

A EDUCAÇÃO  
*mudança* SECUNDÁRIA:  
*ou imutabilidade?*

Brasília, agosto de 2002

Título original: Educación Secundaria: cambio o inmutabilidad?

© Santillana, 2001

© UNESCO 2002-Edição brasileira

A edição brasileira foi publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil.

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

# A EDUCAÇÃO *mudança* SECUNDÁRIA: *ou imutabilidade?*

CECILIA BRASLAVSKY [org]

ANA LÍA FERNÁNDEZ

CRISTIÁN COX

DANIEL FILMUS

ELENA MARTÍN ORTEGA

FRANCIS HUTCHINSON

FRANÇOISE CAILLODS

JOAQUIM AZEVEDO

JUAN CARLOS TEDESCO

LAURA FUMAGALLI

MARÍA ESTER MANCERO

RUY LEITE BERGER FILHO

SILVIA FINOCCHIO



**Santillana**

### Conselho Editorial da UNESCO

Jorge Werthein  
Juan Carlos Tedesco  
Cecilia Braslavsky  
Adama Ouane  
Célio da Cunha

### Comitê para a Área de Educação

Angela Rabelo Barreto  
Célio da Cunha  
Lúcia Maria Golçalves Resende  
Marilza Machado Gomes Regattieri

*Tradução:* Francisco Baltar e Joaquim Ozório

*Revisão:* Maria da Conceição Ferreira

*Assistentes Editoriais:* Larissa Vieira Leite e Maria Luiza Monteiro

*Diagramação:* Fernando Brandão

*Projeto Gráfico:* Edson Fogaça

Copyright © 2002, UNESCO

Braslavsky, Cecilia

Educação secundária: mudança ou imutabilidade? / Cecilia Braslavsky.  
Tradução de Francisco Baltar e Joaquim Ozório. – Brasília : UNESCO, 2002.  
406p.

ISBN: 85-87853-51-1

Título original: Educación secundaria: cambio o inmutabilidad?

1. Educação Secundária I. Baltar, Francisco II. Ozório, Joaquim  
III. UNESCO IV. Título.

CDD 370



**Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura**

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

70070-914 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org

# SUMÁRIO

Apresentação da Edição Brasileira .....	7
<i>Jorge Werthein</i>	
Prólogo .....	9
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	
Abstract .....	13
Introdução .....	15
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	
1. Aumentar a Participação na Educação Secundária na América Latina? Diversificação e Equidade .....	23
<i>Françoise Caillods e Francis Hutchinson</i>	
2. Continuidades e Rupturas no Ensino Secundário na Europa .....	61
<i>Joaquim Azevedo</i>	
3. Os Processos de Mudança na Educação Secundária Espanhola: Balanço Provisório .....	97
<i>Elena Martín Ortega</i>	
4. A Educação Média Diante do Mercado de Trabalho: Cada Vez Mais Necessária, Cada Vez Mais Insuficiente .....	127
<i>Daniel Filmus</i>	

5. Os Processos Contemporâneos de Mudanças da Educação Secundária na América Latina: Análise de Casos na América do Sul.....	187
<i>Cecilia Braslavsky</i>	
6. Políticas Educacionais e Processos de Mudança na Educação Média do Chile nos Anos Noventa .....	235
<i>Cristián Cox</i>	
7. Ensino Médio: Os Desafios da Inclusão .....	281
<i>Ruy Leite Berger Filho</i>	
8. Os Processos Contemporâneos de Mudança na Educação Secundária no Uruguai .....	311
<i>María Éster Mancebo</i>	
9. Mudanças da Educação Secundária na Argentina .....	339
<i>Ana Lía Fernandez, Silvia Finocchio e Laura Fumagalli</i>	
10. A Educação Secundária na Europa e na América Latina. Síntese de um Diálogo Compartilhado .....	387
<i>Cecilia Braslavsky</i>	

## APRESENTAÇÃO DA EDIÇÃO BRASILEIRA

A UNESCO-Brasil sente-se honrada em apresentar esta edição do livro “A Educação Secundária: Mudança ou Imutabilidade?”, resultante de dois ricos seminários realizados pelo Instituto Internacional de Planejamento Educacional desta Instituição em Buenos Aires. A obra abre um leque diversificado de temas e experiências, pautado pela riqueza profissional dos seus co-autores. De um lado, temos eminentes educadores que, na maior parte das vezes, reúnem uma aprofundada formação intelectual com a prática diuturna de fazer educação e responder às necessidades de transformá-la. De outro lado, contamos com a abertura de novas perspectivas, num mundo cada vez mais interdependente. É assim que se focalizam as experiências européias, em particular as ibéricas, de Portugal e da Espanha, bem como sobre diversos países latino-americanos, em especial a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai, cada um deles contando com um capítulo especial.

Os textos destacam as profundas transformações econômicas e sociais do mundo de hoje, em que a ampulheta escorre mais depressa, quer em países desenvolvidos, quer em desenvolvimento. A vida social e o trabalho se transformam segundo redes que entrelaçam as necessidades de competitividade e de cidadania, de habilidades e de valores, de saber como e de saber o quê, para quê e por quê. Os países latino-americanos não se situam nem entre os ricos que praticamente estenderam a escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade, nem entre aqueles em que o ensino secundário ou médio cumpre apenas a função de ponte, a ser transposta por uma escassa elite rumo aos estudos superiores. Ao contrário, conforme a expressão de um dos co-autores, essa escola se torna cada vez mais necessária e cada vez mais insuficiente. Por isso mesmo, trata-se de uma escola que, na sua expansão muitas vezes assombrosa, não pode oferecer a uma população agora muito maior a educação que era oferecida antes a grupos restritos.

Isso seria transformar em pobreza a riqueza das formações sociais, étnicas e culturais das novas ondas de adolescentes, jovens e adultos que ocorrem ao ensino médio. Tentar acomodar nas estruturas velhas essa realidade multifacetada é o mesmo que empurrar a diversidade para um funil, a fim de convertê-la em uniformidade, ou num espectro estreito de uniformidades. Os males que advêm dessa transformação forçada da pluralidade em singularidade não podem ser poucos, inclusive as violências nas escolas.

Fala-se no livro da moratória juvenil. O trabalho cada vez mais escasso obriga adolescentes e jovens a permanecer por tempo mais longo nessa escola, como foi dito, cada vez mais necessária e cada vez mais insuficiente. Portanto, em termos econômicos, o custo de oportunidade cai e o aluno espera por tempo mais extenso pela colocação num emprego ou trabalho de qualidade. Enquanto isso, adolescentes e jovens, independente das carências pessoais e familiares, devem permanecer numa espécie de limbo, aguardando o pleno protagonismo das suas vidas.

A obra em tela, ao aprofundar o estudo desses dramas, nos traz um consolo: o Brasil não está sozinho, nem as dificuldades são exclusivas da América Latina. Ao mesmo tempo, nos conduz à constatação de que a escola média não pode mais ser um apêndice do ensino fundamental de massa ou, ainda, um vestibulo da educação superior. Ao contrário, precisa ter vida em si mesma, assumir identidade própria e alcançar altos níveis de qualidade e democratização. É nesse contexto de convivência necessária entre desiguais que podemos tirar duas lições. A primeira, já referida, que o aumento do acesso à educação tradicional não responde aos desafios existentes. Não adianta manter as clivagens sociais por meio da reserva da qualidade para alguns e expandir a inadequação para muitos, continuando, sob outras formas, a divisão entre a “escola para os nossos filhos” e a “escola para os filhos dos outros”, no dizer de Anísio Teixeira. A segunda lição é que, nos interstícios deixados pela família, pela comunidade e pelos meios de comunicação de massa, a escola precisa exercer **sua** função socializadora, em que a sua missão mais nobre é a de compartilhar e debater valores, atingindo o homem todo. Homem que pensa, sente e age. Não é demais lembrar ainda uma vez o que nunca será lugar comum: cabe também à educação secundária, no século XXI, basear-se nos pilares de *aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser*.

*Jorge Wertheim*

Diretor da UNESCO no Brasil



# PRÓLOGO

*Juan Carlos Tedesco*

Este livro reúne uma série de artigos referentes aos processos de expansão e às tendências de mudança na educação secundária da Europa e da América Latina. Tem sua origem em dois seminários realizados durante o mês de novembro de 1999, em Buenos Aires, pelo Instituto Internacional de Planejamento Educativo (IPE) da UNESCO.

O primeiro deles se referiu à – *A Educação Secundária: mudança ou imutabilidade? Análise e debate de processos europeus e latino-americanos contemporâneos*. Reuniu um grupo de mais de 250 expositores, comentaristas e participantes da Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Brasil, Bolívia, México, França, Espanha e Portugal. O segundo aprofundou aspectos relacionados com a gestão da mudança do ensino secundário na América Latina e as modalidades mais eficazes de cooperação regional que poderiam ser desenvolvidas.

Os seminários, bem como este livro, pretendem contribuir para o diálogo regional a respeito da educação dos adolescentes e dos jovens na região, incorporando a referência a tendências e processos selecionados do horizonte europeu. A incorporação da análise européia tem a finalidade de facilitar a compreensão das origens de algumas características da oferta de educação secundária que se deseja reformar na atualidade.

Na introdução, pretende-se descrever o contexto regional e os termos gerais do debate. A partir dessa descrição, postulam-se algumas linhas de reflexão sobre a vinculação entre planejamento e ação.

O artigo de Françoise Caillods e Francis Hutchinson, pesquisadores da sede central do IPE de Paris, informa a respeito das tendências de expansão da educação secundária latino-americana, comparando-as com os processos mundiais.

O trabalho de Joaquim Azevedo, ex-Secretário de Educação de Portugal, analisa as continuidades e rupturas que ocorreram no ensino secundário da Europa, nas últimas décadas. O texto de Elena Martín Ortega, ex-Secretária de Educação da Espanha, e acadêmica da Universidade Autónoma de Madri, aborda o processo de reforma da educação secundária em seu país, a partir do enfoque de quem, após vários anos de protagonismo, distancia-se e discrimina aspectos mais ou menos alcançados.

A esses três trabalhos, incluem-se seis que se referem de modo mais específico à América Latina. O primeiro, de Daniel Filmus, diretor da FLACSO-Argentina, discute a relação entre o mercado de trabalho e a expansão da educação secundária. O segundo, de Cecilia Braslavsky, refere-se às tendências de mudança que se manifestam no mundo e a seus impactos na América Latina, relacionando-as com as novas demandas, pertinentes à educação secundária, e com certos aspectos das reformas em curso.

Em seguida, quatro estudos aprofundam a análise das reformas na América do Sul. Seus autores têm em comum o fato de que ocupam posições de responsabilidade na formulação e gestão de políticas públicas. Eles apresentam as propostas e as metodologias de reforma da educação secundária em seus respectivos países. Trata-se dos trabalhos de Cristián Cox, diretor de Currículo e Avaliação do Ministério de Educação do Chile; Ruy Leite Berger Filho, secretário de Educação no Brasil; María Éster Mancebo, ex-coordenadora do Projeto de Melhoria da Educação Média na Administração Nacional de Educação Pública (ANEP), do Uruguai, e docente nas universidades Católica e da República de seu país; Ana Lía Fernandez, Silvia Finocchio e Laura Fumagalli, funcionárias do Ministério da Educação da Argentina.

Embora todos os textos tenham sido revisados depois de suas apresentações nos seminários, recuperando contribuições dos comentaristas e do público, a riqueza dos debates e dos diálogos foi tal, que também merecem uma menção especial. Nesse sentido, o último texto de Cecilia Braslavsky pretende apontar, pelo menos, algumas das principais convergências entre as análises das apresentações e as reflexões dos demais comentaristas e participantes dos seminários, organizados pelo IIPE, em Buenos Aires.

Nesta síntese, recuperam-se contribuições de Etelvina Sandoval, docente da Universidade Pedagógica do México; Daniel Pinkasz,

ex-coordenador do Programa de Transformação Curricular do Ministério de Educação da Argentina; Marco Antonio Salazar, coordenador de Secundário do Programa de Transformação Curricular da Bolívia; Alicia Camilloni, secretária acadêmica da Universidade de Buenos Aires; Cristina Vairo, ex-diretora de Planejamento da província de Córdoba; Jesus Montero Tirado, destacado educador paraguaio, e María Antonia Gallart, pesquisadora do CENEP, da Argentina. Nela, pretende-se também refletir o sentido de numerosas intervenções adicionais de investigadores, funcionários, professores e diretores de estabelecimentos educativos que participaram dos diálogos.

A diversidade de perfis e de inserções institucionais dos autores dos textos incluídos nesta obra, e de todos os comentaristas e participantes de ambos os seminários, confere a essas ênfases e convergências um valor significativo, em termos do estado atual do diálogo latino-americano, com relação à educação secundária. Em conjunto, esses textos ajudam a compreender dois fenômenos intimamente vinculados: a tendência à expansão quantitativa do ensino secundário e os esforços para construir visões e práticas alternativas. Sua publicação está destinada a oferecer, a todos aqueles que se encontram comprometidos com a análise e a transformação desse nível de ensino, um insumo que permita enriquecer a discussão e a tomada de decisões, tanto em nível político como institucional.

## ABSTRACT

*Secondary Education: Change or Immutability? - Analysis and Debate on Contemporary European and Latin American Processes* is a collection of works presented in two seminars that took place in November 1999. The seminars were offered by the International Educational Planning Institute in Buenos Aires. The different chapters describe the expansion of secondary education in Latin America and the proposed challenges that exist in terms of identity, quality and democratization. The processes that occur in Latin America are compared to the tendencies for change that exist in the world today, particularly in Europe. This is done with the understanding that secondary school has been responding to these tendencies and their repercussions in Latin America. Four case studies on South America are presented from Argentina, Brazil, Chile and Uruguay. One highlight of the themes that are discussed is the challenge of the universalization of basic education for all Latin American youths between 16 and 18 years of age. The entrance of this new population requires an urgent need for change in order to incorporate diversity and to adequately respond to the necessities of the social context. One of the characteristics of this social context is the fact that the process of work production itself is in transformation. This reduces the number of quality job opportunities for the population in general, and for youths in particular. In this sense, youth unemployment causes longer time spent in school and also creates expectations in relation to job preparation. At the same time, groups of adolescents and youths as well as adults seeking new school opportunities, all acquire a new profile. These groups' demands need to be met by schools that have their own identity. This means that schools need to become less identified as secondary schools and more identified as schools for youths. One of the basic challenges includes the need for a heterogeneous and flexible approach in order to contribute to reducing social inequality in a process of democratization.

# INTRODUÇÃO

*Juan Carlos Tedesco\**

## **AS MUDANÇAS NA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA E O PAPEL DOS PLANEJADORES**

A América Latina é uma região com algumas características peculiares do ponto de vista de sua estrutura social e de seu desenvolvimento. Em termos culturais, embora possua uma enorme diversidade, nela não se produziram os fenômenos de integristismo, fanatismo e fundamentalismo que se observam em outras regiões do mundo. Em termos políticos, parece haver superado as tentações autoritárias que prevaleceram nas últimas décadas, e a democracia – com sérias dificuldades, por certo – tende a consolidar-se na maior parte da região.

Do ponto de vista econômico, a maioria dos países conseguiu, nos últimos anos, alguns avanços importantes, no que diz respeito à estabilidade das moedas e à integração no mercado mundial. Inclusive, alguns deles recuperaram também o crescimento. Todavia, as pautas do processo de desenvolvimento não permitiram reduzir os elevados índices de pobreza, desemprego e concentração de renda que, tradicionalmente, caracterizam as diversas sociedades latino-americanas e, na maioria dos casos, essas marcas se acentuaram.

---

\* *Juan Carlos Tedesco* é licenciado em Ciências da Educação (UBA). Foi especialista em política educacional do Projeto UNESCO-CEPAL “Desenvolvimento e educação na América Latina e Caribe”, onde foi responsável pelas investigações sobre educação e emprego; diretor do CRESALC (Centro Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe); diretor do Escritório Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC) e diretor do Escritório Internacional de Educação da UNESCO, em Genebra. Atualmente, é diretor da sede regional do Instituto de Planificação da Educação, em Buenos Aires.

Nesse contexto cultural, político e econômico, existem evidências fortes de que a educação se converteu num setor-chave das políticas públicas. Praticamente, todos os países estão executando processos de transformação educativa, que se encontram no centro dos debates, tanto dos educadores e especialistas em educação como dos demais agentes sociais em seu conjunto.

Os processos de transformação educativa, vigentes na América Latina, têm exigido, às vezes, dolorosamente, a revisão de muitas idéias, metodologias e procedimentos tradicionais. Parafraseando uma expressão bastante comum, pode-se afirmar que as reformas já não são o que eram antes. Em primeiro lugar, não o são, porquanto o que está em jogo é muito mais transcendental do que aquilo que existia antes dos processos de mudança educativa. Paradoxalmente, a entrada no século XXI se parece muito mais com o fim do século XIX do que com os meados do século XX.

Nessas decisões sobre a transformação educativa, está em jogo nada mais nada menos que o destino das sociedades e das pessoas. A educação é o sistema social mais importante, do ponto de vista da produção e da distribuição de conhecimentos, e há um consenso bastante generalizado em reconhecer que será o fator-chave do desenvolvimento social, político e pessoal no século em que estamos entrando. Por isso, não é de se estranhar que a discussão sobre os processos de transformação educativa provoque, simultaneamente, grande demanda de consensos, de acordos e de acertos, e constitua um foco intenso de conflitos.

Dentro desta análise geral, a educação secundária é, provavelmente, o tema que provoca maiores controvérsias na agenda de discussões dos processos de transformação educativa. Há muito tempo que os diagnósticos, tanto qualitativos como quantitativos, assinalaram que no ensino médio se concentra a maior densidade de problemas ou, do ponto de vista das políticas de educação, existe a menor quantidade de soluções e respostas.

Para compreender as razões desse déficit de respostas, é preciso lembrar que a expansão do ensino fundamental provocou, em quase todos os países, a massificação do ensino médio e, com isto, a crise do modelo tradicional que concebia esse nível como um mecanismo de passagem para a universidade, mediante o acesso à cultura geral.

A massificação do ensino médio, no entanto, está também associada à situação da juventude na sociedade moderna. A propósito, é possível identificar três grandes tendências nem sempre harmônicas ou, melhor dizendo, contraditórias entre si, que afetam de maneira decisiva a situação da juventude. Em primeiro lugar, a tendência para aumentar as dimensões da vida social sobre as quais os jovens devem tomar decisões. No passado, o referencial do estilo de vida, das maneiras de se relacionar e de escolher amigos, de se vestir ou de constituir uma família, por exemplo, estava em grande parte determinado pela origem social, pela cultura e pelas instituições. Atualmente, ao contrário, ainda que existam limitações materiais para fazê-lo, todos os estímulos sociais estão voltados para apresentar muito mais opções nesses âmbitos e para pretender que cada um tome suas próprias decisões.

Em segundo lugar, o momento de tomar decisões está adiantando de maneira progressiva. Tomam-se as decisões cada vez mais cedo. Até as crianças tomam hoje algumas decisões ou participam de deliberações sobre seus estilos de vida, suas maneiras de vestir, a escolha de seus amigos, etc., o que antes era totalmente regulado de fora. Noutro sentido, esse fenômeno se apresenta, por exemplo, por meio da discussão que se produz no âmbito jurídico a respeito da idade mínima a partir da qual uma pessoa é responsável por seus atos, discussão fundamental desde que aumentou a delinquência juvenil e infantil.

Contraditoriamente a essas duas tendências, que melhor refletem o aumento da autonomia, assistimos a um terceiro fenômeno, segundo o qual se protela cada vez mais o momento da independência, da autonomia material e financeira, porque cada vez mais é adiado o ingresso no mercado de trabalho.

Nesse jogo contraditório de tendências vigentes na sociedade, a juventude encontra-se numa situação muito complexa. Por um lado, aparece ligada a imagens que lhe apresentam um futuro incerto, com carência de possibilidades, riscos de exclusão, ausência de utopias e de projetos nos quais vale a pena investir energias e emoções. Por outro, ao contrário, ela é concebida como o símbolo da criatividade, das possibilidades de utilização plena das margens de liberdade existentes, de ruptura com o passado. Embora existam poucos estudos empíricos sobre esses fenômenos na região, é possível afirmar que esse jogo de tendências contraditórias não é um fenômeno conjuntural. Trata-se de

uma questão estrutural muito profunda, à qual se deve prestar muito mais atenção, se pretendemos encontrar respostas pedagógicas e educativas adequadas.

A partir desta descrição superficial das transformações sociais, é possível afirmar que são mudanças integrais as que se requerem no ensino secundário. Não se trata, apenas, de modificar métodos pedagógicos nem de renovar conteúdos, mas de encontrar as fórmulas pedagógicas e institucionais, tanto do ponto de vista dos conteúdos e dos métodos como da concepção institucional da educação, que permitam articular essas demandas diferentes e contraditórias. O ensino secundário deve proporcionar formação básica a fim de responder ao fenômeno da universalização da matrícula; preparar para a universidade aqueles que aspiram a continuar seus estudos; preparar para o mundo do trabalho os que não continuam estudando e desejam incorporar-se à vida ativa, e formar a personalidade integral dos jovens, particularmente naqueles aspectos relacionados com o desempenho do cidadão. Esse conjunto de demandas implica, sem dúvida alguma, que o tema do ensino secundário seja discutido de forma integral.

Nesse sentido, talvez a própria idéia de organização do sistema educativo no primeiro, segundo e terceiro níveis já não seja compatível com a realidade. As exigências sociais e as demandas do desenvolvimento científico e técnico suscitam a obrigação de educar-se ao longo da vida, o que se choca com o conceito de que o conhecimento se desenvolve de forma progressiva, mediante uma seqüência linear de níveis. Os novos enfoques indicam que o mais importante é ter boa educação básica geral que permita logo um processo de aprendizagem permanente, ao longo de toda a vida. Isto, embora possa parecer um pouco distante a países caracterizados pela existência de populações em situação de extrema pobreza, não é tanto, desde que se admita que os países e as populações, nesta situação, não necessariamente têm que percorrer o mesmo caminho que os demais e as outras sociedades, a fim de chegar ao ponto em que hoje se encontram. É possível, senão necessário, pular algumas dessas etapas, caso se tenha bem clara a meta que se pretende alcançar.

Dentro dessa significativa diversidade de situações, parece que o importante, no momento de definir estratégias de mudança, é estabelecer a seqüência mais adequada às condições e aos pontos de partida. Nesse sentido, os trabalhos apresentados neste livro permitem, por um lado,



articular as tendências gerais e, por outro, os casos específicos de países que enfrentam esses desafios, a partir de situações diferentes. Os casos constituem exemplos de processos de mudança e são, por isso, uma boa amostra de que a América Latina não é uma região passiva nem estática. Além das limitações financeiras, sociais ou políticas, existem processos de mudança que indicam a presença de uma sociedade e de uma comunidade educativa dinâmicas, na busca de soluções. Por essa razão, essa comunidade merece um debate mais qualificado de suas propostas.

A necessidade de promover um debate mais qualificado das questões educativas obriga-nos a pensar nossas próprias maneiras de trabalhar, nossos deveres e responsabilidades. Nesse sentido, os trabalhos reunidos neste livro, e que correspondem aos resultados de dois seminários organizados pelo IIPE, constituem uma boa ocasião para refletir sobre os novos desafios da prática profissional dos especialistas em educação.

Em primeiro lugar, é preciso assumir a obrigação da clareza. Muitas vezes, os debates educativos costumam ficar ocultos atrás de explicações muito obscuras, supostamente técnicas, que os agentes sociais não conseguem compreender e, por conseguinte, não encontram neles nenhum estímulo para sua participação nem qualquer entusiasmo para sua mobilização.

Em segundo lugar, existe o dever de serem rigorosos. Nesse ponto de vista, é necessário introduzir nas discussões maiores doses de racionalidade, de rigor científico e acadêmico. A experiência de alguns debates recentes mostra que devemos estabelecer o objetivo de superar a idéia de que o debate educativo é meramente ideológico, e de que nele só são discutidos fundamentos teóricos ou princípios gerais que não têm muito a ver com o que acontece na realidade. Superar esse enfoque retórico e puramente ideológico não significa abandonar os valores e a defesa dos ideais de uma educação comprometida com a equidade social, a democracia, o respeito à diversidade e o desenvolvimento integral da personalidade. Pelo contrário, a legitimidade da defesa desses valores só será possível se conseguirmos traduzir os postulados gerais por alternativas coerentes de ação política.

Em terceiro lugar, é preciso enfrentar o desafio da complexidade. É evidente que já não cabem explicações ou estratégias puramente pedagógicas, separadas do econômico, do social e do cultural. Esse conhecimento, de que não é possível nenhum reducionismo, também é

válido para os outros enfoques: tampouco são possíveis reducionismos *economicistas, sociologistas e culturalistas*. Nenhum reducionismo é legítimo neste momento em que se observa que as situações são enormemente complexas e que, para entendê-las, são necessários enfoques interdisciplinares e que uma das condições fundamentais para o êxito das estratégias de ação é que assumam um caráter sistêmico.

Em contraposição a certas idéias e estereótipos comuns, a complexidade aumenta em condições de pobreza. Com freqüência, descobrimos que, quando se trata de entender e trabalhar em situações de pobreza, formulam-se enfoques simplistas e unidirecionais. A complexidade parece reservada às situações de outros setores da população e da sociedade. A experiência indica justamente o contrário. Na realidade, a única coisa que é pobre e escassa, em situações de pobreza, são os recursos materiais; tudo o mais possui muita riqueza e complexidade. Continuar insistindo numa visão simplista pode ser uma fonte de frustrações, que não deve seguir sendo estimulada.

Todos esses elementos são decisivos para a redefinição que atualmente experimentam os processos de planejamento educativo. Nesse sentido, o maior desafio que o planejamento e a gestão educativa enfrenta é que se vinculam com o dever da antecipação. O planejamento tradicional antecipava-se ao futuro, fazendo projeções lineares a partir do presente e de certos pressupostos que a realidade logo se encarregava de desmentir. A incerteza transformou-se em uma constante da sociedade moderna, e o futuro, em grande medida, é um objeto a construir. Nessas condições, antecipar o futuro implica que, até certo ponto, devemos produzi-lo. O futuro não está escrito, os determinismos fatais não existem e há margens importantes para a liberdade e para a ação dos agentes sociais.

O planejamento educativo já não pode continuar sendo um exercício tecnocrático e autoritário que supõe comportamentos dos agentes sociais, concordantes com estimativas que se podem traçar em escritórios. Embora tenhamos aprendido a valorizar o exercício da liberdade, nessa última década também aprendemos que a falta total de regulação também não constrói uma sociedade, e que a aplicação ideológica do conceito de mercado a todos os âmbitos da sociedade pode provocar irracionalidades de custo elevado, do ponto de vista da instrumentação de políticas públicas. Não se pode sacrificar a liberdade à racionalidade,

porque isso conduz ao autoritarismo. Porém, não é também possível, em função da liberdade, negar a racionalidade e criar uma situação em que só a lei do mais forte prevalece, e não se consegue construir uma sociedade coesa em que seja possível a convivência.

Essas considerações teóricas ajudam também a encontrar os caminhos a fim de melhorar nossas formas concretas de trabalhar. Existe um sentimento compartilhado e generalizado de insatisfação com as maneiras que utilizamos para organizar nosso trabalho. Em alguns casos, inclusive, agravou-se a velha dissociação entre os que pensam, planejam e decidem, sem executar, e aqueles que supostamente executam sem participar da concepção das decisões. Hoje, essa distinção está superada por completo. Nenhuma organização moderna pode funcionar sem vincular pensamento e ação em todos os seus níveis. Qualquer empresa moderna caracteriza-se justamente pela articulação entre a concepção, o planejamento e a execução. Por isso, é muito importante que os planejadores e administradores da educação assumam o desafio de superar a dissociação entre planejamento e execução, entre macronível e micronível, entre sistema e instituição educativa.

A teoria, os planos e as concepções, sem compromisso com a aplicação prática e sem o enriquecimento que chega da realidade, terminam por ser um conjunto muito pobre de abstrações que não explicam nada relevante e não transformam realmente o que acontece no sistema educativo. E, inversamente, as práticas empíricas, acompanhadas por uma reflexão sistemática sobre si mesmas, não conseguem superar os limites do imediato e, conseqüentemente, não logram explicar e resolver problemas cada vez mais complexos.

Em síntese, o planejamento e a gestão educativa tendem a possuir cada vez mais densidade cultural e política. Esse processo é a contrapartida lógica de nossa pretensão de proporcionar mais densidade técnica aos comportamentos políticos e culturais. O caso específico da reforma do ensino secundário é um espaço onde se apresenta, com toda a clareza, a necessidade de converter a reforma num processo cultural e político, sem o que ela não terá o êxito para o qual tecnicamente todos estamos impulsionando.

# I.

## AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO NA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NA AMÉRICA LATINA? DIVERSIFICAÇÃO E EQUIDADE

*Françoise Caillods\**  
*Francis Hutchinson\*\**

A educação secundária é uma das etapas do sistema educativo que mais se discute atualmente, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Nestes últimos, os governos e as agências de cooperação não haviam dado, até agora, a suficiente importância à educação secundária. Na verdade, fixaram suas prioridades na educação fundamental, por um lado, e na educação superior, por outro. Além disso, esta última nunca deixou de ser prioritária. No entanto, a educação secundária é parte vital do setor educativo: desempenha um papel

---

\* *Françoise Caillods* é licenciada em Ciências Econômicas (opção Econometria) pela Faculdade de Direito e Ciências Econômicas de Paris e máster de Ciências Econômicas pela Columbia University, Nova York. Atualmente, exerce as seguintes atividades no IYPE: coordenadora dos programas descentralizados do IYPE; diretora de um programa de investigação sobre as estratégias de desenvolvimento do ensino secundário; coordenadora do programa de investigação sobre as estratégias alternativas para os grupos desfavorecidos; coordenadora e participante das atividades de formação do IYPE e redatora-chefe da série de Princípios do Planejamento da Educação. Além disso, representa o Instituto no Comitê Executivo da Associação para o Desenvolvimento da Educação na África (DAE) e coordena as atividades do Instituto relativas à DAE.

\*\* *Francis Hutchinson* trabalhou, como especialista residente/investigador (*research fellow*) no IYPE, com temas relacionados à expansão da educação secundária. Dirigiu a edição de um livro sobre o ensino a distância para o IYPE-UNESCO, que será lançado em breve.

central nos esforços que um país realiza para elevar a qualidade de vida de seus cidadãos e para competir numa economia mundial cada dia mais globalizada. No começo do século XXI, o desafio da América Latina será o de oferecer, a cada jovem entre 16 e 18 anos, uma educação básica de doze anos. Isso significará, portanto, abrir a educação secundária para todos.

Para aumentar a cobertura, reduzir as desigualdades entre grupos sociais e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade, é necessário reformar profundamente a educação secundária, adaptando-a, tanto às necessidades dos alunos como às dos países. A fim de atender às necessidades de uma população estudantil muito exigente, bastante heterogênea, é preciso diferenciar o tipo de educação que se oferece, permitindo a cada um explorar seus interesses e aptidões, com o objetivo de favorecer uma inserção positiva e criativa no mundo dos adultos.

Neste trabalho, discutiremos a necessidade de diversificar as estruturas, os conteúdos, a maneira de ensinar e, inclusive, o tipo de pedagogia que se deveria propor, se o objetivo que se pretende alcançar for o de aumentar a cobertura e reduzir as desigualdades, sem que a qualidade venha a ser prejudicada.

O nascimento da sociedade da informação, graças ao desenvolvimento das novas tecnologias de informação (NTI) e de comunicação, constitui uma das maiores mudanças desses últimos dez anos. A revolução das NTI, combinada com a falta de regulação dos fluxos de capital, permitiu a universalização da economia. Da mesma forma que o restante do mundo, a América Latina tem de se adaptar às novas circunstâncias. Hoje em dia, os capitais se deslocam muito rapidamente, na busca de maiores lucros e oportunidades, e nem a existência de recursos naturais ou de energia nem sequer o preço baixo da mão-de-obra são suficientes para garantir um crescimento estável. O mais importante é dispor de uma força de trabalho formada, competitiva e flexível.

As novas tecnologias transformaram profundamente a organização do trabalho, e os estudos concordam em afirmar que, para as empresas, já não basta que uma pessoa saiba ler, escrever e contar; também são necessárias competências transversais e metodológicas, como a capacidade de ser criativo, solucionar problemas concretos, tomar decisões de maneira autônoma, trabalhar em equipe e saber aprender.

A maior parte dessas competências metodológicas só pode ser adquirida graças a um ensino secundário de qualidade. Aqueles que não o possuem, correm o risco de ser excluídos e marginalizados.

A globalização e as novas tecnologias não somente afetam o mundo econômico e o indivíduo como trabalhador, também têm importantes repercussões sobre sua vida cotidiana, com o aparecimento constante de novos produtos e serviços que influem sobre todos, inclusive nas populações mais afastadas. Num mundo em permanente mudança, ser analfabeto não significa não saber ler e escrever, mas, sim, não poder ler instruções de uso de um produto novo, não saber decifrar um itinerário de ônibus, não ser capaz de enfrentar uma série de papéis administrativos que permitam ter acesso a um crédito bancário nem abrir uma microempresa ou um negócio e, tampouco, saber usar um computador ou a internet.

As biotecnologias, que abrem possibilidades de intervenção sobre os mecanismos da vida e que permitem as manipulações genéticas, implicam uma série de perguntas muito relevantes do ponto de vista ético, que interessam a todo cidadão. Somente uma educação secundária completa e profunda, amplamente compartilhada, que integre uma dimensão científica e técnica, assim como um conhecimento da história, da literatura e da filosofia, e que permita desenvolver um espírito crítico, pode capacitar indivíduos para enfrentar um futuro muito incerto e prepará-los para desempenhar plenamente seu papel de cidadãos.

Ao mesmo tempo, a globalização, embora permita importantes possibilidades de desenvolvimento econômico, parece aumentar a heterogeneidade estrutural que caracteriza os sistemas produtivos da região latino-americana, assim como aprofundar ainda mais a separação entre os que possuem mais e os que têm menos, apesar de ser, por si só, uma das mais altas do mundo. A taxa de desemprego, que também havia aumentado com as políticas de ajuste estrutural das décadas de 80 e de 90, continua sendo muito alta. O desemprego juvenil é preocupante: a taxa de desemprego dos jovens entre 15 e 19 anos é três vezes maior que a nacional (CEPAL, 1997). A CEPAL estima que agora, na América Latina, é necessário ter cursado dez anos de estudos, ou mais, para ter uma oportunidade razoável de evitar a pobreza.

Aumentar a cobertura da educação secundária, dirigindo esforços para os mais desfavorecidos, a fim de que eles também tenham acesso a esse nível, é uma prioridade que deveria permitir que se rompesse o círculo vicioso da pobreza.

## **QUE É A EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA? QUAL É SEU PAPEL?**

A divisão em três níveis, fundamental, secundário e superior, foi fixada em princípios do século XX. Corresponde a uma certa divisão da sociedade em classes sociais e a uma estrutura piramidal das qualificações no mundo do trabalho. Na base dessa pirâmide, um grande número de operários e camponeses não necessitava ir além do primário ou fundamental, onde poderiam aprender a ler e escrever em seis ou sete anos, além de se disciplinar. No secundário, formavam as chefias médias, em número muito mais limitado; a elite e os dirigentes do nível mais alto eram formados na universidade. A educação secundária tinha um duplo objetivo: selecionar os que iriam ingressar na universidade e formar aqueles que iriam entrar no mundo do trabalho. Aos primeiros, correspondia a modalidade humanista-científica e, aos outros, a modalidade técnico-profissional.

Agora, com o rápido crescimento do conhecimento e com a necessidade de que cada um aprenda a aprender para ser mais autônomo e poder desenvolver-se num mundo cada dia mais complexo, essa estrutura já não serve. Em vários países, foi aumentada a duração da educação obrigatória, criando-se uma educação de base que absorva todo ou parte do primeiro ciclo da educação secundária (secundária ou média inferior). Por outro lado, o nível superior está se desenvolvendo e diversificando bastante, de maneira que o papel tradicional de orientação e de formação para o trabalho, que tinha a educação secundária, já não é de sua exclusiva responsabilidade. Muitas formações curtas de nível superior estão direcionadas para técnicos; outros cursos oferecem uma formação mais propedêutica e se encarregam da orientação dos estudantes. Entre os dois, a educação secundária deve redefinir seu papel específico.

Definida como etapa educacional entre o primário ou fundamental e a educação superior, que atende aos adolescentes e jovens entre, aproximadamente, 12 e 18 anos, a educação secundária desempenha um papel essencial ao consolidar as competências básicas adquiridas na educação de base e, ao mesmo tempo, orientar os estudantes para as diversas áreas do saber, e facilitar ao indivíduo a identificação e a seleção de seu futuro educativo e ocupacional. O nível de estudos deveria permitir aos jovens desempenharem-se, essencialmente, em três níveis:

- em nível social, garantir a integração dos jovens de diversas classes sociais e subculturas e reduzir as desigualdades;
- em nível econômico, proporcionar os recursos humanos necessários para que as economias dos diferentes países continuem sendo competitivas e permitam reduzir os níveis de pobreza;
- em nível ético, fortalecer valores e atitudes que possibilitem a convivência e o respeito ao próximo.

Não podemos dizer que, no momento, o papel destinado à educação secundária esteja sendo cumprido com êxito. Antes de detalhar como poderia diversificar-se, a fim de prestar maior atenção às necessidades dos estudantes e dos países, parece necessário analisar o nível de escolarização secundária na América Latina e sua condição, comparando, particularmente, sua situação com a que se observa nos diferentes países europeus e nos países asiáticos emergentes.

## **O NÍVEL DA ESCOLARIZAÇÃO SECUNDÁRIA NA AMÉRICA LATINA**

Nos últimos anos, vários países da região começaram a avaliar a importância atribuída à educação secundária. Existe uma consciência crescente quanto aos benefícios que o investimento nesse subsetor pode produzir e do papel que pode protagonizar no desenvolvimento do sistema educativo, em sua totalidade. O crescimento das taxas brutas de escolarização é uma prova dessa tomada de consciência, apesar de que a



média da região continua muito abaixo das taxas dos países europeus ou de países emergentes, como Coréia e Hong Kong. A média atual é comparável a das taxas dos novos países emergentes, tais como Malásia, Tailândia e Indonésia.

### **A taxa de escolarização no secundário**

As taxas brutas da matrícula escolarizada na educação secundária têm aumentado nos últimos anos na América Latina. Como se depreende do Gráfico 1, entre 1990 e 1996, as taxas aumentaram em média cinco pontos percentuais, alcançando 50% do grupo de população correspondente. Alguns países que tiveram um crescimento mais significativo da escolarização, nesse nível, são: Argentina, Brasil, Colômbia, Paraguai e República Dominicana, assim como México e Costa Rica. Outros, como Cuba, Honduras e Equador, parecem, na realidade, haver registrado uma diminuição.

Embora quase toda a região tenha experimentado um aumento na taxa da matrícula na educação secundária, existe uma variação considerável entre os diversos países. Três grupos podem ser distinguidos. O primeiro inclui países, como Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Peru, Panamá e México, cujas taxas representam entre 60% e 85% do grupo de idade correspondente. No segundo, encontram-se países, como Brasil, Equador e Paraguai, em que entre 40% e 60% dos jovens estão no sistema educativo. O último grupo compreende países, como Bolívia, Honduras e Guatemala, onde apenas 40% do grupo etário, ou menos, tem acesso à educação secundária.

Existe uma relação entre a riqueza de um país e seu nível de participação na educação secundária. No Quadro 1, pode-se ver como os países com mais riqueza por habitante costumam registrar taxas de matrícula mais elevadas do que aqueles que dispõem de menos recursos. Além do fato evidente de que uma maior riqueza permite financiar maiores oportunidades educativas, é provável que os países, com uma renda mais alta por habitante, tenham um mercado de trabalho que exija de seus trabalhadores maior nível de educação. É importante, todavia, assinalar que esta não é uma relação automática, uma vez que há certos países cujas estruturas educativas não se encaixam, da maneira esperada, com sua estrutura

econômica. Assim, Peru e Colômbia possuem taxas brutas de matrícula, na educação secundária, muito mais altas que um país, como o México, que registra um Produto Interno Bruto (PIB) muito mais elevado.

É importante comparar a escolarização dos países latino-americanos com os níveis alcançados na Europa e no Leste Asiático. Nos países desenvolvidos, o acesso à educação secundária é quase universal. No que diz respeito aos países asiáticos, pode-se ver que a Coréia também possui uma taxa bruta de escolarização, em nível secundário, superior a 100%. Malásia, Tailândia e Indonésia, países emergentes da segunda geração, têm taxas de escolarização, em nível secundário, acima de 62%, 57% e 52%, respectivamente, ligeiramente inferiores às taxas do primeiro grupo da América Latina, com um PIB por habitante, em geral, mais baixo.

As taxas líquidas de escolarização por idade (Gráfico 2) mostram uma imagem um tanto diferente. Em geral, as taxas de escolarização líquidas são muito mais baixas. Através delas, pode-se ver que os países da região ainda estão distantes de uma educação secundária para todos. Na idade de 15 anos, que corresponde aproximadamente ao ingresso na educação secundária no Chile e no Polimodal na Argentina (nível secundário superior), as taxas mais altas são registradas no Chile, no Uruguai e na Argentina. São inferiores às taxas líquidas de escolarização secundária na Coréia e nos países europeus, porém superiores às da Tailândia e da Indonésia. Não é o caso dos demais países, cujas taxas de escolarização são significativamente mais baixas nesse grupo de idade. Em todos os países, a diminuição das taxas de escolarização entre 15 e 17 anos é importante, o que demonstra uma elevada evasão no nível secundário superior.

O Gráfico 3 mostra o número de egressos da educação secundária com o percentual do grupo de idade correspondente. Conforme pode-se observar no gráfico, os países latino-americanos não têm taxas muito elevadas. O Chile tem uma taxa de 49%, Argentina, Brasil e México têm taxas de 34%, 34% e 26%, respectivamente. Isso quer dizer que, no país com a cobertura educativa mais ampla, a metade dos jovens não consegue obter uma qualificação secundária completa. No México, esse grupo representa, apenas, a quarta parte do grupo de idade relevante. A comparação com os países desenvolvidos ou com os países emergentes da Ásia torna-se, assim, bastante desfavorável para a América Latina.

O crescimento da matrícula do nível secundário, em muitos países da América Latina, deve-se, sem dúvida, a que um maior número de crianças termina agora a educação primária ou fundamental. Em princípio, a maioria dos países da região tem taxas brutas de matrícula na educação fundamental superiores a 100%. Há, todavia, diferentes níveis de eficiência interna e, em certos países, muitas crianças que começam, não chegam a terminá-la. Uma análise das taxas de retenção nos diferentes países latino-americanos mostra que existe uma grande variedade, e que ainda são poucos os países em que 80% das crianças, que ingressam, chegam a concluir o quinto ano da educação fundamental (Cuba, Uruguai, Chile, Costa Rica, México e Panamá).

Uma análise do fluxo de estudantes, através de três sistemas educativos (Costa Rica, Argentina e Chile), permite destacar certas dinâmicas interessantes.

Em Costa Rica, o número de estudantes diminui, de forma gradativa, durante a educação fundamental. Há uma boa transição entre a educação fundamental e a secundária, porém, depois do primeiro ano de educação secundária, muitos estudantes abandonam o sistema educativo. Somente 20% dos que ingressaram no primeiro ano chegam ao último ano da educação secundária.

A situação na Argentina é muito semelhante. Existe uma diminuição constante do número de estudantes durante a educação primária. Não há grande diferença entre o número de estudantes de 7ª série e do 1º ano da educação secundária. Isto significa que quase todos os egressos da educação primária entram em uma escola secundária. Depois do primeiro ano, porém, os estudantes começam a abandonar o sistema educativo. O número de estudantes no último ano é uma fração diminuta dos que ingressaram no sistema educativo (Gráficos 4, 5, 6 e 7).

Em ambos os casos, a perda de estudantes ocorre de maneira constante, mas não assustadora, durante a educação fundamental. Depois, contrariamente ao que se poderia supor, a transição entre a educação primária ou fundamental e a secundária produz-se sem maiores problemas. Por último, é durante a educação secundária que a evasão chega a uma proporção preocupante.

A situação no Chile é diferente. Existe uma boa retenção durante os primeiros anos da educação primária (fundamental). Depois do quinto ano, os estudantes começam a evadir-se do sistema educativo.

No entanto, diferentemente de Costa Rica e da Argentina, esse fenômeno não é intenso e não se agrava tanto durante a educação secundária.

A análise anterior permite destacar que não é tanto a transição entre a educação fundamental e a secundária que oferece dificuldades, mas a evasão gradual ao longo de todo o processo de escolarização que se amplia a partir do primeiro ano da educação secundária. A que se deve essa evasão?

Faltam estudos precisos, mas é muito provável que esteja ligada ao problema da oferta (nem a qualidade e nem a organização da oferta são adequadas) e a problemas de demanda (os jovens têm que trabalhar e ajudar a sua família e/ou não podem financiar os custos de sua escolaridade). O peso de cada um desses fatores depende do país e da região dentro do país.

### **Qualidade do ensino**

A qualidade da educação depende também do país e mais ainda de quem financia e dirige as instituições. Em geral, a qualidade da educação secundária não é satisfatória, devido, entre muitos fatores: a um pessoal docente insuficientemente capacitado e motivado (com baixos salários); à escassez de material didático de qualidade; a conteúdos curriculares irrelevantes e a práticas administrativas ineficientes. Esses fatores afetam, negativamente, os resultados pedagógicos. No Brasil, por exemplo, em 1995, 60% dos estudantes do 3º ano da educação secundária não responderam, de forma adequada, a perguntas de matemática de nível de 7ª ou 8ª série no exame do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica).

Alguns países, tais como Argentina, Chile, Uruguai e, agora, Brasil, levaram a cabo, ou estão começando a fazê-lo, uma profunda revisão de seus currículos. Nos demais países, contudo, o currículo, tal como está operacionalizado nas aulas, privilegia a formação de uma cultura científica e humanística, de caráter essencialmente academicista e enciclopedista, para uma elite constituída pelos filhos da classe média e média alta, que continuarão na universidade. Nesse currículo, são privilegiados todos os conhecimentos, acima das habilidades e competências. Não está orientado para satisfazer nem aos interesses nem às necessidades dos adolescentes que, muitas vezes, se aborrecem nas escolas.

Outro problema, ainda mais importante, é o do professorado. Em muitos países da região, os professores têm um encargo por hora. Para compensar um salário baixo, muitos deles ensinam em várias instituições, públicas e privadas, diurnas e noturnas (os “professores táxis”). Uma vez terminada sua aula, o professor parte para atender à outra, muitas vezes fora do estabelecimento, de tal forma que não fica nem à disposição dos alunos nem do diretor da instituição. Entre os diretores de secundário, poucos são os que podem reunir seu corpo docente, a fim de discutir e construir, conjuntamente, uma proposta pedagógica para o grupo. Isso também significa que os professores não estão disponíveis para receber capacitação adicional em seu local de trabalho.

Em cada país, há instituições de alta qualidade que dependem do setor privado, mais que do setor público e das universidades. Os Gráficos 4 e 5 comparam, em 1992, os rendimentos em matemática e ciência, entre a média dos estabelecimentos particulares de prestígio e as instituições públicas de baixa qualidade. As diferenças de resultados podem ser muito importantes, como na Colômbia, onde os alunos dos estabelecimentos particulares para a elite tinham, em 1992, resultados em matemática, mais de duas vezes melhores do que os das instituições públicas de baixa qualidade. Esses gráficos ilustram as desigualdades profundas na qualidade da educação entre os estabelecimentos: o currículo, o perfil dos professores e do alunado e o equipamento variam conforme a organização que financia ou organiza a oferta (entidade privada, federal, provincial, estadual ou universidade) (Gráficos 8 e 9).

Assim, a educação secundária não só contribui para reproduzir como para aumentar as desigualdades sociais.

## **Gasto**

O aumento da participação e da qualidade na educação primária ou fundamental e secundária requer um maior investimento de recursos. No que diz respeito ao gasto com educação, todos os países latino-americanos estão investindo quantidades maiores de recursos em 1995, em comparação com 1990, com exceção do Uruguai.

Em termos relativos, a maior parte dos países da região aumentou, de modo significativo, a proporção do PIB investida em educação,

entre 1990 e 1995, já que essa proporção alcança agora entre 3 % e 4 %. O nível de investimento atual compara-se, de maneira favorável, com o dos países asiáticos, porém permanece abaixo do que gastam os países desenvolvidos. Esses, exceto Japão e Alemanha, investem mais de 5% do PIB no setor educativo.

No entanto, se o gasto com educação for analisado como percentual do gasto público, a situação se inverte. Os países latino-americanos investem em educação uma proporção maior de seus recursos públicos do que os países desenvolvidos. Em média, investem em torno de 15% do orçamento estatal, com o que se colocam acima dos países desenvolvidos que investem, aproximadamente, 10% de seus recursos públicos nesse setor.

Em outras palavras, convém dizer que, se os países da América Latina quisessem gastar em educação a mesma proporção do PIB aplicada pelos países desenvolvidos, deveriam dedicar, para tanto, um altíssimo percentual de seu orçamento estatal (o que parece muito difícil, num contexto de desregulação e de ajuste estrutural), ou privatizar, de forma substancial, o financiamento da educação, o que também parece inaceitável, quando o objetivo é aumentar a escolarização de todos os setores da população. Devido ao teto orçamentário, parece que os países da América Latina têm que buscar uma maneira de dar educação de melhor qualidade a um maior número de pessoas, sem que aumente muito o custo por habitante. Em consequência, é necessário melhorar a eficiência no uso de seus recursos e buscar, continuamente, soluções eficientes e originais (Gráficos 10 e 11).

O Gráfico 12 ilustra a grande variedade de custo por aluno na educação secundária, que existe entre os países, em termos do percentual do PIB por habitante. Demonstra que esse custo é bastante baixo em alguns, tais como Uruguai, Chile e Peru, que alcançam altos níveis de participação no secundário, e muito mais alto em outros, como México e Costa Rica, cujas taxas de participação no secundário são muito mais baixas. Cabe destacar que, dentro de certos limites, não existe uma relação direta entre o custo por aluno e a qualidade do processo educativo, tal como se mede em pesquisas internacionais sobre resultados educativos. Japão e Coréia têm, em média, melhores resultados que os Estados Unidos nas recentes pesquisas internacionais em ciências e matemática, apesar de gastarem muito menos por aluno (IEA, 1995). Sendo assim,

as cifras mencionadas antes, sobre os custos por aluno, devem ser analisadas com o maior cuidado, já que se faz necessário estudar, em cada país, o nível de gasto e o padrão de financiamento. Elas demonstram, contudo, que, em certos países, seria possível fazer mais, utilizando melhor os recursos existentes (AGUERRONDO, s.d.). (Gráfico 12).

Em resumo, ao começar o século XXI, os países latino-americanos terão que:

- ampliar a participação na educação secundária para grupos sociais, étnicos e geográficos que atualmente não têm acesso a ela;
- melhorar a qualidade, pois, expandir o modelo tal como está, com os problemas que tem, não teria sentido e não permitiria aumentar a retenção e os resultados educacionais;
- melhorar a relevância dos cursos já que, entre os estudantes que estão por concluir a educação secundária, são poucos os que poderão continuar seus estudos em nível superior. De fato, para muitos estudantes, a educação secundária representa a última oportunidade de escolarização formal.

Todas essas mudanças deveriam produzir-se, levando em conta a existência de um teto orçamentário.

Nesse contexto, serão discutidas as possibilidades de diversificar estruturas, conteúdos e modalidades de oferta da educação secundária.

## **AS ESTRUTURAS DE EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA SÃO OBSTÁCULOS A UMA MAIOR PARTICIPAÇÃO?**

A estrutura do sistema educativo apresenta profundas transformações em muitos países latino-americanos. O Quadro 1 demonstra a diversidade de estruturas educacionais nos países da região. Como se pode ver, não há consenso com relação onde termina a educação fundamental e onde começa a secundária. Dependendo do anterior e da duração da educação primária ou fundamental, o número de anos que a educação secundária cobre varia de forma significativa: três anos em El Salvador e no Brasil; quatro anos na Bolívia e no Chile; cinco anos no Peru e seis anos na Colômbia. Muitas vezes, a educação secundária está

diversificada internamente em dois ciclos de vários anos de duração, um inferior e outro superior, e cada um deles tem seus objetivos pedagógicos. Cada um pode responder a nomes distintos (secundário, médio, terceiro ciclo, ensino médio, polimodal, etc.). A promoção não é automática (pelo contrário, as taxas de reprovação e repetência continuam sendo bastante altas), porém, uma vez aprovado em um nível, o aluno pode passar para o ciclo ou nível seguinte. Não existe, pois, seleção de um ciclo para outro, mas esses ciclos podem ser divididos em instituições diferentes.

Simplificando um pouco, destacam-se na região dois ou três modelos de estrutura: seis anos de primário, seguidos por três anos de primeiro ciclo de secundário e três ou dois anos de secundário superior (6+3+3 ou 2). Esse parece ser o modelo dominante na região, também encontrado em muitos países da Ásia, influenciados pelo sistema americano. Um segundo modelo se observa no Brasil, Chile e Bolívia: oito anos de primário ou fundamental, seguidos por três ou quatro anos de secundário, divididos em dois ciclos (8+3/4). O terceiro modelo encontra-se agora na Argentina, Venezuela e El Salvador: compreende nove anos de educação de base (excluindo o pré-escolar) e três (ou dois) anos de secundário.

Não se sabe exatamente por que um país opta por um modelo ou outro. Depende da tradição, do modelo nos países vizinhos, da opinião de vários grupos de pressão (mestres, professores ou acadêmicos), da idade com que se considera normal que os jovens saiam e comecem a trabalhar e, talvez, dos recursos disponíveis.

Até que ponto, estruturas diversas influem sobre a retenção, os resultados educativos e os custos?

Os pedagogos conhecem muito bem a dificuldade que têm os alunos que ingressam na educação secundária para adaptar-se à nova organização. Nas primeiras séries do primário ou fundamental, na maioria dos casos, um só mestre ensina todas as disciplinas ao mesmo grupo de alunos; é ele quem se encarrega de realizar a integração das diversas disciplinas para seus alunos. Na educação secundária, ao contrário, predomina a lógica da disciplina, isto é, para cobrir o currículo, são necessários até onze professores, cada um dos quais ensina uma ou duas disciplinas.

A integração das diversas disciplinas e a relação do que ele aprende com o contexto que conhece em sua vida diária, e com o que já sabe, é



responsabilidade do próprio estudante. Segundo algumas interpretações, a lógica da disciplina passa por cima da lógica do aluno (UNESCO, 1998).

A partir desse ponto de vista, uma educação de base integrada, de oito ou nove anos, em que poucos professores ensinam menos disciplinas, deveria facilitar a compreensão dos alunos, seus resultados e, no final, sua retenção até terminar os oito ou nove anos de educação fundamental. O fato de não mudar de estabelecimento – se os alunos continuam dentro da mesma escola e não têm que percorrer grande distância – também deveria facilitar a permanência no sistema educativo. Por outro lado, uma educação de base, de oito ou nove anos, pode sair menos onerosa do que uma educação primária ou fundamental de seis anos, seguidos por três anos de escola secundária.

Na realidade, a situação não é tão clara nem tão simples. No Chile e no Brasil, desde o segundo ciclo da educação primária ou fundamental (da 5ª à 8ª série), o ensino já não é globalizado, e diversos professores – até sete – ensinam as diferentes matérias do currículo. Na Argentina, embora se fale de nove anos de educação primária, em muitos casos os alunos que passam da 6ª para a 7ª série devem mudar de estabelecimento.

Deixando que os especialistas do currículo e os pedagogos decidam a partir de que idade deveriam ser ensinadas as disciplinas de maneira separada, com diversos professores, para não prejudicar a qualidade da aprendizagem, deve-se reconhecer que o fator mais importante não é tanto a questão da estrutura, mas a questão do professorado (mesmo que se queira dar prioridade à permanência, seria melhor localizar a escola secundária inferior – o terceiro ciclo – perto da escola primária ou fundamental e não dentro do segundo grau ou do ensino médio).

Para facilitar a aprendizagem dos alunos, pelo menos até o 9º ano, seria desejável ter menos professores que ensinem duas ou três disciplinas, de maneira integrada, construindo a partir do que a criança já sabe. Seria ainda melhor, se fosse possível mudar os termos de recrutamento e de pagamento dos professores, de modo tal que permanecessem mais tempo na instituição a fim de, por um lado, dedicarem mais tempo a seus alunos e, inclusive, poderem oferecer apoio àqueles que têm dificuldades e, por outro, coordenarem suas matérias com as dos demais professores da classe. Se não se consegue chegar a essas modificações, as medidas que se tomarem para melhorar o currículo e a qualidade em geral correm o risco de não ser eficazes.

## A DIVERSIFICAÇÃO NECESSÁRIA DOS CONTEÚDOS

A massificação da educação secundária faz com que ingressem nos colégios e estabelecimentos de segundo grau grupos muito mais heterogêneos que antes, em termos de idade, origem socioeconômica, capital cultural, atitudes e resultados. Pode ser que haja, numa mesma escola ou aula, crianças que saibam ler e escrever e outras que não. O desafio é saber como ensinar e como motivar um grupo heterogêneo.

### **Diversificação ou compreensibilidade?**

Há alguns anos, organizavam-se modalidades em vários países, paralelamente com o nível do ciclo inferior do secundário. Com o prolongamento da educação obrigatória, a tendência foi unificar os currículos no ciclo inferior e enfatizar os conteúdos básicos comuns, no que se definiu como um ciclo de orientação. O objetivo nesse nível foi, na verdade, consolidar os saberes e competências básicas.

Somente em alguns países, como Costa Rica, México ou Brasil, continua existindo, no nível do ciclo inferior, uma diferenciação entre modalidades profissional e geral. Uma maioria de países latino-americanos considera que a melhor maneira de atender à diversidade do alunado é escolarizar todos os estudantes, em um mesmo tipo de instituição, no secundário inferior, aceitando, não obstante, uma diversificação de fato entre instituições, províncias ou estados. Em nível da educação secundária superior, há várias modalidades (humanidades, artes ou ciências, agrícola, industrial, etc.) que são oferecidas em vários tipos de instituições de qualidade diversa.

Todavia, oferecer a todos, em nome da equidade, o mesmo conteúdo, prestar os mesmos serviços e adotar idênticas estratégias pedagógicas, equivale a privilegiar uma equidade formal, teórica, diante de uma equidade real. Para chegar a uma equidade real, não seria necessário diferenciar mais os conteúdos, deixando para cada escola ou província a possibilidade de definir seu próprio currículo?

O debate existe em nível internacional. Na Europa, há grande diversidade de práticas entre, por exemplo, os países germânicos e a França. Nos primeiros, mantém-se uma diferenciação depois da educação fundamental. Atualmente, é oferecido o ciclo inferior da educação

secundária, denominado ciclo de orientação, em vários tipos de instituições que preparam os alunos para ingressar nas diversas instituições e modalidades existentes na educação secundária superior. Na França, há um único tipo de escola com muito pouca flexibilidade em relação a currículo. Em nenhum dos dois casos existe correspondência.

Na Alemanha, compatibilizou-se o currículo oferecido nas diversas instituições e foram abertas possibilidades de mudança de orientação. Na realidade, uma orientação tão avançada só se justifica porque não há grandes diferenças de prestígio entre as modalidades acadêmica e técnico-vocacional, na sociedade desse país e em seu mercado de trabalho. Isso, contudo, constitui um caso muito específico. Na França, o colégio único é objeto de muitos debates, já que não puderam eliminar nem as desigualdades sociais nem as diferenças entre estabelecimentos. Pretende-se introduzir maior flexibilidade, mediante poucas opções e os projetos institucionais que os estabelecimentos desenvolvem.

Na educação secundária superior, em nível internacional, é oferecida uma diversidade de currículos, paralelamente por meio de ramos e modalidades (tradição da Europa continental), ou por meio de opções (tradição mais anglo-saxônica).

Do ponto de vista do planejador, fica mais fácil prever o número de alunos e de professores que devem ser escolhidos num sistema que oferece modalidades e poucas opções. Além disso, a organização em modalidades torna-se, no final, menos onerosa, já que permite maior utilização dos professores. A menos que se ofereçam muitas modalidades na mesma escola, o problema é que não há grande flexibilidade curricular. Em termos de igualdade de oportunidades, duas questões devem ser levadas em conta: Quando introduzir a especialização – o mais tarde possível para não cometer erros graves – e como garantir que todas as modalidades se beneficiem com o mesmo reconhecimento social e de trabalho.

O outro sistema consiste em introduzir opções que os estabelecimentos ou os alunos possam escolher. Esse sistema oferece, em princípio, maior flexibilidade e permite, por exemplo, que cada estabelecimento adapte sua oferta às características da zona, onde está localizado, e de seu alunado. A experiência da Inglaterra, como a de muitos países da Ásia e da África, demonstra que também não é tão simples. Em primeiro lugar, essa possibilidade pode sair muito cara, se numerosos

estabelecimentos pequenos tratem de oferecer várias opções. Em segundo lugar, muitas vezes, o sistema aumenta as desigualdades: primeiramente, entre estabelecimentos – entre escolas rurais, com um reduzido número de alunos e que, por essa razão, podem oferecer todas as opções; escolas particulares de prestígio e colégios grandes, em zonas urbanas, que podem oferecer todas as opções – e, depois, entre classes sociais: os estudantes e as famílias de classe média e média alta sabem quais são as opções que abrem maiores oportunidades para o restante da carreira acadêmica e profissional, enquanto que os demais – que não estão “informados” – costumam selecionar opções somente porque parecem mais simples.

Na América Latina, como vimos, as diferenças entre os colégios são muito grandes. O currículo e a qualidade da educação varia conforme a modalidade oferecida e, mais ainda, conforme a entidade financiadora ou organizadora dos serviços (entidade privada, pública, federal, provincial, estadual, universidade).

O desafio é como injetar mais equidade em um sistema tão segmentado. Aumentar a autonomia dos estabelecimentos, deixando com cada um a responsabilidade de selecionar as opções que vão oferecer, pode, na verdade, incrementar as diferenças entre eles, em lugar de atenuá-las. Organizar uma competição entre instituições educativas, com as famílias que selecionam as escolas para onde mandarão seus filhos, não é suficiente para reduzir essas desigualdades. Tampouco é seguro que uma maior privatização da administração das escolas, com subsídios através de *vouchers*, solucione o problema (CARNOY, 1999). Para reduzir as desigualdades entre escolas, é preciso melhorar a qualidade em todas, mas focalizar também a atenção, localizar os recursos e prestar uma assistência técnica às escolas e às províncias que possuem menos recursos humanos e financeiros.

### **O futuro da educação técnico-profissional: preparação para o trabalho, proposta pedagógica ou necessidade de atender às carências dos alunos?**

A transição da escola para o lugar de trabalho representa um dos grandes problemas que os sistemas educacionais da América Latina devem enfrentar. A educação técnico-profissional foi criada como

resposta a esse problema. No momento, a matrícula nas modalidades técnico-profissionais representa mais de 20% da matrícula secundária total, praticamente na metade dos países. Este percentual é particularmente elevado em El Salvador e no Chile, onde as escolas técnico-profissionais detêm mais, ou aproximadamente, a metade da matrícula total.

Nos últimos anos, a utilidade de uma formação técnico-profissional, dentro das escolas secundárias, foi objeto de críticas muito virulentas: a formação é onerosa, já que nela o custo de escolarização por aluno duplica ou triplica o dos colégios acadêmicos; nem sempre é de boa qualidade e os estabelecimentos não se adaptam com suficiente rapidez às mudanças que se produzem na esfera produtiva. O desemprego de um grande número de egressos de institutos técnicos demonstra que a habilidade para encontrar ocupação está mais estreitamente vinculada com a condição socioeconômica do aluno e com a qualidade da educação recebida, do que com o tipo de educação demandado. Além disso, considera-se que a educação técnico-profissional não oferece custo/benefício positivo, pois, quando possui alta qualidade, muitos de seus egressos entram na universidade, em lugar de se inserir no mercado de trabalho.

Nesse debate, estão entrelaçadas três lógicas:

- uma lógica da demanda de mercado de trabalho, segundo a qual não se deveriam formar mais pessoas do que as que podem ser absorvidas por ele (MIDDELTON; ZIDERMAN & VAN ADAMS, 1993);
- uma lógica das demandas das famílias, de acordo com a qual as da classe média baixa tratam de dar a seus filhos uma dupla qualificação: uma educação científica geral, que os prepara para ingressar na universidade, se puderem, e uma formação técnica especializada que os prepara para um ofício, no caso de não poderem continuar seus estudos;
- uma lógica pedagógica, segundo a qual o valor da formação técnico-profissional vai além da preparação para uma entrada imediata no mundo do trabalho, e tem uma função pedagógica, integrando a formação científica e tecnológica com o aprender fazendo, e enfatizando uma metodologia indutiva. Dessa forma, facilita a aquisição de saberes e competências àquelas crianças que têm dificuldades com disciplinas abstratas.

As aceleradas transformações ocorridas nos modelos produtivos e a organização do trabalho obrigam a que se desenvolvam novas competências por parte dos trabalhadores. O antigo modelo de um operário “qualificado” – que possuía formação profissional especializada e experiência de trabalho – foi substituído por um operário ou um técnico “competente”, flexível, capaz de pensar e de solucionar problemas, responsável, apto a tomar decisões de maneira autônoma e de responder rapidamente a “sinais” que vêm da máquina ou do mercado. Essas competências se adquirem na educação secundária geral (se realmente se mudarem e desenvolverem conteúdos menos abstratos, mais práticos e mais contextualizados) e em uma educação técnico-profissional de qualidade, em nível secundário e superior.

As tendências internacionais consistem em elevar o nível de recrutamento (em nível do secundário superior), reforçar os conteúdos técnico-científicos (como uma das competências fundamentais básicas), reduzir o número de especialidades que se oferecem na educação técnica, reagrupando os programas por famílias de profissionais (em torno de competências comuns ou chaves) e introduzindo, ao longo do curso, módulos especializados e opções (ATCHOARENA & CAILLODS, 1999).

Em certos países, a educação técnica está sendo integrada com a educação geral, em um número limitado de modalidades, cujo objetivo é orientar os alunos para grandes famílias ocupacionais. Ao mesmo tempo, desenvolvem-se alternativas de formação profissional, de forma análoga, (em horário especial), para os que desejam realizar uma opção vocacional. Na Argentina, foram formatados Trajetos Técnico-Profissionais, em várias especialidades, que poderiam funcionar no horário especial das antigas escolas técnicas. Mesmo assim, no Brasil, as escolas técnicas oferecem, em horário especial, uma formação técnica aos que já seguem (ou seguiram) uma educação secundária.

A elevação do nível teórico da educação não deixa de apresentar problemas referentes à preparação direta para o trabalho: muitas empresas mais tradicionais, que trabalham para o mercado local, buscam jovens que sejam capazes de desempenhar funções concretas ao terminar a escola. Para resolver esse problema, muitos países tratam de estreitar laços com o mundo do trabalho, mediante estágios, formação prática em empresas ou aprendizagem de longa duração na empresa.

Surge outro problema, porque o emprego no setor moderno diminuiu, de forma muito significativa, em vários países da região, e porque o desemprego afeta jovens ou adultos de nível educativo cada dia mais alto. Em muitos países da América Latina, uma pessoa que não terminou a educação secundária tem dificuldades de encontrar um trabalho fixo no setor moderno. Muitos alunos, que cursam somente a educação fundamental obrigatória ou que não completam a secundária, correm grande risco de ficar desempregados ou subempregados no setor informal da economia.

Não há muitas soluções para esse problema somente em nível da educação, no máximo, pode-se tratar, em primeiro lugar, de manter o maior número de jovens dentro da escola, com o risco de deslocar o problema para um nível mais elevado do ensino. Em segundo lugar, é indispensável proporcionar, na educação secundária, uma educação de qualidade e contextualizada, e adotar métodos de ensino que favoreçam a aprendizagem da autonomia, por meio do trabalho individual, utilizando materiais didáticos ou novos meios de comunicação, ou mediante a realização de projetos em grupo, como se faz na educação técnico-profissional.

Em terceiro lugar, é indispensável diversificar os lugares onde se adquirem as diversas competências: na escola geral, na escola técnico-profissional, em centros de formação profissional e no trabalho; construindo pontes entre vários cursos e modalidades de aprendizagem e facilitando o retorno à educação ou à formação profissional, depois de um período de ausência, trabalho ou desemprego (UNESCO, 1996). Em um mundo de mudança permanente, é preciso pensar numa educação ao longo de toda a vida. A idéia não é nova, sua implementação é muito difícil, requer um sistema educativo bastante flexível, que até agora não existe, e um sistema longo de certificação das competências, que também não existe em muitos países.

### **Diversificação da Oferta**

Grande número de países está longe de oferecer uma educação secundária para todos. Também, não se encontram em condições de assegurar uma oferta a todos os egressos da educação primária ou fundamental, seja por motivos financeiros, por razões físicas (seria muito dispendioso oferecer uma educação secundária tradicional, em comuni-

dades tão afastadas e dispersas, como as que se encontram no México, no Peru, na Argentina e em muitos países da região) e/ou por falta de flexibilidade do sistema tradicional (muitos jovens já estão trabalhando).

Não obstante, vários países decretaram a obrigatoriedade da educação secundária (como fizeram México e Peru) e terão de cumprir com essa obrigação. A única maneira de oferecer educação a toda a população, em idade de freqüentar a escola, é mediante modalidades alternativas. Essas modalidades podem ser, ao mesmo tempo, uma grande oportunidade de revisar o modelo pedagógico que está sendo oferecido.

### **Educação a distância**

A América Latina acumulou muitas experiências em matéria de educação a distância, sobretudo no primeiro e terceiro níveis. Ultimamente, vários programas foram desenvolvidos em nível secundário: alguns utilizam os novos meios de comunicação, tal como o programa “Telessecundário”, no México”, e o Telecurso 2000, no Brasil; outros combinam o uso de material didático, autores e professores itinerantes: é o caso do programa de terceiro ciclo da Educação Geral Básica, em escolas rurais da Argentina.

O programa “Telessecundário” foi criado no México, no final da década de 60, como um instrumento elaborado para levar o serviço educacional a zonas afastadas e escassamente povoadas, onde o custo de criar e manter escolas secundárias convencionais seria proibitivo. O ensino é executado utilizando-se três componentes: televisão; livros e materiais didáticos; professores/facilitadores. Cada lição começa com um programa de televisão de 15 minutos, seguido por uma sessão de discussão com o professor /facilitador. Com poucos recursos humanos (um mestre por série) e com o apoio de programas de televisão, proporciona-se uma oferta educativa semelhante à que funciona nos secundários convencionais. Além disso, enfatiza-se o papel dos estudantes na comunidade. Em 1999, quase um milhão de jovens acompanhou esse curso. É, pois, um instrumento muito importante para a escolarização de adolescentes em zonas rurais.

Os resultados mostram que a permanência no programa “Telessecundário” não é tão alta como nas outras modalidades, o que era previsível. No entanto, os resultados são muito positivos:



Uma avaliação recente dessa modalidade educativa mostra que, embora seja, das três modalidades existentes (gerais, técnicas e secundárias), a que recebe os alunos em piores condições acadêmicas para o início do 2º grau, já os igualou em leitura e, para o início do 3º, em matemática, a os alunos com suas compensações em escolas secundárias gerais e técnicas (SCHMELKES, 1999).

Outra maneira de levar serviços educacionais a zonas afastadas, que também parece ter obtido êxito, é o Terceiro Ciclo Rural da Argentina. Aqui, não se utiliza a televisão, porém se estabelecem terceiros ciclos nas mesmas escolas em que os alunos tinham cursado a escolaridade primária ou fundamental. Em cada escola, designa-se um professor para trabalhar diariamente com os alunos. Sua função é apoiar e organizar o processo de aprendizagem dos jovens. Estão apoiados em seu ensino com material autodidático, que cada estudante recebe, e por uma equipe de professores itinerantes especializados por matérias.

Embora não se saiba como comparar os resultados educacionais desse programa com outros em zonas rurais, ele possibilitou a permanência, nas escolas, de muitos jovens de zonas rurais, a um custo bastante razoável, inferior a qualquer outra fórmula que implicaria estadias ou transporte escolar (GOLZMAN & JACINTO, 1999).

### **Escolas vespertinas**

Merecem atenção também os programas de escolas noturnas que foram criados, há alguns anos, em muitos países da América Latina, a fim de atender a alunos e a adultos que não podem assistir às aulas nas horas de trabalho. A demanda crescente de educação secundária aumentou as taxas de ingresso nessas escolas, embora tenham demonstrado que proporcionam baixa qualidade de educação. No Brasil, por exemplo, 66% da matrícula no secundário está em escolas noturnas. A literatura a respeito das escolas secundárias noturnas é escassa, porém um maior número de adolescentes e jovens começa a freqüentar esses cursos, constituindo uma grande parte da matrícula total da educação secundária, fato que merece maior investigação e análise.

Antes de chegar a conclusões a respeito da sustentabilidade desses programas e da possibilidade de institucionalizá-los, como uma alternativa

à educação convencional, é preciso proceder a uma análise mais profunda de quatro temas: Qual é o custo e a qualidade desses programas? Como comparar os resultados escolares conseguidos com esse tipo de programa com os dos programas tradicionais? De que maneira representam uma inovação pedagógica? Como se efetua sua diplomação e qual é o valor desses diplomas no mercado de trabalho e no restante do sistema educativo? Se forem aplicados esses quatro critérios, irá parecer que a educação a distância, utilizando os novos meios de comunicação, será a que teria maiores oportunidades de desenvolvimento. A utilização desses meios não significa que não se tenha de dar muita importância à qualificação e ao assessoramento aos professores e orientadores.

### **EDUCAÇÃO DOS GRUPOS DESFAVORECIDOS: PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS E DIVERSIFICAÇÃO DA PEDAGOGIA**

Um problema importante, que permanece em matéria de reforma das estruturas da educação secundária, se relaciona com a atenção e o tratamento que deve ser dado aos grupos desfavorecidos. Quando as desigualdades no nível de renda das famílias, suas condições socioeconômicas e de vida, seu capital cultural e econômico são tão grandes, um tratamento educativo igual e homogeneizado dos meninos/meninas só pode levar a reproduzir e, ainda, reforçar as desigualdades. Essencialmente, são as crianças procedentes de grupos marginalizados as que repetem e se evadem do sistema educativo, antes de terminar a educação fundamental. São jovens da mesma origem os que têm problemas para inserir-se na escola secundária tradicional e abandonam no final de um ano ou dois.

Assim, repete-se o círculo vicioso da pobreza. Os mais pobres, que não puderam continuar os cursos de educação formal, são excluídos de muitas oportunidades de trabalho. Já faz alguns anos que diversos países da América Latina desenvolveram estratégias de discriminação positiva, destinando mais recursos àquelas escolas mais carentes. Muitas dessas estratégias são implementadas no nível da educação fundamental, principalmente nos primeiros anos. No primeiro ciclo da educação secundária que,

em muitos países constitui parte da educação obrigatória, o problema também é sério, mas as estratégias compensatórias já não são tão numerosas nem tão diversas.

Dentro dos programas existentes, podemos distinguir os que pretendem atuar sobre a demanda (estratégias de provisão de recursos a famílias) dos que atuam sobre a oferta, mediante uma diversificação dessa, como se acaba de apresentar, dos que atuam sobre a gestão das escolas (dando mais autonomia às comunidades para recrutar ou licenciar professores, conforme modelo do programa EDUCO para as escolas primárias de São Salvador – supondo que o maior problema da qualidade da educação resulta da ausência de docentes – dos que atuam sobre a qualidade e a relevância da oferta (estratégias pedagógico-didáticas).

Muitas vezes, é necessário combinar três a quatro estratégias:

- dar autonomia às escolas e às comunidades para que se estruturam e desenvolvam um projeto pedagógico que leve em consideração o contexto local;
- distribuir material didático aos estabelecimentos, em zonas rurais afastadas ou na periferia das cidades, construir e reparar edifícios e salas de aula;
- dar suporte ao professorado, por meio de material didático e equipamento, bem como assessoramento por parte de professores mais experientes;
- desenvolver uma nova proposta pedagógica.

As inovações pedagógicas de certa escala são escassas e, muitas vezes, de curta duração.

Merecem destaque várias experiências elaboradas na região por algumas organizações não-governamentais (ONG) e pela igreja, que tratam de combinar a educação com trabalho em empresas, ou seja, educando a partir do trabalho e com o trabalho. São experiências que pretendem dar aos jovens a responsabilidade de serem protagonistas de sua própria história.

Assim, o programa desenvolvido, desde 1986, pelo Polígono Dom Bosco, em São Salvador, combina uma educação técnica de nível médio com uma prática de trabalho dirigida ao auto-emprego ou ao setor informal, dando um forte peso à formação pessoal e social e grande

apoio afetivo, como estratégia de ressocialização de jovens em situações de alta vulnerabilidade. Essa instituição salesiana mostra interessantes resultados com jovens extremamente desfavorecidos, preparando-os para iniciar microempreendimentos associativos próprios para trabalhar por sua conta.

Outros programas, como o de pós-primário comunitário rural da CONAFE, no México, representam inovações interessantes na maneira de enfatizar a autonomia dos estudantes e a forma de aprender a aprender. O objetivo central desse projeto é oferecer educação pós-primária em comunidades rurais que foram excluídas do sistema educativo e do “Telessecundário”.

O projeto baseia-se em uma idéia central: ensinar ao estudante como aprender por si mesmo. O plano de estudo segue o da educação secundária, porém é aberto, o que permite aos estudantes escolherem aquelas matérias que são de seu interesse. Não há horários nem idades específicas; desse modo, é possível a incorporação de todos os que desejam ampliar seus horizontes educativos. Trabalham sob a vigilância de instrutores que se encarregam de estimular e apoiar o interesse dos estudantes, acompanhando seu progresso com o material didático (CONAFE, 1999; PIECK, 1999).

## **Conclusão**

Para poder competir num mundo globalizado e preparar-se para entrar na modernidade, os países latino-americanos têm que aumentar o nível educativo de sua população ativa, o que significa incrementar a participação dos jovens na educação secundária. Sob esse ponto de vista, os países da região têm conseguido elevar a taxa de escolarização desse nível, de maneira expressiva, embora ainda haja muitas diferenças entre eles. Ao mesmo tempo, a denominação, a duração e o papel da educação secundária estão experimentando importante transformação. Pode-se supor que, dentro de uma década, se falará de uma educação de base de doze anos, que incluirá a educação primária ou fundamental e a educação secundária.

A despeito desses avanços louváveis, permanecem pendentes vários desafios. Entre eles, incluem-se: incrementar a retenção e assegurar

a permanência de um percentual maior dos alunos no sistema; aumentar a qualidade e reduzir as grandes desigualdades entre escolas e alunos. Muitos desses aspectos estão vinculados entre si e não se pode pensar em incrementar a retenção, sem aumentar a qualidade e a igualdade reais. Este trabalho enfocou o primeiro tema, tratando de ver como se poderia atender à diversidade crescente no perfil dos alunos que ingressam na educação secundária.

Para melhorar a retenção, deveriam ser reconsideradas várias estratégias, levando em conta as limitações financeiras. Primeiro, aumentar a qualidade em todas as escolas de maneira significativa. Este tema está fora do alcance deste trabalho e implica uma investigação em profundidade sobre os níveis de capacitação e apoio e as condições de trabalho dos professores, bem como sobre os modelos de gestão dos estabelecimentos educativos. Segundo, aumentar a relevância da educação, mediante a modernização do currículo, e da diversificação do conteúdo e dos enfoques pedagógicos. O nível de diversificação dos conteúdos educativos costuma ser mais importante no segundo ciclo da educação secundária do que no primeiro.

Este trabalho argumenta que, embora não pareça ser esta a tendência atual, é necessário certa flexibilidade de conteúdo, ainda durante o primeiro ciclo da educação secundária. Quanto ao segundo ciclo, no momento, em muitos países, a diversificação se produz por meio de modalidades distintas. Debido às desigualdades de qualidade existentes entre essas modalidades e a seu impacto negativo sobre a igualdade de oportunidades, a tendência parece ser, na verdade, a de introduzir opções.

Assim, as vantagens e desvantagens das duas possibilidades, quanto a custo e igualdade de oportunidades, devem ser avaliadas de forma cuidadosa, já que não é claro o impacto de cada uma sobre o custo e a igualdade de oportunidades. O debate sobre a diversificação contra a homogeneização da estrutura e da organização curricular é candente e está bastante ligado a considerações ideológicas (a respeito do papel do Estado e do mercado) e a tradições. De qualquer forma, há uma carência nítida de evidência sobre o impacto de cada uma dessas políticas, em diversos contextos socioeconômicos.

A oferta de conteúdos profissionalizantes na educação secundária e a organização da modalidade técnico-profissional deveriam ser avaliadas dentro desse quadro. O valor da educação técnico-profissional tem

de ser considerado não só por sua importância quanto à preparação para o mundo do trabalho, como também pelo valor de seu enfoque pedagógico e por sua capacidade de possibilitar a escolarização de estudantes em risco ou que não têm facilidade para matérias abstratas.

O desafio dessa modalidade consiste em aumentar o nível de rendimento do que se refere aos conhecimentos e competências dos alunos para satisfazer às novas exigências do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, conseguir escolarizar grupos com interesses e capacidades diferentes. Em todo caso, é necessário visualizar um sistema flexível e aberto, que permita a alguém que começou a especializar-se, mudar de rumo, ou a quem deixou o sistema educativo, retomar os estudos.

É necessário também avançar na diversificação das formas de prover os serviços educativos. Isto pode ser obtido, mediante uma aproximação, por parte das escolas, das áreas onde habitam os estudantes, ou por meio de educação a distância.

As experiências em países da região, como México, Brasil e Argentina, mostram o potencial desses mecanismos para aumentar a participação de adolescentes e jovens que não têm acesso a uma escola tradicional, por diversas razões. Ao mesmo tempo, demonstram a importância de ter material didático de alta qualidade e facilitadores capacitados e motivados que organizem o trabalho do alunado, apoiando-se preferencialmente em modelos de comunicação como TV e rádio.

Alguns dos programas existentes, em termos de educação a distância, de auto-informação e de aprendizagem da autonomia, constituem as premissas do que poderia ser no futuro uma mudança maior nos métodos de ensino. A auto-aprendizagem e a aprendizagem cooperativa estão sendo chamadas a desempenhar, futuramente, um papel muito importante, graças aos novos meios de comunicação. Espera-se que ambas poderão contribuir para incrementar, de forma expressiva, a qualidade e a relevância da educação, sem onerar demasiadamente os orçamentos.

Por último, é necessário prestar atenção especial aos grupos desfavorecidos, a fim de assegurar sua permanência no sistema educativo. É preciso implementar políticas de discriminação positiva, dando mais, em termos de recursos, capacitação de professores, bolsas e material didático, aos que menos possuem. No entanto, mais importante ainda, é necessário prever estratégias mais flexíveis de ensino, em termos de

horário, de conteúdo, de prestação de serviço, e desenvolver novos enfoques pedagógicos. Alguns programas experimentais estão sendo implementados em vários países, tanto em nível fundamental como secundário. Espera-se que, em curto prazo, permitam extrair conclusões que possam ser válidas para o sistema formal, em sua totalidade.

## BIBLIOGRAFIA

AGUERRONDO, I. *América Latina y el desafío del tercer milenio- Educación de mejor calidad con menores costos*. Mimeo.

ATCHOARENA, D. y CAILLODS, F. L' enseignement technique: une voie condamnée ou en cours d' adaptation? *Perspectives*, v. XXIX, n. 1, mar. 1999.

CARNOY, M. *Globalization and educational restructuring*. 1999. (IIEP Fundamentals) (Será publicado em inglês e em francês),

CEPAL. *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1997.

CONAFE. *Posprimaria Comunitaria Rural: el desafío de la relevancia, la pertinencia y la calidad*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1999.

GOLZMAN, G. y JACINTO, C. *El desafío de la extensión de la escolaridad en el medio rural: el programa Tercer Ciclo de la Educación General básica en escuelas rurales*. IIEP/UNESCO, 1999.

HOLSINGER, D. B. con la colaboración de COWEL, R. N. *Diversification of the secondary curriculum in developing countries*. IIEP/UNESCO. A ser publicado.

IBARROLA, M. de. Seven fundamental policies for secondary education in Latin America. *Bulletin of the Major Project of Education in Latin America and Caribbean*, Santiago de Chile, n. 42, 1997.

JACINTO, C. *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América latina*. IIEP/UNESCO, sept. 1999.

OCDE. *Education at a glance- OECD Indicators*, 1998.

LEAL, M. C. Educação brasileira nos anos 90. A busca de adequação à ordem social globalizada. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 385-404, jul./set. 1998.

PIECK GOCHIACOA, E. *La posprimaria comunitaria rural*. CONAFE. IPE/UNESCO, 1999.

SCHMELKES, S. *Comentario sobre el libro Posprimaria Comunitaria Rural: el desafío de la relevancia, la pertinencia y la calidad* de CONAFE. 1999. Mimeo.

TEDESCO, J. C. *Desafíos de las reformas educativas en América Latina*. Ponencia presentada en la conferencia Building for Latin America's future: public/private partnership for education. Washington: World Bank, 1998.

UNESCO. *Rapport mondial sur l'éducation*. Editions UNESCO, 1998/1999.



## ANEXO

**QUADRO I**  
Escolarização secundária e renda *per capita*

	Matrícula de educação secundária	PBN <i>per capita</i> (US\$ 1996)
Uruguai	85	5760
Argentina	77	8380
Chile	75	4860
Colômbia	72	2140
Peru	70	2420
Panamá	69	3080
México	63	3670
Brasil	50	4400
Costa Rica	50	2640
República Dominicana	50	1600
Equador	50	1500
Nicarágua	47	380
Paraguai	44	1850
Bolívia	40	830
Venezuela	40	3020
El Salvador	33	1700
Honduras	32	660
Guatemala	25	1470
Coréia	102	10.610
Hong Kong	75	24.290
Malásia	62	4370
Tailândia	57	2960
Indonésia	52	1080

Fonte: Banco Mundial, 1998; UNESCO, 1999.

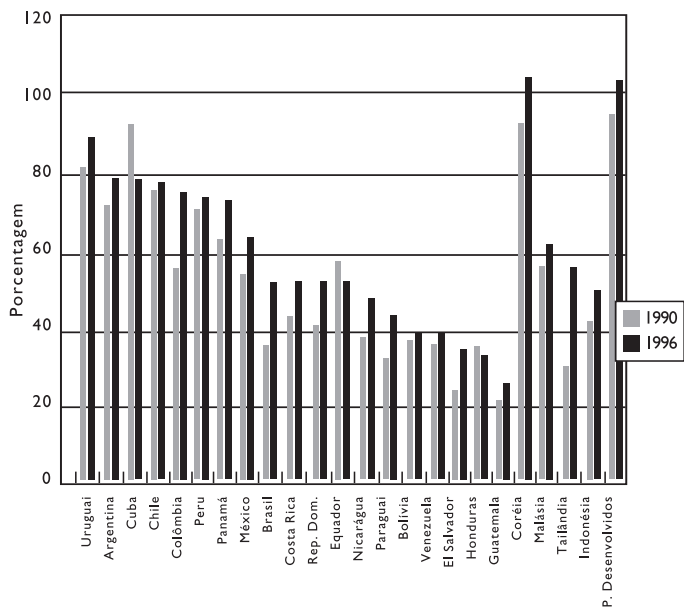
## QUADRO 2

### Duração da educação secundária e divisão em ciclos

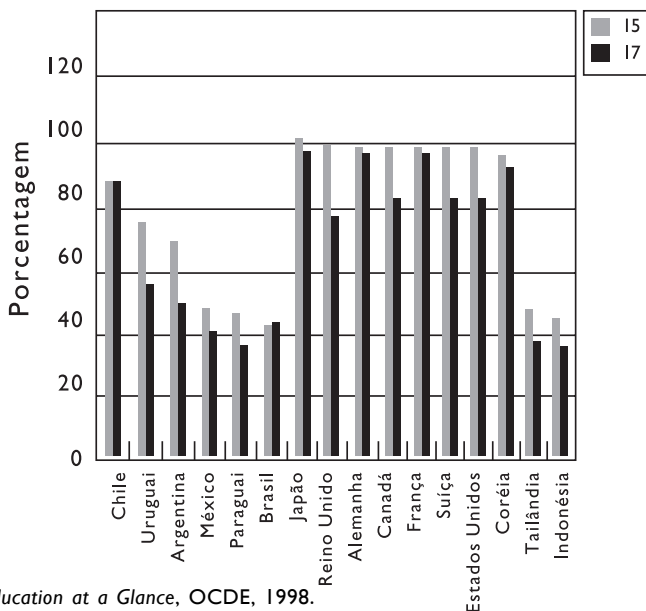
	Obrigatória	Primário /Básico	Secundário primeiro ciclo	Secundário segundo ciclo	Reformas
Guatemala	6	6	3	3	Educação obrigatória de 5 a 9 anos
Honduras	6	6	3	2	
Nicarágua	6	6	3	2	
Panamá	6	6	3	3	
Paraguai	6	6	3	3	
Bolívia	8	8	4		
Brasil	8	8	3		
Chile	8	8	2	2	
Colômbia	9	5	4	2	
Costa Rica	9	6	3	2	Educação obrigatória de 6 a 9 anos
Cuba	9	6	3	3	
Equador	9	6	3	3	
México	9	6	3	3	
Uruguai	9	6	3	3	Educação obrigatória de 7 a 9 anos, alteração de 7+5 a 9+3
Venezuela	9	9	2		
Argentina	9	9	3		
El Salvador	9	9	3		Educação obrigatória de 6 a 11 anos
Peru	11	6	2	3	
Malásia		6	3	4	Educação obrigatória de 6 a 9 anos
Coréia	9	6	3	3	
Indonésia	9	6	3	3	
Hong Kong	9	6	5	2	
Excluída educação pré-escolar					

Fonte: 1998 Statistical Yearbook, 1998 UNESCO World Education Report, IBE. World Data on Education Data base, 1999.

**GRÁFICO I**  
Taxas brutas de matrícula secundária



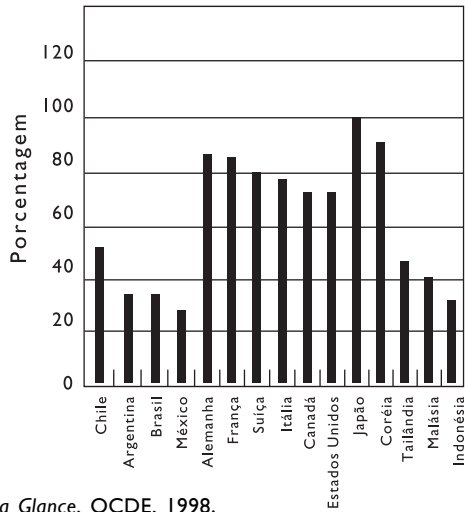
**GRÁFICO 2**  
Taxas líquidas de matrícula por idade



Fonte: *Education at a Glance*, OCDE, 1998.

### GRÁFICO 3

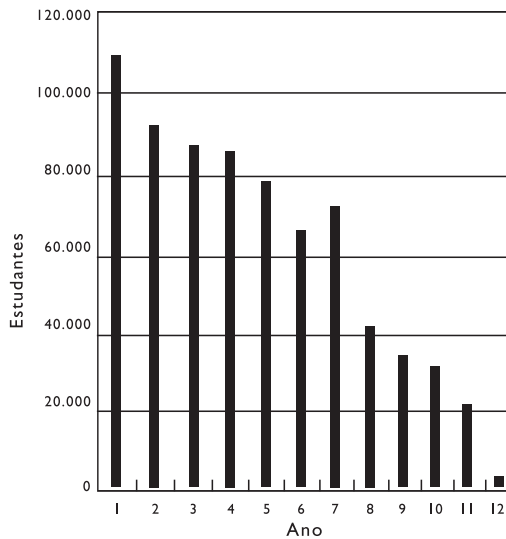
Número de egressos do secundário como porcentagem do grupo etário relevante



Fonte: *Education at a Glance*, OCDE, 1998.

### GRÁFICO 4

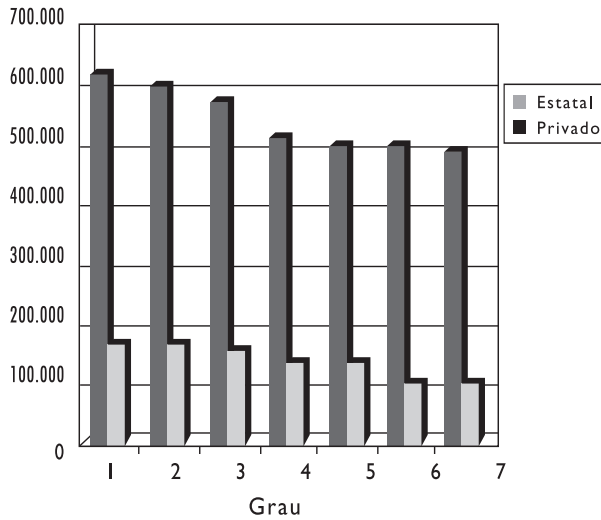
Pirâmide Educativa de Costa Rica. Coorte (1985-1996)



Fonte: Ministério de Educación Pública, 1999.

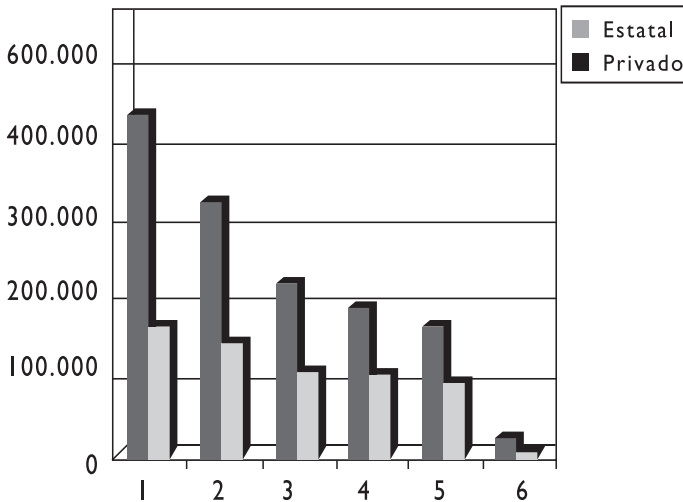
### GRÁFICO 5

Argentina: Matrícula de educação primária por ano (1994)



### GRÁFICO 6

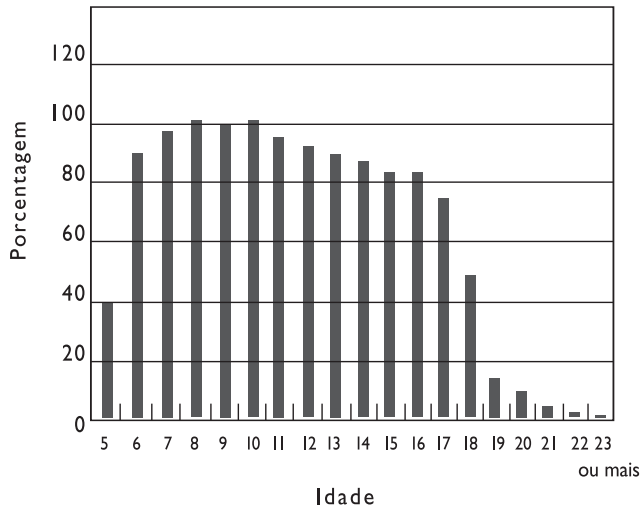
Argentina: Matrícula de educação secundária por ano (1994)



Fonte: Ministério de Educación y Cultura, 1999.

### GRÁFICO 7

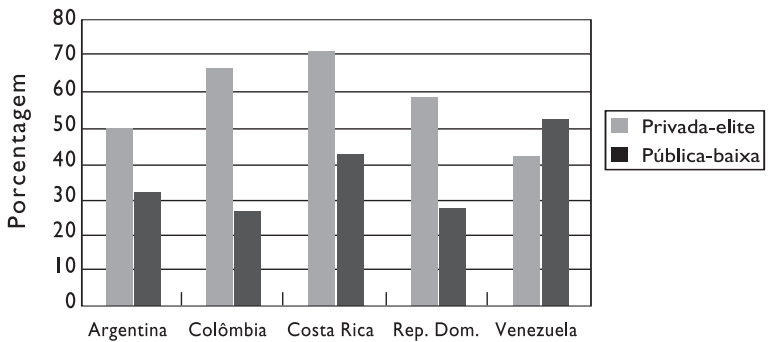
Pirâmide educativa do Chile. Taxas líquidas de escolarização por idade (1998)



Fonte: Ministerio de Educación Pública, 1999.

### GRÁFICO 8

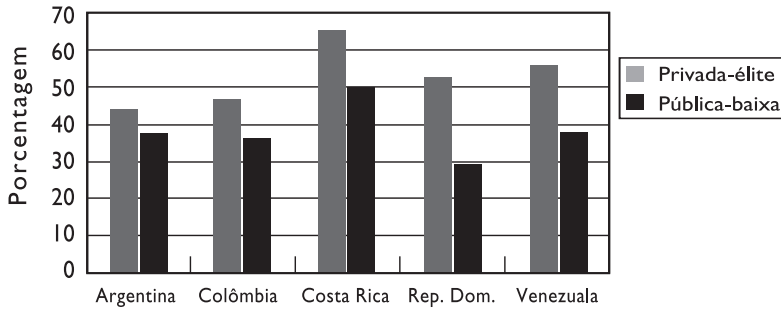
Rendimento em matemática de estudantes de 13 anos (1992)



Fonte: Schiefelbein, 1995.

