

QUANDO OS FIOS SE ENTRECruzAM: a expansão do ensino e o desafio da democratização da qualidade

Maria da Conceição Calmon Arruda

Doutora em Educação – PUC - RIO

RESUMO: Este artigo tem como interrogações básicas a forma como os problemas do ensino médio público podem afetar a formação no ensino superior e investiga as políticas públicas que, desde os anos 90, vêm promovendo ações visando à universalização do ensino fundamental e criando condições para a expansão do ensino superior privado.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino. Ensino superior. Ensino médio.

Introdução

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9634 de 20/12/1996) introduziu diversas modificações no sistema de ensino brasileiro que contribuíram para a expansão do sistema em seus diversos níveis. Neste trabalho vamos nos debruçar nas alterações introduzidas por este diploma legal no ensino superior e nos efeitos da expansão do ensino médio neste nível de ensino.

Ao substituir o exame vestibular pelo processo seletivo e permitir que as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas aumentassem sua capacidade instalada, a LDB viabilizou a ampliação desse nível de ensino e o atendimento de uma demanda reprimida – indivíduos que já haviam concluído o ensino médio, mas que não haviam conseguido passar no vestibular ou se classificar dentro do número de vagas disponíveis.

O mesmo diploma legal prevê a incorporação do ensino médio à educação básica e sua progressiva universalização, em um movimento que contribui para a elevação da escolaridade obrigatória da população. Mas, apesar de ter sido alvo de uma reforma nos anos 90, o ensino médio não recebeu, por parte do poder público, uma dotação orçamentária específica. Isto, porém, não impediu que a gradual universalização do

ensino fundamental tivesse como consequência o crescimento de matrículas no ensino médio.

Paralelamente à expansão do sistema de ensino, o governo federal vai promover a descentralização do sistema, determinando suas diretrizes e centralizando todo o processo de avaliação. A idéia era que a avaliação quantitativa nos diferentes níveis de ensino possibilitaria ao governo federal um diagnóstico preciso dos problemas a serem solucionados, assim como o controle sobre o sistema. Não obstante o poder público ter sofisticado o sistema de avaliação ao longo dos anos, os dados das diversas avaliações nacionais mostram que a expansão do sistema de ensino se deu dissociada de qualidade, apesar dos diferentes mecanismos de controle.

Os dados indicam que o prolongamento do tempo dos alunos na educação básica não lhes garante a transmissão de um aprendizado efetivo. Desse modo, muitos alunos acabam ingressando no ensino superior sem o domínio efetivo das disciplinas do ensino médio. Tal quadro impõe algumas questões às IESs, dentre as quais destacamos: como os problemas do ensino médio podem afetar a formação no ensino superior?

Nosso objetivo é mostrar que, se os fios das políticas públicas se entrecruzam quando os alunos com uma formação deficitária no ensino médio ingressam no ensino superior, estas duas modalidades de ensino têm problemas específicos que não se esgotam nas lacunas formativas de seus alunos e às quais o poder público vem respondendo de forma lenta, o que penaliza os discentes.

Para dar conta do objetivo desse trabalho, dividimos este texto em quatro partes, após a presente, de caráter introdutório, apresentamos a concepção de Sousa Filho (2006) sobre a função social da universidade; no segundo capítulo, discorremos sobre as mudanças introduzidas pela LDB na educação superior. No terceiro capítulo mostramos que, de acordo com pesquisas empíricas realizadas, a expansão do ensino médio público se deu prioritariamente no horário noturno e que isto não ocorreu exclusivamente pela necessidade dos alunos trabalharem, mas por falta de instalações físicas que comportassem os alunos no horário diurno. Na quarta parte mostramos que muitos dos alunos obtêm o certificado do ensino médio sem dominar os conhecimentos mínimos requeridos por este nível de ensino e acabam ingressando no ensino superior sem terem

superado suas deficiências na educação básica. A título de conclusão afirmamos que os fios de políticas públicas deficitárias se entrecruzam, prioritariamente, para as camadas populares, em virtude desses atores sociais serem dependentes da escola pública.

1. A função social da universidade

Estamos vivendo um período em que a sofisticação do aparato técnico conjugada à globalização da economia tende a acelerar não só as trocas econômicas, como também a vida social. Os atores sociais são pressionados a uma rápida resposta ao fluxo incessante de inovações tecnológicas e, aos que não conseguem se adaptar, é dito que correm o risco de serem submetidos aos mesmos critérios de obsolescência que são aplicados aos artefatos tecnológicos: descarte puro e simples. Os índices de desemprego são usados como um aviso aos que relutam em atualizar seus saberes e seu comportamento de acordo com padrão exigido pelo mercado de trabalho.

É dentro dessa lógica que o empresariado nacional e a