## GRÁFICO 9

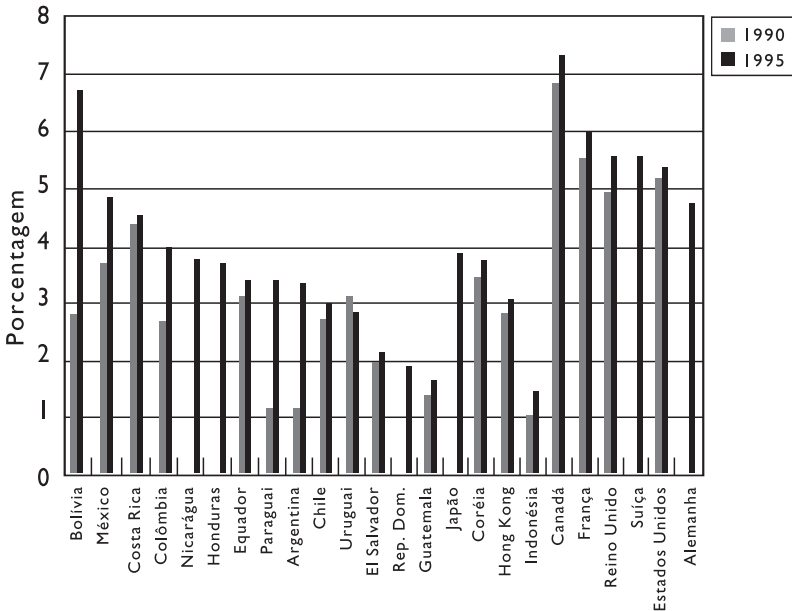
Rendimento em ciências de estudantes de 13 anos (1992)



Fonte: Schiefelbein, 1995.

## GRÁFICO 10

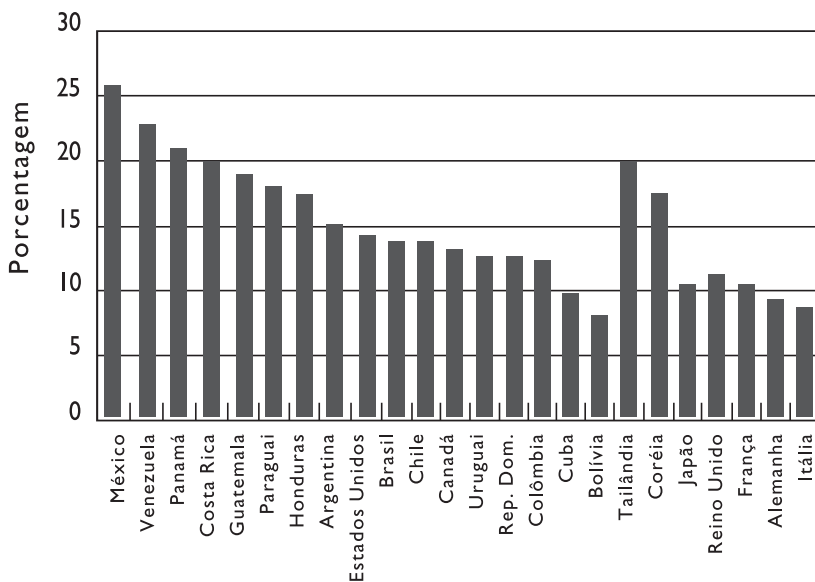
Gasto público em educação como porcentagem do PIB (1990-1995)



Fonte: UNESCO, 1999.

## GRÁFICO 11

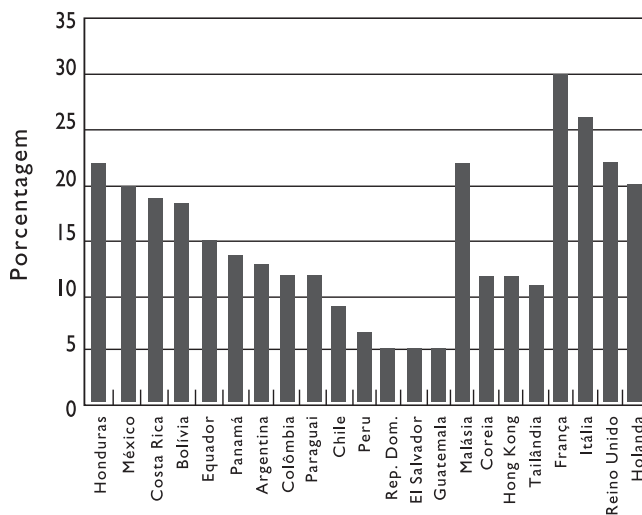
Gasto em educação como porcentagem do gasto público total (1995)



Fonte: UNESCO, 1998.

## GRÁFICO 12

Gasto por aluno de secundário como porcentagem do gasto *per capita*



Fonte: UNESCO, 1998.



## 2.

# CONTINUIDADES E RUPTURAS NO ENSINO SECUNDÁRIO NA EUROPA

*Joaquim Azevedo\**

## INTRODUÇÃO

O ensino secundário<sup>1</sup> na Europa está atualmente na agenda política de vários governos. Situado entre a educação básica para todos e o ensino superior, crescentemente de massa, o ensino e a formação de nível secundário<sup>2</sup> estão atravessando uma crise de identidade. Ao longo do texto serão descritas as principais tensões inerentes a essa crise no cenário europeu.

Em primeiro lugar, realiza-se uma contextualização social, porque é o passo indispensável para compreender os desafios que se lançam

---

\* *Joaquim Azevedo* é licenciado em História pela Universidade do Porto e doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Lisboa. Entre outras atividades, foi membro da Comissão de Reforma do Sistema Educativo; diretor geral do GETAP, Ministério da Educação, Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional, e membro do Comitê Diretor do CERI (Centro de estudos e Investigação sobre Inovação em Educação, da OCDE). Foi representante do governo português em vários seminários e conferências da UNESCO, OCDE e CE, Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário do XII governo constitucional, e membro eleito pelo Parlamento para o Conselho Nacional de Educação (mandato 1996/1999).

<sup>1</sup> O termo ensino secundário utiliza-se aqui como sinônimo de educação secundária superior ou educação secundária de segundo grau / ciclo, tal como se designa na grande maioria dos países europeus.

<sup>2</sup> O conceito de ensino e formação de nível secundário traduz melhor a complexidade da oferta educativa que existe hoje, para a população do grupo etário 16-18 anos. Engloba toda a oferta tradicional de base escolar e a formação profissional inicial, tanto no regime de alternância como no de base escolar.

sobre os sistemas escolares, em geral, e sobre as escolas de nível secundário, em particular. Segue uma breve apresentação da diversidade de modelos existentes no cenário europeu, tentando descrevê-los, sob diferentes pontos de vista e de algumas tendências que marcam a evolução dos sistemas nacionais de educação e de formação no nível universitário, na década de 90. Esta delimitação de tendências baseia-se num estudo que efetuei sobre as reformas do nível secundário, na Europa, centrado na primeira metade dos anos 90.<sup>3</sup>

Por último, propõe-se um debate em torno de alguns tipos de tensões por que passam as políticas educativas referentes a esse nível e que são comuns à generalidade dos países europeus. Essas tensões verificam-se entre pólos muito diversos, tais como: função seletiva e função social de promoção, preparação para a continuação de estudos e preparação para a vida ativa, perspectiva unificadora e perspectiva diferencial de trajetões e de instituições.

A reflexão conclui com uma perspectiva crítica dessas tensões e com um propósito de, no seio das ambigüidades reinantes nas reformas do ensino e da formação de nível secundário na Europa, encontrar vestígios de promessa de outros rumos, sob a proteção de novos conceitos, como o de metaprofissionalismo ou de escola de subjetivação e defendendo a idéia de urgente reinstitucionalização do “modelo moderno de educação escolar”.

## CONTEXTUALIZAÇÃO

A crise econômica que se desenvolveu a partir dos *cracks* do petróleo, na década de 70, teve grandes efeitos sociais e fortes repercussões nas políticas de educação e formação, sobretudo na educação secundária europeia. Na seqüência da formidável alta dos preços do petróleo – o primeiro choque do petróleo ocorreu em 1973-1974, e o segundo, em

---

<sup>3</sup> *O ensino secundário na Europa, nos anos 90. O neoprofissionalismo e a ação do sistema educativo mundial: um estudo internacional.* Lisboa: Universidade de Lisboa, 1998. (ver [www.cesae.pt / tese-ja.pdf](http://www.cesae.pt/tese-ja.pdf)). Este estudo limitou-se a nove países: Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Itália, Noruega, Suécia e Suíça.

1979/1980 – e da subsequente explosão inflacionária, teve início uma crise da economia capitalista que se revelaria como duradoura e cujo impacto está longe de terminar.

Ainda assim, os “impactos do petróleo” são uma ponta do iceberg e o *take-off* de um conjunto de mudanças que estavam, em curso, na sociedade e na economia contemporâneas. Vários autores analisam as alterações ocorridas e destacam sua intensidade e profundidade. Crozier (1995, p. 22), ao observar as últimas décadas do século XX, constata que “*o mundo mudou nesses últimos 20 anos, mais do que durante todo o século precedente*”. Para muitos autores, a sociedade industrial entra em rota de desaparecimento. Hobsbawn (1996, p. 395) afirma que a história dos 20 anos posteriores a 1973 é a de “*um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a desestabilização e a crise*”.

Outros autores afirmam que, depois das décadas de 50 e 60, em que se fizeram sentir, de modo inequívoco, os impactos previsíveis da geração da microeletrônica, existe uma nova sociedade em formação, na qual o conhecimento tem um papel central na configuração de novas atividades e serviços: a “*sociedade da informação*” ou a “*sociedade pós-industrial*”, como a denominaram Daniel Bell e Alain Touraine, respectivamente.

Enquanto a sociedade industrial repousava sobre o modelo da racionalização das atividades, o que permitia aplicar o movimento perpétuo do crescimento – produção de massa/consumo de massa, na expressão de Crozier –, a sociedade emergente se caracteriza pelo aparecimento de novas atividades econômicas, como as imateriais e os serviços de base relacional; a internacionalização crescente das atividades econômicas e o aumento da competição e dos desequilíbrios internacionais; e a incorporação generalizada das novas tecnologias, em particular as da informação e da comunicação. Tudo isso alterou de forma significativa os processos produtivos, desencadeando um efeito de reestruturação contínua da economia capitalista.

Assim, o sistema produtivo começa a exigir uma mobilidade mais acelerada da mão-de-obra e reduz os próprios ciclos de pertinência das qualificações, provocando uma rápida desatualização dos saberes e das competências.

Nesse quadro de mudança social, é importante ter em conta outros fenômenos sociais concomitantes como a urbanização, as mutações nas famílias e a própria explosão na demanda de educação escolar.

A urbanização está profundamente relacionada com as enormes transformações produzidas no setor agrícola no espaço europeu e com a transferência contínua da mão-de-obra em direção ao setor terciário e às indústrias de serviços. A estrutura familiar tradicional altera-se devido ao exercício de novos papéis sociais por parte da mulher, à acentuada diminuição do número de filhos por casal, o aumento dos divórcios e o crescimento de famílias monoparentais e de geometria variável.

A escolarização de massa, por sua vez, converte-se no principal veículo de mobilidade social e no trampolim elementar para as carreiras profissionais. Além disso, o mercado de trabalho começa a considerar, cada vez mais, os diplomas escolares como o primeiro critério de seleção e de recrutamento entre os que buscam trabalho (HUSÉN, 1990).

Foi, porém, particularmente com a queda das taxas de crescimento, com a crescente e contínua automatização e com os novos ímpetos de reestruturação da economia capitalista que se incrementou o desemprego, fato não habitual nas décadas imediatamente anteriores. Afetou, sobretudo, os jovens e, entre eles, as mulheres jovens. Lentamente, aquilo que parecia ter relação com um fenômeno de conjuntura – um desemprego do tipo friccional ou, até, um desemprego keynesiano e conjuntural (LESOURNE, 1996) – começou a adquirir contornos de fenômeno socioestrutural. Com efeito, a partir de meados da década de 70, as taxas de desemprego juvenil só raramente voltariam a descer, de modo expressivo, nos 20 anos seguintes, em que pese a diversidade de situações existentes na Europa.

A persistência do fenômeno do desemprego, que afetava em particular os mais jovens, em sua entrada no mercado de trabalho, marcaria profundamente a evolução da oferta e da demanda da educação secundária superior na Europa, nos 20 anos seguintes, mesmo quando, muitas vezes, esta fosse na retórica política uma motivação mais ou menos silenciada. Com grande frequência, as medidas reformadoras transformaram os problemas do desemprego juvenil em problemas educativos, como observa Lucie Tanguy (1995) em sua análise do caso da Grã-Bretanha, e também como já assinalaram Ginsburg & Cooper (1991), em sua análise mais global da relação entre as contradições dentro e entre a economia, o Estado, a família e a educação, por um lado, e a retórica reformadora no campo das políticas de educação, pelo outro.

De forma sistemática e generalizada, os governos começaram a adotar medidas de política educativa como suporte de políticas sociais, a fim de enfrentar o desemprego crescente entre os jovens. Desde meados da década de 70, esse foi o eixo central, em torno do qual giraram as políticas de educação e de formação, sobretudo no nível pós-obrigatório, e para o grupo etário de 16 a 19 anos, que era o mais exposto nesse contexto de mudanças vastas e imprevisíveis.

As conseqüências para o sistema escolar foram bastante profundas. Sob o efeito do aumento do desemprego, e num contexto de profunda reestruturação industrial, cristaliza-se a idéia de uma crise estrutural dos sistemas nacionais de educação. Começa-se a responsabilizar os sistemas educativos, nascidos e incrementados para acompanhar a modernidade e, mais recentemente, destinados a promover o bem-estar e a mobilidade social, supostamente de maneira articulada e quase mecânica, por não desempenhar na forma devida sua função de ajuste, diante da evolução da economia e do mercado de trabalho. Nesse sentido, também são culpados pelo próprio desemprego juvenil. No contexto novo, o clima de opinião predominante muda de modo substancial.

Na década de 90, a economia de mercado se difunde por todo o mundo, quase como uma referência econômica implacável, sobretudo depois da queda do Muro de Berlim e do desmembramento do império soviético. O mercado se globaliza e desenvolve um segmento empresarial de ponta, que incorpora amplamente as novas tecnologias da informação e da comunicação, e é muito competitivo, dominado que está por grandes empresas internacionais.

No nível produtivo, a substituição tecnológica mantém-se em ritmo forte, racionalizam -se os processos a fim de diminuir os custos de produção, e os níveis de desemprego associados não só se fazem permanentes, como alcançam também aqueles que obtiveram seus diplomas, em níveis mais altos de estudo. Além disso, junto com o desemprego, prolifera o subemprego de diplomados. Enquanto a educação superior se convertia progressivamente numa educação de massa, essa tendência só poderia reforçar-se (HALLS, 1994).

Juan Carlos Tedesco também observa que a massificação da educação secundária e superior torna possível um efeito de “superdiplomação” educativa, principalmente quando a evolução da

hierarquia dos empregos não acompanha a evolução dos novos níveis dos diplomas escolares; manifesta-se, então, um problema social grave de não-correspondência entre níveis educativos e postos de trabalho (TEDESCO, 1995). Mesmo assim, deve-se destacar, nesse quadro geral, a expansão progressiva da desregulação dos vínculos trabalhistas: novos empregos ou “atividades” sustentados por vínculos contratuais precários proliferam em toda a Europa.

Para os jovens do grupo etário, ora considerado, foi cada vez mais difícil vislumbrar o momento em que obteriam o primeiro emprego, sua duração e adequação à formação especializada recebida, assim como a natureza do vínculo contratual, o número de vezes que deveriam mudar de emprego, ao longo de sua vida profissional, e a quantidade e profundidade das atualizações de conhecimentos e competências que teriam de realizar, durante sua carreira profissional. Inclusive, surge a interrogação a respeito de se haveria sentido falar de carreira profissional, nos termos tradicionais, ou seja, tendo como referências fundamentais a estabilidade, a segurança, a progressão vertical e a longevidade.

Tudo levava a crer que era possível assegurar no futuro o funcionamento normal da economia capitalista, com os mesmos melhores níveis de produtividade e rendimento, e mantendo à margem do mercado de trabalho uma boa parte da mão-de-obra disponível. Para os novos candidatos e diplomados nos níveis pós-obrigatórios, esse universo problemático não deixaria, seguramente, de influir na orientação de suas opções escolares e em geral nas orientações da demanda social.

O tempo da ordem, da estabilidade, das referências com continuidade intergeracional, é um tempo encerrado. Como disse Alain Touraine (1997, p. 23), *“começou o tempo da mudança, como categoria social da experiência pessoal e da organização social”*. Nesses tempos novos de transformações tão rápidas, os indivíduos têm consciência de que estão desorientados, sem liberdade, incapazes de produzir-se a si mesmos, esmagados entre uma cidadania mundial sem responsabilidades, direitos ou deveres e um espaço privado e ensimesmado, submerso também nas ondas da cultura mundial (TOURAINÉ, 1997).

A retórica subjacente nas políticas de educação foi mudando na transição das décadas de 70 e de 80. Desenvolve-se uma importante retórica técnica e política que, à luz da intensa reestruturação da economia, argu-

menta que “a produção em massa e a organização taylorista do trabalho, a ela associada, mostram-se cada vez mais disfuncionais devido a sua rigidez e falta de adaptabilidade” (KOVACS, 1991, p.16). A economia capitalista evoluiria, assim, em direção a sistemas de produção pós-tayloristas e flexíveis.

Com a passagem descontínua e progressiva de um modelo taylorista para um modelo pós-taylorista de produção, assentado na flexibilidade e caracterizado por um novo tipo de organização, essa retórica técnico-econômica defende, ainda, as qualificações requeridas em determinados níveis do exercício profissional, as quais registram também evoluções muito significativas.

O novo tipo de produção e organização associa-se ao exercício profissional de tarefas mais amplas e complexas: o trabalho em equipe; o autocontrole de execução de tarefas pelos grupos de trabalho; o entrelaçamento entre as tarefas de concepção/control e execução; a autonomia e a responsabilidade das equipes de trabalho; e recorre-se a conhecimentos técnicos, teóricos e empíricos mais amplos e à capacidade de adaptação de cada um às transformações permanentes.

Por meio desse discurso dominante, difunde-se uma visão particularmente otimista acerca do impacto da reestruturação da economia capitalista, dos modelos de produção e de organização do trabalho. Atribuem-se a eles novas características, em geral sem nenhuma reserva ou efeito negativo, que vão desde a organização do trabalho em equipe, da criatividade, da iniciativa e da cobrança constante do conhecimento, até os poderes amplos de decisão das equipes de trabalho, e a inovação permanente. Dessa forma, o “*novo sistema produtivo*” centra-se no uso intensivo de conhecimentos e é potencialmente gerador de uma maior realização humana pelo trabalho, que agora exige nova “*inteligência coletiva*” (BROWN & LAUDER, 1995).

Obviamente, esse novo quadro repercute no emprego. As grandes tendências que se verificam são:

- crescimento do desemprego, que atinge valores superiores a 20% da população ativa em vários países desenvolvidos;
- terceirização extensiva da mão-de-obra e redução do emprego industrial;
- aumento do emprego associado a funções mais qualificadas e incremento do recrutamento de quadros altamente qualificados;

- inclusão do emprego e do exercício profissional numa enorme nuvem de incerteza, com relação aos tipos de profissões que serão exercidas ao longo da vida profissional, sua duração, o conteúdo de cada atividade profissional e o modelo de contratação;
- progressiva deterioração dos vínculos contratuais, maior flexibilidade na gestão das carreiras profissionais e maior mobilidade intra-empresas e entre-empresas;
- tendência à valorização progressiva do auto-emprego e do teletrabalho.

Entre todas essas tendências, talvez a mais evidente e a que deixa marcas sociais mais fortes seja a dualização crescente do mercado de trabalho. De um lado, estão as elites ativas, os “*trabalhadores autoprogramáveis*” e muito produtivos, conforme declara Manuel Castells (1998), ou os “*trabalhadores analistas-simbólicos*”, nos termos de Robert Reich (1993). Do outro lado, situa-se o trabalho genérico e prescindível, a massa dos trabalhadores que, cada vez mais inseguros, circulam entre os postos de trabalho disponíveis. A educação escolar não é alheia a esta grande fragmentação, ao contrário, está em seu centro.

Se às transformações na esfera da produção somam-se aquelas que provêm dos novos efeitos da acumulação, da transmissão e do uso da informação, e as que derivam em geral da aplicação das novas tecnologias da informação e da comunicação, então se conclui, quase de forma obrigatória, que “*o fato mais relevante é o consenso em reconhecer que o conhecimento constitui a variável mais importante na explicação das novas formas de organização social e econômica*”, como afirma Juan Carlos Tedesco (1995, p. 22). Neste campo, o sistema escolar, produtor e distribuidor de conhecimentos e títulos, adquire nova importância que o referido autor denomina “*historicamente inédita*”.

Atualmente, diante das reestruturações em curso na economia, formula-se uma retórica que valoriza o papel dos sistemas de ensino e de formação, na produção de um conjunto de saberes e de competências gerais e profissionais que tradicionalmente os modelos formadores de preparação para o trabalho produtivo, por estarem sempre muito preocupados com o desenvolvimento de qualificações técnicas e concentrados no esforço de especialização profissional, não desenvolviam. Esse é o



novo mandato social, de caráter fortemente econômico, relativo às qualificações que se exigem dos trabalhadores, ao ingressar no mercado de trabalho e concomitantemente do sistema de educação e de formação.<sup>4</sup>

O sociólogo Alain Touraine (1997) analisa esse quadro genérico de transformações em que sobressaem, por um lado, a universalização econômica e financeira, o poder dos mercados e a economia “dessocializada” e, por outro, o nacionalismo cultural, o poder da identidade nacional e das pertinências coletivas, como um quadro de “desmodernização”, que engloba processos complexos de desinstitucionalização, despolitização e dessocialização (entendida como o desaparecimento dos papéis, normas e valores sociais comuns, com que se construía o mundo vivido). Nesse contexto, Touraine se interroga sobre o lugar da liberdade e do sujeito pessoal, enquanto construtor de sua própria existência.

Antes de continuar com a análise, é importante entender do que falamos, em termos de educação e formação de nível secundário na Europa.

## OS MODELOS DE REFERÊNCIA

A Europa apresenta certa diversidade de configurações dos sistemas escolares nacionais que estão muito ligadas aos tecidos sociais locais e às opções políticas dos diferentes países. Quanto ao ensino e à formação de nível secundário, podemos mencionar três modelos principais no cenário europeu: o escolar, o dual e o não-formal. Esses modelos não se excluem mutuamente. Em alguns casos, predomina um deles, em outros, coexistem dois e, em vários outros, coexistem os três, dentro da oferta pública e privada de um mesmo sistema educativo nacional.

Nesse nível e para essa população, o **modelo escolar** de educação secundária compreende as instituições que oferecem cursos normalmente estruturados em três trajetos: o geral ou acadêmico, o técnico e o profissional. A oferta estrutura-se de forma exclusiva ou quase exclusiva,

---

<sup>4</sup> Por mandato social, entendemos aqui um conjunto articulado de requisitos que certos grupos sociais, organizações internacionais, redes de peritos e setores de atividade social geralmente identificam, de maneira mais ou menos explícita e coerente, para sustentar determinado ordenamento social global, e o cumprimento de certas funções por parte de subsistemas sociais, como o do ensino e da formação profissional inicial.

a partir do *locus* escolar. O setor encontra-se sob a tutela da administração educativa e são registradas evoluções recentes em direção à distribuição de responsabilidades com outros departamentos da administração e com outros agentes sociais.

O **modelo dual** ou de “formação e alternância” corresponde a uma oferta de formação profissional inicial que se torna, ao mesmo tempo, centro de ensino-formação e empresa. A direção é tripartida ou mista, dos empresários e da administração pública, e os cursos levam à obtenção de diplomas reconhecidos por ambas as partes.

O **modelo não-formal** compreende uma gama de programas de formação e de formação-emprego, desenvolvidos com a intervenção do Estado e das empresas, que integra cursos de duração superior a um ano e cursos de duração inferior. Esse setor sinaliza a constituição de uma alternativa para os estudos escolares e para o desemprego, abrangendo jovens que já saíram do sistema escolar e que buscam uma qualificação específica a fim de ingressar no mercado de trabalho. Mesmo assim, não se confunde com a educação informal, uma vez que se trata de formações organizadas e sistemáticas, bem planejadas e com caráter deliberadamente capacitador, destinadas normalmente a grupos específicos da população.

Nesses últimos modelos organizativos, subjazem, entre outros aspectos, modos diferentes de compreender a função social da educação e a formação de nível secundário, assim como diferentes culturas nacionais, diversos modos de organização social e produtiva e distintas trajetórias históricas de desenvolvimento do ensino secundário tradicional, de tipo médio, muito ligado à função propedêutica de estudos superiores.

No Quadro 1, observa-se que esses modelos caracterizam-se por uma qualidade predominante, dada por um *locus* privilegiado onde transcorre a formação, pela orientação e o controle de iniciativa da oferta de formação, e pelo tipo de diploma que trazem. De modo crescente, quase todos os países europeus valem-se das três modalidades de ensino e formação, como forma de fazer expandir a oferta e responder a uma demanda de massa, socialmente muito heterogênea, sem que, no entanto, se eliminem os predomínios de culturas “educacionalistas” e “profissionalistas”, de acordo com cada contexto nacional.

## ALGUMAS TENDÊNCIAS NAS REFORMAS DA DÉCADA DE 90

Uma primeira tendência que se observa nas reformas educativas, que incidiram sobre o ensino e a formação de nível secundário na Europa, é a integração entre cursos e carreiras de formação, até então diferenciados; a construção de novos troncos comuns de formação, predominantemente situados nos primeiros anos dos cursos, e a desespecialização, ou seja, a redução do número de especializações contidas nas carreiras técnicas e profissionais.

A integração curricular é a principal dinâmica presente nessa tendência geral. Percorre diversos caminhos e alcança graus diferentes, conforme os contextos sociais nacionais e suas próprias histórias educacionais. Embora, em alguns casos, pretenda-se levar a integração até a criação de um único tipo de escola de nível secundário, como aconteceu na Suécia, na maioria das vezes traduz-se num modelo de “convergência subestrutural”, conforme Kämäräinen (1995), no qual permanecem, lado a lado, as diversas carreiras e os vários tipos de instituições de educação e de formação, integrando-se tão-somente componentes dos currículos.

Esse processo estende-se ao longo de amplo campo de possibilidades, desde a duração dos cursos até a organização dos currículos em componentes idênticos para todas as carreiras, até a eventualidade da frequência de mais de um tipo de escola, a fim de realizar um único curso de educação secundária. Um dos campos, no entanto, em que a integração é mais evidente e recente, é a aproximação entre os distintos modelos de educação e formação – escolar, dual e não-formal –, que se interpenetram em virtude da proteção que a maior parte dos governos europeus se vê forçada a exercer para eles, com caráter de permanência. A não-especialização apóia-se nas modalidades escolares de ensino técnico e de formação profissional inicial. No Quadro 2, algumas dessas situações podem ser visualizadas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Às vezes, como nos casos da Espanha e de Portugal, o leque das especializações permanece no nível secundário. É transferido somente a partir do ensino regular até novas modalidades de formação profissional inicial (por exemplo, módulos profissionais na Espanha e escolas profissionais, em Portugal).

A diversidade de caminhos, que o movimento desespecializador e integrador percorre, requer um esforço de sistematização. Dessa forma, fica-se diante de dois tipos principais de estratégias de integração:

1. **A primeira** busca a integração estrutural entre as modalidades e as instituições de ensino geral e as de formação técnica e profissional, com possibilidade de oferecer aos jovens, do grupo etário de 16-18/19 anos, um currículo mais unificado possível, combinando formação teórica e prática com formação acadêmica e profissional. Essa estratégia também se introduz no esforço político de estabelecer a paridade entre carreiras formativas, com aspecto mais acentuadamente profissional, e as mais gerais e acadêmicas.

A unificação que se estabelece nesse tipo de políticas de educação está longe de traduzir-se na proposta de um currículo único, geral e comum para a educação secundária. Embora seja certo que se empregue, cada vez mais, ênfase na oferta de um *core curriculum* geral e comum, por outro lado deixa-se à livre escolha de cada jovem a construção de carreiras formativas individuais, de base mais optativa. Se a integração é evidente e aumenta, de forma inequívoca, a livre escolha individual e a flexibilidade curricular também o fazem. Tal como dissemos, é tênue a integração estrutural no cenário europeu.

2. **A segunda** estratégia reúne um conjunto de medidas de integração estrutural, uma vez que deixa de lado – ao menos, no momento – a integração entre instituições de educação e de formação que, habitualmente, possuem histórias muito diferentes. O núcleo dessa estratégia é a ruptura de barreiras e a aproximação entre si de vias, até agora diferenciadas e estanques. Seus objetivos são, como regra geral, a demanda de permeabilidade entre as diferentes carreiras e a determinação da paridade legal entre elas.

No leque amplo de medidas, destacam-se cinco mais importantes, três das quais têm incidência curricular, e as restantes são de caráter mais geral.

Com maior incidência curricular:

- a) estabelecimento de perfis de formação com uma estrutura comum de componentes (formação geral, formação científica, formação prática, área optativa e formação em ateliê, entre outros) para as diversas carreiras existentes nos diferentes tipos

de escolas e centros de formação que ainda permanecem institucionalmente separados;

- b) integração curricular mais limitada que a anterior, porém igualmente significativa, seja devido à adoção de estrutura modular para todas as disciplinas de todas as carreiras ou de uma parte delas, seja pela criação de uma gama de opções nos diferentes cursos e carreiras, tendendo, especialmente, a facilitar as pontes entre eles;
- c) inclusão de novos conteúdos disciplinares e revisão do número de anos de duração dos cursos de formação técnica e profissional, de modo a ampliar seus objetivos e aproximar esses cursos aos das carreiras tradicionais de formação geral acadêmica.

De caráter mais geral:

- a) estabelecimento de novas regras, tanto de equivalência legal entre diplomas obtidos por diferentes vias de educação e formação como de acesso a cursos de ensino pós-secundário e superior, abrindo o leque de oportunidades para os diplomados pela educação técnica e pela formação profissional;
- b) desenvolvimento (geralmente, ainda experimental) de mecanismos de cooperação entre diferentes instituições de educação e de formação, flexibilizando carreiras individuais e aumentando as possibilidades de escolha dos jovens que podem chegar a frequentar mais de um estabelecimento de ensino e de formação, para realizar apenas um curso de educação secundária.

Vários autores confirmam também a tendência desespecializada e “generalizante”, configurando-a como um movimento importante e comum das políticas educativas na Europa (SANTOS, 1989; GARCÍA GARRIDO, 1992; LECLERCQ & RAULT, 1992; AZEVEDO, 1998).

Além dessa primeira tendência geral e bastante comum na recente revolução do ensino e na formação de nível secundário, é importante destacar outras que são concomitantes e igualmente comuns a vários países europeus:

1. A persistência da tendência para o prolongamento dos ciclos unificados de estudos e para a extensão intrínseca do ciclo básico comum e obrigatório, como nos casos da Itália, Espanha e Holanda, e ainda para o adiamento da idade em que o aluno tenha que optar entre carreiras alternativas de formação.

2. A criação de novos sistemas de permeabilidade entre as diferentes carreiras de educação e de formação, geral e profissional, por meio da instauração de passagens entre cursos, mesmo com diferentes graus de dificuldade no processo de transição. Entre os países que criaram esse sistema, encontram-se: Espanha e França – embora com um alto grau de rigidez – Dinamarca, Suécia, Holanda e Finlândia. Este último país é o que apresenta maior grau de flexibilidade.

3. A criação de novos troncos comuns de formação, semelhantes para todas as carreiras desse nível de educação e de formação, em geral com um ou dois anos de duração. Uma vez finalizados, admite-se novamente uma especialização mais ou menos acentuada, conforme os países. Essa via reformista foi observada, sobretudo, nos casos de Holanda, Suíça, Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia.

4. A reestruturação dos planos de estudos desse nível de educação e de formação num modelo de diversos componentes. O primeiro deles é o conjunto de disciplinas gerais e comuns, seguido por um componente específico ligado ao curso que se escolhe, um componente optativo individual e, em alguns casos, um componente voltado mais para a formação prática em empresa, que deve ser elaborado pela escola. No caso da Suécia e da Suíça, existe também um componente de projeto individual ou de ateliê que cada aluno desenvolve. A essa nova estrutura curricular, em seus componentes optativos, e também à introdução de uma organização curricular modular atribui-se, normalmente, em caráter oficial, o papel de reforço da opcionalidade e da individualidade das carreiras escolares que os jovens podem seguir. Além dos países mencionados, esse propósito também é acentuado nos casos da Finlândia, Noruega, França e Itália.

5. Verifica-se que os agentes sociais, especialmente os empregadores, começam a exercer em diversos países uma intervenção direta mais reforçada no plano nacional, regional e local, na construção dos planos de estudo desse nível de educação e de formação. Esse procedimento incide sobre todas as carreiras de formação pós-obrigatória, nos

casos em que os países optam por integrar as diferentes carreiras, rompendo as barreiras tradicionais entre a educação geral e a educação profissional, e as respectivas instituições de formação ou, então, mantêm-se ligado às carreiras estritamente técnicas e profissionais. A presença dos agentes sociais é reforçada nos casos da França, Holanda, Dinamarca, Noruega, Finlândia, Espanha e Itália.

Freqüentemente, essa tendência surge associada a uma descentralização da administração desses segmentos de educação e de formação, e com uma maior autonomia dos estabelecimentos educativos e de formação, circunstância que, em maior ou menor grau, ocorre em todos os casos a que nos referimos.

6. Ao ampliar a oferta de formação pós-obrigatória – estabelecendo vasta gama de cursos e programas de formação e articulando os modelos escolar, dual e não-formal, com a finalidade de incorporar o maior número possível de jovens da respectiva faixa etária –, grande parte dos países combina a integração entre modalidades de educação e formação, com reforço da diversificação interna, no nível das opções e dos cursos.

7. Em algumas das reformas, em análise, se introduzem nos currículos períodos obrigatórios e mais ou menos longos, destinados à realização de experiências de trabalho. Estas destinam-se aos alunos que pretendem obter um diploma técnico e profissional e são reforçadas nos casos da Itália, Espanha, Finlândia, Dinamarca, Suécia e França.

8. Por último, vários são os países que enfatizam, em seu discurso reformador, o objetivo de imprimir maior flexibilidade ao ensino e à formação nesse nível. A flexibilidade refere-se a diferentes aspectos: a possibilidade de combinar disciplinas de distintos tipos de cursos e também de escolas, como é o caso mais extremo da Finlândia; a já mencionada permeabilidade entre as carreiras e os cursos; a exigência de responder à diversidade de interesses e aptidões dos jovens, assim como a suas necessidades de orientação, como se apresenta nos casos da Noruega, Suécia e Finlândia; a necessidade de aproximar mais certos componentes terminais e optativos dos cursos com os requisitos locais do setor produtivo, como está dito no caso da Noruega; e a possibilidade de que as escolas organizem seus cursos de modo diferenciado, em função de um conjunto estabelecido de critérios, conforme fica claro no caso da França.

Depois de haver descrito as tendências reformistas na educação e na formação de nível secundário, que se produzem na década de 90 na Europa, é importante discuti-las à luz de algumas contribuições teóricas que o esforço da sociologia da educação e da sociologia do trabalho permite mobilizar. Para uma abordagem mais fácil, a discussão centra-se em torno da apresentação de um campo de tensões e conflitos que atravessam esse nível de educação e de formação.

## **UMA ARCA CHEIA DE TENSÕES**

A crise que a educação e a formação de nível secundário na Europa atravessa é a expressão de tensões e conflitos eventualmente insuperáveis que ocorrem em seu interior. É como se estivéssemos diante de uma casa em que não há pão, onde todos gritam e discutem e ninguém tem razão.

Entre essas tensões, existem algumas que se destacam por sua atualidade e sua articulação com as tendências recentes das reformas da educação e da formação de nível secundário:

1. A tensão entre uma função seletiva e uma função social de promoção do desenvolvimento humano de todos os jovens. Do ponto de vista diacrônico, e retomando uma categorização de Martín Trow (1978), predomina na Europa, como oferta formativa estatal para o grupo etário de 16-19 anos, o modelo de ensino médio, equivalente a uma educação que esteve tradicionalmente destinada às elites e propedêutica dos estudos superiores.

Na medida em que esse grupo etário foi ficando afastado do acesso ao mercado de trabalho e a demanda do nível universitário se massificou, começou a crescer uma bipolarização: por um lado, perspectiva de educação e formação como preparação para estudos superiores universitários e não-universitários; por outro, perspectiva de educação e de formação mais multidimensional, em que a preparação para estudos posteriores surge ao lado de outras funções sociais relevantes, e a educação e a formação de nível secundário manifestam-se como mais autônomas, com finalidades educativas próprias.



Essa bipolarização também se pode analisar como uma tensão entre uma educação secundária de massa, uma segunda etapa de educação universal e pré-obrigatória, que aproxima cada vez mais o nível secundário das missões e configurações organizacionais da educação básica, e uma educação superior de massa, porém fortemente hierarquizada, que conduz o nível secundário para um ordenamento orientado de cima para baixo, disposto regressivamente e condicionado pelas missões de estratificação e seleção de jovens para o acesso aos diversos tipos de diplomas.<sup>6</sup>

É possível, no entanto, observar que esse nível de educação e de formação evoluiu mais como um recipiente que se amplia linearmente para receber a demanda crescente, do que como uma constelação de modalidades e de carreiras, real e qualitativamente orientadas, para incorporar a diversidade sociocultural, que ora inunda os países europeus, e para promover cada um dos jovens nas distintas dimensões do desenvolvimento humano.

Entre a missão mais explícita do nível secundário – que se enuncia retoricamente dentro de um referente promocional, democrático e pluridimensional – e a missão mais implícita e habitualmente não expressada, existe enorme conflito que confunde e desorienta políticas e agentes sociais e que, por força de não ser revelado, discutido e nem assumido, é um fator de perda de coerência, de qualidade e de relevância educativa da oferta de educação e de formação.

**2.** A grande tensão entre uma missão seletiva e uma missão promocional do desenvolvimento dos jovens traduz-se e reflete-se em vários outros conflitos presentes nesse nível de educação e formação. No meio deles, destacam-se as disputas entre a preparação para o exercício profissional e a preparação para a educação superior, e entre ramos de ensino médio e ramos técnicos, escolas técnicas e escolas profissionais.

Mesmo que não pareça, a tensão entre esses diferentes pólos está contida dentro da discussão da missão seletiva da educação e da formação de nível secundário. Na realidade, se a educação e a forma-

---

<sup>6</sup> Cada vez mais, a educação superior acolhe uma diversidade de carreiras, cursos e diplomas fortemente hierarquizados e conducentes a estatutos sociais diferenciados (cursos curtos profissionalizantes, cursos de ensino superior politécnico, cursos universitários, cursos de pós-graduação, mestrados e doutorados, cursos de pós-doutorado).

ção se organizassem em torno do presente dos alunos, do desenvolvimento de todas as suas capacidades, segundo Alves (1999), numa perspectiva multidimensional de preparação para o exercício de cidadania livre e responsável, para o exercício de uma multiplicidade de papéis sociais de suporte para a construção de projetos pessoais de vida, e esse nível de educação se fizesse bastante mais autônomo, se tornaria perfeitamente secundária e quase irrelevante a “magna” questão de saber se a educação e a formação de nível secundário devem preparar os jovens para o exercício profissional ou para a educação superior, se devem estruturar-se em escolas de ensino médio, em escolas técnicas ou em escolas profissionais.

Nesse plano do desenvolvimento humano, em que a orientação e a busca de identidade pessoal são uma questão educacional central<sup>7</sup>, qualquer tipo de escola e qualquer carreira de educação e de formação devem servir a esse objetivo nuclear.

O predomínio da seletividade é bem mais visível no tipo de diferenciação que se promove, baseada em diferentes modelos de organização curricular e em diversos regimes de exames e de acesso a estudos posteriores, o que se traduz, necessariamente, em diferentes tipos de demanda social para as distintas modalidades.

Apesar de tudo, e sempre que essa formação for demasiado especializada e condicionada por perfis profissionais configurados por postos concretos de trabalho, preparar para o exercício profissional pode ser uma missão educacional mais relevante do que “*preparar os jovens para a educação superior*”. Essa “preparação” equivale, muitas vezes, a uma mera familiarização dos jovens com o currículo oculto e com as missões implícitas de adaptação ao ordenamento social estabelecido.

Assim, as lógicas, propedêutica e terminal, enfrentam-se no seio da perspectiva seletiva da educação e da formação de nível secundário e tendem a ocupar o terreno do debate, esgotando-o. Por outro lado, essas mesmas lógicas continuam encerrando a educação num funcionalismo socializante, de inclinação impessoal e coletivista.

---

<sup>7</sup> É essa nova (velha) centralidade que leva Alain Touraine (1997, p. 374) a declarar: “É preciso renunciar a uma educação para a sociedade” e propor a escola da subjetivação como alternativa à escola da socialização.

3. A educação e a formação de nível secundário costumam revelar outra tensão entre uma perspectiva unificadora e uma perspectiva diferenciadora de carreiras e de instituições. No cenário europeu, a probabilidade desse conflito é vasta e profunda.

Por um lado, há tradições e situações muito diversas quanto ao momento em que se inicia a diversificação. Existem modelos de diversificação precoce e de diversificação tardia (Quadro 3), e quanto ao tipo de integração e unificação que efetivamente se pretende conseguir e se alcança.<sup>8</sup>

Em geral, a educação secundária europeia apresenta-se diversificada. Todavia, registram-se movimentos, cada vez mais insistentes e dirigidos, que têm por objeto a aproximação entre as distintas carreiras e cursos e a conseqüente redução da diversidade. Estão nesse caso, por exemplo, as já mencionadas reformas que tendem a reduzir as especializações dos ramos técnicos e profissionais e pretendem aumentar as disciplinas curriculares relacionadas com a educação geral acadêmica.

A reflexão empreendida permite um novo esforço de categorização ao redor da questão da integração-unificação-diversificação. Assim, na formulação do Quadro 4, esquematiza-se a elasticidade de configurações existentes na educação secundária da Europa.

Com base na observação de Kämäräinen (1995), é muito freqüente que as tentativas de integração e unificação se traduzam somente em uma melhor justaposição entre as diferentes carreiras e cursos, seja por aproximação nominal ou por convergência entre os planos de estudo, sem que isto altere de modo significativo as relações entre diferentes linhas e tipos de escolas e, sobretudo, entre tipos de diplomas e projetos de prestígio associados a eles.

---

<sup>8</sup> A diversificação escolar pode ser analisada a partir de duas óticas principais: o momento e o modo em que ocorre. No que diz respeito ao momento, pode considerar-se precoce ou tardia. É precoce, se acontece dentro do período da escolaridade obrigatória que, na grande maioria dos países europeus, é uma escolaridade geral e comum. É tardia quando surge depois de finalizada a escolaridade obrigatória.

Quanto ao modo, a diversificação pode ser só curricular, ou seja, nasce no seio de carreiras e modalidades, dentro de um mesmo tipo de instituição educativa, ou institucional ou estrutural, quando diferentes carreiras de formação se oferecem a um mesmo grupo etário em diferentes instituições (por exemplo, liceus, escolas técnicas, escolas profissionais, centros de formação profissional).

Por outro lado, em diversos países europeus, na medida em que evoluem a integração e a unificação curricular e até institucional desse segmento do sistema de educação, a diversificação tende a correr em direção ao nível seguinte, o ensino pós-secundário e superior, no qual se introduziu uma série de novas modalidades de formação e de diplomas.<sup>9</sup>

A esse respeito, Levin (1978) já havia observado que a maior unificação no nível secundário conduz necessariamente a uma maior diversificação nos níveis seguintes.

As perspectivas integradora e unificadora ganham cada vez mais relevância política, passando até a primeira linha da retórica que legitima as reformas desse nível de educação. Essa tendência sustenta-se em três pilares principais:

1. Do ponto de vista político, adquire enorme importância a retórica econômica ao argumentar que a generalização das aplicações das novas tecnologias da informação e da comunicação requer uma mão-de-obra cada vez mais qualificada, e que a velocidade e envergadura das transformações, que ocorrem nos processos de produção, nos produtos, nos mercados e nas organizações do trabalho, aconselham que os sistemas de educação e formação inicial se orientem sempre mais no sentido de uma formação geral e polivalente, capaz de fomentar a aquisição de “*competências gerais e transferíveis*” (OCDE, 1989). Essa transformação seria a única capacitada para evitar a obsolescência dos saberes e das competências ao longo das incertas carreiras profissionais que atualmente são traçadas.

2. Esse discurso econômico tende a traduzir-se em reformas educativas que se propõem a reforçar a chamada educação “geral” (melhor dizendo, acadêmica) ou a formação sociocultural dos jovens. Desse modo, se garantiria aos futuros profissionais a polivalência e a adaptação necessárias para ingressar no mercado de trabalho.

3. Diante da retração do mercado do primeiro emprego e das atitudes dos empregadores e suas estratégias concretas de recrutamento<sup>10</sup>,

---

<sup>9</sup> Ver nota 5.

<sup>10</sup> Acerca das práticas concretas de recrutamento por parte dos empregadores. Ver os estudos sobre o caso de Portugal, em AZEVEDO, 1990, 1999; AIP (1997).

a demanda social opta cada vez mais (mesmo na Alemanha, onde predomina o modelo “dual”) pela freqüência de carreiras gerais ou de ensino médio, não por serem as mais relevantes, do ponto de vista educativo, mas exatamente porque são as que conduzem, mais direta e rapidamente, à obtenção dos mais altos títulos escolares, que constituem a principal defesa contra o desemprego e a maior vantagem para alcançar alguma mobilidade social ascendente.<sup>11</sup>

Esta racionalidade tem-se traduzido vivamente em reformas da educação e da formação de nível secundário e, em particular, dos segmentos de educação técnica e profissional, o que alguns autores denominam reformas neoprofissionalistas.

O neoprofissionalismo consiste num movimento recente de políticas educativas européias, posicionado em torno dos quatro eixos mencionados que se pode resumir em: a) redução do número de especializações técnico-profissionais que existem no sistema de educação e de formação, evoluindo para planos de estudos mais nucleares e polivalentes; b) instalação e esforço dos troncos comuns de formação, obrigatórios em todas as carreiras de educação e de formação, e o aumento expressivo da formação geral acadêmica em todas essas carreiras; c) estabelecimento de novos sistemas de equivalências entre cursos e entre carreiras de educação e de formação, de tipo geral e de tipo técnico e profissional, e a criação de passagens entre esses mesmos cursos e carreiras; d) desenvolvimento de uma vasta gama de cursos e de modalidades de educação e de formação, em nível da educação secundária, que criam novo e amplo mercado de formação para o grupo etário de 16-18/19 anos.

Atribui-se também ao neoprofissionalismo um caráter social que se traduz pela crença nas potencialidades da flexibilização curricular e das novas formas de interpenetração entre os componentes geral e profissional, seja como antídotos contra certo determinismo técnico, abrindo-se para uma nova compreensão do trabalho e de suas configurações

---

<sup>11</sup> Caberia introduzir aqui uma reflexão mais profunda sobre a crise dos títulos que acontece na Europa, junto com o aparecimento do desemprego dos egressos da educação superior que, em alguns países, já atinge muitos milhões de jovens na entrada do mercado de trabalho.

éticas, culturais, políticas e econômicas, seja pelo fato de pretender acolher no sistema educativo uma maior diversidade social de jovens, mediante uma ampliação da oferta.

A ideologia neoprofissionalista compartilha duas características importantes com o profissionalismo tradicional: por um lado, está imersa numa retórica otimista, a respeito do valor de troca da educação técnica e da formação profissional, e de toda a formação para o trabalho e para o exercício profissional, mantendo o sistema educativo no círculo funcional e ocupacional, agora mais como importante fator de adaptabilidade e de empregabilidade; por outro lado, sustenta uma visão dicotômica entre educação geral e educação técnica e formação profissional, o que equivale a enredar-se na função seletiva da educação e da formação de nível secundário, e a postergar a adoção do referencial educativo promocional do desenvolvimento humano como elemento principal.

## **DO NEOPROFISSIONALISMO AO METAPROFISSIONALISMO**

Outro conceito, que se encontra na linha dos anteriores e que tenciona mostrar a superação de alguns dos dilemas debatidos, é o de metaprofissionalismo. O metaprofissionalismo corresponde à outra fase na evolução dos sistemas educativos, em que já não se considera o aluno como o objeto central do jogo de inter-relações entre a economia e a produção das qualificações, porém como o sujeito que quer e também é capaz de construir seu lugar social e algum outro tipo de relação entre esses campos sociais.

A perspectiva metaprofissionalista interroga e questiona o próprio neoprofissionalismo em sua formulação de aproximação da educação profissional com a educação geral acadêmica, adotando um quadro mais realista na análise da relação educação-economia.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Mesmo que não seja este o momento para explicitar a relação entre economia e educação, entendo-a como uma longa história de desajuste crônico que leva muitos dirigentes políticos a sistematicamente tomarem medidas de reajuste entre economia e educação, que não passam de modos efêmeros de mudar tudo para que tudo, mais cedo ou mais tarde, permaneça igual.

Enquanto predominar, na concepção da educação secundária, uma matriz funcional, coletivista e instrumental, será inevitável a diversificação entre modalidades e tipos de ensino, com o selo de uma hierarquia de prestígio associada. Sendo assim, impõem-se três conclusões. Em primeiro lugar, tende-se a identificar todas as carreiras escolares e formadoras e as modalidades de educação secundária superior que, nos países em que predomina o modelo escolar, não estão destinadas ao acesso privilegiado a estudos superiores, como marcadas desde a origem pelo desprestígio social.

Em segundo lugar, a diversificação curricular e institucional constitui uma inevitabilidade intrínseca à função seletiva dos sistemas escolares e ocorrerá sempre, seja qual for o nível escolar em que se produza. É comum verificar sua maior incidência no segmento pós-obrigatório e constatar seu deslocamento em direção à educação pós-secundária, o que já sucede em grande parte dos Estados Unidos e no Japão. Estranho seria, em vez disso, que sumisse totalmente, ao desaparecer de um determinado segmento do sistema escolar.

Em terceiro lugar, por mais amplo que seja o leque da oferta educativa, o modelo escolar polarizado pelo ensino superior tenderá sempre a estender seu manto de prestígio sobre as outras formas de educação escolar mais ou menos formais. Nessa ordem de idéias, é provável que, nas reformas dos segmentos de educação técnica e profissional, esteja presente um movimento de aproximação e quase identificação com o referencial principal, o modelo escolar assim polarizado e prestigiado.

O debate ideológico, que atravessa transversalmente as políticas educativas nacionais, tem-se mantido preso no conflito entre o papel dominante do modelo de educação geral e pré-universitária e o papel relevante que se atribui no discurso político ao ensino técnico e à formação profissional.

Embora no ordenamento das políticas de educação e de formação, sobretudo nos países em que predomina o modelo escolar no secundário<sup>13</sup>, tenha-se atribuído importância considerável a este último

---

<sup>13</sup> Em países, como Alemanha, Áustria e Suíça, onde predomina o modelo dual, e a frequência da educação e da formação de nível secundário está situada principalmente nas áreas técnicas e profissionais (mais de 70%), existem outra organização social e produtiva e outra relação entre a produção de qualificação e o mercado de trabalho, que afetam de outro modo a relação educação geral / acadêmica e educação técnica e profissional. Ver: MAURICE, SELIER & SILVESTRE, 1982; MAURICE, 1989.

tipo de educação e de formação profissional, o fator estrutural continua influenciando muito sobre as escolhas, com seu *rationale* de educação escolhida, acesso privilegiado aos mais altos e prestigiosos títulos escolares, seja atraindo um número crescente de jovens para suas fileiras, seja trazendo as outras fileiras para sua própria órbita. A linha geral mantém outras iniciativas e algumas novas medidas de política, principalmente as relativas à educação e à formação profissional, em sua “*dependência simbólica*” (VERDIER, 1995).

O neoprofissionalismo alimenta-se de um discurso otimista dominante que exalta os benefícios da emergência de uma sociedade pós-industrial, da sociedade da informação e de um modo de produção pós-fordista. Esse cenário social é apresentado como demandante de qualificações mais altas e polivalentes, por parte de todos os cidadãos, e se oculta o efeito de dualização crescente e preocupante que se opera na mão-de-obra.

Para atualizar o papel social da educação e da formação em nível universitário, os governos lhe atribuem a função de desenvolver não somente um leque mais amplo de competências como também uma maior capacidade de adaptação e mobilidade nos contextos profissionais, assumindo uma nova cara, marcada também pela flexibilidade, para fazer frente à diversidade de interesses por uma demanda crescente, para responder às novas necessidades do mercado de trabalho, em constante mutação, e para formar cidadãos mais críticos, socialmente ativos e criativos.

O neoprofissionalismo é tributário de uma retórica funcionalista generalista que ignora as segmentações entre empresas e as segmentações do mercado de trabalho, no qual impera uma economia de mercado cada vez mais globalizada e competitiva, onde recorrer ao saber será papel cada vez mais central e em que uma nova organização pós-taylorista do trabalho requer dos sistemas de educação e de formação inicial o fomento de novas e mais elevadas competências.

A ideologia neoprofissionalista também deve ser considerada como um consenso abstrato, veiculado por um leque muito diverso de agentes sociais – empregadores, educadores, investigadores, políticos, legisladores (STASZ, KAGANOFF & EDEN, 1994) –, sustentado por uma retórica que emana continuamente de organismos, agências internacionais e redes internacionais de peritos vinculados com a economia, a educação e o desenvolvimento, e adotado pelos dirigentes políticos nacionais que o incorporam com um discurso próprio, compreendido nas reformas educativas nacionais.



No caso da educação secundária, essa ideologia sofre a adoção de um conjunto de medidas a serviço do ajuste funcional do sistema educativo a três realidades sociais européias: o crescimento do desemprego, a universalização crescente da frequência da educação secundária, por causa da explosão de sua demanda e oferta, e o que se designa como novas exigências em qualificações por parte do modelo emergente pós-fordista de produção flexível, marcado por uma forte dualização socioprofissional que expressa grandes desigualdades sociais.

Assim, em nome do modo de produção pós-taylorista e de novas formas de organização do trabalho, as reformas neoprofissionalistas parecem separar o campo escolar do campo trabalhista. Dessa forma, apagam-se no perfil da educação secundária européia os estigmas da desvalorização social que o relacionam com o trabalho. Cria-se a tendência de educação e formação de nível secundário *clean*, sem escritórios, sem especialização profissional, sem óleo e fornos mecânicos, pronta para conduzir os jovens a estudos posteriores e apta para mantê-los separados por mais tempo do mercado de trabalho.

Talvez, haja pouca ou nenhuma ambigüidade na vertente econômica do novo mandato social enunciado na atualidade, e no fosso que parece cavar-se, cada vez mais profundamente, entre o ensino e a formação e entre as empresas e o trabalho. Para o atual processo de reestruturação da economia européia, já não será decisivo contar com uma educação técnica e uma formação profissional inicial, inseridas no sistema educativo formal, aptas para produzir os egressos diferenciados para uma economia altamente diversificada (BENAVOT, 1983).

Atualmente, o que se requer da educação e da formação inicial é a “produção” de cidadãos com formação geral prolongada e de base, aptos para exercer uma pluralidade de funções sociais, entre elas, a de trabalhadores e, quando for o caso, possuidores de um perfil não-especializado de competências, que não ponha obstáculos à mobilidade e adaptabilidade profissionais. Um perfil que favoreça a possibilidade de circular entre diversas atividades e diferentes postos de trabalho, que facilite a alternância entre o emprego e o desemprego ao longo da vida, e que se adapte muito mais ao atual *modus operandi* da economia de mercado. Por isso, assegura-se que a racionalidade que estruturava, no nível do secundário, a relação educação-trabalho de modo utilitário, especializado, instrumental e estratificador, deixou de se corresponder com o mercado de trabalho.

A mesma racionalidade produtivista defende, atualmente, para a educação e a formação de nível secundário, a desespecialização e a integração curricular, como o novo e melhor modo de estabelecer aquela correspondência. O fosso a que fizemos referência não se aprofunda; o diferente é o modo de aproximação. A ambigüidade é fundamentalmente aparente. Dentro do mesmo quadro genérico de uma resposta *aggiornatta* do sistema escolar aos imperativos da evolução econômica, delineiam-se novas tensões e confrontações. A retórica da desespecialização e da integração curricular sobressai da nova ordem econômica e produtiva, mesmo que esse mandato se cruze com outros ordenamentos ideológicos igualmente relevantes que questionam essa retórica e as políticas que com ela se constroem.

## AS PROMISSORAS AMBIGÜIDADES DAS REFORMAS

A história do ensino e da formação de nível secundário europeu, particularmente nos países estudados, é um longo processo social em que se formulam inumeráveis perguntas e respostas, acerca da utilidade desse nível de educação e de formação, na busca constante de uma hetero-referência de sustentação. A investigação empreendida concluiu que o funcionalismo técnico-econômico, ligado atualmente à retórica da globalização e a um novo mandato econômico, permanece como o principal referencial das reformas educativas nesse nível.

Junto a isso, porém, manifesta-se a importância de um componente cultural que se inclui numa racionalidade humanista que proclama, como seus eixos principais, o desenvolvimento pessoal dos jovens, o aumento da polivalência de sua formação, o fortalecimento da formação “geral” e, fundamentalmente, a sustentação funcional da educação e da formação de nível secundário.

Os resultados podem admitir dois ângulos de leitura. Em primeiro lugar, verifica-se que existe uma tendência a que a especialização técnica e profissional deixe de desempenhar, em distintos países, uma função social útil no ensino e na formação de nível secundário. Ao que parece, já não serve às demandas que se destacam de maneira dominante como as necessidades da economia atual. Existe um “saber ser” que substitui um “saber fazer”; cumpre-se, desta forma, um novo mandato econômico, para o qual basta preparar os jovens de acordo com o *ethos*

acadêmico da educação e da formação de nível secundário, como a formação adequada e nova para o trabalho.

Esse novo *corpus* de saberes e competências põe em relevo a importância do esforço da formação “geral” dos jovens, o que, em várias das reformas descritas e analisadas, equivale a um crescimento da relevância curricular da formação acadêmica tradicional e contém o reforço de disciplinas típicas da educação média.

Não surge de maneira explícita no mandato econômico, embora esta análise destaque que a nova centralidade da formação geral acadêmica é corolário da necessidade de o próprio mandato econômico renovado selecionar os novos “analistas simbólicos”, de que necessitam os mercados primários de trabalho; assegurar a continuação de estudos com uma demanda em expansão e fomentar a adaptabilidade dos “recursos humanos” aos novos contextos trabalhistas e profissionais. Dessa forma, o caráter geral crescente da educação e da formação de nível secundário deve ser interpretado como uma funcionalidade eminentemente profissionalista e produtiva.

Em segundo lugar, os resultados da investigação refletem também a manifestação de uma racionalidade mais próxima de um mandato cultural em que diferentes agentes sociais (pais, professores, dirigentes políticos, técnicos responsáveis pelas reformas) atribuem à educação e à formação de nível secundário uma multidimensionalidade que é parte integrante de um referencial humanista, inscrito também na cultura européia, que atribui à educação a finalidade primordial do desenvolvimento humano. As reformas profissionais, enquanto políticas educativas inscritas nesse modelo humanista e necessariamente multidimensional, não deixam de ser profundamente ambíguas.

A “*nova cultura geral*”, a que se refere Jean Marie Domenach (1989, p. 143), e à qual competiria recuperar o valor social da educação secundária, não se justifica nem se traduz num determinado *corpus* curricular, em função, por exemplo, de sua utilidade produtiva e econômica. Justifica-se enquanto plataforma educativa que está voltada para proporcionar o desenvolvimento humano, considerado fim último do desenvolvimento, para usar os termos do informe da UNESCO (1996). A essa nova cultura geral caberia o objetivo maior de fazer emergir em cada um sua autenticidade, formar criadores e não subordinados, a fim de desenvolver uma idéia que entusiasma Agostinho da Silva (1990).

Na medida em que a revalorização da formação “geral” equivale a um esforço defensivo da educação e da formação em torno do ensino acadêmico, e a uma forma mais integradora de especialização, como diz Michael Young (1993), a retórica aparentemente humanista das reformas neoprofissionalistas não se traduz de maneira efetiva em nova cultura, mas em maior acomodação e ajuste escolar pseudocultural, tanto para um setor fordista da economia como para a nova demanda social. A dicotomia entre educação geral e profissional tende a manter-se. A educação geral acadêmica, com seu perfil elitista tradicional, fruto de poderoso consenso abstrato geral, aparentemente sem autoria nem lugar, surge como a melhor maneira de realizar a nova formação profissional e de desenvolver as “*novas competências*”.

Provavelmente, não era essa a intenção, mas parecem ser esses os rumos práticos, como certamente o evidenciam muitas análises empíricas desde a década de 60 (PHILIP FOSTER, por exemplo, 1978 e 1992).

Boa parte da ambigüidade, presente no abandono da especialização profissional e no esforço da formação geral acadêmica, está contida na incapacidade de que ambos os cursos políticos, aparentemente contraditórios, inscrevam-se na mesma racionalidade técnico-funcionalista e na mesma busca de hetero-referenciação para a educação e para a formação de nível secundário. A crise do “*império do meio*”<sup>14</sup> é nítida: as sucessivas políticas dificilmente conferem importância e se apóiam na construção de um modelo de educação e formação, auto-referenciado sobre o desenvolvimento de cada ser humano em suas diferentes dimensões, que seja capaz de integrar em seu seio todos os adolescentes e jovens, e possa, simultaneamente, diferenciar as propostas e as práticas educativas como estratégia de integração.

O que essas reformas neoprofissionalistas enfrentam, e só equacionam muito timidamente, é a necessidade de reconfigurar o próprio padrão de institucionalização educacional, ligado de forma tradicional ao racionalismo acadêmico e à racionalidade econômica, aí redefinindo o lugar da formação ética, estética, geral, técnica e profissional do desenvolvimento das expressões físicas e pessoais, o lugar da preparação para o ócio e para o negócio. Ao que parece, a reconfiguração desse padrão de institucionalização deve ser realizada, tanto no plano local e

---

<sup>14</sup> Essa designação é atribuída a Lucien Fèvre.

nacional como no plano global, no seio de uma racionalidade devedora da renovação do pensamento político em todos os esses planos.

Para diferentes correntes pedagógicas que se autodenominam progressistas, conforme assinala também Hickox (1995), o movimento das novas competências ou neoprofissionalistas está bem preparado para dar origem ao trabalhador “flexível” que as indústrias pós-fordistas contemporâneas requerem e, ao mesmo tempo, liberar a escola de um de seus instrumentos de seleção e de discriminação (a educação técnica e profissional especializadas), confundindo acriticamente neoprofissionalismo com igualitarismo e democratização.

A análise sociológica deveria ser mais prudente e não embarcar com tanta facilidade na retórica pós-fordista. Enquanto a preparação para o exercício profissional não for uma questão central da própria educação geral acadêmica e, mais ainda, enquanto não se refaça o conceito da racionalidade que preside a estruturação do nível secundário, manter-se-á e continuará ganhando adeptos no mundo a velha máxima de Husén (1989) de que “*a melhor preparação profissional é uma boa formação geral*”. Se não se rompe essa dicotomia, a educação e a formação de nível secundário continuarão dificultando aos jovens uma participação social adequada (COPA & BENTLEY, 1992).

Já na 40ª reunião da Conferência Internacional de Educação (1986), recomendava-se aos Estados-membros que reestruturassem o ensino secundário, superando sua tradicional orientação acadêmica e articulassem a educação geral, técnica e profissional, que contribuem para a formação de cada um, em um novo sistema equilibrado, harmonioso e diversificado com flexibilidade. Como observava Roland Paulston (1992), é necessário um espírito ecumênico, e não separatista.

Talvez, tenha-se que ir mais longe a fim de evitar a doença do curriculismo, ou seja, ajustar as propostas educativas à diversidade de interesses, talentos e expectativas sociais dos jovens; reordenando processos, métodos e lugares; procurando integrar a cada um e a todos; aceitando suas diferenças e diferenciando-os para integrá-los verdadeiramente. Para que todos tenham, na escola ou no centro de formação, a oportunidade de estudar e aprender, ou seja, de construir projetos pessoais de vida.

O metaprofissionalismo não é compatível com a subordinação à racionalidade técnico-funcionalista e à organização por subordinação à

hetero-referenciação. Requer, efetivamente, nova institucionalização educacional que seja capaz de adiantar-se ao “*modelo moderno de educação escolar*”, a fim de permitir aos jovens o acesso à pluralidade de sentidos e saberes de que estão feitas a natureza, a humanidade e as culturas, e ao próprio sentido da vida, numa perspectiva pessoal, em solidariedade com os demais e com a natureza.

A escola reinstitucionalizada pode ser co-autora do cotidiano de cada adolescente e de cada jovem, de sua própria construção, de sua revelação de que cada um é aquilo que é e aquilo em que se converte num lugar e num tempo determinados. É aquilo que pode ser. A educação e a formação poderão contribuir para o acesso ao sentido, sempre através da entrada num mundo simbólico, numa cultura de um lugar.

A educação, como movimento inacabado, em que cada um se torna humano, como um novelo que se desenrola, conforme seu próprio perfil de dignidade, deveria fundamentar-se na capacidade de fazer revelar a unidade irrepetível de cada um e, ao mesmo tempo, nas possibilidades que oferece a fim de apropriar-se daquela parte do ser humano que existe fora de cada um, que é o outro, uma cultura inserida na história, em um tempo e em um lugar.

A busca desses novos rumos, já presentes em muitos lugares do mundo, exige soluções compartilhadas, estudadas e experimentadas em comum, no plano mundial da articulação e do concerto de políticas. Esse movimento internacional é também uma exigência ética. A esse respeito, a “*ilusão ética*” pode ser, como destaca Lipovetsky (1994, p. 234), “*uma nova forma de consciência democrática*”.

## BIBLIOGRAFIA

ASSOCIACIÓN INDUSTRIAL PORTUENSE. *Os empresários e o mercado do 1º empleo. Estratégias de recrutamento*. Porto: Asociación Industrial Portuense, 1997.

AZEVEDO, Joaquim. *A educación tecnológica nos anos 90*. Porto: Edições ASA, 1991.

AZEVEDO, Joaquim. *O ensino secundário na Europa nos anos 90. O neoprofissionalismo e a acción do sistema educativo mundial: un estudo internacional*. Lisboa, 1998.

- AZEVEDO, Joaquim. *A inserção precoce dos jovens no mercado de trabalho*. Lisboa: PEETI, 1999.
- BENAVOT, AARON. The rise and decline of vocational education. *Sociology of Education*, v. 56, n. 2, p. 63-76, 1983.
- BROWN, Phillip y LAUDER, Hugh. Pos-fordist possibilities: education, training and national development. En: BASH, L. y GREEN, A. (Ed. lit.). *Youth, education and work. World yearbook of education*. Londres: Kogan Page, 1995. p. 19-32.
- CASTELLS, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- COPA, George H. y BENTLEY, Caryl B. Vocational education. En: JACKSON, Philip W. (Ed. lit.). *Handbook of research on curriculum*. Nueva York: Macmillan Publishing Company, 1992. p. 891-944.
- CROZIER, Michel. *La crise de l'intelligence: essai sur l'impuissance des élites à se réformer*. Paris: Interéditions, 1999.
- DOMENACH, Jean-Marie. *Ce qu'il faut enseigner: por un nouvel enseignement général dans le secondaire*. Paris: Seuil, 1989.
- FOSTER, Philip j. The vocational school fallacy in development planning. En: KARABEL, Jerone y HALSEY, A. H. *Power and ideology in education*. 2. ed. Nueva York: Oxford University Press, 1978.
- FOSTER, Philip J. Un revirement de la banque mondiale dans le domaine de la formation professionnelle. *Perspectives*, 82, v. 22, n. 2, p. 169-177, 1992.
- GARCÍA GARRIDO, J. L.; PEDRÓ, Francesc y VELLOSO, Agustín. *La educación en Europa: reformas y perspectivas de futuro*. Madrid: Editorial Cincel, 1992.
- GINSBURG, Mark B. y COOPER, Susan. Educational reform the state and the world economy: understanding and engaging in ideological and other struggles. En: GINSBURG, Mark B. (Ed. Lit.). *Understanding educational reform in global context. Economy, ideology and the state*. Nueva York: Garland Publishing, 1999. p. 369-396.
- HALLS, W. D. 16-19: some reflections on Europe and the reforms. *Comparative Education*, v. 30, n. 1, p. 25-29, 1994.
- HICKOX, Mike. Situation vocationalism. *British Journal of Sociology of Education*, v. 16, n. 2, p. 153-163, 1995.
- HOBSBAWM, Eric. A era dos extremos. *História breve do século XX- 1914-1991*. Lisboa: Editorial Presença, 1996.

- HUSÉN, Torsten. *Education and the global concern*. Oxford: Pergamon Press, 1990.
- HUSÉN, Torsten. Integración de formación general y formación profesional: una perspectiva internacional. *Formación Profesional*, 1, p. 10-14, 1989.
- KÄMÄRÄINEN, Pekka. Reforma nos sistemas de ensino técnico-profesional e de formação profesional dos países nórdicos. *Formação Profissional- Revista Europeia*, 4, p. 43-52, 1995.
- KOVÁCS, Ilona. Inuevación tecnológica e novas qualificações na indústria. En: GETAP. *Nuevos rumos para o ensino tecnológico e profesional*. Porto: Ministério da Educação, 1991. p. 113-128.
- CLERCQ, J.-M. y RAULT, Christiane. *¿Quelle formation pour les 15-19 ans d'ici et d'ailleurs?* París: Éditions L'Harmattan, 1992.
- LESOURNE, Jacques. L'éducation et l'emploi. *Perspectives*, v. 26, n. 1, p. 9-18, 1996.
- LEVIN, Henry M. The dilemma of comprehensive secondary school reforms in Western Europe. *Comparative Education Review*, p. 434-451, 1978.
- LIPOVETSKY, Gilles. *O crepúsculo do dever: a ética indolor dos novos tempos democráticos*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.
- MAURICE, M.; SELIER, F. y SILVESTRE, J. J. *Politique d'éducation et organization industrielle*. París: PUF, 1982.
- MAURICE, Marc. Méthode comparative et analyse sociétale: les implications théoriques des comparaisons internationales. *Sociologie du Travail*, 2, p. 175-191, 1989.
- OCDE. *L'éducation et le changement structurel; exposé du comité de l'éducation*. París: OCDE, 1989.
- PAPADOPOULOS, George S. *L'OCDE face a l'éducation 1960-1990*. París: OCDE, 1994.
- PEDRÓ, Francesc. *La respuesta de los sistemas educativos al reto del desempleo juvenil*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, CIDE, 1992.
- PEDRÓ, Francesc. *Cenicienta, el Rey León y Peter Pan: análisis de los modelos estructurales de formación profesional y de su distinta dinámica en los países de la Unión Europea*. 1995. (Policopiado).
- SANTOS, Boaventura Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. 2. ed. Porto: Afrontamento, 1989.



- TROW, Martín. The second transformation of american secondary education. En: KARABEL, J. y HALSEY, A. H. *Power and ideology in education*. Nueva York: Oxford University Press, 1978. p 105-118.
- SILVA, Agostinho da. *As aproximações*. Lisboa: Relógio d'Água, 1990.
- STASZ, Cathleen; KAGANOFF, Tessa y EDEN, Rick. Integrating academic and vocational education: a review of literature, 1987-1992. *Journal of Vocational Education Research*, v. 19, n. 2, p. 25-72, 1994.
- TANGUY, Lucie. Construction de la catégorie formation dans un contexte de chômage an Grande-Bretagne. *Sociologie du Travail*, 4, p. 715-738, 1995.
- TEDESCO, Juan Carlos. *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya, 1995.
- TOURAINÉ, Alain. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC, 1997.
- UNESCO. *Educação, um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Porto: Edições Asa, 1996.
- VERDIER, Eric. Politiques de formation des jeunes et marché du travail. La France des années quatre-vingts. *Formation Emploi*, 50, p. 19-40, 1995.
- WILLIAMS, Vivian. Introduction: post-compulsory education-personal reflections on Edmund King's contribution. *Comparative Education*, v. 30, n. 1, p. 5-11, 1994.
- YOUNG, Michael. Bridging the academic/vocational divide: two nordic case studies. *European Journal of Education*, v. 28, n. 2, p. 209-214, 1993.

## ANEXO

### QUADRO I

Síntese comparativa entre modelos de ensino e formação dominantes na educação secundária (grupo etário 16-19)

Características Modelo	Locus privilegiado de formação	Iniciativa / Tutela	Certificado	Finalidade principal dos cursos
Escolar	Formação escolar de tempo completo	Tutela da administração educativa	Certificado escolar e, às vezes, profissional	Educativa e de "transporte" <sup>1</sup>
Dual	Formação profissional inicial, alternando escola e empresa	Orientação comum da administração educativa e das empresas	Certificado escolar e profissional	Ocupacional <sup>2</sup> e terminal
Não-formal	Formação profissional inicial de curta duração de acesso ao emprego em escola e empresa	Tutela de organismos tripartidos e de empresas	Normalmente, não há certificados (ou é somente profissional e próprio de cada entidade)	Ocupacional <sup>2</sup> e terminal

<sup>1</sup> Transporte: As modalidades de ensino e formação aqui incluídas garantem a passagem para a continuação de estudos no ensino e na formação do tipo pós-secundário e superior.

<sup>2</sup> Ocupacional: Quando a finalidade principal é a capacitação para o emprego imediato.

### QUADRO 2

Desespecialização na educação técnica e profissional na Europa<sup>1</sup>

País (ano nuclear da reforma)	Nº de especializações Antes das reformas mais recentes	Nº de novas áreas de formação e de especialidades
Dinamarca, 1990	300 (-)	85 (cursos de base; há uma especialização progressiva)
Finlândia, 1991- 1999	600 (-) (no início da década de 80)	26 (cursos de base; há uma especialização progressiva que pode chegar a 157 alunos específicos)
França, 1992	7 (ensino geral) 16 (ensino tecnológico)	3 (ensino geral) 4 (ensino tecnológico) <sup>2</sup>
Itália, 1992	140	18 cursos
Noruega, 1994	109	13 cursos (comporta um sistema de progressiva especialização)
Suécia, 1991	500 (-)	16 cursos de base
Portugal, 1993	33 cursos	11 cursos <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Nos casos de Espanha, Holanda e Suíça, a integração se processa por outras vias. Na Espanha, o número de especializações da nova formação profissional aumenta.

<sup>2</sup> Entretanto, foi criado o BAC Profissional (1995), que em 1993 se organiza em 332 especializações.

<sup>3</sup> Foram criadas, entretanto, as escolas profissionais (1989).

### QUADRO 3

#### Tipologia da incidência da diversificação escolar

	Diversificação precoce		Diversificação tardia	
	Tipo A1	Tipo A2	Tipo B1	Tipo B2
Características	A diversificação ocorre imediatamente ao término do ensino primário ou no início do primeiro ciclo da educação secundária inferior	A diversificação ocorre ao longo do ensino secundário inferior ou em sua fase terminal	A diversificação ocorre na educação secundária superior	A diversificação ocorre sobretudo na educação superior
Países – Tipo	Alemanha Áustria	Holanda (diversificação institucional) França (diversificação curricular)	Suécia Portugal	Japão Estados Unidos

### QUADRO 4

#### Tipologia de sistemas de educação secundária segundo o grau de integração/diversificação

Grau de integração/ diversificação na educação secundária superior	Modo de integração	Países representativos
Sistemas totalmente unificados	Total: um só tipo de escola e de cursos	
Sistemas estruturalmente integrados, porém só parcialmente unificados	Um só tipo de escola; cursos com troncos comuns iniciais (1 ou 2 anos) e posterior especialização	Noruega Suécia
Sistemas subestruturalmente integrados, com carreiras diferenciadas	Escolas e cursos diferenciados, sob orientações curriculares comuns	Finlândia Holanda Portugal
Sistemas diversificados de linhas diferenciadas	Reduzido. Algumas iniciativas de aproximação entre ensino geral e educação técnica e formação profissional	Alemanha Itália Espanha

### 3.

## OS PROCESSOS DE MUDANÇA NA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA ESPANHOLA: BALANÇO PROVISÓRIO

*Elena Martín Ortega\**

### INTRODUÇÃO

O objetivo desta reflexão é aprofundar o sentido e a identidade que a etapa de educação secundária deve e pode ter em nossos sistemas educativos, à luz que a experiência da reforma espanhola pode lançar. A entrada em vigor da nova lei de educação, Lei Orgânica de Ordenamento Geral do Sistema Educativo (LOGSE), em 1990, embora ainda tenha curto percurso, já permite vislumbrar algumas tendências interessantes que poderiam ajudar a entender determinados processos e a evitar certos erros.

Não obstante, antes de passar a esta avaliação, pode ser útil situar o modelo da LOGSE dentro da controvérsia suscitada nos outros capítulos do livro, acerca das diversas finalidades da educação secundária. As intenções que justificam as decisões tomadas nas reformas dos sistemas educativos nem sempre são levadas a efeito depois de sua implementação. Por isso, é importante distinguir, nesta análise, a ideologia

---

\* *Elena Martín Ortega* é doutora em Psicologia pela Universidade Complutense de Madri e professora de Psicologia Evolutiva e da Educação na Universidade Autônoma de Madri. Foi subdiretora e diretora geral do Ministério de Educação e Ciência, fazendo parte do grupo responsável pela concepção e implementação da Reforma Educativa. É membro da Equipe Técnica do Instituto de Avaliação e Assessoramento de Centros Docentes (IDEA).

educativa que subjaz nos projetos de reforma e o desenvolvimento real dos processos educativos que se desencadeiam.

## **DUAS RACIONALIDADES EM TENSÃO**

O excelente trabalho de Joaquim Azevedo estabelece distinção entre duas racionalidades, permitindo, portanto, responder à pergunta de quais seriam as finalidades da educação secundária – uma racionalidade econômica e outra centrada no desenvolvimento pessoal do aluno. No primeiro caso, a educação subordina-se aos interesses de rentabilidade do mercado; no segundo, é estabelecido como prioridade satisfazer as necessidades dos cidadãos.

O discurso argumentativo do autor deixa evidente a possível contradição que se pode perceber no fato de que, a partir de duas lógicas tão distintas, chegue-se a uma mesma proposta: uma educação secundária mais generalista. Concordamos com sua descrição do problema, porém acreditamos que, mesmo partindo de ambas as concepções, ao propor a gestação de uma estrutura semelhante dessa etapa, as razões são, em cada caso, tão diferentes que a condensação final do currículo e a organização do secundário acabam sendo muito distintas.

No caso da racionalidade técnico-econômica, o objetivo último é preparar uma elite de analistas simbólicos – para continuar utilizando a terminologia de Robert Reich (1993) – para os quais as capacidades mais abstratas resultam imprescindíveis. Trata-se, portanto, de uma lógica seletiva que não se justifica na satisfação das necessidades do conjunto da população que tenha acesso a esse nível. Do ponto de vista da racionalidade humanista, o motivo para defender uma educação secundária generalista baseia-se em dar respostas às capacidades relacionadas com o aprender a aprender, e atender ao conjunto dos âmbitos de desenvolvimento da pessoa, de uma maneira equilibrada.

Tratar-se-ia de proporcionar mais formação a um segmento cada vez mais amplo da sociedade, a partir da convicção de que é bom para eles e necessário para a melhoria social. Não seriam, pois, as demandas do mercado de trabalho que deveriam ser utilizadas como critério principal para conceber o ensino secundário.

Seguindo a proposta de Marchesi & Martín (1998), esta concepção poderia situar-se dentro daquilo que esses autores consideram uma ideologia pluralista, diante da liberal e da igualitária. Na linha que Azevedo destaca dessa racionalidade humanista de centrar-se na pessoa, teria de ser acrescentada, dentro de nosso ponto de vista, ênfase na igualdade de oportunidades. Trata-se de potencializar o desenvolvimento pessoal de todos os alunos e alunas e de proporcionar à escola a função social de compensação de desigualdades, mesmo reconhecendo a margem reduzida, em alguns casos, desse potencial reequilíbrio.

Na sociedade do conhecimento em que nos desenvolvemos, é preciso identificar as aptidões que permitirão aos futuros cidadãos continuarem aprendendo ao longo da vida e usarem seus conhecimentos para atividades variadas (UNESCO, 1996). As tendências que se observam neste momento apontam para uma situação em que se mudará de trabalho ao longo da vida profissional e o tempo de trabalho remunerado poderia perder importância; haveria alternância de momentos de atividade e inatividade trabalhista; o trabalho social vinculado ao voluntariado iria, felizmente, ganhando espaço, e haveria de estar preparado para combater o ócio e preencher o tempo livre, como atividade formativa e de desenvolvimento pessoal.

As aptidões requeridas para poder responder a essas demandas vão, claramente, além de um ensino especializado e ligado, exclusivamente, a competências profissionalizantes. Daí, propor-se também, dentro de uma racionalidade humanista, uma educação secundária muito generalista. Todavia, o objetivo é muito diferente; não se trata de selecionar os mais competentes que depois dirigirão ao mundo do trabalho, mas de dar mais formação a uma progressiva maioria de cidadãos, a fim de que possam desenvolver-se como pessoas por meio do conhecimento.

## **QUE SE ENTENDE POR EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA GENERALISTA?**

O que é, pois, uma boa formação geral a serviço desses objetivos de desenvolvimento pessoal? Sem dúvida, é muito grande o risco apontado por Joaquim Azevedo de responder a esta pergunta com viés acadêmico, que assimila o geral com o abstrato, com as lógicas formais,

dentro da tradição mais racionalista. No entanto, hoje em dia, mantém-se uma posição muito controvertida em educação, que considera determinadas disciplinas como depositárias exclusivas da capacidade de raciocínio, relegando outros saberes a uma categoria inferior, sob a tendenciosa acusação de que são “aplicados” ou “técnicos”.

No caso do sistema educativo espanhol, esse debate teve uma intensidade especial que chegou a concretizar-se num propósito de modificação do currículo da educação secundária da LOGSE por parte do governo atual. Essas propostas de modificação, no entanto, não tiveram apoio suficiente no Parlamento e não chegaram a converter-se em norma<sup>1</sup>.

O objetivo da modificação apresentada era aumentar a carga horária de Língua, História, Filosofia e Latim, em detrimento das áreas restantes do currículo: científicas, artísticas, tecnológicas e relacionadas com a educação física. Esta posição mostra uma concepção muito restrita do que é o humanismo no momento atual. Do nosso ponto de vista, os conhecimentos relacionados com a compreensão da relação do ser humano com o meio ambiente, a análise da influência da economia sobre as relações humanas e a reflexão a respeito das complexas relações entre ciência, tecnologia e sociedade constituem, hoje em dia, saberes imprescindíveis para manter uma posição humanista diante da realidade.

Essa concepção mostra um certo desprezo por outras formas de conhecimento ligadas a áreas disciplinares distintas e, em especial, por tudo o que se relaciona a “saberes práticos”. Obviamente, sua maneira de entender a prática é reducionista. Responde a uma identificação errônea entre o prático e o simplista e um enfrentamento igualmente gratuito entre prática e abstração. É um propósito, como muito acertadamente coloca Joaquim Azevedo, de garantir uma educação secundária *clean*, sem atropelos, a salvo das controvérsias que, em seu modo de ver, o componente trabalhista necessariamente implica.

Quando nos referimos a uma educação secundária generalista, não a entendemos, sem dúvida alguma, nesse sentido, por duas razões. A dimensão profissional de qualquer cidadão é, certamente, um dos aspectos

---

<sup>1</sup> Para uma análise detalhada da história dessa polémica, veja-se o capítulo 6 do livro de MARCHESI, A. *Controvérsias en la educación española*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

fundamentais de seu desenvolvimento pessoal. Por mais mudanças que se produzam no mundo trabalhista, a atividade produtiva sempre fará parte do ser humano. É uma experiência muito rica da qual se obtém valiosas aprendizagens. Retirar este componente educativo é, por conseguinte, cercear uma das funções básicas previstas na concepção que vimos denominando humanista.

O outro argumento é de natureza mais psicológica, porém todos os docentes são capazes de identificá-lo, embora em sua definição não utilizem a mesma terminologia técnica. Referimo-nos à sabedoria que encerra o comentário de uma professora quando diz: “*Não há aluno que não tenha algo bom*”. Esta frase daria para uma análise educativa extensa, mas o que nos interessa é chamar atenção a respeito dos diferentes estilos dos alunos para enfrentar as situações escolares e os processos de aprendizagem.

O objetivo da escola não é somente desenvolver capacitações cognitivas, mas contribuir para o conjunto do desenvolvimento da pessoa. Juntamente com o intelectual, os alunos têm que aprender a ser pessoas equilibradas emocionalmente, empáticas, solidárias, responsáveis e ativas diante dos problemas de seu ambiente. São muitos os currículos que incluem essa variedade de capacitações. No caso do sistema educativo espanhol, seguindo o modelo de César Coll (1987), fala-se de cinco tipos de capacitações: cognitivas, motoras, afetivas, de relação interpessoal e de inserção e atuação social. O desenvolvimento harmônico dessas diversas áreas não se pode alcançar unicamente mediante as disciplinas que se consideram habitualmente vinculadas ao raciocínio abstrato e formal.

Em apoio a esses argumentos, estariam os enfoques mais recentes sobre a inteligência, que questionam totalmente a existência de um tipo único de inteligência e defendem modelos que mostram a variedade de maneiras inteligentes que o ser humano tem para compreender a realidade e agir sobre ela. Os trabalhos de Sternberg (1996) sobre inteligência inerte e inteligência de êxito; a proposta de Gardner (1993) sobre inteligências múltiplas ou a de Goleman (1995) acerca da inteligência emocional são exemplos de enfoques sobre o funcionamento intelectual que respondem muito melhor ao que se comprova no comportamento cotidiano das pessoas e que têm claras repercussões no currículo e na organização escolar. Os alunos devem encontrar, nos centros docentes, formas variadas de acesso à gênese do conhecimento que respondam a essa diversidade de aptidões intelectuais.



Por outro lado, a psicologia atual põe em dúvida as teorias sobre capacitações gerais, no sentido de competências que se aplicam indistintamente a qualquer área de conhecimento ou problema concreto. Na verdade, parece que se aprende as teorias intimamente ligadas aos domínios específicos, e, a partir dessas aprendizagens situacionais e contextualizadas, vai sendo produzido um processo de generalização que no final nos permitiria falar de capacidades gerais (POZO, 1996).

A aprendizagem, porém, deve partir do desenvolvimento dessas habilidades em disciplinas variadas, cujas peculiaridades permitirão construir o que logo poderia generalizar-se a outros campos. Esses processos de generalização não são automáticos, mas devem ser ensinados durante a escolarização. Não é, portanto, certo que essas capacitações abstratas possam ser ensinadas, voltadas para o aprender a aprender, unicamente mediante disciplinas mais formais. Ao contrário, é preciso trabalhá-las a partir das disciplinas dos currículos, embora, na verdade, buscando nesses processos, favorecer uma generalização que nunca será automática.

Por último, a superação dessa versão “academicista” deveria manifestar-se no secundário pela incorporação explícita de elementos profissionalizantes, no tronco geral da educação secundária. A compreensão do componente trabalhista de nossa sociedade deve ser, sem dúvida, um ingrediente básico da formação de qualquer cidadão. E esse conhecimento é diferente da formação especializada para postos concretos de trabalho. Vários países pretenderam manter essa presença profissionalizante, inclusive na educação secundária mais acadêmica, como se percebe na reflexão do professor Azevedo. No caso da reforma espanhola, esse princípio levou à distinção entre dois conceitos: formação profissional de base e formação profissional específica.

O primeiro refere-se àquelas aprendizagens que se introduziram na educação secundária e no ensino médio, com a intenção explícita de desenvolver nos estudantes capacitações necessárias para sua vida ativa e adulta. Da mesma forma que se considera básico e geral que uma pessoa saiba ler, falar, efetuar cálculos, relacionar-se com os demais e conhecer minimamente seu meio (tudo isto objeto de formação geral e básica, articulado mediante as disciplinas tradicionais, como Língua, Matemática, Ciências Naturais, Ciências Sociais, etc.), deve-se considerar geral e básico que forme suas atitudes e aptidões para “saber trabalhar”.

A presença da formação profissional de base se reflete num triplo sentido. Primeiro, na existência de determinadas disciplinas como a Tecnologia e a Economia, a transição para a vida ativa e adulta, relacionadas às optativas, com oficinas práticas ou com a disciplina de Ciência, tecnologia e sociedade. Segundo, nos documentos de orientações metodológicas que o Ministério forneceu aos centros, insistia-se na necessidade de utilizar um enfoque didático que destacasse a funcionalidade da aprendizagem, isto é, sua conexão com o papel que os conhecimentos adquiridos teriam nas transformações sociais.

Por último, fez-se enorme esforço para organizar a orientação acadêmica e profissional, introduzindo-a nos centros profissionais especializados nas horas de monitoração. Este último elemento está presente em muitos sistemas educativos que, no entanto, não compartilham o conceito de formação profissional de base. Não obstante, a maneira concreta, com que eles planejam essa orientação, pode contribuir para o desenvolvimento das capacitações anteriormente assinaladas.

Tais medidas, contudo, são ainda insuficientes; seria necessário planejar contatos reais com o mundo trabalhista, durante a educação secundária, não com a finalidade de adiantar a formação profissional, mas como meio de desenvolver as competências gerais de compreensão do ambiente em que cada um se move, e de inserção e atuação social. O divórcio entre as escolas e o trabalho e a busca desse secundário *clean* só favorecem uma visão sectária e negativa da formação profissional, visão que continua colocando esses ensinamentos num plano de inferioridade, reforçando com isso a mentalidade social majoritariamente vigente.

Em síntese, mais formação secundária para todos, centrada, porém, nas necessidades de desenvolvimento pessoal e, não exclusivamente, nas demandas do mercado, superando o enfoque unilateral de disciplinas formais abstratas e incorporando elementos profissionalizantes e de contato real com o mundo do trabalho, tanto na educação secundária obrigatória como no ensino médio.

## **A EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NO SISTEMA EDUCACIONAL ESPANHOL**

A concepção da educação secundária da LOGSE responde a várias características ressaltadas no segmento anterior, embora tenha, sem

dúvida, muitas limitações que deverão ser melhoradas. Em sua etapa obrigatória (12 -16 anos), faz opção por um ensino compreensivo com o objetivo de adiar o mais possível o momento em que os alunos teriam que escolher entre um caminho acadêmico e outro profissional. Os estudos sobre os modelos compreensivos mostraram suas dificuldades para atender à diversidade, porém mostraram também que atrasar essa escolha contribui para que as opções se realizem, de forma mais intensa, por motivos acadêmicos e, nem tanto, pela origem sociocultural dos alunos (HUSÉN, 1986; PEDRÓ, 1996; MARCHESI & MARTÍN, 1998). Como observam estes últimos autores:

A implantação de sistemas polivalentes ou abrangentes foi impulsionada historicamente por políticas mais progressistas que situavam, no centro da reforma, a igualdade de oportunidades para todos os alunos e a superação de uma escolha prematura que era socialmente discriminatória [...]. A partir das investigações orientadas para comparar os rendimentos acadêmicos dos alunos, também não se comprova que os sistemas abrangentes produzam piores resultados [...]. Os dados fornecidos pela *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) puderam esclarecer o rendimento dos melhores alunos nos sistemas mais abrangentes e nos mais seletivos [...]. Os resultados das comparações foram claros. Em primeiro lugar, os melhores alunos de países com educação abrangente mostravam o mesmo nível de competência que os dos países com maior seleção precoce. Em segundo lugar, o desequilíbrio na representação de classe alta e baixa entre alunos dos cursos anteriores à universidade era menor nos países com sistemas abrangentes (HUSÉN, p. 71-72).

### **Maior conexão entre o ensino médio e a formação profissional**

Com relação ao secundário pós-obrigatório, ele está organizado em duas vias: uma acadêmica – ensino médio – e outra profissional – ciclos formadores. Porém, a relação entre essas opções é atualmente muito mais estreita que no sistema educativo anterior (PUELLES, 1996). Em primeiro lugar, para ter acesso a ambos os ensinos, é necessário ter obtido o certificado de conclusão da educação secundária obrigatória.

Com a Lei Geral da Educação, vigente até 1990, os requisitos de titulação eram diferentes. De fato, era permitido cursar a formação pro-

fissional sem ter obtido o diploma da educação básica. A vontade firme da reforma, de fazer da formação profissional uma alternativa educativa de qualidade, atraente para os estudantes, levou a que se exigisse desta a mesma titulação para o ensino médio, de maneira que se mudasse a tendência de que estes estudos fossem realizados, fundamentalmente, por alunos que não tiveram oportunidade de cursar o ensino médio, mas sim por escolha própria.

Junto a essa primeira mudança, introduziram-se outras duas, também muito importantes e diretamente vinculadas a ela: para ter acesso à formação profissional de nível superior, era preciso cursar o ensino médio, e em suas disciplinas incluíram-se elementos profissionalizantes. Analisemos o sentido dessas duas medidas.

A melhoria do *status* educativo da formação profissional e as demandas do mercado de técnicos superiores exigiam uma oferta de alto nível nesses ensinos. Por isso, os ciclos formadores de nível superior situaram-se depois do ensino médio, com a finalidade de assegurar uma formação básica, de caráter bastante generalista, que pudesse garantir as capacitações necessárias ao exercício de qualquer profissão de nível técnico superior.<sup>2</sup>

Nesse modelo, está subjacente, portanto, a idéia de que as mudanças nos postos de trabalho que uma pessoa vai experimentar, ao longo de sua vida profissional, requerem que o sistema educacional desenvolva nos estudantes determinadas capacitações cognitivas (autonomia, produção de novos conhecimentos, etc.); de equilíbrio pessoal (autocrítica e auto-estima ajustadas, controle diante dos conflitos, etc.); e sociais (capacidade de trabalho em equipe, valorização dos outros pontos de vista, respeito pela diversidade, etc.), que são imprescindíveis para a vida adulta em geral, porém, sem dúvida alguma, também para a profissional.

A aquisição dessas capacitações requer tempo e são próprias de uma formação secundária superior em nossa sociedade. É adequado, por conseguinte, que os técnicos superiores passem pelo ensino médio para que depois, no ciclo formativo superior, recebam já uma formação profissional específica, dirigida a um determinado posto de trabalho.

---

<sup>2</sup> O sistema educativo espanhol corresponde aos níveis de qualificação profissional da Comunidade Européia: nível 5 – licenciatura; nível 4 – diplomação; nível 3 – técnico superior; nível 2 – técnico.

Os ciclos de formação estão concebidos como ensinos de duração média (ano e meio, dois anos), muito especializados e organizados mediante sistema de créditos, de maneira que servem também para a reciclagem dos trabalhadores ativos que precisam se atualizar.<sup>3</sup>

Essa organização significa que um aluno, ao terminar o secundário obrigatório e tenha escolhido cursar um ciclo formativo de nível médio, não pode passar diretamente para um ciclo superior, sem fazer, previamente, o curso de ensino médio.

A falta de conexão direta entre ambos os níveis foi um dos aspectos mais debatidos no momento de elaboração da lei. No próximo segmento, serão apresentadas algumas reflexões acerca das conseqüências que foram sendo observadas no sistema.

O desejo de romper com a secular dissociação entre a formação profissional e o ensino médio reflete-se também na incorporação, a este último, de elementos mais profissionalizantes que respondem à idéia de formação profissional de base no tronco comum, a que se fez referência no segmento anterior. A criação de um ensino médio tecnológico pode ser entendida como manifestação dessa tendência, embora não seja a mais relevante.

Maior importância tem a existência de itinerários, dentro de todas as modalidades que se dirigem aos ciclos, a inclusão de disciplinas, como Economia, Direito ou Mecânica, e o caráter mais funcional que se pretendeu dar ao conjunto do currículo. A maior ligação entre ambas as vias se completa com a conexão direta de determinados ciclos de formação de nível superior com carreiras de primeiro ciclo na universidade.

Por último, a LOGSE consolida a inter-relação dos ensinos acadêmicos e profissionais, mediante a fusão num único corpo docente, denominando professor de secundário, daqueles que, até esse momento, se dividiam em professores de ensino médio e professores de formação profissional.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Essa reflexão sobre as capacitações gerais necessárias para a formação profissional seria extensiva aos ciclos formadores de grau médio, razão por que, entre outras assinaladas, estão situados depois do secundário obrigatório, e não paralelamente a ele.

<sup>4</sup> Na nova formação profissional, produziu-se também uma novidade que representa, a nosso ver, um avanço importante. Criou-se a figura de professor especialista, que permite a profissionais do universo trabalhista, repartir aulas de tempo parcial, sem

Mesmo assim, unificaram-se os centros de tal maneira que, em um mesmo instituto, separa-se a educação secundária obrigatória, o ensino médio – embora nem sempre todas as modalidades – e alguns ciclos formadores de nível médio e superior. No segmento próximo, comentaremos também algumas valorizações em relação a esta decisão. Antes, porém, é preciso fazer uma breve descrição da estrutura do ensino médio.

### **O equilíbrio entre o comum e o optativo no ensino médio**

A estrutura e o currículo do ensino médio respondem à intenção de oferecer um secundário que equilibre formação geral com diversidade de opções que encaminhem os estudantes em direção a diferentes carreiras ou ciclos formadores. A procura desse difícil equilíbrio, aliada à duração reduzida dessa etapa educativa (dois anos), fez com que se organizasse esse ensino em modalidades distintas e com um conjunto interno de três tipos de disciplinas: comuns, específicas de modalidade e optativas.

No primeiro grupo, juntam-se disciplinas “clássicas” nas quais, em nossa opinião, deixa-se de fora alguma matéria mais atual, como, por exemplo, ciências ambientais. A seleção a que por fim se chegou reflete, mais uma vez, o quanto é difícil superar o peso da tradição e dos conhecimentos considerados exclusivamente como humanistas. A preponderância desse tipo de disciplina não evitou, todavia, a crítica à perda de peso das humanidades no currículo, como se comentou no parágrafo anterior.

As disciplinas específicas de modalidade oferecem um conjunto de alternativas que, juntamente com as disciplinas claramente optativas, permitem configurar diferentes itinerários dentro de cada uma das modalidades ( Figuras 1 e 2). Nas optativas, diferencia-se também entre próprias de modalidade e transversais, como é o caso da disciplina Ciência, tecnologia e sociedade ou das “tecnologias da informação e

---

serem funcionários docentes. Essa iniciativa tem importantes vantagens, uma vez que garante a presença de professores bastante atualizados nos conhecimentos próprios de sua disciplina, precisamente por continuar em contato direto com a realidade do trabalho, e que nunca se teriam incorporado ao sistema educativo como atividade profissional.

comunicação”, que se consideram úteis a qualquer tipo de estudos e para o desenvolvimento na vida adulta. Um aluno pode chegar a cursar dois itinerários e, inclusive, duas modalidades, escolhendo, no espaço das disciplinas optativas, as específicas de outra modalidade.

O título que se obtém é único, seja qual for a modalidade cursada, e não tem caráter profissional. A conexão com as carreiras universitárias e com os ciclos formadores de nível superior se estabelece mediante a obrigação de haver cursado determinadas disciplinas do ensino médio, porém não fica ligada ao conjunto da modalidade. O ingresso nas carreiras universitárias exige que se vença uma prova confirmada de acesso, e o peso na nota final, segundo a qual o aluno tem prioridade para escolher os estudos que deseja, é de 40%, e se reserva o de 60% para a nota média do ensino médio (Figuras 1 e 2).

Antes de apresentar alguns dados sobre o funcionamento desse novo ensino, devem ser observadas algumas de suas limitações, já presentes desde a fase de concepção. Primeiramente, sua duração talvez seja excessivamente curta. Isto requer a concentração de muitos conteúdos nesse período, o que faz a etapa pesada. Por outro lado, a nosso modo de ver, o currículo estabelecido torna-se excessivamente conservador. Deixa-se fora, entre as disciplinas específicas de modalidade, as disciplinas sociais, como a Psicologia ou a Sociologia, e confere um maior peso à Economia. Cremos também que teria sido desejável uma organização mais interdisciplinar do conhecimento, algo que caracteriza o progresso da ciência no momento atual.

Por último, apesar do esforço para introduzir a formação profissional de base, está sendo difícil a mudança no professorado, a fim de levar para a prática os elementos profissionalizantes. Por outro lado, a possibilidade de um maior contato com o mundo do trabalho não é contemplada nas atividades curriculares.

Sabe-se que as reformas sofrem um duplo “desgaste” em seu processo. Primeiro, no sistema de debate das decisões básicas, anterior a sua aprovação, já são descartadas muitas das inovações que os legisladores desejam introduzir. Em segundo lugar, na prática, a implantação modifica, de forma substancial, as intenções que finalmente se introduziram nas leis (FULLAN, 1991). No segmento seguinte, analisaremos alguns dados sobre a realidade da educação secundária no sistema educativo espanhol.

## **TENDÊNCIAS OBSERVADAS NOS PRIMEIROS ANOS DE APLICAÇÃO DO SECUNDÁRIO ESTABELECIDO NA LOGSE**

Antes de mais nada, é preciso destacar que os resultados que serão comentados têm valor relativo, uma vez que são muito poucos os anos de funcionamento da nova educação secundária. O calendário de aplicação da reforma prescrevia uma entrada escalonada dos diferentes cursos – do infantil ao ensino médio – a partir dos anos 90, de maneira que, no momento em que este texto está sendo escrito – período 1999/2000 –, generalizou-se a implantação do último curso da educação secundária (15-16 anos). O ensino médio, por conseguinte, se incorporará a todos os centros, nos dois próximos cursos. Contudo, algumas comunidades autônomas adiantaram a implantação da reforma, e seus centros dividem entre si, já faz vários anos, o novo ensino. No restante do Estado, também um importante número de centros decidiu incorporar -se ao novo sistema, antes da data obrigatória.

O Quadro 1 apresenta os dados atuais sobre alunos matriculados nos diferentes cursos nos últimos anos. Esse panorama permite, pois, dar início à análise do funcionamento da etapa secundária, mas com muita prudência. As mudanças nos sistemas educativos passam por fases diversas e demoram em consolidar suas inovações. Por isso, como observa César Coll (1999), é conveniente estabelecer diferença entre três visões ou lógicas, a partir das quais pode-se realizar a análise das reformas. A lógica da justificação, que remete às razões que fundamentam as decisões tomadas; a lógica da possibilidade, que avalia a medida em que foram disponibilizados os recursos que essas decisões exigiam; e a lógica da implantação, que supõe a reflexão a respeito das condições em que se concluiu a efetivação. À primeira visão foram dedicados os segmentos anteriores. Passemos agora a apresentar algumas tendências observadas nesses anos e a destacar possíveis fatores que ajudam a entendê-las (Quadro 1).

### **Os níveis de aprendizagem**

A primeira tendência é precisamente a enorme escassez de informação rigorosa e sistemática com que se conta. Sem dúvida, ainda são muito poucos os dados estatísticos e os estudos ou avaliações realizados sobre a implantação da educação secundária. O mais importante trabalho é o que o



Instituto Nacional de Qualidade e Avaliação (INCE) elaborou em 1997 e publicou em 1998, em que analisava, entre outras coisas<sup>5</sup>, o rendimento dos alunos entre 14 e 16 anos que cursavam três tipos distintos de ensino: os dois primeiros anos do ensino médio da Lei Geral de Educação do ano 70 (BUP), os dois primeiros anos da formação profissional também da lei de 70, e os dois últimos anos da educação secundária obrigatória (ESO), da LOGSE, numa mostra representativa de toda a Espanha.

Os resultados apresentados no Quadro 2 mostram que os alunos de 2º de BUP obtiveram, em linhas gerais, melhores rendimentos que os de 4º da ESO. No entanto, quando se tomam conjuntamente os resultados de 2º de BUP e de 2º de curso de formação profissional, as notas dos alunos da ESO são ligeiramente superiores. E este é o dado adequado. Comparar os resultados da nova educação secundária obrigatória apenas com os de ensino médio não é viável, já que, atualmente, nas aulas, estão os que cursavam ensino médio, mas também os que cursavam a formação profissional. E mais: estão os que abandonavam antes e os que, ao terminar aos 14 anos, não continuaram estudando.

Os dados desses dois últimos grupos são insuficientes, porém, pelo menos, permitem fazer a comparação com as pontuações de BUP e da formação profissional, de forma conjunta. Quando o cálculo é esse, comprova-se que, apesar da maior diversidade, as pontuações médias não caíram (Quadro 2).

Outro dado que também ajuda a avaliar os resultados da educação secundária obrigatória procede da comparação dos alunos aprovados na ESO e no final dos cursos correspondentes, da Lei Geral de Educação (2º de BUP e 2º de FP), que Marchesi (2000) apresenta em seu livro. Como se observa no Quadro 3, o percentual de alunos que conclui o curso correspondente é algo superior na ESO<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> O estudo incluía cinco grandes temas: os resultados dos alunos; os planos de estudo e os métodos de ensino; o funcionamento dos centros; a profissão docente, e família e escola.

<sup>6</sup> Como observa o autor, é preciso ser cuidadoso na interpretação desses dados, porque há alunos que, ao terminar a educação básica da lei de 70, não continuam estudando FP nem BUP, com o que os dados desses dois segmentos educativos não representam toda a população. E, por outro lado, porque os sistemas de promoção na Lei Geral de Educação e na LOGSE são diferentes.

Esse resultado aponta na mesma direção que os dados do estudo do INCE (Quadro 3).

Com relação aos resultados dos alunos do novo ensino médio, o dado mais relevante, com que contamos, refere-se as suas qualificações, quando eles comparecem para a prova de acesso à universidade, em comparação com as que obtêm os alunos que ainda vêm pelo sistema de BUP da lei anterior. No Quadro 4, esses resultados se apresentam durante os três últimos cursos. Como se observa, as diferenças entre os alunos do último curso da Lei Geral de Educação, do Curso de Orientação Universitária (COU) e do ensino médio LOGSE não chamam muito a atenção, em nenhum momento.

É importante destacar que, no último ano, os alunos da LOGSE já superam ligeiramente os de COU. Este dado é mais relevante se for levado em conta que o número de alunos que, em 1999, se apresentaram para a seleção era muito mais elevado do que nos cursos anteriores, o que confere maior validade estatística a esse último número. Não parece, pois, que os níveis de aprendizagem dos alunos do novo ensino médio sejam piores do que os do antigo (Quadro 4).

Antes de encerrar esta breve apresentação de alguns dados sobre a implementação da reforma, a partir do ponto de vista do rendimento dos alunos, convém insistir em que o novo sistema está ainda se consolidando, e que a convivência de duas estruturas escolares, a da Lei Geral de Educação e a da LOGSE, é mais uma dificuldade. Tudo isso faria pensar que no futuro as tendências poderiam melhorar ou, pelo menos, manter-se nesse mesmo sentido.

## **O desenvolvimento da nova formação profissional**

Em relação ao novo ensino de formação profissional (FP), a avaliação é bastante positiva e algumas conclusões provisórias podem ser extraídas (Quadros 5 e 6).

### *Uma mudança de mentalidade que exige tempo*

Os alunos que têm acesso a um ciclo formador de grau médio têm alcançado a diplomação em educação secundária, portanto poderiam

ter cursado tanto a FP como o ensino médio. A LOGSE estabelece que, quando acabam o ciclo formador de nível médio, não podem passar diretamente para um ciclo superior, mas deveriam cursar o ensino médio ou, se já têm 21 anos, fazer uma prova de admissão que, se for bem-sucedida, permitirá a entrada no ensino técnico superior. Como já se observou, a justificação dessa estrutura era devida, por um lado, ao alto nível de preparação com que foram concebidos os ciclos superiores e, por outro, ao carácter terminal que para alguns alunos poderia ter a formação como técnico, a fim de se inserirem diretamente no mundo do trabalho. De fato, as análises do mercado mostram que é necessário esse tipo de profissional.

No entanto, ambas as razões se baseiam numa mudança de mentalidade que está demorando a produzir-se. Existe uma tendência secular para pensar na formação profissional como uma via paralela à acadêmica, onde, uma vez que se entrou, espera-se encontrar sucessivos ensinamentos, sem voltar ao tronco geral. Isso provocou uma pressão para conectar diretamente os ciclos formadores de grau médio com os superiores. Assim tem sido durante muitos anos. A Lei Geral de Educação, do ano de 1970, unia diretamente a FP-1 e a FP-2.

Por outro lado, a sociedade continua considerando a formação profissional uma via “de segunda classe”, e não anima seus filhos e filhas a realizar esses estudos. Essa percepção pejorativa manifesta-se aguda no caso dos ciclos de nível médio que são vistos como um “efeito teto”, tornando-os pouco atraentes.

Na análise, é necessário levar em conta algum outro elemento. O fato de considerar pouco atraentes os ciclos de grau médio faz com que muitos alunos que não se sentem motivados pelo ensino médio, mesmo assim, se matriculem nele, o que significa, em muitos casos, um problema para o estudante e para o professorado. A LOGSE estabeleceu a obrigação de dar um “conselho orientador” a todo aluno, ao finalizar a educação secundária obrigatória, recomendando que ele leve em consideração o passo mais importante em sua formação futura. Esse conselho é confidencial e não-prescritivo. Confidencial para evitar que, se, por último, o aluno optar por algo diferente do sugerido, os professores ao recebê-lo, desenvolvam expectativas negativas. Não-prescritivo porque, se o fosse, não seria certo que existisse uma titulação única ao finalizar a ESO, que abrisse, indistintamente, vias acadêmicas e profissionais.

Sendo essas razões corretas, dentro de nosso ponto de vista, o fato de que a última decisão corresponda ao aluno, leva muitos professores a terem que, alguns estudantes aos quais se recomendou irem a um ciclo “*estejam no próximo sentados na primeira fila do ensino médio*”, utilizando suas próprias palavras. E consideram, não necessariamente com acerto, que o escasso atrativo dos ciclos médios agrava esse problema.

Acrescente-se que as famílias costumam pretender que seus filhos e filhas, “já que possuem o título”, aproveitem e façam o ensino médio. Além disso, se o centro não tem ciclos formadores – coisa que, conforme já foi destacado antes, acontece em numerosos casos – aparece uma dificuldade a mais, uma vez que normalmente nem o aluno nem a família quer que o estudante tenha de mudar de centro e de amigos. Daí a importância de os centros disporem de ambos os ensinamentos.

Por último, deve-se pensar que a procura por esse acesso direto poderia obedecer também a razões muito mais pragmáticas por parte de empresários de instituições privadas e dos próprios alunos. Alguns destes últimos querem, às vezes, ter, simplesmente, um trampolim mais fácil para conseguir acesso aos ciclos de grau superior, evitando o ensino médio. Os outros buscam apenas otimizar seus equipamentos e, sem dúvida, o acesso direto o faz.

Essas últimas razões não pretendem ocultar a possibilidade de que, verdadeiramente, os ciclos formadores estejam mal concebidos, e seja conveniente conectar ambos os níveis da FP, porém, se querem esclarecer como a lógica da possibilidade e a lógica da implantação devem ser levadas em conta para discernir se a ocasião é incorreta, se é que não foram colocados os recursos necessários ou se, sendo correta “teoricamente”, supõe uma mudança excessiva para a tradição de nosso sistema educativo. Saber a causa ou causas que explicam a realidade que observamos é, obviamente, fundamental, uma vez que são diferentes as medidas necessárias que procedem de cada caso.

Recentemente, no início do curso 1999/2000, o governo introduziu uma modificação na LOGSE, de tal forma que existe uma conexão quase direta entre os ciclos de grau médio e superior para solucionar esse problema detectado.<sup>7</sup> Os alunos que tenham 18 anos, ao concluir o

---

<sup>7</sup> A mudança introduzida no artigo 69, da Lei 55/1999, de 29 de dezembro (BOE, 30 de dezembro) de *Medidas fiscais, administrativas e de ordem social* modifica o parágrafo 3, do artigo 32, da LOGSE.

ciclo médio, poderão ter acesso ao superior da mesma área ou de áreas afins, mediante o exame de ingresso que, assim, retrocede em três anos. Esse pode ser um grupo numeroso, uma vez que muitos alunos finalizam a educação secundária aos 16 ou aos 17anos, e a duração do próprio ciclo coloca-os já nos 18. Os alunos que ainda não tenham esta idade poderão realizar um “curso ponte”, onde serão trabalhados alguns dos aspectos do ensino médio. Fica claro que não necessitam passar pelo ensino médio, com tudo o que isso pode significar, do ponto de vista das razões expostas no segmento anterior.

Esta mudança da lei acaba de ser aprovada e, por conseguinte, ainda não foi posta em prática. Por outro lado, na norma confere-se grande independência às comunidades autônomas, para dar forma final a essa proposta. É impossível, portanto, fazer uma avaliação baseada em resultados. Não obstante, gostaríamos de assinalar algumas circunstâncias que poderiam pôr em dúvida o acerto dessa decisão. A mais importante é que ela foi tomada muito apressadamente e quase sem dados sistemáticos que ajudassem a compreender o problema.

O novo modelo de FP está circulando neste momento, e sabe-se bem que os processos educativos necessitam de tempos prolongados para que produzam mudanças. No debate gerado, em decorrência da proposta, quase não se contava com estatísticas que iluminassem a reflexão. Por outro lado, é bastante razoável pensar que, ao pretender solucionar um problema, esteja-se criando outro. Não é improvável que o nível dos ciclos formadores superiores possa ter diminuído a partir desse momento.

Por último, teríamos desistido de superar a dissociação excessiva entre a via acadêmica e a profissional, e continuaremos contribuindo para que socialmente essa última siga considerada uma alternativa de “segunda classe”. Não temos, pois, argumentos para dizer que é uma decisão errônea, porém acreditamos que há razões suficientes para considerá-la irracionalmente apressada. Grande parte dessas idéias ficam claramente refletidas nas palavras de Francisco de Asis de Blas, responsável pelo modelo de FP proposto pela LOGSE, num artigo de debate, publicado no diário *El País*, em consequência da decisão do governo a esse respeito:

[...] Se fosse levada adiante a proposta do ministro Rajoy, de facilitar o acesso direto da FP de grau médio à de grau superior (isto é, de rematar o ensino médio e esquecer de exigir, daqueles que tenham acesso à FP supe-

rior, o nível mínimo de formação geral e de formação profissional básica que o ensino médio proporciona e que se exige para cursar esses estudos profissionais), não somente voltariam a baixar o prestígio e a qualidade da FP, como também se produziriam, pelo menos, outros dois efeitos muito graves. Um, que a FP de grau médio deixaria de ter um caráter terminal, ou seja, deixaria de ser uma formação para adquirir uma qualificação profissional que permitisse, a partir dos 18 anos, a inserção no mercado de trabalho, e passaria a converter-se numa passagem, num lugar de trânsito acadêmico para ter acesso à FP de grau superior. E outro, que o alunado de ensino médio voltaria a considerar pejorativamente a via da formação profissional e voltaria a optar, em massa, por continuar seus estudos na universidade, ao não considerar atraente a alternativa da FP de grau superior, tendência radicalmente oposta à de qualquer sistema educativo moderno.

Por que essa contra-reforma e por que agora? Ignoro qual tenha podido ser a razão exata: talvez, as velhas pressões de um pequeno setor do professorado de ensino médio que nunca aceitou que o mesmo se visse contaminado pela presença de alunos da FP ou, quem sabe, que no Ministério hajam triunfado as teses partidárias de uma FP medíocre, que não possua nível elevado de exigência, criando uma porta falsa de acesso à FP de grau superior que sirva de chamariz para atrair mais alunos à de grau médio [...].

## **AUMENTAR AS TAXAS DE ALUNADO DO SECUNDÁRIO**

Não gostaríamos de encerrar esta reflexão sem voltar a insistir sobre a impossibilidade de pensar a respeito da estrutura da educação secundária superior, sem levar em conta a educação secundária obrigatória. Já foram destacadas, ao longo do texto, algumas dessas relações, porém é conveniente insistir na importância de aumentar as taxas de estudantes que cursem a educação secundária pós-obrigatória, independentemente da modalidade em que o façam. Um objetivo de qualquer sistema educativo é ampliar a formação de seus cidadãos.

Isto significa, entre outras coisas, organizar uma educação secundária obrigatória que responda à diversidade do alunado, a fim de que os alunos, transitando por caminhos diferentes, ajustados a suas características peculiares, cheguem, no entanto, às metas que consideram imprescindíveis para incorporarem-se como cidadãos ativos na sociedade. Como observa Wilson (1992, p. 34), a qualidade do ensino consiste em

*“planificar, proporcionar e avaliar o melhor currículo para cada aluno, no contexto de uma diversidade de indivíduos que aprendem”.*

A LOGSE tinha uma série de medidas previstas de atenção à diversidade, planejadas de acordo com uma contínua normalização-segregação, mediante as quais se tencionava responder às necessidades dos alunos, nos contextos mais comuns, separando-os o menos possível de seu grupo de classe (MARTÍN & MAURI, 1996).

A realidade dos centros é que a mudança que tal demanda pressupõe, com relação ao ensino médio, aos quais só tinha acesso uma população selecionada, a inadequada formação inicial do professorado de secundário e o descumprimento dos recursos previstos, entre outros fatores, estão tornando muito difícil atender a essa diversidade do alumnado (COLL, 1999).

No entanto, entre as experiências que mostraram grande eficácia, encontram-se os denominados “programas de diversificação curricular”. E queremos nos referir a eles em consonância a uma das idéias defendidas por Françoise Caillois, neste mesmo volume, no sentido de que, nas reformas da educação secundária, as mudanças estruturais não são suficientes. É preciso modificar também a maneira de ensinar, as metodologias, o clima da classe, a prática educativa. Os programas de diversificação que a LOGSE implementou são um exemplo paradigmático de que, quando se faz isso, muitos alunos, que os professores consideravam “casos perdidos”, conseguem terminar a educação secundária com êxito.

Quando se planejou a nova educação secundária básica (12-16), tinha-se consciência de que o prolongamento da obrigatoriedade e a opção abrangente demandariam necessárias medidas radicais para determinados alunos que iriam acumulando defasagens de aprendizado o que lhes dificultaria muito continuar os estudos, assistindo unicamente aos grupos ordinários de seu respectivo nível. Calculou-se que, nos dois últimos cursos da ESO (14-16), de cada quatro grupos, um poderia necessitar de apoio especial. Evidentemente, tratava-se de um cálculo geral já que, dada a clara influência da classe social sobre o rendimento dos alunos, em alguns centros esse percentual aumentaria, enquanto que em outros seria praticamente nulo.

A resposta que se planejou atende conceitualmente à idéia de uma adaptação curricular extrema. Isto é, uma modificação tão radical do

currículo, que se parte a estrutura das nove áreas que os alunos cursavam na educação secundária e se organiza em função de suas necessidades.<sup>8</sup> Mantêm-se os mesmos objetivos para o restante dos alunos, embora o contexto de ensino se modifique de forma expressiva.

Trata-se de tornar mais transitável o percurso de aprendizagem desses alunos, dirigido, porém, para as mesmas metas da educação secundária obrigatória. Isso permite que um aluno que tenha cursado com êxito esses programas, superando sua defasagem, possa obter a titulação correspondente. Um estudante que cursa um programa de diversificação curricular estuda o seguinte:

1) Mantém, pelo menos, três áreas com seu grupo de referência, a fim de inserir-se na dinâmica geral do instituto e continuar, sempre que possível, num ambiente social harmônico. Essas áreas costumam ser: Música, Tecnologia, Educação Visual e Plástica ou Educação Física.

2) O restante das áreas obrigatórias organizam-se em dois âmbitos interdisciplinares:

- Sociolinguístico: agrupa Língua e Literatura, Ciências Sociais e, onde for o caso, idioma;
- Científico-tecnológico: agrupa Ciências da Natureza, Matemática e Tecnologia;
- Cursa duas optativas ajustadas a seus interesses e motivações;
- Tem duas horas de monitoria, uma a mais que o resto de seus companheiros.

A responsabilidade de organizar esses programas é do conjunto do centro, mas, em especial, do Departamento de Orientação, estrutura criada pela LOGSE (MARTÍN & TIRADO, 1996). Nesse departamento, além

---

<sup>8</sup> No secundário obrigatório, estudam-se as seguintes áreas: Língua e Literatura, Matemáticas, Ciências Sociais, Geografia e História, Ciências da Natureza, Música, Educação Física, Educação Visual e Plástica, Tecnologia, Língua estrangeira. Esse currículo se complementa com algumas disciplinas optativas. No quarto curso (15-16 anos), os alunos podem escolher, inclusive, entre as disciplinas obrigatórias numa estrutura que vá orientando para futuros itinerários no secundário pós-obrigatório



de um psicopedagogo, há professores de secundário que dividem os âmbitos antes assinalados e que são os monitores desses alunos.

O perfil do aluno que tem acesso aos programas de diversificação é de um estudante que acumulou uma defasagem de aprendizado superior a um ciclo e, portanto, numa aula ordinária teria probabilidade muito baixa de conseguir a titulação. São alunos que querem continuar estudando, porém necessitam de ajuda muito especial. Não se trata, pois, de um programa para aqueles estudantes que poderíamos denominar “opositores da escola”, que precisam de outra resposta diferente. Os alunos de diversificação têm uma atitude razoavelmente favorável e, em princípio, estão dispostos a fazer esforço que esse ensino exige.

Os alunos podem cursar programas de diversificação de um ou dois anos, conforme a defasagem acumulada. Não podem incorporar-se ao programa antes dos 16 anos, porém, uma vez consumidas as duas repetições que se autorizam nos dez anos de escolarização obrigatória, muitos têm já essa idade, quando começam o segundo ciclo da ESO, que cursam então nessa modalidade curricular. Os programas de diversificação organizam-se em grupos que não ultrapassam em nenhum caso 15 alunos, e são autorizados e supervisionados pela inspeção educativa.

Quando se planejou essa modalidade de cursar a educação secundária, a maior parte da comunidade escolar mostrava sérias dúvidas sobre sua eficácia. Os dados com que contamos neste momento permitem-nos afirmar precisamente que foi um sucesso.

Nos Quadros 5 e 6, apresentam-se os dados dos programas de diversificação dos centros públicos de Madri (capital), durante os cursos 97/98 e 98/99.<sup>10</sup> Como pode ser observado, o percentual de alunos que obtém titulação é de 73,4%.

Mais importante, talvez, que esse dado é o da continuidade de estudos que esses alunos seguem cursando. A maioria deles tem acesso a um ciclo formador de grau médio (58%), e 31% continuam em estudos

---

<sup>9</sup> Começou-se a utilizar esse termo na Espanha, em decorrência da implantação do secundário obrigatório, para fazer referência aos alunos que manifestam uma clara rejeição ao sistema escolar, sem que isso signifique em absoluto problemas de capacidade de aprendizagem.

<sup>10</sup> Não contamos com dados estatísticos mais gerais, porém os resultados apresentados em jornadas de reflexão sobre esses programas mostram tendências muito semelhantes.

de ensino médio. De fato, alguns desses alunos dos cursos de 94/95 e de 95/96 ingressaram na universidade, embora esse seja um número muito reduzido de estudantes.

Quando se analisam as razões que explicam o sucesso obtido com uns alunos que têm graves dificuldades de aprendizagem, apontam-se diversos argumentos:

1. O menor número de alunos por classe.

2. O fato de que poucos professores se encarregam do grupo de alunos. Isso permite um acompanhamento mais individualizado e um maior conhecimento do aluno por parte do docente, já que fica muito mais horas com ele. Na realidade, um problema do secundário obrigatório é o excessivo número de disciplinas e de professores que o estudante tem (até 12-13 docentes diferentes). Os alunos de diversificação dependem de uma equipe que não costuma ir além de sete professores e, destes, dois dividem mais da metade do conjunto do currículo, sendo, além disso, seus monitores.

3. O princípio de interdisciplinaridade, a partir do qual se organizam as áreas científico-tecnológica e sociolingüística. Um dos fatores que explicam alguns problemas de aprendizagem é a excessiva compartimentação com que se apresenta a realidade nas diversas disciplinas. Desse ponto de vista, estruturar o currículo em áreas mais inter-relacionadas permite destacar as conexões dos distintos conteúdos, dando-lhes maior sentido e significação, facilitando com isso a aprendizagem.

4. No entanto, o fator que, talvez, mais explica a reincorporação desses alunos e alunas a situações de êxito escolar está relacionado com a motivação. Esses estudantes começam a ter experiências de aprendizagem que os conduzem a mudar sua autocrítica e sua auto-estima prejudicadas, e a começar a pensar que podem aprender. Os alunos relatam com muita clareza essas mudanças e contam como os temas começam a despertar interesse e como vão enfrentando a aprendizagem como um desafio estimulante, em vez de uma tarefa em que o fracasso está assegurado.

A mudança nos alunos repercute, logicamente, nos professores que também começam a ter expectativas mais favoráveis, em relação aos estudantes desses grupos, beneficiando, portanto, a aprendizagem (MIRAS, 1996).

Esses fatores e outros, que possivelmente expliquem a eficácia dessa resposta à diversidade, estão permitindo a um expressivo número de alunos alcançar o secundário pós-obrigatório. Esta experiência tem a nosso ver um duplo valor. O primeiro, obviamente, é aumentar as taxas de êxito escolar. O segundo, mostrar a utilidade de determinadas maneiras de organizar a metodologia de aprendizagem. Os processos de aprendizagem, que se põem em funcionamento nesses grupos, seriam igualmente úteis para o conjunto dos alunos. Deveríamos, pois, aprender com isto e insistir quanto a mudanças na prática docente, se quisermos realmente um secundário que cumpra a função social de desenvolvimento pessoal, a que nos referíamos no começo desta reflexão.

## BIBLIOGRAFIA

- COLL, C. *Psicología y curriculum*. Barcelona: Laia, 1987. Nueva edición. Barcelona: Paidós, 1991.
- COLL, C. L'educació secundaria obligatoria: atendre la diversitat en el marc d'un ensenyament comprensiu. *Temps d' Educació*, 21, p. 117-136, 1999.
- FULLAN, M. *The new meaning of educational change*. Londres: Casell, 1991.
- GARDNER, H. *Multiple intelligences. The theory in practice*. Nueva York: Basic Books. 1993. (Ed. cast. Inteligencias múltiples. La teoría en la práctica. Barcelona: Paidós, 1998).
- GOLEMAN, *Emotional intelligence. Why it matter more than I.Q.* Nueva York: Bantam, 1995. (Ed. cast. Inteligencia emocional. Barcelona: Círculo de Lectores, 1997).
- HUSÉN, T. *The learning society revisited*. Oxford: Pergamon Press, 1986. (Ed. Cast. Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje. Barcelona: Paidós/MEC; 1988).
- INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN. *Diagnóstico del sistema educativo. La escuela secundaria obligatoria*. MEC-INCE, 1998.
- MARCHESI, A. *Controversias en la educación española*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- MARCHESI, A. y MARTÍN, E. *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

- MARTÍN, E. y MAURI, T. (Coords.). *La atención a la diversidad en la educación secundaria*. Barcelona: ICE-Horsori, 1996.
- MARTÍN, E. y TIRADO, V. (Coords.). *La orientación educativa y profesional en la educación secundaria*. Barcelona: ICE-Horsori, 1997.
- MIRAS, M. Aspectos afectivos y relacionales en los procesos de interacción educativa. En: BARCA, A.; GONZÁLES, J. A.; GONZÁLES, R. y ESCORIZA, J. (Ed.) *Psicología de la instrucción*. Barcelona: Ediciones Universitarias de Barcelona, 1996. v. 3.
- PEDRÓ, F. La educación secundaria en Europa. En: PUELLES, M. (Coord.). *Política, legislación e instituciones en educación secundaria*. Barcelona: ICE-Horsori, 1996.
- POZO, J. I. *Aprendices y maestros*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- PUELLES, M. Origen y evolución del sistema educativo español. Consideración especial de la educación secundaria. En: PUELLES, M. (Coord.). *Política, legislación e instituciones en la educación secundaria*. Barcelona: ICE-Horsori, 1996.
- REDES. *Una red de evaluación de centros para conectar las investigaciones sobre la eficacia de las escuelas y el movimiento para su mejora*. (Revista de educación, en prensa).
- RAYWID, M. A. Small schools: a reform that works. *Educational Leadership*, v. 55, n. 4, p. 34-39, 1997.
- REICH, R. *O trabalho das nações*. Lisboa: Quetzal Editores, 1993.
- STERNBERG, R. J. *The successful intelligence*. Nueva York: Simon & Schuster, 1996. (Ed. cast. *La inteligencia exitosa*. Barcelona: Paidós, 1997).
- UNESCO. *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI presidida por Delors. La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana, 1996.
- WILSON, J. D. *Cómo valorar la calidad de la enseñanza*. Madrid: Paidós/MEC, 1992.

## ANEXO

**QUADRO I**  
Previsão do número de alunos para o curso 1999-2000  
no ensino não-universitário

	Total	Alunado financiado pelo MEC				Alunado financiado pelo MEC	
		Em centros do MEC <sup>1</sup>		Em centros conveniados <sup>2</sup>		C. absol.	%
		C. absol.	%	C. absol.	%		
Educação infantil	166.372	127.283	76,5	11.661	7,0	27.428	16,5
Educação primária	394.838	293.628	74,4	98.772	25,0	2.438	0,6
Educação secundária obrigatória	329.686	242.717	73,6	82.952	25,2	4.017	1,2
- Primeiro ciclo	154.197	111.367	72,2	40.852	26,5	1.978	1,3
- Segundo ciclo	175.489	131.350	74,8	42.100	24,0	2.039	1,2
BUP e COU	31.150	14.251	45,7	2.827	9,1	14.072	45,2
Nível médio LOGSE	97.395	92.441	94,9	2.735	2,8	2.219	2,3
Formação profissional 2º grau	13.936	9.595	68,9	3.680	26,4	661	4,7
Ciclos formativos grau médio	27.821	22.124	79,5	43.536	16,3	1.161	4,2
Ciclos formativos grau superior	24.995	21.213	84,9	2.250	9,0	1.532	6,1
Programas de garantia social	7.619	3.290	43,2	4.329	56,8	0	0,0
Educação especial	3.703	2.203	59,5	1.414	38,2	86	2,3
Total	1.097.515	828.745	75,5	215.156	19,6	53.614	4,9

<sup>1</sup> Inclui também o alunado de centros de convênio com o MEC.

<sup>2</sup> Refere-se ao alunado de ensino conveniado ou subvencionado.

Nota: O âmbito de gestão do MEC reduziu-se no curso 1999-2000, com relação ao curso superior, em 1.448.107 alunos devido à ultrapassagem de todas as competências em matéria educativa, referente às comunidades autônomas de Aragão, Cantábria, Madri, Múrcia e La Rioja.

## QUADRO 2

Medidas de rendimento nas áreas avaliadas por tipo de ensino aos dezesseis anos

Conteúdos					
Tipos de ensino	Compreensão leitora	Gramática e literatura	Matemáticas	Ciências da natureza	Geografia e História
2º de BUP	283	293	279	276	283
4º de ESO	273	265	267	274	271
2º de FP	246	224	228	226	233

Fonte: INCE, 1998. Tomado de Marchesi (2000).

## QUADRO 3

Porcentagem de alunos que terminam os cursos correspondentes de 2º de BUP, 2º de FP-I e 4º da ESO

Território MEC. Curso 1996 / 97	
2º BUP	83,1
2º FP	53,0
4º ESO	73,3

Fonte: Ministério de Educação e Cultura, Direção Geral de Coordenação e de Alta Inspeção, 1998. Tomado de Marchesi (2000).

## QUADRO 4

Dados sobre percentual de aprovados na seleção dos alunos de ensino médio da Lei Geral de Educação e da LOGSE em Madri

	Curso 96/97	Curso 97/98	Curso 98/99
Percentual de aprovados em alunos de COU	76	79	75,93
Percentual de aprovados em alunos de ensino médio LOGSE	83,1	83,7	80,48

Fonte: *El País*, 17 de junho de 1999 e 2 de julho de 1999.

### QUADRO 5

Dados sobre número de alunos e percentual de diplomação dos programas de diversificação em Madri (capital)

	Curso 97/98	%	Curso 98/99	Evolução
Nº de centros com programa	49		66	+ 17
Nº de alunos no primeiro ano	582		811	+ 229
Abandonos no primeiro ano	85			
Nº de alunos no segundo ano	237		578	+ 341
Abandonos no segundo ano	16			
Obtêm o diploma	174	73,4		
Não obtêm o diploma	47	19,8		

Fonte: Subdireção Territorial de Madri (Centro).

### QUADRO 6

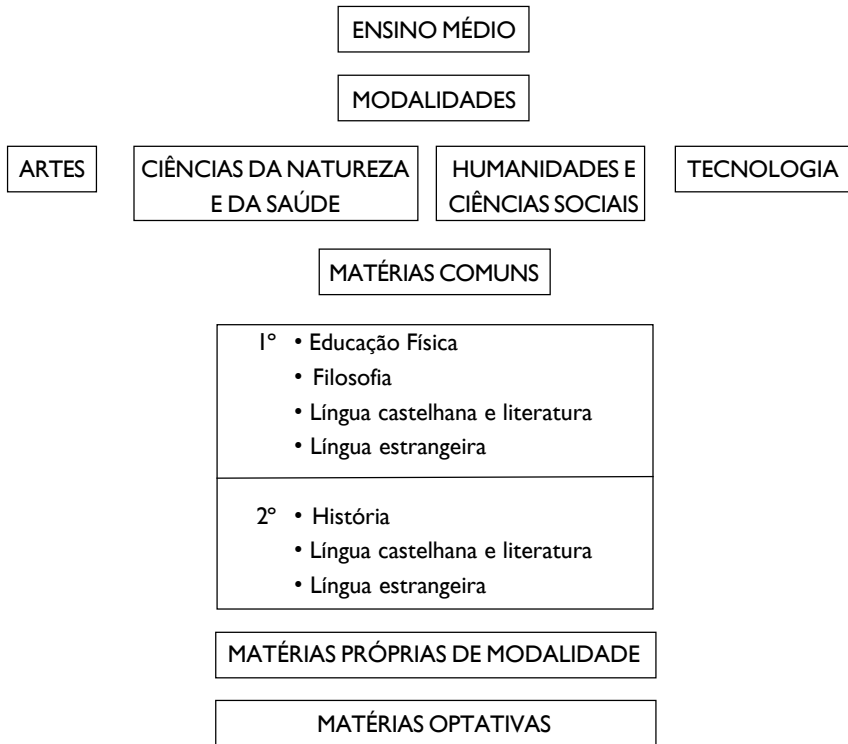
Dados sobre a continuidade de estudos ou de incorporação ao mundo trabalhista dos alunos dos programas de diversificação de Madri (capital)

Saídas dos que obtiveram o diploma						
Ens. médio Artes	Ensino médio Ciências	Ensino médio Humanidades	Ensino médio Tecnologia	Ciclos f. grau médio	Trabalho	Obras
6 3,4	13 7,5	33 18,9 %		101 55%	9 5,2%	12 5,9%
Saídas dos que não obtiveram o diploma						
Garantia social	Provas de acesso Ciclos for. gr. Médio		Trabalho		Outros	
5	7		17		18	
10,6%	14,9%		36,2%		38,3%	

Fonte: Subdireção Territorial de Madri (Centro).

## FIGURA I

Modalidades de ensino médio e tipos de matérias que o compõem





## FIGURA 2

### Itinerários das distintas modalidades de ensino médio

#### Ensino Médio

Artes	Ciências da natureza e da saúde	Humanidades e Ciências Sociais		Tecnologia
Artes	Ciências da natureza e da saúde	Opção 1 Humanidades	Opção 2 Ciências sociais	Tecnologia
Opção 1 Artes plásticas	Opção 1 Ciências e engenharia	Opção 1 Humanidades	Opção 2 Ciências sociais: Geografia e História	Opção 1 Ciências e Engenharia
Opção 2 Artes aplicadas e desenho	Opção 2 Ciências da Saúde		Opção 3 Ciências sociais: Administração e gestão	Opção 2 Tecnologia industrial

## 4.

# A EDUCAÇÃO MÉDIA DIANTE DO MERCADO DE TRABALHO: CADA VEZ MAIS NECESSÁRIA, CADA VEZ MAIS INSUFICIENTE

*Daniel Filmus\**

## INTRODUÇÃO

Uma das críticas mais freqüentes que se faz à educação é sua falta de articulação com as demandas do mercado de trabalho. Essas críticas se aprofundam, quando se trata da escola de ensino médio. Sua desvinculação das necessidades de conhecimento e capacitações, que o mundo do trabalho requer é, juntamente com a perda de capacidade para assegurar o acesso ao nível superior, uma das principais causas de uma crise que tem sido definida, em reiteradas ocasiões, como de “identidade” (IBARROLA & GALLART, 1994).

Essas observações partem do pressuposto de que existe um mercado de trabalho que está organizado e evolui em estreita correlação

---

Com a colaboração de Mariana Moragues.

\* *Daniel Filmus* é licenciado em Sociologia (UBA), especialista em Educação para Adultos e mestre em Educação (UFF). É professor titular de Sociologia na Universidade Nacional de Buenos Aires, investigador Categoría I da UBA e da carreira do CONICET, e reitor do CENT N° 2. Anteriormente, exerceu o cargo de diretor da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – Sede Acadêmica Argentina. Recebeu o Primeiro Prêmio Academia Nacional de Educação pelos trabalhos: “*Estado, sociedad y educación em la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafios*”(1995) y “*Educación y empleo en el marco de la globalización*” (2000). Atualmente, ocupa o cargo de secretário de Educação do Governo da Cidade de Buenos Aires.

com os avanços tecnológicos aplicados à produção e aos serviços e com os novos modos de organização do trabalho. A forma de articulação da educação com esse mercado, em particular da escola média, centralizaria na necessidade de capacitar seus alunos para o desempenho dos postos modernos de trabalho.

A partir dessas constatações, a principal responsabilidade pela falta de articulação estaria radicada no sistema educativo, que está atrasado em relação às novas demandas de formação que o mercado atualmente requer.

Sem qualquer dúvida, essas críticas com relação ao mercado de trabalho têm um forte respaldo na realidade. Ocupando-nos desta temática, dedicamos, em outros trabalhos, a analisar as dificuldades especificamente educativas que a escola média tem tido para avançar na mesma velocidade com que as transformações produtivas se impuseram nos setores modernos da economia. Também temos estudado e argumentado no sentido de defender a necessidade de que a escola ofereça competências e conhecimentos afinados com os processos tecnológicos e de organização do trabalho de ponta, a todos os setores sociais, mesmo àqueles que, pelos limites do modelo, fiquem à margem desses processos.

Isso contribuiria tanto para democratizar as condições de empregabilidade no setor de alta produtividade para toda a população, quanto para proporcionar maiores condições de melhorar a remuneração daqueles que permanecessem incorporados aos setores formais da economia (FILMUS, 1996). Em vez disso, neste trabalho nos propomos a analisar a problemática sob outra perspectiva.

Situando no ponto de vista do sistema educativo, analisaremos a evolução da demanda trabalhista. Em que medida o padrão de desenvolvimento, seguido pelos países da América Latina, promoveu a estruturação de um mercado de trabalho que, na prática, limitou a possibilidade de geração de uma escola média de alta qualidade para todos? Posto em outros termos: Para que tipo de emprego o mercado de trabalho latino-americano historicamente exigiu e hoje em dia demanda a formação que a escola média oferece?

A procura de alguns elementos empíricos para atender a essas interrogações pretende direcionar o debate da relação entre educação e trabalho, a partir de uma dupla perspectiva. Por um lado, sob o ponto de vista da análise do grau de correspondência ou contradição entre a estruturação do sistema econômico e o sistema educativo das sociedades latino-americanas

e, por outro, a partir da discussão entre as diferentes teorias que analisaram as demandas de qualificação que produzem as transformações científico-tecnológicas aplicadas à produção.

Com relação à primeira perspectiva, trataremos de oferecer alguns elementos para analisar a função da escola média, partindo dos diferentes processos e períodos da evolução do mercado de trabalho na região, prestando especial atenção ao papel de reprodutor ou de promotor da mobilidade social que a educação exerce nas diferentes etapas do desenvolvimento socioeconômico. Longe de propor uma função econômica universal e predeterminada para a educação, em relação ao mercado de trabalho, partiremos da concepção de que sua função só pode ser definida mediante a análise precisa de situações histórico-sociais concretas (BRASLAVSKY & FILMUS, 1988).

Com relação à segunda perspectiva, deixaremos de lado as visões que propõem uma relação linear entre a evolução tecnológica aplicada à produção e à qualificação ou desqualificação absoluta da força de trabalho. Pelo impacto integral que produz a modernização dos processos produtivos em sociedades que, com insuficiente nível de desenvolvimento, se vêem incluídas nos atuais processos de globalização das economias, observaremos a vigência das perspectivas teóricas que enfatizam as conseqüências contraditórias do processo.

Por um lado, as teses de polarização das qualificações, a partir da segmentação crescente do mercado de trabalho e, por outro, as teses de qualificação absoluta, porém de desqualificação relativa da maior parte da força de trabalho (PAIVA, 1992). Neste último caso, estamos nos referindo às teorias que propõem que o aumento absoluto de anos de escolaridade e, ainda, de aprendizagens da maioria da população, não garante uma aproximação dos conhecimentos “de ponta” que a sociedade possui num determinado momento histórico. Pelo contrário, a rapidez da evolução desses últimos poderia colocá-los cada vez mais distanciados dos saberes da maioria da população, embora tenha atualmente mais anos de escolarização.

O nível de deterioração do emprego latino-americano nas últimas décadas, sua tendência à informalização, polarização, precariedade e sua responsabilidade na distribuição de renda, cada vez mais desigual, exige uma redefinição do papel da escola média e uma nova postura perante às demandas reais de um mercado de trabalho.

A perda de identidade e a crise da escola média atual são produto de sua falta de articulação com o mercado de trabalho ou, pelo contrário,

de haver correspondido às características de sua evolução? A partir das difíceis condições que a nova ordem econômica mundial e a globalização impõem aos países latino-americanos, pode a escola média desempenhar um importante papel dirigido à democratização de oportunidades de trabalho de alta qualidade para todos os cidadãos?

Em texto recente, invertendo a colocação tradicional acerca da importância da educação para combater a desigualdade, Juan Carlos Tedesco (1998) formulou a seguinte pergunta: Quanta equidade social é necessária para que a educação seja bem-sucedida em sua tarefa de igualização? Seguindo essa mesma linha de pensamento, este breve trabalho também pretende inverter, com outra, a pergunta acerca de como articular a escola média com o mercado de trabalho: Quais são as condições mínimas que devem ter as demandas que provêm do mercado de trabalho para tornar realidade o objetivo de construir uma educação média de qualidade para todos os jovens da região?

Para nos aproximarmos de alguns elementos que permitam responder a essas interrogações, tentaremos analisar aqui a evolução do mercado de trabalho latino-americano e o papel que coube à escola média, nos diferentes períodos do desenvolvimento socioeconômico da região. Depois, a partir de informação atualizada, centralizaremos nas características da inserção atual dos egressos da escola média, aprofundando, particularmente, o caso da Argentina, por ser um dos países onde as transformações ocorridas na última década têm exercido maior impacto na deterioração do mercado de trabalho.

A brevidade e o objetivo específico do trabalho impedirão que nos ocupemos dos fatores culturais e sociopolíticos que também condicionaram a expansão da escola média. É importante esclarecer que, de forma alguma, pretendemos sugerir que esse processo se reduz a suas dimensões econômicas.

## **MERCADO DE TRABALHO E EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA ATÉ 1980**

Existe consenso acerca de que, em suas origens e até as primeiras décadas do século XX, a principal função da educação secundária esteve dirigida à seleção e preparação da população que teria acesso ao ensino

superior. Essa função correspondeu ao padrão de crescimento baseado no modelo de “desenvolvimento para fora”, sustentado pela exportação de produtos de origem agrícola e mineira, que a maioria das nações latino-americanas adotou. O rápido desenvolvimento do setor primário-exportador não teve seu correspondente no crescimento do setor industrial (INFANTE & TOKMAN, 1998) e, portanto, foram muito escassas as tarefas produtivas que exigiram certo nível de capacitação.

Somente naqueles países em que a estrutura da administração pública alcançou um relativo grau de desenvolvimento e complexidade ou, no caso, em que faltou criar uma rede de serviços em apoio ao mercado exportador, o nível médio também contribuiu para prover quadros preparados para a burocracia oficial ou para o setor terciário emergente. Deixando de lado experiências incipientes de educação técnica, é possível afirmar que o ensino normal é o primeiro segmento educativo de nível pós-fundamental, dirigido ao exercício profissional (RAMA, 1987).

A dinâmica que o desenvolvimento socioeconômico latino-americano adquire, a partir do processo de substituição de importações, que se inicia com a crise de 30 e se aprofunda no período de pós-guerra, modifica em alto grau esse estilo inicial com que surge a escola média. O modelo de crescimento anterior dá lugar a uma nova estratégia, centrada atualmente no “desenvolvimento para dentro”. Sustentou-se essa estratégia, sobretudo, na ampliação do mercado interno e na substituição de bens importados. O processo de industrialização, embora de forma heterogênea<sup>1</sup>, esteve em vigor até a entrada da década de 70 e produziu importantes mudanças populacionais na estrutura social de quase todos os países da região.

Em 1980, o PIB latino-americano era cinco vezes superior ao de 1950. O produto industrial, por sua vez, cresceu num ritmo de 6,4% que superou a média mundial (PREALC, 1991). Tal crescimento produziu um forte incremento da força de trabalho urbana que aumentou à razão de 4% ao ano. Isto significou que, entre 1950 e 1980, a força de trabalho rural diminuiu sua participação de 55% para 32% (ALTIMIR, 1999).

---

<sup>1</sup> A desigualdade com que esse processo causa impacto nos diferentes países, mostra claramente quando se observa que em 1980 três deles (Argentina, México e Brasil) concentram 78% da produção industrial latino-americana.

O setor moderno da economia, composto principalmente pelo Estado e por grandes empresas industriais e de serviços, foi o principal demandante de emprego (KLEIN, 1999). Seis de cada dez novos postos ocupacionais foram criados por esse setor (Gráfico 1). As ocupações com menor produtividade, em especial as agrárias, diminuíram sua participação em detrimento dos postos industriais de trabalho e de serviços. Os primeiros aumentaram sua participação em 7%, enquanto os últimos o fizeram em 16%. Tal como observa a CEPAL (1989), houve um crescimento lento das camadas de trabalhadores manuais, e um rápido incremento dos trabalhos não-manuais, com maior qualificação e rendimentos.

Apesar desse crescimento, apenas parte dos novos trabalhadores conseguiu incorporar-se ao setor moderno. Esse fenômeno desenvolveu processos simultâneos de “*incorporação e exclusão social*” (PREALC, 1991). Isso aconteceu porque os novos postos de trabalho não conseguiram incorporar o importante aumento da oferta de trabalho, produto do forte crescimento populacional, da urbanização da força de trabalho e do aumento das taxas de participação, em particular, a feminina. Dessa forma, o processo de industrialização só conseguiu incorporar o setor mais dinâmico da economia à população economicamente ativa (PEA), que proveio do crescimento demográfico do setor urbano.

Outro percentual muito expressivo da população, que se viu expulsa do setor agropecuário, só encontrou possibilidades de trabalho em atividades de produtividade muito baixa e também de baixas remunerações (WELLS, 1987).

Em 1980, cerca de 30% da força de trabalho urbana encontrava-se subutilizada (CEPAL-UNESCO, 1992). Se tomarmos em seu conjunto, a subutilização (desemprego mais subemprego) de mão-de-obra urbana e rural caiu de 46% para 40%, entre 1950 e 1980 (Quadro 1). No entanto, se consideramos que nesse período a PEA cresceu pouco mais do dobro, é possível afirmar que **os trabalhadores subutilizados cresceram de 27 a 49 milhões de pessoas nos 30 anos** (PREALC, 1991).

Uma análise cuidadosa do Quadro 1 permite observar que, apesar do importante fluxo de mão-de-obra rural para o setor urbano, dentro de cada um desses setores, seus componentes mantiveram os mesmos níveis de participação, ao longo dos 30 anos. Em 1980, 25% da PEA urbana ocupava-se no setor informal e 58% da PEA agrícola o fazia no setor tradicional. Como destaca o documento de PREALC (1991, p. 13):

Essa heterogeneidade estrutural que caracteriza o desenvolvimento econômico da América Latina e que se refere a formas de produção, com níveis de produtividade diferentes, gera, como um de seus efeitos, a segmentação do mercado de trabalho: um estrato moderno com alta produtividade e outro, tradicional, com baixa produtividade.

Em recente trabalho da OIT, Infante & Tokman (1997) colocam que a persistência dessa dualização no mercado de trabalho é uma das principais características que diferenciam o estilo de crescimento das economias latino-americanas, do que caracteriza as do Sudeste Asiático. Nesse mesmo documento, faz-se advertência a respeito da incidência desse fator, tanto na construção de sociedades com maior homogeneidade na distribuição de renda, como na maior democratização das oportunidades educativas, principalmente as referentes à escola média.

Neste ponto, é necessário destacar que o processo de absorção de mão-de-obra pelos setores modernos, nos países de industrialização tardia, foi radicalmente diferente do que ocorreu nos países industrializados, precocemente. Nestes últimos, o padrão de crescimento permitiu que o rápido desenvolvimento do setor secundário incorporasse a maior parte do incremento da mão-de-obra urbana proveniente da imigração rural.

O desempenho no setor moderno da economia, que apresentava altos níveis de produtividade, permitiu-lhes o acesso a empregos razoavelmente bem remunerados e a disputa por uma maior porção do excedente econômico da sociedade (WELLS, 1987). No caso dos países latino-americanos, esse processo foi estruturalmente distinto. Já na década de 70, Prebisch (1970) observara que a escassa capacidade de gerar emprego, por parte do setor secundário, produziu uma deformação na estrutura do emprego, ao obrigar uma grande porção da mão-de-obra urbana a que se “*terceirizasse antecipadamente*”.

Tal fenômeno explica porque as tecnologias e as formas de organização do trabalho, utilizadas na produção manufatureira dos países industrializados tardiamente, geram um incremento na taxa de produtividade, superior à obtida na primeira onda de países industriais da Europa ocidental. Por isso, as taxas de incremento do emprego foram inferiores em relação ao aumento da produção industrial. Não pode causar estranheza, então, que o crescimento do setor serviços tenha sido muito superior ao industrial, no conjunto dos países da região (Quadro 2).



Desta maneira, o incipiente setor terciário, que possui alta produtividade, não pode alojar o excedente de mão-de-obra que passa a fazer parte do setor informal. Embora o emprego informal possa ser gerado em qualquer dos três setores da economia, em nossa região, a maior parte dos trabalhadores se incorpora ao setor terciário, onde não somente são mal remunerados e pouco capitalizados, mas socialmente improdutivos (WELLS, 1987). Trata-se, sobretudo, de trabalhadores por conta própria, não-profissionais, do serviço doméstico e daqueles com ocupação em pequenas empresas de muito baixa produtividade.

Esta situação se agrava porque nos países latino-americanos o setor moderno da economia absorve uma parte proporcionalmente muito importante dos recursos investidos na região, em relação à mão-de-obra que ocupa. Em consequência, a parte do capital social excedente torna-se realmente pequena para manter os trabalhos do restante da força trabalhista.

### **A revolução do sistema educativo**

As novas características que a evolução do mercado de trabalho apresentou, a partir do desenvolvimento do modelo de “crescimento para dentro”, exerceram forte impacto no desenvolvimento dos sistemas educativos. A centralização política, que até o momento havia estimulado a educação, foi substituída paulatinamente por sua função econômica. O modo vertiginoso, com que se desenvolveram o modelo substitutivo e o processo de industrialização, produziu em muitos países da região um primeiro momento em que a carência de recursos humanos qualificados representou sério obstáculo ao aumento da produtividade.

A falta de capital humano, acumulado pelo sistema educativo, foi suprida por sua formação mediante a experiência de trabalho e a capacitação em serviço. A subqualificação foi uma das principais características desse período, isto é, um conjunto de postos de trabalho, que exigia certo nível de formação, foi ocupado por trabalhadores com menos anos de escolaridade que o demandado.

Essas demandas de qualificação articularam-se com as perspectivas teóricas que, provenientes das concepções do capital humano, se tornaram hegemônicas durante essa etapa. Trabalhos, como os de

Becker (1967), Carnoy (1967), Blaug (1970) e Shultz (1986), justificaram o investimento em educação, a partir de sua contribuição para o aumento da produtividade e da expansão educativa, a partir das taxas de retorno social e individual que ela produzia. Dessa forma, orientaram a elaboração das políticas públicas do pós-guerra, em função das taxas de retorno diferenciais esperadas, ao investir em cada um dos níveis do sistema educativo.

Acompanhando o processo de crescimento econômico, a expansão da matrícula em todos os níveis atingiu proporções significativas da população. A proporção de crianças e jovens matriculados na América Latina em 1980 havia subido até 82% no nível fundamental, 63% no médio e 24% no superior, para cada um dos respectivos grupos etários. Várias investigações registram que essa expansão educativa sustentou os altos índices de mobilidade social ascendente que se verificaram em diferentes países da região (GERMANI, 1963; FILGUEIRA, 1977; RAMA, 1987, etc.).

Contudo, é possível afirmar que o modelo dual “inclusão-exclusão”, a que anteriormente fizemos referência, também se expressou na educação. Ao mesmo tempo em que importantes setores da população conseguiram permanecer cada vez mais anos no sistema educativo, grandes grupos ficaram marginalizados da escolaridade. Dessa maneira, os trabalhos não-qualificados no âmbito rural e os empregos informais e de baixa produtividade no meio urbano estiveram ocupados principalmente por cerca de metade da população latino-americana que não conseguia concluir a escola primária ou fundamental.

Nos países mais industrializados da região, o acesso ao ensino médio e superior dos setores médios e altos, e de uma porção relativamente expressiva de setores populares, permitiu-lhes um crescente monopólio sobre o acesso aos setores modernos da economia, de mais alta produtividade e de melhores salários. O nível de instrução converteu-se em um dos fatores que poderiam explicar com maior força a desigualdade de rendas. De acordo com a conhecida análise de Altimir & Piñeira (1982), o nível educativo, somado à estatística com outras variáveis, explicava entre 22% e 36% da desigualdade total.

Neste ponto, é preciso destacar que as tendências à democratização da educação da escola média, por exemplo, foram limitadas e muito desiguais, nos diversos países da região. No final da década de 70,

apenas 1 em cada 10 jovens cursava a escola média, em países como República Dominicana, El Salvador, Honduras e Guatemala. No outro extremo, cerca da metade o fazia em Cuba, Panamá, Uruguai e Argentina (RAMA, 1987) (Quadro 3).

Embora não seja possível estabelecer correlação linear, é evidente que existe uma vinculação positiva entre maior urbanização da população, maior integração com o setor formal do mercado, mais alto nível de desenvolvimento econômico e as taxas mais elevadas de escolarização média (CAILLODS & HUTCHINSON, 1999). Como observa María de Ibarrola (1985, p. 123):

São os grupos urbanos, incorporados organicamente à maneira capitalista de produção, incluindo os trabalhadores, os que têm acesso ao nível médio e os que, havendo concluído o primário, têm capacidade legal para pedir maior escolaridade.

A magnitude da expansão da educação secundária em cada país dependeu, em grande parte, da envergadura que esses grupos atingiram e de sua capacidade de pressão sobre o Estado.

A modalidade da escola média selecionada para atender aos crescentes contingentes de estudantes também esteve relacionada com as mudanças na demanda de mão-de-obra. De acordo com Gallart (1984), é possível assinalar três etapas. A primeira delas, já mencionada, não vincula diretamente a escola média ao mercado de trabalho, mas com a possibilidade de ter acesso aos estudos superiores. Por isso, a modalidade predominante é o ensino médio com orientação marcadamente acadêmica.

Na segunda etapa, o processo de industrialização, que se desenvolve a partir da década de 30, promove a modalidade industrial como a de maior taxa de crescimento no nível médio. A contar do início dos anos 60, começa uma nova etapa. Embora o processo de industrialização não se detenha, as mudanças tecnológicas que se introduzem no setor secundário fazem com que a expansão da produção não tenha sua correlação com um aumento proporcional da demanda de trabalhadores. Os novos processos tecnológicos e as modernas formas de organização do trabalho exigem insumos de mão-de-obra decrescentes em relação ao produto.

Paralelamente a esse processo, conforme analisamos, nos países de mais rápida modernização e urbanização começa a crescer com maior intensidade o setor terciário. Produto do crescimento do aparato do Estado, dos serviços sociais, como a educação e a saúde, do comércio e dos serviços de apoio à produção, esse setor se transforma no principal criador de emprego. De maneira correlata, estanca-se o crescimento da modalidade industrial e as escolas comerciais adquirem maior dinamismo, enquanto que os ramos acadêmicos recuperam demanda.

Diferentes autores, como Tedesco (1990) e Weimberg (1984), analisaram as características polarizadas que a demanda de educação na América Latina mostrava, no início da década de 80. Existia uma forte pressão sobre a escolaridade básica no sentido da universalização. Também se desenvolvia uma grande demanda de educação superior. Em ambos os níveis, muitos países da região apresentavam suas taxas de matrícula superiores às daquelas de países de grau semelhante de desenvolvimento.

No caso do nível médio, contudo, a pirâmide se “*estreitava relativamente*”. Como veremos mais adiante, a expansão insuficiente da escola média foi um dos fatores mais importantes na consolidação de uma marcante desigualdade educativa (BID, 1998).

Embora, no primeiro momento, a expansão da escola secundária tenha sido vinculada à demanda cultural e política dos setores médios que pressionaram para ter acesso aos benefícios educacionais, sem que isso correspondesse, em todos os países, às exigências do crescimento econômico, segundo Rama (1971) e Cariola (1992), é possível afirmar que os limites para a expansão da matrícula estiveram relacionados com as características do modelo econômico. Entre outros, existem três elementos principais, mediante os quais o padrão de crescimento gerou um mercado de trabalho que condicionou fortemente o modelo restrito de expansão da escola média e, mais adiante, a crescente segmentação da qualidade da educação oferecida.

O primeiro deles é a limitação da demanda de escolaridade média por parte do mercado de trabalho. Deve-se isso, principalmente, à persistência de uma significativa proporção de subutilização da força de trabalho, a partir da existência do setor informal urbano e arcaico-rural. Como vimos, os primeiros concentram-se em tarefas de pouca produtividade, sobretudo orientadas para serviços individuais, a fim de

atender a necessidades dos grupos de maiores rendas; não exigem, portanto, mais anos de instrução formal.

O setor rural, que ficou à margem dos processos de modernização produtiva, está incorporado em sua maior parte a circuitos de economia de subsistência e também distanciado de necessidades de capacitação formal para o desempenho de suas tarefas. A subutilização da força de trabalho no mercado informal, somada ao importante setor que, mesmo incorporado ao setor moderno da economia, desempenha tarefas de baixa qualificação nas empresas privadas e no Estado, limita a capacidade de incorporação de mão-de-obra com escolaridade média.

No final da década de 70, em alguns países, a oferta de egressos do secundário começa a superar a demanda do mercado de trabalho. Nesse caso, inicia-se um processo que se aprofundará nas décadas seguintes: **um setor, dos que chegam ao ponto mais alto da escola média, começa a ficar subutilizado para as tarefas que desempenha, iniciando um processo de baixa nas taxas de rendimento da educação** (FILGUEIRA & GENELETTI, 1981).

A desaceleração do crescimento econômico, mesmo acompanhada por uma maior taxa de matrícula educativa em todos os níveis, atenuou o efeito igualitário da educação. A esse respeito, observa Altimir (1999, p. 27):

Por que, diante de uma expansão educativa mais intensa, um crescimento mais moderado esteve quase sempre acompanhado por aumento da desigualdade? Uma hipótese admissível é que, com taxas de crescimento baixas e instáveis, os fatores institucionais e de segmentação do mercado de trabalho têm precedência com relação à dinâmica do capital humano, a fim de manter ou incrementar os rendimentos da educação no setor formal, e para manter mal remunerados ainda os trabalhadores de bom nível de instrução nas atividades informais.

Cria-se dessa maneira um fenômeno que “justificará”, a partir do mercado de trabalho, uma deterioração da qualidade educativa, num conjunto de circuitos da escolaridade média, começando por aqueles que atendem aos grupos sociais que podem ter acesso a ela pela primeira vez.

O segundo dos fatores está relacionado com a desigualdade social. Diversos trabalhos fazem referência ao fato de que a América Latina, embora não seja a região mais pobre, é a que mostra maior falta de equidade (BID, 1998; CEPAL, 1997; BM, 1990). O modelo de desenvolvimento, a que já nos referimos, e o tipo de mercado de trabalho que enseja produzem uma estrutura social que permite extrema desigualdade na distribuição de renda.

Uma de suas principais conseqüências é impedir que grandes grupos populacionais tenham condições de escolarizar-se durante um número expressivo de anos. Essa desvantagem manifesta-se, inclusive, naqueles casos em que se dispõe de oferta educativa gratuita. A contribuição familiar, que exige ainda a educação pública, o custo-oportunidade, que significa retirar a criança do trabalho, e a segmentação de expectativas culturais parecem desempenhar um papel decisivo (ATTANASIO & SZÉKELY, 1999).

Por último, a baixa produtividade do trabalho e a concentração de renda, juntamente com as condições políticas, geram poucas condições para que o Estado possua recursos e disposição política para expandir a escola média, de forma que produza oferta gratuita para os setores populares, sobretudo no caso da população rural. A oferta que o Estado proporciona, em diferentes períodos históricos, parece estar muito mais relacionada com a capacidade de demanda do que com as necessidades dos diferentes grupos sociais. À maior educação, maior capacidade de demanda.

Por outro lado, as perspectivas do capital humano desestimulam a possibilidade de investir naqueles níveis em que a demanda do mercado de trabalho e, por conseguinte, o rendimento futuro da educação não parecem rentáveis. A racionalidade economicista é implacável:

Quando a taxa de rendimento desce a um só dígito e se mantém nele muito tempo, a causa pode ser a sobreeducação. Em tal caso, seria mais eficiente destinar recursos ao investimento em capital físico do que em capital humano. Os partidários da expansão (ou da manutenção) do ensino público, em tais circunstâncias, têm de apelar para benefícios da educação diferentes dos econômicos, tais como o desenvolvimento pessoal, valor que muito raramente se inclui nos cálculos econômicos (JHONES, 1995).

## As limitações do modelo desenvolvimentista

Existe uma tendência para idealizar o processo de expansão do mercado de trabalho latino-americano no período 1950-1980, e sugerir que sua deterioração começa junto com as políticas de ajuste e com a “década perdida”. Esta mesma “lenda dourada”, acerca do modelo de desenvolvimento socioeconômico do pós-guerra, vigente na região, também tem capítulos escritos a respeito do papel do Estado benfeitor, a distribuição de renda, a expansão educativa e outro conjunto de processos que aconteceram nesse período.

É possível afirmar que essas perspectivas idealizadas são mais produto da gravidade da crise pós-ajuste, do que das condições econômicas, sociais e educativas dos setores populares da maioria dos países latino-americanos antes da década de 80. Mais ainda, **uma boa parte do aprofundamento posterior da crise só se pode entender a partir das falências, falta de equidade e limites do modelo desenvolvimentista de “crescimento para dentro”**.

A análise do comportamento trabalhista da América Latina, entre 1950 e 1980, mostra que, somente naqueles países que apresentaram taxas de crescimento muito altas, foram observadas baixas significativas na proporção de trabalhadores informais. Nos países em que a taxa de crescimento foi moderada, a proporção de trabalhadores informais se manteve ou cresceu levemente. Embora haja decrescido no setor rural, isto foi compensado por um aumento da massa informal urbana.

Por último, naqueles países onde o comportamento da economia foi irregular, a taxa de crescimento do setor informal experimentou sensível incremento. Paradoxalmente, trata-se de países com renda *per capita* maior e com força de trabalho mais madura<sup>2</sup> (PREALC, 1987).

No final dos anos 70, existia consenso a respeito de que, conforme o padrão de desenvolvimento predominante na América Latina, somente processos de crescimento econômico muito rápidos e pujantes

---

<sup>2</sup> Entre os países de crescimento rápido, encontram-se: México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil e Colômbia. Os de crescimento moderado são: Argentina, Chile e Uruguai. Formam o grupo de países com baixo crescimento econômico: Guatemala, Equador, Peru, Bolívia e El Salvador.

permitiriam expandir o mercado de trabalho, no mesmo ritmo com que se aumentava a força trabalhista. Se observarmos as previsões referidas, em especial os trabalhos com certa qualificação e melhores remunerações no setor moderno da economia, as perspectivas parecem ser ainda mais pessimistas:

A conclusão provisória é que, salvo uma mudança na estrutura da distribuição da renda, por mais rapidamente que aumente o setor moderno da economia e, embora isto se conseguisse sem introduzir fortemente inovações tendentes a economizar mão-de-obra, o tamanho absoluto desse setor é demasiado pequeno para absorver mais que uma fração da força de trabalho urbana (RAMA, CEPAL, 1987, p. 26 e 27).

Por esta razão, alguns dos estudos que pretendem interpretar a relação entre educação e trabalho começam a questionar a idéia de ajustar a educação ao mercado de trabalho:

[...] Chegou-se a um ponto em que o desenvolvimento educativo demanda um maior nível de independência, com relação às exigências diretas do mercado de trabalho, já que, se continuasse aplicando uma lógica puramente econômica, não haveria outra saída, a não ser restringir a expansão educacional [...] (TEDESCO, 1983).

Longe, porém, de estar às vésperas de um período de crescimento que permitisse melhorar as condições do mercado de trabalho e manter vigente a promessa keynesiana do pleno emprego, a América Latina começou a enfrentar uma das etapas de maior crise econômica, que produziu uma reversão das principais tendências analisadas até o momento.

## **MUDANÇAS NO MERCADO DE TRABALHO E NA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO PERÍODO 1980/1999**

### **A década de 80**

Juntamente com as limitações do modelo de “crescimento para dentro”, a que já nos referimos, a década de 80 teve início com um conjunto de restrições provenientes das condições internacionais. O aumento dos preços



da energia, a reestruturação do comércio mundial, a deterioração dos termos de intercâmbio, a retração do financiamento exterior e um alto endividamento externo foram alguns dos fatores que geraram os processos de ajuste estrutural a que se viram submetidos quase todos os países da América Latina. A necessidade do ajuste e as novas condições econômicas internacionais produziram uma mudança nos paradigmas do desenvolvimento, orientados para consolidar um novo modelo econômico (NME) de características radicalmente opostas ao vigente na região, no período de industrialização (BULMER THOMAS, 1996).

Alguns dos elementos constitutivos do novo modelo foram aplicados de forma incipiente em diversos países, no final da década de 70, porém sua consolidação como paradigma hegemônico do desenvolvimento produziu-se a partir de meados dos anos 80 (LOZANO, 1999). As linhas principais do NME foram: a diminuição do Estado, a estabilidade macroeconômica, o deslocamento do papel diretor do Estado para a condução da economia por parte das forças do mercado, um modelo de crescimento baseado nas exportações e na abertura da economia para o comércio e para as finanças internacionais e a desregulação e flexibilização do mercado de trabalho (NUN, 1999; FILMUS, 1999).

O impacto dos condicionantes externos, das políticas de ajuste e da implantação do NME sobre as economias latino-americanas foi muito profundo. Depois de uma queda no PIB de 1,3% anual, no período 1980/83, a região obteve taxas de crescimento muito moderadas até o final da década. A taxa de crescimento do PIB, durante os anos 80, foi de 1,2% anual, muito longe dos 5,5% de média por ano, obtidos entre 1950 e 1980. O crescimento escasso não conseguiu manter o PIB *per capita* que a América Latina havia alcançado em 1980, caindo para 1% anual. Somente dois países mostraram incremento no PIB *per capita*: Chile e Colômbia (CEPAL, 1990).

As mudanças na estrutura do emprego latino-americano significaram uma modificação das tendências que se vinham observando nas últimas décadas. O incremento anual da PEA (2,7%) foi inferior ao da década de 70 (3,1%). Isto foi devido ao fato de que a redução da população disposta a trabalhar – produto de fatores vinculados à diminuição no crescimento demográfico, e com a queda na taxa de participação dos grupos mais jovens, devido a sua maior permanência no sistema educativo – neutralizou a tendência ao aumento constante da taxa de participação feminina.

Apesar desse menor crescimento da PEA, foram evidentes os sinais de deterioração do mercado de trabalho. Acompanhando os dados proporcionados pelo PREALC (1991), é possível afirmar que:

**a)** Manteve-se o ritmo de crescimento da PEA urbana (3,7% anual). Vale dizer que, no final da década de 80, três em cada quatro trabalhadores exerceram seu trabalho no setor urbano. Todavia, o setor moderno teve expansão muito fraca e inferior ao crescimento da PEA urbana, já que as empresas grandes e médias diminuíram drasticamente seu ritmo de criação de empregos (0,5% ao ano). Sua incidência na PEA não-agrícola diminuiu, na década de 80, de 40% para 30%. Em segundo lugar, como produto das políticas de ajuste, o Estado começou a mostrar leve tendência a incorporar uma proporção menor de trabalhadores. Sua participação na PEA urbana caiu de 15% para 14%. Dessa maneira, a proporção total de trabalhadores urbanos, ocupados no setor moderno da economia, diminuiu de 55% para 44%, durante os 10 anos (Quadro 3).

**b)** Diante da queda do setor moderno, os que cresceram em maior proporção foram os setores de mais baixa produtividade. As pequenas empresas urbanas geraram 40% do total de empregos urbanos, criados nesse período, o que as levou a aumentar sua participação de 15%, em 1980, para 21%, em 1989. No entanto, o setor informal urbano tradicional foi o que gerou mais empregos na década: 45% (Gráfico 1). A maior parte dessas vagas foram criadas no setor terciário de baixa produtividade (80%), enquanto que 10% foram produto do emprego industrial e os outros 10%, da construção.

**c)** O crescimento do desempenho produzido nos primeiros anos da década (40%, em três anos) foi-se reduzindo lentamente nos anos posteriores, sobretudo mediante o emprego informal que funcionou como “ocupação refúgio” para os grupos desalojados do emprego formal. Isto implicou que a subutilização da força de trabalho urbano (informalidade mais desocupação) crescesse na década de 80, de 31% para 35%.

Como resultado da conjunção da aplicação das políticas de ajuste e a deterioração do mercado trabalhista, os salários e as rendas médias reais dos trabalhadores caíram em todos os ramos e segmentos do mercado de trabalho. Os grupos de trabalhadores que menos sofreram a queda

foram os pertencentes às empresas privadas grandes e médias, que terminaram sendo as mais favorecidas pelas políticas orientadas para a exportação. Ao contrário, os mais prejudicados foram os trabalhadores públicos, os empregados em empresas pequenas e, em particular, os que pertencem ao setor informal. Neste último grupo, a renda caiu para 58%.

Essa queda na renda dos trabalhadores causou impacto de maneira regressiva na distribuição da renda, na maior parte dos países da região, *“uma vez que o custo do ajuste interno foi absorvido, praticamente em sua totalidade, pelo conjunto dos trabalhadores cujo volume de rendas de trabalho diminuiu 0,6% por ano, no período 1980/1989”* (PREALC, 1991, p. 36). Como conseqüência, foi incrementada a já marcante desigualdade social existente: a participação da renda do trabalho no PIB caiu, de 44% para 38% na década de 80, revertendo a tendência para uma lenta diminuição da pobreza que havia ocorrido no período anterior.

**Porém, a característica principal dessa regressão distributiva é que não só afetou os setores mais pobres dos trabalhadores, como também os setores médios.** Da diminuição dos seis pontos da participação do trabalho no PIB, dois pontos corresponderam à queda da renda das camadas mais pobres. **Os quatro pontos restantes foram perdidos por trabalhadores pertencentes aos setores médios.** Somente os grupos de trabalhadores profissionais, ou altamente qualificados, vinculados a empresas modernas dedicadas às exportações e, principalmente, os setores cujas remunerações provêm das utilidades e outros tipos de rendimento, viram suas rendas incrementadas (PREALC, 1991).

A principal conseqüência desse processo foi o aprofundamento da segmentação social, mas significou também um retrocesso para uma das principais características do desenvolvimento latino-americano das décadas anteriores: a evolução e o fortalecimento dos setores médios. Esse golpe nos setores médios afetará em particular as possibilidades de acesso ao trabalho e o nível de renda dos egressos da escola secundária, e terá sérias repercussões sobre a demanda de trabalho até esse nível educativo.

De acordo com o que foi analisado até aqui, é possível concluir que a hipótese sustentada em fins da década de 70, segundo a qual um crescimento econômico acelerado poderia constituir-se numa alternativa suficiente para a melhoria do mercado de trabalho, não pôde ser confirmada na década de 80.

Isto porque o tal crescimento acelerado não existiu, uma vez que a economia latino-americana, em seu conjunto, estancou e, inclusive, retrocedeu em alguns países. Tampouco, porém, poderá confirmar-se durante a década de 90, embora a América Latina tenha retomado o caminho do crescimento. A seguir, analisaremos as causas desse processo, a partir das mudanças produzidas no mercado de trabalho, durante essa última década.

## **A década de 90**

As transformações ocorridas no cenário mundial, sobretudo aquelas vinculadas ao fim da popularidade política, a partir da queda do Muro de Berlim, à maior globalização das relações econômicas e ao impacto dos avanços científico-tecnológicos nos processos produtivos, geraram condições mais propícias para a implementação do NME, cujas características mais importantes já definimos.

A efetivação das principais diretrizes, estabelecidas pelo denominado Consenso de Washington, produziu conseqüências contraditórias no conjunto dos países da região (KLEIN, 1999; LOZANO, 1999). Por um lado, permitiu um crescimento econômico que, embora com características moderadas (3,3% anuais), reverteu a tendência dos anos 80. Ao mesmo tempo, atingiu certa estabilidade macroeconômica, incrementou-se a capacidade de poupança e investimento, e modernizou-se uma porção dos processos produtivos (OTTONE, 1998).

Em contrapartida, a pobreza e a desigualdade da distribuição da renda aumentaram, e observou-se marcante deterioração do mercado de trabalho (MINUJIN, 1999). Alguns dos principais indicadores desse desgaste na situação trabalhista são os seguintes:

**a) Aumento da desocupação.** A criação de emprego na América Latina (2,6% anuais) tem sido sensivelmente inferior ao crescimento da PEA (3,2%) e, inclusive, menor do que o crescimento do PIB (3,3%) (CEPAL, 1998). Isto representou uma ruptura em relação à tendência para a recuperação do emprego que se observou nos últimos anos da década de 80. O desemprego estimado para fins de 1999 era de 8,8%. Esta taxa quase duplica a que existia na região há dez anos, e a região retrocede para a situação de desocupação que havia vivido no ano de 1983. A diferença principal é que naquele caso

coincidiu com o processo de deterioração que veio depois da crise da dívida externa. Ao contrário, na situação atual apresenta-se depois de uma década caracterizada pela estabilidade em nível macroeconômico e pelo crescimento econômico (OIT, 1999). Até o final dos anos 90, dez países da região apresentavam uma taxa de desemprego de dois dígitos<sup>3</sup>, e alguns deles a mantiveram durante vários anos. Por outro lado, cabe destacar que os principais prejudicados pelo aumento da desocupação foram os pobres e os jovens. Entre os primeiros, as taxas de desemprego alcançaram 15,2%, enquanto que, entre os segundos, elas duplicam o nível geral: 20,6% (OIT, 1999b). Ao mesmo tempo, a falta de trabalho também começa a manifestar-se como uma problemática que trabalhadores com maior escolaridade devem enfrentar, inclusive um importante setor dos que terminaram a escola média. Mais adiante, aprofundaremos esse último processo.

**b) O setor informal continuou sendo o principal demandante de emprego.** Nesse setor, o trabalho cresceu a uma taxa anual superior à do conjunto do emprego (3,9%). Por isso, seis de cada dez novos empregos, gerados na década de 90, foram criados por esse setor, o que implicou que sua participação no total do emprego aumentasse de 44,4% em 1990 para 47,9% em 1998<sup>4</sup> (Gráfico 1 e Quadro 4). Pouco mais da metade desses trabalhadores são autônomos (51,6%). Dentro do crescimento do emprego informal, também se produziram modificações. O serviço doméstico cresceu a uma taxa mais alta (5,2%) que a do trabalho autônomo (3,6%) e os postos ocupados em microempresas (3,8%). Como se pode observar, embora tenha havido certa modernização num pequeno setor das microempresas, a incorporação de grande parte de trabalhadores, da mesma forma como na década de 80, ocorreu em setores de muito baixa renda e produtividade. Isto explica porque, apesar de haver aumentado o

---

<sup>3</sup> Esses países são: Argentina, Barbados, Chile, Colômbia, Equador, Jamaica, Panamá, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

<sup>4</sup> Até 1997, a OIT havia publicado uma série estatística mostrando que a totalidade do emprego na região tinha sido criada pelo setor informal. Isso significava uma participação do emprego informal de 57,7% no total. A respeito da base desses dados, foi escrita a maior parte dos documentos que analisam o mercado de trabalho da região. O último informe da OIT proporciona novas cifras que atenuam o crescimento do setor informal. Para maiores detalhes referentes ao novo cálculo. Veja: *Panorama Trabalhista*. OIT, 1999.

PIB, e de se haver excluído proporcionalmente um maior número de trabalhadores do mercado, a produtividade das atividades não-agropecuárias não cresceu sensivelmente na década 0,6% anuais (OIT, 1998).

c) Paralelamente ao crescimento do setor informal, **o setor moderno da economia diminuiu sua participação no emprego, de 55,6% em 1990 para 52,1% em 1999**. Isto se explica, sobretudo, porque o setor público, produto das políticas de ajuste e das privatizações, desapareceu como criador de emprego. As empresas privadas do setor moderno recuperaram parcialmente a capacidade de incorporar mão-de-obra, que haviam perdido no transcurso da década de 80, e geraram quatro de cada dez empregos criados na década. Dessa forma, sua participação no total do emprego moderno cresceu, em detrimento do emprego público, de 72% para 75%, no mesmo período (Quadro 4). Dentro do setor moderno, embora continuem sendo as empresas maiores (mais de 100 empregados) as que geraram proporcionalmente maior emprego (43 de cada 100) e, atualmente, ocupem maior número de trabalhadores, são as empresas pequenas (de 6 a 20 trabalhadores) que cresceram numa maior proporção (Quadro 4).

d) **A terceirização do emprego é um dos fatores que mais incidem na informalização e na deterioração do mercado de trabalho**. Os dados da OIT (1997) permitem observar que nove de cada dez empregos novos criaram serviços no setor. Ao mesmo tempo, a composição desse setor heterogêizou-se de forma notória. Uma parte desses postos foi gerada como produto da modernização e substituiu postos de boa qualidade na indústria por outros que, com qualidade semelhante, se concentram em setores de serviços de alta tecnologia. Um exemplo deles foram os trabalhadores incorporados nos setores da informática, nas comunicações e nas entidades financeiras. Contudo, a grande expansão do setor terciário produziu-se em serviços pessoais, sociais e comunais que, em sua maioria, correspondem a empregos de alta qualidade. Sete de cada dez empregos gerados no setor serviços foram informais.

e) Os dados até aqui oferecidos permitem compreender por que **somente uma pequena proporção de novos empregos criados pode ser catalogada como de “boa qualidade”**, isto é, de acordo com as definições da OIT, com nível aceitável de remunerações e

condições contratuais e níveis adequados de proteção. Unicamente três de cada dez empregos criados na década podem ser incluídos nessa categoria, o que reduz sua participação no total do emprego de 46,4%, em 1990, para 42,4%, em 1998. Os empregos de boa qualidade foram gerados em sua maioria pelas empresas grandes (dois de cada três). A terça parte foi pelas empresas médias (OIT, 1999). Na deterioração das condições do emprego, desempenharam papel preponderante as políticas de flexibilização dos contratos de trabalho que procuraram terminar com os esquemas de relações trabalhistas os quais, nas décadas anteriores, protegeram os trabalhadores assalariados. Embora essas políticas se impusessem *de fato*, a partir das novas condições do mercado, também foram produto de legislações que incluíram, entre outros aspectos, os esquemas temporários de contratação, os contratos individuais acima dos coletivos, a flexibilização dos horários de trabalho e reconheceram a demissão por causas econômicas (LOZANO, 1999).

As características mencionadas até aqui, referentes à evolução do mercado de trabalho, são a principal causa do mau desempenho que, apesar do crescimento econômico, a região teve em matéria de distribuição da renda (CEPAL, 1988). Isso é devido ao fato de que a evolução do emprego e dos rendimentos do trabalho na região contribuiu para acentuar as tendências regressivas, por causa da deterioração comparativamente maior dos rendimentos nas ocupações de baixa produtividade, onde se concentra a maior parte do crescimento do emprego.

A diferença salarial entre os diversos tipos de inserção trabalhista aumentou de modo considerável. As diferenças de rendas entre os profissionais e técnicos e os setores que trabalham em empregos de baixa produtividade aumentaram entre 40% e 60%, entre 1990 e 1994. Também se elevaram os diferenciais de rendas entre o setor de produtores de bens e serviços e entre os setores modernos e informais (OIT, 1997). Aqueles que trabalham no setor informal ganham em média 50% do salário que obtêm os que trabalham em empresas modernas (CEPAL, 1997).

Um estudo recente de Lora & Márquez (1998) mostra que as diferenças salariais na região foram aumentando com tal intensidade que duplicam as dos países desenvolvidos (KLISBERG, 1999). Dessa

maneira, a participação na distribuição da renda dos 40% mais pobres da população caiu em 10 de 14 países latino-americanos.

Porém, continuando com o processo de deterioração dos setores médios, que já havíamos destacado para a década anterior, nos anos 90, também em 10 de 14 países, caiu a proporção da renda de 30% da população seguinte (CEPAL, 1998). O único setor que incrementou sua participação na renda, na maior parte dos países, foi o dos 10% mais ricos. Esse processo converteu a América Latina na região que tem “*o grau de desigualdade mais alto do mundo*” (LONDOÑO & SZÉKELY, 1998), e no caso “*antiexemplar*” na definição das estratégias que produzem maior equidade (KLISBERG, 1999).

Cabe destacar que os comportamentos das rendas nos países em desenvolvimento e, em particular, na América Latina, foram contraditórios em relação às previsões acerca do impacto da globalização sobre as economias que se realizaram no começo da década. A internacionalização dos mercados deveria produzir, em cada país e região, uma especialização naqueles produtos que lhes permitissem utilizar de maneira intensiva suas vantagens comparativas, e um aumento na importação de bens cuja produção exige fatores não disponíveis em abundância.

Com observam Fitoussi & Rosanvallón (1996, p. 134):

[...] Mais bem-dotadas de trabalho qualificado, as nações do Norte vão procurar exportar bens de alto valor agregado, em razão da qualidade de trabalho que incorporam [...], enquanto que no Sul se especializarão em bens que incorporarão intensivamente trabalho não qualificado. Entre nós, por conseguinte, a globalização faz-se contra os trabalhadores menos qualificados, e lá, em seu favor.

Embora tenha existido a divisão do trabalho internacional, a que fazem referência esses autores, em ambos os casos, os prejudicados foram os trabalhadores com menor qualificação, globalizando também as tendências à desigualdade, previstas no mesmo texto:

[...] A globalização [...] põe em marcha uma dinâmica profundamente desigualitária, no fim da qual as diferenças nas condições iniciais dos indivíduos parecem cristalizadas: os que se beneficiam são aqueles cujo passado permitiu uma acumulação de capital ou de saber; os outros correm o risco de ficar à margem do caminho [...] (FITOUSSI & ROSANVALLÓN, 1996, p. 142).



O último documento do BM analisa as causas dessa polarização:

A colocação formulada, faz mais de uma década, de que a eliminação dos obstáculos ao comércio daria como resultado um crescimento com uso intensivo de mão-de-obra não-qualificada, baseia-se em predições estandarizadas da teoria do comércio. Uma vez que os países em desenvolvimento têm uma vantagem comparativa na produção de bens que requerem mão-de-obra não-qualificada, a reforma do comércio deveria fazer com que a produção de tais bens fosse mais rentável, o que aumentaria a demanda (e, portanto, os salários) da mão-de-obra não-qualificada.

Não obstante, os dados disponíveis dos últimos 15 anos revelam o contrário: aumentaram mais as rendas relativas da mão-de-obra qualificada. Embora a mudança tecnológica explique claramente essa diferença cada vez maior, existem estudos que mostram que a liberalização do comércio também foi um fator explicativo importante (BANCO MUNDIAL, 2000).

Lamentavelmente, essa “autocrítica”, relativa à previsão do comportamento da economia e dos mercados de trabalho, realizou-se depois que a maior parte dos países da região aplicou as anunciadas recomendações de abertura quase indiscriminada do comércio.

### **O impacto das transformações do mercado de trabalho nos sistemas educativos**

Conforme analisamos, a década de 90 significou o fim da ilusão que afirmava que o crescimento devia gerar necessariamente uma melhoria na estrutura ocupacional e na distribuição da renda. O mercado de trabalho continuou a deterioração que havia iniciado na década anterior. Por um lado, diminuiu, ao crescer menos que a PEA e, por outro, polarizou-se, aumentando a diferença entre os diversos tipos de ocupações. As concepções que afirmaram que a nova inserção na economia globalizada iria produzir condições de competitividade sistêmica, forçando uma melhoria forte e generalizada da qualificação do conjunto da força de trabalho, não se viram refletidas na realidade (CEPAL-UNESCO, 1992).

Os setores em que o crescimento da produtividade significou melhoras significativas nas condições de trabalho, principalmente os vinculados ao comércio internacional e aos serviços básicos, mostraram-se incapazes de incorporar importantes contingentes de mão-de-obra.

Os sinais que chegaram à educação, a partir do mercado de trabalho, foram muito contraditórios. Por um lado, desenvolveu-se forte pressão no sentido de aumento dos anos de escolarização da população, em particular dos jovens. Em primeiro lugar, por fatores que poderíamos denominar “**genuínos**”. Com essa denominação, referimos às demandas educativas que provêm do setor da economia que conseguiu incorporar-se ao mercado mundial e que também transformou seus paradigmas tecnológicos e organizacionais, a fim de repor um uso extensivo de mão-de-obra semiquificada (GITAHY, 1994). A essa demanda soma-se a de certos setores do Estado, de empresas produtoras de bens e serviços, dedicadas ao mercado interno e, inclusive, uma parcela do trabalho informal em vias de modernização, sobretudo o vinculado às microempresas.

Todos esses setores exigem trabalhadores que possuam capacidades que só podem ser adquiridas a partir de um maior número de anos de escolaridade, tais como: multifuncionalidade, criatividade, manejo correto dos códigos da língua materna e, pelo menos, uma língua estrangeira, informática e comunicação, trabalho em equipe, disposição para mudança e aprendizagem permanente.

Em segundo lugar, por razões que poderíamos denominar “**espúrias**”, mas vinculadas às formas de seleção dos trabalhadores por parte dos empregadores, a partir das novas condições do mercado de trabalho. É evidente que a diminuição das oportunidades trabalhistas gerou uma competitividade maior para a obtenção de melhores postos de trabalho. Acentuou-se a vantagem comparativa de obter mais anos de escolaridade. Por exemplo, o acesso ao título superior converteu-se no principal passaporte para a entrada nos setores modernos da economia e, em particular, nos postos de trabalho de boa qualidade (FILMUS, 1999). Ao mesmo tempo, o aumento da oferta de trabalhadores com mais anos de escolaridade, diante da inelasticidade da demanda trabalhista, potencializou o processo denominado “efeito fila” (CARNOY, 1982).

Esse processo faz referência ao seguinte: a superoferta possibilitou aos empregadores exigir maiores credenciais do que aquelas que o desempenho do posto a ser ocupado demandava, com o objetivo de discriminar os que não tiveram a possibilidade de continuar seus estudos. A desocupação, a informalidade e os empregos mais precários se converteram no destino mais previsível para os que ficaram precocemente

fora do sistema educativo. Teve papel importante no aumento dos anos de escolaridade da PEA o efeito “desânimo”. A falta de alternativas de trabalho para os adolescentes e jovens também se converteu numa das razões para sua maior permanência no sistema educativo.

Por outro lado, chegaram também sinais ao sistema educativo que não estimularam um crescimento vertiginoso da escolaridade fundamental. Esses sinais estiveram intimamente relacionados com a deterioração do mercado de trabalho e da distribuição da renda, já analisados. O modelo de desenvolvimento implementado gerou uma economia muito dualizada em que os setores, que deveriam enfrentar o desafio de aumentar sensivelmente a produtividade, converteram-se em “ilhas” que incorporaram altas tecnologias no modelo de um contexto que modificou muito pouco sua estrutura produtiva. As exigências desse setor da economia puderam ser resolvidas, oferecendo educação de alta qualidade a uma pequena porção da população. Embora as demandas de maior escolaridade, por parte da população, tenham sido importantes, também estiveram contidas pelo aumento da pobreza e da vulnerabilidade de importantes setores da sociedade.

A deterioração das condições socioeconômicas das famílias impediu que muitas delas pudessem liberar os jovens da tarefa de procurar rendas para o lar e, portanto, afastou-os da possibilidade de continuar seus estudos. Em vez disso, para aqueles novos setores que, apesar das dificuldades conseguiram acesso ao nível médio, abriram-se ofertas educativas que, em sua maioria, ofereceram serviço de mais baixa qualidade. A compatibilização de circuitos educativos de qualidade diferenciada, de acordo com o setor da população a que se dirigem, foi consolidada. Dessa maneira, produziram-se verdadeiros subsistemas, cada um dos quais desenvolveu critérios autônomos de aprendizagem, avaliação e, até, de diplomação.

Como resultado dessas pressões contraditórias do mercado de trabalho, nas duas últimas décadas, a região mostrou processos complementares:

**a)** uma expansão do sistema educativo relativamente lenta, com relação ao restante do mundo; e **b)** a maior escolarização foi acompanhada por um crescimento da desigualdade entre as possibilidades de acesso à educação entre os diferentes setores sociais.

No início da década de 70, a América Latina mostrava nível educativo de acordo com seu grau de desenvolvimento. Em meados dos anos 90, ao contrário,

a América Latina tem apenas 5,2 anos de educação, dois a menos que o esperado para seu nível de desenvolvimento e quatro a menos que os países do Sudeste Asiático, de desenvolvimento similar (Gráfico 2). A insuficiência educativa para a média da região foi acompanhada, além disso, de um grau de desigualdade crescente das oportunidades educativas, toda vez que o desvio padrão cresceu sistematicamente nesse período (Gráfico 3 – LONDOÑO & SZÉKELY, 1999, p. 215).

Esses dois processos, um crescimento relativamente lento das matrículas e uma maior desigualdade na distribuição da educação, foram constatados por um estudo recente do BID. Nele se assinala que, nas últimas décadas, a educação na América Latina cresceu no ritmo médio de 0,9% ao ano. No mesmo período, os países do Leste Asiático cresceram 3% ao ano. Com relação à desigualdade, o informe destaca que, na medida em que aumentou a média de educação, foi alcançado e logo ultrapassado o nível de dispersão normal da educação, e que, a partir dos anos 80, “[...] a educação esteve distribuída pior na América Latina do que se poderia justificar pelo avanço normal do processo [...]” (BID, 1998, p. 51).

## **A EVOLUÇÃO DA ESCOLA MÉDIA**

Conforme vimos, um mercado de trabalho que se deteriora, diminui e se polariza e uma distribuição da renda, cada vez mais regressiva, se correlacionam com um crescimento da educação mais lento que o esperado, que também se distribui de forma cada vez mais desigual. É evidente que a polarização prejudicou, sobretudo, aqueles que conseguem avançar menos anos no sistema educativo e concentrou as rendas e significou melhorias nos grupos que têm acesso aos níveis superiores do sistema. Assim sendo, de que lado dessa polarização ficam aqueles que atingem a escola média? Que consequência tem o processo na inserção ocupacional dos que terminam o nível secundário? Vejamos alguns dados empíricos que nos permitam aproximar de uma análise do papel da escola média nessa nova realidade.

## A escola média é cada vez mais necessária

Um conjunto de estudos mostra que a obtenção do diploma de egresso da escola média é cada vez mais necessário para o acesso ao trabalho e, em particular, para o ingresso em empregos de qualidade que pertencem ao setor moderno da economia. Alguns desses estudos enfatizam os aspectos que denominamos “genuínos”, e que estão vinculados às capacitações e conhecimentos que exigem os modernos processos produtivos e as novas formas de organização do trabalho, que requerem plataformas mais altas de escolarização, a fim de participar dos processos tecnológicos e sociais que ocorrem dentro das empresas (BAILEY & EICHER, 1994, BRASLAVSKY, 1999).

Outros trabalhos, ao contrário, sem deixar de levar em conta esses elementos, incorporam à análise as conseqüências dos processos “espúrios” mais vinculados à relação “oferta-demanda” no mercado de trabalho. Nesses casos, presta-se atenção especial à crescente importância dos estudos médios, no padrão dos mencionados fenômenos de desvalorização de credenciais, “*fuga para frente*” e “*efeito fila*” (FILMUS, 1999). Sem lugar para dúvidas, ambos os fatores desempenham papel preponderante no fato de que o diploma da escola média esteja se convertendo no limiar mínimo requerido para ter acesso a postos de trabalho de qualidade.

Recente estudo da CEPAL (1997) permite analisar com detalhe a influência determinante que tem, entre os jovens de vinte a vinte e nove anos, ser aprovado em doze ou mais anos de educação, para poderem trabalhar em empregos de qualidade. No meio desse grupo de jovens, é claramente majoritária a proporção dos profissionais, técnicos e dirigentes, e também têm uma forte presença os empregados administrativos e contabilistas. Apenas uma pequena minoria está empregada em trabalhos pouco qualificados, como vendedores, operários, empregados domésticos, etc. (Quadro 5). Esse mesmo quadro permite observar que as diferenças com relação ao trabalho a que podem ter acesso os que cursaram entre 9 e 11 anos, por exemplo, são muito marcantes. Esse grupo concentra-se principalmente em categorias que requerem qualificação média e baixa (operários da indústria e do transporte, vendedores e balconistas, empregados administrativos e contabilistas).

Essas diferenças também se verificam no nível de rendimentos em que os jovens com diferentes níveis educativos compartilham a mesma ca-

tegoria ocupacional. Quando cursaram doze ou mais anos de estudo, as médias de renda para cada categoria nunca são inferiores a quatro linhas de pobreza *per capita*, e atingem as nove linhas no caso dos dirigentes. Os que possuem de 9 a 11 anos obtêm uma média aproximada de três linhas de pobreza (Quadro 6).

Classificando as ocupações de acordo com o nível de bem-estar a que permitem ter acesso, o citado documento da CEPAL mostra que, tanto para o âmbito urbano quanto para o rural, somente os que tiveram oportunidade de estudar 12 ou mais anos podem ingressar majoritariamente nas ocupações que permitem um bem-estar suficiente ou mediano<sup>5</sup> (Gráfico 4). Apesar da importante correlação que se observa entre os anos de escolaridade e os melhores trabalhos, chama atenção a presença de um núcleo de trabalhadores com alto nível de educação que se inclui entre aqueles que têm acesso a ocupações que proporcionam bem-estar insuficiente. Isso será motivo de análise no próximo item.

Uma análise econômica que apresenta conclusões similares foi realizada pelo BID (1999), com base no estudo da pobreza e da desigualdade na distribuição de renda em seis países latino-americanos, a partir do papel que os ativos desempenham. Esse estudo conclui: “*A desigualdade é o reflexo de uma distribuição muito deformada dos ativos produtores de rendas, sendo o mais importante deles o capital humano*”. Analisando comparativamente aqueles que conseguem atingir os estudos médios e superiores, em comparação com os que ficam à margem deles, propõe-se que a principal vantagem está em que “[...] *os rendimentos dos ativos educativos não são lineares e aumentam com o trabalho do acervo [...] o qual obriga os pobres com menor educação a utilizarem seus ativos a uma taxa menor [...]*” (ATTANASIO & SZÉKEY, 1999).

### **A educação média é cada vez mais insuficiente**

Ao coincidir a diminuição das oportunidades trabalhistas, em particular as de boa qualidade, com o crescimento da proporção da população

---

<sup>5</sup> A CEPAL considera ocupações que proporcionam bem-estar suficiente aquelas que permitem renda mensal média, que estão entre cinco e sete linhas de pobreza; ocupações que proporcionam bem-estar mediano, que estão entre três e quatro linhas de pobreza; e as que promovem bem-estar insuficiente, que estão entre duas e três linhas de pobreza (CEPAL, 1997).

latino-americana que atinge a escola média, produz-se um paradoxo digno de nota: ao mesmo tempo em que a escola média aumenta sua importância para o acesso ao trabalho, torna-se cada vez mais insuficiente para assegurar a todos os seus egressos a possibilidade de emprego nos segmentos de qualidade. **Os dados disponíveis mostram que o percentual de desempregados com 12 ou mais anos de escolarização, proporcionalmente ao total de desempregados, aumentou entre 1990 e 1997, em 10 de 15 países da região sobre os quais se dispõe de informação.**

Esse aumento também se verifica na mesma quantidade de países, quando analisamos em especial os jovens de 12 ou mais anos de escolaridade (Quadro 7). **O incremento do número de egressos de escola média diante de um mercado de trabalho que cresce mais lentamente, fez com que cerca da metade dos desempregados jovens, em países como Chile, Panamá ou Equador, terminassem o colégio secundário** (CEPAL, 1998). Ao mesmo tempo, em 1997 a taxa de desocupação entre os que tinham de dez a 12 anos de estudo era superior à taxa nacional em 15 de 16 países da região (Quadro 7). Em 13 desses países, a desocupação do mesmo grupo era superior à dos que tinham menos de seis anos de educação.

Diferentes autores abordaram a crescente “desocupação dos educados” e a existência de um setor de “supernumerários” com educação média e, inclusive, superior, nos países desenvolvidos, e as vinculam diretamente com a nova configuração dos mercados de trabalho, a partir das reestruturações produtivas de fim de século, que acompanham as mudanças nas tecnologias e a organização da produção (CASTELLS, 1998; FITOUSSI, 1994). Por outro lado, trata-se em sua maioria de países que se encontram perto da universalização da escola média e que oferecem alternativas de cobertura social e requalificação para os períodos de desemprego, que costumam ser mais breves.

Na América Latina, o desemprego dos que concluem a escola média possui características muito diferenciadas. Por um lado, não somente ocorre em países nos quais, embora de forma parcial, houve mudanças importantes nas estruturas produtivas, a partir da incorporação de modernas tecnologias, e uma taxa relativamente alta de escolarização média, como Chile e Argentina, como também em países onde o

impacto das novas tecnologias é muito pequeno, e apresentam uma taxa de matrícula secundária baixa, que não vai além de 50%. Tal é o caso da República Dominicana, do Paraguai, da Nicarágua e de El Salvador, entre outros (Quadro 8).

Por outro lado, quase não existem políticas oficiais de proteção social ou de reconversão trabalhista para esses setores. Um dado significativo é que se começou a incluir um núcleo importante de egressos da escola média “*empobrecidos*” dentro da categoria de “*vulneráveis*”, já que, por sua precariedade de trabalho e falta de proteção social, correm o risco de passar a engrossar a “*zona de exclusão*” (MINUJIN & KESSLER, 1999; MINUJIN, 1999).

Com relação ao tipo de trabalho que os egressos da escola média conseguem, não temos dados comparativos recentes que permitam analisar a deterioração de sua situação trabalhista. Investigações realizadas nos últimos anos permitem-nos contar com algum indicador para os casos da Argentina e do Uruguai. Na Argentina, entre 1990 e 1999, como analisaremos em detalhe mais adiante, a informalização desse setor cresceu entre 29,6% e 36,7% (FILMUS & MIRANDA, 2000). Para o Uruguai, um estudo acerca dos jovens com escola média mostrou que mais de 60% dos que tinham entre 20 e 29 anos e trabalhavam não estavam em condições de manter uma família (KATZMAN, 1999).

Apesar de não contar com dados precisos, é possível inferir que para o conjunto da região existe uma crescente proporção desse setor em condições de informalidade e de subemprego. Uma forma de nos aproximarmos dessa realidade é voltar ao Gráfico 4. Ele mostra que 15% da população urbana e 23% da população rural, com 12 e mais anos de escolaridade, encontravam-se ocupando empregos que lhes proporcionavam bem-estar insuficiente.

Outra forma de comprovar a deterioração dos postos de trabalho, ocupados por aqueles que terminaram a escola média, é mediante a análise das taxas de retorno. Embora se trate de um tipo de estudo cuja validade induz à polêmica, nesse caso a análise das taxas de rendimento das escolas médias na América Latina parece coincidir com as tendências examinadas até aqui, quanto à perda relativa do valor de seus diplomas no mercado. Um estudo recente do BID (1998) mostra que as taxas de rendimento dos estudos médios (11%) desceram quase ao nível dos primários (10%) e que a diferença se ampliou com os estudos superiores (18%).



Uma análise comparativa dessas taxas, em relação com o que ocorre em outras regiões do mundo, permite observar que a América Latina mostra taxas de rendimento mais próximas dos países desenvolvidos que qualquer outra região do mundo, inclusive os países do Leste Asiático, onde é maior a proporção de egressos da escola média no mercado de trabalho (Gráfico 5).

A queda no rendimento da escola média é característica dos países onde esse nível está próximo da universalização, já que os trabalhos que exigem pouca qualificação e, portanto, têm menor produtividade e salários, também devem ser desempenhados por egressos do secundário. Em nosso caso, como vimos, longe da universalização, esse processo está vinculado à deterioração do mercado de trabalho. Entre outros, são os perigos principais que tal fenômeno pode implicar. O primeiro deles está relacionado com a importância que têm os cálculos das taxas de rendimento, no momento de definir os investimentos educativos. Muitas vezes, as perspectivas dos organismos de financiamento internacional e as dos próprios governos estão intermediadas por visões estritamente economicistas que, diante da escassez de recursos, poderiam sugerir o não-investimento no capital humano, em setores ou níveis educativos, onde a expectativa de retorno econômico não o justifique.

Isto poderia significar a falta de recursos para financiar a expansão da escola média (FILMUS, 1999). O segundo dos perigos vincula-se às expectativas da população dos setores pobres da região. Se esses setores percebem que o principal incentivo econômico relativo à educação obtém-se ao atingir o nível superior, a desigualdade educativa poderia aumentar mais ainda. Portanto, procurariam estudar na escola média somente aqueles grupos que, posteriormente, tivessem possibilidades de chegar até os estudos superiores e concluí-los.

De acordo com o informe do BID (1998, p. 55) que citamos, esse processo já estaria ocorrendo:

[...] A estrutura de rendimento da educação na América Latina conduz à estratificação da educação, porque implica incentivos muito baixos para avançar na educação básica, a menos que se tenha a possibilidade de atingir a educação universitária. A baixa proporção da população que chega à escola secundária está de acordo com essa interpretação.

## Crescimento insatisfatório e desigual da escola média

Tudo o que foi destacado até aqui permite compreender a influência da deterioração do mercado de trabalho e a distribuição de renda em dois dos processos que mostram os limites da expansão de uma escola média de qualidade para toda a população. O primeiro deles é que, apesar do crescimento sustentado da matrícula, a proporção de egressos de escola média continua sendo baixa, tanto em relação aos outros níveis educativos como em relação a outras regiões do mundo (CAILLODS & HUTCHINSON, 1999). O segundo dos processos é a desigualdade de oportunidades que os diferentes estratos sociais têm para chegar à escola média e terminá-la.

A expansão da escola média, ocorrida nas últimas duas décadas, não pôde transformar profundamente a estrutura da população da região:

A desproporção entre os grupos de educação primária e secundária é um traço que distingue a América Latina de qualquer outra região do mundo [...]. É a região onde é mais elevada a proporção de trabalhadores com alguma educação primária e, depois da África subsaariana, é a região em que é mais reduzida a proporção de trabalhadores com estudos secundários (BID, 1998, p. 49).

Em relação aos países do Sudeste Asiático, essa desproporção torna-se mais evidente. A América Latina tem um maior percentual de população com mais de 25 anos, com educação primária ou fundamental e com educação superior. No entanto, no que se refere à população com secundário incompleto ou completo, a proporção nos países do Leste da Ásia é de 28%, diante dos 16,9 % da América Latina.

No caso da matrícula atual na escola média, esta diferença se mantém. Enquanto que a maioria dos países latino-americanos apresenta taxas de escolarização entre 45% e 55%, nos NIC esta proporção oscila entre 70% e 88% (INFANTE & TOKMAN, 1997). **Nessa fraca presença de egressos da escola média, encontramos uma das principais causas da extrema desigualdade na distribuição dos anos de escolaridade na região.**

Por outro lado, a possibilidade de concluir o nível secundário continua sendo um privilégio aspirado, em proporções significativas, somente pelos setores da população que têm maiores rendas. São gritantes as diferenças nas taxas de egressos entre os grupos que pertencem às

distintas faixas de rendas. Se tomarmos a população de 20 a 25 anos, podemos observar que, em cerca da metade dos países latino-americanos, apenas um de cada dez jovens dos 20% mais pobres da população conseguiu atingir o nível médio. Se ampliarmos a visão para os 50% mais pobres, essa proporção sobe para um de cada cinco (Quadro 8).

A combinação da deterioração do mercado de trabalho com uma distribuição mais regressiva das rendas e uma limitada expansão educativa geram condições que desestimulam a mobilidade social ascendente, que constituía uma possibilidade certa para importantes setores sociais antes da crise da década de 80. A concentração dos melhores empregos, os mais altos níveis de rendas e a maior quantidade de anos de escolaridade em determinados grupos sociais parecem fazer retroagir a situação a modelos de estratificação mais vinculados com o tipo estamental (no sentido weberiano), em que as possibilidades de superação social são seriamente condicionadas pela origem. Os estudos a respeito da mobilidade educativa intergeracional mostram que o aumento da escolaridade só permite a uma limitada proporção de jovens superar o nível educativo dos pais.

Apenas 31% desses jovens de 20 a 24 anos, nas áreas urbanas, e 11%, nas rurais, conseguem ultrapassar o nível educativo de seus pais e, ao mesmo tempo, adquirir capital educativo básico de 12 anos de escolaridade. 47% dos jovens urbanos e 75% dos rurais não superam o nível educativo dos pais, nem conseguem atingir um limiar educativo básico (Gráfico 6). Por outro lado, unicamente 20% dos jovens, cujos pais não terminaram o primário ou fundamental, conseguem concluir o nível médio, enquanto que esse percentual supera 60%, quando se trata de pais que cursaram pelo menos dez anos de estudos (CEPAL, 1997).

Já destacamos que a cristalização da segmentação educativa não permite supor que o acesso a uma quantidade semelhante de anos de estudo implica em ter recebido a mesma qualidade educativa, e que está suficientemente comprovado que são as crianças e jovens, cujos pais possuem menos anos de escolaridade, os que recebem uma educação de pior qualidade. Portanto, a origem social e o circuito educativo percorrido incidem nos rendimentos que perceberão em seu futuro trabalho, já que esses fatores, juntamente com os melhores contatos familiares, *“representam em média 30% a mais de rendimentos dos jovens, mesmo que trabalhem nos mesmos grupos ocupacionais e tenham níveis semelhantes de educação”* (CEPAL, 1997, p. 84).

## Breve referência a um caso paradigmático: A Argentina

A dificuldade para trabalhar com dados comparativos, acerca da evolução da inscrição ocupacional dos egressos da escola média, convida-nos a aprofundar a análise, utilizando a informação que, para outra investigação, possuímos do caso argentino. A Argentina concentra um conjunto de fatores que temos observado na maioria dos países da região. A partir da década de 30, desenvolveu-se pujante processo de substituição de importações que significou um crescimento econômico sustentado, e que foi acompanhado pela rápida urbanização e modernização de seu mercado de trabalho. Desde 1975, esse processo foi interrompido. Nos 15 anos seguintes, sofreu um processo de crise do crescimento do PIB, que não somente estancou, como no caso de outros países da região, mas também mostrou resultados negativos para o conjunto do período. Apesar da crise econômica, a matrícula educativa continuou com ritmo ascendente, particularmente para o nível médio (TEDESCO, 1985). Dessa maneira, o perfil educativo de sua PEA elevou-se expressivamente.

Embora os primeiros elementos da aplicação do NME tenham sido postos em prática nas décadas anteriores, o início da década de 1990 significou a aplicação do conjunto das medidas propostas pelo Consenso de Washington. As conseqüências dessas políticas foram notoriamente contraditórias. A Argentina apresenta taxas de incremento do PIB (5,3% anuais) e de produtividade (4,8% anuais) superiores à média da região. Porém, ao mesmo tempo, a deterioração do mercado de trabalho e o incremento da regressão na distribuição da renda ficaram também acima da média. A característica diferenciadora da evolução do mercado de trabalho argentino foi que, tanto o trabalho formal como o informal diminuiu sua participação na PEA, uma vez que a desocupação cresceu de forma considerável (entre 5,3%, em 1991 e 13,3%, em 1998). Que aconteceu nesse período com os egressos da escola média?

Os dados permitem afirmar que esse setor foi muito vulnerável à polarização do mercado de trabalho. No final da década, sua taxa de desocupação (13,4%) estava muito mais próxima daqueles que tinham somente o primário completo (16,6%), do que dos que haviam conseguido terminar os estudos superiores (5,9%) (FILMUS & MIRANDA, 1999).

Se tomarmos o período compreendido entre 1980 e 1999, podemos observar a magnitude da deterioração ocorrida entre os egressos da escola média. Em 1980, mais de dois em cada três deles trabalhavam no setor formal. Atualmente, acontece apenas com um em cada dois. A participação no setor informal cresceu, no mesmo período, de 29,6% para 36,7%. É importante destacar que, embora o início do processo de deterioração ocorresse no período de crise de crescimento, a recuperação econômica e a evolução positiva do PIB não significaram uma reversão desse processo. Pelo contrário, no caso da desocupação, aprofundou-se.

Um estudo recente do INDEC (1998) sobre as séries históricas da EPH permite analisar um dos principais processos aos quais se viram submetidos os egressos da escola média: a sobreeducação (ou subqualificação). Incluem-se nessa categoria aqueles trabalhadores que desempenham qualificação profissional hipoteticamente inferior ao nível de educação que alcançaram. Para o caso que ora tratamos, consideram-se em situação de sobreeducação os que, com estudos secundários completos, devem realizar trabalhos não-qualificados ou com qualificação operativa.

Os dados permitem observar que a sobreeducação cresceu de maneira expressiva (entre 53,2%, em 1991 e 59%, em 1997) e, em maior proporção que as outras categorias educativas (Quadro 10). Uma análise que incorpora as diferenças de acordo com o grupo de idade mostra que, embora a sobreeducação haja crescido em todas as faixas etárias, a situação é particularmente grave entre os graduados mais recentes; três de cada quatro dos que conseguiram trabalho encontram-se supereducados para as tarefas que devem desempenhar (Quadro 11).

Por último, é importante ressaltar que, tanto em nível das remunerações como das taxas de retorno, os egressos da escola média também viram deteriorada sua participação em relação às outras categorias educativas. Dois recentes estudos sobre a liberalização da balança de pagamentos e seus efeitos no emprego permitem que nos aproximemos dessa dimensão (FRENKEL & GONZÁLEZ ROZADA, 1999 e 2000). Neles se analisa que a polarização que ocorreu em nível de rendas coloca os egressos do ensino médio, e que não podem concluir o superior, entre os perdedores da década. Enquanto aqueles que possuem educação de terceiro grau viram subir seus retornos a 2% anuais, no caso dos que possuem educação secundária, a tendência foi negativa, de 0,7% ao ano (Gráfico 8).

As conclusões extraídas do trabalho citado resumem as consequências que tiveram as transformações operadas na última década nos egressos do nível médio:

[...] A tendência crescente dos retornos do nível de terceiro grau desempenha um papel significativo no aumento da desigualdade e supõe um incentivo crescente à educação. Porém, a tendência decrescente do retorno por educação secundária opera no sentido oposto e assinala que as rendas dos trabalhadores com educação menor que a de terceiro grau tendem a uniformizar-se. A distribuição de renda por educação tendeu a polarizar-se [...] e a reduzir o diferencial de renda por educação secundária [...].

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise procedida até aqui permite propor que uma escola média de massa, de alta qualidade, que prepare seus egressos para terem acesso a empregos de categoria no setor moderno da economia, sempre esteve em contradição com o modelo de mercado de trabalho que produziu o estilo de desenvolvimento aplicado na América Latina. Ainda na etapa da rápida industrialização por substituição de importações, em que o crescimento do mercado de trabalho moderno foi importante, este não cresceu em grandeza, a ponto de exigir uma escolarização média de massa. Isto devido ao fato de terem substituído importantes setores que permaneceram no trabalho agrário tradicional e em distintas formas de emprego informal e de subemprego. Dessa forma, só conseguiu incorporar uma porção relativamente pequena da população.

O período de massificação da escola média coincidiu rapidamente com os limites do modelo, bem como com o processo de desindustrialização que acompanhou as políticas de ajuste e a crise nos índices de crescimento na região. Também fracassaram as perspectivas que propuseram que a recuperação do crescimento econômico teria como resultado a recuperação do mercado de trabalho. Na década de 90, a América Latina voltou a crescer. Contudo, na maioria dos países da região, manteve-se a deterioração da demanda de trabalho.

Nesse contexto, o estudo que realizamos a respeito da evolução da relação entre escola média e mercado de trabalho permite-nos retomar algumas das indagações suscitadas na introdução:

a) **Em primeiro lugar**, parece possível definir uma função social única da escola média em torno da mobilidade social de seus egressos, tanto para os diferentes países como para os diversos períodos históricos. Sua contribuição para a ascensão social está fortemente intermediada pela dinâmica que o mercado de trabalho adquire. Constituiu-se num veículo de mobilidade ascendente para uma parcela importante da população, no período de industrialização, porém não garantiu o mesmo movimento a partir do começo da deterioração do mercado de trabalho e, em particular, dos processos de crescimento do desemprego, informalização, precariedade e polarização do emprego. Embora esses processos tenham afetado, especialmente, aos que possuem menor educação formal, também paralisaram a possibilidade de ascensão de uma importante proporção dos egressos da escola secundária.

Anteriormente, perguntamos de que lado da polarização ficaram aqueles que possuem estudos secundários completos. Os dados obtidos parecem assinalar que ficaram “no meio”. Num contexto de crescente heterogeneização do trabalho, os egressos também heterogeneizaram seus destinos. A possibilidade ou não de entrar nos empregos de qualidade, no mercado de trabalho formal ou informal, diversificou as alternativas dos egressos da escola média e, em proporção diferente para cada país, uma parte deles ingressou em situações de crescente vulnerabilidade. A origem socioeconômica, o nível educativo da família e a qualidade do circuito educativo percorrido parecem ser os determinantes do destino trabalhista dos egressos.

b) **Em segundo lugar**, esta análise nos permite propor que a escola média é cada vez mais necessária, pois os que não atingiram esse nível ficam quase totalmente à margem da possibilidade de conseguir empregos de qualidade e, em particular, do setor moderno. Porém, ao mesmo tempo, tornou-se insuficiente para ser uma garantia de acesso a eles. Nem todos os egressos da escola média conseguem trabalho e uma boa parte dos que obtém, não se incorpora aos setores de maior produtividade e de rendas. Cabe destacar que a razão desse processo se relaciona muito mais com o tipo de estruturação do mercado de trabalho, produto do impacto dos processos de globalização e abertura das economias em países produtores de bens primários e de industrialização restrita, do que com “excesso de oferta” por um crescimento desmedido das matrículas de nível médio. Conforme vimos, as taxas de matrículas

cula e de egresso da escola média na América Latina são inferiores às aquelas apresentadas por países com grau semelhante de desenvolvimento econômico. Por outro lado, há altas taxas de desocupação e subqualificação entre os egressos de escolas médias, mesmo em países com proporção muito baixa de população com esse nível de escolaridade.

**c) Em terceiro lugar**, as evidências encontradas permitem propor que é possível criticar a escola média por não ter conseguido realizar as transformações necessárias que lhe permitissem formar, em massa, seus estudantes, nas competências e conhecimentos que os setores modernos da economia requerem, porém, de nenhuma maneira, parece ser justa a crítica dirigida a sua falta de adequação com a estrutura que o mercado de trabalho apresenta. Precisamente, oferecer uma educação de alta qualidade, unicamente a uma parcela de seus alunos, é uma das formas de se ajustar às demandas reais de um mercado de trabalho cada vez mais elitista. Se considerarmos que apenas três de cada dez postos de trabalho, criados nas últimas décadas, são de boa qualidade, é possível supor que aqueles que almejem a eles podem ser formados em certos circuitos de privilégio. As perspectivas economicistas e neoliberais podem achar pouco conveniente o investimento em “sobrequalificar” egressos de escola média que estarão destinados aos setores pouco produtivos. Se a necessidade de uma educação em massa provém unicamente de fatores culturais ou daqueles que denominamos espúrios, pode ser funcional investir pouco em sua formação, embora se obtenha uma qualidade deficiente.

**d) Dessa maneira**, as duas teses formuladas na introdução, referentes ao impacto global do tipo de aplicação das transformações econômicas e produtivas, em países de capitalismo tardio, parecem complementar-se e ter validade. Por um lado, existe uma crescente polarização das qualificações diante da dualização do mercado de trabalho. Como vimos, apesar do crescimento das matrículas, aprofundou-se a separação educativa entre os distintos grupos sociais. Por outro, pode-se verificar que existe maior escolaridade, medida em termos absolutos, com referência à geração anterior. Porém, esse processo não consegue evitar uma crescente desqualificação relativa da maior parte da população. Por exemplo, os novos grupos que chegam à escola média apresentam mais anos de escolarização do que seus pais. Ao mesmo tempo, os que concorrem aos segmentos de qualidade insuficiente e aqueles que não po-



dem continuar os estudos superiores sofrem um processo de desqualificação relativa, tanto no que diz respeito aos conhecimentos de ponta como às capacitações exigidas para ter acesso aos postos de trabalho que requerem maior qualificação.

Nesse contexto, a conclusão do nível superior passa a ser a principal garantia educativa para o acesso a um posto de trabalho de qualidade. A redução da função da escola média a um “lugar de passagem” em direção à universidade e o crescimento desmedido da pressão da matrícula sobre o nível superior são dois dos principais problemas que se aprofundam. Embora o conjunto dos países da região esteja afetado por essa problemática, aqueles que mantêm maiores déficits de cobertura e qualidade, nos níveis básico e médio, são os que devem enfrentar uma batalha social mais forte em torno das prioridades na distribuição dos escassos recursos. Sem dúvida alguma, essa batalha estará no centro da cena do debate educativo dos próximos anos.

**e) Por último**, a análise efetuada questiona as perspectivas que concebem a falta de educação como o fator principal da problemática do emprego na América Latina. Por conseguinte, também são questionadas as idéias que propõem a solução para a crise do emprego unicamente a partir de políticas educativas. É possível afirmar que o panorama das duas últimas décadas demonstra o fracasso das concepções propostas de que a educação e, inclusive, as políticas sociais se constituiriam em paliativos que conseguiriam neutralizar, eficazmente, os resultados expulsivos e diferenciadores que a aplicação do NME implica. “*Aquilo que o modelo econômico e o mercado de trabalho não dão, o sistema educativo não oferece*”, parece ser a principal conclusão dos dados apresentados. Se se concebe principalmente a educação como uma política social dirigida para evitar a marginalização, termina-se degradando a própria educação.

Longe de sermos pessimistas, com relação ao papel do sistema educativo e, em particular, da escola média na melhoria e democratização do mercado de trabalho, o presente estudo enfatiza sua condição de necessária, porém também de insuficiente, o que implica, entre outras, duas reflexões finais.

A primeira refere-se às políticas de ampliação de oportunidades e melhoria da qualidade e pertinência da escola média que devem fazer parte de um conjunto de estratégias econômicas, políticas e sociais que

promovam um mercado de trabalho inclusivo que ofereça, em massa, empregos de boa qualidade. A segunda reflexão está dirigida à revalorização das funções da escola média, que não abordamos neste trabalho.

O papel da escola média, na formação de jovens com uma consciência ética, tolerante, participativa e solidária, é fundamental para sua integração na sociedade democrática, mas também é imprescindível para que sejam capazes de desenvolver uma visão crítica da realidade atual. Visão que permita colocarem-se como protagonistas na construção de uma sociedade que ofereça igualdade de possibilidades de acesso à educação e ao trabalho digno para todos os seus cidadãos.

## BIBLIOGRAFIA

ALTIMIR, Oscar. Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. *Desarrollo Económico*- Revista de Ciencias Sociales, v. 37, n. 145, 1997.

ALTIMIR, Oscar. Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. En: TOKMAN, Victor E. y O'DONNEL, Guillermo (Comps). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Temas y nuevos desafíos. Buenos Aires: Paidós, 1999.

ATTANASIO, O. y EICHER, M. Introducción: la pobreza en América Latina. Análisis basado en los activos. En: *Pobreza y activos en América Latina*. El Trimestre Económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BAILEY, Thomas y EICHER, Theo. Educación, cambio tecnológico y crecimiento económico. *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, FLACSO/ Mino y Dávila Editores, n. 10, 1994.

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/1. Lucha contra la pobreza*. Borrador para consulta. Banco Mundial, 2000.

BECKER, G. *Humor capital*. Columbia University Press for NBER, 1967.

BID. *América Latina frente a la desigualdad*. Progreso económico y social en América Latina. ( Informe 1998-1999).

BLAUG, M. *An introduction to the economics of education*. Londres: Allen Lane, The Penguin Press, 1970.

BRASLAVSKY, C. *La educación secundaria en América Latina: ¿cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: IIPE, 1999. Versión preliminar.

- BRASLAVSKY, C. y FILMUS, D. *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires: Ed. Cántaro,/FLACSO, 1988.
- BULMER-THOMAS, V. Conclusiones. En: BULMER-THOMAS, Víctor (Comp.). *Nuevo modelo económico en América Latina, su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. El Trimestre Económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CAILLODS, F. y HUTCHINSON, F. *Estructuras de la educación secundaria, retención y equidad*. 1999.
- CARIOLA, M. L. La educación secundaria en proceso. Un desafío para la región en educación y trabajo. En: GALLART, María Antonia (Comp.). *Educación y trabajo: desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Uruguay, 1992.
- CARNOY, M. Rates of return to schooling in Latin America. *Journal of Human Resources*, 1967.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1989.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1990.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1997/1998.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992.
- FILGUEIRA, C. *Exposición educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*. UNESCO/CEPAL/PNUD, 1997.
- FILMUS, Daniel. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos*. Buenos Aires: Ed. Troquel, 1996.
- FILMUS, Daniel. La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo. En: MILET, Paz V. (Ed.). *Miradas a la agenda latinoamericana*. Chile: FLACSO, 1999.
- FILMUS, Daniel y MIRANDA, Ana. América Latina y Argentina en los 90: más educación, menos trabajo = más desigualdad. En: FILMUS, Daniel (Comp.). *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO-Eudeba, 1999.
- FITOUSSI, J. P. y ROSANVALLÓN, P. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Ed. Manantial, 1996.
- FRENKEL, R. y GONZÁLEZ ROZADA, M. *Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en la Argentina*.

- Buenos Aires: CEDES/ Universidad de Palermo, 2000. (Serie de Documentos de Economía, n. 11).
- FRENKEL, R. y GONZÁLEZ ROZADA, M. *Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en la Argentina*. (Segunda parte). Buenos Aires: CEDES/Universidad de Palermo, 2000.
- GALLART, María Antonia. *La evolución de la educación secundaria 1916-1970: el crecimiento cuantitativo de la matrícula y su impacto en la fuerza de trabajo*. [s.d.].
- GERMANI, G. La movilidad social en Argentina. Apéndice de LIPSET y BENDIX. *Movilidad social en la sociedad industrial*. Buenos Aires: Eudeba, 1963.
- GITAHY, Leda (Org.). Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina. *Lecturas de Educación y Trabajo*. Brasil, Campinas: UNICAMP/CIID-CENEP/CINTERFOR-OIT/UNESCO, n. 3, 1994.
- IBARROLA, María de. Contenidos de la escolaridad en México 1950-1980. En: *Educación y clases populares en América Latina*. México, 1985.
- IBARROLA, María de y GALLART, María Antonia. Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina. *Lecturas de Educación y Trabajo*. Buenos Aires: UNESCO-OREALC/CIID-CENEP, n. 2, 1994.
- INDEC. *La calificación ocupacional y la educación formal: ¿una relación difícil?* Segunda parte. Buenos Aires: INDEC, 1998. (Serie Estructura Ocupacional 4).
- INFANTE, R. y TOKMAN, V. *Crecimiento con empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y del sudeste asiático*. Lima: OIT, 1998.
- JHONES, Geraint. *Economía de la educación. Capital humano, rendimiento educativo y mercado de trabajo*. España: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.
- KATZMAN, Rubén. Marginalidad e integración social en Uruguay. En: CARPIO, Jorge y NOVACOVSKY, Irene (Comps.). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE/SIEMPRO/FLACSO, 1999.
- KLEIN, E. *Mercados laborales, estratificación y desigualdades sociales*. Buenos Aires: MOST/UNESCO/SIEMPRO, 1999.
- KLISBERG, Bernardo. Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado. En: *Documento 17 del Centro de Documentación en Políticas Sociales*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1999.

LONDOÑO, Juan Luis y SZÉKELY, Miguel. Sorpresas distributivas después de las reformas. Pensamiento Iberoamericano- *Revista de Economía Política*, Madrid, Fundación Centro de Estudios da América Latina/BID, 1998.

LORA, Eduardo. Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se há reformado y cómo medirlo. En: América Latina después de las reformas. Pensamiento Iberoamericano- *Revista de Economía Política*, Madrid, Fundación Centro de Estudios de América Latina/BID, 1998.

LORA, Eduardo y BARRERA, Felipe. El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales. En: América Latina después de las reformas. Pensamiento Iberoamericano- *Revista de Economía Política*. Madrid: Fundación Centro de Estudios de América Latina/BID, 1998.

LOZAÑO, W. Desregulación laboral, Estado y mercado en América Latina. Balance y retos sociopolíticos. Perfiles Latinoamericanos- *Revista de la Sede Académica de México de FLACSO*, México, año 7, n. 13, 1998.

MINUJIN, Alberto. Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En: BUSTELO, Eduardo y MINUJIN, Alberto (Ed.). *Todos entran*. Buenos Aires: UNICEF/ Ediciones Santillana, 1998.

MINUJIN, A. y KESSLER. *La nueva pobreza en Argentina*. Buenos Aires: Ed. Planeta, 1995.

NUN, J. El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. Desarrollo Económico- *Revista de Ciencias Sociales*, IDES, n. 152, 1999.

OIT Informa. América Latina y el Caribe. *Panorama laboral 98*, n. 5, 1998.

OTTONE, E. El papel de la educación frente a las nuevas condiciones de productividad y competitividad. En: *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*. Buenos Aires: Ed. Troquel/OEI, 1998.

PAIVA, V. *Educación, bienestar social y trabajo*. Buenos Aires: Libros del Quirquincho, 1992.

PREALC. *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. Chile, 1991.

RAMA, G. Educación media y estudio social en América Latina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Santiago de Chile, FLACSO, n. 3, 1971.

RAMA, G. *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Ed. Kapelusz/UNESCO-CEPAL-PNUD, 1987. (Serie Educación y Sociedad).

- RAMA, G. Educación y sociedad en América Latina- *Revista de Educación*, OEA, n. 101, 1997.
- SHULTZ, T. *Invirtiendo en la gente*. Buenos Aires: Ariel, 1986.
- TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y empleo. Un vínculo en crisis*. Venezuela: PLANIUC, 1983.
- TEDESCO, Juan Carlos. Elementos para una sociología del curriculum escolar en Argentina. En: TEDESCO, J. C.; BRASLAVSKI, C. y CARCIOFI, R. *El proyecto educativo autoritario, Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO-Grupo Editor Latinoamericano, 1985.
- TEDESCO, Juan Carlos. Desafíos de las reformas educativas en América Latina. *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, FLACSO Argentina/Ediciones Novedades Educativas, n. 19, 1998.
- WEIMBERG, G. *Modelos educativos en la historia da América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz, 1984.
- WELLS, J. *Empleo en América Latina: una búsqueda de opciones*. Chile: PREALC/OIT, 1987.

## ANEXO

### QUADRO I América Latina: evolução estimada da estrutura do emprego 1950-89 (porcentagens)

	Composição						Taxa anual de crescimento	Taxa anual de crescimento
	1950		1980		1989		1950-1980	1980-1989
América Latina							2,7	2,2
População total							2,8	2,2
PET							2,5	2,8
PEA total	100		100		100	0		
PEA setor agrícola	45		68		74		3,8	3,7
Ocupação não-agrícola	42	100	63	100	70	100	3,9	3,9
Setor formal	32	76	47	75	48	69	3,3	3
Público	6	[14]	10	[16]	-	-	4,5	-
Privado	26	[62]	37	[59]	-	-	3,7	-
Setor informal	10	24	16	25	22	31	3,9	3,7
Desemprego não-agrícola	3		5		4			
PEA agrícola	55		32		26		0,7	0,7
Ocupação agrícola	54	100	31	100	25	100	0,7	0,6
Setor moderno	22	41	13	41	10	40	0,8	0,5
Setor camponês	32	59	18	58	15	60	0,7	0,6
Desemprego agrícola	1		1		1			
Indicadores de subutilização								
Taxa de desemprego total	4		6		5			
Urbano	7		7		5			
Rural	2		2		3			
Taxa de subemprego total	42		34		37			

(Setores tradicionais/PEA)

Fonte: Elaboração própria com base em: *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. PREALC, 1991. Estimativas do PREALC com base nos *Censos Nacionales y Encuestas de Hogares*. CEPAL, 1978. Para 1980, a base de dados corresponde aos seguintes países: Argentina, Colômbia, Brasil, Costa Rica, Chile e Venezuela, que representam 80% da PEA da região.

Nota: Com fins de comparação pode-se mencionar que durante 1950-1980 a taxa de crescimento anual de alguns indicadores econômicos foi a seguinte: total- 5,5; PIB agrícola- 3,5; PIB não-agrícola- 5,8; PIB industrial- 6,2; PIB *per capita*- 2,7. CEPAL, 1990.

## QUADRO 2

América Latina: mudanças na estrutura do emprego, 1950-1980  
(países classificados de acordo com a renda *per capita* de 1980)

Mudança da porcentagem de participação do emprego total				
Países	Agricultura	Índice total	Índice de manufatura	Serviços
México	-25,6	+11,1	(s/d)	+14,5
Argentina	-12,2	+2,3	(-4,0)	+9,9
Venezuela	-28,6	+7,0	(+4,9)	+20,5
Panamá	-24,8	+4,5	(+1,7)	+20,5
Chile	-19,9	-4,9	(-2,7)	+21,4
Costa Rica	-28,1	+8,4	(+5,0)	+19,7
Brasil	-29,3	+9,3	(+5,0)	+20,1
Equador	-29,6	+6,1	(+2,4)	+23,5
Peru	-18,6	-1,7	(-3,2)	+20,4
Paraguai	+11,0	-0,3	(-3,2)	+11,4
Guatemala	-12,5	+3,3	(0,5)	+9,2
Média não ponderada	-21,8	+4,1		+17,4

Fonte: CEPAL, Anuário Estatístico da América Latina. 1984. (Exceto para México e Venezuela no caso dos dados de 1980).

Informe do Banco Mundial em *Empleo en América latina.. Una búsqueda de opciones*. John Wells, PREALC.



### QUADRO 3

#### Taxa de matrícula nas quatro últimas décadas

Taxa de escolaridade secundária				
	1950(1)	1960(2)	1970(2)*	1980(3)
Haiti	3	4	-	12
Guatemala	5	7	11	18
El Salvador	5	11	22	23
Bolívia	9	11	23 <sup>a</sup>	36
Paraguai	9	11	17	27
Brasil	10	11	27	34
Honduras	3	8	12	30
Costa Rica	7	21	28	47
Nicarágua	7	7	18	43
México	4	11	22	47
Venezuela	6	21	37	41
Equador	9	12	32 <sup>a</sup>	51
Colômbia	7	12	23	44
Panamá	24	29	40	61
Jamaica	6	10	30	59
Peru	9	18	36	59
Chile	18	24	39	53
Argentina	21	32	37	-
República Dominicana	7	13	19	43
Uruguai	17	37	57	60
Trinidad e Tobago	16	24	36	68
Cuba	10	14	22	80
		(4)	(4)	(4)
América Latina e Caribe		15	26	45
Países em desenvolvimento		16	24	35
Países desenvolvidos		61	77	84
Mundo		28	36	45

Fonte: (1) UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1963, C.3. (2) UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1975, C.3.2. (3) UNESCO, *Anuário Estatístico*, 1988 e 1990(#). (4) UNESCO, *Anuário Estatístico*, 1990. Em: María Antonia Gallart, CINTERFOR. *Educación y Trabajo: Desafíos y perspectivas de investigación y prácticas para la década de los noventa*.

\* A matrícula corresponde ao ano de 1970, salvo em: a=1971

## QUADRO 4

América Latina: Estrutura do emprego segundo o mercado de trabalho e o tamanho das empresas, 1990-1998 (porcentagens)

Setor	1990			1998			Contribuição ao crescimento do emprego		Taxa de crescimento anual
	Total	Setores Formal e Informal		Total	Setores Formal e Informal		Total	Setores Formal e Informal	
TOTAL	100			100			100		2,9
SETOR INFORMAL	44,4	100		47,9	100		61	100	3,9
Trabalhador Independente	23,4	52,7		24,7	51,6		29	48	3,6
Serviço Doméstico	5,8	13,1		6,9	14,4		11	18	5,2
Microempresas	15,2	34,2		16,3	34		21	34	3,8
SETOR FORMAL	55,6	100		52,1	100		39	100	2,1
Setor Público	15,5	27,9		13	25				0,7
Empresas privadas	40,1	72,1	100	39,1	75	100	39	100	2,6
Pequenas (6-20 trabalhadores)	9,2	16,5	22,9	9,7	18,6	24,8	9,5	25	3,6
Médias (21-100 trabalhadores)	13,3	23,9	33,2	12,6	24,2	31,2	12,7	32	2,2
Grandes (101 e mais trabalhadores)	17,6	31,7	43,9	16,8	32,2		16,8	43	2,4

Fonte: Elaboração OIT (1999) com base em tabulações especiais dos levantamentos de lares da Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. A ocupação agregada destes países representa 91% do emprego total na América Latina e Caribe.

## QUADRO 5

América Latina (média simples de seis países): distribuição percentual dos jovens de 20 a 29 anos de idade que trabalham 20 ou mais horas por semana, segundo inserção no mercado de trabalho e nível educacional, 1994

Nível Educacional	Total	Inserção no mercado de trabalho (zona urbana)								
		Profissionais e técnicos	Cargos de direção	Emprego dos administrativos e contábeis	Vendedores e balconistas	Trabalhadores industriais, transporte e armazenagem	Trabalhadores da construção	Emprego dos domésticos, mensageiros e segurança	Trabalhadores agrícolas	
Total	100	12,8	2,6	18,6	13,5	24,3	9,4	15,4	2,4	
0-8	100	1,3	0,7	4,7	10,8	33,5	16,8	25	7,1	
9-11	100	8,2	3,2	26,1	18,6	23,9	6,2	12,2	1,6	
12 e acima	100	42,9	5,9	31,6	9,3	6,4	1	2,2	0,6	

Inserção no mercado de trabalho (zona rural)											
Total	0-8	9-11	12 e acima	Profissionais e técnicos	Cargos de direção	Emprego dos administrativos e contábeis	Vendedores e balconistas	Trabalhadores industriais, transporte e armazenagem	Trabalhadores da construção	Emprego dos domésticos, mensageiros e segurança	Trabalhadores agrícolas
100	100	100	100	5,7	1,3	4,3	5,5	18	6,6	10,5	48
0-8	100	0,9	0,9	0,8	4,1	18,3	7,3	11,4	56,2		
9-11	100	14,3	1,6	13,1	11,4	20,1	5,1	8,8	25,7		
12 e acima	100	47,6	6	23,1	5,8	6,2	3	1,7	6,7		

Fonte: CEPAL (1998), com base em tabulações especiais dos levantamentos de lares dos países: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e Honduras.

## QUADRO 6

América Latina (média simples de seis países): renda média dos jovens de 20 a 29 anos de idade que trabalham 20 ou menos horas por semana, segundo inserção no mercado de trabalho e nível educacional, 1994 (expresso em múltiplos de linhas de pobreza)

Nível Educacional	Total	Inserção no mercado de trabalho (zona urbana)								
		Profissionais e técnicos	Cargos de direção	Emprego dos administrativos e contábeis	Vendedores e dependentes	Trabalhadores industriais, transporte e armazenagem	Trabalhadores da construção	Emprego dos domésticos, mensageiros e segurança	Trabalhadores agrícolas	
Total	3,4	5,3	7	3,6	2,9	2,9	2,7	2,1	2,5	
0-8	2,5	-	-	2,9	2,5	2,6	2,6	1,9	2,4	
9-I I	3,4	-	-	3,3	3,1	3,3	2,8	2,4	2,2	
12 e acima	5,2	6,1	8,9	4,2	4,4	4,2	-	-	-	

Inserção no mercado de trabalho (zona rural)									
Total	3,2	6	7,1	4,2	3,2	3,4	3,2	2,3	2,5
0-8	2,8	-	-	4,2	2,9	3,2	3,2	2,2	2,4
9-I I	3,9	-	-	6,1	3,5	3,9	3,5	2,6	3,7
12 e acima	7,5	7,8	11,8	8,6	3,3	3,8	-	-	-

Fonte: CEPAL (1998) (1998), com base em tabulações especiais dos levantamentos de lares dos países: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e Honduras.

## QUADRO 7

América Latina (16 países): nível de escolaridade da força de trabalho urbana em condição de desempenho (em percentuais)

Pais	Ano	Desempregados com 12 ou mais anos de estudo como proporção do total de desempregados	Desempregados jovens com 12 ou mais anos de estudo como proporção do total de desempregados jovens
Argentina (a)	1997 (b)	0,353	0,335
Bolívia	1989	0,377	0,392
	1994	0,486	0,465
	1997	0,484	0,428
Brasil	1990	0,048	0,028
	1993	0,051	0,036
	1996	0,052	0,031
Chile	1990	0,385	0,430
	1994	0,459	0,518
	1996	0,473	0,530
Colômbia	1990	0,134	0,091
	1994	0,128	0,114
	1997	0,135	0,109
Costa Rica	1990	0,158	0,112
	1994	0,179	0,170
	1997	0,153	0,108
Equador	1990	0,498	0,532
	1994	0,515	0,537
	1997	0,525	0,534
El Salvador	1990	0,287	0,335
	1995	0,306	0,358
	1997	0,368	0,398
Honduras	1990	0,258	0,219
	1994	0,211	0,177
	1997	0,238	0,177
México	1989	0,176	0,130
	1994	0,235	0,175
	1996	0,151	0,099
Nicarágua	1997	0,121	0,058
Panamá	1989	0,388	0,44
	1994	0,456	0,448
	1997	0,464	0,455
Paraguai (c)	1990	0,340	0,396
	1994	0,213	0,263
	1996	0,274	0,270
República Dominicana	1992	0,363	0,344
	1995	0,333	0,342
	1997	0,268	0,241
Uruguai	1990	0,171	0,187
	1994	0,151	0,178
	1997	0,219	0,240
Venezuela (d)	1990	0,084	0,044
	1994	0,113	0,082
	1997	0,130	0,115

Fonte: CEPAL(1998), com base nas tabulações especiais dos levantamentos de lares.

a) Grande Buenos Aires

b) Os levantamentos de 1990 e 1994 não incluem o número de anos de estudos das pessoas.

c) Assunção

d) Total nacional

## QUADRO 8

América Latina (16 países): taxas de desemprego aberto segundo o número de anos de instrução, zonas urbanas, 1997.

País	Anos de Instrução				
	Total	0 a 5 anos	6 a 9 anos	10 a 12 anos	13 anos e acima
Argentina Grande Buenos Aires Out. 1997	14,3	16,8	16,6	14,4	9,4
Bolívia Nov. 1997	3,7	2,7	2,1	5,4	4,1
Brasil Set. 1996	8	7,5	11,3	7,5	3,4
Chile Nov. 1996	6	6,7	6,7	6,6	4
Colômbia Set. 1997	11,8	9,3	14,5	14,7	7,6
Costa Rica Jul. 1997	5,8	5,5	7,3	6,1	3,4
Equador Nov. 1997	9,2	5,9	7,8	12,9	8,1
El Salvador 1997	7,3	5,3	8	9,6	6,4
Honduras Set. 1997	5,2	4,8	5,4	6,3	3,6
México Terceiro Trimestre 1996	5,1	3,5	5,8	5,2	4,6
Nicarágua Out. 1997	13,1	10,9	14,3	14,9	11,6
Panamá Ago. 1997	15,4	12,1	16,6	18,2	11,3
Paraguai (Assunção) Ago.-Dez. 1996	8,4	7,8	9,4	10,6	3,4
República Dominicana Abr. 1997	17	15,3	18,9	18,1	15,1
Uruguai 1997	11,4	8,1	13,2	11,8	6,8
Venezuela (a) (nacional)	10,6	9,4	11	12,7	8,4

Fonte: CEPAL (1998), com base em tabulações especiais dos levantamentos de lares dos países.

a) a partir de 1997 o tipo de amostra do levantamento não permite o desmembramento urbano/rural. Portanto, as cifras correspondem ao total nacional.

## QUADRO 9

Taxa de segundo grau completo para a população entre 20 e 25 anos por nível de renda

País	Níveis										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Argentina(1)	13	17	27	31	42	51	54	65	67	92	50
Bolívia (2)	51	48	55	52	59	60	60	64	65	83	61
Brasil	2	3	6	9	12	16	22	32	46	73	23
Chile	23	31	35	44	50	56	65	74	80	83	56
Costa Rica	10	10	11	14	13	18	29	42	44	70	30
Equador	14	15	18	29	28	33	40	46	49	73	36
El Salvador	8	6	10	9	14	15	27	35	47	69	27
Honduras	2	3	4	4	9	11	15	23	35	50	18
México	4	9	12	16	18	26	32	39	53	70	32
Nicarágua	3	2	8	8	16	14	15	21	25	43	17
Panamá	11	16	30	33	41	47	57	66	72	84	49
Paraguai	0	2	3	5	4	11	20	34	41	62	23
Peru	33	32	36	48	51	60	65	75	82	87	61
Uruguai (2)	16	21	24	35	35	43	46	51	63	72	42
Venezuela	15	17	26	24	31	32	44	48	53	74	40

Fonte: América Latina frente à desigualdade. BID, Informe 1998-99.

1) O levantamento da Argentina inclui apenas a Grande Buenos Aires.

2) Os levantamentos da Bolívia e do Uruguai incluem apenas dados urbanos.

## QUADRO 10

Distribuição percentual da PEA com secundário completo ou mais, segundo condição de atividade e setor econômico de participação

	1980	1991	1995	1999
Ocupados	97,3	94	82,8	86,6
Setor informal	29,6	36,1	32,6	36,7
Setor formal	67,7	57,9	50,2	49,9
Desocupados	2,7	6,0	17,1	13,4
Total PEA	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados da EPH-INDEC, Onda Outubro.

## QUADRO 11

Relação entre qualificação ocupacional e nível educacional formal segundo o nível de educação formal. População ocupada. Grande Buenos Aires – Período 1991-1997

Subqualificação ou sobreeducação			
Nível de educação	1991	1995	1997
TOTAL	36,0	38,0	41,2
Sem instrução	-	-	-
1 <sup>o</sup> grau completo	-	-	-
1 <sup>o</sup> grau completo 2 <sup>o</sup> grau incompleto	34,3	34,8	37,0
2 <sup>o</sup> grau completo 3 <sup>o</sup> grau incompleto 3 <sup>o</sup> grau completo universitário incompleto	53,2	54,4	59,0
Universitário completo	34,8	33,3	33,5

Fonte: Elaboração própria com base em: INDEC. *La calificación ocupacional y la educación formal: ¿una relación difícil?* 1998. (Serie estructura ocupacional; 4). Os dados correspondem à pesquisa “Onda Maio da Encuesta Permanente de Hogares”.

## QUADRO 12

População ativa de nível educacional secundário em condição de subqualificação por grupos etários. Grande Buenos Aires

Grupos por idade	1991	1997
14-24	71,7	74,7
25-34	51,4	59,2
35-49	47,1	52,0
50 e acima	44,9	49,9

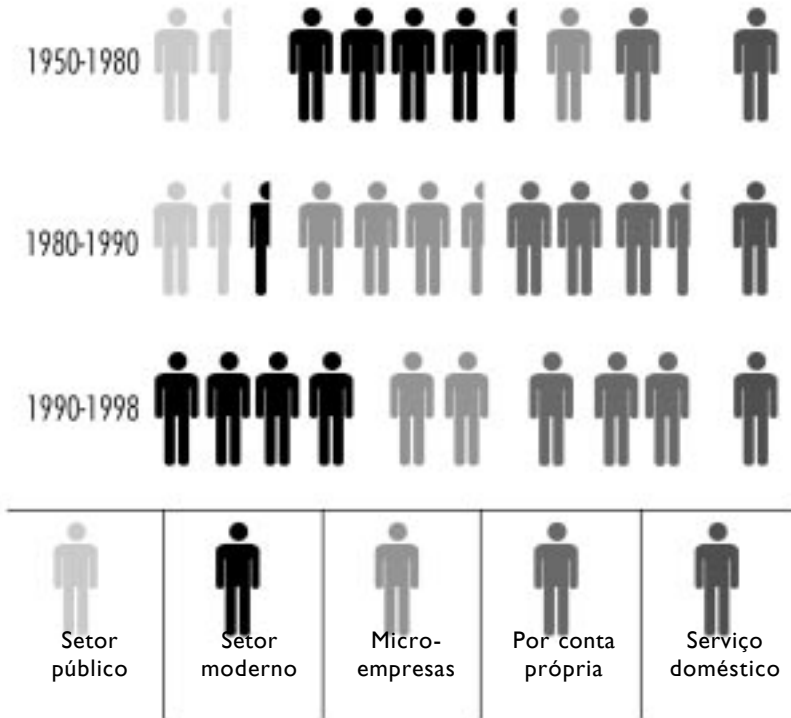
Fonte: Elaboração própria com base em: INDEC. *La calificación ocupacional y la educación formal: ¿una relación difícil?* 1998. (Serie estructura ocupacional; 4). Os dados correspondem à pesquisa “Onda Maio da Encuesta Permanente de Hogares”.



# GRÁFICO I

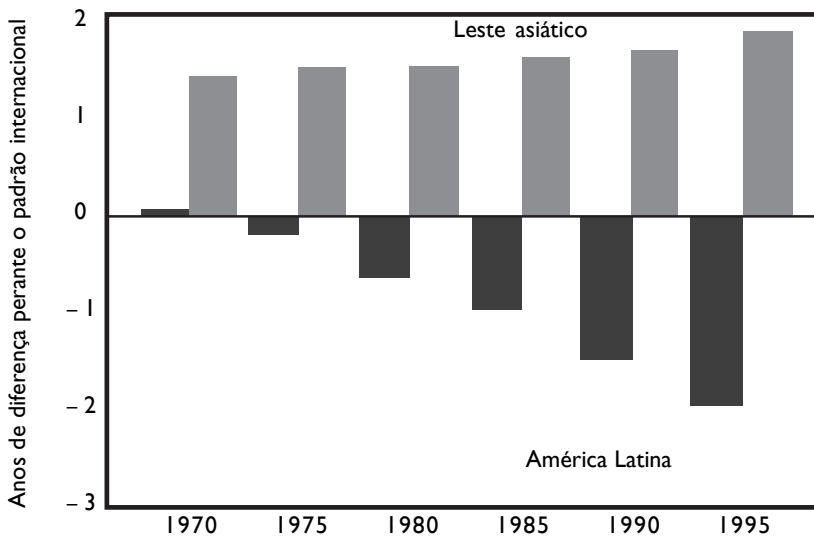
América Latina:

Participação dos setores na geração de emprego (1950-1998)  
(números de ocupados nos setores por cada 10 novos empregos)



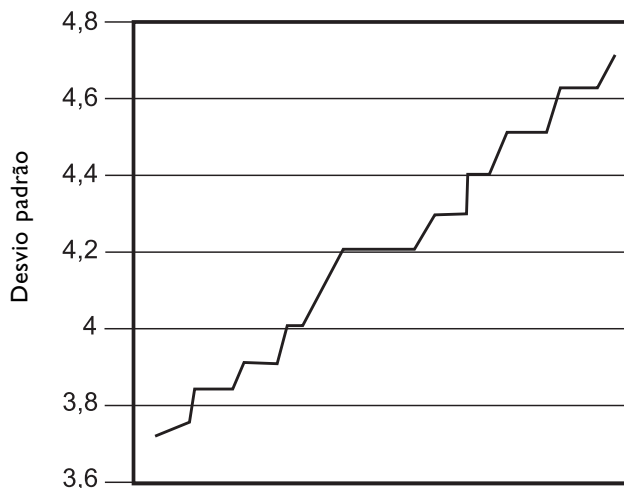
Fonte: Elaboração própria com base em trabalho da OIT

**GRÁFICO 2**  
A brecha educacional



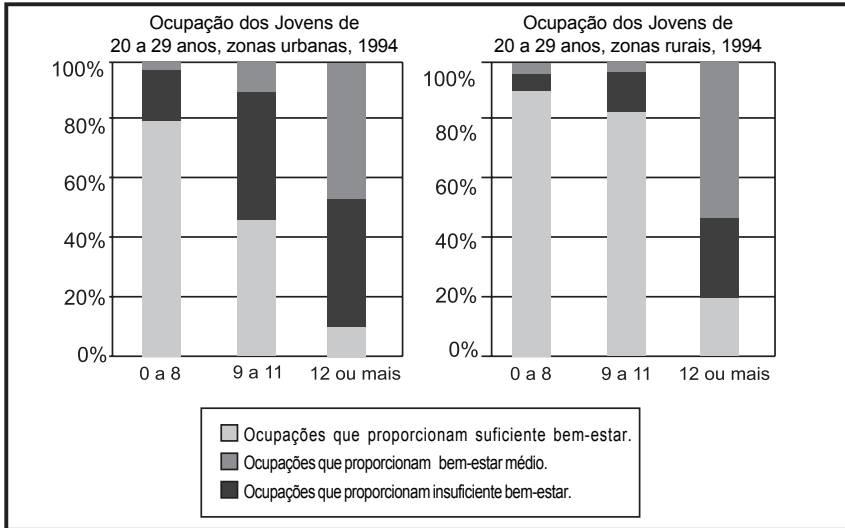
Fonte: LONDOÑO, J. L., y Székely, M. "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América latina en los noventa." En: *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, volumen extraordinario, BID, 1998.

**GRÁFICO 3**  
A desigualdade do capital humano



Fonte: LONDOÑO, J. L., y Székely, M. "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América latina en los noventa." En: *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, volumen extraordinario, BID, 1998.

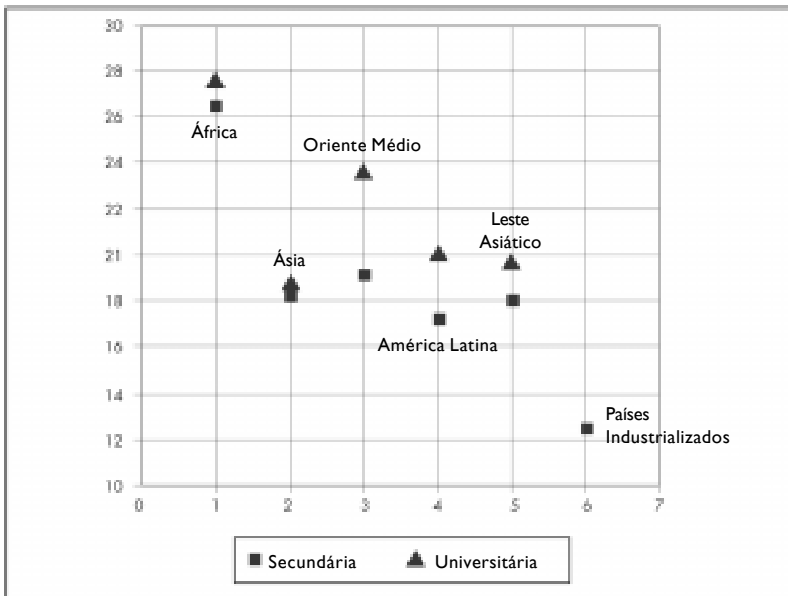
## GRÁFICO 4



Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais dos levantamentos de lares dos respectivos países.

## GRÁFICO 5

### Rendimento da educação em relação à escolaridade

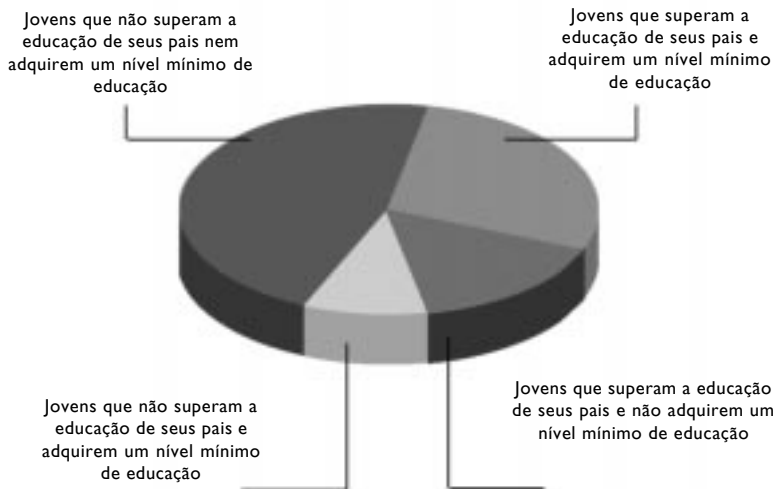


Fonte: Psacharopoulos (1994) em *América frente a la desigualdad*. BID, 1998.

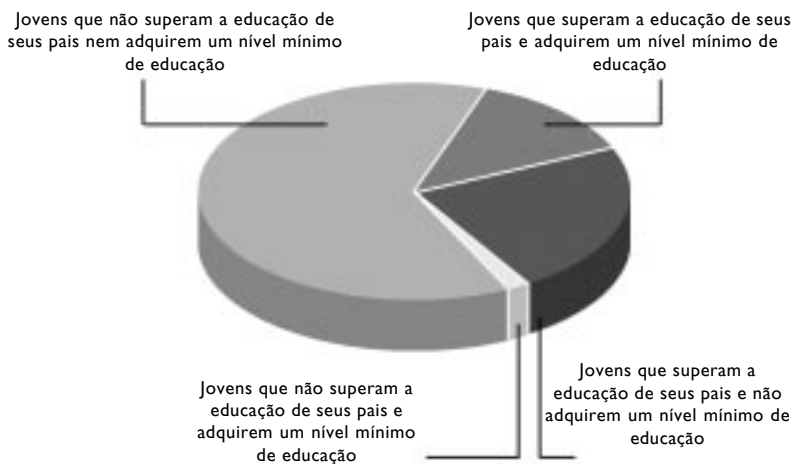
## GRÁFICO 6

### Ganho educacional dos jovens de 20 a 24 anos em relação ao ganho de seus pais

#### Zonas urbanas



#### Zonas rurais



Fonte: CEPAL (1998), sobre a base de dados especiais coletada nos lares dos respectivos países.

## GRÁFICO 7

Distribuição percentual dos egressos do segundo grau. Grande Buenos Aires, 1980



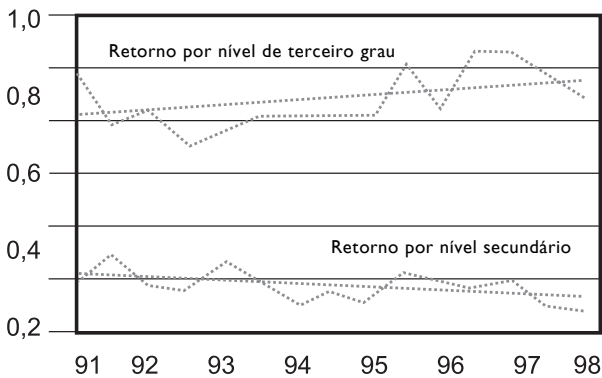
Distribuição percentual dos egressos do segundo grau. Grande Buenos Aires, 1999



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EPH-INDEC, Onda Outubro.

## GRÁFICO 8

Retorno por nível de educação



Fonte: FRENKEL, R., y GONZÁLEZ ROZADA, M. *Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en la Argentina*. CEDES/Universidade de Palermo. (Série de documentos de Economía, n. 11). Buenos Aires, 1999.

## 5.

# OS PROCESSOS CONTEMPORÂNEOS DE MUDANÇAS DA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NA AMÉRICA LATINA: ANÁLISE DE CASOS NA AMÉRICA DO SUL

*Cecilia Braslavsky\**

## INTRODUÇÃO

A década de 90 na América Latina é particularmente criativa em termos de produção de reformas e inovações educativas. A reforma e as inovações vão se instalando pouco a pouco como uma necessidade, um discurso e uma prática em todos e em cada um dos níveis e modalidades dos sistemas educativos, embora num ritmo e iniciativas diferentes. Pouco a pouco, já vão alcançando este ambíguo e diferenciado nível denominado “*educação média ou secundária*”, cuja identidade há tempo se questiona (IBARROLA & GALLART, 1994).

Até 1990, a denominação de educação média ou secundária aplicava-se nos diferentes países latino-americanos a um patamar de duração e situação diferentes. Correspondia a um ou dois ciclos situados em

---

\* *Cecilia Braslavsky* é *Doctor Philosophiae* (Dr. Phil.) pela Universidade de Leipzig e professora de Ensino Médio, Normal e Especial de Ciências da Educação (UBA). É membro do Diretório da Agência Nacional de Promoção da Ciência e da Tecnologia da República Argentina, membro da carreira de Investigador Científico do CONICET, categoria independente, e membro da Associação Internacional de Sociologia (ISA). Exerceu atividades docentes no Departamento de Ciências da Educação da Faculdade de Filosofia e Letras da UBA e em FLACSO. Atualmente, é diretora do Escritório Internacional de Educação da UNESCO, em Genebra.

continuação a uma educação primária geral ou fundamental, que se estendia entre seis e nove anos, conforme os países (BRASLAVSKY, 1995). Novos setores e classes sociais, que até então haviam sido excluídos da educação secundária, tiveram acesso a ela em ritmo muito acelerado. Em 1991, a escolarização na educação secundária da América Latina tinha alcançado 52,4% da população na idade correspondente.

Ao longo da década – embora em ritmo mais baixo do que no Sudeste Asiático, e com diferenças muito significativas entre países e regiões, dentro de cada país – a educação secundária continuou seu processo expansivo. Ao mesmo tempo, porém, iniciaram-se discursos políticos e processos de transformação (CAILLODS & HUTCHINSON, 1999).

No entanto, não se estava ainda desenvolvendo uma reflexão coletiva em termos de políticas de mudança que permitissem enfrentar, com decisão o persistente questionamento, os múltiplos problemas antigos que arrastava e os novos problemas emergentes.

Em outros termos, pode-se afirmar que já no início da década de 1990, era insustentável o agravamento dos conflitos entre um mundo externo em processo acelerado de mudança, a imutabilidade da educação secundária e o que se poderia considerar sua invasão por adolescentes e jovens de setores sociais para os quais não havia sido criada.

Razões históricas, econômicas, sociais e institucionais, vinculadas ao protagonismo do Estado nacional na organização e na prestação da educação secundária, incidiram para que a Argentina fosse o primeiro país da região que, na década de 80, tentou encarar uma política de melhoramento da qualidade de um conjunto de estabelecimentos de educação secundária os quais, naquele momento, ainda dependiam do Estado nacional. A transferência desses serviços, da nação para as províncias, interrompeu a execução dessa política e determinou uma maneira de inibição temporária da capacidade do Estado de promover mudanças que comprometessem esse setor da educação em todo o território. Ao mesmo tempo, alguns governos provinciais iniciaram processo de mudança cuja promoção em nível nacional se retomaria por volta de 1995.

Num segundo momento, outros países incorporaram-se ao movimento pela mudança da educação secundária, em particular, Chile e Uruguai. Atualmente, a maioria dos países da América Latina começa a incluir em sua agenda a questão da educação secundária. Brasil, Peru e Bolívia, entre outros, iniciaram a formulação de processos de reforma,

ou de programas de melhoria e de expansão da educação secundária que se encontram em diferentes momentos de sua execução.

Dada a existência de grandes tendências do desenvolvimento econômico, político e social que afetam todos os países da região, a proximidade desses processos no tempo, a facilidade e a rapidez das comunicações, por trás dos processos de promoção da mudança da educação secundária, existem, simultaneamente, certos problemas comuns e significativos intercâmbios e empréstimos, com relação às soluções que se vão dando nos diversos países. Porém, por outro lado, a diversidade cultural, histórica e econômica implica um conjunto de problemas particulares, de cada país e de certas regiões, e situações que demandam grande criatividade a fim de poder enfrentá-las em sua especificidade.

Ao longo deste texto, pretende-se apresentar algumas dessas tendências e organizar os problemas e as soluções comuns e diferentes que estão sendo colocadas. Esta apresentação tem o propósito de reforçar o intercâmbio, a discussão e a identificação de algumas questões relevantes sobre as quais parece necessário aprofundar o diálogo internacional. Com efeito, superar os problemas da tensão entre um nível que permaneceu imutável durante muito tempo e o desafio que suscitam as novas demandas do século XXI, bem como a incorporação de novos setores e grupos sociais, seja na própria região, ou em outras regiões do mundo, não será tarefa simples. Exigirá, por um lado, uma visão prospectiva atraente e, por outro, uma forte ancoragem no conhecimento da história e das situações atuais. Ambos os aspectos poderiam ser fortalecidos no diálogo internacional.

## **AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO CONTEMPORÂNEO E A EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI**

O século XXI começou, na realidade, a partir de 1989 (HOBSBAWN, 1995). Desde esta data, os processos de todas as latitudes foram-se articulando e interpenetrando, de maneira ainda mais decidida que em períodos anteriores. Os processos de mundialização e de globalização, que tiveram início no princípio mesmo da modernidade no século XV, estão



atingindo uma profundidade e uma extensão que, não faz muito tempo, eram impensáveis. De um modo ou de outro, certas tendências de desenvolvimento econômico, social, político e cultural atravessam hoje todos os continentes e afetam todos os povos (ORTIZ, 1998).

### **As tendências do desenvolvimento contemporâneo na América Latina**

Neste segmento, procurar-se-á delinear quais são realmente essas tendências de desenvolvimento econômico, social, cultural e político por que passam o mundo e a América Latina, para apresentar logo no seguinte, de maneira sistemática, os desafios que a educação secundária enfrenta em relação a elas.

#### ***Um mundo de trabalho heterogêneo, decrescente e aceleradamente mutável***

Em todo o mundo, estão sendo produzidos pelo menos cinco processos econômicos que também se fazem presentes na América Latina. O primeiro é a diminuição do volume de trabalho disponível e, inclusive, necessário à satisfação das necessidades básicas das sociedades. Isto implica na possibilidade de que os jovens que hoje estão se formando tenham uma demora crescente em seu ingresso no mercado de trabalho e atravessem períodos de desocupação ou subocupação.

O segundo é o crescimento dos trabalhos disponíveis no setor de serviços com relação ao setor agropecuário e industrial. O terceiro é o crescimento do trabalho informal em relação ao formal. O quarto consiste numa mudança cada vez mais rápida do perfil das ocupações, em particular, no que se refere a habilidades (*skills*) específicas e, o quinto, na modificação das escalas em que se realiza e resolve o destino trabalhista das pessoas.

Os conceitos de globalização e de transnacionalização do mercado de trabalho fazem referência às manifestações atuais de mudanças que, embora tenham iniciado há muito tempo, experimentaram forte aceleração no período mais recente. A globalização e a transnacionalização

do trabalho significam, entre outros aspectos, que tanto o capital como as empresas e os trabalhadores têm a possibilidade de se moverem, de um país a outro, de modo a “empatar” melhor as exigências e as disponibilidades de suas mútuas capacidades e oportunidades.

Esses processos econômicos propõem diferentes desafios para a educação secundária. A diminuição do volume de trabalho disponível coloca na agenda as questões do adiamento do ingresso no mercado de trabalho e da extensão da escolaridade obrigatória e abarca, decididamente, os patamares da oferta educativa, destinados aos jovens e adolescentes. Por outro lado, a velocidade das mudanças dos perfis ocupacionais reatualiza cada vez mais a velha demanda pedagógica de ensinar a aprender, transformando-a num imperativo socioeconômico e pessoal, ao mesmo tempo em que a perda de capacidade de criação de trabalho das economias agrícola e industrial leva a repensar a formação para o trabalho e a demandar sua forte associação com a formação para os serviços e com atividades de colarinho branco, ainda dentro da produção de bens agropecuários e industriais.

Por último, o crescimento do setor não-formal, com relação ao setor formal da economia, induz a admitir que é muito conveniente que todos os jovens aprendam a empreender, além de se familiarizar com uma série de conhecimentos-chave da cultura.

Em conjunto, as novas tendências da economia obrigam a que se estabeleçam muito seriamente as questões da identidade da educação secundária e da existência de especializações precoces. Nesse contexto, renovam sua pertinência as perguntas com relação a até onde é necessário e possível sustentar um nível com identidade própria para os adolescentes e para os jovens, e em que medida convém produzir uma especialização aos 12 ou, inclusive, aos 15 anos, como sucedeu historicamente na educação secundária de todo o mundo e também na da América Latina.

Mais adiante, porém, as mudanças na economia levam a estabelecer também a necessidade de repensar a forma de responder à demanda de que a educação secundária se articule com a economia. É necessário, possível e, inclusive, desejável que a educação secundária aceite formar para o mercado de trabalho, quando esse não parece ter espaço para incorporar todos os jovens egressos dela?

Na última década, foi adquirindo força a posição segundo a qual a educação secundária não deveria assumir, como desafio próprio, a formação para o mercado de trabalho, tal como organizado num determinado momento, mas, sim, a formação para o trabalho. É provável que tenha de se estabelecer, inclusive, que a educação – em sua totalidade – deve formar para a multiatividade (GORZ, 1998): para o trabalho produtivo, a criação cultural, a vida social harmônica, a vida familiar, etc.; e, diferentemente do que ocorreu ao longo do século XX, para a alternância entre períodos de domínio de um ou outro tipo de atividade, ao longo de uma mesma vida. Se assim for, no entanto haveria de ser estabelecido, ao mesmo tempo, como resolver a questão da formação para trabalhos específicos que requerem habilitações também específicas, mesmo quando esses trabalhos vão desaparecer ou transformar-se muito rapidamente.

### *O aprofundamento das desigualdades sociais*

Uma das características mais complexas e de conseqüências menos previsíveis, derivada das novas modalidades de desenvolvimento econômico, é o aprofundamento das desigualdades sociais preexistentes e a emergência de outras novas. De acordo com diversos autores, nas sociedades contemporâneas, o ponto de partida seria cada vez mais relevante, como determinante dos destinos das pessoas. A mobilidade social seria muito débil e as diferenças na possibilidade de acumulação de capital educativo, por parte das crianças e dos jovens, determinariam que as desigualdades nos destinos fossem muito maiores que as desigualdades nos pontos de partida (FITOUSSI & ROSANVALLÓN, 1997; ALTIMIR, 1997; MINUJIN, 1999).

Nessas condições, seria muito complexo tornar realidade o desafio de o crescimento econômico e a democracia viverem juntos. A violência cotidiana cresceria constantemente, assumindo formas semelhantes às de um tipo de guerrilha permanente, porém sem finalidade política de reforma ou revolução social (RIFKIN, 1996).

Embora seja difícil pensar que esse tipo de situação possa reverter-se exclusivamente mediante decisões educativas, nesse contexto parece ter particular importância a concepção de estruturas e processos

educativos que, pelo menos, tentem oferecer oportunidades equivalentes de formação ao conjunto dos jovens e adolescentes, que contemplem a diversidade de seus pontos de partida e desafiem sem cessar a hipótese de determinação estrutural irreversível dos destinos educativos, inclusive com a certeza de que os resultados alcançados terão limitações.

A educação secundária na América Latina supunha que as elites não exigiam nenhuma formação vinculada às atividades de produção e distribuição de bens e serviços e que – por seu lado – os trabalhadores manuais, mesmo os de qualificações medianas e superiores, não necessitavam de nenhuma formação relacionada com o aprofundamento de seus conhecimentos referentes ao funcionamento socioeconômico e de amplos horizontes culturais.

Todavia, os recentes avanços científicos e tecnológicos vão transformando pouco a pouco as ocupações, de modo que os trabalhos manuais tenderão a desaparecer como opção de vida, em função de soluções robotizadas em amplos setores da economia, enquanto que em outros serão mantidas economias submersas em formas muito antigas. Aqueles que permanecerem nessas economias dificilmente terão oportunidades de melhorar sua qualidade de vida.

Com efeito, tudo faz prever que o trabalho, associado a oportunidades de uma melhor qualidade, demandará, cada vez mais, uma sólida e renovada formação intelectual e uma igualmente sólida e também renovada orientação para a resolução de problemas, ou seja, para a ação. Nesse contexto, apresenta-se um triplo desafio: i) obter melhor distribuição dos poucos bons trabalhos existentes; ii) promover a construção de pontes entre eles e outros trabalhos com menor incorporação de progresso técnico; e iii) facilitar a transformação de trabalhos do setor submerso da economia em trabalhos que incorporem progresso técnico e facilitem uma melhor qualidade de vida.

Para poder enfrentar esses três desafios de forma sistemática e com a menor quantidade e impacto de efeitos paradoxais possíveis, exige-se que todas as pessoas desenvolvam as competências necessárias para desempenhar-se no contexto do progresso técnico, levando em conta suas conseqüências.

A combinação de uma sólida formação geral, com componentes humanísticos, científicos e tecnológicos, com metodologias pedagógicas

de contextualização, segundo Araújo & Oliveira (1994) e Moura Castro (1984), constituiria a única alternativa para que todos os adolescentes e jovens pudessem ter acesso aos tipos de trabalho que garantissem melhor qualidade de vida e para os quais teriam que saber pensar e, ao mesmo tempo, fazer. Para tanto, é necessário que todos os possíveis percursos dentro da educação secundária tenham, por um lado, componentes humanísticos e tecnológicos e, por outro, oportunidades de formação contextualizada na resolução de problemas.

Essa combinação facilitaria, além disso, que os adolescentes e jovens aprendessem a pensar melhor e a fazer melhor. De fato, haveria no mundo crescentes evidências empíricas de que a combinação entre ambos os tipos de aprendizagens reforçasse a qualidade de cada um deles e permitisse buscar novas soluções para problemas que ainda não as têm.

A concepção de propostas pedagógicas baseadas em experiências formativas, com fortes componentes situacionais e de resolução de problemas, tem raízes históricas nos processos de construção das disciplinas escolares, porém foi, por tendência, uma alternativa combatida. Segundo a interpretação de alguns autores, como Goodson (1998), os esforços para construir uma educação secundária mais contextualizada não puderam instalar-se no século XIX, porque sua vitória teria significado a perda do valor do acesso e da permanência na educação secundária, como dispositivo de diferenciação entre as elites e os trabalhadores.

A revitalização da consciência acerca do valor dos conhecimentos acarretará novos movimentos na dinâmica por controlar sua distribuição. Em consequência, a passagem em direção ao tipo de educação que se propõe, para os patamares que substituam a educação secundária, exacerbará alguns conflitos de interesses e provocará outros novos. Tal situação demandará dos líderes das mudanças uma forte capacidade de argumentação, de articulação e de geração de formas apropriadas para seu monitoramento nas condições particulares de cada país, e em escala regional e mundial.

Esse aspecto do desafio está relacionado à outra dimensão formativa que se deve priorizar. Quer dizer, fortalecer a formação em valores de tal modo que os jovens assumam a necessidade da coesão e rejeitem a polarização social. Dito em outros termos, trata-se de a educação

secundária promover a construção de uma forte consciência coletiva no sentido de que uma distribuição desigual e arbitrária das oportunidades de acesso aos bens sociais, em especial à educação e ao trabalho, não somente significa lesão aos direitos humanos de alguns, mas um risco para a sobrevivência de todos.

### *Diversidade mais reconhecida em contexto de mudança acelerada*

Historicamente, os sistemas educativos foram pensados para “*transferir a cultura das gerações adultas para as gerações jovens*”, com mais força ainda no caso da educação secundária do que no da educação fundamental. Esta posição continha cinco pressupostos que atualmente são discutíveis. O primeiro é que as gerações mais jovens não possuem cultura própria e, em conseqüência, não oferecem nenhum tipo de resistência à aprendizagem de conteúdos e aceitação de pautas culturais dos adultos; o segundo é que a cultura adulta é homogênea; o terceiro é que as gerações jovens também são homogêneas; o quarto é que a cultura adulta e, como parte dela, as características da produção e da estrutura dos conhecimentos são estáveis através do tempo; e o quinto é que os sistemas educativos e as escolas são o principal sistema com experiência na transmissão de informação.

Nos últimos anos, assiste-se ao reconhecimento da heterogeneidade cultural latino-americana e das culturas historicamente subordinadas, em particular, às culturas originárias (CALDERÓN & SANTOS, 1998; MARTÍN BARBERO, 1998). Como conseqüência desse reconhecimento, em muitos países emerge a demanda de atenção para essa diversidade, também nos processos de mudança da educação secundária, e se estabelecem temas, tais como a possibilidade do ensino de línguas originárias, como parte do currículo. Na América Latina, vive-se também um crescente processo de emergência e de fortalecimento de culturas juvenis, por meio de produções e de consumos que acontecem em circuitos diferentes dos escolares (ver, por exemplo, SEMÁN & VILA, 1999).

Algumas investigações oferecem descobertas que dão conta de que a falta de adequação do modelo de escola secundária às características dos novos grupos e setores sociais, que agora têm acesso a ela, mais a falta de consideração da existência de necessidades e demandas

próprias dos jovens, são motivos relevantes de evasão e de baixos resultados de aprendizagem dos pré-adolescentes e dos jovens (OBIOLS & DI SEGNI DE OBIOLS, 1994).

Em outras palavras, para que os jovens entrem, permaneçam e aprendam nas instituições educativas, têm que ali encontrar oportunidades de se desprenderem de sua condição protagônica através de práticas muito variadas que lhes permitam fazer das escolas espaços de vida juvenil. Além disso, essa juventude não é um conglomerado homogêneo, mas um conjunto de grupos de pessoas com interesses, necessidades e saberes diversos, por momentos convergentes e por momentos divergentes, com relação aos adultos e entre si.

Por outro lado, a educação secundária surgiu numa etapa em que os saberes se estruturavam em disciplinas acadêmicas, consideradas fortemente separadas entre si, e com uma perspectiva de permanência significativa ao longo do tempo. Com o surgimento de um novo sistema científico-tecnológico-produtivo, segundo Lesourne (1993), também se desmarcam e remarcam, de maneira constante, os limites entre as disciplinas acadêmicas e produzem articulações internas que – no entanto – têm baixa permanência temporal. Nesse contexto, grandes campos disciplinares, estruturados durante a segunda metade do século XX, ficaram fora da educação secundária, e campos disciplinares de vigência duvidosa continuam permanecendo nela.

Por último, a revolução das comunicações abriu passagem para novos sistemas especializados na transmissão e no acesso à informação, que são muito mais eficazes para cumprir essas funções do que os sistemas educativos e os colégios (PALLOFF & PRATT, 1999; HARASIM, HILTZ, TELES & TUROFF, 1998). Em conseqüência, é imprescindível que as instituições educativas estabeleçam os riscos e as oportunidades que a existência desses novos sistemas especializados implica, principalmente mediante a emergência do conceito de conectividade das inteligências (KERCKHOVE, 1997).

Torna-se particularmente atraente e, ao mesmo tempo, conflituosa, a idéia de que as políticas educativas se encarreguem de reinventar processos de institucionalização, em condições de desligamento institucional que trazem sérios riscos para o desenvolvimento pessoal, a coesão social e a paz (CASTELLS, 1997).

## *A busca de aprofundamento democrático: melhor representação e maior protagonismo*

Amplios setores sociais estão buscando, na América Latina, alternativas para transformar a maneira de fazer política, entendendo, como tal, todas as definições e ações vinculadas ao público. Essas buscas se associam à crise de representação e de legitimidade das formas peculiares de fazer política na região, bem como com as mudanças nas formas de inserção econômica, o aumento da exclusão social e as reestruturações do mundo das comunicações. De seu conjunto emergiu o modelo de “sociedade de mercado”. Nela, tudo é praticável e se desenvolvem com energia estratégias individualistas de sucesso. Essas estratégias são refratárias a compromissos coletivos (LECHNER, 1999). Tal situação produz forte mal-estar e desencanto.

Há algumas décadas, na América Latina associava-se a democracia, exclusivamente, às formas institucionais do liberalismo democrático. Nesse contexto, os desafios que se apresentavam à educação secundária consistiam em formar os eleitores, os representantes e funcionários de um Estado de direito. As possibilidades de superar o mal-estar e o desencanto se relacionam à ampliação do conceito de democracia, ou à sua transformação em outro que seja potente para reativar a disponibilidade de reconstruir compromissos coletivos, a partir de práticas sociais.

Nesse cenário, ampliam-se as ambições relativas às contribuições da educação secundária para a democracia. O próprio conceito de democracia incorporou, como seu núcleo principal, a defesa e a promoção dos direitos humanos e, em consequência, as formas de vida que, em conjunto, significaram uma realização e, nela, uma aprendizagem perante esses novos compromissos coletivos.

A partir dessa ampliação conceitual, de forte penetração em numerosos países da região, novos temas foram conquistando um lugar cada vez mais preponderante na agenda e também como desafios para a educação secundária. Alguns deles são: o ensino dos direitos humanos, de um ponto de vista conceitual e vivencial; o respeito às diferenças e a integração dos jovens com necessidades educativas especiais.

Os mesmos jovens parecem inscritos numa tensão entre um aparente desencanto com a política e um dinamismo de suas formas de intervir, de maneira associativa e pública, em movimentos sociais, culturais



e religiosos, que concitam um maior número e uma maior variedade de instituições e de pessoas, e os afastam da suposta acusação de apatia de quem só concebe como formas legítimas de participação política as que podem ser vistas por um olhar acostumado às especificidades do sistema de partidos.

As possibilidades de que essas novas formas de protagonismo encontrem caminhos novos de institucionalização e se estabeleçam em espaços adequados à promoção solidária e compartilhada de uma melhor qualidade de vida dependem também, de forma expressiva, de que as pessoas possuam capacitações e valores apropriados para isso, os quais exigem maior tempo e novas concepções para sua formação.

### **A educação secundária na América Latina: um nível com identidade ou um ciclo numa continuidade?**

Sistematizando os desafios emergentes das grandes tendências econômicas, sociais, culturais e políticas, que estão presentes na América Latina, pode-se afirmar que a educação secundária é e continuará sendo cada vez mais demandada pelas famílias e pelos jovens que até agora não tiveram acesso a ela. Para dar conta dessa demanda, terá que se transformar consideravelmente em todos e em cada um de seus aspectos constitutivos. Mais ainda, essa transformação deverá ser de tal porte que é lícito considerar se a educação secundária tem que continuar existindo como tal.

A educação secundária originou-se como alternativa, contida em si mesma, de educação formal para os setores dirigentes das sociedades européias. Seus inventores não a conceberam como um momento num sistema educativo estruturado por níveis, mas como um segmento num sistema educativo estruturado em vias paralelas, para uma sociedade constituída por estamentos, que poderia ser representada graficamente sob a forma de blocos superpostos e quase sem interconexões nem possibilidades de trânsito de um para o outro.

Esse conjunto de blocos superpostos não alcançava nem sequer a forma de uma pirâmide, mas a de um amplo retângulo inferior, colocado em forma horizontal – para cujos integrantes existia a escola primária – e um retângulo delgado intermediário, colocado de forma

vertical, que culminava em ponta. Os liceus franceses e os ginásios alemães, por exemplo, formavam o fino retângulo vertical e a universidade a ponta superior.

A emergência das classes médias européias e a progressiva transformação dessa sociedade estamentada numa pirâmide de classes, com oportunidades de mobilidade ascendente, que existe desde meados do século XIX, aceleraram-se depois da Segunda Guerra Mundial, e até a década de 1970 foi impulsionando um longo período de reconfiguração ou de reestruturação dos sistemas educativos. Essa reconfiguração teve como eixo a localização da educação secundária em continuação da educação primária ou fundamental, superpondo dois modelos institucionais muito diferentes e sem que se procedesse a um profundo redesenho de ambos (MUELLER, RINGER & SIMON, 1992).

Dentro do nível médio, essa reconfiguração orientou-se para uma especialização da educação secundária em três modalidades coincidentes com os setores das economias industriais estáveis e que deviam formar para as ocupações dos que integravam o setor intermediário da pirâmide: o comercial para os serviços de então, o industrial para o trabalho fabril e as escolas agrotécnicas para as ocupações que incorporavam progresso técnico do setor primário da economia.

Recentemente, na década de 1950, fortaleceu-se na Europa a proposta da “escola abrangente” de longa duração, pensada não somente para a formação de todos os cidadãos, mas para a de cidadãos iguais mediante uma educação comum para todos (HARGREAVES, 1982). Tal proposta surgiu dos primeiros diagnósticos a respeito da “revolução científica e tecnológica”, da previsão de mudanças progressivas na estrutura das ocupações e da vontade de promover uma distribuição de oportunidades de trabalho e de inserção social. Por trás dela, posicionava-se uma utopia de construção de uma sociedade circular, em que as pessoas não ficassem fixadas num lugar, dentro de uma estrutura estamental.

Embora, no início, a proposta da escola abrangente tenha enfrentado forte resistência, segundo Dussell & Pineau (1995), seu peso foi avançando para facilitar a colocação de pontes entre diferentes trajetórias educativas e – no caso da América Latina – processos de homologação dos primeiros anos de uma educação secundária longa, como a da Argentina, ou da educação secundária inferior, como é o caso mexicano.

As mudanças na economia, a consciência do aprofundamento dos riscos da exclusão, a progressiva aceitação da diversidade, como um aspecto valioso e diferente da marginalização e da exclusão social, e a busca de alternativas para o protagonismo coletivo induzem a uma séria reflexão acerca dos três aspectos estruturais da educação secundária: seu lugar nos sistemas regulares de ensino, a validade da especialização precoce e a diferenciação em modalidades associadas à estrutura da economia em setores.

As reflexões sobre os aspectos referentes à localização e estruturação da educação secundária têm particular relevância na hora de pensar nas estratégias de mudança. Em princípio, pode-se propor que a aceitação da vigência da educação secundária, como um nível com identidade interiormente estruturado nas modalidades herdadas, leva a priorizar uma estratégia de mudança, mediante a inovação em cada instituição. Ao contrário, a tomada de posição, referente à necessidade de transformar essa educação secundária num patamar de um *continuum* e de reordenar fortemente a estrutura de modalidades, prioriza uma estratégia de mudança, mediante reformas estruturais e curriculares.

Na realidade, o verdadeiro desafio para a promoção da mudança da educação secundária na América Latina consiste em encontrar caminhos para potencializar ao máximo as possibilidades das inovações, sem abandonar as pretensões de reforma estrutural e curricular, a fim de que essas propostas de reforma se constituam, por sua vez, nos parâmetros para promover, avaliar e potencializar as inovações.

É provável que, sem uma concepção para a mudança estrutural e curricular da educação secundária, não seja possível dar novo sentido às oportunidades educativas para os adolescentes e para os jovens, diante das tendências tão significativas como as apresentadas. Todavia, é muito provável também que já não seja possível impulsionar reformas estruturais e curriculares, por meio de estratégias de planejamento centralizado e de um seqüenciamento pretensamente rígido nos sucessivos passos de diagnóstico, implementação e avaliação.

Tudo indica que, para terem êxito, as reformas estruturais e curriculares devem apoiar-se em processos graduais e heterogêneos de mudança, mais próximos da dinâmica de promoção da inovação permanente que da dinâmica da reforma global, construindo e sustentando uma visão alternativa, ao mesmo tempo global e local, com relação ao tipo de educação secundária que se deseja obter.

A partir dessa posição, na realidade, sempre deveriam estar imbricados os aspectos referentes à mudança estrutural e curricular com as inovações na prática. É possível e também desejável que, em alguns casos, os processos de mudança comecem mediante a promoção de inovações e terminem numa mudança estrutural e curricular, mas que também – ao mesmo tempo – se construa uma concepção nova em relação à estrutura e ao currículo e, a partir daí, se promovam inovações com mais probabilidades de conseguir melhor formação dos jovens e dos adolescentes e de se manter através do tempo.

### **O LUGAR DA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NA ESTRUTURA DOS SISTEMAS REGULARES DE ENSINO**

Em vários países da América Latina, já existe uma tendência, desde a década de 1960 – mais ou menos explícita –, para conceber os sistemas educativos como um *continuum* estruturado em ciclos, e para organizar, dentro desse *continuum*, ciclos com diferente duração, de acordo com as tradições e, inclusive, com as preferências dos governos e das comunidades educativas. Essa tendência está mais acentuada no setor privado, onde numerosos estabelecimentos educativos se concebem como espaços que garantem uma continuidade formativa para as crianças e os jovens, desde a primeira infância até a juventude.

Nas reformas educativas contemporâneas, distintos estados dentro de um mesmo país – por exemplo, no Brasil e na Argentina – reorganizam a estrutura de estudos, introduzindo os cortes entre ciclo e ciclo, em diferentes momentos desse *continuum* (NEUBAUER, 1998). As duas maiores províncias argentinas optaram pela introdução dos cortes entre os diferentes patamares de escolaridade em momentos distintos. Uma delas, por um corte seis e seis. A outra, por um corte nove e três (FERNANDEZ, FINOCCHIO & FUMAGALLI, 1999). Qual é então a “educação secundária”? Em cada país, está sendo relocada em outro lugar, ou em nenhum.

Uma leitura que facilita a comparação é considerar como educação secundária toda oferta formativa que atende à puberdade e à adolescência, independentemente do lugar que ocupa na estrutura do sistema regular de ensino, isto é, aos sete, oito e nove anos (equivalentes ao nível ou ciclo que em vários países europeus se denomina secundário

inferior) e 10, 11 e 12 (equivalentes ao nível ou ciclo que se tende a denominar secundário superior).

Diante dessa situação, existem reações que marcam os riscos de um aprofundamento das diferenças entre os que instalam os “cortes” em diferentes momentos do *continuum*. Efetivamente, esses riscos existem, assim como existem outros derivados do fato de se instalarem esses cortes sempre nos mesmos anos, sem levar em conta as situações econômicas, sociodemográficas e de infra-estrutura educativa de cada zona. Nesse sentido, parece que as novas perguntas que deveriam ser formuladas, mais do que onde instalar os cortes organizacionais, é como garantir que as transições entre diferentes modelos institucionais não sejam bruscas e facilitem a circulação pelo *continuum* educativo, e como garantir que os jovens e os adolescentes, que estejam em patamares demarcados por cortes diferentes, tenham uma formação equivalente.

Por outro lado, apresenta-se também um desafio semelhante em torno da questão da diferenciação horizontal dentro das ofertas educativas para os jovens e os adolescentes. Tal como se destacou, até 1950 havia, em praticamente todos os países da região, as modalidades adequadas para formar os jovens para as ocupações da pirâmide da sociedade industrial madura. O ensino médio estava orientado para oferecer a eles uma formação propedêutica de caráter lógico-lingüístico-matemático, a fim de que tivessem, em seguida, acesso à universidade. Os cursos de orientação comercial, industrial e normal se propunham a oferecer aos jovens uma formação profissionalizante, de caráter mais contextualizado, para que logo conseguissem um posto de trabalho de técnicos de nível médio no campo, na indústria ou nos serviços comerciais e educativos.

As duas mudanças mais relevantes, produzidas depois de 1950, consistiram em transferir, num conjunto de países, a formação docente para as escolas primária ou fundamental, do nível médio ao superior, não-universitário ou universitário e em abrir o caminho para que os egressos das escolas técnicas e agrícolas pudessem ter acesso a estudos superiores e universitários (MESSINA, 1997). Paralelamente, outras alternativas de mudança tiveram pouco impacto, tais como a introdução de planos de alternância, inspirados no Plano Dual da Alemanha nos anos equivalentes a um nível secundário inferior.

O balanço entre as inovações bem-sucedidas e as propostas de baixo impacto, nas décadas de 60, 70 e 80, inaugurou uma tendência a dissociar a formação para um posto de trabalho da educação secundária, tendendo a promover a transferência da primeira para o nível superior.

A continuidade dessa tendência de forma homogênea tem, pelo menos, dois riscos. O primeiro é que desapareça toda oferta gratuita de capacitação profissional para os trabalhos que requerem qualificação limitada. O segundo é que se neguem oportunidades para os jovens dos setores populares, que aprendem melhor por meio de metodologias pedagógicas contextualizadas na ação.

Atualmente, buscam-se alternativas que permitam transitar de um conjunto de modalidades internamente homogêneas e claramente diferenciadas entre si, orientadas, uma a formar para pensar e, outras, a formar para fazer, até uma série de oportunidades de desenvolvimentos institucionais heterogêneos, porém equivalentes, onde todos os estudantes possam aprender, ao mesmo tempo, a fazer e a pensar.

Em alguns países, essa busca tende, além disso, a dissociar a formação geral, adequada ao mesmo tempo para a participação cidadã e cultural, num mundo de trabalho e multiatividade em processo de mudança permanente da formação, para uma família profissional que permita o ingresso num primeiro trabalho.

No Chile, permanece a existência de duas vias ou trajetos para os estudantes: um, mais propedêutico e outro, mais profissional (COX, 1999). No entanto, mesmo assim, a tendência é de diminuir a rigidez na diferenciação entre aquelas duas vias ou trajetos, incorporando, ao primeiro, espaços de formação tecnológica e, ao segundo, mais formação geral. Por outro lado, se reconhece plenamente o valor da educação que se adquire em ambas as vias, para continuar estudos universitários. Essa opção complementa-se com uma expressiva redução da quantidade de especializações na formação profissional. O caminho chileno parece ter, em curto prazo, a vantagem de negociar mais claramente com as tradições e de gerar menos resistências entre professores, alunos e pais do que outras alternativas mais audaciosas, como a da Argentina.

No Brasil, Berger Filho (1999) e na Argentina, Fernández, Finocchio & Fumagalli (1999), apresentam a reforma radical da estrutura de estudos da educação secundária, dispondo a reorganização dos trajetos

possíveis em dois caminhos discriminados e articuláveis que os estudantes podem percorrer, de forma paralela e combinada ou de forma sucessiva: o da formação geral e fundamental e o da formação técnico-profissional. Nesses países, busca-se, além disso, organizar o currículo da formação técnico-profissional em módulos sujeitos a créditos, que podem ser cursados juntos ou separados no tempo. Seus idealizadores perseguem dois propósitos: i) que os adolescentes e os jovens possam realizar sua formação técnico-profissional toda de uma vez ou em etapas; e ii) que também os jovens e os adultos, que finalizaram anteriormente a educação secundária, possam cursar a formação técnico-profissional modular. Com isso, procura-se abrir caminhos para fortalecer a presença de uma segunda oportunidade para ter acesso a uma formação técnico-profissional.

Na Argentina, a definição de uma nova estrutura curricular federal, ajustada e válida para os sistemas educativos das 24 províncias que – paradoxalmente – diminua a determinação que essa estrutura possa ter na organização das trajetórias e nas oportunidades de aprendizagem dos adolescentes e dos jovens, por enquanto concentrou um enorme esforço institucional. Dito em outros termos, trata-se de perseguir um modelo de referência compartilhado e compreensível que determine um leque de possibilidades de organização curricular, que possibilite às instituições moverem-se com liberdade dentro dele e não fiquem sujeitas a três ou quatro modelos rígidos, como na organização por modalidades. O esforço institucional para construir esse modelo compartilhado de referência é muito superior ao que se dedicou à transformação inovadora dos próprios serviços educativos.

Ao receber a proposta da nova estrutura curricular federal, os estabelecimentos oscilam entre o beneplácito diante da chegada de alternativas que impressionam melhor que as desacreditadas formas herdadas do passado e o temor da perda de suas tradições e identidades. As políticas de promoção da mudança educativa para as novas estruturas variam conforme as províncias, entre a decisão de impulsionar uma modificação radical e a promoção ou aceitação de movimentos que reciclam, sob novos termos, as velhas concepções do ensino médio, por um lado, e da educação técnica, moldada entre 1930 e 1950, por outro.

Se, até pouco tempo, concedia-se importância crucial à localização de cada nível ou ciclo na estrutura de estudos e à definição dos

perfis de modalidades rígidas, de acordo com as características dos setores da economia, parece que, atualmente, as principais preocupações já não são a busca da identidade do nível secundário e nem o momento em que se introduzem os cortes e a rigidez nos perfis de cada modalidade.

As novas preocupações estruturais parecem ser duas. Em primeiro lugar, a definição da identidade de ciclos que tenham unidade de sentido formativo, sem necessidade de passar por cortes abruptos entre modelos institucionais e conseguindo que cada um deles se articule com o anterior e com o posterior. A esse respeito, acredita-se que uma determinada localização dos cortes é melhor ou pior, de acordo com cada contexto, e não abstratamente.

Em segundo lugar, a invenção de certos critérios de diferenciação entre instituições que não as amarrem nem a setores econômicos nem a atividades que acarretam barreiras cada vez mais difusas entre si, bem como a suposta existência de três ou quatro modelos de profissionais – o perito mercantil, o técnico industrial, o técnico agropecuário e o diplomado em ensino médio – com perfis preconcebidos de rigidez pouco compatível com tempos de forte dinamismo e transformação.

A diversidade de estruturas, antes considerada uma heresia contra a equidade, começa a visualizar-se em alguns países como alternativa para obter maior pertinência organizadora em contextos diversos. Os requisitos para que essa diversidade não se converta numa provocação para o incremento da exclusão seriam três: metas (padrões ou parâmetros) equivalentes ao finalizar o *continuum* do sistema regular de ensino; um único esquema curricular básico e compartilhado, apropriado para a promoção educativa em todas as alternativas estruturais; e uma política e gestão sistêmica da educação que dêem coesão às diferentes alternativas, articulando-as com uma dinâmica compartilhada.

## **O PAPEL DOS PADRÕES E DAS AVALIAÇÕES: ALTERNATIVAS EXISTENTES E POSSIBILIDADES NÃO EXPLORADAS**

A reforma da educação secundária na América Latina ingressa na agenda pública depois de iniciados importantes processos de



descentralização educativa, que tiveram diferentes características em cada país, mas em todos eles foram executadas, durante décadas, muito comprometidas com políticas de ajuste fiscal. Nesses momentos, a busca de maior eficiência era entendida, de modo predominante, como uma oportunidade insubstituível de reduzir o volume total das destinações orçamentárias para o setor educação. Essas destinações eram concebidas como uma variável privilegiada para adiantar o ajuste considerado imprescindível, diante das exigências de pagamento de uma dívida externa crescente.

Em conseqüência, durante a primeira etapa de promoção da descentralização educativa não se prestou atenção a questões tais como: a avaliação, a informação, o currículo e a formação de novos perfis profissionais para uma nova forma de exercício das políticas e das práticas educativas. Assim, na Colômbia e na Argentina, por exemplo, desconcentrou-se a gestão educativa, transferindo-se os serviços para as províncias, respectivamente, sem atender a nenhum aspecto que garantisse as condições para seu bom funcionamento.

Por trás dessa desatenção, ocultava-se, em nosso modo de ver, uma perda do sentido dos fins da educação em geral e da educação média em particular. Na medida em que se difundiu a tomada de consciência acerca da importância da competitividade nacional no contexto da globalização, do progresso técnico, como fator de competitividade nacional, e da variável educação, como elemento relevante para a introdução de progresso técnico, os processos de descentralização foram-se complementando, com atenção crescente para os dispositivos de controle da qualidade da educação, construção e difusão de informação.

Portanto, em vários países onde não existiam sistemas de administração de provas padronizadas para os estudantes nem procedimentos de publicação de seus resultados, esses sistemas foram sendo criados. O pressuposto era que um público, na posse de maior informação, poderia tomar melhores decisões individuais que – em conjunto – configurariam uma melhor situação coletiva.

Isso explica por que países como o Chile e a República Dominicana contaram primeiro com operativos ou sistemas de avaliação de resultados de aprendizagem dos alunos da educação secundária do

que com novos currículos. Sem dúvida, a existência desses operativos e a introdução da administração periódica de provas para os estudantes contribuíram para introduzir uma crescente preocupação com os resultados da aprendizagem e pôr em evidência os problemas da qualidade da educação secundária da região (CARNOY & MOURA CASTRO, 1997).

Todavia, pouco a pouco, tornou-se evidente que a administração de provas e a fixação de padrões de avaliação podem não ser uma alavanca suficientemente apropriada para incentivar mudanças na educação secundária. Com efeito, a pergunta que surge é se a fixação de padrões e a administração de provas podem contribuir para que os professores ensinem algo que não sabem ensinar ou para que os estudantes se formem em algumas habilitações de difícil padronização e avaliação em massa, tais como as habilitações de empreender e de trabalhar em equipe.

Em outras palavras, pode-se afirmar que, até meados da década de 90, criaram-se dúvidas sobre que dispositivos de regulação, por meio da informação e do controle, permitiriam alcançar os objetivos de uma educação de qualidade para todos os adolescentes e jovens. Não obstante, em todos os países da região, admite-se que a primeira condição para propiciar uma educação diversa, mas de qualidade para todos, isto é, com equidade, é a existência de certos compromissos, com relação aos resultados da educação, os quais podem denominar-se padrões, expectativas de resultados, objetivos gerais ou qualquer outro nome.

O importante não parece ser tanto a existência desses “padrões”, mas – precisamente – sua condição de compromissos públicos compreensíveis, com relação às capacidades e valores relativamente permanentes que a educação tem de formar, contraídos entre a sociedade que requer e demanda educação, os profissionais encarregados de promovê-la e os cientistas e empreendedores que geram conhecimentos e procedimentos apropriados para formar essas capacitações e esses valores.

Alguns países, algumas províncias ou estados, dentro dos grandes países federativos, em que os estudantes firmaram uma espécie de acordo entre técnicos, não conseguiram que esses padrões orientassem, do mesmo modo, a prática pedagógica, como aqueles que utilizaram metodologias consultivas envolvendo mestres, professores e setores importantes da sociedade.

## **EM BUSCA DE UM NOVO CURRÍCULO PARA O SÉCULO XXI**

Os materiais curriculares característicos da educação secundária latino-americana foram os planos e programas de estudo. Seu ponto de partida eram os conhecimentos construídos entre fins do século XVIII e as primeiras décadas do século XIX. Sua estrutura interna era isomórfica com a estrutura de progressiva construção desses conhecimentos. Suas referências externas eram, primeiro, o fino retângulo vertical e a ponta da sociedade em estamentos e, depois, a sociedade da pirâmide com mobilidade social ascendente e a economia trissetorial, com um mercado de trabalho em expansão e uma sociedade com oportunidades de mobilidade social ascendente.

Esses materiais eram, por tendência, pobres e rígidos. Isso quer dizer que se referiam somente a alguns dos aspectos que incidem na qualidade das aprendizagens das respectivas instituições e que o faziam por meio de uma lógica prescritiva inflexível. Em geral, só determinavam o que deveria ser ensinado e o faziam de forma categórica.

Na realidade, tudo leva a pensar que, hoje em dia, é necessário adotar outro ponto de partida e elaborar modelos curriculares flexíveis, mas, ao mesmo tempo, ricos, que facilitem a construção das identidades institucionais e as opções pessoais dos jovens, sem perder de vista as obrigações referentes à equidade formativa e o desenvolvimento de valores compartilhados, orientados no sentido da coesão social e do fortalecimento e aprofundamento de uma democracia centrada na promoção dos direitos humanos.

### **O ponto de partida: a formação de competências e a promoção das identidades**

Em linhas gerais, existe uma tendência de propor que o ponto de partida para a elaboração de modelos curriculares ricos e flexíveis consiste na adoção do desafio de formação de competências. Embora o diálogo e o debate público a esse respeito seja menos intenso, abre-se passagem também à reflexão relativa à necessidade de que os modelos curriculares sejam apropriados para fortalecer nos jovens uma identidade múltipla e

articulada. No entanto, não existe suficiente consenso nem experiência na definição dos conceitos de competência e de identidade, ou em sua tradução operativa. Por conseguinte, parece importante realizar permanente revisão de ambas as noções, com o propósito de fortalecer sua eficiência pedagógica.

Nos materiais de vários países, define-se uma competência de modo amplo, compatível com sua conceituação, como um saber fazer com saber e com consciência em relação ao impacto desse fazer (BRASLAVSKY, 1993/ 1999). Outra forma de expressar essa mesma noção de competência é com um procedimento internalizado que incorpore conhecimentos conceituais e que esteja em permanente processo de revisão e aperfeiçoamento, de tal modo que permita resolver um problema material ou espiritual, prático ou simbólico, assumindo as conseqüências.

A partir dessas definições, uma competência haveria de ter dupla referência: a da dimensão das capacidades das pessoas e a dos espaços de interação de todas as pessoas. Nesse sentido, seria contrário, a todo princípio de busca de desenvolvimento de uma sociedade justa, promover a especialização em determinadas competências, abandonando outras, ou a referência a um espaço, em seguida abandonando também outros. Todos os jovens deveriam ter oportunidades de continuar formando suas capacidades intelectuais, afetivas, sociais, éticas, estéticas, corporais e práticas a fim de se desempenhar em espaços naturais, simbólicos, sociais e tecnológicos que, além disso, só seriam analiticamente diferenciáveis, mas sempre estariam interpenetrados.

Em outras palavras, todos os jovens deveriam aprender a pensar, a sentir, a viver e a conviver com outros, a valorizar, a criar, a cuidar e desenvolver seu corpo, assim como a empreender. Além disso, deveriam poder continuar aprendendo tudo isso por si, uma vez que completarão seu trânsito pelo *continuum* de oportunidades de educação básica e, em particular, pelos patamares que substituam a educação secundária atual.

O princípio pedagógico que está detrás da opção pelas competências, como ponto de partida da formulação dos materiais curriculares e ponto de chegada do processo educativo na educação secundária, é que as mesmas competências podem ser formadas com conteúdos, metodologias e modelos institucionais diferentes. Esse princípio pedagógico não significa, porém, que os referidos conteúdos, metodologias e modelos institucionais sejam irrelevantes nem que todos tenham a

mesma fecundidade formativa. Longe de diminuir a pressão sobre os desafios referentes a eles, multiplicam-na, pois realizam a necessidade de prever a relevância dos conteúdos e das metodologias pedagógicas, a longo prazo e em relação a seu “sedimento” formativo.

Além disso, num contexto mutável, é particularmente desejável que os adolescentes e os jovens se formem para ser eles mesmos e para continuar sendo, num processo de interação e de enriquecimento com as próprias mudanças e do mundo externo. Significa que esses patamares da educação podem fortalecer sua condição de sujeitos auto-sustentáveis, seu sentido do eu e da pertinência a seus grupos de referência familiar e cultural, às nações e à comunidade mundial (TOURAINÉ, 1997).

Um currículo pobre e rígido, sem opções, com uma organização sempre idêntica do tempo e sem previsões para uso intenso das oportunidades de aprendizagem nos espaços abertos das comunidades, mediante projetos compartilhados com outras instituições não-escolares dessas mesmas comunidades, não facilita esse fortalecimento.

### **O desafio de combinar riqueza e flexibilidade**

A partir deste ponto, parece que os novos materiais curriculares da América Latina deveriam procurar oferecer mais orientações que as prescrições rígidas, revelando os critérios que oferecem essas orientações, e não outras, dando parâmetros de referência e oferecendo também alternativas de utilização desses critérios, com esses parâmetros, por meio de exemplos. Por último, deveriam reconhecer explicitamente o direito e a capacidade que as diferentes instituições possuem para encontrar alternativas melhores do que as que o próprio documento oferece como exemplo.

O desdobramento desse exercício, por parte das instituições educativas, permite que se conte com iniciativas para construir um diálogo mais fluido e confiável entre as autoridades e os técnicos encarregados de elaborar os modelos de referência e as regulações necessárias a uma melhor prática institucional, os diretores e diretoras, as mestras, mestres e professores. Faz-se referência a isso, quando se propõe que os novos materiais curriculares da educação secundária latino-americana deveriam ser ricos e flexíveis.

Um modelo curricular rico é aquele que pode orientar os protagonistas da ocupação educativa do cotidiano, com relação à grande variedade de aspectos que incidem na qualidade da aprendizagem que se propicia aos alunos das diferentes instituições. Um modelo curricular rico não se refere, exclusivamente, a que coisa ensinar, mas também para o quê, o porquê, quando, onde e a quem.

Entende-se por modelo curricular flexível aquele que admite variantes, de acordo com as características de cada uma dessas diferentes instituições.

Na prática, são diferentes as características dos modelos curriculares que estão sendo produzidos nos diversos países da América Latina. Em alguns casos, são mais ricos e, em outros, menos. Em alguns, mais flexíveis, e em outros menos. Por tendência, nos grandes países federais, os modelos curriculares de alcance nacional são mais flexíveis. Nas províncias e nos países unitários, tendem a ser menos flexíveis em alguns aspectos, por exemplo, na determinação das matérias ou espaços curriculares de caráter obrigatório, que os alunos e alunas devem cursar, e na distribuição do tempo.

Por outro lado, certos materiais curriculares desenvolvem, de maneira muito ampla, critérios para alguns aspectos, indicadores e parâmetros para outros e soluções ou respostas para mais outros. Por exemplo, em certos países, documentos curriculares propõem estruturas curriculares básicas, sem que sejam levados em conta os critérios adotados para propô-las. Isso dificulta a avaliação dos usuários, no que diz respeito ao fato de uma estrutura ser boa, má ou regular. Quando isso acontece, é muito difícil sustentar debates racionais sobre as propostas com os agentes que não participaram da elaboração dos documentos ou remover as resistências que todo processo de mudança suscita.

### **Das matérias homogêneas aos espaços curriculares heterogêneos**

As novas propostas curriculares tendem a coincidir na definição de dois problemas como tais. O primeiro é que não é possível que os alunos e as alunas entre 13 e 18 anos sejam submetidos a uma estrutura fragmentada e negociada de 12 a 14 partes semanais. O segundo é que as exigências de aprender a aprender, a viver junto, a conhecer e a

empreender não podem ser atendidas se essas partes todas têm a forma de “matérias” ou “disciplinas” estruturadas em torno de conteúdos conceituais, que podem ser repetidos do professor para o aluno, sem atravessar experiências de aprendizagens, envolvendo os alunos de outro modo que não seja essa repetição.

Em alguns países, há orientações que facilitam a superação de ambos os problemas ao mesmo tempo. Em outros, ao contrário, enfatiza-se mais a atenção a um deles do que ao outro. De qualquer modo, em praticamente todos os países, que estão em processo de produção de modelos de referência, políticas e estratégias de melhoria da qualidade e de expansão do ensino secundário, detecta-se um esforço por preservar menor quantidade de “matérias” e dispor que as partes não se organizem sempre de acordo com conteúdos conceituais, sob a forma de “matéria”, mas também de acordo com produtos ou metas a conquistar ou de projetos a desenvolver.

### *A redução da fragmentação: entre as áreas e as opções*

Com o propósito de reduzir a quantidade de “espaços curriculares”, que os alunos têm de atender, em alguns casos, paralelamente, os novos materiais curriculares procuram substituir as disciplinas por áreas, especialmente no patamar equivalente àquele que, em muitos países europeus, se identifica como “educação secundária inferior” (7º, 8º e 9º). A esse respeito, o país que mais avança é o Uruguai (MANCERO, 1999). As áreas seriam “disciplinas escolares”, construídas a partir de uma seleção de conteúdos provenientes de um conjunto de disciplinas acadêmicas que utilizam procedimentos afins para criar conhecimentos, em particular no caso das ciências sociais, por um lado, e das ciências naturais, por outro.

Em alguns casos, existe um forte ceticismo relativo à possibilidade de construir “disciplinas escolares”, que respondam ao conceito de áreas, porque não têm sólida tradição acadêmica. Os que participam desse ceticismo argumentam que as disciplinas escolares costumam responder a disciplinas acadêmicas que têm longa tradição e permitem aprender “*um léxico, uma gramática e uma sintaxe*” específicos. Em outros termos, argumentam: uma disciplina é uma forma de organizar a leitura

da realidade, mediante um conjunto de conceitos e de relações específicas, que vão se modificando por meio de uma lógica interna.

Aprender bem uma disciplina é aprender bem uma linguagem, com profundidade e rigor. Em conseqüência, diante da necessidade de diminuir a quantidade de questões com as quais se defronta cada estudante, a um só tempo, e a quantidade de alunos que um professor tem a seu cargo, de forma simultânea, seria preferível introduzir opções entre disciplinas escolares homólogas às disciplinas acadêmicas, do que construir disciplinas escolares denominadas áreas, sem tradição alguma como unidades de sentido.

Essa alternativa facilitaria a todos os estudantes, no sentido de poderem, por um lado, aprender os procedimentos próprios de um conjunto de disciplinas acadêmicas as quais constituem uma área ou um grande campo do conhecimento e, por outro, ter acesso a uma linguagem para a interpretação do mundo com rigor e profundidade. A aprendizagem por áreas na educação secundária não o permitiria. Ao contrário, a transformaria numa educação muito parecida com a primária ou fundamental.

O tipo e a quantidade de disciplinas, que deveriam estruturar a formação de competências dos adolescentes e dos jovens, dependeriam, para os partidários de sua manutenção com opções de questões tais como: os interesses dos jovens, as características da zona de influência dos estabelecimentos, em termos econômicos, políticos e sociais, e a disponibilidade de recursos e conhecimentos entre as equipes de professores de cada estabelecimento educativo.

### *A renovação das disciplinas com presença na educação secundária*

Os conteúdos escolares são revisados tanto no caso da construção de “áreas” como no de manutenção de “disciplinas”. Em vários países, pela primeira vez em décadas, pelo menos, como fontes acadêmicas para a construção de disciplinas escolares, conteúdos provenientes da Geologia, entre as ciências naturais, da Sociologia, da Ciência Política, da Antropologia e da Economia, entre as ciências sociais, são considerados. Ao mesmo tempo, questiona-se a Geografia, a Física e a Química como disciplinas escolares.



No lugar em que, por temor às reações corporativas dos professores das disciplinas afetadas, não se modificam formalmente as inclusões e as exclusões curriculares, revisa-se a seleção dos conteúdos propostos nas matérias com tradição escolar, para incluir perspectivas correspondentes a novas disciplinas acadêmicas sem tradição escolar e para excluir outras, de disciplinas que haviam perdido a vigência.

Por outro lado, na maioria dos casos, a “tecnologia” começa a ganhar estatuto escolar, embora com enfoques diferentes. Por último, avança-se na introdução do Inglês e, de maneira mais limitada, do Português ou do Espanhol. Perdem peso o Francês e o Italiano. Nos países andinos e da América Central, promulgam-se normas para a introdução de línguas de populações nativas, como disciplinas obrigatórias ou optativas.

### ***Os projetos de investigação e intervenção comunitária e os empreendimentos produtivos***

Nos novos currículos, pelo menos três alternativas de projetos são contempladas: de investigação, de intervenção comunitária ou de produção.

No primeiro caso popõe-se que os jovens construam sistematicamente novos conhecimentos para eles, por meio de processos de investigação escolar. Esses processos buscariam a familiarização dos jovens com metodologias e estratégias da investigação científica, porém sem a pretensão de que sejam construídos conhecimentos de ponta. Na prática, o fomento desses projetos permitiria, em troca, em alguns casos, produzir conhecimentos contextualizados que efetivamente possam ser novos para a área de influência do colégio, por exemplo, referentes às características do ambiente: a água, o ar, a história local, o conhecimento da realidade por parte dos habitantes, etc. (REPÚBLICA ARGENTINA, 1998).

No segundo caso, espera-se que os jovens intervenham na comunidade, por intermédio de diferentes práticas: campanhas de prevenção sanitária; ajuda escolar para alunos de escola primária ou fundamental; elaboração de projetos, como de saneamento ambiental, para apresentação aos legislativos locais para sua aprovação, etc.

No terceiro caso, o objetivo é de que os jovens concebam, ponham em prática e avaliem processos produtivos de natureza diversa, em particular, de alimentação natural e de serviços: produção de artesanatos, doces, pequenos quiosques; plantas decorativas, hortas, floricultura; manutenção e reparos de automóveis e outros.

A introdução de orientações curriculares, para esses três tipos de projetos, busca sempre o mesmo objetivo: que os jovens aprendam a empreender, fortalecendo ao mesmo tempo sua capacidade de cooperar e de conviver. Por outro lado, parecem buscar a construção de alternativas para a clássica articulação do colégio com o mundo do trabalho, por meio de estágios em empresas, cada vez mais difíceis de organizar, diante das novas características do mundo da produção: introdução crescente de progresso técnico e sofisticação das tecnologias, em certos segmentos, e supersimplificação de alguns processos de trabalho, em outros.

Ambas as tendências dificultam a articulação das instituições educativas com os locais de trabalho, numa região de baixa tradição a esse respeito. Com efeito, no primeiro caso, aumenta-se o risco empresarial e seu interesse na aceitação de estagiários se vê diminuído. No segundo, limita-se a capacidade formativa dos locais de trabalho, e o que diminui é a eficácia pedagógica do eventual estágio. Diante disso, procura-se que os jovens aprendam a empreender e a fazer por meio de outras experiências, por exemplo, as de produção de uma mais dinâmica “vida juvenil” nas instituições educativas.

Essa dinamização da “vida juvenil” nos colégios é, ao mesmo tempo, um suporte fundamental no processo de afirmação institucional de populações à margem do trabalho e de outras formas de inserção social.

## **A CULTURA JUVENIL, A CULTURA ESCOLAR E A VIDA ESTUDANTIL**

Em vários casos, os currículos latino-americanos para a educação secundária incluem locais especificamente orientados para o desenvolvimento de formas de vida juvenil e da relação com as comunidades.

Um tipo de proposta, mais promovida na Argentina, é uma estratégia de promoção da “aprendizagem em serviço”. A segunda, oficialmente consagrada no Chile, é uma estratégia de promoção da “vida

juvenil”. A estratégia de promoção da vida juvenil nos colégios orienta-se para propiciar elementos, a fim de que os jovens empreguem seu tempo livre, de acordo com seus interesses próprios, mediante a organização de atividades decidida por eles, em função do valor que têm somente para eles, e de seu sentido lúdico. A participação nas atividades é absolutamente voluntária.

A estratégia de promoção da aprendizagem em serviço orienta-se para dinamizar o uso do tempo institucional, e não do tempo livre dos jovens. Procura atender às necessidades e aos interesses das comunidades, mediante intervenções pedagógicas intencionais e programadas por seu valor formativo. Embora aceite o protagonismo juvenil, combina-o com a responsabilidade dos professores, já que o conteúdo das atividades de aprendizagem em serviço é definido pelos professores, com diferentes margens de participação dos jovens. A participação nelas pode ser obrigatória.

## **A GESTÃO DA EXPANSÃO E DA MUDANÇA DA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA**

Embora, em outros segmentos deste texto tenham sido feitas algumas referências à relação entre inovação e reforma educativa, a questão da mudança na educação secundária não se esgota aí. Além das questões referidas, acerca dessa relação em todo processo de mudança educativa, pelo menos, outras questões desempenham papel destacado: i) as estratégias para sua promoção; ii) os agentes que intervêm nele; iii) os recursos; e iv) a institucionalidade que o sustenta ou – ao contrário – que o enfraquece.

### **As estratégias para a promoção da mudança da educação secundária**

Os processos de mudança educativa podem ser, pelo menos na teoria, autogeridos ou promovidos de fora das próprias instituições educativas. Nos sistemas educativos piramidais, hierárquicos e burocratizados da América Latina, as possibilidades de desencadear e de sustentar

processos de mudança da educação secundária, por meio da autogestão, estão bastante reduzidos. A inovação ainda requer, a fim de se generalizar, políticas e estratégias efetivas de promoção da mudança.

Com efeito, a distribuição de professores por horas-aula; a rigidez na determinação das plantas funcionais dos estabelecimentos educativos; as dificuldades para produzir mudanças no uso do tempo e nos agrupamentos de alunos e a impossibilidade de realizar contratações temporárias são alguns dos aspectos que inibem a possibilidade de que as próprias instituições de educação secundária encontrem alternativas para formar os adolescentes e os jovens, de acordo com suas necessidades e características, e com os recursos disponíveis nas escolas. As restrições organizadoras e administrativas são tantas que inibem, inclusive, a possibilidade de produzir mudanças nas metodologias de trabalho nas classes.

Por exemplo, se não é possível modificar parâmetros horários que definem horas-aula de 40 ou 45 minutos, é muito difícil introduzir práticas de trabalho em equipe ou por projetos, trabalhos de debates ou estratégias com processamento de informação nas aulas, utilizando novas tecnologias.

No entanto, mesmo assim, um conjunto quantitativamente pouco representativo de estabelecimentos produz mudanças, sob forma autogestora. Embora ainda não haja amplas bases de dados sobre inovações em curso na educação secundária, há alguns indícios com relação às características dessas inovações.

Em princípio, parece que um grupo dessas inovações autogestoras se concentra na promoção da aprendizagem em serviço, na articulação dos estabelecimentos educativos com as comunidades e com os microempreendimentos produtivos. As mudanças autogeridas em diferentes matérias ou espaços curriculares concentram-se, principalmente, na promoção de novas aprendizagens na área de língua ou de comunicação, em biologia e história e em educação física. A edição de jornais e murais, a organização de rádios escolares e – mais recentemente – a produção de vídeos ocupam um lugar importante.

A organização de estudos sobre ecologia e meio ambiente, as investigações com metodologias de história oral e a indagação ou, ainda, articulação com os poderes públicos dos municípios estão relativamente difundidas. Os acampamentos organizados a partir das instituições ou da disciplina Educação Física, os centros de estudantes ou grupos de

alunos têm presença destacada. Em alguns casos, as instituições traçam projetos em que combinam o conceito do projeto, a promoção da vida juvenil e a renovação dos conteúdos e das metodologias de ensino.

Na Argentina, por exemplo, existem algumas inovações autogeridas exemplares, que se sustentaram ao longo de vários anos e que conseguiram produzir forte impacto na formação das competências dos estudantes e na melhoria da qualidade de vida das comunidades. A título de exemplo, pode-se citar um estabelecimento agrotécnico de pequena povoação de 1.500 habitantes, da província de Chubut, que, a partir da incorporação do conceito de projeto supervisionado, no último ano, promoveu a aprendizagem de cultivo em invernadouros e logo conseguiu que várias famílias o organizassem em suas moradias, mudando seus hábitos alimentares, numa zona desértica, onde não chegavam frutas nem verduras.

Outro caso interessante é o de um colégio secundário na província de Santa Fé que, a partir de uma investigação nas aulas de Biologia, descobriu que a água de sua localidade, La Ramona, estava contaminada. Com base nessa descoberta, iniciou um processo que, ao longo de dez anos, culminou com a potabilidade da água do lugar.

Pelo visto, na capacidade de promoção de mudanças autogestoras, diversos fatores se conjugam: as características da direção, em particular; o acesso ao cargo por concurso; certa antigüidade e um modo especial de exercer a direção; a coesão da equipe de trabalho; a disposição dessa direção e dessa equipe para transgredir algumas normas rígidas que travam a ação, certas capacidades não-habituais nos docentes, e que se costumam adquirir em outros espaços formativos que não são as instituições de formação docente nem os cursos tradicionais de capacitação.

Se essas características pudessem fortalecer-se, por meio de investigações sistemáticas, seria possível identificar variáveis para gerar políticas públicas não-tradicionais: primeiro, a transformação das normas rígidas; segundo, a capacitação diretiva; terceiro, a geração de estratégias de coesão das equipes profissionais; e quarto, a promoção de formas de capacitação para os professores, que lhes permitam desenvolver experiências de aprendizagem, fora do próprio sistema educativo.

Em princípio, nada parece demonstrar que essa capacidade de produzir mudanças, em forma autogestora, se associe à existência de

concorrências ou disputas por recursos. Pelo contrário, a relação parece ser inversa: quando existem capacidades instaladas para inovar, as concorrências e as competições por recursos recuperam práticas pre-existentes e as tornam visíveis. Isso não significa que não devam existir políticas orientadas a promover a capacidade de inovação nos estabelecimentos educativos, mas que não bastam para que as instituições tenham a capacidade de elaborar estratégias inovadoras, produtoras de qualidade.

Se fosse correta a hipótese segundo a qual a competição por recursos – além do mais, escassos – não promove a atividade autogestora de produção de inovações de qualidade, haveria de se pensar em outras estratégias de promoção da capacidade de mudança em educação, mais orientadas a promover a exibição dos resultados e dos processos de mudança por autogestão, do que distribuir recursos. Desse modo, seria possível garantir que, na hora de realizar certo tipo de concurso, ligado, talvez, a incentivos de profissionalização, os projetos fossem de melhor qualidade. Do mesmo modo, nos processos para a promoção dos concursos, deveriam incluir-se mecanismos de assistência e assessoramento, provavelmente entre pares, que permitissem melhor acompanhamento às instituições mais fracas.

Nesse sentido, a realização de exposições, jornadas de intercâmbio, estágios entre estabelecimentos educativos e dinamização de redes interinstitucionais parecem caminhos pouco explorados e muito férteis, a fim de promover, com base nas políticas públicas, a produção de maior capacidade de autogestão da inovação. De fato, na Argentina esse tipo de atividade atravessou, nos últimos anos, um período relativamente dinâmico. Em alguns casos, sua organização correu por conta das autoridades públicas. Em outros, de associações de colégios, de publicações periódicas de editoras e ou de fundações.

Mais além, contudo, da questão das estratégias para a promoção da mudança nas instituições, parece também relevante destacar que, por tendência, as mudanças que se identificam, como resultado de processos autogestores, costumam ir na mesma direção do modelo institucional e do tipo de práticas pedagógicas que se sustenta nos novos materiais curriculares. Nesses estabelecimentos, se fazem presentes processos de eleição, introdução de conteúdos que correspondem a novas disciplinas não consideradas nos antigos planos e programas, projetos, aberturas

para a vida juvenil nas instituições, e uma nova pedagogia orientada a ensinar procedimentos, o trabalho em equipe e a formação de valores, e não somente transmitir informação.

Isto poderia indicar a existência de certo consenso relativo às características que as instituições educativas deveriam ter para os pré-adolescentes e para os adolescentes, entre os responsáveis pelos processos de elaboração curricular e as instituições capazes de inovar, de forma autogestora. A dificuldade começa quando se pretende instalar, em massa, essas características. Aí surgem entraves vinculados à representação coletiva, no que diz respeito a como deve ser um colégio secundário, com os recursos disponíveis no conjunto dos sistemas educativos, com os agentes que têm de intervir, com os interesses e direitos adquiridos pelos professores e com a pouca capacidade de promover metodologias de mudanças, na escala que têm neste momento as autoridades públicas. Todas essas dificuldades exercem uma incidência diferente, conforme se trate de criar oferta onde não existe ou de transformar instituições existentes.

País, como o Brasil, onde é muito importante o peso do desafio de criação de uma nova oferta, prepara-se para prestar atenção muito especial à questão das representações coletivas, com relação a como deve ser a oferta para essas idades, uma vez que lá existe menos obstáculos materiais, normativos e funcionais para a criação de um tipo novo de instituição e de uma nova estrutura com currículo adequado para enfrentar o século XXI.

### **Os agentes do processo de mudança da educação secundária**

Uma das perguntas-chave para promover os processos de mudança da educação secundária e de criação de nova oferta com características diferentes, em lugar onde não existe, é: Quem são os agentes que devem intervir? É fora de dúvida que, entre eles, os mestres e professores ocupam um lugar central.

Comumente, diferentes análises críticas, comprometidas com os processos de mudança da educação secundária, concluem que os professores não intervieram o suficiente nos processos de concepção da direção das mudanças e que a relação com as associações foi complexa (FERNÁNDEZ, FINOCCHIO & FUMAGALLI, 1999; MANCEBO, 1999).

Pode-se formular a hipótese de que parte das dificuldades, para um diálogo amigável, está localizada nas características de sua formação, que os colocam numa situação refratária a modificações estruturais. Com efeito, por tendência, na América Latina, os professores da educação secundária foram formados de acordo com uma especialização e um título, com denominação equivalente à matéria que se supunha que eles teriam de ensinar.

Esse princípio contribuiu para consolidar a fragmentação, pois cada professor só podia ser contratado para a disciplina idêntica à consignada em seu título. Por outro lado, em muitos países, a formação de professores de educação secundária está relacionada com a formação de licenciados, isto é, com carreiras longas. Os baixos salários e o critério de contratação por horas, sem que houvesse disponibilidade para um trabalho em equipe, criativo e gratificante, não contribuíram para que se optasse por essas carreiras longas, num ritmo adequado, a fim de atender às crescentes demandas de expansão da matrícula.

Por outro lado, as mudanças propostas e também a crescente disponibilidade de novas tecnologias demandam forte reorganização institucional, que só é possível se os professores aceitarem outros critérios de distribuição de trabalho, que não sejam o de concessão de horas correspondentes à matéria com denominação igual à de seu título. Isto, por sua vez, implica sérias necessidades de capacitação, não somente ligadas à atualização disciplinar, mas a uma reconversão profissional que lhes permita utilizar novas tecnologias, trabalhar em espaços curriculares estranhos, não isomórficos com sua formação, trabalhar em equipe, encarar os projetos, etc.

Em síntese, para que os professores possam participar de outro modo na mudança da educação secundária, é preciso encarar decididamente a reconversão de sua formação e capacitação em serviço. Na década de 90, Uruguai, Argentina e Chile tomaram iniciativas a esse respeito. Várias delas, relatadas em outros textos deste volume, são questionadas. No caso do Uruguai, criou-se um novo modelo de formação. O questionamento é que *“não responde às tradições”*. No da Argentina, investiram-se somas milionárias numa capacitação por concurso entre as instituições preexistentes. Em muitos casos, os professores denunciaram seu teoricismo.

Diante dessas situações, surgem inumeráveis perguntas. Por exemplo: Por que não se introduzem, em massa, as novas tecnologias nem



metodologias pedagógicas alternativas, na formação e capacitação de professores? A esse respeito, o que está acontecendo com as universidades? Para produzir um novo tipo de educação para os adolescentes e para os jovens, é preciso incluir todos os professores na aprendizagem de estratégias de gestão? Como elaborar realmente uma estratégia, a fim de modificar a velha idéia de que o professor está para ensinar algo, e não para formar alguém?

Por outro lado, a revisão dos processos de mudança deixa claro que, em distintas dimensões e níveis da mudança, participam também outros agentes muito diversos. Nos aspectos vinculados à estrutura, os professores intervêm fortemente, porque esses aspectos afetam sua situação trabalhista, porém, também os dirigentes e as forças vivas das cidades e povoados onde se pode criar a oferta.

Nos aspectos vinculados ao currículo e à execução de projetos, que abordam aspectos tradicionalmente conflituosos, tais como a educação sexual, intervêm as igrejas, em especial a Igreja Católica. Na construção de opinião, em relação a todas essas questões, os jornalistas participam. Esses agentes contam com informação suficiente? Sabem utilizá-la? Quando não intervêm, são convocados pelo sistema educativo, a fim de incorporá-los às conversações e contribuir para enriquecer a perspectiva dos professores?

Por último, está claro que um processo da envergadura, complexidade e heterogeneidade que tem a mudança da educação secundária requer recursos e deve ser assumido como um desafio público por parte do Estado. Quem é, porém, o Estado? Quais de seus níveis devem intervir na promoção da mudança da educação secundária, e como? Suas instituições e funcionários estão em condições de liderar um processo com tais características? No caso de não estarem, quem poderia fazê-lo ou que seria exigido para colocar-se à altura do desafio?

### **Os recursos financeiros para a mudança da educação secundária**

As tendências ao aumento da demanda de mais anos de escolaridade por parte da população implicam também uma pesada exigência de recursos a fim de financiar essa demanda. O percentual mencionado no começo deste texto, de que em 1991 a escolarização na educação

secundária na América Latina havia alcançado 52,4% da população da idade correspondente, pode ser visto como uma vantagem, porém deve ser interpretado também como um desafio. Quase quatro em cada dez jovens, naquele momento, ainda não faziam parte da educação secundária. Além disso, levando em conta o crescimento demográfico da população e o fato de que, numa elevada proporção das instituições educativas, os jovens só têm quatro horas diárias de escolarização, não é difícil perceber o enorme esforço econômico e financeiro que significa, simplesmente, acolher a todos aqueles que procurarão mais educação, na idade da adolescência e da juventude e, além disso, elevar o tempo de escolarização a padrões comparáveis com o dos países europeus ou asiáticos.

Pode-se propor, sem correr riscos demasiados que, se não se modificam decididamente os critérios de organização curricular e institucional, nos próximos anos será necessário duplicar o montante dos recursos destinados a atender aos adolescentes e aos jovens, e isso sem pensar em nenhum aumento dos salários docentes.

Diante dessa situação, surgem várias alternativas. A primeira é eludir o problema da insuficiência dos recursos disponíveis para financiar a expansão. Para tanto, há diferentes estratégias. Uma delas é fazer vistas grossas à questão e continuar avançando exclusivamente na formulação de políticas de estrutura, currículo e promoção da inovação. É o caminho que se costuma seguir, a partir de dentro do setor. Outra estratégia para evitar o problema da insuficiência dos fundos, a fim de financiar a expansão da educação secundária, consiste em concentrar a energia na busca de mecanismos de destinação e distribuição dos recursos sem considerar a questão de seu volume.

Nesta opção, dá-se ênfase à possibilidade de instalar dispositivos de financiamento à demanda, em particular, os *vouchers* ou cheques educativos. O pressuposto desta proposta é que os recursos não são suficientes, porque são gastos mal, e não por seu baixo montante. Afirmase que, se o dinheiro fosse dado diretamente aos usuários, e não às instituições, renderia muito mais. Não se comparam, por exemplo, os custos eventuais por “má administração” com os custos de administração dos *vouchers* nem com as economias que se poderiam produzir, por meio de uma reorganização racional dos serviços, que suprima as viagens dos professores contratados por hora, para ir de um estabelecimento a outro, ou com as vantagens que um novo modelo institucional teria, que facilitasse

a concentração dos professores em um ou dois estabelecimentos para seu bem-estar, com o conseqüente resultado de uma redução de gastos destinados a cobrir licenças em casos de ausências por doença.

A segunda maneira de enfrentar a questão da necessidade de duplicar o montante dos recursos, para atender à demanda por educação secundária, é estabelecer que a educação dos jovens não tem que ser gratuita, e propor que as famílias que podem, paguem-na, e as que não podem, fiquem fora ou obtenham, elas sim, formas de apoio ou vagas gratuitas. Diante dessa proposta, surge a pergunta acerca de se é possível manter o caráter público, de compromisso coletivo com o futuro, numa educação paga. Em princípio, pode parecer que, em toda a América Latina, se aceita a coexistência da educação de gestão estatal gratuita e de gestão privada paga pelas famílias ou subvencionada pelo Estado. Aceita-se também a idéia de que todas podem fazer parte de um processo de construção de uma educação de caráter público.

O problema não está aí. O problema está em que já se encontram no sistema educativo aqueles que podem pagar pela educação para pré-adolescentes e jovens. Por isso, há um percentual expressivo de educação secundária privada, não subvencionada pelo Estado. O problema está em que aqueles que lutam para ingressar ou para continuar mais anos na educação secundária pertencem aos setores que não parecem poder agregar recursos privados para financiar a expansão educativa.

A questão não parece ser, apenas, de gestão nem de origem dos recursos, mas, realmente, de disponibilidade. Diante disso: Pode redistribuir recursos de outras finalidades para essa expansão? De quais? A introdução de novas tecnologias, do rádio e da televisão, pode contribuir para gerar modelos menos onerosos, mas que garantam, ao mesmo tempo, a imprescindível interação pedagógica pessoal e a afiliação institucional? Por que, da mesma forma que no caso da capacitação docente, até agora se avançou tão pouco nessa direção?

### **A necessidade de institucionalizar mecanismos para a mudança permanente**

A combinação da demanda de oportunidades de educação secundária e das que derivam das propostas de reforma dessa educação está sendo

tecnicamente atendida, em geral, por equipes *ad hoc* de caráter transitório, financiadas por recursos procedentes de empréstimos internacionais.

Os processos de deterioração institucional, que foram vividos na América Latina, atentaram contra a conservação e a modernização de espaços de programação e planejamento nos ministérios de Educação latino-americanos.

A demanda em massa de oportunidades de educação secundária e da disponibilidade de recursos para investimentos exige a tomada de decisões rápidas: Onde criar as novas instalações? Quem deve administrar os fundos, e como? Como se deve decidir e adquirir o novo equipamento didático, incluído o informático? Se o currículo novo é flexível e cada estabelecimento pode armar seu próprio projeto, com que critério, por antecipação, as obras devem ser construídas? Em todo caso, como compatibilizar eficiência com pertinência comunitária nos processos de edificação?

As respostas que vão sendo encontradas são extremamente diversas. Entre as inovadoras para a região, citam-se as seguintes: i) no Pampa e em outras províncias argentinas, a identificação dos lugares para criar novos estabelecimentos se realiza com os dirigentes e outras forças vivas; ii) em muitos casos da Argentina e do Chile, a administração de fundos para investimentos delega-se às comunidades educativas; iii) em vários estados do Brasil, os diretores de estabelecimentos educativos, eleitos pelos Conselhos Escolares, têm uma intervenção decisiva nessa administração, iv) no Chile, os estabelecimentos podem escolher que livros comprar para suas bibliotecas profissionais, entre os registrados num catálogo, enquanto que na Argentina ainda são comprados de forma centralizada pelo governo nacional; v) no Uruguai, foram elaborados planos-modelo para a construção de instituições de ensino médio que, embora limitem espaços de autonomia, garantem rapidez e eficiência na administração dos recursos.

Já foi dito que em muitos casos a reinvenção da educação secundária esteve a cargo de equipes financiadas com recursos provenientes de empréstimos internacionais, a curto prazo, a administrações provinciais e nacionais. De algum modo, pode-se afirmar que se atuou como se existisse uma emergência educativa, que exigia também uma estratégia de emergência. Diante dessa situação, os países ou províncias, em

que o processo de reinvenção está mais avançado, começam a visualizar dois novos problemas: conseguir que os produtos curriculares e os novos modelos institucionais se introduzam em todas as instituições educativas, e institucionalizar a capacidade inovadora.

Reduzir a capacidade de matérias ou de espaços curriculares implica, por exemplo, transformar as plantas funcionais dos estabelecimentos educativos. Por sua vez, isso envolve professores que trabalham em mais de uma instituição. Em conseqüência, não há possibilidade de produzir realmente o que os currículos pedem, se não se planeja de forma estratégica a mudança com participação de todos os interessados e, ao mesmo tempo, utilizando e acumulando experiência profissional.

Em vários casos, existe o temor de que, terminada a implementação das novas propostas, se desmontem as precárias equipes que as promoveram, os produtos se cristalizem e, dentro de dez anos, se esteja novamente numa situação de atraso em relação às necessidades e sem que acertos e erros tenham sido identificados por meio de processos de avaliação, investigação e acompanhamento. Em face disso, começa-se a colocar a questão da institucionalização de mecanismos de investigação e inovação permanentes.

Por conseguinte, coloca-se a urgente necessidade de continuar refletindo, de maneira mais sistemática, sobre as estratégias que estão sendo empregadas a fim de atender às demandas de expansão, e a importância de introduzir mecanismos de inovação permanente para a promoção da mudança e a melhoria da educação secundária, que sejam diferentes dos que se empregaram para inventar os novos modelos possíveis. Nesse sentido, parece, além disso, relevante refletir sobre a relação entre a gestão da mudança e sua relação com os recentemente criados ou reforçados sistemas de informação e de avaliação de resultados de aprendizagem, por parte dos estudantes.

## **OS CONFLITOS DAS MUDANÇAS**

A expansão e a mudança da educação secundária na América Latina geram múltiplos conflitos que também diferem de um país para outro; alguns deles foram antecipados ao longo deste texto. Outros,

não. Tais conflitos podem ser organizados em três grandes grupos: i) mais vinculados às tensões entre educação dos jovens e modelos de desenvolvimento; ii) mais vinculados às novas visões relativas à educação dos jovens e às tradições da educação secundária; e iii) mais vinculados à organização do aparato institucional público e com suas formas de promover as mudanças na educação secundária.

Entre os conflitos mais relacionados com as tensões entre a educação dos jovens e os modelos de desenvolvimento, as mais habituais se apresentam: i) entre a necessidade de organizar espaços de inserção e aprendizagem para os jovens e as limitações dos orçamentos destinados à educação e, especialmente, à educação para os jovens; ii) entre a certeza de um mundo de atividades mutáveis que exige preparação polivalente e as necessidades imediatas de formação para desempenhar ofícios nas economia atual, formal e informal; iii) entre os conteúdos requeridos pela globalização e pela abertura, como o inglês e outros, demandados pela reivindicação da diversidade e da identidade dos povos nativos, como suas línguas próprias, por exemplo, na Bolívia e na Guatemala; e iv) entre o reconhecimento da necessidade de transformar as escolas secundárias em verdadeiras escolas para jovens, e o medo dos jovens que está sendo instalado em muitas sociedades.

Os professores e os antigos modelos pedagógicos encontram-se no eixo dos conflitos mais relacionados com as tensões entre as novas visões referentes à educação dos jovens e às tradições da educação secundária, por exemplo: i) entre a necessidade de transformar a estrutura de níveis e modalidades e a organização em disciplinas dos colégios secundários; ii) entre a convicção e o desejo de mudar dos professores e seu temor de perder os direitos trabalhistas adquiridos no modelo de tendências de médio e longo prazo que, em períodos recentes, suportaram fases em que experimentaram retrações de seus rendimentos reais; iii) entre as propostas de conteúdos e metodologias quase sempre aceitas por sua fertilidade para formar necessidades básicas de aprendizagem e os saberes de que dispõem esses mesmos professores, que acham as propostas atraentes, porém reconhecem que “não sabem como fazer”; e iv) entre as demandas e os investimentos crescentes em capacitação e formação de professores e a utilização de metodologias pedagógicas repetitivas e atrasadas.

Por último, existe uma série de tensões relacionadas com a necessidade de liberar a criatividade pedagógica das instituições educativas, das comunidades e do professorado, fortalecendo ao mesmo tempo a capacidade de orientação e promoção dos Estados nacionais. Com efeito, a análise das reformas educativas fiscalistas da década de 80 e dos primeiros anos da de 90, em vários países da região, mostrou que, ao se buscar qualidade e equidade educativas, não é possível desmontar os antigos aparatos burocráticos dos ministérios de Educação, sem montar, ao mesmo tempo, novas e diferentes instâncias institucionais para orientar a reforma dos sistemas educativos, a inovação institucional e promover essa criatividade.

Nesse sentido, é necessário encontrar novas formas institucionais de condução pública da educação, sem construir modalidades piramidais, hierárquicas e autoritárias que asfixiem a criatividade das instituições educativas, as comunidades e o professorado. As reformas, que estão sendo levadas adiante, promovem-se utilizando, às vezes, velhas estruturas dinamizadas por lideranças pessoais muito poderosas, programas de investimentos de curto prazo ou estruturas institucionais transitórias. Não é desejável voltar aos pesados aparatos burocráticos e rotineiros do passado, porém, tampouco continuar com uma institucionalidade tão precária.

## **REFLEXÕES FINAIS**

É evidente que a questão da atenção às necessidades educativas dos adolescentes e dos jovens será um dos temas prioritários da agenda educativa das primeiras décadas do século XXI. Também é evidente que essa agenda tem três dimensões diferenciadas e ao mesmo tempo articuladas. A primeira está associada à necessidade de reinventar as formas educativas que tradicionalmente eram oferecidas à população dessas idades; a segunda, com a necessidade de transformar as instituições que hoje existem e estão atendendo a algo mais da metade dos adolescentes e dos jovens, de idade correspondente em todo o continente e, a terceira, com a criação de mais oportunidades institucionais para incorporar todos eles.

O peso que adquirem essas três dimensões nos diferentes países é muito distinto, mas, em todo caso, parece que, independentemente desse peso das diferenças para dar respostas aos problemas que se apresentam nelas e em todos os países, não existem recursos suficientes na região. No contexto das tendências economicistas de nosso tempo, seguramente é difícil evitar a tentação de pensar que a principal carência são os recursos financeiros. Na realidade, porém, o nó górdio não está exclusivamente na dimensão de busca de recursos econômicos e financeiros, mas num horizonte mais amplo, ou seja, como fazer para gerar nessas sociedades a capacidade de inventar soluções a fim de incorporar os adolescentes e os jovens em algum circuito institucional que facilite seu desenvolvimento pessoal. Por ora, na maioria dos casos, eles só podem chegar a ter um espaço em instituições inadequadas, envelhecidas e desprestigiadas, que nem sequer estão disponíveis para todos e às quais concorrem de todos os modos, porque não têm outro lugar melhor para procurar. A violência e o abandono escolar não são de forma alguma alheios a essa realidade.

Ao mesmo tempo, a América Latina está sendo transformada num verdadeiro laboratório de reflexão acerca da educação secundária e do seu destino que pode redundar em seu progressivo desaparecimento, como espaço formativo, criado para dar resposta à sociedade industrial moderna do final do século XIX europeu e adequado às suas transições da primeira metade do século XX. Essa educação secundária foi adotada por uma América Latina que sempre olhou em direção à Europa e, ocasionalmente, aos Estados Unidos, a fim de traçar suas próprias formas educativas e que agora exige combinar de modo diferente o olhar para fora com a reflexão sobre si mesma.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALTIMIR, O. Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en estilo de desarrollo. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, v. 37, n. 145, 1997.

ARAUJO y OLIVEIRA. *Na nueva empresa: el aprendizaje cómo parte del negocio*. Montevideo: CINTEFOR, 1994.



- BERGER FILHO, R. L. Enseñanza media: los desafíos de la inclusión. En: SEMINARIO INTERNACIONAL. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. ¿ CAMBIO O INMUTABILIDAD? ANÁLISIS Y DEBATE DE PROCESOS EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS CONTEMPORÁNEOS, 1999, *Anais...*Buenos Aires: IPE-UNESCO, 1999.
- BRASLAVSKY, C. Una función para la escuela: formar sujetos activos en la construcción de su identidad y de la identidad nacional. En: FILMUS, D. *Para qué sirve la escuela*. Buenos Aires: Tesis-Norma, 1993.
- BRASLAVSKY, C. La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, n. 9, 1995.
- BRASLAVSKY, C. *Re-haciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana/Convenio Andrés Bello, 1999.
- CALDERÓN, F. y SANTOS, M. dos. *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1995.
- CAILLODS, F. y HUTCHINSON, F. Aumentar la participación en la educación en América Latina. En: SEMINARIO INTERNACIONAL. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. ¿ CAMBIO O INMUTABILIDAD? ANÁLISIS Y DEBATE DE PROCESOS EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS CONTEMPORÁNEOS, 1999, *Anais...*Buenos Aires: IPE-UNESCO, 1999.
- CARNOY, M. y MOURA CASTRO, C. de. ¿ Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América latina? *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, Miño y Dávila/FLACSO, n. 17, 1997.
- CASTELLS, M. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- COX, C. Procesos de cambio en la educación media de Chile en los años 90. En: SEMINARIO INTERNACIONAL. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. ¿ CAMBIO O INMUTABILIDAD? ANÁLISIS Y DEBATE DE PROCESOS EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS CONTEMPORÁNEOS, 1999, *Anais...*Buenos Aires: IPE-UNESCO, 1999.
- DUSSEL, L. y PINEAU, P. De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica en el primer peronismo. En: PUIGGRÓS, A. (Dir.). *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Ed. Galerma, 1995.

- FERNÁNDEZ, A. ; FINOCHIO, S. y FUMAGALLI, L. Cambios de la educación secundaria en la Argentina. En: SEMINARIO INTERNACIONAL. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. ¿ CAMBIO O INMUTABILIDAD? ANÁLISIS Y DEBATE DE PROCESOS EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS CONTEMPORÁNEOS, 1999, *Anais...*Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 1999.
- FINKIELKRAUT, A. *La derrota del pensamiento*. Buenos Aires: Anagrama, 1987.
- FITOUSSI, J. P. y ROSANVALLÓN, P. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1997.
- GOODSON, I. *Historia del curriculum. La construcción social de las disciplinas escolares*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1995.
- GORZ, A. *Misericordias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- HARASIM, L. ; HILTZ, S. ; TELES, L. y TUROFF, M. *Learning networks*. Cambridge: The Mit Press, 1998.
- HARGREAVES, D. *The challenge for the comprehensive school. Culture, curriculum and community*. Londres: Routledge, 1982.
- HOBBSAWM, E. *Historia del siglo XX*. España: Ed. Crítica, 1995.
- IBARROLA, M.; GALLART, M. A. et al. *Democracia y productividad-Desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Santiago de Chile: OREAL-UNESCO, 1994.
- KERCKHOVE, D. *Connected intelligence. The arrival of the web society*. Toronto: Somerville house Publishing, 1997.
- LECHNER, N. Las condiciones de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo. En: FILMUS, D. (Comp.). *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO-Eudeba, 1999.
- LESOURNE, J. *Educación y sociedad. Los desafíos del año 2000*. Barcelona: Gedisa, 1993.
- MANCEBO, E. Los procesos contemporáneos de cambio en educación secundaria en Uruguay. En: SEMINARIO INTERNACIONAL. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. ¿ CAMBIO O INMUTABILIDAD? ANÁLISIS Y DEBATE DE PROCESOS EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS CONTEMPORÁNEOS, 1999, *Anais...*Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 1999.
- MARTÍN-BARBERO, JESÚS. *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. 5. ed. Santa Fe de Bogotá: Convenio Andrés Bello, 1998.

- MESSINA, G. *Cómo se forman los maestros en América Latina. Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, UNESCO, n. 43, 1997.
- MINUJIN, A. ¿ La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En: FILMUS, D. (Comp.). *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO-Eudeba, 1999.
- MOURA CASTRO, C. de. *Educación vocacional y productividad: alguna luz en la caja negra*. Brasilia: IPEA, 1984.
- MUELLER, D.; RINGER, F. y SIMON, B. *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad, 1992.
- NEUBAUER DA SILVA, R. A gestão educacional no Estado de São Paulo, Brasil. En: SEMINARIO-TALLER REGIONAL DE POLÍTICA Y GESTIÓN EDUCATIVAS, IX, 1997, Santiago de Chile. *Anais...* Santiago de Chile, 1997.
- OBIOLS, G. A. y DY SEGNI DE OBIOLS, S. *Adolescencia, posmodernidad y escuela secundaria. La crisis de la enseñanza media*. Buenos Aires: Kapelusz, 1994.
- OCDE. *Education at a glance. Indicators*. París: OCDE, 1998.
- ORTYZ, R. *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Santa Fé de Bogotá: Convenio Andrés Bello, 1998.
- PALLOF, R. y PRATT, K. *Buiding learning communities in cyberspace. Effective strategies for the online classroom*. San Francisco: Jossey-Bass, 1999.
- RIFKIN, J. *El fin del trabajo*. Buenos Aires: Paidós, 1996.
- SEMÁN, P. y VILA, P. Rock chabón e identidad juvenil en la Argentina neo-liberal. En: FILMUS, D. (Comp.). *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO-Eudeba, 1999.
- TOURAINÉ, A. ¿ Podremos vivir juntos? *Iguales y diferentes*. Madrid: PPC, 1997.
- UNESCO. *World education report*. Francia, 1998.

## LEYES NACIONALES CONSULTADAS

- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394*, 1996.
- MÉXICO. *Ley General de Educación*, 1993.

REPÚBLICA ARGENTINA. *Ley Federal de Educación 24195*, 1993.  
REPÚBLICA DE CHILE. *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza 18962*, 1990.  
REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley General de Educación 115*, 1994.  
REPÚBLICA DOMINICANA. *Ley General de Educación 66'97*, 1997.

## **DOCUMENTOS NACIONALES CONSULTADOS**

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. Língua Portuguesa, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. Matemática, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. Ciências Naturais, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. História, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. Geografia, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. Artes, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. Temas Transversais, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais. Língua Estrangeira, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Parâmetros Curriculares Nacionais, Educação Física, 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais, ensino médio. Bases legais. Brasília, 1999.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública. Educación básica secundaria: plan y programas de estudio. México: DF, 1993.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. Contenidos básicos para la formación docente de grado. 1996.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. Contenidos básicos para la Educación Polimodal. 1997.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. Documentos para la concertación, serie A, n. 16. Estructura curricular básica para el tercer ciclo de la EGB. 1998a.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. Documentos para la concertación, serie A, n. 17. Estructura curricular básica para la Educación Polimodal. 1998b.

REPÚBLICA DO CHILE. Ministerio de Educación. Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación media. 1998a.

REPÚBLICA DO CHILE. Ministerio de Educación. Lengua Castellana y Comunicación. Programa de estudio primer año medio. 1998b.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGAY. Administración Nacional de Educación Pública. Programas ciclo básico educación media primer año. Plan 1996/1999.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGAY. Administración Nacional de Educación Pública. Programas ciclo básico educación media tercer año. Plan 1996/1999.

## 6.

# POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PROCESSOS DE MUDANÇA NA EDUCAÇÃO MÉDIA DO CHILE, NOS ANOS NOVENTA

*Cristián Cox\**

## INTRODUÇÃO

Durante a década de 1990, a educação secundária do Chile, junto com a manutenção de uma dinâmica de crescimento de sua cobertura, que define sua evolução no último quarto de século, experimentou mudanças importantes em três âmbitos: o da distribuição de sua matrícula entre a modalidade geral e a profissionalizante, onde esta última experimenta um crescimento substantivo; o de sua organização e conteúdos curriculares, que as políticas governamentais buscam adaptar aos requisitos formativos do século XXI, elevando padrões e, contra as expectativas da demanda social, enfatizando a formação geral; e nas características de seus contextos de aprendizagem, que são melhorados de forma visível, tanto materialmente como em termos de processos, através de um programa integral de melhoria que tem cobertura universal.

---

\* *Cristián Cox* é Ph.D. em Sociologia pela Universidade de Londres. Trabalhou em pesquisa em temas de política educacional escolar e universitária na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO-Santiago) e no Centro de Investigação e Desenvolvimento da Educação (CIDE-Santiago). Atualmente é chefe da Unidade de Currículo e Avaliação de Educação do Chile, onde dirigiu, na década de 1990, o Programa de Melhoria da Qualidade e Equidade da Educação (MECE). Foi consultor do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Enquanto a continuidade da expansão da cobertura e a mudança no peso da modalidade técnico-profissional podem ser consideradas como processos prioritariamente ligados à demanda por educação e a lutas de concorrência, segundo Bourdieu (1979), dentro de uma dinâmica de aumento geral do capital educacional da sociedade, as outras mudanças são efeitos diretos das políticas públicas do período. A evolução do sistema secundário, em seu conjunto, é inseparável, por sua vez, de um contexto sociopolítico favorável que, em termos consensuais, define a educação como o fator estratégico para o projeto de uma sociedade desenvolvida e integrada, o que se manifesta em recursos e vontade política para investir na melhoria e reforma do setor, ao longo dos dois períodos governamentais que abrangem a década.

No marco acima configurado, de riqueza e consistência em iniciativas de política e complexidade do entrelaçamento destas com os processos de caráter social, vinculados à demanda, este trabalho procura oferecer uma descrição e análise dos traços estruturais e processos de mudança mais importantes da educação média do Chile, na última década do século XX.

O trabalho está organizado em seis seções. Na primeira, são abordados o contexto e as características de elaboração das políticas educacionais da década – primeiro fator de transformação do período. A segunda trata da evolução da matrícula e de sua distribuição entre as modalidades de educação média, bem como de suas relações com outros níveis do sistema educacional. As três seções seguintes descrevem as políticas de melhoria e reforma de que é objeto o nível, a partir de 1995. Uma seção de encerramento oferece evidências sobre resultados e esboça uma visão avaliadora e prospectiva do conjunto da evolução examinada.

## **1. CONTEXTO, DIAGNÓSTICO, ESTRATÉGIA**

O fim do governo militar, em 1990, e de duas décadas de conflito irreduzível sobre o projeto de país significam para o setor educacional que as questões sobre o que repassar, culturalmente, para a nova geração e como educar sua inteligência e vontade passam a ocupar o centro das preocupações da política, tanto na sociedade como no sistema

educacional. Elas se articulam no marco de uma extensa consciência de que a sociedade do futuro – globalizada e dinamizada pela expansão e centralidade crescente do uso da informação e do conhecimento – coloca ao sistema educacional exigências de formação diferenciada. Das respostas desse sistema dependem, além disso, a competitividade do país e suas possibilidades de desenvolvimento, integração social e crescimento da cidadania.

Por razões próprias da história política recente do Chile e o contexto de transição para a democracia, bem como por razões mais universais relacionadas com o processo de modernização e o papel estratégico que desempenham o conhecimento e os recursos humanos capazes de utilizá-lo, no início da década, existe um sentimento tanto político como cultural que cruza os limites entre governo e oposição, na urgência de se efetuar um esforço integral de melhoria do sistema educacional. O clima de acordos, imperante no começo da transição sobre o projeto de país e o papel da educação para o seu êxito, torna possível, pela primeira vez, em duas décadas, uma relação do sistema político com a educação, em termos nacionais<sup>1</sup>.

Deve-se acrescentar, ao que se disse sobre a existência de consenso para se investir e agir em educação, uma conjunção de fatores favoráveis à mudança: vontade política do Poder Executivo, que torna a educação, ao longo de dois períodos governamentais, sua prioridade máxima; disponibilidade de recursos financeiros para investir e continuidade das políticas.

O guia de orientação do esforço, no seu conjunto, é a provisão de uma educação escolar de alta qualidade para todos, onde “alta qualidade” significa concluintes de cursos com maiores capacidades de abstração, de pensar em sistemas, de comunicar e trabalhar em equipe, de

---

<sup>1</sup> O acima mencionado foi concretizado em 1994, na convocação presidencial de uma comissão de alto nível, política, institucional e disciplinarmente plural, que especificou acordos fundamentais sobre objetivos e prioridades a respeito da educação. Seu relatório definiu a reforma da educação média como uma das quatro grandes prioridades (Comissão Nacional para a Modernização da Educação, 1995). A prioridade da execução na estratégia governamental foi fixada em uma exposição ao país feita pelo ministro da Fazenda, *Discurso sobre prioridades gubernamentales*, 29 de agosto de 1994.



aprender a aprender, de julgar e discernir moralmente, de forma consentânea com a complexidade do mundo no qual haverão de se inserir.

As mudanças realizadas pelas políticas dos anos 90 são desenvolvidas numa matriz institucional descentralizada, na qual operam mecanismos de financiamento competitivos, instaurados no início da década de 80, em vez de serem os mecanismos próprios de um centro capaz de elaborar e executar programas integrais de melhoria da qualidade e equidade da educação, que define e implementa políticas compensatórias com critérios de igualdade, e que determina um marco curricular nacional. A política educacional do Chile, nesta década, estabeleceu novas combinações entre princípios estatais e de mercado, na regulação do setor, no marco de um esforço consistente e sem precedentes quanto à magnitude dos recursos envolvidos, para mudar a qualidade de sua oferta educacional e a equidade da distribuição social de seus resultados.

As políticas educacionais da década de 90 são concebidas e implementadas num quadro de pensamento que se distancia tanto do passado remoto dos sistemas centralizados e de políticas, cujo problema crítico a ser resolvido foi o da cobertura, como o da combinação de privatização e descentralização que, no Chile, caracterizou as políticas dos anos 80. Tais políticas são inseparáveis de um novo marco de idéias sobre as formas institucionais de financiamento e de gestão dos sistemas educacionais. Este marco combina critérios de descentralização e competição por recursos, com critérios de discriminação positiva e de ação proativa do Estado, através de programas de melhoria da qualidade e equidade da educação, a introdução de novos instrumentos de informação e avaliação pública de programas e de instituições e a abertura de escolas e liceus a “redes de apoio” externo, especialmente de universidades e empresas (COX & LEMAITRE, 1999).

### **Pesquisa e Participação na Formulação de Políticas**

No final da década de 80, não só a educação básica, como também a superior, ocupava uma alta posição na agenda da política educacional. Por mais de uma década, foram realizadas pesquisas e discussão acadêmica e política sobre as mudanças requeridas em ambos os níveis,

ao iniciar a transição democrática. O nível secundário, pelo contrário, de modo similar a outros países da região, estava numa “zona cinzenta” da pesquisa e das políticas (CALVO, 1997). A maior de suas transformações, nos últimos vinte anos – a massificação – ocorreu à margem das decisões políticas e sem que o campo da pesquisa a tivesse observado nem tematizado<sup>2</sup>.

Diante da inexistência de uma base analítica que orientasse a melhoria e a transformação de um nível que se julgou precocemente como chave, o governo optou por um duplo processo: de geração de conhecimento para a definição de políticas, bem como consulta e participação para a geração de acordos e apoio às mudanças que seriam implementadas. O esforço de pesquisa foi centrado em seis áreas problemáticas: exigências sociais quanto a esse nível; currículo e estrutura da educação média, com particular ênfase na história de produção curricular para esse nível, no Chile, e a experiência comparada internacional recente de reformas de currículos secundários; práticas pedagógicas; avaliação dos resultados de aprendizagem, eficiência desse nível e formação dos professores. Treze estudos foram licitados publicamente, tendo postulado, para sua realização, os principais centros de pesquisa educacional do país.

---

<sup>2</sup> O governo militar (1973-1990), contra o que estava ocorrendo, de fato, do lado da demanda, definiu, em fins da década de 70, que a educação média não seria massiva. A “Diretiva Presidencial em torno da educação nacional” (1979) afirmou que, alcançar o nível médio de educação constituía uma situação excepcional”. O Estado não promoveria o aumento de sua cobertura e concentraria seus esforços no dever constitucional de assegurar a educação básica universal e gratuita. Contudo, o esquema de financiamento da educação chilena, instaurado em 1981, através do pagamento de uma subvenção por aluno, ligou as dinâmicas de crescimento da matrícula às opções da demanda, e esta fez passar a cobertura da educação média de 65% para 77%, na década de 80.

No campo da pesquisa, um trabalho do ano de 1989 constatava “a falta de atendimento público e de especialistas sobre ela [a educação média] tem muito a ver com a sensação de abandono, frustração e crise de sentido que permeia parte importante deste nível do sistema educacional”. O mesmo artigo menciona que, na década, eram contabilizados apenas quatro trabalhos de campo em termos de pesquisa socioeducativa chilena sobre educação secundária (CARIOLA & COX, 1989).

Os resultados obtidos no decurso de um ano e meio de trabalho transformaram, de forma decisiva, o nível médio e a precisão do diagnóstico acerca dos problemas, assim como a profundidade e exaustão da visão prospectiva sobre o setor<sup>3</sup>.

Unido ao esforço de pesquisa, realizou-se um amplo processo de consulta e discussão sobre os dilemas decisivos do desenvolvimento do nível médio, do qual participaram grupos de trabalho *ad hoc* de cada estabelecimento, constituídos por professores, alunos, pais e membros da comunidade. Para isso, preparou-se um material de base e um guia metodológico que foram distribuídos por todo o país<sup>4</sup>. O tema fundamental, em termos de reforma, era o da estrutura da educação média, que o documento discutido se referia maciçamente da seguinte forma:

O grande dilema de política, a respeito da estrutura da educação média, refere-se à alternativa de se diferenciar ou não entre uma ramificação de educação geral e uma profissionalizante (ou técnica), e à de se estabelecer uma diferenciação: em que idade ou grau fazê-lo (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1993).

Como se verá, na seção dedicada à reforma curricular, esta incluiu que, cinco anos mais tarde, o processo participativo referido seria submetido a uma nova consulta a todo o magistério do nível médio, a partir de uma proposta acabada de um novo marco curricular; a proposta foi modificada, de maneira significativa, como resultado da consulta.

As políticas da década de 90 para a educação média começam com um esforço maior de produção de conhecimento e reflexão social

---

<sup>3</sup> Cinco das pesquisas foram publicadas pelo Ministério de Educação (CARIOLA et al., 1994; EDWARDS et al., 1995; ERRÁZURIZ et al., 1994; SALAS & GAYMER, 1995; OTEIZA et al., 1994).

<sup>4</sup> Participaram mais de trinta mil pessoas organizadas em 2.043 grupos de discussão (no ano de 1992, havia aproximadamente 1.600 estabelecimentos escolares de nível médio no Chile). Suas opiniões foram reunidas em 2.905 relatórios recebidos e processados pelo Ministério de Educação, que publicou um documento com os resultados; esse documento foi distribuído a todos os estabelecimentos de nível médio do país. Ver: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1993.

sobre a mesma, seguido por um período prolongado de discussão política, dentro do governo, sobre as mudanças requeridas e a estratégia a seguir. O conjunto do processo abrangeu os anos 1991 a 1994 e se constituiu, como resultado, em uma base analítica consistente e compartilhada, muito além dos quadros governamentais, sobre a educação média, que o país tinha e a que necessitava.

### **Diagnóstico da Educação Média no Início da Década**

Os problemas fundamentais da educação média do Chile, no início dos anos 90, eram seu anacronismo, sua qualidade deficiente e sua iniquidade.

O primeiro termo significa o atraso com relação à sua sociedade: formas institucionais e curriculares, que tinham sido adequadas para um sistema que atendia 15% do grupo de idade, três décadas atrás, numa sociedade de informação escassa, crescimento e mudanças lentas, eram manifestamente disfuncionais, num contexto de presença massiva de jovens em suas salas de aula e uma sociedade repleta de informação, submetida à tensão de processos de crescimento e mudanças aceleradas.

O atraso da educação média se manifestava, com particular nitidez, na relação com o currículo, onde predominava uma orientação global e formas próprias de um enciclopedismo, que tinha sido funcional quando o sistema contava com uma matrícula reduzida e alunos com maior capital cultural, mas que se tinha tornado trivial e tinha perdido sentido, ao oferecê-lo a uma matrícula massiva, mais da metade da qual corresponderia à primeira geração em educação secundária. Para uma proporção majoritária dos alunos, o que a educação média humanista-científica propunha, como estudo, não tinha significado nem valor para suas vidas. Quanto à educação técnico-profissional, vista pelos alunos e suas famílias como mais relevante e diretamente conectada com saídas ocupacionais específicas, contava com uma maioria de programas desatualizados e distantes das práticas reais do mercado de trabalho e com carências sérias em termos do êxito de competências próprias de uma formação geral de qualidade.

No outro plano, o anacronismo se manifestava na falta de diferenciação da educação média: rigidez e simplicidade estrutural que impediam uma resposta às múltiplas trajetórias para as quais deveria preparar, concorde com a diversidade de interesses e aptidões da sociedade e suas demandas formativas.

No âmbito pedagógico e avaliativo, as práticas predominantes tendiam à redução e fragmentação do conhecimento e a favorecer uma relação passiva com este, demandando dos alunos a reprodução memorística dos conteúdos. Os estudos do diagnóstico revelaram a existência generalizada de estratégias do *ditado* e avaliações que solicitavam a repetição textual de conteúdos<sup>5</sup>; traços de infantilização dos alunos e também de discriminação, em termos raciais e de gênero. Ademais, independente do tipo de instituições, a educação média, predominantemente, tratava os jovens apenas na sua condição de alunos, homogeneizando-os e não respondendo a dimensões decisivas de seus interesses, cultura e identidade como jovens.

A conclusão mais abrangente e profunda do diagnóstico, nesta dimensão, aponta que a experiência escolar na educação média, no início dos anos 90, estava marcada por um estilo de relação (tanto da gestão diretiva para com os professores, bem como entre eles e – de forma crucial – dos professores para com os alunos), que não abria espaço nem ensinava a relacionar-se de forma ativa e criativa com o próprio ofício.

No âmbito dos resultados de aprendizagem, a aplicação de uma bateria de provas a uma amostra de estudantes da 1ª, 2ª e 4ª série do ensino médio, no ano de 1992, revelou uma situação de séria precariedade: o percentual de respostas corretas era baixo e, em muitos casos, tendia a decrescer na medida em que se avançava nos cursos<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Em menos de 3% da amostra de provas de Espanhol, estudadas no marco de uma das pesquisas encomendadas pelo programa MECE do Ministério de Educação, encontrou-se uma pergunta que exigia uma produção original dos alunos (TRUFELLO, Irene et al, 1993).

<sup>6</sup> HIMMEL, Érika et al. *Determinación de la calidad de la educación media chilena*, 1993. O estudo foi aplicado a uma amostra representativa de 6000 estudantes, de 138 colégios das duas modalidades e das diferentes dependências, em cinco regiões, além da metropolitana.

Em termos de equidade no acesso, existia, em 1990, uma diferença de mais de vinte pontos percentuais entre o primeiro e o quinto quintil de ingressos. Em termos de evasão e velocidade de conclusão, no ano de 1992, cerca de 91% dos alunos dos estabelecimentos pagos chegavam ao 4º ano médio e 88% concluíam, enquanto que, nos colégios municipais, 67% chegavam à 4ª série do ensino médio e só 59% concluíam. Em termos de resultados de aprendizagem, em 1993, as diferenças por nível socioeconômico dos estabelecimentos chegavam a ser de 30 pontos percentuais entre os de nível socioeconômico baixo, de cidades pequenas, e os de nível socioeconômico alto da capital<sup>7</sup>. Em se tratando de eficiência interna, o problema principal era o da evasão que, para o período 1985-1992, dependendo das hipóteses e metodologias de cálculo, variava entre 8% e 12% ao ano, o que, em termos agregados, implicava que cerca de um terço dos que ingressavam nesse nível de ensino, não o concluíam<sup>8</sup>.

A situação descrita de problemas e desafios<sup>9</sup> tinha como contrapartida um quadro de pontos fortes, lugar de partida da agenda de melhoria e reforma da educação secundária. Entre esses se destacavam: o nível de cobertura alcançado e a solidez institucional de um sistema sustentado por um corpo de professores que, em mais de 90%, tinha uma formação universitária de quatro ou cinco anos; a alta valorização social desta, tanto pelos pais como pelos jovens, como veículo essencial para emergir e sair da pobreza; a valorização, por parte dos alunos – em especial dos de menores recursos – de seus professores; a existência de um conjunto importante de experiências de inovação curricular e de vinculação com o meio externo, sobretudo na modalidade técnico-profissional (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1997).

---

<sup>7</sup> Todos os dados encontram-se no documento matriz do Programa de Melhoria da Qualidade e Equidade da Educação Média (MECE-EM), *Programa de Modernización de la Educación Media. Fundamento, Estrategia, Componentes*. Setembro de 1994.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> A enumeração de problemas não pretende ser exaustiva. Foram deixados de fora os problemas de gestão que, sendo centrais, não eram específicos do nível secundário.

## Complementariedade entre Políticas de Melhoria e de Reforma

A intervenção sistêmica sobre a educação média, que as políticas dos anos 90 realizam, combina programas de melhoria, dirigidos aos problemas de qualidade e equidade, com uma reforma que tenta a adequação do currículo e seu marco temporal à mudança global da sociedade chilena. A estratégia articula ambas as dimensões no tempo, de modo a abordar a agenda de reformas, uma vez que já se instalaram, nas instituições, as bases de melhorias de funcionamento (COX & GONZÁLEZ, 1998). Aqui reside uma importante especificidade do processo de mudança da educação média no Chile: a reforma de seu currículo e a resposta aos dilemas de sua organização estrutural – currículo comum ou especializado, através de tipos determinados de formas institucionais – só foram abordados depois de verificado o impacto sobre cada um de seus contextos de aprendizagem, com uma intervenção que modernizou, de forma substancial e com cobertura universal, a materialidade desses e foi efetiva para iniciar dinâmicas de mudança, de cobertura e profundidade variáveis, de acordo com as instituições e contextos, nas relações de gestão, de ensino e aprendizagem.

Também é importante ter presente que as políticas especificamente dirigidas ao nível médio começam a produzir o devido impacto em meados da década, quando se dá início gradual (em 1995) ao programa de Melhoria da Qualidade e Equidade da Educação Média (MECE-Media), que alcança cobertura universal apenas em 1997. A reforma curricular produz impacto no primeiro grupo de alunos em março de 1999 (1ª série do ensino médio) e alcançará o conjunto das séries da educação média quando a geração mencionada obtiver sua conclusão, no ano 2002.

Dois dimensões gerais da política educacional da primeira metade da década exerceram, contudo, forte efeito sobre a educação média: o aumento do financiamento por aluno (em 1994 era quase o dobro do que em 1990 (Quadro 1), para o qual contribuiu o financiamento público e também o privado, através de uma mudança legal (1993), que permitiu contribuições dos pais (financiamento compartilhado), e a decretação de um Estatuto Docente (1991 e 1995), que significou segurança no emprego, aumentos salariais substantivos para o conjunto da profissão docente e o estabelecimento de incentivos monetários para o desempenho de equipes docentes.

## 2. MATRÍCULA, COBERTURA, SAÍDAS

Caso seja considerado o tamanho, a organização por modalidades (geral, profissionalizante) do nível médio e suas relações com a educação superior, as marcas da década são as de expansão moderada, a mudança no perfil institucional do nível e um forte crescimento da educação superior, que redefine o caráter terminal da educação secundária para a maioria. Com efeito, a cobertura do sistema passa de 77% para 83%; a modalidade técnico-profissional cresce mais aceleradamente que a modalidade humanista-científica, chegando a 45% do total da matrícula; uma nova categoria de estabelecimento é aprovada: os polivalentes que, além da educação geral, passam a oferecer especialidades técnico-profissionais; diminui, de maneira radical, a seletividade da educação superior, ao multiplicarem-se as instituições e expandir-se a matrícula e, portanto, reduz-se a proporção de alunos para quem a educação secundária tem caráter terminal.

### **Sistema educacional: estrutura, tamanho, categorias de administração**

O sistema escolar do Chile está organizado num nível básico de oito anos de educação obrigatória, que atende ao grupo de idade entre os 6 e os 13 anos e um nível médio, não-obrigatório, de quatro anos de duração, que atende ao grupo de idade entre os 14 e os 17 anos, em duas modalidades: uma definida pelo caráter geral de seu currículo (humanístico-científico) e outra de tipo vocacional (técnico-profissional), que prepara para a inserção no trabalho.

A matrícula total do sistema escolar – níveis básico e médio – alcançou 3,38 milhões de estudantes, em 1999: 2,28 milhões em educação básica, com 98% de cobertura líquida (1998) no grupo de 6 a 13 anos, e 793.766 estudantes de ensino médio, com 83% de cobertura líquida (1998-99), no grupo de 14 a 17 anos. O sistema é atendido por 129.000 professores, em aproximadamente 9.000 estabelecimentos de educação básica e 1.600 de educação média.

Do ponto de vista administrativo, há três modalidades de estabelecimentos financiados pelo Estado: os da educação municipal, os particulares subvencionados e os estatais administrados por corporações,

□ □



que, em conjunto, atendem a cerca de 92% da matrícula; o restante corresponde à educação particular paga. As diferentes categorias têm os percentuais seguintes, em termos de matrícula de 1999:

Educação municipal: 54,8%

Educação particular subvencionada: 34,5%

Educação paga: 9,1%

Corporações<sup>10</sup>: 1,5%

A educação superior do país está organizada em três níveis: universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica, com uma matrícula total de 406.553 estudantes, em 1998 (70,7%, nas universidades), o que corresponde a uma cobertura, para o grupo de idade de 18 a 23 anos, de 27%, (o mesmo percentual em 1990: 19%).

### **Matrícula e Cobertura**

Os dados do Quadro 1 (ver anexo) revelam um aumento da matrícula entre 1990 e 1999, equivalente a 10,3%, que contrasta com a década precedente, na qual o aumento foi de 29,8%, e que revela o ritmo necessariamente mais lento do crescimento, quando se chega aos níveis de cobertura alcançados em 1990. Esta cresce 6 pontos percentuais, de 77% a 83%, entre 1990 e 1998<sup>11</sup>. A matrícula total experimenta uma baixa entre os anos 1990 e 1994, provavelmente associada a demandas do mercado de trabalho<sup>12</sup>. A partir de 1995, cresce de forma sustentada.

<sup>10</sup> Administração de liceus técnico-profissionais de responsabilidade de grêmios empresariais ou corporações *ad hoc*, com financiamento público via convênio e não subvenção, como o restante do sistema.

<sup>11</sup> O cálculo da cobertura pelo Ministério da Educação não corresponde exatamente ao da *cobertura líquida* utilizado pela UNESCO, já que a fórmula, além de excluir a defasagem etária (e, portanto, referir-se à cobertura líquida), inclui os jovens entre 14 e 17 anos matriculados em outros níveis: educação básica, especial, de adultos e superior.

<sup>12</sup> Para o período 1986-1999, a taxa de desocupação de jovens entre 15 e 24 anos teve uma média de 14,2%; os dois anos de mais baixa desocupação juvenil são 1992 (10,9%) e 1993 (11,0%). Elaboração Programa MECE-Media com base nos dados da OIT e INE (1999), baseados na Pesquisa Nacional de Emprego, Santiago.

O aumento da cobertura da educação média produz impacto de forma diferenciada nos diferentes grupos classificados de acordo com os níveis de renda. O Quadro 3 mostra que a distância entre o primeiro quintil (com 73,3% de cobertura, em 1990) e o quinto quintil (com 94,2% de cobertura, no mesmo ano), praticamente não varia entre início e fim da década (passa de 20,9 a 20,3 pontos de diferença). Pelo contrário, há encurtamentos de distância significativos dos quintis segundo e terceiro, com relação ao quinto. Com efeito, a lacuna entre o segundo e o quinto passa de 17,9 pontos para 13,6 pontos, entre 1990 e 1998; um encurtamento de distância equivalente a 24%. A evolução equivalente das distâncias entre os quintis terceiro e quinto representa um encurtamento de espaço correspondente a 32,1%. Em termos de equidade, é claro que há um avanço importante dos grupos médios e médio-baixos; a distância dos mais pobres, com relação aos 20% de maiores rendas, permanece praticamente inalterada, enquanto que seu espaço se alarga de modo significativo com o grupo de renda imediatamente superior (segundo quintil): de 3 pontos em 1990 para 6,7 pontos, em 1998.

O crescimento é consistente com a já mencionada alta valorização social da educação, como via de ascensão pessoal e social, e sua simultânea desvalorização, fruto do aumento médio dos anos de educação na força de trabalho. Sob o ponto de vista do bem-estar social, no Chile, durante os anos 90 (de acordo com uma estimativa da CEPAL), o mínimo de anos de educação requeridos, para contar com 90% ou mais de probabilidade de não cair na pobreza, era entre 12 e 14 anos (CEPAL, 1996). Como se verá, ao tratar o crescimento da educação superior, este nível é o que mais cresce na década.

### **Aumento da Matrícula Técnico-profissional**

O crescimento da matrícula e da cobertura se vê acompanhado por uma significativa mudança da importância relativa das duas modalidades da educação média, em termos de matrícula. Entre 1981 e 1999, a matrícula da modalidade profissionalizante duplicou, enquanto que, para o mesmo período, a matrícula da modalidade geral cresceu 11,2%, com o que a razão entre matrícula humanista-científica e

técnico-profissionalizante passou de 70,30 (1981) para 55,45 (1999)<sup>13</sup>. Os dados do Quadro 1 revelam, além disso, que esta evolução experimentou uma aceleração durante a década de 90. Com efeito, durante os anos 80, a proporção da modalidade geral, no total da matrícula, diminuiu 6,3%, diminuição que, para o período 1990-98, foi de 9,5%.

A evolução descrita é convergente com as expectativas educacionais e ocupacionais de grupos que, pela primeira vez, têm a oportunidade de completar sua educação secundária<sup>14</sup> e que vêem a opção técnico-profissional com vantagens em termos de emprego e renda, com relação à opção geral. No Chile, a modalidade técnica habilita para o exame de admissão à universidade e institutos profissionais, com o que a modalidade aparece com este duplo significado: qualificação específica para o mercado de trabalho e ponte para a educação superior. De fato, 71% dos alunos da modalidade técnica optaram pelo liceu por razões relacionadas com uma preparação para a vida de trabalho, enquanto que 27% o fizeram para obter um título técnico que permitisse prosseguir estudos pós-secundários. Aos cinco anos de egresso, 30% estão cursando ou realizaram estudos superiores (DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, UNIVERSIDAD DE CHILE, 1998).

O acima exposto, impulsionado pelos mecanismos da demanda, teve um correlato de política educacional na autorização, por parte do Ministério de Educação, nos anos 1992-1993, de uma categoria nova de estabelecimentos – “polivalentes” – que significou oferecer em instituições da modalidade humanista-científica, de forma paralela a seus planos e programas de estudos gerais, as correspondentes especialidades profissionais. Em 1999, havia um total de 306 liceus polivalentes (19% do total). A autorização dos liceus polivalentes, no início da década, e o

---

<sup>13</sup> Na América Latina e no Caribe, só Brasil, Argentina e El Salvador têm modalidades profissionalizantes que representam mais de 40% da matrícula secundária (MOURA CASTRO & CARNOY, 1998).

<sup>14</sup> Os dados revelam o salto intergeracional aludido: 51% das mães do universo de alunos que, em 1998, prestaram o SIMCE do 2º ano médio, alcançaram este nível de educação média, ou menos; 45% dos pais se encontram em tal situação. A expectativa dos pais: 99,2% crêem que o aluno completará sua educação média; 49% crêem que completará um nível de ensino superior (Ministerio de Educación. *Resultados de la prueba SIMCE 2º año medio, 1998*, dezembro de 1999).

apoio dado não foram consistentes com o processo paralelo de pesquisas e participação para fundamentar a reforma da educação média nem tampouco com as decisões curriculares de fins da década que, como se verá na seção 5, orientaram-se numa direção diferente das pressões da demanda por “especialidades técnicas”<sup>15</sup>.

### **As Saídas: Trajetórias Educativas Mais Longas, Aumento da Moratória Juvenil**

A situação do emprego na década mostra que o grupo de 15 a 24 anos tem mais do dobro de desemprego que a média do total da população<sup>16</sup>, o que é consistente não só com tendências gerais dos mercados de trabalho (para a diminuição do volume de trabalho), mas também com as lógicas de “concorrência”, que estão elevando os umbrais da qualificação-certificação das trajetórias educacionais e a moratória dos jovens.

A esse respeito, a expansão do terceiro nível é decisiva. O crescimento da matrícula da educação superior no período 1990-1999 foi de 65% (de 249.500 para 406.000 alunos), o que fez passar a cobertura do grupo de 18 a 23 anos de 19% para 27% (ALLARD, 1999). Em 1998, o sistema de educação superior teve 130.200 matriculados novos; os concluintes da educação média, nesse ano, foram de 146.300. Ainda que o primeiro número inclua alunos de outras promoções<sup>17</sup>, o antes exposto mostra que a educação média deixou de ser terminal para a imensa maioria dos que a completam, a competição por credenciais educacionais, que representem uma diferença em termos de emprego e renda, deslocou-se para a educação superior.

---

<sup>15</sup> Para a análise crítica desta política, coincidente com o curso de ação posterior da reforma a respeito. Ver: BELLEI, C. *Equidad social y expansión de la educación media técnico-profesional*. 1996.

<sup>16</sup> 5,7% em média, para a população total e 14/2% para o grupo de 15 a 24 anos, no período 1986-1999. Elaboração Programa MECE. Medida sobre a base de dados da OIT e INE (1999), baseados na Pesquisa Nacional de Emprego.

<sup>17</sup> 15% do total de inscritos nas provas do sistema de ingresso às universidades, em 1999, não pertenciam à promoção desse ano da educação média.

### 3. POLÍTICAS 1: FINANCIAMENTO, PROFESSORES, EXTENSÃO DA JORNADA

Nesta seção, como nas seguintes, serão abordadas as políticas públicas que, na década de 90, produziram impacto na educação média. Foram agrupadas segundo a ordem dos fatores que buscavam afetar, e não com o critério cronológico. Nesta seção trata-se das políticas pertinentes às condições mais gerais que afetam o funcionamento do nível de educação média: recursos financeiros, salários docentes, horas de trabalho. Na seguinte, a política de melhoria dos contextos e processos de aprendizagem, estabelecida no Programa MECE-Educação Média; e, na subseqüente, a mudança do currículo.

#### Financiamento

Entre os anos 1990 e 1998, o gasto em educação no Chile passou de 4,3% para 6,6% do produto bruto interno; este cresceu, além disso, a uma média anual de mais de 6% nesse período<sup>18</sup>. A já mencionada centralidade da educação para as pessoas e o projeto de país tem seu correlato mais claro na mudança de escala dos recursos destinados ao setor, como se pode apreciar em detalhe no Quadro 4. O gasto público em educação passa a ser mais do dobro, de 1.167 para 2.752 milhões de dólares (de igual valor) entre 1990 e 1998; o gasto por aluno cresce de forma concordante. Em 1996, segundo ano de implementação do programa MECE-MEDIA, o gasto por aluno do nível secundário ultrapassa o gasto por aluno de educação básica. Com referência a 1990, o nível médio, de forma consistente como prioridade de políticas formuladas em 1994 pela plural Comissão Nacional de Modernização da Educação, é o que mais cresce em termos de recursos.

A definição da reforma da educação média, como um objetivo nacional, foi acompanhada por recursos; o conjunto do nível, a partir de 1995, vê decisivamente transformada a base material de seu funcionamento.

---

<sup>18</sup> A cifra total de 1998 pressupõe que o gasto privado em educação não experimentou mudanças com relação a 1997 (último ano em que há dados sobre gasto privado, o que é uma subestimação (Quadro 4).

## **Fortalecimento da Profissão Docente**

Uma agenda de mudança em educação, centrada na qualidade e na equidade, não pode senão ter nos docentes seu pivô fundamental de implementação. Neste âmbito, os componentes das políticas em curso são: um aumento sustentado dos salários reais que, entre 1990 e 1998, melhoraram em 120%; um estatuto docente, que significa condições de trabalho protegidas e, ao mesmo tempo, a existência de incentivos para o desempenho, mediante bonificações anuais para as equipes docentes responsáveis de estabelecimentos localizados entre os 25% com melhores resultados de aprendizagem por região; e três programas destinados ao fortalecimento e atualização de suas capacidades: a) programa de reforma de 17 instituições formadoras de professores; b) programa de bolsas no exterior; e c) programa de capacitação para a implementação do novo currículo (NÚÑEZ, 1999; ÁVALOS, 1999; UNDURRAGA, 1999). A essa capacitação mencionada, deve-se acrescentar a que prevê o programa MECE, através de seus diversos componentes, detalhados na seção 4.

## **Extensão da Jornada**

Um componente central da reforma do sistema escolar chileno, em seu conjunto, é a ampliação de seu tempo de trabalho. Em 1996, o governo decide passar de um sistema escolar organizado em dois turnos de seis horas pedagógicas para outro capaz de oferecer uma jornada completa de 8 horas pedagógicas<sup>19</sup>. Isto implica uma melhoria absoluta no tempo de trabalho dos alunos nas disciplinas do currículo, bem como nas atividades extracurriculares. Significa, assim, atividade para apenas um grupo de alunos por estabelecimento, o que oferece um aproveitamento educativo fora da jornada de aulas, nas instalações, para alunos e professores, com importantes implicações formativas e impactos sobre a equidade (uma vez que se oferece um espaço pedagógico ao alunado que tem dificuldades para trabalhar em suas casas).

---

<sup>19</sup> Equivalente a 45 minutos.

A extensão do tempo de trabalho escolar significa passar de 33 para 42 horas pedagógicas por semana na 1ª e 2ª série do ensino médio (27% a mais de tempo), e de 36 para 42 horas pedagógicas por semana para as séries 3ª e 4ª do ensino médio (17% de tempo adicional) da modalidade humanista-científica. No caso da modalidade técnico-profissional, a mudança é de 38 para 42 horas semanais (10% mais de tempo). No total da educação média, uma vez completada a mudança, serão trabalhadas 1.216 horas cronológicas anuais (equivalentes a 1.621 horas pedagógicas). As implicações curriculares desta ampliação temporal são enormes: de fato, garantem que a maior riqueza e profundidade, demandada em cada âmbito do novo currículo, tenha assegurada a mais elementar das condições: o tempo suficiente para o trabalho de alunos e professores.

A implementação da jornada escolar completa supõe investimentos em infra-estrutura em torno de 3.700 estabelecimentos (tanto de educação básica como de média). Em termos de salas de aula, a exigência é de cerca de 20.000 unidades, suficientes para 760.000 alunos (26% do total da matrícula subvencionada). A jornada escolar completa é financiada mediante um incremento médio na subvenção de 34%, destinado a financiar a maior quantidade de horas docentes. Para o financiamento das exigências de infra-estrutura, tanto dos estabelecimentos municipais como dos privados subvencionados, o Estado estabeleceu um mecanismo especial de repasse de uma contribuição de capital, para as construções, aos estabelecimentos que o solicitassem até março de 2002. O investimento para a infra-estrutura e o equipamento necessário, para se ter toda a matrícula em jornada completa, é de 1.200 milhões de dólares, a ser executado entre 1998 e 2002 (CONCHA; JARA et al., 1999).

Em 1999, havia em regime de jornada completa, no nível médio, uma matrícula de 138.391 alunos (17,4% do total).

#### **4. POLÍTICAS 2: PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE E EQUIDADE DA EDUCAÇÃO MÉDIA**

Como se abordou anteriormente, as políticas da década de 90, referentes à educação secundária, combinam programas integrais de melhoria com reforma, e situam esta, posteriormente, ao esforço para

melhorar os contextos de aprendizagem de cada estabelecimento do sistema financiado com recursos públicos. Isto se concretiza de forma fundamental, através do Programa de Melhoria de Qualidade e Equidade da Educação Média (MECE-Média), de cobertura universal e de implementação no período de 1995-2000<sup>20</sup>.

Com 207 milhões de dólares (equivalentes a mais do dobro do investimento per capita do MECE-Básica, no nível primário)<sup>21</sup> e 6 anos de duração, o programa começa integrando 325 estabelecimentos, em 1995, aos quais se somam 440, em 1996, e 585, em 1997, terceiro ano de execução do programa, quando se alcança a cobertura do total de liceus subvencionados (1.350). O programa apresenta uma combinação de investimentos materiais e inovação em processos que produz impacto no conjunto da educação média subvencionada, transformando efetivamente sua base material e dando início a mudanças consistentes em suas relações de gestão e de ensino e aprendizagem.

O programa MECE-Média articula nove “componentes”, cinco dos quais correspondem a investimentos em meios de enriquecimento de contextos de aprendizagem. Os quatro restantes consistem na criação de novos espaços e relações de trabalho para docentes e jovens, destinados a melhorar o núcleo da relação pedagógica e a gestão da instituição escolar secundária, abri-la ao meio externo e potencializar sua capacidade de auto-avaliação e empreendimento.

---

<sup>20</sup> Existe, além disso, um programa focalizado em 51 estabelecimentos espalhados pelo país (Projeto MonteGrande), que representam 5% da matrícula e que foram definidos como “liceus de antecipação” da reforma, dinamizadores do resto do sistema, através de “melhores práticas” de gestão da inovação. Há um terceiro programa destinado ao desenvolvimento do modelo dual, na modalidade técnico-profissional, com 82 liceus participantes, em 1999, e 5.823 alunos, que realizam suas práticas em mais de 2000 empresas.

“Universal” se refere, neste contexto, ao conjunto de estabelecimentos subvencionados por recursos públicos, os quais equivalem a 92% da matrícula.

<sup>21</sup> Em média, o MECE-Educação Média investiu cerca de 34,5 milhões de dólares por ano, entre 1995 e 1999, nos liceus subvencionados (cerca de 25.000 dólares por estabelecimento por ano). A cifra anual mencionada equivale a 13% do gasto em subvenções da educação secundária do ano de 1996. O Programa é financiado em 16% pelo Banco Mundial. Sobre as relações dos programas MECE com esta agência multilateral. Ver: COX & ÁVALOS, 1999.



Do ponto de vista da estratégia de mudança e das inter-relações de um conjunto complexo de intervenções, o programa combina uma tríade de estratégias, que tornam concreta sua abordagem sistêmica “ação direta”, a partir do Ministério para os estabelecimentos (“de cima para baixo”); incentivos para a autogestão dos estabelecimentos (“de baixo para cima”), e instituição de “redes de apoio” externo às instituições. O conjunto está orientado para uma visão do esforço de melhoria e de mudança, em termos de aprendizagem, por atores e organizações, onde o importante se consegue através de processos em que se conjugam, de maneira gerativa, definições e iniciativas da cúpula e da base do sistema, que são de natureza prolongada, aberta e “indutiva”, mas regulada dentro de certos parâmetros orientadores; onde os incentivos e a competição têm um papel, mas também o têm a norma e o papel proativo do centro do sistema, a respeito dos setores mais vulneráveis; onde as novas idéias desempenham um papel crucial, mas também o fazem as “pressões fáticas”, estabelecidas pelos novos meios (bibliotecas, computadores, material didático) e os espaços e mecanismos, nos quais se desdobram novas práticas (concursos de projetos, contratação de assistência técnica externa, aquisições definidas com a participação da demanda).

### **Novos Meios: Enriquecimento das Oportunidades de Aprendizagem**

Os cinco componentes MECE, que correspondem a investimentos em novos meios, destinados a transformar a base material e de acesso ao conhecimento de alguns contextos de aprendizagem, diagnosticados no início da década, como pobres e anacrônicos, são: i) investimentos em infraestrutura e equipamento (instrumental para o funcionamento de novas bibliotecas); ii) textos de estudo para cinco disciplinas de currículo; iii) bibliotecas para cada estabelecimento; iv) material didático; e v) laboratórios de computação. Em fins de 1999, o conjunto desses componentes (exceto os textos correspondentes a duas áreas)<sup>22</sup> encontrava-se executado e implantado em todos os estabelecimentos subvencionados.

---

<sup>22</sup> O conjunto referido de componentes de investimento representa 138,8 milhões de dólares (67% do custo total do MECE-EM).

A seguir, destacam-se os componentes maiores: textos, bibliotecas e informática.

## **Textos**

No Chile, o Estado distribuía, antes, textos de estudo em nível secundário, herança de um passado de seleção social e baixa cobertura desse nível de ensino. No início da década, as pesquisas mencionadas na seção 1 tinham demonstrado que grande parte dos conteúdos disciplinares chegava aos alunos através do ditado em salas de aula e resumos mimeografados, produzidos pelos docentes. A respeito desta ação básica de distribuição de textos de estudo para cada aluno, acompanhada de um texto mais amplo, rico e explicativo para o docente, nas disciplinas de Língua, Matemática, Ciências, História, Ciências Sociais e Inglês, supõe-se um salto qualitativo. Trata-se de textos com amplitude e riqueza de conteúdos e possibilidades de uso, inovadores em sua forma, alinhados não apenas com as novas orientações curriculares, mas também com formas de organização textual novas, longe da linearidade tradicional e consistentes com o uso de uma pedagogia ativa e promotora de questionamento. Em termos de cobertura, esta foi avançando gradualmente a partir de 1997, quando se cobriu o 1º ano de ensino médio com textos de Língua e Matemática, para os graus superiores e outras disciplinas mencionadas. Em 1999, foram distribuídos textos a três das quatro séries do ensino médio, em Língua, Matemática e Inglês; em 2000, será incluída a 4ª série e as áreas que faltam (Ciências e História).

## **Bibliotecas**

A biblioteca ocupa um lugar de destaque na estratégia de mudança da qualidade dos liceus chilenos, não apenas no sentido elementar de que, em cada estabelecimento, deve haver um corpo de conhecimento que vá além dos textos de estudo e que seja o mais rico, variado e contemporâneo possível, mas também como apoio insubstituível para uma pedagogia que deve formar em certas habilidades, com referência ao trabalho, ao conhecimento e à informação que não podem ser

adquiridos senão vivendo a experiência da busca, seleção, hierarquização e uso de fontes variadas. Mais concretamente: as novas bibliotecas constituem uma base de realização para uma pedagogia que recorre, cada vez mais, ao trabalho de projetos. Se não existissem, sobretudo em contextos de pobreza, a pedagogia ficaria sem sustentação.

O que foi mencionado implicou um desenho do processo de seleção dos materiais das bibliotecas, que somou a capacidade de seleção de materiais, pelos peritos convocados, principalmente pelo Ministério de Educação, às definições das equipes docentes e, em alguns estabelecimentos, dos alunos, que escolheram, nos catálogos especialmente elaborados em função de seus interesses e projetos. Com a estratégia descrita, buscou-se somar as vantagens de uma seleção centralizada (que dá origem aos catálogos do caso), que se relacionam com elevadas exigências de qualidade e equilíbrio na representação das diferentes áreas, às vantagens de uma definição descentralizada, proveniente dos docentes, “de baixo para cima”, que faz com que não haja uma biblioteca idêntica à outra, na totalidade da educação média do país. E que, em troca, cada uma delas leve, desde o começo, a marca de uma definição própria, adequada às necessidades e prioridades localmente definidas. A coleção de livros e outros materiais, assim definida, compreende mais de mil títulos por estabelecimento e foi adquirida e distribuída em três etapas, entre 1995 e 2000 (COX & MEKIS, 1999).

## **Informática Educacional**

O componente de informática educacional do Programa MECE-Media, conhecido como Projeto Enlaces, teve como propósito geral o estabelecimento de uma rede interescolar de comunicação, através de computadores, entre alunos e professores de liceus e destes com o mundo externo, além do critério diretor de que apenas o investimento em infra-estrutura informatizada não basta para provocar mudanças significativas na qualidade da educação. Por conseguinte, a estratégia *Enlaces* tem seu foco nos docentes e respectivo domínio da nova tecnologia e suas possibilidades. Para tanto, desenvolveu uma rede de universidades que realiza um treinamento prolongado, em cada

estabelecimento, e tutela o processo de domínio, primeiro pelos docentes, depois pelos alunos, do uso do hardware e do software, no contexto educacional e da cultura de comunicação eletrônica (uso de correio, foros eletrônicos e Internet).

A ação do *Enlaces* consistiu na montagem de um laboratório de computação, que conta com 9 ou 12 equipes, no caso dos liceus, de acordo com a matrícula. As equipes são de última geração e têm capacidades multimidiáticas e de comunicação. O que é mais importante, estão conectadas a uma rede entre escolas e, como se disse, dessas com universidades que desempenham o papel de “tutoras” no processo de introduzir a nova tecnologia, em cada escola e liceu, capacitando 20 professores por estabelecimento, através de um processo de treinamento e de acompanhamento de dois anos<sup>23</sup>.

Em 1999, a rede interescolar de comunicação, através de computadores, alcançava o conjunto dos liceus subvencionados do país e 3.950 escolas básicas: um total de 5.300 estabelecimentos que atendem 90% da matrícula total do sistema escolar. O uso da rede<sup>24</sup> tem vastas implicações sobre a qualidade e equidade da educação escolar do país, ao colocar à disposição das escolas e liceus uma tecnologia de redes e informática que possibilita o acesso ao conhecimento e à informação

---

<sup>23</sup> *Enlaces* capacitou (desde 1993) aproximadamente 70.000 professores (dos níveis básico e médio), instalou 38.000 computadores, dotou os estabelecimentos de software educacional para apoiar as disciplinas dos programas de estudo e criou um *site Web* na Internet ([www.enlaces.cl](http://www.enlaces.cl)), que agrupa uma seleção de conteúdos e serviços educacionais relevantes para professores e alunos. A rede é coordenada por sete centros zonais, universidades que constituíram *Centros de Informática Educacional*, cuja responsabilidade é a de planejar e gerir o Projeto *Enlaces* em suas zonas.

<sup>24</sup> Os estabelecimentos da Rede *Enlaces* têm acesso completo à Internet desde março de 1999, quando a empresa Telefônica-CTC fez uma doação de 5.000 linhas telefônicas para o sistema escolar (incluindo toda a educação média). Doa também o uso gratuito de comunicações, durante 10 anos, a todos os estabelecimentos da rede. O crescimento do uso da Internet pelos estabelecimentos da Rede *Enlaces* experimentou um salto a partir do momento em que isto não reverte em custos para as universidades educacionais. A evolução das cifras médias, diárias, de consultas no site web de *Enlaces*, para os meses que vão de dezembro de 1998 a setembro de 1999, é eloqüente a respeito: dezembro de 1998: 4.015; janeiro de 1999: 4.665; fevereiro de 1999: 4.315 (mês de férias); março de 1999: 9.745; abril de 1999: 10.957; maio de 1999: 11.894; junho de 1999: 19.402; julho de 1999 (mês de férias): 15.968; agosto de 1999: 38.720; setembro de 1999: 53.290.

do mundo, redefinindo, de forma drástica, os limites do que é possível fazer e trabalhar no contexto escolar, nos aspectos curricular e pedagógico, e possibilitando o acesso aos mesmos recursos de informação e de intercâmbio cultural, independentemente da situação geográfica ou social, ao conjunto da matrícula.

### **Novos Espaços e Relações para a Renovação da Pedagogia**

Nesta categoria de componentes, situam-se: i) a instalação, em cada colégio e liceu, de um espaço permanente de discussão e atualização profissional dos docentes – Grupos Profissionais de Trabalho; ii) a criação de um espaço de atividades curriculares orientadas aos interesses dos jovens – atividades curriculares de livre escolha; iii) a instalação de um fundo de recursos para um concurso anual de Projetos de Melhoria Educacional, elaborados por equipes docentes; e iv) fundos para a contratação de assistência técnica, de forma independente, por parte dos estabelecimentos.

### **Grupos Profissionais de Trabalho**

O programa teve êxito, no que se relaciona com o estabelecimento, na maioria das instituições, de um espaço de desenvolvimento profissional docente, com funcionamento quinzenal, que é alimentado com materiais e apoio técnico e de procedimentos, por parte do sistema de supervisão do Ministério de Educação. Em sua versão máxima, funciona como instância permanente de dinamização da mudança pedagógica, através de um trabalho de definição, implementação, avaliação e redefinição de práticas; em sua versão mínima, opera como espaço de discussão coletiva e intercâmbio de informação e perspectivas sobre a marcha das inovações, numa cultura organizacional marcada por uma longa história de forte compartimentação do trabalho docente<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Não se pode falar de uma linha de ação importante do programa, neste âmbito, Gestão Diretora, que deve consistir em apoio mediante treinamento, oficinas e materiais, para a modernização das práticas de gestão de reitores e diretores de estabelecimentos.

O total de docentes participantes nos Grupos Profissionais de Trabalho é de aproximadamente 25.000, de um total de 30.000 docentes, no nível secundário. Na atualidade, funcionam 2.700 grupos, pouco menos de 3 grupos por estabelecimento, em média. De acordo com os próprios docentes, a frequência média é de 78,3%. Cerca de 9,5% dos professores de ensino médio declararam que não participam (CIDE, 1999).

### **Atividades Curriculares de Livre Escolha para os Jovens**

Este espaço tem por objeto redefinir a relação de alienação de muitos jovens com o liceu – particularmente em contextos de pobreza –, estabelecendo um conjunto de oficinas (atividades curriculares de livre escolha), que funcionam aos sábados e na época de férias, abordando temas próximos às necessidades expressivas e de recreação de alunas e alunos, como arte, comunicação, esporte e meio ambiente.

As oficinas têm uma forte marca juvenil, pois são coordenadas e dirigidas por docentes especialmente contratados para isso. É um êxito deste componente o fato de ter estabelecido bases para uma redução da distância entre a cultura juvenil e os docentes, por um lado, assim como entre os jovens e seu liceu. Desse modo, em contextos de pobreza, as oficinas exercem um impacto social direto, ao diminuir o tempo livre em situações de risco e aproveitar a força associativa dos jovens em atividades, que, além de serem recreativas, em suas expressões mais bem-sucedidas, buscam promover as capacidades de criatividade, planejamento e empreendimento (WEINSTEIN, 1998).

Cerca de 24% (162.279 jovens) do total da matrícula subvencionada participam, de forma permanente, dessas oficinas (dados de 1998 e 1999); sete oficinas, em média, por estabelecimento; 21 jovens, em média, por oficina (PÉREZ & MECKLEBURG, 1999).

### **Projetos de Melhoria Educacional**

O Programa MECE estabeleceu um mecanismo de competitividade da capacidade de resposta em equipe dos professores aos desafios de

melhoria da aprendizagem, que consiste no financiamento público de um conjunto de Projetos de Melhoria Educativa (PME). Tais projetos são gerados pelos liceus que competem, anualmente, por esse financiamento, num marco institucional que avalia a qualidade dos projetos, em termos de seu impacto potencial sobre a aprendizagem de competências fundamentais. O estabelecimento que conquistar um PME torna-se credor de uma quantidade de recursos, num valor médio de US\$ 12.000 (variável de acordo com a matrícula), e de um Pacote de Apoio Didático (televisor, videogravador, retroprojetor, etc., num valor aproximado de US\$ 1.500).

Entre 1996 e 1999, em quatro concursos anuais, foram aprovados 846 projetos, o equivalente a 62,6% do total de estabelecimentos subvencionados de ensino médio.

Os projetos dos liceus devem ter como objetivos específicos elevar os níveis de êxito nas áreas de currículo do sistema escolar, ou seja, dos conhecimentos e habilidades culturais básicos nas áreas de língua oral e escrita, matemática, ciências sociais, artes, estratégias metacognitivas de aprender a aprender e desenvolvimento ético e afetivo. Contudo, no que diz respeito a qual dessas competências dar prioridade ou a qual combinação delas, bem como ao modo de obter impactos positivos sobre o aprendiz, cada grupo docente tem completa autonomia. A estratégia PME combina, assim, definições e recursos do centro do sistema com iniciativas que surgem dos liceus.

Na maioria dos casos, o processo de elaboração e execução em equipe de um PME tem importantes efeitos positivos sobre a cultura de gestão dos docentes. Mas isto não é, certamente, garantia de impacto sobre o aprendiz. Sob esta perspectiva, desempenham um papel determinante os cruzamentos deste componente com a reflexão pedagógica que o Grupo Profissional de Trabalho promover, ou não, e com a pressão de mudança, “de cima para baixo”, exercida pelo novo currículo e suas definições de objetivos de aprendizagem mais exigentes a serem obtidos por todos.

### **Assistência Técnica Contratada pelos Estabelecimentos**

O programa inclui um mecanismo adicional de apoio aos estabelecimentos, que consiste numa rede de assistência técnica de caráter nacional, organizada num Diretório de Assistência Técnica, que contém a in-

formação básica sobre a oferta de serviços e de recursos a cada estabelecimento para poder contratar, de forma autônoma, os apoios técnicos externos funcionais para seu projeto educacional<sup>26</sup>. O Diretório está integrado, basicamente, por equipes das universidades e, em menor medida, por equipes de profissionais de consultoria e empresas.

## **5. POLÍTICAS 3: REFORMA CURRICULAR DA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA**

A reforma curricular da educação média responde a uma agenda de mudanças que inclui três tipos de necessidades. Em primeiro lugar, a de redefinir a regulação centralizada do currículo, abrindo espaços para sua elaboração pelas unidades educacionais. Em segundo, a de resolver o anacronismo da estrutura do ensino médio, com uma separação curricular forte entre suas duas modalidades, a partir da 9ª série (ou 1ª série média), julgada prematura. Em terceiro lugar, as vinculadas com a atualização, contextualização e enriquecimento de seus objetivos e conteúdos.

A reforma do currículo produz impacto e reorganiza o conjunto da educação secundária, a partir de 1998. Sua implementação está em pleno desenvolvimento (culmina no ano de 2002), num marco caracterizado pela ausência de conflitos dentro do campo educacional e de reconhecimento social e político que vai além da educação, simplesmente.

### **Processo de Elaboração de Base Profissional e Institucional Ampla e Participativa**

A elaboração da reforma curricular combinou processos de natureza técnica por parte do Ministério da Educação, que convocou equipes externas de acadêmicos e professores de sala de aula, com processos de consultas amplas e negociação.

---

<sup>26</sup> Recursos equivalentes a aproximadamente 2.780 dólares por estabelecimento, na vida do programa.



A fase mais importante do processo, que abrangeu três níveis de consultas<sup>27</sup>, foi realizada em 1997 com o conjunto dos professores de ensino médio, tendo o tríplice propósito de melhorar a proposta curricular, com a visão e experiência do magistério, iniciá-los nesta reflexão crítica sobre os conteúdos presentes da educação média e obter consenso nas mudanças requeridas. A proposta de mudanças foi organizada em um livro *Mineduc*, 1997, distribuído a todos os estabelecimentos, com três semanas de antecedência a um dia de interrupção de aulas (20 de junho de 1997), em que o conjunto da educação média do país respondeu a instrumentos de discussão, avaliação e sugestões acerca da proposta ministerial. O processo de consulta foi levado a cabo com um alto grau de participação e tomou forma na resposta pelo estabelecimento (com referência a aspectos de estrutura e viabilidade das mudanças) e por departamentos disciplinares (em relação aos objetivos e conteúdos de cada disciplina) a questionários que continham perguntas fechadas e abertas<sup>28</sup>. A proposta ministerial obteve altos níveis de aprovação, em todas as suas dimensões, com exceção de uma, bem como sugestões de melhoria por disciplina e outras mudanças que foram aceitas<sup>29</sup>. A maioria dos professores da modalidade técnico-profissional rejeitou a extensão da formação geral em dois anos, com a conseqüente diminuição do tempo para a formação profissional.

---

<sup>27</sup> Abrangeu: um conjunto de pouco mais de cem instituições-clave, um grupo representativo de professores de todo o país (agrupados por disciplina), o conjunto do magistério de educação média, por estabelecimento.

<sup>28</sup> Participou da Consulta Nacional um total de 31.614 professores (acima de 90% do total) de 1.595 estabelecimentos de educação média do país (97,1% do total).

<sup>29</sup> Foi incluído um setor – (Indústria) Química – e oito novas especialidades na Formação Diferenciada técnico-profissional, elevando o total de 36 a 44; diversos perfis da educação técnico-profissional receberam mudanças parciais e outros, uma modificação total. Em Linguagem e Comunicação foram incorporados conteúdos de gramática e ortografia e se definiu um repertório de autores e obras, dentro do qual os professores iriam selecionar um mínimo de seis obras obrigatórias por ano, para leitura de seus alunos e alunas; foram incorporados novos conteúdos em Matemática, aumentando sua extensão temática e elevando seu nível, etc.

Dos 12.888 departamentos disciplinares, que responderam à pergunta se eliminariam conteúdos daqueles propostos pelo Ministério da Educação, apenas cerca de 20% responderam afirmativamente; em troca, um terço deles respondeu afirmativamente diante da possibilidade de acrescentar conteúdos (MINEDUC, UCE, 1998).

A proposta ministerial questionada destinava um tempo para a formação profissional (Formação Diferenciada Técnico-Profissional) de 45% a 55% do tempo total na 3ª e 4ª série do ensino médio. Depois da constituição, pelo Ministro da Educação, de uma Comissão Técnica *ad hoc*, com representantes do campo da educação técnica (professores, empresários, Igreja, fundações, municípios) e de um processo de busca de acordo e apoio às mudanças por esse campo, o Ministério, sem modificar sua proposta de estrutura e, portanto, de extensão da formação geral até a segunda série (10ª), outorgou mais tempo à formação profissional nas 11ª e 12ª séries (68% do tempo, enquanto não se completava a extensão da jornada; 71% do tempo total, com extensão da jornada). Isto foi aceito pela Comissão Técnica e as mudanças, em processo de implementação, não foram objeto de conflito.

Por mandado legal, o novo currículo elaborado pelo Ministério de Educação e modificado pelo processo de consulta descrito foi apresentado, para sua aprovação, ao Conselho Superior de Educação, instância criada pela Lei Orgânica Constitucional de Ensino (LOCE) de 1990<sup>30</sup>. O Conselho solicitou, como componentes obrigatórios da formação geral na 3ª e 4ª série do ensino médio, duas disciplinas científicas (e não uma, como propunha o documento do Ministério de Educação). No caso da formação diferenciada técnico-profissional, o Conselho requereu que se reparasse a desestruturação de objetivos formativos gerais, relevantes para uma vida, e não só para um posto de trabalho, em algumas especialidades de formação diferenciada da modalidade técnico-profissional.

### **Regulação: Descentralização Curricular Equilibrada**

A mencionada Lei Orgânica de 1990 definiu uma mudança regulatória maior na direção da descentralização do currículo. Com efeito, a LOCE estabeleceu a distinção entre marco curricular nacional e planos e programas de estudo, deixando a definição desses nas mãos dos estabelecimentos e, subsidiariamente, do Ministério da Educação. O conjunto das dinâmicas de mudança do currículo na década se situa dentro da

---

<sup>30</sup> Esta lei foi aprovada no último dia do governo militar, 10 de março de 1990.

distinção aludida e suas interpretações minimalistas ou maximalistas, em relação às características do marco curricular nacional, bem como centralizadoras ou descentralizadoras, no que diz respeito à elaboração dos programas de estudo que “baixam” ou realizam esse marco.

No que se refere à definição do marco obrigatório de objetivos e conteúdos, em nível nacional, a política curricular da reforma optou por um critério maximalista: em relação ao ponto inicial, sem dúvida que o marco curricular nacional constitui um “teto” ou horizonte, e não um “pisso”. A respeito do segundo dilema, a opção foi a de um caminho misto, no qual os programas de estudo, que o Ministério da Educação elaboraria, seriam específicos e, nesse sentido, “diretivos”, mas ao mesmo tempo abertos, com múltiplos pontos de decisão para os docentes.

## **Estrutura**

O Chile respondeu ao dilema secular da educação média massificada – como organizar suas funções de preparação para a educação superior e para o mercado de trabalho – através de uma reforma de currículo, reforma que é levada a cabo dentro da organização institucional do ensino médio em duas modalidades de liceus: humanista-científicos e técnico-profissionais.

De acordo com um trabalho recente de Moura Castro & Carnoy (1998), as questões cruciais que demandam reposta hoje em dia, em relação à organização da educação secundária, são:

- a) Onde situar a preparação orientada para o trabalho?
- b) Quando oferecê-la: cedo ou tarde?
- c) Grau de separação desta preparação para o trabalho em relação à educação acadêmica geral.

A reforma da educação secundária no Chile respondeu ao primeiro dilema de forma conservadora, com referência à sua tradição, sem modificar limites institucionais existentes: a formação especializada orientada para o trabalho se concretizaria em estabelecimentos técnico-profissionais de nível médio, diferentes dos estabelecimentos de

educação geral<sup>31</sup>. Quanto ao segundo e terceiro dilemas, a reforma inova, de maneira decisiva, postergando em dois anos o início da formação especializada (dos 14 aos 16 anos; ou da 9ª série para a 11ª do ciclo escolar) e diminuindo, tanto no tempo como nos conteúdos e abordagem, a distância entre a experiência formativa geral e a especializada, orientada para o trabalho.

A reforma curricular da educação média mudou o caráter da distinção tradicional entre educação geral e profissionalizante, estabelecendo as categorias de Formação Geral e Formação Diferenciada. Esta mudança redefine a diferença das duas modalidades da educação secundária, ao estabelecer uma formação geral de novo tipo em suas duas primeiras séries, independente do tipo de liceu – geral ou técnico – em que se ofereça; mudam de sentido e conteúdos os dois primeiros anos da educação técnico-profissional. Abre opções de diferenciação nos dois últimos anos da modalidade humanista-científica, que não tem precedentes em seu caráter e projeções e, por último, reduz drasticamente a dispersão das opções no ciclo diferenciado da modalidade técnico-profissional (ao passar de mais de 400 especialidades para 44).

O conceito de Formação Geral redefine, de maneira importante, a divisão entre educação humanista-científica e educação técnico-profissional, porque estabelece um mesmo espaço temático e formativo, para ambas as modalidades, nos dois primeiros anos da educação média, que ocupa a maior parte do tempo de trabalho escolar. Desse modo, define objetivos e conteúdos comuns para uma proporção significativa do tempo, nos últimos dois níveis.

A Formação Geral está longe de reproduzir o currículo humanista-científico tradicional na educação técnico-profissional; supõe uma mudança na concepção curricular. Seus objetivos e conteúdos buscam superar o dualismo acadêmico/técnico, articulando uma preparação orientada tanto para o trabalho como para o estudo. Esses objetivos e conteúdos significam uma mudança para a modalidade humanista-científica, porque se orientam para sua contextualização e aplicação na vida das pessoas;

---

<sup>31</sup> Embora com o matiz colocado pelos liceus “polivalentes” autorizados no início da década (19% do total dos liceus) , ou seja estabelecimentos que podem oferecer planos de estudo de ambas as modalidades. sob o mesmo teto.

paralelamente, implicam uma mudança para a modalidade técnico-profissional, porque estão articulados para desenvolver capacidades gerais e transferíveis, aplicáveis a domínios e desempenhos práticos em contextos produtivos muito mais amplamente concebidos que um posto de trabalho e que, ademais, possibilitam trajetórias educacionais no terceiro nível.

A Formação Geral responde às necessidades de um processo de formação humana integral nas condições socioculturais contemporâneas. Estas necessidades foram explicitadas consensualmente, em nível político e técnico, em termos de requerimento de formar o conjunto dos jovens do país em competências básicas, fundamentais para o crescimento, identidade e auto-afirmação pessoal, para qualquer trajetória profissional ou de estudos e para as perspectivas de integração cultural, política e de desenvolvimento do país. Estas competências básicas foram categorizadas como tendo referência a:

- capacidades fundamentais (de linguagem, comunicação e cálculo);
- disposições pessoais e sociais (relacionadas com o desenvolvimento pessoal, a auto-estima, a solidariedade, o trabalho em equipe, o autocontrole, a integridade, a capacidade de empreender e a responsabilidade individual, entre outras);
- aptidões cognitivas (capacidades de abstração, de pensar em sistemas, de aprender, de inovar e criar);
- conhecimentos básicos (do meio natural e social, das artes da tecnologia, da transcendência e de si mesmo).<sup>32</sup>

A Formação Geral inclui nove áreas características de aprendizagem (algumas das quais estão especificadas em mais de uma disciplina), com componentes humanísticos, artísticos, científicos e tecnológicos (Religião é obrigatória para os estabelecimentos, optativa para os alunos e suas famílias). O conjunto está fundamentado em critérios de formação contextualizada na resolução de problemas e as orientações morais dos Objetivos Fundamentais Transversais.

---

<sup>32</sup> Definições sobre “Formação Geral de Qualidade para Todos” da Comissão Nacional para a Modernização da Educação, bem como sobre “Competências Essenciais”, do Comitê Técnico desta. Ver: *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, 1995.

A Formação Diferenciada agrupa os objetivos e conteúdos obrigatórios correspondentes aos diferentes planos de diferenciação ou de especialização que oferecerá a educação média em suas duas modalidades. Inicia a partir da 3ª série do ensino médio (11ª série) e poderá variar, de um liceu para outro, segundo os planos de especialização que ofereçam, de acordo com os interesses e aptidões dos alunos, e com as definições curriculares dos estabelecimentos. Do ponto de vista do desenvolvimento pessoal, o âmbito da formação diferenciada se baseia na necessidade de atender às aptidões e interesses pessoais, e às disposições profissionalizantes de alunos e alunas, harmonizando suas opções com os requisitos do desenvolvimento produtivo, social, cultural e de cidadania do país e da região ou localidade.

No caso da educação média humanista-científica, a Formação Diferenciada consiste em objetivos e conteúdos curriculares que expandem ou aprofundam disciplinas da Formação Geral, que supõem a dedicação de um tempo adicional e que buscam responder a aptidões, interesses ou expectativas de saída dos alunos. A Formação Diferenciada articula – em cada um de seus canais ou opções – um número reduzido de disciplinas. A decisão, no que diz respeito a tais canais ou opções de diferenciação, corresponde aos estabelecimentos, tanto em seu número como em sua composição (ou seja, quantidade de opções e combinação de disciplinas que constituem cada uma delas). Simultaneamente, os objetivos e conteúdos mínimos obrigatórios de cada disciplina, em seu nível de Formação Diferenciada, são definidos pelo marco curricular nacional.

Nesta dimensão, o plano da arquitetura curricular é livre, dentro de certas regras de composição sobre o número de planos e o tempo total determinado para eles, enquanto que seus componentes são definidos pelo marco curricular nacional. Com isto, cumpre-se o critério político de salvaguardar certa unidade na provisão de oportunidades, bem como de deixar que estas se organizem segundo definições locais, que outorgam diversidade e riqueza para o sistema, em seu conjunto.

No caso da educação média técnico-profissional, a diferenciação alude à formação especializada, que se define de acordo com objetivos terminais (agrupados em perfis de saída), correspondentes a 13 setores ocupacionais e 44 canais de especialização. Os 13 setores ou famílias

ocupacionais, em que se ordenam os objetivos terminais desta modalidade, são: madeireiro, agropecuário, alimentação, construção, metal-mecânico, eletricidade, químico, marítimo, mineral, gráfico, confecção, administração e comércio, programas e projetos sociais.

Os perfis elaborados têm o propósito de responder a padrões de qualidade de acordo com as exigências de um mundo produtivo que se desenvolve numa economia competitiva e internacionalizada. Ao mesmo tempo, representam instrumentos que promovem a equidade ao assegurar que as especialidades considerem uma base comum compartilhada na ordem nacional e de nível adequado, ao expressar o mínimo e fundamental que deve aprender todo aluno ou aluna do país, que curse esta especialidade. Por último, são objetivos transversais da formação diferenciada técnico-profissional, orientados para a vida, e não apenas para um posto de trabalho, entre outros mais específicos, as capacidades de planejamento e gestão, de iniciativa pessoal e trabalho em equipe, o espírito empreendedor e as relações baseadas na confiança mútua e responsável.

### **Objetivos e Conteúdos: Reorientação, Enriquecimento**

Além dos traços organizacionais descritos, o novo currículo da educação média busca proporcionar uma experiência formativa que responda, de maneira apropriada, ao duplo desafio de oferecer oportunidades de aprendizagem de novas competências, mais complexas e demandantes que as do passado, bem como identidades, ou seja, sentidos que proporcionem respostas adequadas às exigências do futuro.

O novo marco curricular e os programas de estudo que o especificam estão fundamentados numa mudança de orientação e de ênfase, que pode ser descrita como a passagem da comunicação da enciclopédia para o desenvolvimento de habilidades susceptíveis de dar acesso ao conhecimento como princípio orientador maior. Juntamente com transferência de um acúmulo de saberes (cuja seleção é cada vez mais difícil pela superabundância de informação e conhecimento, bem como pela velocidade de sua mudança), adquire importância central a formação em critérios e esquemas de compreensão, manejo de métodos e de capacidades para selecionar e discernir, bem como competências

que permitam crescer e adaptar-se a esses conhecimentos e à sociedade em mudança. O novo currículo especifica estas competências em termos de concluintes com maiores capacidades de abstração, pensamento sistêmico, experimentação e interesse de “aprender a aprender”, comunicação e trabalho colaborador, resolução de problemas, manejo da incerteza e adaptação à mudança.

O novo currículo da educação secundária propicia, desse modo, uma intensificação da formação moral, através de um conjunto de objetivos transversais, que respondem à crise de socialização e sentido do presente (TEDESCO, 1998).

Em termos de atualização, existem, no novo currículo da educação secundária, três áreas de objetivos e conteúdos novos:

- Objetivos transversais de formação intelectual e moral, que devem trabalhar todas as disciplinas e a cultura do liceu ou colégio, como um todo, referentes a: crescimento e auto-afirmação pessoal; desenvolvimento do pensamento; formação ética; a pessoa e seu entorno (familiar, social, profissional, de cidadania).
- Objetivos transversais de informática, que têm o propósito de proporcionar a todos os alunos e alunas as ferramentas que lhes permitirão manejar o “mundo digital” e nele se desenvolver de forma competente<sup>33</sup>.
- Educação tecnológica, cujo propósito é o desenvolvimento das habilidades e conhecimentos necessários para identificar e resolver problemas, nos quais a aplicação de tecnologias significa uma contribuição à capacidade de vida das pessoas, bem como à sua compreensão do mundo tecnológico, fazendo-as consumidoras críticas e informadas.

Por último, a reforma curricular cuidou de não se acoplar as posições metodológicas; em troca, as atividades, nas quais se especificam

---

<sup>33</sup> Estes objetivos têm sua base material de realização no Projeto Enlaces e a cobertura universal dos liceus e colégios subvencionados, em julho de 1999, tanto com computadores de capacidades multimidiáticas, como com capacitação dada aos docentes, software e comunicação entre os estabelecimentos, com universidades e acesso *full*, sem custos para os estabelecimentos, à Internet.



objetivos e conteúdos dos novos programas de estudo do Ministério da Educação, procuram estabelecer equilíbrios metodológico-didáticos entre polaridades (de diferentes níveis, mas importantes na visão e debates docentes) como as seguintes: letivo/ativo; trabalho individual/grupal; busca bibliográfica/observação e práticas; descoberta/exercitação.

## 6. RESULTADOS E PROSPECTIVA

Com a mudança de século, a educação secundária do Chile se encontra imersa num processo de transformação que a situa verdadeiramente afastada da situação de 1990.

A evidência, produto de avaliação de diferentes tipos (amostras, censos), e a evolução de indicadores convencionais sobre fluxos mostram que o processo de mudança mencionado já afetou contextos e relações de aprendizagem, de forma significativa; por outro lado, seu impacto sobre êxitos de aprendizagem, embora positivo, ainda é fraco. Uns e outros mantêm fortes marcas de iniquidade em sua distribuição social.

Uma avaliação externa integral da efetividade do programa MECE-Media, fundada em pesquisas e entrevistas, numa amostra de 9.184 alunos e 2.235 professores e administradores, representativa do país, realizada no segundo semestre de 1999 (CIDE, 1999), aponta, como resultado global, que:

- os novos meios de aprendizagem não só estão em todos os contextos de aprendizagem, como também são colocados em prática;
- as práticas de trabalho de alunos e professores estão evoluindo de modo consistente, das formas quase exclusivamente letivas para formas mais ativas indagatórias e variadas em suas estratégias de acesso ao conhecimento e de trabalho com ele;
- processos participativos em escala maciça, tanto de professores como de alunos e, em menor escala, de administradores, operam de forma permanente, contribuindo, de modo significativo, para desburocratizar e enriquecer o clima do liceu subvencionado chileno, que é reconhecido e apreciado pelos

alunos que, de forma imensamente majoritária, expressam sua satisfação a respeito do trabalho de aulas e do seu liceu.

Junto com a permanência de modalidades tradicionais de ensino (dois terços dos alunos afirmam que o professor sempre explica, enquanto a metade deles sustenta que o professor sempre dita e usa o quadro-negro), começaram a ter presença generalizada, novas formas de dar aula. Mais de 70% dos alunos afirmam que, nas aulas se trabalha em equipe e se utilizam diversos livros; mais de 80% indicam que as matérias são abordadas resolvendo problemas concretos e 50% manifestam que se lhes fomenta a leitura individual em aulas. Dois terços dos jovens declaram que utilizam, com freqüência, a biblioteca para suas atividades de aprendizado (CIDE, 1999).

Se ao que foi mencionado pelos alunos, com referência a métodos de trabalho, somar-se a evidência proveniente dos professores, surge um quadro de mudança gradual consistente na sala de aula. Conforme se pode ver no Quadro 5, a maioria dos professores declara que emprega diversos recursos de aprendizagem, no desenvolvimento de suas aulas, com uma freqüência que é indicação clara do início do novo, em nível de sistema: quatro de cada cinco professores usam, freqüentemente, textos de estudo com seus alunos, enquanto que três de cada quatro docentes trabalham com materiais didáticos e ocupam a biblioteca para suas aulas; por outro lado, quem nunca utiliza tais recursos constitui uma fração marginal.

Apesar da enorme novidade, que implica o uso da informática para o trabalho docente, um terço deles assumiu a computação como uma ferramenta pedagógica para com seus alunos e o grupo de professores que ainda se mantém completamente à margem desta tecnologia, ficou reduzido a um quarto.

As mudanças em curso, nos contextos de aprendizagem, coincidem com diminuições significativas das taxas de repetência e evasão, a partir de 1995. O percentual médio de alunos reprovados anualmente, no conjunto da educação média, oscilou em torno dos 12% entre 1990 e 1995; nos três anos seguintes, esta taxa baixou de maneira gradual, até chegar a ser de 8,3%, em 1998. Deve-se levar em conta, além disso, que esta redução da taxa de reprovação tem lugar sobre uma base de cobertura mais ampla. Algo similar ocorre com a taxa de evasão, que baixou de forma consistente, desde 1995, ano em que foi de 12,5%, para 10%,

em 1997 e 6%, em 1999 (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, 1999)<sup>34</sup>.

Nas melhorias indicadas, persistem, como já se mencionou, desigualdades marcantes, de acordo com a origem socioeconômica dos jovens.

O impacto sobre a aprendizagem, medido por testes padronizados de escala censitária, é leve em Língua e significativo em Matemática. A avaliação nacional de resultados de aprendizagem, em ambas as disciplinas, aplicada aos alunos da 2ª série média de todo o país, em 1998, e que pôde ser comparada com o que se obteve de resultados da mesma prova, em 1994 (depois de um estudo de *equating*, no qual ambos os instrumentos foram aplicados a uma mesma amostra de alunos), apontou um avanço de 3,3 pontos percentuais em Matemática e estabilidade no resultado de Língua. Ao mesmo tempo, 69,4% do total de estabelecimentos experimentaram incremento de algum nível em suas pontuações de Matemática, e 53,7% deles em Língua (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1999).

### Que Fase, de Que Evolução?

Os resultados descritos, convergentes em seu significado de melhoria e transformação, falam do início de um processo de mudança, cujas fases (em termos de tempo) não devem ser perdidas de vista: iniciou-se, em 1995, num subconjunto de liceus e, em 1997, no conjunto total<sup>35</sup>.

De uma perspectiva de evolução da educação média, em seu conjunto, cabem poucas dúvidas de que o processo de mudança já superou o limiar crítico em que podia ser revertido ou diluído, e que se encontra numa fase de acumulação e de crescente importância: componentes-chaves

---

<sup>34</sup> No decréscimo notado, provavelmente, influem não só as políticas de reforma da educação secundária, mas também as oscilações do mercado de trabalho. Em especial, a queda de três pontos na evasão, em 1999, com relação a 1998, pode estar significativamente associada ao fato de que, em 1999, foi o ano de mais alto desemprego de toda a década.

<sup>35</sup> Segundo Michael Fullan (1999), em sua experiência (norte-americana, canadense), “[...] pode-se melhorar uma escola primária em cerca de 2-3 anos; escolas secundárias, em cerca de 5-6 anos; distritos educacionais (obviamente, dependendo do tamanho) entre 6-8 anos. Não sabemos quanto tempo levaria em estados ou países”.

da transformação, como o currículo e a jornada ampliada, só agora estão entrando em cena, numa obra preparada ampla e cuidadosamente para acolher essas novas “peças”.

Se o que foi dito acima for correto, a perspectiva da reforma da educação média no Chile é de acumulação e progresso, numa mudança paulatina, cujos pilares foram estabelecidos e cujos próximos passos fundamentais, não necessariamente consecutivos, parece-nos que são os seguintes:

- Finalização da implementação do novo currículo: passagem de uma formulação, pactuada em nível nacional, de objetivos e conteúdos de aprendizagem desejados, para um currículo posto em prática primeiro e apenas depois bem-sucedido nos alunos.
- Estabelecimento de padrões de êxito como metas publicamente comprometidas e avaliáveis de aprendizagens a serem obtidas, e que operam como parâmetros reguladores da gestão, tanto em nível de estabelecimento e de subsistemas (locais ou regionais) como de país, em seu conjunto.
- A intensificação dos esforços em prol da equidade. Objetivos e conteúdos mais ricos e exigentes, em contextos de pobreza material e cultural, colocam a necessidade de se criar e implementar estratégias de discriminação positiva que, até agora, diferentemente do caso da educação básica, não foram abordadas e que devem responder, de forma efetiva, às necessidades diferenciadas de apoio para a aprendizagem dos grupos com menor capital cultural.
- A elaboração de respostas às necessidades de educação, ao longo da vida, que as novas relações entre trabalho, capacitação e educação técnico-profissional exigem.

Na última década do século XX, as políticas educacionais conseguiram estabelecer, na educação média do Chile, meios e princípios de mudança, que estão demonstrando sua efetividade na maioria dos fatores-chave determinantes do nível educacional de um país. Nisso desempenhou um papel decisivo a continuidade do esforço. Para o futuro, o progresso na mudança gradativa e os novos desafios mencionados

dependerão tanto dos processos de descoberta, apreciação e aprendizagem de novas práticas, na base do sistema, como das decisões políticas e técnicas em sua cúpula. O que deve ser destacado é que os consensos sociais e políticos, sobre a centralidade e natureza das mudanças requeridas na educação média, articuladas no início da década de 90, estão mantidos no começo do século XXI. Isto é, uma base sólida para que o sistema escolar secundário possa contar com os tempos longos exigidos para que a evolução nas práticas e critérios orientadores de sua base profissional tenha lugar, assim como um marco de políticas que garanta a manutenção do impulso transformador.

## BIBLIOGRAFIA

- ALLARD, Raúl. Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción en educación en Chile. *Estudios Sociales*, Santiago, CPU, n. 102, 1999.
- ÁVALOS, Beatrice. Mejoramiento de la formación inicial docente. En: GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.
- BELLEI, Cristián. Equidad social y expansión de la educación media técnica profesional. *Proposiciones*, Santiago, SUR, n. 27, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. *La distinction*. París: Éditions du Minuit, 1979.
- CALVO, Gloria. *La educación secundaria: un ejercicio de lectura*. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago: UNESCO-OREALC, 1997. (Boletín n. 42).
- CARIOLA, Leonor y COX, Cristián. La educación de los jóvenes: crisis de la relevancia y calidad de la enseñanza media. En: *Los jóvenes en Chile hoy*. Santiago: CIDE, CIEPLAN, INCHI, PSI PIRQUE, SUR (Generación-compiladores), 1990.
- CARIOLA, Leonor y LABARCA, Guillermo et al. *La educación media en el mundo. Estructura y diseño curricular en diferentes países*. Santiago: Programa MECE, 1994. (Colección de Estudios sobre Educación Media, Mineduc).
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social. *Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad*. Santiago, 1996.

- CIDE/PUC. *Evaluación intermedia del Programa de Mejoramiento de la Calidad e Equidad de la Educación Media*. Santiago, 1999.
- COMITÉ TÉCNICO ASESOR DEL DIÁLOGO NACIONAL SOBRE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN CHILENA. Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*. Santiago: Edit. Universitaria, 1995.
- CONCHA, Carlos; JARA, Cecilia et al. Jornada escolar completa. En: GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.
- COX, Cristián y GONZÁLEZ, Pablo. Educación: de programas de mejoramiento de la reforma. En: CORTÁZAR, René y VIAL, Joaquín (Ed.). *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el siglo*. Santiago: Dólmén, 1998.
- COX, Cristián. La reforma del curriculum. En: GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.
- COX, Cristián y LEMAITRE, María José. Marquet and state principles of reform in chilean education: policies and results. En: PERRY, Guillerme y LEYPZIGER, Danny M. (Ed). Chile. *Recent policy lessons and emerging challenges*. Washington: World Bank, 1999.
- COX, Cristián y ÁVALOS, Beatrice. Educational policies, change programmes and international cooperation: the case of Chile. En: KING, Kennet y BUCHERT, Lene (Ed.). *Changing international aid to education*. París: UNESCO Publishing /Norrage, 1999.
- COX, Cristián y MEKIS, Constanza. El Centro de Recursos de Aprendizaje en la reforma educacional de Chile. En: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Programa MECE-Media. *Integrando el Centro de Recursos para el Aprendizaje al curriculum*. Santiago, 1999.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE. *Evaluación del marco institucional de la educación media técnico-profesional*. Santiago: Mineduc, 1998.
- EDWARDS, Verónica, CALVO, Carlos; CERDA, Ana M. et al. *El liceo por dentro. Estudio etnográfico sobre prácticas de trabajo en educación media*. Santiago: Mineduc, Programa MECE, 1995. (Colección de Estudios sobre Educación Media).
- ERRÁZURIZ, Margarita M.; MARTINIC, Sergio et al. *Demandas sociales a la educación media*. Santiago: Mineduc, Programa MECE, 1995. (Colección de Estudios sobre Educación Media).

- FULLAN, Michael. *The return of large scale reform*. Toronto: University of Toronto, 1999.
- GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.
- GONZÁLEZ, Pablo. Financiamiento, incentivos y reforma educacional. En: GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.
- HIMMEL, Érika et al. *Determinación de la calidad de la educación . Estudios sobre la educación media*. Santiago: Mineduc-MECE, P. Universidad Católica de Chile, 1993.
- LEMAITRE, M. José. Turning improvement into reform; secondary school education in Chile, 1991-2001. En: BUCHERT, T. (Ed.). *Educational reform in the south in the 1990s*. París: UNESCO, 1998.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Programa MECE. *Nuestra futura educación media. Temas para los grupos de discusión*. Santiago, 1992.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Programa MECE. *Sistema escolar y desarrollo; Corea, Singapur y Malásia*. Santiago, 1992.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Programa MECE. *Informe conversación nacional sobre educación media*. Santiago, 1993.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Programa MECE. *Programa de modernización de la educación media. Fundamento, estrategia, componentes*. Santiago: Programa MECE-EM, 1994. (Documento interno).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación media*. Santiago, 1997/1998. (Versión para consulta nacional).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Departamento de Estudios y Estadística. *Estimaciones de deserción en la educación media*. Santiago, 1999. (Documento interno).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Departamento de Estudios. División de Planificación. *Resultados de la prueba SIMCE 2° año medio, 1998*. Santiago, 1999.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Enlaces: red educacional*. Santiago, 2000.
- MOURA CASTRO, C. y CARNOY, Martín. *Secondary schools and transition to work*. Washington: Inter-American Development Bank, 1998. (Background Education Strategy Paper n. 3).

- NÚÑEZ, Iván. *Políticas hacia el magisterio*. En: GARCÍA-HUIDOBRO, J. R. (Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.
- OTEIZA, Fidel; MONTERO, Patricio et al. *Diseño de curriculum: modelos para su producción y actualización*. Santiago: Mineduc, Programa MECE, 1994. (Colección de Estudios sobre Educación Media).
- PÉREZ, Luz María y MECKLENBURG, Pablo. Componente jóvenes Programa MECE-Media. En: GARCÍA-HUIDOBRO, J. R. (Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.
- SALAS, Victor y GAYMER, Mario. *Evaluación económica de la educación media*. Santiago: Mineduc, Programa MECE, 1994. (Colección de Estudios sobre Educación Media).
- TEDESCO, J. C. *Reformas educativas en América Latina: discusiones sobre equidad, mercado y políticas públicas*. Universidad de Talca/Mineduc, 1998. (Serie de Estudios n. 14).
- TRUFELLO, Irene et al. *Prácticas de trabajo y socialización en la educación media*. Santiago: Universidad de Chile, 1993.
- UNURRAGA, Gonzalo. Programa de becas al exterior para profesores en ejercicio. En: GARCÍA-HUIDOBRO, J. R. (Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.
- WEINSTEIN, José. *En busca del tesoro perdido. Educación y juventud en América Latina*. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago: UNESCO-OREALC, 1998. (Boletín n. 45).



## ANEXO

**QUADRO I**  
Matrícula e cobertura da educação secundária

Ano	Matrícula humaníst.-cient	%	Matrícula técnico-profiss	%	TOTAL	Cobertura
1981	392.940	70,8	161.809	29,2	554.749	65,0*
1990	464.423	64,5	255.396	35,5	719.819	77,0
1992	410.896	60,9	264.177	39,1	675.073	77,0
1994	387.272	58,3	277.226	41,7	664.498	76,0
1996	415.919	56,3	323.397	43,7	739.316	81,0
1998	424.892	54,9	349.142	45,1	774.034	83,0
1999	436.841	55,5	356.925	45,0	793.034	83,0

\* Cobertura correspondente a 1982.

Fonte: Ministerio de Educación. *Compendio de Información Estadística*, anos 1997-98.

**QUADRO 2**  
Matrícula técnico-profissional, 1998

Especialidade	Matrícula	%
Comercial	160.771	46,0
Industrial	111.855	32,0
Técnica	52.809	15,1
Agrícola	17.382	5,0
Marítima	6.325	1,8
TOTAL	349.142	100,0

Fonte: Ministerio de Educación. *Compendio de Información Estadística*, 1998.

**QUADRO 3**  
Cobertura em educação média 1990-98 por quintil de renda

Quintil	1990	1992	1994	1996	1998
I	73,3	73,6	73,3	75,3	77,4
II	76,3	77,9	80,9	81,0	84,1
III	80,5	83,0	86,8	89,3	88,4
IV	87,2	88,8	90,6	95,3	94,5
V	94,2	96,7	96,7	97,2	97,7

Fonte: *Encuesta Casen*. Mideplan, 1999.

## QUADRO 4

### Gasto público e total em educação. Gasto por aluno, por níveis, 1990-98

Ano	Gasto públ. em milhões US\$ 1998	Índice	Gasto públ. / PIB %	Gasto privado / PIB %	Gasto Minist. Educ. por aluno, por níveis, por ano (US\$ de 1997)		
1990	1167	100	2,5	1,8	322	279	1848
1991	1285	110	2,6	1,9	341	284	2256
1992	1460	125	2,8	2,0	377	358	2316
1993	1649	141	2,9	2,0	424	393	2342
1994	1814	155	2,9	2,5	455	431	2337
1995	2011	172	2,9	2,5	532	510	2300
1996	2282	196	3,2	2,8	575	594	22470
1997	2504	214	3,4	2,9	629	711	2332
1998	2752	236	3,7	—	—	—	—
% de crescimento, gasto por aluno					95,5	154,7	25,4

Fonte: Minist. Educ. *Compendio de Información Estadística*, 1998.

González, P. Financiamento, incentivos y reforma educacional. En: García-Huidobro, J.E.(Ed.). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Proa, 1999.

## QUADRO 5

### Professores: frequência de uso de novos meios para desenvolver aulas (%)

	Nunca	Poucas vezes	Com frequência	Muito freqüente
Textos de estudo	3,9	13,2	36,5	46,4
Biblioteca	2,9	21,0	38,2	38,0
Material didático	3,2	22,0	42,1	32,7
Informática	28,7	38,5	22,1	10,7

Fonte: *Evaluación intermedia del Programa MECE-Media.CIDE*, 1999.

## ENSINO MÉDIO: OS DESAFIOS DA INCLUSÃO

Ruy Leite Berger Filho\*

*“Longe de onde deveríamos estar e queremos chegar, mas muito melhor do que estávamos”.*

(Paulo Renato Souza, Ministro da Educação)

## INTRODUÇÃO

Este texto sobre a reforma do ensino secundário no Brasil abordará, de fato, uma etapa do que tradicionalmente se chama secundária, sua etapa final, o *ensino médio*. Contudo, sempre que seja relevante, far-se-á referência a sua etapa anterior, os quatro anos finais do *ensino fundamental*. Para uma melhor compreensão da estrutura educacional no Brasil e sua nomenclatura, inclui-se um quadro com a atual organização.

A educação básica no Brasil, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de dezembro de 1996, está formada pela *educação infantil*, um segmento obrigatório de oito anos – *ensino fundamental* –, e a educação

---

\* Ruy Leite Berger Filho é licenciado em Letras pela Universidade Católica do Rio de Janeiro e pós-graduado em Lingüística pela Univ. Fed. do Rio de Janeiro. Foi Secretário de Estado de Educação (PI), assessor da Assembléia Legislativa do Piauí, assessor de Planejamento e Orçamento (SEC/PI), consultor na SEC/RJ, diretor pedagógico no Centro Educacional Santa Teresa (RJ) e diretor do Departamento de Desenvolvimento da Educação Média e Tecnológica da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação. Atualmente é secretário de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação.

secundária superior – ensino médio –. O *ensino fundamental* inclui o ciclo primário (1ª à 4ª série) e o secundário inferior (5ª à 8ª série).

Nível	Segmento	Idade		Séries
Educação básica	Educação infantil	0 a 6 anos		
	Ensino fundamental	7 a 14 anos	1ª 2ª 3ª 4ª 5ª 6ª 7ª 8ª	1ª 2ª 3ª 4ª 5ª 6ª 7ª 8ª
	Ensino médio	15 a 17 anos	1ª 2ª	9ª 10ª 11ª
Ensino superior				

Apesar da unificação legal, a característica dos quatro anos finais da educação fundamental está mais próxima do segmento que segue, o ensino médio, do que do precedente.

O Brasil teve grandes avanços na educação secundária, nos últimos cinco anos. A ampliação da cobertura e a melhoria da qualidade e, por conseguinte, do fluxo escolar do ensino fundamental, que se observou na década de 90, e, de maneira mais consistente, a partir de 1995, gerou um aumento significativo das matrículas no ensino secundário. A matrícula no ensino médio cresceu, no período de 1994 a 1999, 57,3%, com uma média de 11,5% ao ano, e é o segmento do ensino que mais cresceu, no período. Neste mesmo espaço, o índice líquido de escolarização da população de 15 a 17 anos, que reflete o percentual desses matriculados no ensino médio, evoluiu de 22,7% para 32,6%, um aumento de 9,9%, em apenas cinco anos.

Entretanto, o quadro educacional brasileiro ainda experimenta sérios problemas derivados de fatores endógenos e exógenos. Por um lado, ainda temos questões quanto ao fluxo de alunos, à formação dos professores, à política de organização das redes escolares e à indefinição

de responsabilidades de gestão e financiamento; por outro, fortes desigualdades regionais e sociais, dificuldades econômicas e um contraste acentuado entre o nível de desenvolvimento social e a rápida modernização da produção.

Hoje, 43.937.734 crianças, jovens e adultos brasileiros estão nas escolas de ensino fundamental e médio, mas a população de 7 a 17 anos se aproxima dos 37.000.000; isto representa dizer que, aproximadamente, sete milhões de alunos têm uma defasagem na relação idade/série escolar. Não obstante, isto significa também que se superou a capacidade instalada para que todas as crianças e jovens, com a idade adequada, sejam atendidos. Em 1999, alcançamos um número de 7.767.091 alunos na educação média. Mas o índice líquido de escolarização representa apenas 32,6% dos 8.896.487 de jovens de 15 a 17 anos. A grande maioria dos professores do ensino médio tem curso superior completo, ou seja, 88% das funções docentes, mas isto significa que mais de 45.000 necessitam formar-se em cursos de graduação. O ensino médio cresceu de forma desordenada, ocupando espaços ociosos de escolas do ensino fundamental, quase sempre no turno da noite, sem as condições físicas adequadas, sem espaços próprios e, muitas vezes, sem poder utilizar outros locais da escola fora das salas de aula. Segundo dados do Censo Escolar de 1998, 54,8% das matrículas são para o período noturno e apenas 14,4% das escolas, onde se oferece este segmento da educação básica, estão exclusivamente dedicadas ao ensino médio.

Não cabe aqui fazer um diagnóstico exaustivo do ensino médio no Brasil, mas as questões e as informações, que se apresentam, tentam mostrar os progressos obtidos e os grandes desafios que a reforma do ensino médio enfrenta.

## **A REFORMA**

Nestes tempos de reformas, falar daquelas em que estamos envolvidos, constitui um risco. Risco de falta de entendimento, risco da ilusão, risco de que o discernimento esteja velado pelo querer. Mas é preciso correr o risco e não correr dele.

Formular políticas públicas, propor uma política educacional, conceber uma reforma para a educação é caminhar perigosamente no estreito

limite entre o real e a utopia. É andar sobre um fio em que o conhecimento da realidade e o resgate de um desejo coletivo interpretado são, ao mesmo tempo, premissa e risco. Equidade e qualidade são princípios e desafios. Fazer isto para um país como o Brasil, com tantas diferenças, com tanta falta de equanimidade, significa potencializar este risco.

O programa de reforma está estruturado em quatro eixos principais: i) promover a **expansão do acesso** ao ensino médio com equidade e a adequação da oferta atual, de maneira ordenada e com padrões básicos mínimos; ii) definir **uma concepção para o ensino médio** que responda às determinações da LDB, às necessidades de sua demanda, às características do mundo contemporâneo e aos cenários do futuro; iii) incrementar a **qualidade do ensino**, com intervenções em segmentos determinantes do êxito escolar; iv) definir o **financiamento** e a otimização no uso dos recursos.

### **Ensino médio: aspiração e inclusão. A expansão do acesso**

O caminho para garantir o direito de todos à educação básica no Brasil já começou. Este ano, alcançamos a proporção de 96,1% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos no ensino fundamental. A matrícula do ensino médio cresceu, exclusivamente neste último ano, em 11,5%. Pela primeira vez uma Constituição brasileira considera o ensino médio como direito de todos: a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como preceito a “progressiva universalização do ensino médio gratuito”, ou seja: a oferta do ensino médio deve ser estendida, progressivamente, a todos os que concluíam o ensino fundamental, ainda que não exista a obrigatoriedade de frequentá-la. O ensino médio passa a integrar o processo educacional que a nação considera básico para o exercício da cidadania, para o acesso às atividades produtivas, inclusive para a continuação, nos níveis mais elevados e complexos da educação, e para o desenvolvimento pessoal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dá um novo significado a esse ensino, ao incluí-lo na educação básica, como sua etapa final, na continuação da educação infantil e do ensino fundamental. Na verdade, reafirma o mandato constitucional, quanto a seu caráter de base, mas vai mais além na definição de sua concepção e função no

sistema educacional brasileiro: já não é um grau de ensino, mas um segmento da educação básica.

A capacidade do país de responder a este mandato e atender à demanda gerada não só pela lei, mas também pela necessidade social, ainda é muito limitada, e ainda que as redes públicas, em especial as dos estados, tenham conseguido formas de corresponder parcialmente, este quadro nos faz crer que já não terão condições para continuar dando atendimento, sem a definição de uma identidade para este novo ensino médio, que crie um modelo de escola, ordene o sistema, tenha um esforço sério de planejamento e trace uma política de atendimento.

A falta de vagas no ensino médio gratuito e a forte demanda de qualidade chamam a atenção sobre o fato de que a extensão desse segmento de ensino para um número maior e muito mais diversificado de alunos seria uma tarefa complexa. A incorporação de grupos sociais excluídos até então da continuidade de estudos depois da educação obrigatória, o retorno dos que tinham deixado o sistema educacional e a chegada de uma quantidade maior de adolescentes ao ensino médio, como resultado da melhoria do fluxo no ensino fundamental, criam um quadro de explosão da demanda e de uma grande diferenciação da clientela. Equacionar as políticas de melhoria do fluxo do ensino fundamental e de aumento da cobertura no ensino médio, durante o período em que este fluxo não se regularize, sem criar distorções num futuro, que esperamos esteja muito próximo, é um grande desafio.

É preciso somar a isto o fenômeno demográfico da “onda adolescente”, que se arma numa época de poucas oportunidades para o primeiro emprego dos jovens e de uma grande competitividade pelas ofertas existentes. Os dois fatos somados respondem pela expressiva diminuição, na população de adolescentes, dos que já formam parte da população economicamente ativa. E isto é um fator para que essa população permaneça mais tempo na escola, buscando uma formação melhor, para entrar com maior qualificação na disputa por um lugar no mercado de trabalho.

O Brasil, contudo, ainda tem uma baixa taxa de matrícula bruta neste segmento de ensino, embora esteja bem situado na América Latina, com 74,8%. Os países que têm uma taxa bruta de matrícula menor se concentram na América Central: Costa Rica, Nicarágua, República Dominicana, Honduras, Haiti, El Salvador e Guatemala. Entre os países

que, desde 1995, alcançaram taxas superiores a 50%, estão Equador, Peru, México e Colômbia. No Mercosul, só o Paraguai tem uma situação pior: 37%. A Argentina (76%), Chile (73%), Uruguai (81%) marcham, como o Brasil, para alcançar a média dos países desenvolvidos (90%). A taxa de escolarização líquida no ensino médio é muito baixa, 32,6%, embora tenha aumentado em 27%, desde 1970 e, apenas nos últimos cinco anos, cerca de 10%. Outros tantos jovens desse grupo de idade, apesar de estarem no sistema educacional, ainda estão presos por atraso escolar no ensino fundamental. Considerando que o concluinte do ensino fundamental permaneceu, em média, onze e não oito anos na escola, a correção do fluxo de alunos desse nível colocará às portas do ensino médio um grande número de jovens, cuja expectativa de permanência no sistema ultrapassa os oito anos de escolaridade obrigatória.

Por outro lado, o país necessita de uma população com níveis de escolaridade mais altos para avançar em seu aperfeiçoamento político e em seu desenvolvimento social e econômico. Isto significa que uma política, cujo objeto seja melhorar o acesso ao ensino médio necessita agir nos quatro anos finais do ensino fundamental, com estratégias de correção do fluxo. Ao mesmo tempo em que o Ministério da Educação está estimulando os sistemas dos estados para que ponham, em prática, aulas de aceleração de estudos, com investimentos e materiais para uso na sala de aula e capacitação de professores, estabelece a adoção de medidas de correção de fluxo, como condição prévia para financiar, nos estados, os projetos de investimento no ensino médio.

É preciso apresentar a universalização com soluções diversificadas, sem reduzir as ações à construção de edifícios escolares e à contratação de professores, mesmo porque a regularização do fluxo liberará espaços físicos, recursos humanos e recursos financeiros que serão transferidos do ensino fundamental para o médio. O país terá que ser capaz de cobrir a necessidade de oferecer alternativas para os que, fora do grupo de idade, necessitam de um processo mais adequado do que o convencional, mas com resultados de igual qualidade. Para os que estão no mercado de trabalho, é necessário que tenham atendimento noturno ou a distância e estruturas curriculares e metodologias adequadas à menor possibilidade de dedicação diária ao estudo. Para os jovens, cuja principal atividade é sua educação, a escola deve oferecer um tempo maior, diurno, e atividades mais adequadas à cultura



juvenil. Enfim, é preciso aumentar a cobertura com estruturas educacionais que permitam diferentes estratégias de atendimento às diferentes necessidades. Diversidade é a palavra-chave para a formulação de políticas para o ensino médio.

Outro ponto urgente é que a expansão seja feita junto com a constituição de uma rede de escolas de ensino médio ou, pelo menos, de “escolas secundárias”, com instalações para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Colégios com identidade de escolas para jovens e adultos. O crescimento do ensino médio foi acontecendo sem que se notasse. A demanda cresceu, os estados abriram cursos de ensino médio em espaços ociosos do ensino fundamental, normalmente no turno da noite. Aumentaram as horas de aula dos professores da segunda fase deste mesmo segmento de ensino e assim o segundo grau foi-se infiltrando na oferta escolar. As condições físicas são inadequadas e não existem condições para a intervenção dos alunos e professores do ensino médio no espaço escolar, que crie uma identidade favorável à formação de vínculos com a escola. A principal linha de políticas recomendada é a reordenação da rede, que envolva a reorganização da infraestrutura física, para otimizar seu uso e “criar” uma escola para jovens, diferente de uma escola para crianças, e a redistribuição de recursos humanos para um uso mais adequado dos quadros docentes, técnicos e administrativos, favorecendo, em especial, a permanência dos professores numa única escola.

A “escola de ensino médio”, contudo, não pode ser confundida com a existência de um espaço físico que lhe corresponda. O uso de novas tecnologias – algumas não tão novas – pode propiciar a constituição de “escolas virtuais”, mas com identidade própria de “colégios” para jovens e jovens adultos. A utilização da televisão e do rádio, de materiais impressos com metodologia para a educação a distância, de Internet, para tutoria e redes de alunos, de outras possibilidades oferecidas pelos computadores, com uso de softwares, ademais de outros meios, associados ou não, podem constituir **redes alternativas** para situações específicas da clientela ou áreas geográficas. O que se necessita é garantir o direito de todos à inserção na etapa final da educação básica, etapa que tem uma identidade própria. A diversidade e a flexibilidade na oferta devem ser princípios para a formulação de políticas de universalização.

## **Qual o ensino médio que deve ser universalizado? Uma concepção para o ensino médio**

O ensino secundário deve ser repensado nesta perspectiva de educação ao longo da vida inteira. O princípio essencial é organizar a diversidade de caminhos educacionais, sem fechar jamais a possibilidade de retornar, posteriormente, ao sistema (DELORS, 1998).

A definição da concepção do ensino médio de que o país necessita, para atender às necessidades de hoje e dos anos que seguirão, deve estar assentada sobre três eixos básicos: a flexibilidade para atender a diferentes pessoas e situações e às mudanças permanentes que caracterizam o mundo da sociedade da informação; a diversidade que garante o atendimento das necessidades de diferentes grupos em diferentes espaços e a contextualização que, garantindo uma base comum, diversifique os trajetos e permita a constituição dos significados que dê sentido à aprendizagem e ao aprendido.

A LDB optou por um desenho que entende o ensino médio como educação geral, que articula um forte segmento científico e tecnológico ao humanismo, com diversidade de trajetos, e pela complementaridade da educação profissional em relação à educação básica que pode ser realizada em escolas especializadas ou nas empresas.

Rompeu com o modelo vigente até então, que determinava uma solução conciliatória entre os objetivos de preparar para a continuação dos estudos e a formação para o trabalho, num ensino de segundo grau profissionalizante, ao qual se somou, depois, uma vertente exclusivamente propedêutica, cada vez mais subordinada aos processos seletivos para o ensino superior.

A concepção deste segmento do ensino integra, numa mesma e única modalidade, finalidades que, até o momento, estavam dissociadas, para oferecer, de maneira articulada, uma educação equilibrada, com funções equivalentes para todos os educandos:

- a formação da pessoa, com o objetivo de desenvolver seus valores e as competências necessárias para a integração de seu projeto ao projeto da sociedade em que se situa;

- a preparação e orientação básicas para a sua integração ao mundo do trabalho, com as competências que assegurem seu aperfeiçoamento profissional e lhe permitam seguir de perto as mudanças que caracterizam a produção em nosso tempo;
- o desenvolvimento das competências para continuar aprendendo, de forma autônoma e crítica, em níveis mais complexos de estudo.

O fato de que seja entendida como uma única modalidade não significa que deve ser vista como única, mas como unitária. Necessita contemplar a diversidade e deve ter flexibilidade para estruturar-se. Para alcançar isto, duas condições se fazem necessárias:

a) a adoção de currículos que, concomitantemente, sejam:

- diversificados quanto aos conteúdos, enfocando áreas ou núcleos de conhecimento que respondam às necessidades da produção – de bens, serviços e conhecimentos – e dos indivíduos ou grupos de indivíduos;
- unificados quanto às competências cognitivas, afetivas e sociais, que precisam ser constituídas sobre a base desses conteúdos diversificados, de modo a dar educação geral e comum a todos.

b) A articulação adequada da preparação básica para o trabalho, oferecida pelo ensino médio, com a educação profissional, destinada a preparar para funções de trabalho, no nível técnico ou superior, que se obterá em estudos posteriores ou diretamente no trabalho. Nesse sentido, a preparação para o trabalho no ensino médio será básica, porque:

- deverá permitir a apropriação de conhecimentos que são úteis ou necessários para um determinado ramo ou área profissional (a isso se deve a necessidade de diversificar os currículos);
- conduzirá à constituição de competências que são indispensáveis em todas as profissões (a isso se deve a necessidade de centrar e unificar a proposta curricular em torno de competências cognitivas, afetivas e sociais gerais).

Na etapa final da educação básica, é preciso que o ensino médio conclua a vida escolar básica de tal modo que assegure uma base comum a todos os que a tenham cursado, pela própria compreensão do que é a etapa educativa, um direito de todos que deve favorecer a construção das fundações para o exercício da vida cidadã – uma inserção social situada, uma possibilidade de inserção econômica plena –. Desse modo, pressupõe uma unidade de construção que tenha por objeto a igualdade de acesso aos bens econômicos e culturais, cuja premissa seja a preparação para a vida adulta com autonomia. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece os resultados finais esperados: i) o domínio das linguagens e dos códigos, com os quais se negociam os significados no mundo contemporâneo; ii) o domínio dos princípios científicos e tecnológicos, que mantém a produção em permanente modificação; e iii) o domínio dos princípios da organização social e cultural situada no espaço e no tempo, para a compreensão da produção da humanidade nos âmbitos das idéias e das relações sociais, políticas e econômicas, em sua história. Esta unidade dá à educação básica em geral, e ao ensino médio em especial, uma identidade que é a fonte de sua unidade.

Por outro lado, seja pelo princípio do respeito à pluralidade cultural ou pelo reconhecimento das diferentes trajetórias de vida e de escolaridade e dos diversos projetos de vida, é necessário que o segmento final da educação básica seja diferente. A diversidade é um princípio estruturador do ensino médio tanto como sua unidade. Este é o primeiro paradoxo aparente que a reforma do ensino médio deve enfrentar para cumprir seus objetivos. Como estabelecer diretrizes e parâmetros nacionais que reconheçam e respeitem a diversidade? Os fundamentos de uma estética da sensibilidade, de uma política da igualdade e de uma ética da identidade contêm este paradoxo e o resolvem, sem dissolvê-lo, numa dialética que articula crenças contraditórias. Mas, como a prática pedagógica e sua avaliação podem ser exercidas de tal modo que sejam preservadas, de forma dialógica, estas lógicas? Um conjunto de princípios educacionais, epistemológicos e pedagógicos dialoga para indicar diretrizes que, mantendo a tensão do paradoxo, sustentam práticas pedagógicas que o resolvam.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), aprovadas em junho de 1998 pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, estabelecem, a partir desses fundamentos e princípios,

um corpo doutrinário e normativo que deve orientar a formulação dos projetos pedagógicos e das matrizes curriculares das escolas brasileiras de ensino médio. Mais que diretrizes curriculares, estas normas constroem uma concepção para este segmento da educação básica.

Este desenho indica a necessidade de se construir novas alternativas de organização curricular comprometidas, por um lado, com o novo significado do trabalho e, por outro, com o sujeito ativo, a pessoa que se apropriará desses conhecimentos para aperfeiçoar-se como tal, no mundo do trabalho, nos estudos posteriores e na prática social.

As competências que o educando deve demonstrar, ao final do ensino médio, requerem, na construção do currículo desse ensino, um compromisso com o mundo do trabalho e com a prática social, dentro de uma dimensão do aperfeiçoamento do educando, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico.

### **Os fundamentos filosóficos e os princípios educacionais**

O conhecimento converteu-se no fator principal da produção e numa necessidade básica para a vida ativa na sociedade. Aprender a aprender se coloca como competência fundamental para a inserção numa dinâmica social que se reestrutura continuamente. A perspectiva é, então, a de uma aprendizagem permanente, de uma formação continuada, com vistas à construção e exercício da cidadania.

O relatório Delors, solicitado pela UNESCO, que faz uma reflexão e apresenta recomendações para a educação no corrente milênio, indica quatro eixos para apoiar a idéia da educação ao longo da vida inteira: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser.

Ao preconizar o aprender a conhecer, são consideradas as rápidas transformações causadas pela evolução do conhecimento científico e do processo tecnológico, as novas formas de atividade econômica e social e a importância de uma educação geral, suficientemente ampla, com possibilidade de aprofundamento numa determinada área do conhecimento. Essa educação geral constitui o passaporte para a educação permanente, na medida em que proporciona as bases para continuar aprendendo ao longo da vida.

O aprender a fazer tem suma importância para o desenvolvimento de habilidades que tornem possível enfrentar novas situações, privilegiando a aplicação da teoria à prática e enriquecendo a vivência da ciência na tecnologia, e destas, no social, por sua significação no desenvolvimento da sociedade contemporânea. Está identificado com uma estética da sensibilidade.

O aprender a conviver e o aprender a ser resultam da integração dessas aprendizagens anteriores e devem constituir ações permanentes, cujo propósito seja a formação do educando como pessoa inteira, como cidadão.

A estética da sensibilidade, a política da igualdade e a ética da identidade devem fundamentar, pois, o novo conceito de ensino médio. É necessário que a criatividade, o espírito inventivo, a curiosidade pelo inusitado e a afetividade estejam apoiados por *“identidades capazes de sustentar a inquietude, conviver com o incerto e o imprevisível, acolher e conviver com a diversidade, valorizar a qualidade, a delicadeza, a sutileza”*. A pluralidade cultural e uma concepção de qualidade, baseada no permanente aperfeiçoamento, são as bases de uma estética da sensibilidade. A política da igualdade, onde o acesso aos bens sociais e culturais, o reconhecimento e o exercício dos direitos humanos e dos deveres e direitos da cidadania, o respeito ao bem comum, o destaque e a responsabilidade no âmbito público e privado. O reconhecimento, respeito e acolhimento da identidade do outro, a solidariedade, a responsabilidade e a reciprocidade, como orientadoras dos atos da vida, devem ser princípio de uma ética da identidade que informe todo o ato de ensinar e de aprender (BRASIL.MEC.CEB/CNE, 1998).

Destes fundamentos derivam os princípios de diversidade, autonomia e identidade que precisam orientar os projetos educacionais dos sistemas, das escolas, dos professores e dos alunos. Os sistemas devem estimular a diversidade de projetos escolares, a busca da autonomia e a manifestação da identidade das escolas. Estas devem favorecer e reconhecer a diversidade de seus coletivos e dos indivíduos que as compõem, construindo projetos que a contemplem; devem traçar o caminho de sua autonomia, porque a autonomia escolar é uma construção, não pode ser outorgada; é preciso desvendar sua identidade, para revelá-la em seu projeto pedagógico. Para isso, este tem que ser um projeto coletivo, da comunidade interna e externa de cada escola. A prática pe-

dagógica, principalmente, necessita considerar estes princípios como sua base. A diversidade de propostas e de resultados e a autonomia dos processos devem ser cotidianas, como reconhecimento da identidade e respeito da alteridade, para a constituição de identidades autônomas.

### **Os fundamentos epistemológicos e os princípios pedagógicos**

As DCNEM tomam como pressuposições que o conhecimento é uma construção coletiva, resultado de interações cognitivas e socio-afetivas; que as linguagens são indispensáveis para a constituição de conhecimentos e competências, que os conteúdos curriculares são fins em si mesmos, sem meios básicos para constituir competências cognitivas ou sociais, priorizando-as sobre as informações.

Philippe Perrenoud (1999) pergunta, no início de um de seus livros: “*Depois de tudo, freqüenta-se a escola para se adquirir conhecimentos ou para se desenvolver competências?*”, e, a seguir, afirma: “*Esta pergunta oculta um mal-entendido e designa um verdadeiro dilema*”. O mal-entendido, segundo o autor, seria a idéia de que, ao estimular a construção de competências, desistesse de transmitir conhecimentos. O verdadeiro dilema seria a compatibilização entre o tempo necessário para o desenvolvimento de competências e o necessário para distribuir (*sic*) conhecimentos.

Creio que sua abordagem contém vários mal-entendidos sobre os quais não vou me deter aqui, pois isto escapa do objetivo deste texto. Contudo, é relevante esclarecer dois deles e superar o falso dilema de centrar a aprendizagem nos conhecimentos ou nas competências. Primeiro, é preciso desvendar o processo de apropriação dos saberes socialmente construídos e da construção dos esquemas de estruturação e mobilização destes saberes e de sua relação.

A escola deve oferecer os conhecimentos produzidos pela humanidade, em seu processo histórico, que são significativos para a inclusão de cada grupo de alunos em cada etapa de sua escolarização e de sua vida, os caminhos para se ter acesso a estes conhecimentos e os que venham a ser produzidos e as competências para significá-los, mobilizá-los, colocá-los em ação (BERGER FILHO, 1999).

A construção do conhecimento pressupõe a construção de seu próprio saber, a construção de competências e a aquisição dos saberes já construídos pela humanidade. Construir competências não pressupõe abandonar a apropriação de conhecimentos nem a construção de novos conhecimentos; pelo contrário, esses processos são articulados sistemicamente. As competências são *“modalidades estruturais da inteligência ou, melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer”* (BRASIL.MEC.INEP, 1998). São operações mentais estruturadas em rede que, ao mobilizarem-se, permitem a incorporação de novos conhecimentos e sua integração significativa a esta rede, possibilitando a reativação de esquemas mentais e saberes em novas situações, de maneira sempre diferenciada.

O segundo mal-entendido: como consequência do entendimento anterior, não podemos fazer uma dicotomia dos tempos de cada uma daquelas produções. Não há tempos diversos, há processos simultâneos e indissociáveis. Portanto, construir competências pressupõe apropriar-se de conhecimentos. Não obstante, o que garante a unidade é a construção de um currículo, de um projeto escolar e de uma prática pedagógica, mesmo na avaliação, centrada nas competências. Mas também é esta centralidade o que possibilitará a diversidade, e não uma organização do processo baseada na transmissão de um conjunto de conteúdos selecionados e re-significados pela transposição didática de disciplinas, ciências ou campos do saber. A seleção dos conhecimentos, que deverão ser trabalhados na sala de aula, a opção pelos contextos de onde vão ser extraídos tais conhecimentos e para onde eles retornarão como reutilização de conceitos e geradores de novos conhecimentos e as relações interdisciplinares que restabelecerão, vão diversificar o currículo vivo, na sala de aula. A contextualização e a interdisciplinaridade são dois princípios pedagógicos definidos como fundamentais pelo DCNEM.

Três são os eixos que devem ser articulados para uma contextualização que, ao diversificar a atividade de aprendizagem, oferece a oportunidade de significação pelo aluno dos saberes que devem ser apropriados, de tal modo que produzam um verdadeiro aprendizado: i) temporal; ii) espacial; e iii) epistemológico.

O eixo temporal deve permitir a articulação do saber: i) no contexto do tempo de sua produção – uma sincronia que o situe pelas relações com outros saberes, com a prática social e com a organização



do mundo do trabalho; ii) com as mudanças produzidas ao longo da história, a partir de uma perspectiva diacrônica, que a relativizem na perspectiva histórica de longa duração; e iii) com a perspectiva da sincronia de seu tempo.

Na perspectiva espacial, as relações de contigüidade são o fio condutor que parte dos contextos próximos ao aluno – o espaço local – para alcançar os contextos mais distantes – global. É necessário prestar muita atenção para que a significação gerada pela contextualização não se reduza apenas aos contextos mais próximos, sob pena de se limitar o sentido do que já foi apropriado, perdendo o significado da aprendizagem neste segmento educacional que, para formar para a cidadania, deve situá-la no mundo. A relação metonímica pressupõe uma relação todo-parte.

A dimensão epistemológica gera o espaço da interdisciplinaridade. As relações de um saber com o conjunto dos saberes produzidos são uma contextualização, que permite a integração do conhecimento pela compreensão da economia dos conhecimentos, de sua complementaridade.

## **A organização curricular**

A organização curricular está distribuída em três áreas: i) Linguagens, códigos e suas tecnologias; ii) Ciências da natureza, Matemática e suas tecnologias; ii) Ciências humanas e suas tecnologias. Para cada uma dessas áreas foi definido um conjunto de competências básicas, esperadas como resultado final do ensino médio, que se constituem na Base Nacional Comum:

“Art. 10 – A Base Nacional Comum dos currículos do ensino médio será organizada em áreas de conhecimento, a saber:

**1)** Linguagens, códigos e suas tecnologias, tendo por objeto a constituição de competências e habilidades que permitam ao educando:

- a) Compreender e usar os sistemas simbólicos das diferentes linguagens como meios de organização cognitiva da realidade pela constituição de significados, expressão, comunicação e informação.

- b) Confrontar opiniões e pontos de vista sobre as diferentes línguas e suas manifestações específicas.
- c) Analisar, interpretar e aplicar os recursos expressivos das línguas, relacionando textos com seus contextos, mediante a natureza, função, organização, estrutura das manifestações, de acordo com as condições de produção e recepção.
- d) Compreender e usar a língua portuguesa como língua materna, geradora de significação e integradora da organização do mundo e da própria identidade.
- e) Conhecer e usar língua(s) estrangeira(s) moderna(s) como instrumento de acesso a informações e a outras culturas e grupos sociais.
- f) Entender os princípios das tecnologias da comunicação e da informação, associá-las com os conhecimentos científicos, com as línguas que lhes dão suporte e com os problemas que se propõem a resolver.
- g) Entender a natureza das tecnologias da informação como integração de diferentes meios de comunicação, línguas e códigos, assim como a função integradora que elas estão exercendo em sua relação com as demais tecnologias.
- h) Entender o impacto das tecnologias da comunicação e da informação em sua vida, nos processos de produção, no desenvolvimento do conhecimento e na vida social.
- i) Aplicar as tecnologias de comunicação e da informação na escola, no trabalho e em outros contextos relevantes para sua vida.

**2) Ciências da natureza, Matemática e suas tecnologias, tendo por objetivo a constituição de habilidades e competências que permitam ao educando:**

- a) Compreender as ciências como construções humanas, entendendo como elas se desenvolvem pela acumulação, continuidade ou ruptura de paradigmas, relacionando o desenvolvimento científico com a transformação da sociedade.
- b) Entender e aplicar métodos e procedimentos próprios das ciências naturais.
- c) Identificar variáveis relevantes e selecionar os procedimentos necessários para a produção, análise e interpretação de resultados de processos ou experimentos científicos e tecnológicos.

- d) Compreender o caráter aleatório e não determinista dos fenômenos naturais e sociais e utilizar instrumentos adequados para medidas, determinação de amostras e cálculo de probabilidades.
- e) Identificar, analisar e aplicar conhecimentos sobre valores de variáveis, representados em gráficos, diagramas ou expressões algébricas, realizando previsão de tendências, extrapolações e interpolações e interpretações.
- f) Analisar qualitativamente dados quantitativos representados gráfica ou algebricamente relacionados com contextos socioeconômicos da física, química e da biologia e aplicar tais conhecimentos para explicar o funcionamento do mundo natural, planejar, executar e avaliar ações de intervenção na realidade natural.
- g) Identificar, representar e utilizar o conhecimento geométrico para o aperfeiçoamento da leitura, da compreensão e da ação sobre a realidade.
- h) Entender a relação entre o desenvolvimento das ciências naturais e o desenvolvimento tecnológico e associar as diferentes tecnologias com os problemas que se propuseram e propõem solucionar.
- i) Entender o impacto das tecnologias associadas com as ciências naturais em sua vida pessoal, nos processos de produção, no desenvolvimento do conhecimento e na vida social.
- j) Aplicar as tecnologias associadas com as ciências naturais na escola, no trabalho e em outros contextos relevantes para sua vida. Compreender conceitos, procedimentos e estratégias matemáticas e aplicá-las a situações diversas no contexto das ciências, da tecnologia e das atividades cotidianas.

**3.** Ciências humanas e suas tecnologias, tendo como objetivo a constituição de competências e habilidades que permitam ao educando:

- a) Compreender os elementos cognitivos, afetivos, sociais e culturais que constituem a identidade própria e dos outros.
- b) Compreender a sociedade, sua gênese e transformação e os múltiplos fatores que nela intervêm, como produtos da ação humana; compreender a si mesmo, como agente social; compreender os processos sociais como orientadores da dinâmica dos diferentes grupos de indivíduos.

- c) Compreender o desenvolvimento da sociedade como um processo de ocupação de espaços físicos e as relações da vida humana com a paisagem, em seus desdobramentos político-sociais, culturais, econômicos e humanos.
- d) Compreender a produção e o papel histórico das instituições sociais, políticas e econômicas, associando-as com as práticas dos diferentes grupos e atores sociais, com os princípios que regulam a convivência na sociedade, com os direitos e deveres da cidadania, com a justiça e com a distribuição dos benefícios econômicos.
- e) Traduzir os conhecimentos sobre a pessoa, a sociedade, a economia, as práticas sociais e culturais em condutas de questionamento, análise, problematização e destaque ante situações novas, problemas ou questões da vida pessoal, social, política, econômica e cultural.
- f) Entender os princípios das tecnologias associadas com o conhecimento do indivíduo, da sociedade e da cultura, entre as quais se encontram as de planejamento, organização, gestão, trabalho de equipe e associa-las com os problemas que se propõem resolver.
- g) Entender o impacto das tecnologias associadas com as ciências humanas sobre sua vida pessoal, os processos de produção, o desenvolvimento do conhecimento e a vida social.
- h) Entender a importância das tecnologias contemporâneas de comunicação e informação para o planejamento, gestão, organização, fortalecimento do trabalho em equipe.
- i) Aplicar as tecnologias das ciências humanas e sociais na escola, no trabalho e em outros contextos relevantes para sua vida” (BRASIL.MEC.CEB/CNE, 1998).

A Base Nacional Comum dos currículos do ensino médio deverá contemplar as três áreas do conhecimento. A estrutura curricular se compõe também de uma Parte Diversificada, que poderá ser variada a cada ano, considerando as características locais e seu alunado, e que pode ser constituída por projetos ou programas definidos por seus professores e/ou alunos. A Parte Diversificada deverá ser organicamente integrada com a Base Nacional Comum, por contextualização e por complementação, diversificação, enriquecimento e desdobramento, entre outras for-

mas de integração. A organização da matriz curricular e a ocupação dos espaços curriculares de cada escola são uma atribuição desta mesma e devem ser definidas por seu projeto pedagógico.

Não há dissociação entre a formação geral e a preparação básica para o trabalho nem esta última se confunde com a formação profissional. A preparação básica para o trabalho deve estar presente tanto na Base Nacional Comum como na Parte Diversificada. A educação básica mantém uma relação de complementaridade com a educação profissional, que deve capacitar jovens e adultos com competências e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas.

A complementaridade da educação profissional na relação com a educação básica é o mecanismo que permite a flexibilidade que se preconiza, tanto na articulação entre elas como dentro de cada uma delas. Este desenho indica a necessidade de se construir novas alternativas de organização curricular comprometidas, por um lado, com o novo significado do trabalho e, por outro, com o sujeito ativo, a pessoa que se apropriará desses conhecimentos para aperfeiçoar-se, como tal, no mundo do trabalho, em estudos posteriores e na prática social.

### **Êxito escolar: A qualidade como aperfeiçoamento permanente**

Um dos maiores desafios da reforma do ensino médio, no Brasil, é a compatibilização entre a necessária expansão da oferta, para atender à demanda que está crescendo nos últimos anos, e os esforços no sentido de se melhorar a qualidade da oferta atual e assegurar qualidade na expansão. Trata-se de uma massificação do ensino médio que deve estar acompanhada por uma melhoria da qualidade, garantindo-lhe o papel de inclusão social.

Historicamente, a expansão do ensino fundamental, nos anos 70, não significou a simultânea melhoria da qualidade. Pelo contrário, o que se viu foi um desmoronamento progressivo da escola pública e uma expansão desenfreada da escola privada, que nem sempre preservava padrões mínimos de qualidade. Pressionado por essa expansão, o ensino médio chegou a perder espaços, comprometendo a tradição de escolas públicas de referência, de ensino médio, nas grandes cidades do país.

Nesse sentido, são várias as políticas formuladas pelo Ministério da Educação, com vistas à melhoria da qualidade da oferta de ensino médio e que deverão ser postas em prática, mediante uma ação compartilhada entre os poderes públicos, federal e dos estados.

O grande eixo de ação se situa na centralidade que se atribui à melhoria do processo pedagógico, dentro das escolas, e à esfera administrativa central – como atividade-meio – cabe uma ação fomentadora e subsidiadora da atividade-fim. Isso requer, por um lado, a melhoria da prática pedagógica, assegurada pela construção efetiva, nas escolas, de uma pedagogia inovadora – amparada nos princípios descritos – e, por outro, a melhoria da prática político-administrativa, que ampara a primeira. No apoio a tais campos situados na escola – a ação pedagógica e a ação político-administrativa – repousa a ação gerencial dos sistemas federal e estaduais, que deverão conduzir à autonomia progressiva das escolas nas esferas pedagógica, administrativa e financeira.

Portanto, um primeiro foco de formulação das políticas para o ensino médio tem sua raiz na melhoria dos processos de gestão: a gestão da sala de aula, a saber: do currículo e da aprendizagem; a gestão da escola, ou seja, do projeto escolar; e a gestão dos órgãos centrais e intermediários, ou seja, dos gestores dos sistemas educacionais. No centro está a escola, cujo projeto pedagógico é construído e permanentemente reconstruído pela comunidade escolar, na articulação entre professores, gestores, alunos e comunidade imediata.

As bases da ação pedagógica inovadora estão na formação continuada dos professores e no desenvolvimento dos recursos e metodologias adequadas à nova concepção curricular. Por sua vez, a gestão escolar inovadora repousa na formação continuada dos gestores e no desenvolvimento de uma cultura de planejamento estratégico escolar e avaliação institucional.

A melhoria desses processos de gestão, intrínsecos à escola, se produz na medida em que a gerência dos sistemas educacionais esteja apta para coordenar uma série de eixos de políticas capazes de subsidiar o processo de transformação e melhoria.

O primeiro eixo de políticas é o de gestão, que deverá assegurar às escolas o necessário apoio técnico-financeiro e a consolidação dos sistemas de informação, planejamento e avaliação, que garantem a efeti-

va construção da autonomia escolar. No plano pedagógico, o eixo de gestão coordenará a criação de estruturas informais, não burocratizadas nem hierarquizadas de apoio às escolas, concretizadas na forma de redes de apoio, formadas por professores e gestores identificados por sua ação inovadora, que serão estrategicamente importantes para a construção de novos desenhos curriculares nas escolas, assim como para a elaboração de seus projetos.

O segundo eixo de políticas é o do atendimento, que deverá, por um lado, garantir a expansão da oferta, mediante a reordenação da rede pública de escolas. Essa reordenação, prévia a qualquer ação de construção e de ampliação de estruturas físicas, está baseada na racionalização do uso dos recursos materiais e humanos, fazendo-se uma redistribuição de edifícios, móveis, equipamentos, profissionais e matrículas, de acordo com a necessidade e conveniência efetivas. A finalidade dessa reordenação é a construção de uma “escola para jovens”, adequada do ponto de vista do grupo etário, que se atende, e dos recursos que estão disponíveis para esse atendimento. Entre suas vantagens, está a fixação do professor numa só escola, a reorganização e adaptação do espaço interno para atender melhor os alunos jovens e jovens adultos, e a melhor utilização dos recursos materiais e financeiros.

Além dessa ação direta de planejamento e reestruturação, a fixação de padrões básicos de qualidade e o conseqüente apoio às escolas, proporcionando-lhes recursos e propiciando o desenvolvimento de novas metodologias, contribuem para assegurar a melhoria da qualidade.

Um conjunto de políticas e ações, também vinculado a uma política de atendimento, que assegure não só a qualidade, mas também a equidade na oferta, é a adoção de estratégias diversificadas de atendimento, que solucionem a impossibilidade da oferta convencional, mediante a educação a distância, ou das especificidades especiais, mediante adaptações nos currículos ou nos materiais e metodologias.

Um terceiro eixo de políticas corresponde às ações de valorização dos agentes do processo de aprendizagem: professores, equipamentos técnicos e alunos. Aos profissionais deverão ser assegurados prêmios e incentivos, que permitam a identificação, o fomento e a difusão de experiências inovadoras, ademais de estágios e intercâmbios, que sirvam para ampliar as experiências profissionais e pessoais. Nessa mesma linha, a ação mestra é a

constituição de programas de acesso a bens culturais e da informação que assegure aos profissionais a aquisição de livros, periódicos e outros bens culturais, tais como espetáculos diversos, CD-Roms, fitas de vídeo, além de computadores e acesso à Internet. A concretização de tal política prevê um enorme impacto no desenvolvimento profissional do professor.

No que diz respeito aos jovens alunos, a política de valorização está centrada na incorporação da cultura juvenil à prática cotidiana da escola, mediante o apoio à associatividade e à inserção curricular de projetos formulados e administrados pelos próprios alunos, com o que se contribui para a formação de sua autonomia como cidadãos.

O quarto grande eixo de políticas, que congrega várias das ações dispostas nos eixos anteriores, é o da formação continuada dos profissionais da educação. A concepção central de formação continuada está radicada no conceito de autoformação das equipes escolares, centrada no entendimento de que o professor deve ser o responsável por seu próprio desenvolvimento profissional. Atribuir ao profissional essa responsabilidade, contudo, não significa fazer recair só sobre seus ombros o peso da ação. Uma vez mais, o papel dos órgãos gestores se mostra fundamental para a sustentação da escola.

A concepção de autoformação implica o reconhecimento do fracasso dos modelos tradicionais de capacitação, por oferta de cursos de reciclagem ou de atualização, e a construção de novas estratégias de capacitação, que se desenvolvam por demanda, estejam centradas nas equipes escolares e se desencadeiem nas próprias escolas, mais perto, portanto, da realidade efetiva dos profissionais, que são o objetivo da ação de capacitação.

Neste eixo, a própria difusão dos princípios e documentos orientadores da reforma – diretrizes e parâmetros curriculares nacionais – e a elaboração dos projetos escolares já são ações de capacitação. Os estágios e intercâmbios, bem como o acesso a bens culturais, são igualmente estratégias importantíssimas centradas no próprio desenvolvimento profissional. Por fim, a constituição das redes de apoio às escolas, formadas pelos próprios profissionais e não por especialistas alheios à realidade escolar, é a grande chave, tanto para a concretização da autoformação como para a concretização da efetiva capacitação de autonomia do profissional.



## **Financiamento**

Pela legislação em vigor, a esfera em nível dos estados é responsável pela oferta e pelo financiamento do ensino médio, e estão previstas sua progressiva expansão e obrigatoriedade. Ao governo federal corresponde a ação redistributiva e supletiva.

Neste sentido, estão sendo empreendidos vários estudos e se encontram em curso diversas ações, cujo objetivo é o estabelecimento de uma política de longo prazo da esfera federal de financiamento para o ensino médio e profissional, tendo como perspectiva o apoio à implantação da reforma e à manutenção do atendimento universalizado, gratuito e de qualidade.

Um primeiro passo nessa direção está sendo dado com a implantação do PROEP e do “Projeto Escola Jovem”, financiados, parcialmente, com recursos externos e dedicados ao ensino profissional e médio, respectivamente. Em ambos os casos, os empréstimos são contrai-dos pelo governo federal, com a maior parcela dos recursos transferidos para as unidades da federação, mediante a aprovação de projetos de investimento compatíveis com a reforma. Em termos financeiros, no caso do PROEP, todo investimento é federal, proveniente de recursos externos e contrapartida nacional composta por recursos do orçamento do Ministério de Educação e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; no segundo caso, do “Projeto Escola Jovem”, cabe a cada unidade federada aportar apenas os recursos relativos à contrapartida, que é diferenciada, segundo a capacidade econômica de cada uma delas, e varia entre 60% e 40% do total do investimento.

## **O DESAFIO DA IMPLANTAÇÃO**

A reforma derivada desta concepção para o ensino médio está estruturada num conjunto de outras políticas que se referem ao conjunto do sistema educacional brasileiro, formado sobre a base da política educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso. Desenvolveu-se uma concepção curricular para a educação infantil e para a educação fundamental, em suas diferentes modalidades. Distribuíram-se e difundiram-se Parâmetros

Curriculares Nacionais ou Referências Curriculares e se iniciou um processo de formação continuada para os professores.

O financiamento do ensino fundamental foi equacionado com a constituição do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – o FUNDEF, com financiamento baseado nas matrículas de cada rede de ensino. A política do livro didático foi revisada. Descentralizaram-se recursos diretamente para a escola e financiamento da alimentação escolar diretamente para os municípios. Fomentaram-se programas de correção do fluxo escolar. Estes e outros programas estão em desenvolvimento e apresentam seus primeiros resultados positivos.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, órgão vinculado ao Ministério da Educação, foi reestruturado, ficando como responsável pelas informações educacionais e pela avaliação. A avaliação do ensino médio está inserida no conjunto do sistema nacional de avaliação, como parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e conta, além disso, com um exame próprio, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O SAEB é uma avaliação do sistema de ensino, mediante a técnica da amostragem, realizada a cada dois anos, que analisa os resultados dos alunos com base no currículo praticado pelos estados, no 4º e 8º ano de estudos do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio. O ENEM foi concebido junto com a reforma do ensino médio e compartilha, portanto, dos mesmos princípios. É um exame de saída, não-obrigatório, cujo objetivo é oferecer uma referência, ao final do ensino médio, em relação às competências construídas pelo aluno ao longo da educação básica, e pode ser utilizado para processos seletivos, com vistas à continuação de estudos ou ao mercado de trabalho.

O ensino superior está iniciando, agora, um movimento de reforma, com a preparação de uma lei de autonomia das universidades e com a reestruturação da concepção curricular.

O ensino médio e a educação profissional passaram, nos primeiros quatro anos do governo, por um processo de estudos e revisão de sua concepção, de constituição do quadro normativo para as reformas e de formulação das políticas. Depois dos esforços para a votação, no Congresso Nacional, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, preparou-se o decreto de regulamentação da educação profissional e

suas relações com a educação básica. Em articulação com as unidades da federação, construíram-se os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e os Referenciais Curriculares para a Educação Profissional. Estes documentos de referência foram a base para a proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais que o Ministério da Educação dirigiu ao Conselho Nacional de Educação e, depois, que este as definiu, foram revistos à luz de suas resoluções.

A implantação da reforma do ensino médio no Brasil está amparada por um programa bastante amplo de investimentos, financiado, parcialmente, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o propósito de melhorar e expandir a oferta, visando garantir a qualidade da aprendizagem ao número crescente de jovens que desejam ingressar nas escolas de ensino médio.

O programa, denominado “Projeto Escola Jovem”, tem como meta a criação de uma escola específica para os jovens e jovens adultos, separada das escolas dedicadas às crianças e equipada de forma adequada para cobrir as necessidades dos alunos jovens.

O projeto se estrutura em dois subprogramas: um subprograma nacional que será executado pelo Ministério de Educação e o subprograma das Unidades da Federação, para ser executado pelas 27 unidades federadas, que cumpram determinadas condições prévias, a saber: a adoção de um plano de reordenamento e racionalização de sua rede de escolas, ações de correção do fluxo escolar de ensino fundamental, a institucionalização de um órgão gestor próprio para o ensino médio, no marco de cada Secretaria, e a disponibilidade financeira para a contrapartida.

O subprograma das Unidades da Federação, dependente da elaboração de cada Secretaria de Educação de um projeto de investimento, deverá escolher os componentes e as atividades consideradas pertinentes e prioritárias, segundo o contexto local. Tais componentes e atividades correspondem exatamente aos eixos de políticas descritos no item “*êxito escolar; a qualidade como aperfeiçoamento permanente*”, referente à melhoria da qualidade da educação. Formam um elenco de itens financiáveis, que podem ser escolhidos por cada uma das Secretarias, que deverão ser apropriados por elas na formulação de seu projeto específico.

O subprograma nacional se divide em quatro grandes componentes: de formulação de políticas, de execução de políticas, de acompanhamento e avaliação e de comunicação social. Sua concretização per-

mitirá a execução de ações de caráter universal destinadas a compensar as disparidades entre os diversos estados, já que alguns encontrarão maiores obstáculos na implantação da reforma e na montagem de um projeto de investimento, diante das dificuldades financeiras.

Os componentes de formulação de políticas têm como objetivo a produção de um referencial teórico-operacional, que fundamente as diversas ações e programas a serem adotados. As linhas de formulação de políticas pretendem cobrir todas as esferas de ação envolvidas no processo de reforma. Elas são:

- articulação política com as Secretarias de Educação das Unidades Federadas, dirigida para a construção de estratégias de ação conjunta, assistência técnica, bem como de acompanhamento da implantação da reforma, no âmbito das Unidades Federadas;
- formação inicial e continuada de professores e gestores, responsável pela definição de novos modelos de formação tanto inicial como continuada, que se ocupem das inovações introduzidas pelo novo paradigma curricular adotado;
- gestão escolar e de sistemas educacionais, na qual se concebem as principais estratégias para a melhoria dos processos de gestão educacional e se geram subsídios para a concretização das mesmas estratégias, abrangendo a racionalização do uso da rede de escolas, a instituição de mecanismos de apoio à implementação da reforma e construção dos projetos pedagógicos nas escolas;
- desenvolvimento curricular, que engloba a definição de novos desenhos curriculares e a produção de subsídios aos professores, no que se refere aos esclarecimentos de conceitos gerais da nova concepção curricular e educacional, bem como de conceitos específicos das áreas de conhecimento previstas no currículo;
- desenvolvimento de materiais pedagógicos e metodologias, responsável pela formulação da política nacional para a produção e distribuição de materiais pedagógicos para as escolas e para o desenvolvimento de novas metodologias, com vistas a propiciar a melhoria na produção e utilização destes;
- desenvolvimento do uso de tecnologias educacionais, que desdobre a linha anterior, centrando-se sobre o uso educacional das tecnologias de comunicação e informação;

- mobilização e projetos juvenis, que prevêm a definição de estratégias para envolver os próprios alunos, de forma ativa e organizada, no processo de implementação da reforma, ademais de assegurar a inserção curricular de projetos de sua própria iniciativa;
- financiamento, que tem por objeto a realização de estudos relativos ao financiamento vigente e à institucionalização de mecanismos permanentes de financiamento do ensino médio.

O componente de formulação tem seu desenvolvimento na execução de políticas e está amparado num conjunto de estratégias de difusão, fomento e capacitação. Na linha de difusão, tanto os princípios da reforma como as políticas de implementação da execução estão sendo amplamente discutidos com os setores envolvidos de forma direta na reforma, tais como professores, alunos e gestores educacionais, por meio da publicação de boletins e revistas informativas, a realização de seminários, eventos e teleconferências, além de programas televisados, com recepção organizada nas escolas e órgãos gestores. Outra estratégia importante para a difusão é a realização de concursos com prêmios, destinados a identificar experiências inovadoras realizadas nas escolas, tanto no que se refere ao desenvolvimento curricular como ao desenvolvimento de novas metodologias e materiais. Tais experiências, uma vez avaliadas, serão difundidas por meios eletrônicos e impressos com o fim de levar à realização de novas mudanças e inovações.

Na linha de fomento, também estão previstos concursos que permitirão identificar projetos, que devem ser apoiados técnica e financeiramente em seu desenvolvimento. Serão financiados, além disso, três projetos dirigidos ao uso de novas tecnologias, que têm o objetivo de apoiar o trabalho dos professores: a elaboração, produção e disponibilidade, no âmbito nacional, de um curso de ensino médio regular a distância, a implementação da Rede Internacional de Educação Virtual (*International Virtual Educational Network*), integrada a outros países da América Latina e Caribe, e a instalação de um centro de referência virtual para professores, na página do Ministério de Educação na Internet, que contém indicações de pesquisa e orientações para o planejamento das atividades escolares.

A capacitação está sendo desenvolvida mediante a produção, publicação e distribuição dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, que contém os textos legais e um conjunto de referências de apoio ao professor; a produção de uma banda de programação para o ensino

médio transmitida pelo canal de televisão do Ministério da Educação, e a produção e distribuição para as escolas e órgãos gestores de uma série de “caixas de ferramentas” para a implementação da reforma.

Os parâmetros foram produzidos por consultores das três áreas do novo currículo, num processo que acompanhou de perto a formulação da reforma como um todo e orientou o trabalho de sistematização realizado pelo Conselho Nacional de Educação. Tais parâmetros estão sendo distribuídos e transmitidos para as Secretarias de Educação, universidades, editores de livros didáticos, professores e para todas as escolas de ensino médio do país, públicas e privadas, em diversos formatos, impressos e eletrônicos.

A TV Escola, que vinha atendendo, nos últimos anos, as escolas do ensino fundamental, iniciou há pouco uma nova fase, que inclui uma programação especialmente concebida para apoiar a implementação da reforma do ensino médio. São programas de uma hora de duração, exibidos de segunda a sexta-feira e transmitidos por satélite às escolas do país, equipadas com antena parabólica.

De segunda a quarta-feira, exibe-se o programa “Como fazer?”, formado por um documentário seguido de comentários de três professores de ensino médio de cada uma das áreas do currículo. Esses comentários ilustram, para os professores, possibilidades concretas de uso, na sala de aula, do material transmitido. O fato de as sugestões serem extraídas de documentários sobre aspectos da realidade cotidiana indica o sentido do que se entende por ensino contextualizado, e o fato de se tratar de professores de áreas diferentes, enfatiza a viabilidade da realização de trabalhos interdisciplinares.

Nas quintas-feiras, o programa se chama “Ensino Estupendo”. Depois de um pequeno vídeo de cerca de doze minutos, que recolhe experiências e declarações e traduz, em música e imagens, a reforma, dois especialistas vinculados com a concepção da reforma respondem perguntas formuladas por um professor, um diretor de escola, um aluno e um pai ou mãe de aluno. Produziu-se, inicialmente, uma série de dez programas centrados nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, que versam, portanto, sobre os princípios gerais da reforma, e nos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, que versam sobre as áreas de conhecimentos e disciplinas potenciais.

Nas sextas-feiras, vai ao ar o programa “Acervo”, um documentário longo, precedido por um brevíssimo comentário de professores, que aprofun-

da um dos temas trabalhados no “Como fazer?” da semana. Os comentários dos dois programas, gravados em vídeo, estão sendo transpostos para o papel, a fim de serem encaminhados às escolas, além de estarem disponíveis na Internet, para que os professores possam examinar, mais atentamente, as sugestões e orientações.

Vale a pena registrar que essa programação cumpre três objetivos: apoiar o trabalho do professor na sala de aula, colocando a sua disposição materiais e informações atualizadas, respaldar as ações de capacitação de professores e gestores de escolas, mediante o esclarecimento de conceitos e sugestões de trabalhos, que deverão ser desenvolvidos nas escolas, baseados na concepção curricular interdisciplinar e contextualizada, e difundir os princípios gerais da reforma. O êxito dessas ações depende da organização da recepção ou da gravação e reprodução dos programas nas escolas. Para isso, o Ministério da Educação tem estado desenvolvendo um trabalho de capacitação de equipes nos estados, responsáveis pelo acompanhamento da utilização dos programas nas escolas.

O terceiro conjunto de ações de capacitação segue o mesmo formato desses comentários destinados às escolas. Trata-se da produção de três séries de “caixas de ferramentas”, ou seja, de materiais de apoio à implementação da reforma, dando instrumentos às equipes pedagógicas e de gestão envolvidas no ensino médio. Tais materiais foram concebidos para levarem à ponta do sistema educacional os resultados da produção de subsídios que o Ministério está desenvolvendo e, ao mesmo tempo, tornando públicas as políticas e estratégias formuladas no âmbito federal e capacitando os professores e gestores, com vistas à sua execução.

Os materiais se receberam o mesmo nome do programa da TV Escola: “Como fazer?” Não são exatamente receitas prontas, mas conjuntos de sugestões, orientações e esclarecimentos, que se reportarão, de forma periódica, para os agentes de implementação da reforma, para que sejam colecionados e utilizados cotidianamente. A primeira série, dedicada à sala de aula, ou seja, à gestão do currículo e da aprendizagem, trata do desenvolvimento curricular nas escolas. A segunda, dedicada à escola para a gestão do projeto escolar, tem o objetivo de apoiar as equipes de gestão na montagem dos projetos escolares. A terceira, dedicada à Secretaria de Educação, trata da gestão do sistema educacional, para apoiar as equipes dos órgãos gestores na formulação e execução das políticas dos estados.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Reinventar a escola é uma tarefa de todos, de quem a institui e a procura – a sociedade – e de quem tem o mandato de constituí-la – os educadores. Ao propor uma reforma para este segmento do ensino e, de forma articulada com o Conselho Nacional de Educação, defini-la, o Ministério da Educação fomenta um processo de transformação e oferece as bases conceituais e as ferramentas para sua efetivação. O jovem e o jovem adulto esperam um processo escolar que contribua para sua presença destacada na vida cotidiana e para a construção de seu projeto de vida e do projeto social e cultural de sua coletividade. É nas tensões entre o presente e o futuro, entre o individual e o coletivo, entre a unidade e a diversidade, entre o saber constituído e o saber que se há de constituir, que a tarefa educacional deve se estabelecer.

A educação é uma aposta no presente e no futuro, é um investimento na esperança. A falta de esperança da juventude, presença constante num certo discurso cético e cínico que está ficando na moda, não está no jovem, mas na negação do direito de que a juventude seja a época da arquitetura da utopia e de que a educação seja para ela a possibilidade de se apropriar dos meios para sua construção. O que se espera da etapa final da educação básica, universalizada, é que concretize essa possibilidade para todos.

## BIBLIOGRAFIA

- BERGER FILHO, Ruy Leite. *Currículo e competências*. Brasília, 1999. Mimeografado.
- BRASIL. MEC. CEB/CNE. Parecer CBE n. 15. *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*. Brasília, 1998.
- BRASIL.MEC.INEP. *ENEM – Documento básico*. Brasília: MEC/INEP, 1998.
- BRASIL.MEC.CEB/CNE. *Resolução n. 03/98*.
- DELORS, Jacques et al. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília/DF: MEC, UNESCO, 1998.
- PERRENOUD, Philippe. *Construir as competências desde a escola*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.



## 8.

# OS PROCESSOS CONTEMPORÂNEOS DE MUDANÇA NA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NO URUGUAI

*María Ester Mancebo\**

## UMA VISÃO DE LONGO PRAZO SOBRE A EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NO URUGUAI

### **Da criação do ensino secundário a sua massificação**

Concebido como preparação para os estudos universitários e situado sob a órbita da Universidade da República, o ensino secundário nasceu no Uruguai em fins do século passado e recebeu um grande impulso em 1912, com a criação dos “liceus departamentais”, na razão de um para cada capital departamental do interior do país. A partir de então, ao longo do século XX, o país assistiu a uma gradual transformação do ensino secundário de educação de elites para educação de massas, processo no qual foi decisivo o período de redemocratização, iniciado em 1985.

---

\* *María Ester Mancebo* é professora de História pelo Instituto de Professores Artigas, Montevideu, e candidata ao doutorado na Universidade Católica do Uruguai, na área de Especialização em Políticas Educacionais. Fez o mestrado em Ciências Sociais (FLACSO-Argentina) e cursos de pós-graduação na Pepperdine University, Califórnia. Atualmente faz trabalho de pesquisa e docência na Universidade da República e na Universidade Católica do Uruguai, em nível de graduação e pós-graduação. É docente no Mestrado de Políticas Sociais no CLAEH Instituto Universitário, bem como consultora em equipes MORI.

Considerando o contexto regional, Uruguai estabeleceu precocemente uma escolaridade obrigatória de nove anos. Assim, nos convulsivos meses anteriores ao golpe de Estado de junho de 1973, foi aprovada a Lei 14.101<sup>1</sup>, que seria conhecida popularmente como a “Lei de Educação” ou “Lei Sanguinetti”, que dispôs, em seu artigo 5º, que a educação seria “*obrigatória, comum e geral para o primeiro nível (Primário de seis anos) e para o segundo nível, até três anos mínimos da Educação Secundária Básica*”.

Entretanto, a lei não produziu, imediatamente, uma expansão significativa da matrícula do ciclo obrigatório de ensino médio, o que se explica, em grande parte, pelas dificuldades econômicas experimentadas pelas famílias uruguaias, entre 1975 e 1985, que impediam o prolongamento da escolaridade de seus filhos mais jovens, obrigados a ingressar no mercado de trabalho.

Numa perspectiva histórica, Uruguai está, hoje, numa situação de “quase universalização” de seu primeiro ciclo – com uma taxa bruta de escolarização de 84,3%<sup>2</sup> – depois de ter atravessado três ciclos bem distintos:

1. Um primeiro ciclo vai de 1978 a 1983, com um crescimento inferior à matrícula, situada em torno da média de 2%, abaixo da tendência histórica prevalecente até 1970.

2. Nos anos restantes da década de 80, o incremento médio quase duplica o do período anterior e se situa nos 3,6%, o que acelera o processo de massificação do ciclo básico; de fato, este ciclo passou, no nível público, de 60.067 estudantes para 93.641, o que supõe um incremento de 56 pontos percentuais, com relação à base 100 de 1980.

3. Nos anos 90, continua o crescimento, mas com um ritmo mais moderado, e a matrícula secundária tende a estabilizar-se; no âmbito público, de 94.767 estudantes, em 1990, chega-se a 99.624, em 1999 (10 pontos percentuais de aumento).

---

<sup>1</sup> Esta lei veio interpretar o mandato constitucional estabelecido no artigo 70 da Carta Magna de 1967.

<sup>2</sup> Segundo o último censo da população de 1996, a população de 12 a 14 anos chegava a 154.055 jovens; em 1996, registraram-se, no ciclo básico público – secundário e educação técnica – 108.500 estudantes e 21.417 freqüentavam o ensino privado. Complementarmente, também se estabeleceu que a taxa de transição da educação primária para o ciclo básico está situada nos 80% (VILARÓ, 1999).

Esta forte expansão da matrícula, a partir de meados dos anos 80, foi explicada pela confluência de dois fatores – um de caráter social e outro político. Em relação ao primeiro, a CEPAL (1990, p. 83) enfatizou a existência de uma forte demanda social pela educação, a ponto de que *“quando a lei é aprovada, o comportamento de amplos grupos da sociedade já era o de considerar como estudos social e culturalmente básicos um ciclo de 3 ou 4 anos pós-primário”*.

Quanto ao segundo fator, deve-se assinalar a firme política de expansão do ciclo médio obrigatório, impulsionada pelo primeiro CODICEN do período de redemocratização – presidido pelo professor Juan E. Pivel Devoto – concretizada na criação, em 1986, de um novo plano de estudos para o ciclo básico e a abertura de 21 liceus oficiais, entre 1985 e 1989, com um notório esforço para atender às necessidades de educação básica das localidades pequenas do interior do país. Na mesma direção, no primeiro quarto dos anos 90, as políticas públicas também se orientaram para consolidar a alta cobertura do ensino médio, em particular, do ciclo básico:

**a)** Criaram-se 48 novos liceus, entre 1990 e 1994, 37 dos quais estavam situados no interior.

**b)** Abriram-se terminalidades diversificadas de ensino secundário nas capitais departamentais e nas cidades menores, de modo que, se em 1976 cerca de 80% da matrícula de 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> série do interior correspondia a capitais departamentais, em 1992 tal proporção era de 71%, com 29% restantes em cidades menores (CEPAL, 1994).

**c)** A partir de 1987, criaram-se liceus rurais, buscando favorecer o acesso ao ensino médio a quem concluía a escola rural e, simultaneamente, dinamizar a vida da comunidade (ANEP, 1990).

Estas e outras medidas foram acompanhadas por um firme discurso legitimador do crescimento, tal como mostram as palavras do diretor-geral de ensino secundário, Daniel Corbo, em fevereiro de 1994:

Se ao final do que se percorreu, voltarmos a vista para o longo prazo do ensino secundário, poderemos observar que sua evolução histórica se resume, basicamente, num processo de progressiva abertura de suas instituições para a totalidade dos estratificados grupos socioculturais do país e de

crecente ampliação de sua cobertura territorial. Cada um dos três impulsos transformadores representa uma etapa desse caminho. O primeiro (1912), ao fazer das capitais departamentais a base geográfica do impulso germinal descentralizador da cultura; o segundo, ao quebrar a estrutura de uma educação média de base restrita, para habilitar seus acessos ao conjunto de camadas médias e, o último, a partir da reforma do ciclo básico até nossos dias, ao incorporar o ensino secundário aos setores excluídos, mediante a ampliação das oportunidades de acesso e de permanência no ciclo de estudos (CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA, 1994).

Esta expansão da matrícula de ensino médio pode ser interpretada como uma considerável ampliação das oportunidades educacionais, em vários níveis:

1) No social, porque a cobertura se ampliou em todos os quintis de renda e setores sociais que, tradicionalmente, eram excluídos da educação média, tiveram acesso a ela. Segundo dados de 1993, em Montevidéu, a taxa líquida de escolarização no ciclo básico foi de 55,8% no quintil I, de 69,4% no quintil II, de 80,4% no quintil III, de 86,9% no quintil IV e de 83,6% no quintil V.

2) No plano geográfico, porque se produziu um crescimento maior no interior do que na capital, a ponto de que a maior demanda passou a situar-se naquela zona: da matrícula oficial do ciclo básico de ensino secundário, em 1999, 64,3% pertencia ao interior do país.

3) Em termos regionais, Uruguai integra, com 83% da taxa bruta de escolarização no nível secundário, na década de 90, junto com a Argentina – 71% e Chile – 70% , um primeiro grupo de países latino-americanos, cujos números se aproximam daqueles dos países europeus, como Itália (77%) ou Áustria (83%).

Como contrapartida dessa democratização educacional, o país passou, em poucos anos, por um duplo processo de massificação: do alunado e dos docentes, o que produziu um impacto negativo na qualidade da educação média e na atuação profissional de seus docentes:

1) Baixíssimo nível de suficiência em provas padronizadas de Língua e Matemática, tanto no ciclo básico como no segundo ciclo – terminalidade diversificada (CEPAL, 1992, 1994).

2) Forte desigualdade na distribuição social dos conhecimentos significativos (CEPAL, 1992, 1994).

3) Altos níveis de fracasso escolar, medidos através das taxas de repetência, evasão e recuperação.

4) Altíssima proporção de docentes sem título de habilitação para o exercício da docência em educação secundária (ANEP, 1996). Segundo o censo de docentes, realizado em fins de 1995, apenas 30,6% dos docentes da educação secundária tinham completado a carreira de professorado e obtido o título correspondente. No restante do corpo docente, 9,2% completou estudos universitários, 11,5% fez o magistério, 32,3% tinha curso superior incompleto e 11% alcançou, no máximo, o nível educacional secundário.

A ampla difusão de indicadores tão contundentes como estes, na primeira metade dos anos 90, colocou a questão da educação secundária na agenda pública e na agenda política, e preparou o terreno para o lançamento de uma reforma educacional, em que muitos atores depositaram altíssimas expectativas.

### **Uma organização institucional peculiar**

Em nível institucional, o sistema educacional uruguaio apresenta uma organização muito peculiar, estabelecida na lei concebida com caráter de “lei de emergência”, sancionada em março de 1985, no começo da transição democrática. Com efeito, negociada no marco da chamada Concertação Nacional Programática, a Lei 15.739 criou a Administração Nacional de Educação Pública (ANEP), como órgão autônomo, e estabeleceu como governo da educação um Conselho de cinco membros (Conselho Diretivo Central – CODICEN), eleito com a vênua do Parlamento<sup>3</sup>. Este Conselho é apoiado na administração do sistema por

---

<sup>3</sup> Os membros do CODICEN são nomeados pelo Poder Executivo, com prévia vênua do Senado, com um número de votos de, pelo menos, três quintos de seus integrantes. Por sua vez, os conselheiros de educação primária, secundária e educação técnica são designados pelo CODICEN.

três Conselhos descentralizados (Conselho de Educação Primária, Conselho de Educação Secundária e Conselho de Educação Técnica, com três membros cada um deles), e por uma direção de Formação e Aperfeiçoamento Docente, todos nomeados pelo CODICEN.

Por outro lado, a Lei 15.739 criou quatro “Assembléias Técnico-Docentes” (ATD), órgãos integrados por representantes dos docentes de cada setor, que funcionam com caráter assessor dos Conselhos de Educação Primária, Educação Secundária, Educação Técnica e da Direção de Formação e Aperfeiçoamento Docente. Estas Assembléias<sup>4</sup> não funcionaram durante a primeira administração democrática (1985-1989); foram instaladas no período 1991-1995, exibindo uma participação técnica destacada em alguns dos setores (tal foi o caso da ATD de Educação Secundária).

Por último, a lei de 1985 também estabeleceu a “Comissão Coordenadora do Ensino”, integrada por representantes do CODICEN da ANEP, os três Conselhos Desconcentrados, a Universidade da República, o Ministério da Educação e Cultura e a educação privada.

A partir do acima descrito, cabe agora apontar porque é possível falar de uma organização institucional “peculiar”. Em primeiro lugar, porque, passada uma década e meia, o sistema educacional nacional continua regido por uma lei de emergência, lançada para um prazo máximo de dois anos. De fato, nem sequer numa etapa de reformas profundas em educação, como foi a de 1995-1999, esteve na agenda política a sanção de um novo marco legal. Nesse sentido, o Uruguai marca uma diferença com o que aconteceu em muitos outros países da região, nos quais foram promulgadas novas leis de educação geral, como indicador nítido da intenção de novos fundamentos, que se estendeu pelo continente (BRASLAVSKY, 1995).

Em segundo lugar, o fato de o ensino básico situar-se na órbita de um organismo de caráter autônomo, como ANEP, e não de um ministério – com dependência hierárquica direta da Presidência da República – significa uma originalidade no contexto internacional. Não obstante isso, a existência de um Ministério de Educação e Cultura,

---

<sup>4</sup> As ATD reconheciam um antecedente importante nas chamadas “Assembléias artigo 40”, que funcionaram sem interrupção entre 1958 e 1973, ano em que foram suprimidas pela Lei de Educação de 1973.

dedicado à educação superior e à cultura, cria uma confusa bicefalia que pesa, sobretudo, em matéria de contatos internacionais que passam, muito freqüentemente, pelos canais do Ministério. Este sistema dual redundou em conflitos entre o diretor nacional da ANEP e o ministro da pasta, em várias oportunidades, mesmo em momentos em que ambas as autoridades pertenciam ao mesmo partido.

Em terceiro lugar, a educação uruguaia está em mãos de órgãos colegiados. As potestades de uns e outros estão marcadas por lei: ao CODICEN, cabe o governo de todo o sistema; aos Conselhos Desconcentrados, cabe a administração de cada subsistema. Mais além desta delimitação legal, na elaboração das políticas educacionais do período 1985-1999, foram registradas oscilações importantes, quanto à autonomia dos segundos e a concentração de poder no primeiro.

Em quarto lugar, os docentes, enquanto técnicos da educação, contam com as ATD como órgãos legalmente constituídos, que os representam junto às unidades decisórias, as autoridades. Contudo, o período 1985-1999 mostra que são sumamente dependentes da equação tecnopolítica de cada conjuntura. Enquanto cada ATD é “assessora” de seu Conselho Desconcentrado respectivo, que é responsável, por sua vez, pela administração – não pelo governo – de seu subsistema, o peso da ATD depende de dois fatores: i) de seu nível técnico e independência que exhibe com relação às posturas dos sindicatos de ensino; e ii) do peso relativo do respectivo Conselho na elaboração das políticas educacionais. Em outras palavras, sua voz pode ser ouvida – tal foi o caso da ATD de Educação Secundária na segunda administração democrática – ou pode ser ignorada.

### **Uma organização curricular tradicional**

No que concerne à estrutura do nível secundário, o Uruguai segue as tendências mais freqüentes no mundo (CARIOLA et al., 1994). Depois de um ciclo primário de seis anos de duração, a educação secundária tem também seis anos de duração total, como um primeiro ciclo obrigatório de três anos (1ª, 2ª e 3ª série) e um segundo opcional. Na secundária superior, diferencia-se um ano de transição (4ª série) e um “*bachillerato diversificado*” (5ª e 6ª série), com as seguintes terminalidades:

5ª série	6ª série
Humanístico	Direito / Economia
Biológico	Medicina / Agronomia
Científico	Arquitetura / Engenharia

O ciclo básico, por outro lado, é de educação compreensiva, enquanto ministra uma formação comum e básica, que se mantém articulada em três planos sucessivos: 1976, 1986 e 1996. Neste trabalho, faremos referência aos dois últimos, como instrumentos do mencionado processo de massificação e objeto privilegiado do debate sobre a reforma educacional em curso.

Logo depois de iniciado o processo de recuperação democrática, em 1986, criou-se o chamado CBU – ciclo básico único – com as seguintes características:

1) Um mesmo plano para o ciclo básico de ensino secundário e da educação técnica, entendendo que, desse modo, estava sendo proporcionada uma base comum mínima e imprescindível para todos os educandos e se lhes assegurava igualdade de oportunidades<sup>5</sup>.

2) Inclusão formal das disciplinas em áreas, isto é, no currículo prescrito foram classificadas as matérias em áreas; assim, Matemática e Língua Espanhola integraram a área “instrumental”, e Geografia e História, a área de Ciências Sociais.

---

<sup>5</sup> Pelo Plano 1976, o ciclo básico de ensino médio se denominou “ciclo básico comum (CBC) e foi aplicado em duas modalidades, com algumas diferenças curriculares: uma dependente do Conselho de Educação Secundária (CES) e outra administrada pelo Conselho de Educação Técnico-Profissional (CETP). Pelo Plano 1986, o ciclo básico passou a ser “ciclo básico único” (CBU) e se instalou uma única modalidade em liceus e escolas técnicas. Ademais, do ponto de vista de sua administração, o país observou oscilações, uma vez que, no período 1986-1991, o CBU esteve sob a jurisdição do Conselho de Ensino Secundário, para voltar, a partir de 1992, para a administração separada pela parte de CES e de CETP.



3) Dia letivo de liceu bastante breve, de apenas três horas e vinte minutos, como forma de adequação curricular às carências de espaço de ensino secundário.

4) Mecanismos de “retenção” dos alunos, alguns dos quais (compensação e recuperação ao final do ano) foram, com o tempo, avaliados em termos muito positivos, segundo Aristimuño (1999); outros deram lugar a críticas severas, tal é o caso dos critérios de avaliação vigentes no começo da aplicação do plano, que eram absolutamente cabíveis.

O plano de 1986 foi objeto de numerosas reformas curriculares pontuais (MANCEBO & RAVELA, 1995). Ampliação da carga horária de uma ou outra matéria, redefinição de programas entre 1991 e 1992, variações nas pautas de avaliação, etc. A partir de um desenho muito fragmentado, introduziram-se modificações que operaram como “variações sobre um mesmo tema”, fundamentalmente, porque foram aprovadas com relativa independência dos recursos organizacionais e humanos, que o centro educacional poderia requerer para sua aplicação.

Mencionou-se que estas transformações curriculares não foram assimiladas de forma positiva, porque a instituição educacional – com sua estrutura, recursos e cultura organizacional – não podia abrigá-las (MANCEBO, 1999). Mais ainda, não só não houve ações sistemáticas de fortalecimento das instituições educacionais, como também muitas das mudanças mencionadas foram contraproducentes para a organização e dinâmica dos centros educacionais.

Com uma visão profundamente crítica deste Plano 1986, a reforma educacional, em curso, veio instaurar uma nova modalidade de ciclo básico, primeiro com caráter de experiência-piloto e, posteriormente, como Plano 1996.

## **A REFORMA EDUCACIONAL EM CURSO: PRINCIPAIS LINHAS DE AÇÃO**

A partir de 1995, o Uruguai viveu um profundo processo de reforma educacional de caráter sistêmico que alcançou, com suas ações, todos os níveis do sistema educacional: educação inicial, ensino primário,

nível médio e também formação docente.

Liderada a partir do Conselho Diretivo Central (CODICEN) da Administração Nacional de Educação Pública (ANEP), com a marca do presidente deste organismo, professor Germán Rama, a reforma não passou inadvertida na sociedade uruguaia, onde foram realizados debates apaixonados em torno de muitas de suas iniciativas: pré-escolarização, serviço de alimentação escolar, experiência-piloto no ciclo básico de educação básica, criação de novos centros de formação docente (para citar os pontos mais críticos).

No item anterior, foi sendo definido o ponto de partida da reforma no ciclo secundário:

**1)** Altíssima cobertura do ensino secundário, depois de um sustentado processo de massificação do alunado.

**2)** Preocupantes indicadores de fracasso escolar (baixos níveis de aprendizagem registrados em provas padronizadas, repetência e evasão, recuperação).

**3)** Currículo sumamente fragmentado no primeiro ciclo.

**4)** Sérios problemas de profissionalização do corpo docente, tanto em matéria de condições de trabalho como de exercício da profissão (nível de formação, autonomia profissional, etc.).

Em 1996, instaurou-se, com caráter de “experiência-piloto”, uma nova modalidade de ciclo básico de educação média (secundária e técnica), que foi se expandindo de forma gradual: num total de 250 liceus que tem o país, ficaram integrados ao novo plano 8 liceus em 1996, 20 em 1997, 38 em 1998. Em 1999, passou-se a falar já de um “Plano 1996”, em virtude de que 50% da matrícula do liceu, na 1ª série, já estava integrada nesse plano.

A principal inovação curricular foi constituída pelo ensino por áreas, com o objetivo explícito de superação da forte fragmentação em disciplinas do ciclo básico, que tinha sido diagnosticada como problema em estudos de grande aceitação acadêmica (CEPAL, 1992). Estritamente falando, a organização teórica do saber em áreas não era uma novidade absoluta na história do ensino secundário, uma vez que estava presente em planos que o professorado tinha em alta estima, como o de 1963 (ANEP – MES y FOD, 1996, p. 9). Na mesma direção, nos documentos

de criação do Plano 1986, também se tinha destacado a importância de superar o “disciplinarismo” e a necessidade de trabalhar por áreas. Não obstante isso, além do currículo prescrito, o currículo real esteve historicamente articulado em matérias individuais, isoladas do ponto de vista dos conteúdos e das metodologias de ensino. Por isso se entende a abertura de um forte centro nodal de discussão, quando a reforma tornou efetivos os agrupamentos em áreas.

Por outro lado, na fundamentação da reforma, na capacitação de seus docentes e nas instâncias de informação pública, as autoridades enfatizaram, a todo momento, a centralidade da dimensão organizacional, diferenciando-a e priorizando-a sempre, com referência ao setor curricular. De fato, no discurso, insistiu-se na importância do novo “modelo de centro”, no qual os estudantes permanecem mais tempo no centro educacional (cinco horas e meia, em comparação com as escassas três horas e meia do Plano 1986), os docentes estão mais concentrados por estabelecimento (trinta horas semanais num mesmo estabelecimento, ao contrário do “professor táxi”, do Plano 1986), os diretores contam com maiores espaços de autonomia e devem reunir seus docentes em instâncias semanais de coordenação (com cinco horas pagas aos professores para tal fim).

A implementação desta inovação educacional foi monitorada através do “Estudo de Acompanhamento da Experiência-Piloto”, realizado pelo Programa de Melhoria do Ensino Secundário e Formação Docente (MES y FOD)<sup>6</sup>, que ano a ano foi difundindo os resultados por diversos meios – reuniões com a imprensa, livros publicados, reuniões com diretores e docentes. Em termos de resultados educacionais, esta pesquisa mostrou que:

1) Em provas padronizadas de Matemática, Língua, Ciências Sociais e Ciências Experimentais, os centros-piloto conseguiram, em 1998, – com três anos de implantação – maiores proporções de estudantes com suficiência do que os centros “testemunho” (centros com Plano 1986, sem inovação 1996), com diferenças que foram de 1 a 7 pontos percentuais.

---

<sup>6</sup> Junto com os Projetos MECAEP, UTU-BID e FAS, MES y FOD é um dos quatro programas com financiamento internacional que funcionaram na administração atual.

2) Os centros-piloto tiveram, nos três anos, taxas de evasão inferiores às dos centros “testemunho”. Em 1998, concretamente, os números foram de 10,4% na primeira série (frente a 1,9% dos centros “testemunho”), 6,7% na segunda (frente a 11,1%) e 5,5% na terceira (frente a 13,0%).

3) A taxa de repetência também é favorável aos centros-piloto, ainda que aqui deva ser considerado que o regulamento da avaliação das duas modalidades de ciclo básico não seja o mesmo. De qualquer maneira, com o novo Plano, diminui de 30% a repetência no ciclo básico dos liceus oficiais diurnos, para cerca de 20% na primeira série, 15% na segunda e 10% na terceira.

Em segundo lugar, a reforma desenvolveu uma linha de “racionalização da matrícula”, pela qual se procurou a especialização dos liceus no ciclo básico ou na conclusão do profissionalizante (“*bachillerato*”) – na hipótese de que os dois ciclos recebem clientela com idades muito diversas, que requerem atendimento específico<sup>7</sup> –, ao mesmo tempo em que se tratou de estender a jornada de todos os educandos do ciclo básico, não só a dos integrados à experiência-piloto.

Em terceiro lugar, do mesmo modo que em outros países da região, foi implantada uma linha de “projetos de centro”, orientada para dinamizar a vida dos liceus nos processos de ensino e aprendizagem, assim como na gestão. No caso do ensino secundário, a implementação deste sistema de concurso começou em 1998, com a meta de financiar 100 projetos no período 1998-2000, num total de 220 liceus do país.

Em quarto lugar, em continuidade com uma linha de política iniciada no período 1990-1994, a reforma destinou importantes quantias para a dotação de recursos didáticos para os liceus (desde mapas até instrumentos de geometria) e de textos para os alunos do ciclo básico, em cinco disciplinas: Matemática, Língua, Ciências Sociais, Ciências Experimentais e Inglês.

---

<sup>7</sup> Em 1947, dos 54 liceus diurnos de Montevidéu, 9 tinham sido especializados para atender o “*bachillerato*” diversificado, 7 mantinham os dois ciclos, mas em turnos diferenciais e 38 liceus tinham se transformado em unidades educacionais para o ciclo básico (RAMA, 1998, p. 32).

Em quinto lugar, tentou-se avançar na informatização do subsistema, com a instalação de salas de aula informatizadas, de modo paralelo à implementação da experiência-piloto.

Em sexto lugar, como resposta ao alarmante déficit de formação do corpo docente do ensino secundário, desenvolveram-se duas linhas de ação: a criação de cinco Centros Regionais de Professores (CERP) – com uma modalidade de formação inicial completamente diferente da que historicamente prevaleceu no país, na segunda metade do século<sup>8</sup> – e a execução de múltiplas ações de capacitação docente, dirigidas fundamentalmente aos professores não-titulados em educação média.

Por sua vez, trabalhou-se na formação em gestão dos diretores de liceus, que tiveram que prestar concurso público, em 1998.

Por último, diante das dificuldades de instalar e, sobretudo, manter liceus rurais, foram criadas, em 1999, as escolas rurais integradas com 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> série, visando, expressamente, que o aluno concluinte da 9<sup>a</sup> série da formação pós-escolar rural estivesse plenamente habilitado para continuar avançando no sistema de educação formal, 1<sup>a</sup> série de conclusão profissionalizante, em pé de igualdade com os concluintes do ciclo básico.

## **A ESPECIFICIDADE DOS PROCESSOS DE MUDANÇA NO URUGUAI**

### **O impulso reformista**

A reforma educacional uruguaia teve condições francamente favoráveis, em seu ponto de partida, tanto no plano técnico-pedagógico como no plano político.

Tanto no nível político como nos setores sociais havia um acordo básico sobre a necessidade de impulsionar uma reforma educacional. O tema integrava a agenda pública, foi parte central da agenda eleitoral de 1994 e se constituiu numa parte importante da agenda do governo, armada quando se formava a coalizão que governou de 1995 a 1999.

---

<sup>8</sup> O primeiro centro de formação de professores para o nível secundário foi criado em 1949, com um modelo que permaneceu basicamente sem mudanças até o presente.

Em segundo lugar, se aceitamos com Tedesco (1993, p. 3) que “*o caráter sistêmico das políticas educacionais é uma condição necessária de seu êxito (o que) significa que o processo de mudança não só abrange diversas dimensões, como também uma determinada seqüência*”, em 1995 a reforma tinha a seu favor uma concepção global, em grande parte trazida por seu condutor, o professor Rama, sociólogo uruguaio de imensa trajetória no âmbito internacional e nacional, com especialização na temática socioeducacional e integrante de uma geração de intelectuais com capacidade de articular densas perspectivas em nível macro.

Isto estava claro, em nível de sociedade uruguaia, motivo por que houve elevado consenso a respeito da capacidade técnica de quem encabeçaria o processo de transformação. Nas palavras de um dirigente gremial:

Com Rama chega à presidência do CODICEN alguém com grande prestígio intelectual, com forte apelo em nível de opinião pública e setores políticos, com capacidade de elaboração de um discurso tecnicamente significativo [...]. Em virtude disso, o grêmio dá um voto de confiança inicial<sup>9</sup>.

Existia, por outro lado, um diagnóstico básico de situação, constituído pelos estudos realizados no período 1990-1994, pelo Escritório da CEPAL, em Montevidéu – que tinham sido dirigidos pelo próprio Rama – e pelo Programa de Investimento Social (PRIS), dependente do Organismo de Planejamento e Orçamento. Tal diagnóstico atuou como uma plataforma inicial para a tomada de decisões, ainda que tivesse que ser complementado por meio de levantamentos *ad hoc*, que proporcionaram a informação básica não registrada nem integrada sistematicamente pela ANEP num sistema de informação<sup>10</sup>.

Apesar deste marco favorável, depois de pouco tempo, a reforma encontrou resistências importantes, exógenas e endógenas, provenientes de diversos pontos do espectro político-ideológico. A dinâmica do jogo de todas essas forças permite fazer uma periodização da tentativa de reforma, distinguindo três etapas:

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada no dia 27 de setembro de 1999.

<sup>10</sup> Na maioria dos casos, tratava-se de informação muito básica, com que a ANEP não contava (por exemplo, número de docentes que trabalham no ensino secundário ou a quantidade de salas de aula dos prédios escolares).

1) Uma primeira etapa de “lua de mel” que coincide, basicamente, com o ano 1995, quando o CODICEN dialoga com os grêmios docentes e com as ATD em tom amistoso, enquanto vai articulando sua proposta e obtém sua aprovação parlamentar como parte da lei de orçamento.

2) De 1996 a 1998 transcorre uma fase de “xeque” à reforma. Por um lado, os grêmios estudantis e docentes – com exceção do grêmio de professores de ensino primário – exerceram uma resistência ativa, resistência que estava ligada às forças políticas mais radicais do país, que teve como foco a reforma em nível do ensino médio e que se manteve até 1998; registraram-se dois “picos” de enfrentamento: o primeiro, constituído pelas ocupações estudantis dos liceus, em agosto de 1996 e, o segundo, em fins de 1998, em relação com o serviço de alimentação nas escolas primárias. Por outro lado, é também neste período intermediário que se desdobra a postura liberal contrária à reforma.

3) O ano de 1999, com eleições nacionais em outubro e novembro, pode ser considerado um ano de transição, com uma atitude de espera por parte das forças opositoras e uma linha de consolidação / institucionalização do que já tinha sido feito, por parte das autoridades.

Para compreender este processo, passa-se a expor, neste item, os traços centrais do impulso reformista e se apresentam, a seguir, as principais resistências que enfrentou, na hipótese de que, do percurso já feito, fica muito por aprender, em termos de conteúdos e também da forma em que se processam as mudanças, em educação, na sociedade uruguaia<sup>11</sup>.

A reforma uruguaia é, em primeiro lugar, filha de seu tempo. Assim, se perguntássemos a um perito em educação comparada, quais

---

<sup>11</sup> Uma autora, estudiosa da mudança em educação, faz recordar que “os processos de mudança educacional, na América Latina, apresentam algumas especificidades atribuíveis às peculiaridades de seus sistemas sociais. Alguns exemplos de tal especificidade constituem o modo como se organizaram os sistemas educacionais, bem como a mais absoluta falta de pesquisa, em nível da implementação das políticas educacionais postas em prática. Esta carência determinou que os sistemas educacionais tenham negado a si mesmos a possibilidade de aprender de suas próprias experiências” (ARISTIMUÑO, 1999, p. 24).

são os princípios diretores das políticas educacionais dos anos 90, certamente responderia “qualidade” e “equidade” – “conceitos estelares”, na expressão de Braslavsky (1997, p. 32). Se perguntássemos a ele sobre os grandes debates deste fim de século, provavelmente afirmaria a centralidade de duas clivagens: “ensino público-privatização” e “centralização-descentralização”. Se lhe pedíssemos que indicasse quais são, na sua opinião, os temas que significam os maiores desafios dos sistemas educacionais contemporâneos, muito provavelmente situaria, num primeiro lugar, o ensino médio – com sua difundida crise de fins e de funcionamento – e a questão docente.

Analisada sob esta perspectiva, não cabe dúvida de que a reforma da educação uruguaia, iniciada em 1995, é fiel reflexo de sua época. A melhoria da qualidade, o avanço do sistema educacional, em termos de equidade e a profissionalização da função docente são três dos quatro<sup>12</sup> objetivos levantados pelas autoridades como pilares da reforma<sup>13</sup>. Por sua vez, as autoridades fizeram uma férrea defesa do ensino público e declararam a necessidade de atenuar os rígidos canais de centralização da ANEP, avançando, gradualmente, para um esquema um pouco mais descentralizado, na medida em que a capacitação dos recursos humanos assim o permitisse. Do mesmo modo, a reforma tentou atacar, frontalmente, a problemática do ensino médio – em seu ciclo obrigatório – e fez, da política de formação inicial dos docentes de nível médio, um eixo fundamental.

Em segundo lugar, diferentemente do que se registrou em outros processos de reforma educacional dos anos 90, “*no caso uruguaio não se levantou a necessidade de se construir o lugar do novo Estado, no cenário educacional*” (COSSE & BRASLAVSKY, 1996, p.18). De fato, a reforma, em seu conjunto, significa uma reafirmação do forte papel que o Estado teve na história da educação uruguaia. Por um lado, as políticas do período supõem uma franca rejeição da lógica da “regulação mínima”, a adoção de uma postura de “regulação necessária”, segundo Braslavsky (1996) e também a ma-

---

<sup>12</sup> O quarto é a modernização da gestão do ANEP.

<sup>13</sup> Ver a respeito o Projeto de Lei de Orçamento, elaborado pela ANEP (1995) e a Exposição de Motivos do Projeto de Prestação de Contas correspondente ao exercício de 1997 (ANEP, 1998).



nutrição da clássica prestação de serviços educacionais, de forma direta, por parte do Estado. Por outro, no discurso aparece uma firme defesa da educação pública, fundada em razões históricas e ideológicas:

O estado de situação, as orientações e os objetivos da reforma apontam para fundar novamente o papel da educação como fator formador de uma consciência cultural e científica orientada a elevar a qualidade dos recursos humanos, atenuador da desigualdade social e a pobreza, dinamizador dos canais de mobilidade social e modernizador das relações com os contextos produtivos e trabalhistas. A obtenção de tais objetivos [...] nos remete a um problema de compatibilidade e integração, num projeto educacional comum, na realidade, porém, sua transformação e, em grande parte, sua projeção e perdurabilidade, estão inextricavelmente associadas a uma forte presença do Estado como condutor e suporte desse processo (RAMA, 1998, p. 16).

Em terceiro lugar, do ângulo do modelo de política educacional, em seus componentes de elaboração e intervenção, o caso uruguaio coincide plenamente com o que Gimeno Sacristán (1998, p. 258) denominou “*modelo clássico*”: as autoridades do ensino são legitimadas pelas autoridades nacionais do governo – por representação democrática; elaboram as políticas educacionais – como expressão emanada dos interesses gerais da sociedade; organizam o serviço da educação, dotam-no de recursos, ordenam as formas de administrá-lo, regulam seus conteúdos básicos e cedem ao centro escolar a capacidade de produzir o serviço educacional dentro de alguns limites estabelecidos e sob determinados controles. Isto significa uma contraposição nítida com o Estado liberal – “pós-moderno”, segundo Gimeno Sacristán – e com as vertentes de maior participação, que se fizeram presentes na crítica à reforma educacional:

Um Projeto Educacional de Centro deve ser construído por todos os atores: comunidade, autoridades, docentes, alunos. Isto por três razões: em primeiro lugar, porque a educação é parte de todos, não pertence a nenhum grupo em especial que queira se atribuir o direito à verdade científica sobre como dirigir o ensino ou como desenhar um centro educacional. Em segundo lugar, porque esse processo de reflexão coletiva já é, por si mesmo, educador, liberador de preconceitos e pré-julgamentos, esclarecedor, que ajuda a convivência democrática. E, em terceiro lugar, porque quem tem que levar adiante os planos de reforma (docentes, alunos, funcionários) precisa estar totalmente compenetrado com seus fins e suas formas e isso

só se consegue com sua participação na criação dos projetos, senão, naturalmente, surgirão resistências de quem se sente utilizado e desprezado (BARBOZA, 1998, p. 138).

Em quarto lugar, como estratégia de mudança, as novas políticas foram implantadas a partir de instituições “novas”. Assim, por exemplo, o novo modelo de formação inicial foi implantado nos Centros Regionais de Professores (instalados em 1997, 1998 e 1999), não no Instituto de Professores Artigas ou nos Institutos de Formação Docente preexistentes; o planejamento, a organização e o controle desses centros são administrados a partir da Secretaria de Capacitação e Aperfeiçoamento Docente (criada em 1995), não a partir da Direção de Formação e Aperfeiçoamento Docente, responsável por todo o resto da formação docente do país.

No caso do nível médio, a supervisão da experiência-piloto esteve a cargo dos chamados “Grupos de Apoio”<sup>14</sup>, que orientaram, programática e didaticamente, os docentes, o que significou a introdução de uma dose de competição com os inspetores regulares do sistema. Por outro lado, em 1999 foram constituídas duas sedes regionais de inspetoria, uma no norte e outra no litoral, buscando quebrar a histórica centralização da matéria em Montevideu e debilitar a já desalentada posição dos tradicionais inspetores o que, sem dúvida, pode ser interpretado como uma linha de descentralização.

Por último, um traço específico do processo de mudança no Uruguai é a ausência de uma lei fundamental de educação. Com efeito, entre 1985 e 1995, o país revisou, intensa e profundamente, a situação do sistema educacional e, a partir de então, processou uma reforma de envergadura, mas em nenhum momento, nesses quinze anos, formou parte da agenda política, a promulgação de uma lei geral de educação.

Isto constitui uma peculiaridade porque – como se viu – o sistema educacional nacional continua regido por uma lei (15.739) concebida como provisória, à espera da lei definitiva que viesse regular o sistema educacional. Por outro lado, marca uma diferença com a onda de novas leis de educação geral, que se estendeu pela região, como indicador da intenção de novos fundamentos, em muitos dos processos de mudança (BRASLAVSKY, 1995).

---

<sup>14</sup> Para aprofundamento no papel dos Grupos de Apoio na reforma. Ver: VILARÓ, 1999.

## As demandas de mudança

I. Entre as forças exógenas opostas à reforma, o primeiro lugar esteve ocupado pelos grêmios estudantil<sup>15</sup> e docente e pelas Assembléias Técnico-Docentes de Ensino Secundário e UTU, com demandas em vários níveis.

Em primeiro lugar, em relação ao “modelo de política educacional”, exigiu-se participação<sup>16</sup>:

Reiteramos a necessidade de mudanças em nosso sistema educacional, que sejam fruto de uma elaboração participativa e que sinalizem para a formação do homem interal, cidadão comprometido, capaz de situar-se nas conjunturas que se apresentam para analisar e modificar a realidade. Insistimos em que a Reforma Educacional ignora e tergiversa as propostas dos docentes [...]. Responde a uma concepção economicista, que subordina os objetivos pedagógicos aos econômicos e que desconhece nossa tradição humanista-reflexiva (ATD, 1998, p. 56).

Em segundo lugar, defendeu-se a autonomia dos Conselhos Desconcentrados, questionando-se a concentração da tomada de decisões no CODICEN:

Com Rama, chega à Presidência do CODICEN alguém com grande prestígio intelectual [...]. Em virtude disso, o grêmio dá um voto de confiança inicial, mas ao mesmo tempo, observa que há na reforma um ‘processo de forte centralização’, que despreza a autonomia dos (Conselhos), para o que também pesa a forte influência das Gerências e dos Projetos, com financiamento internacional, por onde passaram todas as linhas mais significativas da reforma (entrevista de um importante dirigente sindical, no dia 27 de setembro de 1999).

---

<sup>15</sup> O grêmio estudantil protagonizou uma instância chave de oposição à reforma, que foi a greve estudantil com a ocupação de liceus, em 1996.

<sup>16</sup> Nesta exigência, certamente, incidiu o fato de que, no período imediatamente anterior à reforma (1990-1994), tinha sido instaurada na ANEP, uma modalidade de trabalho em comissões, onde houve uma ampla participação dos comandos médios – inspetores – e das ATD, enquanto organismos assessores. Com essa modalidade participativa, processaram-se as mudanças de programas do ciclo básico e o acompanhamento de inovações no ciclo básico (“Experiência de extensão do tempo pedagógico”) e na terminalidade profissionalizante de segundo grau (“bachillerato”).

Em terceiro lugar, existia um consenso social básico acerca da necessidade de se reformar a educação uruguaia, mas não sobre a velocidade da mudança. Viveu-se agudamente a tensão entre consenso social e eficiência, que Braslavsky & Cosse (1996) identificam como típicas dos processos reformistas dos anos 90, na América Latina. O tempo era o recurso mais escasso para as autoridades, que mostraram sua ansiedade em concretizar, em cinco anos, todas e cada uma das inovações desenhadas e priorizaram a eficiência. A ATD de Educação Secundária, por sua vez, considerou que:

As ATD, desde o ano de 1991, vêm apontando a necessidade de se implementar mudanças e transformações que permitam que se supere, paulatinamente, a profunda crise em que está imerso o sistema educacional. Os relatórios produzidos desde então mostram nossa vontade de se levar adiante mudanças, desde que tais mudanças sejam feitas com o devido planejamento, implementação e avaliação (1997, p. 289).

Em quarto lugar, para o caso uruguaio é completamente válida a reflexão de Braslavsky & Cosse (1996, p. 8), no sentido de que

as reformas educacionais dos anos 90 puderam ser iniciadas graças ao imperativo da necessidade e com uma alta quota de voluntarismo. Em muitos casos, esse início se deu através da montagem de estruturas paralelas à da estrutura funcional permanente dos ministérios.

Contudo, na oposição, houve uma clara dificuldade para visualizar e/ou aceitar a debilidade dos recursos técnicos do próprio sistema, motivo por que se questionou o recurso, por parte do CODICEN, a assessores externos ao sistema educacional (em muitos casos, “analistas simbólicos”).

Em quinto lugar, além das formas, no caso do ensino médio, também houve questionamento aos conteúdos da reforma, numa atitude reativa mais que proativa. Com relação ao segundo ciclo, criticou-se “a não-reforma”, ou seja, a falta de impulso transformador, mas o centro do ataque esteve constituído pelas experiências-piloto do ciclo básico, questionando-se a eliminação de disciplinas como História e Geografia, e sua integração na área de “Ciências Sociais”, a carga horária de Inglês e Informática – estimada como muito alta – a eliminação dos

curso de compensação do Plano 1986. Em particular, a estruturação do currículo em áreas foi o ponto de maior crítica pública:

Reafirmamos o conceito de área como uma proposta de trabalho interdisciplinar, onde cada disciplina conserva sua própria identidade e expressamos nosso desacordo com a área considerada como fusão de disciplinas e soma de conteúdos, tal como aparece nas denominadas Áreas Ciências Experimentais e Ciências Sociais do Plano Piloto (1997, p. 292).

Esta atitude de forte dissenso dos grêmios e as ATD do nível médio não se apresentou no ensino primário, onde não houve, basicamente, questionamentos em matéria de conteúdos: entre os mestres existiu consenso a respeito da política de pré-escolarização e tempo completo e mesmo se aceitou – depois de uma atitude inicial de desconfiança – a avaliação padronizada de aprendizagens desenvolvida a partir do Programa MECAEP. Nas palavras de um dirigente gremial:

A crítica maior em relação à reforma originou-se na comoção que o estilo da reforma causou na cultura do magistério, não no conteúdo, onde houve apenas questionamentos pontuais. Na reação do grêmio de docentes frente à reforma, pesou o caráter profissional do corpo, mais que a dimensão ideológica, que foi muitíssimo mais forte no ensino secundário (entrevista realizada no dia 27 de setembro de 1999).

A conduta da Federação Uruguaia do Magistério consistiu, pois, em evitar o desgaste do sindicato e alcançar ajustes na reforma educacional em curso. No ensino secundário, ao contrário, o marco geral foi uma crítica aguda e constante, a tal ponto que se chegou a catalogar de “colaboracionistas” os que trabalharam na reforma<sup>17</sup>, o que gerou uma verdadeira fratura interna do grêmio e uma importante falta de legitimação na representação.

**II.** As demandas por mudança não vinham somente da esquerda. Também apareceu em cena a postura liberal líquida, de impacto bastante mais reduzido em termos quantitativos, mas com incidência qualitativa em nível de elites do país e do âmbito da educação privada.

---

<sup>17</sup> O radicalismo anti-reforma chegou mesmo a expulsar da Federação de Professores um dirigente sindical histórico, no final de 1995.

Um pilar desta posição foi o livro *La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza postvaleriana y como podemos ponerla en marcha* de Silveira (1995, p. 89), que assume o diagnóstico da CEPAL, de crise do sistema educacional uruguaio, como ponto de partida:

Os uruguaiois estão obrigados a revisar profundamente seu sistema educacional [...]. Independentemente da vontade de quem seja os dirigentes, nosso ensino parece condenado a repetir-se a si mesmo [...]. Por isso, acontece que nosso ensino não muda há várias décadas. Não pode fixar prioridades nem se dar novos objetivos, não pode ensaiar novas idéias nem sequer é capaz de modificar sua própria estrutura.

A estratégia de mudança sugerida no livro demonstraria estar bastante distante da que a reforma uruguaia haveria de percorrer entre 1995 e 1999:

O modelo final a ser instalado deve depender escassamente de decisões centralizadas [...]. Em segundo lugar, a própria estratégia de reforma deve ser descentralizada e pouco burocrática. Se há algo que deveríamos ter aprendido de todas as experiências educacionais, realizadas no decorrer deste século, é que as reformas educacionais globais, planejadas e dirigidas de forma central nunca dão bons resultados. São gigantes com pés de barro, aos quais é muito fácil por obstáculos (p. 91).

Portanto, se existe uma grande falta de dinamismo da oferta educacional, se a qualidade do ensino se deteriorou, se existe uma profunda segmentação do sistema educacional, se a função docente foi desprezada, se se vive uma falta de liberdade de escolha dos pais, o que resta é mudar. A proposta de Silveira (1995, p. 135) consiste em avançar para um sistema tripartite, em que haja: i) um ensino estatal gratuito – como o que existe; ii) um ensino privado pago – similar ao que existe; e iii) um setor subvencionado, composto por escolas de gestão privada, que seriam financiadas em parte pelo Estado e em parte pelos pais – novidade total no caso uruguaio <sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Em 1994, a participação privada alcançava 16,4% no ciclo primário e 18,1% no secundário (básico e profissionalizante).

Esta proposta de “*vouchers* implícitos” – na expressão do próprio autor – gerou adesões em alguns setores da educação privada e desatou uma indignada reação por parte das autoridades de uma reforma que, a todo momento, foi reivindicativa do Estado benfeitor (OPERTTI, 1997).

**III.** As resistências “endógenas” ao próprio sistema de mudança estiveram presentes ao longo das três etapas da reforma, com mais ou menos intensidade segundo os momentos, e aparecem através das várias das tensões identificadas no sugestivo texto de Braslavsky & Cosse (1996) – *Cómo se reforma la educación en América Latina*.

A tensão derivada da conexão com diferentes contextos de referência foi forte. Na medida em que a reforma reuniu em suas fileiras algumas pessoas com perfil político, técnicos com trajetória acadêmica fora do sistema, burocratas com uma carreira no ANEP, docentes de sala de aula, que assumiram tarefas extraclasse, por ocasiões, esses atores entraram em choque, devido aos diferentes marcos referenciais de cada grupo.

As preocupações de uns e de outros nem sempre foram coincidentes: os mais políticos buscaram destacar a projeção da reforma educacional enquanto principal política social da administração Sanguinetti; os mais acadêmicos tentaram fazer surgir a dinâmica da pesquisa própria dos âmbitos universitários e a burocracia velou pela salvaguarda dos procedimentos administrativos, em meio à tormenta da mudança. Tudo isto fez emergir outras duas das tensões mencionadas: “*Entre os tempos políticos, profissionais e burocráticos*” – de ritmos muito diversos, por definição – e “*entre o cumprimento das normas e a ação*”.

## **À GUIA DE CONCLUSÃO**

A revisão da evolução da educação secundária no Uruguai permite distinguir um período de crescimento moderado, que se estendeu ao longo das sete primeiras décadas do século XX, de uma fase de fortes mudanças que se inicia nos anos 80. O acompanhamento desta evolução leva a reconhecer a passagem de um ensino secundário de elites para um de massas, a partir da precoce implantação legal do ciclo básico obrigatório. Por sua vez, este quadro está na base da crise de fins e de funcionamento

que afetou, contemporaneamente, o ensino médio, com vertentes bem visíveis: deterioração da qualidade educacional, segmentação, desprofissionalização, estabelecimentos educacionais anômicos.

Sobre esta base foi implantada, em 1995, uma reforma educativa caracterizada por:

1. A forte liderança do presidente do CODICEN, professor Germán Rama, um prestigiado sociólogo da educação.

2. Um discurso de claro tom de refundamentação, articulado permanentemente em torno de quatro objetivos: melhoria da qualidade educacional, equidade, profissionalização docente e modernização da gestão.

3. Um enfoque sistêmico que tinha estado ausente nas políticas educacionais durante muito tempo.

4. A reafirmação do papel do Estado em matéria educacional, rejeitando a figura do “*Estado dispensável*”, revigorando a do “*Estado organizador e solidário*” e mantendo plenamente o papel do “*Estado docente*” (BRASLAVSKY, 1996, p. 7).

5. Um modelo muito clássico de elaboração e implantação de políticas públicas.

6. A aposta tibia e gradual em algumas linhas de descentralização.

7. Uma concepção de mudança a partir de instituições novas, mais que da transformação interna das antigas.

Cada um desses traços pesou na transformação específica do ensino secundário. Assim, a mudança foi impulsionada a partir do CODICEN e o Conselho de Ensino Secundário fez o acompanhamento. O novo plano para o ciclo básico não foi concebido em termos exclusivamente curriculares, mas integrou um novo formato organizacional; criaram-se duas Inspetorias Regionais, ao final do período, como forma de atenuar a centralidade da capital na supervisão e controle dos docentes.

Como se viu, as demandas de mudança não se fizeram esperar, posto que começaram a desdobrar-se no primeiro ano da reforma. Afetaram, de modo muito especial o ensino secundário, por duas razões: pela envergadura das políticas reformistas dirigidas a este nível e porque foram atores centrais da oposição o grêmio de estudantes, o grêmio de docentes e a ATD de Educação Secundária. Seus questionamentos,



reativos mais que proativos, visavam o formato – baixa participação docente no processo, problemas de comunicação, concentração da tomada de decisões – e os conteúdos – com o centro do debate público ocupado pela inovação do ciclo básico. Por sua vez, do outro lado do espectro político, entrou em cena o liberalismo, com uma proposta de “*vouchers implícitos*”, que ideológica e operacionalmente está muito distante dos eixos pelos quais transitou a reforma no período 1995-1999.

Num estudo comparativo de recentes processos de reforma educacional em vários países, segundo Corrales (1998), e numa pesquisa sobre três reformas institucionais no Uruguai – seguridade social, educação e saúde – de acordo com Filgueira & Moraes (1999), classifica-se a reforma educacional uruguaia como “bem-sucedida” enquanto alcançou sua implementação, apesar da oposição gerada. Esta classificação pode ser aceita com a condição de que se entenda que a transformação da educação uruguaia está distante de ser consolidada. Muitos são os atores que deverão continuar construindo-a, dia-a-dia, nas salas de aula e nos centros educacionais. Em nível macro, pesarão, além disso, os resultados das eleições nacionais de outubro e novembro de 1999 (primeira e segundo turno), que habilitarão uma continuação das linhas já traçadas ou impulsionarão uma virada.

## BIBLIOGRAFIA

ANEP. *Extensión de la educación media al área rural, 1986-1990*. Montevideo: Monteverde, 1990.

ANEP-CODICEN. *La educación uruguaya. Situación y perspectivas*. (Basado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 1997). Montevideo: ANEP, 1998.

ANEP-COCICEN. *Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones*. Montevideo: CODICEN, 1995.

ANEP-MES y FOD. *Docentes de secundaria. A un año del censo de octubre de 1995. La reforma de la educación*. Montevideo: CODICEN, 1996. (Documento V).

ANEP-MES y FOD. *Los planes de estudio y el cambio educativo. La reforma de la educación*. Montevideo: CODICEN, 1996. (Documento III).

- ANEP-MES y FOD. *Seguimiento de la experiencia piloto del ciclo básico*. Montevideo: CODICEN, 1997. (Tres tomos).
- ARISTIMUÑO, A. El cambio en educación. Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público. *Revista Prisma*, Montevideo, Universidad Católica, n. 11, 1999.
- ATD DE EDUCACIÓN SECUNDARIA. *XI Asamblea Nacional de Docentes de Educación Secundaria*. Montevideo: CES, 1998. (Solís, marzo de 1998).
- ATD DE EDUCACIÓN SECUNDARIA. *Una apuesta a la participación II*. Montevideo: CES, 1997. (Período mar. de 1994-dic. 1996).
- BARBOZA, O. Reflexiones sobre la formación docente en nuestro país. En: LÓPEZ CHIRICO, S. et al. *Reforma educativa. Análisis crítico y propuestas*. Montevideo: Fundación Vivián Trías-Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- BRASLAVSKY, C.; CUNHA, L. A. LEMEZ, R. y FILGUEIRA, C. *Educación en la transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Santiago: UNESCO/OREALC, 1989.
- BRASLAVSKY, C. La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 9, 1995.
- BRASLAVSKY, C. Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino, 1984-1995. *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, FLACSO-Novedades Educativas, n. 14, 1996.
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. ¿Cómo se reforma la educación en América Latina? *Diálogo Interamericano*. Santiago, 1996.
- BRASLAVSKY, C. Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. En: *Políticas, instituciones y actores en educación*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 1997.
- CAILLODS, F y MALDONADO, Villar, M. *Secondary education issues in Latin America*. París: UNESCO, 1996.
- CARIOLA, L. LABARCA, G.; IRIGOIN, M. y Erazo, S. La educación media en el mundo. *Estructura y diseño curricular en diferentes países*. Santiago: MEC, 1994.
- CARNOY, M. y MOURA CASTRO, C. de. ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, FLASCO-Ediciones Novedades Educativas, n. 17, 1997. (Véase versión más amplia del Seminario BID).

- CEPAL. *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en Uruguay*. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo, 1990.
- CEPAL. *¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?* Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo, 1992.
- CEPAL. *Los bachilleres uruguayos*. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo, 1994.
- CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA. *El mayor número de liceos en toda la historia del país (período 1990-1994)*. Montevideo: ANEP, 1994.
- CORRALES, J. *The politics of education reform implementation: bolstering the supply and demand countering institutional blocks*. Whashington, D.C: World Bank, 1998. (Paper presented for the World Bank).
- SILVEIRA, P. de. *La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha*. Montevideo: CLAEH-Fundación Banco de Boston, 1995.

## MUDANÇAS NA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NA ARGENTINA

*Ana Lía Fernández\**

*Silvia Finocchio\*\**

*Laura Fumagalli\*\*\**

### INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos, produziu-se na Argentina um forte processo de expansão da educação secundária, consistente com o comportamento evidenciado em outros países da região. Com efeito, em 1960, freqüentavam a escola secundária 24,5% dos adolescentes e dos jovens entre 13 e 18 anos. Mas, em 1996, esse número já se tinha elevado para 67,2% (Gráfico 1), ainda que com diferenças notáveis nos ritmos de expansão segundo as províncias: inferiores, nas socioeconomicamente mais atrasadas, e superiores nas de baixa densidade populacional (MOR-DUCHOWICZ, 1999). Como consequência dessa expansão, já em 1980 a média de permanência de anos de escolarização alcançada pela população, em idade de ter finalizado a educação formal, era de 9,7 anos e, em 1991, de 10,3 anos.

---

\* *Ana Lía Fernández* é professora e licenciada em História pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Morón. Foi coordenadora do programa de transformação curricular e diretora geral de pesquisa e desenvolvimento educacional (interina), na direção geral de pesquisa e desenvolvimento do Ministério de Cultura e Educação Nacional. Também exerceu a função de assessora para inovações no ensino médio, no *Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa* (ILCE) e como coordenadora acadêmica no *Instituto Educación Olinea*, México, D.F.

\*\* *Silvia Finocchio* é professora de História diplomada pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires. É professora titular de história da educação na Faculdade

Contudo, o processo de expansão não pôde evitar a persistência de muitos dos velhos problemas que sufocavam a educação secundária, por exemplo, a repetência, a evasão e a baixa qualidade das aprendizagens. A distribuição dos alunos, que cursavam o nível secundário entre os diferentes anos de 1994 e em 1998, dá conta do alto impacto de deterioração (Quadro 1). Em 1993, o *Primer Operativo Nacional de Evaluación* do Ministério de Cultura e Educação Nacional avaliou os êxitos de aprendizagem dos estudantes do último ano do nível secundário. De acordo com seus dados, os estudantes alcançavam 46,49% do mínimo exigível em Matemática e 61,41% do mínimo exigível em Língua, com diferenças também notáveis entre os resultados obtidos nas diferentes províncias (Quadro 3).

Em fins da década de 80 e começo da de 90, as universidades, empregadores, famílias e jovens, grêmios e meios de comunicação de massa foram tomando consciência dos problemas assinalados. Essa tomada de consciência levou, por sua vez, à elaboração e implementação de diferentes propostas para sua transformação. Este trabalho pretende oferecer elementos para análise de alguns aspectos dessas propostas, de modo particular os que se referem à questão curricular. O motivo da focalização nessa questão se relaciona com o fato de que a maioria das propostas de transformação da educação secundária, implementadas a partir do começo do período democrático iniciado em 1983, estão estruturadas em torno de um eixo curricular.

De fato, em 1984 começou na Argentina um movimento de transformação curricular da educação secundária que envolveu numerosas províncias e instituições. Esse movimento assentou as bases das transformações impulsionadas mais tarde, na década de 90, a partir da sanção da Lei Federal de Educação que redefiniu os critérios de regulação

---

de Humanidades e Ciências da Educação da Universidade Nacional de La Plata. Além disso, exerce a função de coordenadora do programa nacional de gestão curricular e capacitação do Ministério de Educação Nacional.

\*\*\* *Inés Laura Fumagalli* é licenciada em Ciências da Educação (UBA) e mestra em Educação e Sociedade (FLACSO Argentina). Exerceu a docência universitária na Universidade CAECE e na UBA, bem como a docência de pós-graduação em diversas universidades. Realizou trabalhos de pesquisa na área de Educação da FLACSO e foi membro da equipe de pesquisa educacional da direção de pesquisa educacional da Secretaria de Educação do Município de Buenos Aires

e assentou novos parâmetros para a organização de todo o sistema educacional argentino, envolvendo a educação média ou secundária.

Tomando como eixo das mudanças curriculares, porém considerando também o conjunto da dinâmica do nível de ensino, pode-se apresentar os processos de mudança recentes da educação secundária estruturados em três fases (BRASLAVSKY, 1997). A primeira fase corresponde às transformações que se produziram durante a transição democrática. A segunda, às mudanças impulsionadas a partir da sanção da Lei Federal de Educação, em 1993. A terceira refere-se aos desafios lançados para o futuro, a partir da situação atual.

### **A PRIMEIRA ETAPA DE TRANSFORMAÇÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA: 1984-1991**

A primeira etapa da transformação da educação secundária, iniciada com a chegada da democracia, foi caracterizada como um período de acentuação da desagregação federal. Nela se destacam dois processos paralelos. Por um lado, o fortalecimento do papel principal das províncias, através da criação de estabelecimentos de educação secundária sob sua dependência e, por último, da obrigação de assumirem a gestão das prestações que, historicamente, neste nível, cabia ao governo nacional prover. Por outro lado, o dinamismo reformador do Estado nacional e de alguns governos provinciais que acentuou um processo de dispersão curricular, no contexto de um Estado nacional débil e indeciso, com relação a seu papel de promotor de políticas nacionais.

#### **Para a reestruturação federal do sistema educacional**

Em meados do século XIX, a educação média Argentina começou a desenvolver-se como uma prestação centralizada, a cargo do Estado nacional, que organizou “colégios nacionais” em diferentes lugares do território. Posteriormente, o nível se expandiu por iniciativa do mesmo Estado nacional e progressivamente também do setor privado e dos governos provinciais.

Dessa dinâmica derivou a presença posterior, num mesmo território, de instituições de ensino médio sustentadas por diversos agentes e dependentes de diferentes autoridades. A coexistência de diversos organismos de governo na educação secundária conduziu à justaposição de orientações de política educacional, normas, condições de trabalho docente, planos e programas de estudo.

No marco do processo de descentralização dos serviços educacionais fornecidos pelo Estado nacional às províncias, iniciado na década de 60, em 1992 os colégios secundários nacionais foram transferidos para os governos provinciais. Essa transferência foi precedida por um intenso debate educacional, mas executada, em certa medida, à margem desse debate.

Reinstalado o governo democrático, convocou-se, em 1984, um Congresso Pedagógico Nacional. Esse Congresso reabriu o debate em torno da questão educacional e permitiu que se colocasse a necessidade de se regular coerentemente o conjunto do sistema educacional. Em seu interior, se relançou também a questão das atribuições das jurisdições nacional e provincial na provisão e financiamento das prestações. Daí surgiu fortalecida a demanda de sancionar uma nova lei de educação, que substituiria a Lei 1420, sancionada cem anos atrás. Essa lei se ocupava apenas da educação primária e tinha vigência nos territórios sob governo do Estado nacional, pouco a pouco transformados em províncias com governos próprios. Como resultado do Congresso Pedagógico Nacional, foi ativado o debate legislativo sobre questões educacionais.

Como corolário dessa ativação, no período 1988-1991, foram apresentados ao Congresso Nacional dez projetos de lei de educação junto com outros referentes à reestruturação federal do sistema educacional (projetos de lei relacionados com a transferência dos serviços educacionais do Estado nacional aos Estados provinciais, o funcionamento do Conselho Federal de Cultura e Educação, a organização da universidade, etc.). Nunca houve, na história da educação argentina, tal quantidade de projetos de leis de educação com estato parlamentar (CARLANA & PAEZ, 1992).

Todos os projetos apresentados se ocupavam do conjunto do sistema regular de ensino, ou seja, envolviam também a educação secundária. Por sua vez, as constituições provinciais promulgadas depois de 1983 – doze do total de províncias – incluíam uma articulação referente à ampliação da obrigatoriedade escolar, o reconhecimento das peculiaridades regionais, a descentralização dos serviços e a participação da sociedade civil na gestão do sistema (TIRAMONTI & BRASLAVSKY, 1995).

Contudo, no início da década de 90, o consenso em torno da necessidade de que as províncias assumissem o conjunto das prestações educacionais encontrou uma correlação normativa. A Lei 14.049 estabeleceu a transferência dos serviços educacionais de nível secundário – até então diretamente administrados pelo Ministério de Cultura e Educação Nacional – e das faculdades sobre os estabelecimentos primários às províncias (TIRAMONTI, 1995).

A transferência dos serviços de educação secundária para as províncias foi de grande envergadura. Ainda que os números sejam escassos, incoerentes e difíceis de serem interpretados, pode-se afirmar que o processo envolveu centenas de milhares de docentes e em torno de dois milhões de alunos (Quadro 3).

Diferentemente do que tinha ocorrido com a transferência dos serviços de educação primária para as províncias, determinada durante os governos militares, as províncias receberam o orçamento necessário para garantir a continuidade das prestações. Contudo, o mecanismo para a destinação de tais recursos foi modificado. Em lugar de vincular sua transferência com os investimentos em educação, esses recursos passaram a fazer parte dos recursos de co-participação provenientes dos impostos nacionais. Por outro lado, as províncias assumiram os custos da expansão a partir do momento das transferências dos serviços e também, em muitos casos, do pagamento de salários de professores de montantes muito diferentes entre si.

A mudança do volume do sistema que deveria governar e da quantidade de recursos que teria de administrar não foi acompanhada por um processo de reforma dos órgãos e mecanismos para o governo da educação, mas, em alguns casos, tinha sido precedido por processos de reforma curricular, que foram levados a cabo, separadamente, em cada espaço governamental.

### **A dispersão curricular**

Até o momento da abertura democrática, o universo formal de planos de estudo vigentes para a educação secundária era muito amplo. Segundo algumas pesquisas, existiam, pelo menos, 187 planos de alcance nacional, aos quais se deviam acrescentar numerosos planos provinciais.



Entretanto, efetivamente, à diversidade formal de planos de estudo, que dificultava o funcionamento burocrático do sistema, juntava-se uma tendência para a homogeneidade do conteúdo dos planos, que dificultava o atendimento da diversidade de situações socioeconômicas e de necessidades pessoais dos estudantes. Na realidade, predominava um modelo rígido e lógico-formal, correspondente a um plano de terminalidade secundária humanística convencional, ao qual se acrescentavam ou tiravam algumas horas ou disciplinas, ampliando ou reduzindo a quantidade semanal de horas de aula (AGUERRONDO, 1987).

Frente a esta realidade pouco transparente, uniformizante e desatualizada, no marco da abertura democrática, tiveram lugar diversos processos de transformação curricular, de modo especial nos estabelecimentos de jurisdição nacional (antes da transferência), na cidade de Buenos Aires e em algumas das províncias de modernização precoce e, conseqüentemente, com maior tradição e expansão da educação secundária. Produziu-se, assim, um processo de dispersão curricular, caracterizado pela coexistência paralela de processos de mudança curricular, que, no caso da educação secundária, se expressou na concretização de 16 reformas diferentes (Quadro 4).

Com efeito, entre 1984 e 1992, 16 das 24 autoridades educacionais argentinas avançaram em processos de mudança dos planos e programas vigentes na educação secundária. Em alguns casos, foram renovados os conteúdos de algumas disciplinas. Em outros, foram modificadas as cargas horárias. Num menor número de casos, promoveram-se mudanças institucionais. Por outro lado, tais mudanças foram postas em prática através de diferentes modalidades. Em algumas províncias, as mudanças foram implementadas como experiência restrita a um número especificado de estabelecimentos e, em outras, foram envolvidos todos os colégios secundários. Por último, em alguns casos, as mudanças foram efetuadas através de um modelo técnico clássico, ou seja, mediante um desenho elaborado por equipes profissionais, que se aproximaram das instituições educacionais para sua aplicação e, em outros, ensaiando processos consultivos que envolveram os diretores e os professores na definição da proposta.

Não obstante, mesmo quando as dinâmicas das mudanças curriculares foram muito diversas, as propostas tiveram algumas tendências em comum. Essas tendências foram: i) a busca de integração

dos conteúdos; ii) a regionalização; iii) a inclusão de conteúdos de tecnologia; iv) a introdução de uma formação para o trabalho nas modalidades de educação secundária geral; e v) a abertura (DUSSEL, 1994).

A busca de integração de conteúdos foi realizada através de diversas alternativas: i) conformação de áreas de disciplinas afins, que agrupavam conteúdos procedentes de um mesmo campo de conhecimentos (TUCUMÁN, MISIONES e JUJUY); ii) organização de eixos formativos referentes a diferentes aspectos da formação da personalidade, por exemplo, ético, social, dinâmico, estético e intelectual (província de Buenos Aires); iii) problemas-eixo selecionados para articular os conteúdos de todas as disciplinas de uma série em torno de um problema (Córdoba, Santa Fé e Entre Rios); e iv) oficinas integradas por áreas que vinculavam os conteúdos de várias disciplinas afins (Mendoza, Rio Negro, Chubut e Neuquén).

As propostas de integração demandavam uma nova modalidade de gestão do currículo que dera lugar ao trabalho em equipe dos professores. Em certas ocasiões, essas modalidades de gestão puderam ser postas em prática, a partir da concessão de horas de sala de aula aos professores, para que desempenhassem tarefas institucionais, da designação de professores para cargos e do conseqüente aumento dos investimentos por aluno da educação secundária. Não obstante, em geral, essas inovações não redundaram em articulações pedagógicas significativas em termos de construção de conhecimentos, porque se estabeleceram sobre a base de relações conceituais com escassas tradições e sem uma preparação dos professores para essas modalidades de trabalho. Em alguns casos, terminaram mesmo por empobrecer o ensino.

A tendência para a regionalização se expressou de maneira diferente nos diferentes desenhos curriculares, por exemplo, como: i) atendimento à realidade circundante; ii) respeito à diversidade cultural; e iii) formação de identidades culturais específicas. Na maioria dos casos, a tendência à regionalização significou uma reafirmação da identidade cultural provincial, dissociada de um processo de renovação do tipo e da seleção de conteúdos propostos para o ensino.

As novas estruturas curriculares adotadas fortaleceram a tendência a consolidar um ciclo básico comum de três anos (equivalentes às 8<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> séries do percurso do sistema de educação formal), orientado à formação geral, que recebeu diferentes denominações (ciclo básico

conum, ciclo básico geral) e um ciclo superior diversificado de dois anos de duração.

A tendência ao fortalecimento da educação para o trabalho teve impacto de modo diferente nos dois ciclos.

Na maior parte dos casos, no ciclo básico, foram incluídas oficinas para trabalhar conteúdos de tecnologia, concebida, por sua vez, como ciência aplicada. Essas oficinas, assumiram diferentes denominações: i) oficinas pré-tecnológicas (Chubut); ii) oficinas tecnológicas (Neuquén); iii) oficinas integradas tecnológicas (Jujuy); iv) oficinas optativas de tecnologia (Rio Negro); e v) oficinas de orientação vocacional (CBU-Nacional). Em outros casos, foram concebidas áreas ou orientações mais amplas que assumiram as seguintes formas: i) área de educação para o trabalho (Misiones); ii) campo de orientação profissional (Mendoza); iii) área de educação tecnológica e administrativa (Córdoba). Neste segundo caso, pode-se ver uma progressiva recuperação mais ou menos explícita da necessidade de “orientação”.

Para o ciclo superior da educação secundária, diferentes governos provinciais dispuseram em seus currículos a articulação da oferta educacional às estruturas produtivas locais, mediante a organização de experiências diretas no mundo da produção, tais como estágios e o desenvolvimento de atividades produtivas nos estabelecimentos educacionais, como microempreendimentos. Em alguns casos, foi proposta a implementação de experiências de desenvolvimento comunitário. Exemplos dessas reformas do ciclo superior da educação secundária podem ser encontrados em Entre Ríos, La Pampa e Santa Fé.

### **Estado de situação e desafios nos começos dos anos 90**

As mudanças mencionadas produziram um interessante estado de mobilização, debate e transformação em parte da oferta educacional de ensino secundário. Mas, enquanto isso, em outro grande número de estabelecimentos de ensino secundário continuaram vigentes planos e programas anteriores à abertura democrática. A maioria dos milhares de estabelecimentos dependentes do Ministério de Educação Nacional, por exemplo, continuava regendo-se por planos e programas de fins do século XIX, apenas parcialmente modificados em 1957 e retocados ideologicamente em

1983. Em várias províncias continuavam vigentes os Conteúdos Mínimos aprovados pelo Conselho Federal da ditadura militar em 1978.

A vigência de tais planos e programas era consistente com a continuidade de um modelo institucional fragmentado e rígido que promovia um tratamento impessoal e indiferenciado aos estudantes em contextos de forte diversidade.

A disparidade de situações e as evidências a respeito da insuficiência das mudanças propostas para melhorar a qualidade das aprendizagens dos alunos indicavam que, para avançar na melhoria da qualidade e na conquista de uma maior equidade educacional para os adolescentes e jovens, eram necessários, pelo menos, quatro tipos de ação: i) estender o espírito transformador iniciado por algumas províncias e pela jurisdição nacional ao conjunto do sistema educacional; ii) aprofundar a renovação dos conteúdos do ensino; iii) recuperar e potencializar a experiência de equipes técnicas isoladas e dispersas; e iv) garantir melhores condições para continuar expandindo as oportunidades de educação secundária, de modo especial para os novos setores sociais.

### **DA DISPERSÃO PARA A CONCERTAÇÃO FEDERAL: 1992-1999**

A partir da sanção da Lei Federal de Educação iniciou-se uma nova etapa na transformação da educação secundária. Nela, o Ministério de Educação Nacional cumpriu um papel diferente. Liberado da gestão direta de um volume nada desprezível de estabelecimentos educacionais, tentou liderar um processo de mudança curricular de alcance nacional, oferecendo às equipes provinciais cenários de diálogo e concertação e insumos técnicos para aproximar propostas que pudessem ser aprovadas pelo Conselho Federal de Cultura e Educação.

Contudo, ao mesmo tempo em que se procurava chegar, no terreno curricular, a acertos federais, as duas províncias com maior população e recursos iniciaram, por sua vez, processos de transformação dos serviços de educação secundária, orientados por sua própria interpretação da Lei Federal de Educação. No interstício entre ambos os processos, o Ministério de Educação Nacional tentou apoiar as ações de melhoria da qualidade e de expansão da matrícula através de algumas políticas e programas próprios.

## **Ampliação das bases de organização federal do sistema educacional**

A Lei Federal de Educação abandonou a idéia de diferentes níveis de ensino. Em seu lugar, definiu distintos tipos de educação, que poderiam ou não dar lugar a uma nova estrutura de estudos. Com efeito, a Lei Federal de Educação dispôs sobre a existência de uma Educação Inicial, com um último ano obrigatório, uma Educação Geral Básica de 9 anos de caráter também obrigatório e uma Educação Polimodal de 3 anos, não-obrigatória.

Por outro lado, a Lei Federal de Educação dispôs sobre uma nova distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis do Estado: o Estado nacional deve fixar as linhas da política educacional, promover o acordo, compensar diferenças e impulsionar a pesquisa, além de avaliar e informar sobre a marcha geral da educação. Os Estados provinciais e a cidade de Buenos Aires devem planejar, organizar, administrar e supervisionar os serviços educacionais de seus territórios, incluindo os privados.

O Conselho Federal de Cultura e Educação, integrado pelos ministros de Educação de todas as províncias e presidido pelo ministro nacional de Educação, deve ser o organismo de conciliação, no qual se acertam as articulações entre as linhas da política e as tarefas de planejamento, organização e administração educacional. Por isso, em seu estratégico artigo 66, a Lei Federal de Educação previu que o Conselho Federal de Cultura e Educação deveria: i) determinar os ciclos da Educação Geral Básica, ou seja, a estrutura organizacional através da qual se prestaria essa educação; ii) acordar as modalidades do Polimodal; e iii) estabelecer Conteúdos Básicos Comuns para todo o país, que fixassem padrões de elevação da qualidade do conjunto da oferta e levando em consideração a diversidade.

Pouco a pouco, o Conselho Federal de Cultura e Educação assumiu o encargo de cumprir a Lei Federal de Educação, mediante o acerto de diferentes acordos para sua aplicação. Tais acordos foram de caráter estrutural, curricular-institucional, referentes aos docentes e à avaliação dos alunos.

Os principais acordos estruturais consistiram em dispor que a Educação Geral Básica de 9 anos de duração se organizasse em três

ciclos de três anos cada um (Resolução n. 30/93, CFCeE). Tal acordo serviu, além disso, para estabelecer que o último ciclo da Educação Geral Básica, também denominado EGB 3, pudesse organizar-se em continuidade nos dois primeiros anos num ex-estabelecimento de educação primária, ou com antecedência ao Polimodal, num ex-estabelecimento de educação secundária. Parte dos acordos estruturais estiveram também orientados a estabelecer as modalidades do Polimodal e construir um novo equilíbrio entre a formação para o mundo do trabalho, num sentido amplo, e a formação técnico-profissional (Quadro 5).

Os principais acordos curriculares-institucionais do Conselho Federal de Cultura e Educação, que afetavam a educação secundária, consistiam em aprovar os Conteúdos Básicos Comuns, determinados pela lei, definir que o currículo do EGB 3 e do Polimodal teria uma “estrutura curricular básica”, aprovar a concepção de “Trajetos Técnico-Profissionais” (TTP), os primeiros trajetos e módulos e a concepção referente aos “Trajetos Artístico-Profissionais” (TAP), bem como os conteúdos correspondentes (Resoluções n. 39/94, 40/90, 55/96, 57/97, 73/98, 79/98, 80/98, 86/98, 88/98 e 96/99).

Os acordos mais relevantes relacionados com os docentes consistiram em definir que os professores de educação secundária teriam prioridade para ensinar no EGB 3 e no Polimodal; os professores da 7ª série poderiam continuar ensinando no EGB 3; os professores para o EGB 3 e Polimodal continuariam sendo formados por disciplina, mas os conteúdos de sua formação incluiriam uma sólida perspectiva multidisciplinar, que lhes permitiria ensinar em áreas ou em outras disciplinas afins, diferentes das de sua formação inicial. Além de se formar numa disciplina principal, os professores poderiam formar-se numa disciplina complementar.

Por último, os acordos relativos à avaliação determinaram que seriam administradas provas anuais censitárias aos alunos(as) que concluía o nível secundário, uma vez produzidas as mudanças curriculares e institucionais de Polimodal. Tais provas teriam, primeiro, um caráter anônimo e de diagnóstico, mas, em cinco anos de prazo, seriam administradas de forma personalizada e as notas obtidas interviriam na promoção e na circulação dos alunos pelo sistema educacional.

## **A transformação curricular na reconfiguração da educação secundária**

Os marcos curriculares aprovados pelo Conselho Federal de Cultura e Educação foram elaborados pelas equipes técnicas das províncias e do Ministério de Cultura e Educação Nacional, mediante árduos processos de diálogo e negociação.

No caso dos Conteúdos Básicos Comuns, o processo se desenvolveu através de três circuitos: técnico, federal e nacional. No circuito técnico, foram elaborados os esboços. No circuito federal, foram discutidos tais esboços nos territórios provinciais, com docentes e, no circuito nacional, foram aceitas as contribuições de diferentes instituições, tais como grêmios, academias, universidades, igrejas e organizações não-governamentais. Os conteúdos foram agrupados em diferentes capítulos. Dentro de cada capítulo, foi redigida uma síntese explicativa, destinada a informar a respeito do sentido das inclusões, expectativas de sucesso orientadas para definir as competências a formar e, como anexo, propostas de alcance de conteúdos conceituais, procedimentais e atitudes adequadas para cobrir as expectativas de êxito (Conselho Federal de Cultura e Educação, CBC para a EGB e para o nível Polimodal). Ao longo do processo de elaboração dos CBC, intervieram milhares de pessoas e se produziram debates relevantes sobre diferentes temas e com diferentes atores.

No caso dos Conteúdos Básicos Comuns para a Educação Polimodal, foi um pré-requisito definir o que se entenderia por modalidade e quais seriam as novas modalidades. O diálogo profissional permitiu acordar que o sentido que se outorgaria ao conceito de modalidade seria mais aberto que o do passado, que cada estabelecimento poderia organizar mais de uma modalidade e que estas seriam cinco: i) economia e gestão das organizações; ii) produção de bens e serviços; iii) artes, desenho e comunicação; iv) ciências naturais; e v) humanidades e ciências sociais.

Os Conteúdos Básicos Comuns para o Terceiro Ciclo da Educação Geral Básica se organizaram nos oito capítulos próprios de toda a Educação Geral Básica, ou seja: i) Língua; ii) Matemática; iii) Ciências Sociais; iv) Ciências Naturais; v) Formação Ética e Cidadã; vi) Educação Física; vii) Educação Artística; e viii) Tecnologia.

Esses conteúdos colocam ênfase em: i) compreensão e produção de textos orais e escritos; ii) resolução de problemas e raciocínios matemáticos; iii e iv) pesquisa escolar para a compreensão e a explicação do mundo natural e da realidade social; v) discernimento moral das ações individuais e sociais e o pensamento analítico, reflexivo e crítico; vi) domínio corporal e motriz e a cooperação na natureza e no esporte; vii) desfrute e produção com diferentes linguagens artísticas e a criatividade; e viii) análise de produtos, desenho e execução de projetos.

Os Conteúdos Básicos Comuns para o Polimodal foram formulados em três grupos: i) Conteúdos Básicos Comuns para todas as modalidades, organizados nos mesmos capítulos que os correspondentes a EGB; ii) Conteúdos Básicos orientados a fortalecer aqueles CBC mais afins com uma modalidade; e iii) Conteúdos Diferenciados, de caráter optativo e orientados a fortalecer a identidade de cada instituição, facilitando o desenvolvimento de projetos de intervenção, produção ou desenvolvimento comunitário ou as especificações dos módulos dos Trajetos Técnico-Profissionais.

A inclusão da possibilidade de cursar módulos dos Trajetos Técnico-Profissionais, dentro dos Conteúdos Diferenciados, foi possível porque, paralelamente, ficou definido que a formação técnico-profissional seria desenvolvida de forma modular, através de Trajetos Técnico-Profissionais, que poderiam ser cursados juntamente com qualquer das cinco modalidades, posteriormente à conclusão do Polimodal ou parte em paralelo e parte posteriormente a ele, já que cada um dos Trajetos estaria organizado para conferir formação em famílias técnico-profissionais e para ir alcançando diferentes níveis certificáveis de competência, em geral três. Os Trajetos Artístico-Profissionais seguem a mesma lógica.

A discriminação entre formação geral e formação técnico-profissional buscava resolver, pelo menos, quatro problemas: i) prevenir as altas taxas de evasão da educação técnica tradicional que alcançavam, em muitos casos, mais de 50% do alunado das escolas técnicas tradicionais; ii) dar alternativas de formação contextualizada também a quem teve a intenção de cursar um Polimodal em Ciências Naturais ou em Ciências Sociais, em especial a quem tinha buscado uma formação técnico-profissional em áreas como saúde e turismo, que possuem boas expectativas ocupacionais e que se complementam adequadamente com uma maior formação básica aprofundada nessas disciplinas; e iii) facilit



tar a concentração de equipamento dispendioso em alguns estabelecimentos para ser utilizado de forma intensiva, nas ofertas de formação técnico-profissional para estudantes que podem estar cursando o Polimodal nesses mesmos estabelecimentos ou em outros.

As definições estruturais e a aprovação de Conteúdos Básicos não foram, na opinião das equipas provinciais, dispositivos suficientemente orientadores para garantir a elaboração de novos desenhos curriculares provinciais compatíveis entre si nem – muito menos – para orientar a transformação institucional nos tradicionais estabelecimentos de educação secundária, conclusões profissionalizantes do ensino médio, cursos comerciais ou escolas técnicas. Conseqüentemente, pouco a pouco chegou-se à conclusão de que era necessário também estabelecer “Estruturas Curriculares Básicas”.

As Estruturas Curriculares Básicas (ECB) para EGB 3 e para Polimodal foram concebidas como um dispositivo de intermediação entre os CBC e os lineamentos curriculares das províncias. Entende-se por Estruturas Curriculares Básicas uma “matriz” que permite organizar e distribuir, no tempo, os conteúdos a serem ensinados, define as relações entre eles, incorpora regras de composição e agrupa-os em unidades de autenticação, chamadas “espaços curriculares”. O conceito de “espaço curricular” pretende, por sua vez, superar o conceito de matéria, pois admite uma organização das experiências pedagógicas a partir de um eixo temático ou conceitual, por projetos, em oficinas ou de acordo com outros critérios.

As Estruturas Curriculares Básicas aprovadas se propõem a alcançar padrões horários mais próximos dos padrões internacionais; fixam faixas horárias dentro das quais os desenhos curriculares provinciais podem ser manejados com flexibilidade ou deixar, por sua vez, margens de decisão aos estabelecimentos educacionais; propõem alternativas de constituição de áreas ou de opções entre disciplinas para diminuir a fragmentação, dispondo, por outro lado, que nenhum estudante pode estar exposto, em cada ano, a mais de 10 Espaços Curriculares por vez, em lugar dos 12 a 14 de muitos dos planos prévios. Desse modo, eleva-se o mínimo de carga horária para cada Espaço Curricular a 72 horas anuais, muito superior às 38 horas com que contavam antes algumas matérias, e busca-se atender a uma carga horária por ciclo de 2.700 horas, também muito superior às de 1800 e 1900 próprias de muitos planos de estudo vigentes.

Os Trajetos Técnico-Profissionais e os Trajetos Artístico-Profissionais receberam também uma organização interna, cujo desenvolvimento excede as margens deste trabalho (Quadros 5 e 6).

Para o caso de EGB 3, as províncias elaboraram, a partir dos CBC, seus próprios modelos curriculares e, na realidade, foi depois ou paralelamente com essa elaboração que se desenhou a respectiva Estrutura Curricular Básica, com uma lógica mais indutiva que dedutiva e com o propósito de dar transparência à diversidade, antes de lhe dar alguma forma particular.

No caso de Polimodal, pelo contrário, primeiro se elaborou a Estrutura Curricular Básica e não se prepararam desenhos curriculares provinciais. Numerosos estabelecimentos e províncias preferiram, em troca, avançar na elaboração de “protótipos de modalidade” e “programas indicativos”. Os protótipos de modalidade são exercícios de organização institucional de acordo com os CBC. Os programas indicativos são exercícios de antecipação de desenvolvimentos curriculares, sem caráter prescritivo (Quadro 7).

A comparação dos materiais curriculares desenvolvidos no período 1992-1999 aponta dois processos simultâneos: i) um processo de recuperação e de re-significação das linhas inovadoras iniciadas pelas províncias mais dinâmicas e pelo governo nacional, em suas duas propostas inovadoras, durante o período 1984-1991; e ii) um processo mais ambicioso de reinvenção da educação secundária.

A respeito da recuperação e da re-significação das linhas inovadoras iniciadas durante o período 1984-1991, podem ser registradas tendências de regionalização, interdisciplinaridade e reconsideração da formação para o mundo do trabalho. Os CBC e – em especial – os novos desenhos curriculares provinciais para EGB 3 mantêm referências à regionalização, embora no momento da organização e especificação dessa regionalização não se observem avanços particularmente inovadores. Mantém-se também a pretensão de interdisciplinaridade, mas não se sustentam as construções de áreas sem tradição. Busca-se, antes, respeitar a especificidade das disciplinas ou estruturar áreas a partir de disciplinas que tenham conteúdos de procedimentos em comum, tais como Ciências Sociais, por um lado, Ciências Naturais, por outro, e Educação Artística em terceiro lugar. Supera-se a visão da tecnologia como ciência aplicada própria da década de 80 e se avança decididamente na concepção,

segundo a qual a educação tecnológica deve oferecer elementos para a compreensão e a intervenção no mundo artificial, o qual implica tanto oferecer oportunidades para a aprendizagem de técnicas de trabalho com diferentes materiais, tais como os feitos para a análise crítica dos efeitos do uso das tecnologias na sociedade e no meio-ambiente.

As contribuições mais ambiciosas ligadas à pretensão de contribuir para a reinvenção da educação destinada aos adolescentes e jovens, desde os 13 até os 18 anos, centram-se em: i) adoção decidida de um conceito mais amplo de conteúdo escolar que não se refere apenas aos conceitos, mas também aos procedimentos para fazer e às atitudes, normas e valores; ii) atenção para a diversidade, mediante a inclusão de opções e a fixação de expectativas de êxito, com caráter prescritivo, mas de propostas de alcance, com caráter orientador; iii) encargo explícito da função orientadora da escola e a conseqüente incorporação da função de orientação e tutoria como parte do currículo; iv) introdução de enfoques articulados de temas associados com a qualidade de vida, por exemplo, a saúde e a educação ambiental; v) atenção que se presta para a avaliação e a certificação de conhecimentos; e vi) contínua referência e tomada de decisões para a promoção da autonomia das escolas e de uma gestão institucional responsável e profissionalizada.

### **A gestão de uma nova estrutura de estudos nas províncias**

Paralelamente aos processos de construção de bases curriculares compartilhadas, no caso dos CBC, ou compatíveis, no caso dos Desenhos Curriculares Provinciais para EGB 3 e das Estruturas Curriculares Básicas para EGB 3 e Polimodal, alguns governos provinciais foram avançando em processos de gestão de uma nova estrutura de estudos.

As duas províncias que iniciaram os processos de mudança de suas estruturas de estudos foram Buenos Aires e Córdoba. A província de Buenos Aires priorizou o objetivo de ampliação da obrigatoriedade escolar e de retenção do conjunto do alunado até o 9º ano, pelo menos, e interpretou que, para alcançá-lo, era necessário conceber a EGB como uma unidade organizacional e dispor a criação de oitavo e nono anos em continuação aos sete anos que antes correspondiam à educação primária. Paralelamente, tomou a decisão de organizar o currículo do terceiro ciclo

integrando os conteúdos de Ciências Sociais e de Ciências Naturais em cada espaço curricular das áreas e de dispor que o ensino dos conteúdos de Formação ética, de cidadania e de tecnologia seria tratado de forma transversal nos demais espaços curriculares. Também decidiu incorporar o ensino do inglês, de forma obrigatória, neste ciclo, em lugar de sustentar a possibilidade de opção entre o inglês e o francês, que existia anteriormente, nos primeiros anos da educação secundária, o que levou a deslocamento dos professores de francês para outros espaços curriculares.

As decisões vinculadas com o terceiro ciclo foram interpretadas como uma “primarização” dos primeiros anos da educação secundária, mesmo quando reconhecidos funcionários da gestão governamental da província de Buenos Aires puseram, de forma enfática e clara, a necessidade de administrar o terceiro ciclo da Educação Geral Básica como uma oferta pedagógica nova, diferente da educação primária e da educação secundária (FEJOO, 1996).

A decisão de organizar a EGB completa na província de Buenos Aires teve diferentes efeitos. Por um lado, permitiu reter um conjunto importante de adolescentes de setores populares nos estabelecimentos educacionais. Por outro, gerou resistência e, inclusive, rejeição em parte do professorado, especialmente entre os afetados pela nova proposta curricular, e nos setores médios da sociedade que já tinham tido acesso à educação secundária. Os professores interpretavam que não estavam preparados para o ensino integrado nem para acolher os novos setores sociais que antes não permaneciam na educação secundária e que, inclusive, estavam regressando à 8ª e 9ª série, com um ou vários anos de atraso, depois de terem concluído a educação primária e abandonado o sistema educacional.

Por outro lado, na realidade, convive um amplo conjunto de estabelecimentos de EGB completos, mas também outro amplo conjunto de terceiros ciclos “articulados”, cuja 7ª série continua funcionando numa ex-escola primária e cujas 8ª e 9ª séries continuam funcionando numa ex-escola secundária. (Tais tipos diferentes de escolas são administrados a partir de diferentes dependências, com diferentes critérios, gerando consideráveis quotas de confusão).

Ainda assim, Morduchowicz (1999) demonstra que na província de Buenos Aires, em 1997, cursaram a 8ª série da EGB quase 30% a mais de alunos do que os que tinham cursado a antiga 7ª série da escola primária, em

1996, e que, além disso, essa matrícula na 8ª série superava, de maneira significativa, a matrícula correspondente à 1ª série da escola secundária, nos anos prévios à reforma. Contudo, os dados demonstram também que a 8ª série teve, em 1998, cerca de 15% a menos de matrículas com relação a 1997, mas que a 9ª série teve uma matrícula superior em 11% com relação à 2ª série da escola secundária, em 1997. O conjunto da informação parece assim dar conta de que, com a nova estrutura, consegue-se incorporar mais adolescentes, mas nem sempre retê-los pelo período de três anos.

Por último, fica claro que o esforço de incorporação e de reincorporação da matrícula adolescente caiu, sobretudo nos estabelecimentos educacionais de gestão estatal dependentes do Estado provincial, nos quais o incremento da matrícula foi de 39%. Nos estabelecimentos de gestão privada, em troca, esse incremento foi de apenas 5,4%.

Por outro lado, na província de Buenos Aires, foi determinada por lei a obrigatoriedade do nível Polimodal e se tomaram decisões curriculares para o mesmo, que “acomodaram” o currículo existente à nova Estrutura Curricular Básica acertada entre os técnicos das diferentes províncias e aprovada pelo Conselho Federal de Cultura e Educação.

A província de Córdoba, ao contrário, priorizou o objetivo de abrir a educação secundária a todos, já mais cedo. Em conseqüência, tomou a decisão de organizar uma educação primária de seis anos e uma educação secundária também de seis anos, fechando a 7ª série da educação primária e antecipando o ingresso a uma educação secundária, na qual abriu um ano a mais e manteve o currículo por disciplinas. Esta decisão, interpretada como uma decisão por “secundarizar” um ano da ex-educação primária, teria tido como conseqüência, durante seu primeiro ano de aplicação, o abandono da escolarização por parte de 3000 estudantes com um ano de antecedência, a respeito do momento em que eles antes abandonavam o sistema educacional. Este problema foi enfrentado com a organização de um dispositivo para acompanhar, cuidadosamente, o aluno por parte dos diretores e supervisores. Por outro lado, a província de Córdoba tentou uma racionalização da oferta de oportunidades de educação secundária, sobretudo no interior da província, onde existia, em 1995, segundo as autoridades, uma quantidade de estabelecimentos de educação técnica com especialidades desconectadas das mudanças na produção e com uma ineficiente relação docente/alunos.

Essas tentativas de racionalização apoiaram-se em cuidadosos exercícios de planejamento a cargo de equipes técnicas, mas sem a participação de representantes dos grêmios docentes e das comunidades afetadas. Por último, geraram fortes reações adversas que impediram sua colocação em prática. Depois desse intento falido, foram tomadas outras medidas que anteciparam uma reorganização do ciclo superior da educação secundária, denominado Ciclo de Especialização, dirigido para atualizar os conteúdos das diferentes matérias e incorporar algum tipo de formação afim à formação técnico-profissional ou tecnológica em todas as ofertas desse ciclo.

Como se pode observar, tanto a solução de Buenos Aires como a solução de Córdoba gerou diferentes conflitos e contribuiu, num primeiro momento, para provocar um mal-estar generalizado frente à Lei Federal de Educação, que se instalou mais como uma exigência pouco compreensível de mudança de estrutura, do que como uma necessidade de gestação de um novo tipo de educação.

O incremento desse mal-estar só pôde ser contido recentemente, de forma parcial, na medida em que os governos provinciais foram revendo suas medidas iniciais e que as províncias restantes começaram a tomar decisões mais heterodoxas e heterogêneas. Com efeito, essas províncias começaram a buscar alternativas diferentes para a extensão da obrigatoriedade escolar que consistiram, basicamente, em assumir os benefícios de instalar o terceiro ciclo da Educação Geral Básica em diferentes instituições, de acordo com as características sociodemográficas e – sobretudo – com as disponibilidades de infra-estrutura. Mendoza, por exemplo, decidiu que o terceiro ciclo podia ser organizado em continuação do primeiro e do segundo, numa ex-escola primária, ou antecedendo o Polimodal, numa ex-escola secundária, e que provisoriamente a 7ª série poderia ficar numa ex-escola primária e as 8ª e 9ª séries, numa ex-escola secundária. Nesse caso, foi disposto que se promovesse a “articulação” do terceiro ciclo através de atividades específicas. No caso de Santa Fé, foi dada prioridade à alternativa de “articulação” que, por sua vez, foi abrindo passagem em muitos casos, inclusive, como já se antecipou, na província de Buenos Aires, em áreas nas quais a educação secundária já estava bastante difundida.

Como conseqüência dessa diversidade de estratégias para a extensão da obrigatoriedade escolar e para gestação do terceiro ciclo e do

Polimodal, atualmente existe uma grande heterogeneidade nacional relacionada com: modalidade de transformação da educação secundária preexistente tanto no terceiro ciclo da EGB como no Polimodal, a localização do terceiro ciclo, sua dependência administrativa, a definição da estrutura curricular e outros aspectos.

Em 1999, o terceiro ciclo da Educação Geral Básica era declarado instalado em sete províncias como ciclo completo; em nove estava parcialmente estabelecido na totalidade das escolas e em seis se aplicava numa amostra de instituições que, em alguns casos, se ampliava ano a ano. Só em duas províncias o terceiro ciclo não estava sendo aplicado. A definição a respeito da questão se o terceiro ciclo estava ou não sendo instalado dependia, basicamente, da existência ou inexistência de um novo currículo para esse terceiro ciclo e de certas decisões administrativas.

A localização do terceiro ciclo era realizada de acordo com quatro alternativas: i) localização completa em escolas que ofereciam o primeiro e o segundo ciclo; ii) localização completa em escolas que ofereciam o Polimodal; iii) localização como ciclo autônomo; iv) localização fragmentada da 7ª série na primária e 8ª e 9ª série na secundária, acompanhada, pelo menos formalmente, por estratégias de “articulação”. As evidências empíricas recolhidas parecem mostrar que a ausência de unidade organizacional para o terceiro ciclo dificulta sua unidade pedagógica e produz uma série de problemas administrativos, que exercem um impacto negativo na vida quotidiana das instituições. Com efeito, quando o ciclo está instalado de forma fragmentada, pode depender, em seu conjunto, das autoridades do Polimodal ou de ambas autoridades de uma só vez: os docentes da 7ª – geralmente professoras de educação primária – das autoridades de Educação Geral Básica, e os docentes da 8ª e 9ª série – normalmente professoras e professores – das autoridades do Polimodal.

Por outro lado, em torno de 1999, também começavam a ser promovidas mudanças nos últimos anos da educação secundária em algumas províncias, ainda que com diferentes estratégias e alcances: i) em Buenos Aires e Córdoba estavam sendo implementadas mudanças de forma massiva; ii) em dezoito províncias estavam sendo implementadas experiências em escala ou apenas piloto; e iii) em outras quatro estavam sendo tomadas decisões para a implementação futura.

Na cidade de Buenos Aires não se estava tomando nenhuma decisão a respeito de reformas estruturais, curriculares nem institucionais que afetassem a antiga educação secundária.

### **As políticas de apoio à expansão e à transformação das oportunidades educacionais para os adolescentes e jovens**

Além dos processos de elaboração de uma nova arquitetura para a educação dos adolescentes e dos jovens, cujos eixos foram os Conteúdos Básicos Comuns, as Estruturas Curriculares Básicas, os módulos dos Trajetos Técnico-Profissionais e outros materiais curriculares, foram postas em prática, durante o período 1992-1994, políticas e estratégias que constituíram apoios significativos, de impacto direto para a expansão e transformação de oportunidades educacionais para os adolescentes e jovens, outras estratégias que exerceram um impacto indireto, e outras que, se tivessem avançado mais, poderiam ter contribuído para dar maior integração e sistematização às mudanças.

Entre as políticas que tiveram um impacto direto na expansão e transformação das oportunidades educacionais para os adolescentes e jovens, cabe mencionar os investimentos em infra-estrutura e bolsas (Quadro 6) e o projeto de terminalidade da Educação Geral Básica nas áreas rurais. Os investimentos em infra-estrutura e bolsas alcançaram somas desconhecidas no país para um período de apenas seis anos. Ainda que, em nível nacional, não existam ainda dados elaborados que permitam discriminar quais investimentos em infra-estrutura facilitaram a melhoria e as criações necessárias para incorporar e reter os adolescentes e os jovens na EGB 3 e no Polimodal, pode-se afirmar que corresponderam a um percentual muito elevado do total dos investimentos realizados. Com efeito, o país já contava, em 1992, com uma importante infra-estrutura para garantir o atendimento à ex-educação primária, não, porém, à secundária.

Por seu lado, o “Programa Nacional de Bolsas Estudantis” do Ministério de Cultura e Educação Nacional consistiu em conceder bolsas aos alunos em situações socioeconômicas que implicassem riscos para a continuidade de seus estudos. Seus mecanismos de aplicação permitiram identificar os beneficiários de acordo com critérios transparentes que compro-



meteram as famílias, os diretores e os docentes no projeto educacional dos beneficiários e nos mecanismos de concessão, rendimento e controle do impacto das bolsas. Uma das fraquezas do Programa Nacional de Bolsas Estudantis é sua sustentabilidade através do tempo. Esse programa foi financiado com fundos de empréstimo do BID, que finalizará em breve.

Algumas províncias realizaram também investimentos próprios para garantir mais e melhores oportunidades de aprendizagem aos adolescentes e aos jovens. Mendoza, por exemplo, destinou fundos procedentes das privatizações a construções escolares.

O programa “Terceiro Ciclo da Educação Geral Básica em Escolas Rurais” teve o propósito de dar oportunidade aos alunos de zonas rurais para que pudessem completar a obrigatoriedade escolar. Consistiu, principalmente, em: i) elaboração e distribuição de materiais de ensino específicos, que contemplavam, ao mesmo tempo, as particularidades do contexto rural e as orientações federais – em especial, os CBC; ii) o equipamento e a provisão de materiais didáticos para as escolas rurais envolvidas; iii) o apoio de uma equipe de professores especializados em cada área de ensino a professores rurais para que eles, por sua vez, exercessem uma função de tutoria no uso dos materiais didáticos; e iv) o financiamento de projetos específicos em parceria com a comunidade em cada estabelecimento educacional. Abrangeu quase 2000 estabelecimentos educacionais, sendo 828 na província de Santa Fé, que decidiu aplicá-lo de forma massiva. Teve um impacto inegável na retenção, na aprendizagem dos alunos e nas comunidades (GOLZMAN & JACINTO, 1999).

Uma das políticas e programas que exerceram um impacto indireto nos processos de transformação da educação secundária foi o programa “Nova Escola Argentina para o ano 2000”. Num primeiro momento, promoveu um funcionamento mais flexível das instituições escolares, quanto ao uso do tempo e dos espaços e os agrupamentos dos alunos por idade em grupos sucessivos. Numa segunda etapa, enfatizou a implementação de intercâmbios horizontais entre os docentes e os diretores dos estabelecimentos educacionais, como elementos dinamizadores da reflexão e da inovação. Pode-se dizer que o programa transitou de uma primeira etapa, mais centrada em indicar o que seria possível modificar, para outra centrada em facilitar que os próprios diretores e professores construíssem alternativas a respeito do que modificar.

Por outro lado, a “Rede Federal de Formação Docente Contínua” convocou para concurso de ofertas de treinamento para professores, que se somaram a alguns programas preexistentes como o PRO-CIENCIA, uma iniciativa do CONICET (Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas) para a atualização de professores de matemática e ciências básicas. À tal programa se agregou a iniciativa FOR-CIENCIA, impulsionado pela Televisão Ibero-Americana. Em linhas gerais, pode-se dizer, contudo, que as alternativas de atualização e treinamento para professores da EGB 3 e Polimodal não foram suficientes nem sempre resultaram pertinentes nem estiveram suficientemente auditadas. Por outro lado, não conseguiram sair do modelo “cursilista” nem incorporar as novas tecnologias, promovendo um uso intensivo da televisão e da Internet. Não obstante, cabe assinalar que, durante este período, foi posta em funcionamento a “Rede Eletrônica Federal de Formação Docente Contínua”, que interconecta 1050 institutos no país. Isso cria uma base tecnológica interessante, mesmo quando sua utilização seja apenas incipiente.

Para promover a atualização e alcançar um número maior de professores de primário e secundário com as novas propostas de atualização de conteúdos e de metodologias, tomou-se a iniciativa de se aproximar os professores de uma “Biblioteca Profissional do Docente” e se elaborou uma série de vídeos educacionais para a EGB 3, que acaba de ser colocada em circulação.

Algumas das políticas e projetos, que teriam impulsionado uma mudança mais acelerada e melhor orientada, tinham relação com a reforma institucional e com programas que possuíssem recursos externos. Entre os primeiros, buscou-se avançar na criação de uma pasta única para os docentes, que permitisse ordenar as contratações e avançar desde a tradicional contratação por horas/aula até uma contratação por cargos. Entre os segundos, trabalhou-se nos Programas PRODYMES I e II (Programas de descentralização e Melhoria da Educação Secundária). Esses programas deveriam abastecer os 630 estabelecimentos de nível secundário de todo o país, selecionados pelas características socioeconômicas do alunado e por seu tamanho, de materiais e assistência técnica. Seu ritmo de execução e sua articulação com as propostas de transformação curricular e institucional apresentaram múltiplas dificuldades.

## PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS DO PROCESSO DE RECONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA

O processo de reconfiguração da educação secundária, que teve lugar nos últimos anos, tentou dar resposta às demandas de inclusão dos jovens e dos adolescentes, à melhoria da qualidade da educação e de participação, recuperando a experiência das transformações curriculares e institucionais que tiveram lugar nos estabelecimentos educacionais, então dependentes do Ministério nacional e em várias províncias, gerando algumas políticas específicas e ensaiando novas formas de tomar decisões.

Isto significou fortalecer as discussões e deliberações sobre os conteúdos a serem ensinados. Nesse sentido, pode-se sustentar que os Conteúdos Básicos Comuns alcançaram um grau de legitimidade importante, que fica evidente na recuperação que fazem deles os novos desenhos curriculares provinciais para EGB 3, as propostas para Polimodal, os cursos de capacitação docente e os novos textos escolares. Contudo, pode-se propor que tal legitimidade poderia ter sido ainda maior se tivessem sido constituídos os dois Conselhos estabelecidos pela lei para acompanhar os processos de decisões do Conselho Federal de Educação: i) o Conselho Econômico-Social e ii) o Conselho Técnico-Pedagógico. Esta constituição teria permitido, além disso, outorgar aos grêmios docentes um lugar mais destacado nas construções dos marcos de referência para as novas ofertas de ensino para crianças e jovens no século XXI.

Com efeito, os grêmios foram considerados em termos de igualdade com outras entidades no circuito de consulta nacional para a elaboração dos Conteúdos Básicos Comuns e convidados a participar nas sessões do *“Seminário Federal para a Elaboração de Desenhos Curriculares Compatíveis”*. Em diversas ocasiões, fizeram chegar, ademais, propostas diversas. Algumas foram incorporadas às novas produções porque coincidiam com as de outras instituições e atores. Outras, não.

Por outro lado, o trabalho cooperativo realizado no processo de transformação curricular e em vários dos programas postos em prática possibilitou o intercâmbio de experiências entre as equipes téc-

nicas de diferentes províncias, supervisores e diretores. Esse intercâmbio e as metodologias de trabalho colocados em prática contribuíram para fortalecer uma massa crítica de profissionais da educação em todo o território nacional que: i) compartilham alguns aspectos decisivos referentes a uma visão para uma nova educação para os adolescentes e jovens; ii) possuem competências para o uso de novas tecnologias, o trabalho em equipe, a crítica e o debate, a ação conjunta e a atualização pedagógica, disciplinar e institucional; e iii) assumem a necessidade de convergência entre os processo de definição de novas regulamentações ou marcos de referência, os processos de reforma e a inovação.

Todavia, um dos principais problemas enfrentados, é que essa massa crítica de profissionais não faz parte de uma estrutura profissional que possua uma adequada relação entre estabilidade e possibilidades de renovação. Em sua maioria, trata-se de consultores temporários, cujas contratações dependem de empréstimos externos e de sua articulação com os partidos políticos que, ocasionalmente, exercem o poder.

De outro lado, observa-se uma distância entre o desenho das propostas e a realidade quotidiana das instituições educacionais. A esse respeito, na atualidade se percebem diferentes níveis de apropriação das propostas nas diferentes províncias e entre os diversos atores, que levam à afirmativa de que a transformação curricular e institucional ainda está situada mais no plano das intenções do que no das concretizações em salas de aula. Contribuem para esta situação dificuldades de diferentes tipos e natureza.

No caso da EGB, essas dificuldades são de quatro tipos: i) orçamentárias; ii) de governo e planejamento; iii) de disponibilidade e perfil dos recursos humanos; e iv) de normatividade.

As dificuldades orçamentárias impedem atender o incremento na carga horária necessária para tornar realidade as novas posturas curriculares em sua totalidade e para a sustentabilidade das novas funções e papéis necessários para um funcionamento ótimo da educação dos adolescentes e dos jovens. Na atualidade, por exemplo, ao finalizar os nove anos da Educação Geral Básica, um menino ou uma menina na Argentina tem, de fato, três anos menos de horas de aula que um menino ou menina de países como Holanda, França, Alemanha ou mesmo Portugal. Por outro lado, a concretização das funções de orientação e de

tutoria requer investimentos que só algumas províncias estão em condições de sustentar ou uma criatividade, convicção, flexibilidade normativa e consciência da necessidade de mudanças difíceis de serem obtidas.

A introdução de conteúdos de tecnologia e de inglês em todos os estabelecimentos educacionais para os adolescentes e jovens se vê limitada por deficiências orçamentárias e, em muitos casos, também pela falta de professores formados. Devido a esta segunda razão, muitas vezes, contratam-se professores que não possuem a formação adequada.

As normas estatutárias docentes e a rigidez das “plantas funcionais” impedem, em muitos casos, a reorganização das instituições educacionais, exercendo margens de autonomia que permitam, em cada caso, reorganizar a vida quotidiana de cada instituição ou de várias instituições de um mesmo raio de influência. Isto faz pensar na necessidade de se fortalecer, no futuro, de uma forma geral, as capacidades de ação conjunta e de planejamento; isto, por sua vez, requer a geração de uma base mais ampla de confiança entre os atores potenciais das mudanças. A esse respeito, é possível afirmar que o temor da perda de trabalho, num contexto de desocupação e desestabilidade, criou obstáculos, em muitos casos, para o compromisso efetivo dos professores com as propostas de mudança, mesmo quando “objetivamente” algumas delas – como a criação de áreas – pudessem ser pertinentes para melhorar suas próprias condições de trabalho.

## **DA AÇÃO CONJUNTA FEDERAL AO FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL**

Concebe-se a etapa futura como de fortalecimento institucional para que as mudanças acertadas sejam apropriadas pelas equipes de direção e de docentes de todas as instituições. O percurso a ser realizado nessa etapa deveria considerar o seguinte:

- Os processos de ação conjunta federal, realizados até o presente, deveriam ser consolidados com a incorporação e/ou a redefinição da participação de atores sociais e com o estabelecimento de um maior nível de institucionalidade das instâncias de participação.

- As ações deveriam tender ao fortalecimento da capacidade de ação conjunta, de gestão e de elaboração de propostas técnicas pertinentes e adequadas por parte dos ministérios provinciais e das equipes de condução de seus sistemas educacionais (ou seja, um fortalecimento do Estado educador provincial).
- Deveria ser fortalecida a participação das instituições educacionais no marco de uma política curricular de transformação que redefine prioridades.

### **Perspectiva de mudança**

Nesta etapa torna-se imprescindível passar da ênfase na estrutura normatizada pelos acordos do DFCyE para a apropriação e re-significação de tais acordos, mediante um trabalho sistemático com as equipes administrativas e docentes das instituições.

Dada a complexidade da questão docente, será necessário ter em conta todos os fatores que, de modo interdependente, afetam o setor: condições de trabalho, formação inicial e capacitação dos docentes. Isto implica considerar a importância de reavaliar as condições de trabalho dos docentes, com o propósito de modificar os aspectos que dificultam os processos de mudança.

Será necessário redefinir as estratégias de formação e capacitação, destacando o fortalecimento de alguns institutos de formação docente, selecionados por sua excelência acadêmica e pedagógica, em suas três funções: formação inicial, capacitação contínua e pesquisa.

Terá que abandonar a idéia de “uma” transformação curricular e instalar uma política curricular de inovação permanente, através de uma instância institucional em nível nacional, que pesquise tendências curriculares, valide as inovações no currículo prescrito, por meio da análise das práticas desenvolvidas em sala de aula, e busque, acompanhe e avalie experiências de inovação curricular.

Desse modo, recomenda-se analisar a incidência de fatores, tais como infra-estrutura, localização e regulamentação, nos riscos de desarticulação e de aprofundamento das desigualdades que se detectem na configuração atual da oferta de ensino médio, bem como tomar as medidas necessárias para preveni-los.

## Prioridades nas ações futuras

Para enfrentar o problema da **desarticulação interna da EGB3**, propõe-se:

- Imprimir novos ritmos de implementação da EGB 3, no seio do Conselho Federal de Educação.
- Oferecer os mecanismos para o financiamento da infra-estrutura edilícia necessária para garantir a unidade física da EGB 3, em todos os casos nos quais o ciclo se encontre fragmentado por sua localização em estabelecimentos diferentes.
- Dar uma normativa específica, no interior do Conselho Federal de Educação, a fim de garantir a unidade funcional da EGB 3.

Para enfrentar o problema do **desgaste e garantir o cumprimento da obrigatoriedade da EGB 3**, propõe-se:

- Desenvolver programas de fortalecimento institucional direcionados a estabelecimentos com altos índices de desgaste e/ou baixo rendimento acadêmico.

Para enfrentar o problema do **desequilíbrio na oferta da educação Polimodal**, propõe-se:

- Promover o planejamento estratégico da localização das modalidades e realocação dos docentes em nível local, através de uma intervenção conjunta de equipes político-técnicas provinciais e equipes administrativas das instituições.

Para enfrentar o problema da **formação inicial dos docentes**, propõe-se:

- Desenvolver um programa de fortalecimento acadêmico e pedagógico de um número predeterminado de institutos de formação docente, que contam atualmente com equipes docentes dinâmicas e com altos índices de matrícula, nas diferentes jurisdições provinciais.

Para enfrentar o problema da **falta de capacitação docente**, propõe-se:

- Gerar um programa de fortalecimento dos Institutos de Formação Docente, especialmente identificados, que podem liderar, nas jurisdições, a capacitação docente em serviço e com base nas escolas, em redes de escolas e na articulação com os marcos curriculares provinciais.
- Continuar e fortalecer os programas de estágios do quadro dirigente e de docentes orientados para o desenvolvimento dos projetos educacionais institucionais e curriculares.
- Constituir uma rede informática para o intercâmbio e a divulgação de inovações educacionais.
- Oferecer assistência técnica e financiamento para publicações periódicas que recuperem inovações produzidas nas escolas pelas equipes docentes.
- Financiar e apoiar tecnicamente congressos, reuniões e jornadas destinadas ao intercâmbio de inovações educacionais, em nível provincial e interprovincial.

Para enfrentar o problema da **condição de trabalho docente**, propõe-se:

- Revisar as normas provinciais, que regulam o trabalho docente, para torná-las consistentes com os objetivos de qualidade e equidade desejados, por exemplo, através de incentivos ao desempenho profissional, para a localização de serviço em áreas prioritárias e através da concentração horária em poucos estabelecimentos, entre outras questões.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUERRONDO, I. et. al. *Los planes de estudio vigentes en el nivel medio en el orden nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1987.
- BRASLAVSKY, C. *La educación secundaria en la Argentina: ¿Desafío cuantitativo o cualitativo? Criterios generales, dispositivos y desarrollos para el próximo siglo*. Buenos Aires, 1998. Mimeografiado.



- CARLANA, D. y PAEZ, A. *La Ley Federal de Educación. Propuestas y debate actual. Primer Informe de Avance*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación, 1992.
- CARNOY, M., y MOURA CASTRO, C. de. ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? *Propuesta Educativa*, Argentina, FLACSO, n. 17, 1996.
- CARIOLA, L. et al. *La educación media en el mundo. Estructura curricular en diferentes países*. Chile: Ministerio de Educación de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), 1994.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.
- DUSSEL, I. *El currículum de la escuela media Argentina*. Argentina: Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional de Cooperación Internacional, 1994.
- FEIJOO, M. del C. El impacto democratizador de la expansión de la obligatoriedad. *Revista de Ciencias Sociales*- Universidad Nacional de Quilmas, n. 5, 1996.
- FERNÁNDEZ Enguita, M. *Integrar o segregar. La enseñanza secundaria en los países industrializados*. Barcelona: Laia, 1985.
- GOLZMAN, G. Y JACINTO, C. *El desafío de la extensión de la escolaridad en el medio rural: el programa tercer ciclo de la Educación General Básica en escuelas rurales en Argentina*. 1999.
- HALLAK, J. Educación secundaria en América Latina y el Caribe: Elementos de contribución para un debate. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC, 1997.
- MORDUCHOWICZ, A. *Una mirada desde los costos del sistema educativo argentino*. Informe presentado a la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado de la Nación. Buenos Aires, 1999. Mimeografiado.
- MUÑOS IZQUIERDO, C. y VILLA LEVER, L. *Política educativa y calidad de la educación: Una comparación internacional*. México, 1997. Mimeografiado.
- NARODOWSKI, M. *Informe preliminar de situación en la provincia de Buenos Aires, tercer de la Educación General Básica*. Universidad Nacional de Quilmas, 1998. Mimeografiado.

- O'DONNELL, G. *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- TEDESCO, J. C. El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid: Alauda-Anaya, 1995.
- TIRAMONTI, G., y BRASLAVSKY, C. ¿Quiénes ofrecen educación en la Argentina de hoy? En: TIRAMONTI, G. et al. (Comp.). *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Buenos Aires: FLASCO / Tesis Norma, 1995.

## DOCUMENTOS OFICIALES

### LEGISLACIÓN

República Argentina. Ley Nacional de Transferencia de los Servicios Educativos del Nivel Medio y Superior 24.049, 1992.

República Argentina. Ley Federal de Educación 24.195, 1993.

### REPÚBLICA ARGENTINA. CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. DOCUMENTOS PARA LA CONCERTACIÓN

- (1993) Serie A- N° 1: Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación. Resolución 26 / 93.
- (1993) Serie A - N° 6: Orientaciones generales para acordar CBC. Res. 33 / 93. Serie A- N° 7: Propuesta metodológica y orientaciones específicas para acordar CBC. Res. 33 / 93.
- (1994) Serie A - N° 8: Criterios para la planificación de diseños curriculares compatibles en las provincias y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Res. 37 / 94.
- (1996) Serie A - N° 10: Acuerdo marco para la Educación Polimodal. Res. 54/96.
- (1996) Serie A - N° 12: Acuerdo marco para los Trayectos Técnico-Profesionales. Res. 55/96.

- (1998) Serie A - N° 15: Acuerdo marco para la enseñanza de lenguas. Res. 72/98.
- (1998) Serie A - N° 16: Estructura Curricular Básica para el tercer ciclo de la EGB. Res. 79/98.
- (1998) Serie A - N° 17: Estructura Curricular Básica para la Educación Polimodal. Res. 80/98.
- (1998) Serie A - N° 19: Acuerdo marco para la Educación Especial. Res.87/98.
- (1998) Serie A - N° 20: Materiales de trabajo para la elaboración de un acuerdo marco para la Educación Artística. Res. 88/98.

RESOLUCIONES SOBRE CONTENIDOS BÁSICOS.  
 CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN,  
 REPÚBLICA ARGENTINA

- (1994) Contenidos Básicos Comunes para el Nivel Inicial y la Educación General Básica. Res. 39/94.
- (1995) Actualización de los Contenidos Básicos Comunes para el Nivel y la Educación General Básica. Res. 40/95.
- (1996) Contenidos Básicos Comunes de la Formación General, Especializada y Orientada de Formación Docente para Nivel Inicial y EGB 1 y 2. Res. 53/96.
- (1997) Contenidos Básicos Comunes y Orientados para la Educación Polimodal. Res. 57/97.
- (1998) Contenidos Básicos Comunes para el campo de la Formación de Orientación de la Formación Docente para el Tercer Ciclo de la EGB y la Educación Polimodal. Res. 75/98.
- (1998) Contenidos Básicos Comunes de lenguas extranjeras para la Educación General Básica y especificaciones para el Nivel Inicial. Res. 73/98.
- (1998) Documentos de base de los Trayectos Técnico-Profesionales. Res. 86/98.
- (1999) Borrador habilitado para la discusión sobre Contenidos Básicos Comunes de las especialidades de Educación Artística. Res. 96/99.

## PLANES DE ESTUDIO NACIONALES PARA EL NIVEL MEDIO HASTA 1999

Ministerio de Educación y Justicia: Planes y programas de estudio. Ciclo Básico, Segundo Ciclo del Bachillerato, Ciclo del Magisterio, Escuelas Normales Regionales, Escuelas Nacionales de Comercio, 1956.  
Consejo Federal de Educación: Contenidos Mínimos del Ciclo Básico para el Nivel Medio, 1978.

## DISEÑOS CURRICULARES Y PLANES DE ESTUDIO PROVINCIALES PARA EL NIVEL MEDIO HASTA 1993

Provincia de Córdoba: Anteproyecto lineamientos curriculares – Ciclo Básico Común Nivel Medio, 1990.

Provincia de Corrientes: Lineamientos curriculares nivel medio – Ciclo Básico, 1980.

Provincia de Corrientes: Documento curricular regionalizado – Historia, 1989 (1° año), 1990 (2° año), 1991 (3° año).

Provincia del Chabut: Planes de estudio. Escuelas de origen provincial, 1993.

Provincia de Entre Ríos: Transformación curricular del nivel medio – 1° año, 1990.

Provincia de Entre Ríos: Transformación curricular del nivel medio - 2° año, 1990.

Provincia de Entre Ríos: Transformación curricular del nivel medio – 3° año, 1990.

Provincia de Jujuy: Plan de Estudios del Ciclo Básico General, San Salvador, 1993. Resolución 1075/93.

Universidad Nacional de Jujuy, Escuela de Minas: Proyecto curricular. Primera etapa: Reestructuración del Ciclo Superior, 1991.

Provincia de Jujuy: Contenidos Mínimos del Ciclo Básico, San Salvador, 1985. Resolución 5/85.

Provincia de La Pampa: Proyecto de cambio en la educación media, 1990.

Provincia de La Pampa: Curso Taller Estrategias para la Puesta en Marcha del Proyecto Educativo, 1992.

Provincia de La Pampa: Curso Taller Marginalidad Educativa, 1990.

Provincia de La Pampa: Políticas y hechos educativos. Educación y trabajo, 1992.

Provincia de Mendoza: Transformación de la enseñanza secundaria. Diseño curricular e institucional, 1991.

Provincia de Misiones: Diseño curricular institucional de escolaridad básica, 1986. (Incluye el decreto 405/96 que modifica el cuarto ciclo)

Provincia de Misiones: Diseño curricular institucional del ciclo superior del nivel medio, 1997.

Provincia del Neuquén: Propuesta Curricular: Ciclo superior. Centro Provincial de Enseñanza Media N° 29, 1992. Resolución 495/92.

Provincia del Neuquén: Propuesta de estudios de bachillerato con orientación en Ecología, 1992. Resolución 638/92.

Provincia de Río Negro: Ciclo Básico Unificado – Diseño curricular, 1991.

Provincia de Santa Fe: Plan Provincial de Cambio Curricular – Enseñanza media, 1991.

Provincia de Santa Fe: Planes de estudio para el ciclo superior del nivel medio, 1990.

## DISEÑOS, MATERIALES Y LINEAMIENTOS CURRICULARES PROVINCIALES PARA EGB 3 ELABORADOS HASTA LA FECHA

Provincia de Buenos Aires: Documentos curriculares, 1996-98.

Provincia de Catamarca: Diseño curricular, versión borrador, 1998.

Provincia de Córdoba: Materiales Ciclo Básico Unificado, 1996-97.

Provincia de Corrientes: Diseño curricular, versión borrador, 1998.

Provincia del Chaco: Diseño curricular, versión borrador para la consulta, 1998.

Provincia del Chubut: Diseño curricular, versión preliminar, 1997-98.

Provincia de Entre Ríos: Diseño curricular, versión preliminar de consulta, 1998.

Provincia de Formosa: Diseño curricular, versión definitiva, 1998.

Provincia de Jujuy: Diseño curricular, versión 2.0 (preliminar), 1999.

Provincia de La Pampa: Diseño curricular, marco general (versión definitiva). Materiales curriculares por área (versión de consulta), 1998.

Provincia de La Rioja: Diseño curricular, 1999.

Provincia de Mendoza: Materiales de desarrollo curricular. 1ª Parte, versión de consulta, 1998.

Provincia de Misiones: Dispositivo curricular y orientaciones didácticas, 1998.  
Provincia del Neuquén: Diseño curricular, versión borrador, 1998.  
Provincia de Salta: Diseño curricular, versión borrador, 1997-98.  
Provincia de San Juan: Diseño curricular, versión de consulta, 1998.  
Provincia de San Luis: Diseño curricular, primera versión, 1997.  
Provincia de Santa Cruz: Módulos de capacitación, 1998.  
Provincia de Santa Fe: Lineamientos y documentos para la elaboración del Diseño curricular provincial y orientaciones didácticas, versión de consulta, 1998.  
Provincia de Santiago del Estero: Diseño curricular, versión borrador, 1998.  
Provincia de Tierra del Fuego: Diseño curricular, versión 1.0, 1998.  
Provincia de Tucumán: Diseño curricular, versión segundo borrador, 1998.

#### DISEÑOS, MATERIALES Y LINEAMIENTOS CURRICULARES PARA EDUCACIÓN POLIMODAL

Provincia de Buenos Aires: Doc. Espacios Curriculares del Nivel Polimodal, primer borrador, 1998.  
Provincia de Córdoba: Materiales Ciclo Especialización, 1997.  
Provincia del Chaco: Diseño curricular, Educación Polimodal, versión preliminar, 1999.  
Provincia de Entre Ríos: Orientaciones curriculares, versión preliminar, 1999.  
Provincia del Neuquén: Borradores para el diseño curricular, 1999.

## ANEXO

### QUADRO I

Argentina. Alunos matriculados no nível médio, por série.

Todo o país (1994 e 1998)

Anos	1994	1998
Total	2.144.372	2.539.749
1°	631.760	701.619
2°	503.293	626.616
3°	387.594	459.126
4°	319.345	383.919
5°	263.274	325.107
6°	39.106	42.424

Fonte: Censo Educativo, 1994. Relevamiento anual 1998, REDFIE.

### QUADRO 2

Argentina. Resultados das avaliações de qualidade\* por províncias  
(1993 e 1999) – Ensino secundário

	1993			1999			Crecimiento 1993-1999 (en %)		
	Língua	Matemát.	Média	Língua	Matemát.	Média	Língua	Matemát.	Média
Total país	61,41	46,39	53,90	65,73	68,66	67,20	107	148	125
CABA	68,41	53,85	61,13	72,99	74,59	73,79	107	139	121
Buenos Aires	59,29	46,56	52,93	70,25	73,58	71,92	118	158	136
Gran Bs. As.	60,79	48,44	54,62	68,51	71,87	70,19	113	148	129
Catamarca	55,18	36,17	45,68	48,61	50,75	49,68	88	140	109
Córdoba	64,03	47,22	55,63	69,25	70,74	70,00	108	150	126
Corrientes**	56,27	38,62	47,45	SD	SD	SD	SD	SD	SD
Chaco	55,78	38,89	47,34	53,81	53,73	53,77	96	138	114
Chubut	61,82	45,75	53,79	60,78	63,17	61,98	98	138	115
Entre Ríos	60,25	39,54	49,90	65,73	67,35	66,54	109	170	133
Formosa	53,88	32,1	42,99	52,14	54,55	53,35	97	170	124
Jujuy	57,56	37,84	47,70	53,68	58,15	55,92	93	154	117
La Pampa	63,33	47,06	55,20	61,95	64,95	63,45	98	138	115
La Rioja	53,65	32,58	43,12	53,28	55,49	54,39	99	170	126
Mendoza	63,65	50,29	56,97	64,04	68,46	66,25	101	136	116
Misiones	54,73	37,07	45,90	55,59	57,82	56,71	102	156	124
Neuquén	61,16	43,24	52,20	56,85	62,62	59,74	93	145	114
Rio Negro	58,77	43,92	51,35	64,06	68,53	66,30	109	156	129
Salta	59,72	40,42	50,07	55,71	58,91	57,31	93	146	114
San Juan	56,45	36,82	46,64	55,11	59,44	57,28	98	161	123
San Luis	60,81	43,69	52,25	63,25	65,26	64,26	104	149	123
Santa Cruz	61,1	44,48	52,79	54,58	57,06	55,82	89	128	106
Santa Fe	64,19	52,34	58,27	68,17	71,96	70,07	106	137	120
Sgo. del Estero	56,08	37,44	46,76	53,67	54,08	53,88	96	144	115
Tierra del Fuego	58,15	44,18	51,17	57,49	60,19	58,84	99	136	115
Tucumán	60,21	40,16	50,19	58,90	64,13	61,52	98	160	123

Fonte: Direção de Avaliação da Qualidade. Ministério de Educação.

\* 1993: Mostra; 1999: Censo. \*\* No se realizou a avaliação.

### QUADRO 3

#### Argentina. Educação secundária. Escolas\*, alunos e docentes, por províncias (1975-1998)

	Total nacional			Setor estatal						Setor privado		
	Esc.	Alunos	Doc.	Nacional			Provincial ou municipal			Esc.	Alunos	Doc.
				Esc.	Alunos	Doc.	Esc.	Alunos	Doc.			
1975	4767	1.243.058	161.859	1319	574.811	74.655	1364	283.338	35.801	2094	384.909	51.403
1976	4887	1.283.056	168.732	1347	583.353	77.792	1479	309.655	39.612	2061	390.048	51.328
1977	4845	1.288.107	173.714	1354	578.702	80.857	1408	312.274	40.594	2083	397.131	52.263
1979	4952	1.295.815	178.675	1368	578.921	82.010	1451	316.395	63.212	2133	400.499	53.453
1980	4723	1.326.680	181.884	1371	600.564	80.142	1286	318.510	48.255	2066	407.606	53.487
1982	4896	1.425.648	191.729	1403	651.161	80.983	1308	341.966	53.829	2185	432.521	56.917
1983	4915	1.466.424	193.551	1387	623.021	79.844	1338	359.554	55.766	2190	443.849	57.941
1984	5104	1.562.274	206.183	1426	694.786	82.708	1403	394.144	61.975	2275	473.344	61.500
1985	5405	1.683.520	219.983	1529	755.560	88.299	1557	434.978	67.816	2319	492.982	63.868
1986	5638	1.810.374	227.781	1614	807.383	94.099	1712	471.640	68.917	2312	531.351	64.765
1987*	5870	1.859.323	252.804	1647	831.152	98.334	1898	498.493	86.885	2326	529.678	67.585
Crec. 1975-1987 **	123%	150%	156%	125%	145%	132%	139%	176%	243%	111%	188%	131%
1994	7323	2.298.692	555.500 ***				4496	1.622.728	416.500	2827	675.964	139.000
1996	7627	2.573.951					4597	1.885.096		3030	688.855	
1997	7829	2.767.704					4809	2.069.134		3020	698.570	
1998	6373	2.864.927					3543	2.155.027		2830	709.900	
Crec. 1994-1998	87%	125%					79%	133%		100%	105%	

Fonte: 1975-1987: RASCHIA, J. *Estado y políticas públicas, los establecimientos secundarios en Argentina*, Programa de Estudos de Custos do Sistema Educativo, MCE, 1997, com base em *Séries Estadísticas Educativas*, MCE, 1994-98, REDFIE.

\* A definição de "escolas" usada até 1987 não é a mesma que "estabelecimento educativo" usada desde 1994. No primeiro caso, os "Anexos" de uma unidade com edifício próprio são contados como "escolas". Desde 1994, conta-se uma unidade educativa sem considerar quantos locais possui. Por isso a rigor, a informação não é estritamente comparável.

\*\* A informação entre 1998 e 1993 não está disponível.

\*\*\* Depois de 1994, substituem-se os cargos, pelo que a informação não é comparável com a de 1994.



## QUADRO 4


Argentina. Modificações curriculares para o nível médio, nas províncias e na cidade de Buenos Aires (1980-1993)

Jurisdicção	Ano	Observações
Buenos Aires	1986/1989	Modificações parciais (1909). As escolas transferidas continuarão com o currículo nacional até que se elabore o novo modelo.
Córdoba	1990	Ciclo modalizado em discussão
Chubut	1990	Ciclo básico por áreas
Entre Rios	1990/1992	Ciclo básico comum (1990). Ciclo superior (1992)
Jujuy	1985/cont.	Desde 1993 se aplica em todos os estabelecimentos. Tem como base o ciclo básico geral nacional.
La Pampa	1990	Lineamentos curriculares
Mendoza	1991	Transformação curricular e institucional
Misiones	1986/1990	Em 1986, implementa-se a escolaridade básica. Em 1990, modifica-se o quarto ciclo (correspondente ao CBC secundário).
MCBA	em processo	Escolas transferidas em 1993; está-se desenhando o Projeto de Transformação Curricular.
Neuquén	1986/cont.	Ciclo básico geral nacional. Estão sendo implementados de forma-piloto os ciclos modalizados, por proposta dos centros de ensino provinciais
Rio Negro	1986/1991	A reforma foi implementada de forma experimental, em 1986. Desde 1991 se aplica em todos os estabelecimentos
Santa Fé	1986/1990	Ciclo básico (1986) Ciclo superior (1990)
San Luis	1986	Centros de nuclearização educacional
Salta	1987/cont.	Microexperiências de renovação curricular
Tucumán	1990/cont.	Iniciou-se um Projeto de Transformação do Ensino Médio, com reuniões provinciais de docentes por áreas.

Fuente: Dussel, I., 1994.

## QUADRO 5

Argentina. Nova estrutura do sistema educacional, segundo interpretação da Lei Federal de Educação realizada pela CFC e E.

NI	ESCOLA PRIMÁRIA OBRIGATÓRIA						ESCOLA SECUNDÁRIA					ET		
	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup>	6 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup>	6 <sup>a</sup>	
<div style="text-align: center;"> <p>Velho sistema</p>  <p>Novo sistema</p> </div>														
NI	EDUCAÇÃO GERAL BÁSICA									POLIMODAL			TTP/ TAP	
	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup>	6 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>	9 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	
	Primeiro ciclo			Segundo ciclo			Terceiro ciclo							
ESCOLAS PRIMÁRIAS							ESCOLAS SECUNDÁRIAS							
ESCOLAS DE ECB COMPLETA														
ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA										TTP/TAP				

ET = Escolas Técnicas

NI = Nivel inicial (cinco anos)

TTP – Trajetos Técnico-Profissionais

TAP = Trajetos Artístico-Profissionais

## QUADRO 6

### Argentina. Investimento do Plano social e Educacional e o Pacto Federal por províncias e categorias (1993-1999)

	Equipam.	Subsídios	Infraestrutura	Bolsas	Capacitação	Total	%
Buenos Aires	31.255.716	302.000	210.876.906	0	6.489.510	248.924.132	15,3
CABA	16.358.058	1.043.604	30.321.208	3.998.500	267.999	51.989.369	3,2
Catamarca	13.990.198	1.012.301	20.160.427	2.490.300	591.003	38.244.229	2,4
Chaco	25.973.653	1.709.968	60.658.230	7.409.350	894.632	96.645.833	5,9
Chubut	12.912.273	970.993	29.004.406	3.878.100	1.006.806	47.772.578	2,9
Córdoba	24.543.296	2.104.470	43.513.361	13.091.650	1.141.243	84.394.020	5,2
Corrientes	29.664.360	1.832.923	41.814.351	5.908.500	652.150	79.872.284	4,9
Entre Ríos	23.728.287	2.655.998	36.071.653	6.096.250	1.370.331	69.922.519	4,3
Formosa	15.499.341	866.576	38.666.018	4.163.650	372.600	59.568.185	3,7
Jujuy	20.721.477	1.201.648	21.591.926	4.868.100	198.901	48.582.052	3,0
La Pampa	12.620.485	786.249	41.328.343	2.388.500	2.128.527	59.252.104	3,6
La Rioja	11.310.278	728.825	16.162.151	2.573.450	573.206	31.347.910	1,9
Mendoza	29.303.272	3.024.156	46.110.934	8.064.400	862.363	87.365.125	5,4
Misiones	27.184.978	1.612.123	36.525.124	7.476.150	593.635	73.392.010	4,5
Neuquén	11.586.384	713.879	33.136.632	3.320.550	388.537	49.145.982	3,0
Río Negro	16.006.300	987.738	20.079.846	3.592.700	134.730	40.801.314	2,5
Salta	24.838.551	1.551.285	31.800.691	6.778.200	1.562.632	66.531.359	4,1
San Juan	15.809.213	1.647.720	33.121.103	4.579.850	959.463	56.117.349	3,5
San Luis	13.503.154	681.038	10.311.076	2.174.600	659.877	27.329.745	1,7
Santa Cruz	7.182.229	582.584	19.672.068	952.500	294.236	28.683.617	1,8
Santa Fe	44.882.523	8.462.711	69.633.942	16.106.350	1.666.526	140.752.052	8,7
Sgo. del Estero	23.354.389	1.171.172	34.331.539	6.754.050	730.551	66.341.701	4,1
Tierra del Fuego	2.572.729	93.714	9.483.006	292.350	141.075	12.582.874	0,8
Tucumán	23.866.366	1.356.664	27.119.432	7.820.650	709.409	60.872.521	3,7
<b>Total</b>	<b>478.667.510</b>	<b>37.100.339</b>	<b>961.494.373</b>	<b>124.778.700</b>	<b>24.789.942</b>	<b>1.626.430.864</b>	<b>100,0</b>
<b>Total %</b>	<b>29,4</b>	<b>2,3</b>	<b>59,1</b>	<b>7,7</b>	<b>1,5</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Programa de Estudos de Custos do Sistema Educacional, Minist. Educ.

Elaborado com base em informação prestada pelos seguintes antigos Programas do Ministério: Programa Nacional de Equipamentos Educacionais (EQUIPA); Programa Nacional de Bolsas Estudantis; Programa Melhor Educação para Todos, da Subsecretaria de Gestão Educacional, Direção Nacional de Programas Compensatórios e pelos seguintes Programas: Projeto de Melhoria da Infra-Estrutura Escolar, Pacto Federal Educacional (Infra-Estrutura), Pacto Federal Educacional (Equipamento) da Direção Geral de Infra-Estrutura Escolar.

Na rubrica de Capacitação, além das transferências a províncias, ocorreram transferências de \$ 1.235.000 para as instituições e \$ 5.904.652 para livros.

## DEMONSTRATIVO I

### Estrutura curricular de EGB 3. Distribuição do tempo disponível

Espaço curricular	Horas / Ciclo
Língua	360
Língua Estrangeira	216
Matemática	360
Educação Física	216
Ciências Sociais	288
Ciências Naturais	288
Educação Artística	216
Tecnologia	144
Formação Ética e Cidadania	144
Orientação e Acompanhamento	468
<b>Espaços de definição institucional</b>	

Fonte: CFC e E, Acordo série A-16

**DEMONSTRATIVO 2**

Organização dos conteúdos dos capítulos e espaços curriculares	
Regras de composição	
Língua Três espaços curriculares Língua I Língua II Língua III	Ciências Naturais Três espaços curriculares Ciências Naturais I, II e III ou Ciências Naturais Ciências da Vida e da Terra Ciências Físicas e Químicas
Matemática Três espaços curriculares Matemática I Matemática II Matemática III	Ciências sociais Três a cinco espaços curriculares Ciências Sociais I, II e III ou Ciências Sociais História I e Geografia História II e Geografia II
Línguas Estrangeiras Três espaços curriculares para adquirir um nível de uma língua estrangeira Língua estrangeira I Língua estrangeira II Língua estrangeira III	Educação Artística Três espaços curriculares Linguagem Artística A, B ou C Linguagens Artísticas Combinadas I, II ou III
Educação Física Três espaços curriculares Educação Física I Educação Física II Educação Física III	Formação Ética e Cidadania Conteúdos integrados a outros espaços curriculares ou Um ou mais espaços curriculares próprios
	Tecnologia Conteúdos integrados a outros espaços curriculares ou Um ou mais espaços curriculares próprios
Total de espaços curriculares: entre 21 e 27	

## DEMONSTRATIVO 3

### Educação Polimodal – Estrutura curricular básica

Espaços curriculares de todas as modalidades e regras de composição	
Língua e Literatura Dois ou três espaços curriculares <i>Língua e Literatura I</i> <i>Língua e Literatura II</i> <i>Língua e Literatura III</i>	Ciências Naturais Dois ou três espaços curriculares <i>Física I</i> <i>Química I</i> <i>Biologia I</i>
Línguas Estrangeiras Três espaços curriculares para adquirir um nível de uma língua estrangeira <i>Língua Estrangeira I</i> <i>Língua Estrangeira II</i> <i>Língua Estrangeira III</i>	Humanidades e Ciências Sociais Três ou quatro espaços curriculares <i>História I</i> <i>Geografia I</i> <i>Economia I</i> <i>Filosofia I</i> <i>Psicologia</i>
Matemática Dois espaços curriculares <i>Matemática I</i> <i>Matemática II</i>	Tecnologia Um ou dois espaços curriculares <i>Processos Produtivos</i> <i>Tecnologias de Gestão</i> <i>Tecnologias da Informação e Comunicação</i>
Formação Ética e Cidadania Um espaço curricular Formação Ética e Cidadania	Artes e Comunicação Um ou dois espaços curriculares <i>Linguagens Artístico-comunicacionais</i> <i>Comunicação</i> <i>Cultura e Estéticas Contemporâneas</i>
Educação corporal <i>Educação Física I</i> <i>ou Linguagem Corporal I</i> <i>Educação Física II</i> <i>ou Linguagem Corporal II</i> <i>Educação Física III</i> <i>ou Linguagem Corporal III</i>	
Total: Entre 18 e 20 espaços curriculares	

Fonte: CFC e E, Acordo série A-17

## DEMONSTRATIVO 4

### Educação Polimodal – Estrutura curricular básica

Espaços curriculares próprios da cada modalidade		
Modalidade	Comuns	Opcionais
Ciências Naturais	Biologia II Química II Física II Projeto de pesquisa e intervenção sociocomunitária	Ecologia de ambientes urbanos e rurais Saúde Ambiente e Sociedade Física e Astronomia Matemática Aplicada
Economia e Gestão das Organizações	Teoria e Gestão das Organizações I Direito Sistemas de Informação Projeto e Gestão de Microempresas	Economia II Direito Econômico Sistemas de Informação Contábil Teoria e Gestão das Organizações II Gestão Financeira e Cálculo Financeiro
Humanidades e Ciências Sociais	Cultura e Comunicação Sociologia Ciências Políticas Projeto de pesquisa e intervenção sociocomunitária	Língua e Literatura III Filosofia II História II Geografia II Línguas e Cultura Global
Produção de bens e serviços	Tecnologias de controle Tecnologia dos Materiais Marco jurídico dos processos produtivos Projeto tecnológico	Tecnologias da Energia Eletrônica Instrumentação e Controle Processos Agropecuários Produção de Serviços
Comunicação Artes e Desenho	Linguagens II Desenho Imagens e Contextos Produção e Gestão comunicacional	Produção Verbal Indústria Cultural Publicidade e Marketing Linguagem Multimídia Línguas e Cultura Global
Quantidade de Espaços	4 Espaços Comuns	3 Espaços a escolher

Fonte: DFC e E, Acordo série A-17

## **DEMONSTRATIVO 5**

### Trajetos Técnico-Profissionais

**Produção agropecuária:** Atualiza uma formação tradicional e com muito desenvolvimento na Argentina, vinculada a uma de suas principais atividades produtivas.

**Eletrônica:** Renova os conteúdos de uma das especialidades básicas para o mundo da produção.

**Equipamentos e instalações eletromecânicas:** Supõe uma inovação, pois integra as especialidades anteriores separadas de Eletricidade, Eletromecânica e Mecânica.

**Informática profissional e pessoal:** Esta habilidade técnica está dirigida para atender usuários de computadores pessoais e supera as orientações das conclusões de segundo grau, orientadas para a informática, porque se esmera em rigorosa formação técnica de nível médio.

**Tempo livre, recreação e turismo:** Esta especialidade é nova para a educação secundária, pois incursiona no setor dos serviços e recupera alguns aspectos das conclusões anteriores de segundo grau, embora esteja organizada em três itinerários formativos.

**Comunicação multimídia:** Esta é uma nova habilidade técnica que contempla conteúdos relacionados com a produção musical, o uso de animações, a produção de materiais multimídias, entre outros; supõe um nível específico de conhecimentos dos que se orientam para esta especialidade.

**Gestão organizacional:** Trata-se de nova modalidade técnica, orientada para um perfil de técnico, que é demandado pelo sistema produtivo, recupera os aspectos administrativos adquiridos antes nas escolas de comércio e incorpora conteúdos e competências vinculadas com a gestão das organizações modernas.

**Indústria de processos:** Apóia-se no antigo perfil do técnico químico, que podia se orientar para a produção ou para o trabalho de laboratório. Agora dá-se ênfase na produção e se incorporam os aspectos vinculados ao controle automático e à gestão.

**Saúde e ambiente:** Uma nova habilidade técnica, que se orienta para formar competências profissionais ligadas com problemáticas epidemiológicas e da contaminação ambiental e com a gestão de instituições desse setor.

**Construções – Mestre-de-Obras:** Esta habilidade técnica é preexistente e tem incumbências profissionais definidas; consta de uma primeira etapa em que os alunos obtêm o certificado de técnicos em construções e, uma segunda, em que ampliam a de mestre-de-obras, com responsabilidade civil para construção de edifícios de até três andares.

## DEMONSTRATIVO 6

### Trajetos Artístico-Profissionais

**Música:** Esta especialidade se refere ao conjunto de itinerários vinculados à linguagem sonora em geral e com a musical, em especial, contextualizada segundo diferentes gêneros e formas, instrumentos e modos de interpretação.

**Dança:** Esta especialidade se refere ao conjunto de itinerários vinculados à linguagem corporal, nos seus diferentes gêneros e formas de representação coreográfica.

**Teatro:** Esta especialidade se refere ao conjunto de itinerários vinculados à linguagem teatral, seus diferentes gêneros, técnicas dramáticas e atividades próprias da produção.

**Literatura:** Esta especialidade, entendida como arte, refere-se ao conjunto de itinerários vinculados à escrita, segundo intencionalidades, finalidades e recursos utilizados.

**Artes visuais:** Esta especialidade se refere ao conjunto de itinerários vinculados com a linguagem visual: desenho, pintura, escultura, gravação, cerâmica, entre outras tradicionalmente denominadas plásticas, e a outros tais como a fotografia, o desenho artístico, a tapeçaria, que supõem outros meios para a composição de imagem, mas cujos elementos as situam dentro da linguagem visual.

**Artes audiovisuais:** Esta especialidade se refere ao conjunto de itinerários vinculados à linguagem audiovisual e a imagem em movimento, na interação do visual com o sonoro e suas diferentes etapas de produção.

**Artes multimídias:** Esta especialidade se refere ao conjunto de itinerários vinculados à linguagem multimídia, que integra a palavra, o som e a imagem e que utiliza a informática para seu desenvolvimento.



## DEMONSTRATIVO 7

### Exemplos protótipos

#### Modalidade Ciências Naturais\*

Primeiro ano		Segundo ano		Terceiro ano	
Língua estrangeira	72h	Língua estrangeira II	72h	Língua estrangeira III	72h
Educação física I	72h	Educação física II	72h	Filosofia I	96h
Língua e Literatura I	96h	Língua e Literatura II	96h	Formação Ética e Cidadania	
Matemática I	96h	Matemática II	96h	História I	96h
Física I	96h	Física II	96h	Projeto de pesquisa e intervenção sociocomunitária	96h
Química I	96h	Química II	96h	Saúde	120h
Biologia I	96h	Biologia II	96h	Ambiente e sociedade	96h
Tecnologia da Informação e da Comunicação	96h	Geografia I	96h	Ecologia de ambientes rurais e urbanos	72h
Comunicação	72h	Cultura e Estéticas Contemporâneas	72h	EDI	96h
EDI	96h	EDI	120h	EDI	96h
10 espaços	888h	10 espaços	912h	10 espaços	912h

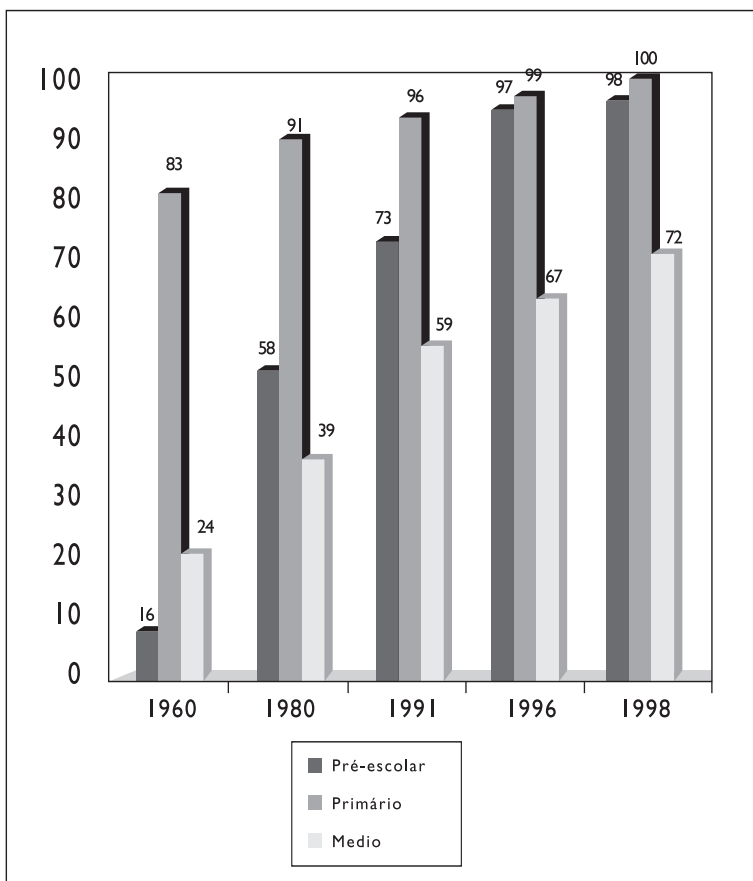
\*Reforça aspectos do estudo do ambiente

#### Modalidade Humanidades e Ciências Sociais

Primeiro ano		Segundo ano		Terceiro ano	
Língua e Literatura I	96h	Língua e Literatura II	96h	Língua e Literatura III	72h
Língua estrangeira I	72h	Língua estrangeira II	72h	Língua estrangeira III	72h
Matemática I	96h	Matemática II	96h	Psicologia	96h
Biologia I	96h	Física I	72h	Filosofia I	96h
Geografia I	96h	Geografia II	96h	Ciências políticas	96h
História I	96h	Formação Ética e Cidadania	96h	História II	96h
Cultura e comunicação		Sociologia	96h	Projeto de pesquisa e intervenção sociocomunitária	96h
Tecnologia de gestão cultura e estéticas contemporâneas	96h	Economia I	96h	EDI	120
Educação corporal I	96h	EDI	120	EDI	96
	72h	Educação corporal I	72h	Educação corporal III	72
10 espaços curriculares	912h	10 espaços curriculares	912h	10 espaços curriculares	912h

## GRÁFICO I

Argentina. Taxas de escolarização por nível.  
Anos 1960, 1980, 1991, 1996, 1997 e 1998



Fonte: Censos Nacionais Demográficos e Habitacionais. 1960, 1980 e 1991 – INDEC. Estimativas e projeções de população 1950-2050. INDEC, 1994

## 10.

# A EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA. SÍNTESE DE UM DIÁLOGO COMPARTILHADO

*Cecília Braslavsky*

Os artigos apresentados neste livro contêm uma série de convergências a respeito das tendências de expansão e de reforma da educação secundária na América Latina, bem como um conjunto de indicações, também convergentes, sobre algumas questões críticas.

Em certo sentido, pode-se afirmar que esses artigos refletem aspectos significativos do estado do diálogo sobre a educação secundária na região, embora não o esgotem. Por outro lado, as respectivas apresentações de seus autores, no Seminário Internacional “*A educação secundária: mudança ou imutabilidade? Análise e debate de processos europeus e latino-americanos contemporâneos*”, organizado pelo IIPÉ, na sede da Biblioteca Nacional de Buenos Aires, durante os dias 16 e 17 de novembro de 1999, deram lugar a um efetivo intercâmbio que reforça e amplia aspectos de seus conteúdos.

O propósito desta síntese é o de destacar aqueles aspectos em que parece haver consenso regional, à luz desta produção. As considerações vão desde a constatação de um forte dinamismo no contexto socioeconômico, político e cultural, até uma certa alienação dos atores, no que diz respeito ao destino da educação secundária, passando em meio a um conjunto amplo de propostas em relação ao sentido e às metodologias para a mudança. Estes aspectos serão apresentados sob a forma de dez hipóteses extraídas da reflexão e das propostas de mudança da educação secundária na região.

Seu estilo responde ao momento em que foi apresentada sua primeira versão: o encerramento do seminário de referência.

## **1. As mudanças no contexto socioeconômico político e cultural demandam uma mudança radical da educação secundária latino-americana**

A primeira questão a respeito de que há coincidência entre os que se ocupam da educação secundária na América Latina é que, no contexto atual, existe muito mais mudança do que imutabilidade, e que tais mudanças requerem que sejam enfrentados profundos processos de inovação e de reforma na educação secundária.

Com efeito, como se depreende dos textos gerais e comparativos deste livro, a América Latina participa de um cenário global, em que estão sendo produzidas profundas transformações. Estas envolvem diversos tipos da atividade humana: a economia, a organização social, a cultura, as práticas e as ambições políticas, a dinâmica de produção e de aplicação dos conhecimentos e as relações humanas, em especial, as entre gerações.

A partir das contribuições relativas a essas transformações, incluídas nos capítulos deste livro, a que os diálogos e as apresentações deram lugar, podem ser construídos três tipos de raciocínio, que resultam particularmente inovadores, a respeito da produção precedente sobre tais temas, no contexto latino-americano.

O primeiro se refere ao impacto das mudanças do mercado de trabalho latino-americano sobre a demanda de educação secundária. Trata-se da existência, das conseqüências e do alcance regional do “efeito fila”, apresentado por Daniel Filmus.

O “efeito fila” consiste no fato de que, diante da decrescente oferta de emprego e de oportunidades de trabalho, as pessoas devem estudar mais anos para poder permanecer na fila das oportunidades empregatícias e ascender aos mesmos postos aos quais, anos atrás, teriam podido obter, como menor quantidade de anos de estudo.

As contribuições oferecidas durante o Seminário do IPE, sobre a dinâmica populacional no continente, permitem sugerir que, além disso, esse efeito fila é de caráter regional e de crescente complexidade. Marco Antonio Salazar apresentou, como debatedor, o dado da existência de 1.500.000 trabalhadores bolivianos na Argentina. Isto significa dizer que esses bolivianos ingressam numa fila comum, com seus

pares argentinos, chilenos, uruguaios, paraguaios, peruanos e de outros países; ali disputam as oportunidades de trabalho em função de uma diversidade de vantagens comparativas, entre elas, a quantidade de anos de estudo, mas também os custos de oportunidade de não trabalhar, o perfil e não apenas o nível de formação e os valores em relação à produtividade.

Frente à regionalização e – pode-se atrever a dizer – frente à globalização do efeito fila, abre-se uma série de perguntas acerca de qual é e qual deve ser a unidade territorial para se promover mudanças na educação secundária. É adequado continuar impulsionando mudanças em nível de cada país, desconhecendo as convergências ou divergências das orientações que ocorrem em cada um? É conveniente para cada país tentar definir uma educação secundária que garanta maior competitividade a seus próprios trabalhadores, ou convém tentar desenhar uma educação secundária compartilhada, que garanta uma maior competitividade e uma melhor qualidade de vida em toda a região? É eficiente continuar promovendo a descentralização educacional? Nesse caso: Devem ser descentralizados todos os aspectos referentes a um novo modelo para a educação secundária?

Em termos gerais, as novas reflexões sobre a educação secundária no mundo e, em particular, na América Latina, tendem a propor tomada de decisões, se não compartilhadas, pelo menos convergentes. Nesse sentido, as colocações dos textos incluídos neste livro se complementam com a proposta de Jesus Montero Tirado, no sentido de que as mudanças na educação secundária, nos países da América do Sul, por exemplo, deveriam ser concretizadas tomando como unidade de intervenção o MERCOSUL, mas entendendo este espaço não apenas como um cenário de livre comércio, mas também como um novo horizonte e espaço de vida para os habitantes da região.

A segunda tendência, sobre a qual existe um forte consenso, é que a expansão da educação secundária tem lugar no marco de um processo de aprofundamento das desigualdades sociais preexistentes e da emergência de outras novas. A percepção desse processo estaria fortalecendo uma “obrigatoriedade subjetiva” de cursar estudos de nível médio. Com este conceito, pretende-se dar conta da existência de um imperativo internalizado por permanecer mais anos no sistema de

educação formal. Esse imperativo é próprio, e não uma imposição estatal. De acordo com esta visão, as famílias dos setores pobres e de escassos recursos, que antes se conformavam em enviar seus filhos para a escola primária ou fundamental, agora desejam e lutam para que esses filhos permaneçam doze anos no sistema educacional porque percebem que, ao contrário, não poderão seguir fazendo parte da fila.

Como resultado dessa “obrigatoriedade subjetiva”, ingressam e permanecem na educação secundária adolescentes e jovens para quem essa educação secundária não foi pensada. Essa pressão é um dos gatilhos do descontentamento com o modelo institucional e curricular desenhado para outros contextos. Françoise Caillods apresentou o fato de que, frente a essa situação, o modelo do colégio único (parte do sistema educacional francês, que se estende após o 5º ano da educação primária e ao longo de quatro anos) está sendo objeto de intensos debates, cujo eixo é que não pode contribuir para eliminar as desigualdades sociais.

A terceira tendência de mudanças no contexto, sobre a qual existe coincidência, consiste em discriminar o conceito de desigualdades sociais do conceito de diversidade e em aceitar a diversidade cultural como um valor. Ainda que os textos incluídos neste livro apresentem informação relativamente escassa sobre esta questão, ao longo do Seminário numerosos comentaristas se referiram ao tema. Jesus Montero Tirado, por exemplo, recordou que, no Paraguai, habitam 17 etnias de população indígena. Marco Antonio Salazar destacou que a interculturalidade é o horizonte para o qual se dirige a reforma da educação secundária na Bolívia. María Éster Mancebo assinalou que, embora no Uruguai não existam minorias étnicas nem grupos de populações indígenas, os desafios de multiculturalismo estão presentes através dos códigos e práticas de diferentes setores sociais e grupos etários que não costumam ser considerados na educação secundária.

Em síntese, pode-se afirmar que existe consenso em considerar que, atualmente, a educação secundária enfrenta desafios derivados de um contexto atravessado por mudanças profundas e múltiplas, que lhe impõem a necessidade de se expandir, mas que, ao mesmo tempo, dela exigem resultados, apesar das limitações e das necessidades de mudar.

## 2. Os diagnósticos existentes sobre a educação secundária na região são um ponto de partida insuficiente em relação à magnitude dos desafios de mudança

Em certo sentido, pode-se afirmar que, tanto a educação secundária latino-americana como a europeia, estão numa situação de mais expansão, mais demanda e, ao mesmo tempo também, mais descontentamento. Isto remete para um cenário extremamente excitante e complexo. Para movimentar-se nele, é necessário contar, como propõe Juan Carlos Tedesco, em sua Introdução, com um diagnóstico que recupere essa complexidade. Contudo, tal diagnóstico ainda estaria ausente.

Em seu comentário do caso uruguaio, durante o Seminário Internacional “*A educação secundária: mudança ou imutabilidade?*”, Daniel Pinkasz colocou o fato de que, mesmo quando se comprova um esforço em avançar, com referência aos diagnósticos disponíveis em décadas anteriores, os existentes parecem ser “*inadequados, insuficientes e incompletos*”.

A inadequação, insuficiência e imperfeição dos diagnósticos existentes deveria ser atribuída ao uso privilegiado de indicadores sobre os problemas-macro do sistema educacional, em seu conjunto, e à falta de uso de indicadores sobre os problemas-micro, de cada um dos estabelecimentos e dos estudantes. Deveria ser atribuída também à falta de renovação das categorias que são utilizadas para tais indicadores, que são muito similares às utilizadas, já em fins da década de 70. Por último, estariam associadas à incapacidade para reconhecer quais são e que significado têm os antecedentes de mudança das reformas que se propõem para os diferentes atores, que intervêm na educação secundária, em particular para os professores.

Na opinião de Daniel Pinkasz, a falta de recuperação dos antecedentes das reformas, como parte dos diagnósticos disponíveis, estaria na base de certo reducionismo interpretativo. Esse reducionismo impediria, ademais, segundo Antonia Gallart, a instalação de debates atraentes sobre a educação secundária nos meios de comunicação. A falta de atenção desses meios aos processos nos quais, como se aborda na Introdução, “*está em jogo o destino das pessoas*”, só poderia ser explicada como uma falta de tomada de consciência da gravidade dos problemas, que constituiria, por sua vez, um dos correlatos da ausência de um diagnóstico compartilhado pelos especialistas e a opinião pública.

A partir das coincidências a respeito das deficiências dos diagnósticos existentes, há consenso em indicar a necessidade de dar prioridade às pesquisas e estudos sobre a situação da educação secundária, mas, sobretudo ao imperativo de que esse diagnóstico seja compartilhado por toda a sociedade; inclua aspectos tais como: as representações dos adolescentes, seus processos de aprendizagem, as características e representações dos diretores dos estabelecimentos educacionais e dos funcionários ministeriais e se constitua num ponto de partida para se construir também um sentido compartilhado para se orientar as mudanças.

### **3. É necessário transitar da educação “secundária” para a educação dos jovens**

Vários capítulos deste livro recuperam, como ponto de partida para a reflexão sobre a educação secundária na América Latina, um texto coletivo editado por María Antonia Gallart e María de Ibarrola, do começo dos anos 90. Nele se destacava a falta de sentido da educação secundária vigente e se incorporavam contribuições destinadas a recuperá-la ou construí-la.

Transcorrida quase uma década, pode-se afirmar que, acerca da questão do sentido da educação secundária, conseguiu-se um consistente avanço interpretativo e um novo posicionamento.

O avanço interpretativo consiste em identificar, com muito maior clareza, qual foi a identidade madura dessa educação secundária, que está em processo de expansão, e que é objeto de fortes críticas.

De acordo com todos os trabalhos deste livro, que se referem ao tema, a identidade da educação secundária atual está fortemente associada à seleção das pessoas, à especialização precoce e à formação de elites no contexto das economias características das sociedades industrializadas maduras, de meados do século XX, e às formas de produção e transmissão de conhecimentos próprias do apogeu da imprensa. Essas associações impuseram, por sua vez, certos traços à estrutura, ao governo e ao currículo de suas diferentes modalidades e instituições: estrutura por níveis, governo piramidal e hierárquico, currículo rígido de tipo lógico-dedutivo formal para as terminalidades do segundo grau e contextualizado excessivamente na educação técnica, além de instituições fragmentadas e com atendimento de balcão.



Em vários textos deste livro se reconhece que, ao longo do século XX, foram postas em prática várias tentativas de modificar essas características. Os primeiros diagnósticos, a respeito da revolução científica e tecnológica, a intuição de mudanças progressivas na estrutura das ocupações e a vontade de promover uma redistribuição progressiva das oportunidades de trabalho e de inserção social impulsionaram, na Europa do pós-guerra, a proposta de uma escola compreensiva de longa duração, pensada para a formação de todos os cidadãos, igualados através de uma educação comum para todos. A concepção de escola compreensiva é, de fato, uma proposta alternativa para a educação secundária longa e precocemente diferenciada. Por detrás dela existe uma utopia de construção de uma sociedade menos estanque e com mais mobilidade social.

Tal como relatam alguns estudos de caso nacionais, pouco depois, também na América Latina, produziram-se reformas orientadas para dissolver a rigidez paralisante, de modo especial duas: i) a homologação dos primeiros anos da educação secundária de todas as modalidades; e ii) a habilitação do acesso a todas as carreiras universitárias, a partir de um maior número e variedade de percursos, através da oferta de educação secundária. As limitações da estrutura produtiva e da construção democrática teriam colocado freio ao avanço e limites à qualidade de tais processos de transformação. Como consequência, o modelo “madureza” da educação secundária, característico da década de 50, teria sofrido degradação, sem que se tenha alcançado um outro modelo para substituí-lo.

Mas a identidade perdida da educação secundária não parece poder ser reconstruída, porque aquela sociedade industrial madura tampouco pode sê-lo. O consenso se orienta na direção de se propor a gestão de instituições que, a partir dos colégios secundários atuais, possam atender às necessidades educacionais dos adolescentes e dos jovens, sem fixá-los em um lugar predeterminado numa estrutura estanque.

Deseja-se uma instituição para a formação de todos os adolescentes e jovens, a quem queira integrar e não selecionar, orientar, e não especializar. Avança-se em propostas para que, como expressou Joaquim Azevedo, essas instituições possam “*ter sentido em si mesmas, ser um lugar de vida*”. Dito em termos de Alicia Camilloni, trata-se de os colégios secundários tornarem-se “*espaços de atuações de sujeitos jovens, orientados e competentes em todos os contextos da vida real*”.

Todas as apresentações nacionais dão conta das buscas que estão sendo feitas nessa direção. Por exemplo, Cristián Cox afirmou que, na educação secundária, não só é importante aprender a saber, mas também aprender a fazer, adquirir “ferramentas” para a vida: instrumentos que respondam a necessidades de entendimento, de desempenhos práticos e de juízo das pessoas em sua vida real. Elaboram-se propostas diversificadas, além de constituir resoluções práticas diferentes que compartilham o sentido.

No Brasil, fortalecem-se, de acordo com Ruy Berger, os fundamentos filosóficos do currículo. Em diferentes províncias argentinas, desenham-se propostas que, como explicou para o caso de Córdoba, em 1999, Cristina Vairo, equilibram os componentes científicos, tecnológicos e sociais. Coincidem, utilizando os termos de Jesus Montero Tirado, em *“fazer o esforço de formar, ao mesmo tempo, bons cidadãos e pessoas que possam contribuir para se criar um novo modo de construir a sociedade”*.

Conseqüentemente, pode-se afirmar que o conjunto das referências ao sentido da educação secundária converge na preocupação para formar adolescentes e jovens que possam resolver, de modo aceitável, uma série de situações diferentes para viver melhor e para que essa vida melhor seja cada vez melhor, em suas múltiplas dimensões: culturais, políticas, econômicas e sociais.

#### **4. É conveniente discriminar entre uma educação básica dos adolescentes e jovens e outra dos adultos**

Os avanços nos conceitos do sentido da educação secundária implicam uma forte mudança de perspectiva, a partir do lugar da transmissão de informação para o lugar da formação das pessoas. Em consequência, é preciso discriminar duas situações que, até agora, estiveram sem diferenciação. Por um lado, a questão da construção de uma escola para jovens, que permita avançar em sua educação básica e que incorpore a cultura juvenil à vida cotidiana das instituições. Mas, por outro lado, há a questão da oferta de oportunidades para os adultos que não tiveram suficientes chances de educação básica no passado, e possam tê-las na atualidade e no futuro.

Nesse sentido, coloca-se de forma evidente a crescente necessidade de discriminar o modelo pedagógico em relação aos diferentes sujeitos que estão realizando experiências formativas. No caso da velha educação secundária, o modelo institucional era pensado em termos abstratos e vinculados. Abstratos a respeito dos sujeitos em processo de formação, mas vinculados a respeito dos conteúdos a serem transmitidos.

As novas demandas acentuam o desafio de discriminar os modelos formativos de diferentes sujeitos. Com efeito, tanto no Brasil como na Argentina, para citar dois exemplos, não apenas os adolescentes pretendem frequentar, durante mais anos, estabelecimentos educacionais, como também jovens e adultos retornam às instituições do sistema. Esta situação provoca confusão entre os professores, porque existem poucas estratégias comprovadas para atender a suas necessidades de aprendizagem. Mas uma sociedade de inclusão deve ser capaz de gerar alternativas; estas não podem ser convencionais e através de seu desenvolvimento, devem-se alcançar resultados de alta qualidade.

As questões referentes às mudanças nos contextos, a nova visão acerca do sentido da educação secundária e a focalização nos sujeitos em processos de formação requerem um esforço duplo: encontrar projetos para o novo e caminhos para as mudanças. As seguintes convergências do diálogo estão diretamente associadas a essas duas faces dos processos que começaram a ser enfrentados para transformar o nível secundário atual.

## **5. Há progresso na dessacralização das estruturas como eixo dos desenhos para as novas formas educacionais**

Os textos publicados neste livro permitem constatar que, no que se refere ao modelo da educação dos jovens, existe uma tendência ao deslocamento dos eixos das propostas, desde os temas estruturais para temas curriculares e institucionais.

As estruturas estão sendo dessacralizadas. Isto se refere tanto à estrutura vertical do sistema educacional como à horizontal e às formas de organizar a relação entre a oferta educacional e o mundo do trabalho.

Pode-se comprovar convergência na proposta de substituir uma estrutura vertical do sistema educacional, cuja metáfora é uma escada com degraus altos e bem diferenciados, por outra, cuja metáfora seja uma rampa, que se possa transitar com suavidade e que esteja constituída por trechos conectados através de portas sempre abertas. Neste novo esquema, a situação das portas tende a ser resolvida através de estratégias menos homogêneas e mais situacionais, levando em conta as características de cada contexto local. Em conseqüência, a educação secundária poderia deixar de ser um degrau ao qual, para subir, a pessoa precisa fazer um grande esforço solitário e com um forte risco de queda, passando a ser um trecho de fácil trânsito e mesmo de conclusão de uma primeira etapa de educação básica que possibilite uma quantidade de voltas a processos educacionais, ao longo de toda a vida.

Existe a tendência, inclusive, de se obter mais consenso para a substituição da oferta de diferenciação horizontal em três modalidades, rigidamente separadas entre si e estruturadas em torno de currículos pouco flexíveis, por uma oferta de modalidades interconectadas e estruturadas em torno de currículos mais flexíveis, que compartilhem um núcleo comum e ofereçam opções aos estudantes. Sugere-se que, numa mesma instituição educacional, poderiam coexistir ofertas correspondentes a essas diversas modalidades. Ao mesmo tempo, existe a consciência a respeito do fato de que a oferta de opções deve ser desenhada de modo tal que não se aprofundem as desigualdades sociais e possa ser administrada em estabelecimentos educacionais grandes ou pequenos, urbanos ou rurais e com população mais ou menos homogênea, e que tenha custos financeiros.

Progride-se na concepção de uma série de estratégias variadas que facilitem a articulação de cada instituição de jovens com o mundo do trabalho, independentemente de sua origem na conclusão da escola secundária, no curso comercial, em um estabelecimento de formação profissional ou em uma escola técnica. Buscam-se alternativas diferentes a respeito das oficinas, características das escolas profissionais e técnicas, que oferecem âmbitos para formar habilidades muito específicas com instalações muitas vezes antiquadas e com desenhos institucionais, como o Plano Dual, cujo êxito só se pode garantir em contextos culturais muito específicos. Afirma-se o valor formativo dos estágios de diferente duração, dos projetos de intervenção comunitária, das visitas e das

microempresas. Insiste-se, coincidindo com as formulações de Elena Martín, na importância de explorar múltiplas modalidades de relação entre as instituições educacionais e o mundo do trabalho, nos troncos ou núcleos comuns a todas as modalidades, por seu valor formativo, e não por suas produtos ou serviços que possam oferecer. As tendências a dessacralizar as estruturas desembocam, necessariamente, numa afirmação da capacidade local e das instituições educacionais para definir suas próprias soluções estruturais, utilizando margens mais amplas de autonomia. Frente a isto, coloca-se um novo problema.

Há trinta anos, acreditava-se que uma crescente homogeneidade estrutural bastaria para se construir maior igualdade educacional, e que essa igualdade permitiria, por sua vez, contribuir para uma maior mobilidade social. Hoje se sabe que essa crescente homogeneidade estrutural pode ser, paradoxalmente, uma ferramenta para aprofundar as desigualdades. Mas também é sabido que nem toda heterogeneidade estrutural terá um impacto equivalente. As características do impacto da heterogeneidade estrutural dependerão da intenção e das peculiaridades que tenham e de outra série de políticas educacionais e sociais.

Sabe-se, em resumo, que a diversidade estrutural não produz, em si mesma, maior equidade, mas que pode ser utilizada como uma ferramenta para a promoção dessa igualdade.

## **6. É imperativo e possível conciliar o reconhecimento e a promoção da diversidade com a promoção da equidade**

Uma sexta convergência, que surge dos textos deste livro e das reflexões de um número mais amplo de pesquisadores, funcionários e docentes, consiste na afirmação da necessidade de se articular a atenção à diversidade com a busca de maior equidade. Nesse sentido, María Antonia Gallart apresentou, em seu comentário ao Seminário Internacional “*A educação secundária: mudança ou imutabilidade?*”, a questão sobre a eventual existência de contradições entre a atenção à diversidade e a contribuição da educação para a compensação das desigualdades sociais. A chave, na busca de um equilíbrio entre ambos desafios, estaria em mudar o padrão pelo qual se oferecia a todos os adolescentes e jovens uma educação com as mesmas características institucionais e

curriculares, sem levar em conta os antecedentes socioeconômicos e as trajetórias escolares de cada um.

Uma forma de avançar nessa mudança de padrão seria implementar “políticas de reforço” para todos os adolescentes e jovens que ingressam na educação secundária com menor capital cultural e educacional acumulado, de maneira que tenham, realmente neste nível, a possibilidade de construir um forte valor agregado em conhecimentos, habilidades e competências. Outro caminho seria garantir, a partir de outros âmbitos de políticas sociais e culturais, que todos os adolescentes e jovens tenham “condições básicas de educabilidade”.

Entretanto, além disso, existe coincidência na posição de Etelevina Sandoval, durante o mesmo Seminário, a respeito do fato de que é necessário considerar estratégias mais flexíveis de ensino e diversificar os enfoques pedagógicos. Existe uma forte preocupação a respeito das rupturas entre os novos enfoques institucionais e curriculares e a formação que receberam os professores que estão trabalhando atualmente na educação secundária. Essa preocupação desemboca num explícito consenso a respeito da prioridade que se deve outorgar aos processos de reconversão da formação inicial e da capacitação dos professores, dando particular importância ao desenho de dispositivos de intercâmbio, que lhes permitam aprender de suas próprias experiências, nos contextos concretos e específicos de instituições diversas das que participam diferentes grupos de jovens, cada um com suas características peculiares.

## **7. Combinar políticas e estratégias de regulamentação, liberalização e promoção**

As reflexões sobre os casos nacionais e sobre os êxitos e fracassos dos processos de reforma educacional permitem enriquecer a proposta de Juan Carlos Tedesco de combinar estratégias orientadas a fortalecer a liberdade com outras orientadas a fortalecer a regulamentação. Sem liberdade, sugere, é possível cair-se em formas autoritárias de atuação e de promoção da mudança; sem regulamentação, acrescenta, certamente se aprofundarão ainda mais as desigualdades. Sendo assim, os mais pobres terminariam expulsos da fila de ingresso nos circuitos produtivos e das oportunidades de plena incorporação cidadã.

Contudo, a essa tensão entre busca de liberdade nas instituições e de regulamentação no sistema, é necessário acrescentar a construção de diversas estratégias de promoção. Com efeito, o exclusivo exercício da regulamentação e da liberdade não garante que todas as instituições possam oferecer uma educação de qualidade a todos os adolescentes e jovens. Em outras palavras, a possibilidade de que as mudanças da educação secundária consigam um maior equilíbrio entre a aceitação e o respeito à diversidade, por um lado, a luta pela equidade, por outro, e a melhoria da qualidade da educação ficaria determinada pelo jogo entre três dinâmicas: i) a dinâmica da liberdade, associada mais diretamente com a atenção à diversidade; ii) a dinâmica da regulamentação, que se relaciona de maneira mais direta com o desafio da equidade; e iii) a dinâmica da promoção, que incrementa a possibilidade de encarar o desafio da qualidade.

Os diversos países, que atravessam processos de reforma, outorgam prioridade a diferentes focos ou pontos possíveis de intervenção, alguns mais voltados para a regulamentação, outros para a liberdade e outros para a promoção. As apresentações incluídas neste livro permitem tomar conhecimento de algumas situações nacionais e compará-las entre si e, ao mesmo tempo, distinguir momentos diferentes nos processos de mudança dentro de alguns deles. Contudo, pareceria que muito mais do que tratar de políticas de regulamentação, liberalização ou promoção, em todos os casos presta-se particular atenção aos currículos como dispositivos de intervenção. Mas há dúvidas, mesmo entre especialistas em currículo, a respeito da pertinência nesta ênfase.

## **8. Um Estado ativo e convocador que recupere e dinamize as experiências institucionais**

As diferentes intervenções recolhidas neste livro dão conta da existência de um debate inconcluso sobre como devem ser essas dinâmicas e quem é o responsável por promovê-las.

Em termos gerais, as análises dos casos nacionais permitem ver que, na década de 90, os Estados nacionais tentaram avançar na redefinição e no cumprimento de um papel ativo nos três tipos de políticas: de regulamentação, de liberalização e de promoção.

No texto sobre a gestão da mudança na América Latina, existe uma reflexão especial sobre o papel do Estado como impulsionador de reformas e sobre a relação que existe entre as reformas e as inovações educacionais, de base institucional.

Contudo, além dos aspectos que se depreendem dos estudos nacionais e do texto comparativo, o diálogo, que diversos especialistas iniciaram, destacou outros dois problemas das reformas educacionais: a baixa continuidade institucional e a multiplicidade inorgânica de projetos de promoção que, na hora da ação, dificultam a recuperação de seus insumos nas instituições educacionais.

Numa de suas intervenções, María Antonia Gallart considerou que as estratégias de promoção deveriam recuperar muito mais intensamente a vontade de transformação, que existe hoje em dia nas instituições educacionais e que, muitas vezes, constitui uma *“potência desperdiçada”*. Em palavras de Cristina Vairo, tratar-se-ia de *“colocar o peso nesse novo sentido que tem a ver com o que se pode fazer entre as instituições e com o convencimento interinstitucional de um trabalho compartilhado”*.

É provável que o impulso para avançar mais aceleradamente nos processos de mudança da educação secundária possa surgir de uma combinação mais criativa e intensa entre políticas de regulamentação, liberalização e promoção, através da articulação entre o papel principal do Estado, a participação social e a recuperação, difusão, interconectividade auto-administrada e análise crítica das experiências inovadoras nas instituições educacionais.

## **9. Detectar e ativar os recursos e as condições para a criação de escolas de adolescentes e jovens**

Outro conjunto de reflexões convergentes se refere à possibilidade de detectar e ativar os recursos e as condições que as próprias instituições possuem para rearticulá-los, com vistas a construir verdadeiras escolas para adolescentes.

A esse respeito, foi lançado o duplo desafio de articular as políticas de curto prazo com os projetos de médio e longo prazos, as políticas compensatórias, orientadas para garantir a educabilidade da população, mediante a provisão de alimentação e de outros recursos básicos, com as políticas de transformação.



Existe consenso acerca de que algumas das políticas educacionais, que estão sendo levadas a termo, orientadas para uma transformação de longo prazo, mas outras, igualmente legítimas, apontam mais para garantir condições básicas de educabilidade da população. Mas alguns pesquisadores e funcionários colocam que, se forem garantidas apenas as condições de educabilidade da população, os jovens, que depois não terão oportunidade de que esta condição se transforme em realização, através de um fortalecimento de suas capacidades, não só abandonarão a escola como também a rejeitarão. Por outro lado, ao mesmo tempo, os investimentos públicos, que vierem a ser destinados para gerar tais condições, terão sido, na verdade, um gasto e não um investimento.

Simultaneamente, vários textos abordam a questão das dificuldades que existem para financiar a expansão da educação secundária e a melhoria da qualidade dos aprendizados.

A respeito da expansão da educação secundária, indica-se que, embora já se tenha avançado de forma considerável nos processos de incorporação dos adolescentes e dos jovens, em estabelecimentos que oferecem esse nível de educação, de qualquer modo, muitos adolescentes e jovens permanecem ainda fora de toda inserção educacional e também social, e existem outros para quem a oferta abrange jornadas muito curtas. É difícil imaginar alternativas, levando em conta que o investimento do Produto Interno Bruto na educação na América Latina corre o risco de ficar estancado, por vários anos, em somas que oscilarão entre os 3% e os 4%. Alguns países, como o Chile, estão projetando programas para incrementar a quantidade de horas de aula em alguns estabelecimentos de educação dos jovens. Programam, ao mesmo tempo, incrementos consideráveis no investimento educacional.

Quanto à qualidade do processo educacional, assinala-se que as sociedades dos países membros da OCDE investem, por aluno concluinte da educação secundária, cerca de 13 vezes mais do que os países latino-americanos. Percebe-se que, se o efeito fila for verdadeiramente global, a disparidade nos investimentos terá sérias conseqüências negativas para a população da região.

Não parece possível pensar em atender a demanda crescente nem melhorar a qualidade educacional, sem incrementar os investimentos em educação. Todavia, tampouco parece possível obter os avanços necessá-

rios sem modificação dos modelos de organização e as dinâmicas de funcionamento institucional.

Em outras palavras, a obrigatoriedade subjetiva com referência à educação secundária torna imprescindível encontrar uma resposta verdadeiramente transformadora para que a América Latina possa responder a essa demanda com os recursos disponíveis ou previsíveis em médio prazo. Essa resposta transformadora deve ser suficientemente eficaz para utilizar melhor os recursos existentes, mas também para obter novos recursos, através de estratégias diferentes de privatização. Nesse sentido, assinala-se que as margens para a privatização na educação secundária já estão sendo aproveitadas e que os novos grupos, que lutam por ingressar e permanecer mais anos no sistema educacional, provêm de famílias que, na maioria, não possuem recursos próprios para investir. Há indicações de que, diante dessa situação, é imprescindível a convocação de uma maior participação social em torno do tema da educação dos jovens, que permita desencadear maior compromisso e criatividade na busca de soluções.

#### **10. A consideração e a participação dos atores são insuficientes para promover uma mudança na educação secundária**

O último ponto que se deve destacar, no processo de recuperação de algumas contribuições, convergências e debates, que surgiram deste exercício de informação, reflexão e diálogo, em relação aos processos de mudança e continuidade na educação secundária latino-americana, refere-se aos atores.

Na realidade, a produção atual sobre a educação secundária latino-americana incorpora escassas referências a seus atores. A pergunta é: Por quê?

É possível aventurar a hipótese de que talvez a incorporação de uma reflexão consistente, a respeito da relação dos vários atores com a educação secundária e, em especial, com as propostas e os processos de transformação, esteja dificultada porque, se forem considerados em separado, todos os protagonistas reais e potenciais das mudanças têm razões para estarem a favor, mas também contra.

Em geral, os políticos e os especialistas formulam, de forma algo idílica, as razões para o acordo e não as razões para o desacordo. Por isso, prefere-se, nessa oportunidade, incluir referências ao outro aspecto da questão.

Na realidade, cada ator, separadamente, tem razões válidas para opor-se às mudanças na educação secundária. Por que estariam os professores de acordo com as propostas e com os processos de transformação da educação secundária, se precisarão mudar suas práticas de trabalho, e isso implica risco, em contextos de desconfiança e esforços, em muitos casos, com poucas ou inadequadas políticas de promoção? Por que vão estar de acordo os empresários, se garantir a educação de 12 anos para todos poderia exigir incrementos orçamentários da ordem de 25% a 35% e, portanto, poderia ser necessário o incremento de impostos, em cenários onde o discurso predominante responsabiliza o investimento público pela baixa competitividade econômica? Por que vão estar de acordo as organizações gremiais, se não se oferecem melhores salários e se, além disso, as propostas de dar mais autonomia às instituições educacionais podem chegar a fragmentar seu poder? Por que deveriam estar de acordo as camadas médias e altas, que aspiram permanecer em lugares de maior privilégio, na fila por trabalhos escassos, com uma educação que inclua mais pessoas, em vez de fazer uma seleção entre elas? Por que estariam de acordo os poucos profissionais e técnicos de carreira, que permanecem nas desacreditadas burocracias educacionais, com as mudanças, se são muito difíceis de levar a cabo e podem arrastá-las a situações de conflito? Por que vão estar de acordo os políticos, se isso acarreta tantas manifestações de rua?

É possível que, a partir de uma análise política de curto prazo, não se consiga construir os apoios para se avançar em políticas de transformação da educação que se precisa. Contudo, o que pode não ser bom para cada ator em separado, pode chegar a ser imprescindível para que todos eles possam coexistir, para que as sociedades sejam governáveis e nelas se possa viver, assim como para que exista alguma oportunidade de se construir uma maior competitividade econômica coletiva.

Talvez o ponto mais fraco de quem pretende liderar um processo de mudança na educação secundária seja o de não conseguir convencer os atores acerca dos benefícios de uma sociedade incluidora, que garanta aos jovens um lugar na sociedade e uma vida melhor. Por isso,

provavelmente, o desafio maior seja o de encontrar e tornar transparentes – para todos e para cada um dos envolvidos – as razões das mudanças. Despolarizar, como se disse também no seminário “*A educação secundária: mudança ou imutabilidade?*”, o conflito entre alunos-professores ou professores-Estado. Obter consenso e acordo em torno dos elementos mínimos dos problemas para que, a partir daí, sejam construídos os rumos, as reorientações, as recolocações ou as permanências das diferentes reformas, que muitos países estão discutindo. Obter a compreensão do que muita gente sente, ainda que depois e, ao mesmo tempo, não se esteja particularmente de acordo com algumas das propostas: que é preciso mudar.

Para o caso dos professores chilenos, torna-se necessário reconhecer que, por trás de legítimos temores, existe neles o desejo de mudar, mas que, ao mesmo tempo, sentem-se pressionados pela envergadura das mudanças necessárias e pela falta de força política, de esperança, de capacidade de convicção, no que se refere à necessidade e ao sentido das mudanças e da gestação de uma escola de adolescentes e jovens, em quem se supõe que devam liderar os processos transformadores.

Aníbal Ponce dizia que os jovens se caracterizam por estarem na idade da ambição e da angústia: querem ser mais e melhores, querem ser autônomos, querem tomar decisões, mas têm muita angústia, porque ainda não podem. Daria a sensação de que, com as reformas da educação secundária na América Latina, ocorre atualmente algo similar ao que – por outro lado – tampouco é alheio à situação européia. Não apenas existe muita dificuldade para se pensar na mudança, como colocou Joaquim Azevedo; é mais difícil ainda torná-la realidade e impor limites a suas expectativas.

A educação secundária parece ser o nível mais difícil de se transformar no mundo inteiro. Preparada para receber jovens dos setores médios e altos, começou, já há algumas décadas, a receber jovens de todos os setores sociais. Por outro lado, sua proposta cultural e pedagógica segue, em importante medida, ancorada no século XIX. O diagnóstico é claro. As alternativas estão em construção.

Este livro oferece uma visão de algumas dessas alternativas na América Latina e na Europa e os resultados de um diálogo frutífero, acerca delas, entre mais de 150 participantes de diferentes países de ambos os continentes. Dele emergem, de uma vez, referências às tendências

históricas de seu desenvolvimento e às oportunidades, orientações e dificuldades encontradas por aqueles que tentam transformar aquela educação secundária para as elites em uma educação de base para os jovens, que lhes permita participar, com pertinência e sentido, das sociedades do século XXI, contribuindo para seu enriquecimento e melhoria.

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Educacional da UNESCO (IPE-UNESCO) oferece, deste modo, uma contribuição a mais em acréscimo à reflexão e à mudança educacional, construída coletivamente entre alguns dos atores e pesquisadores mais destacados de ambos os continentes.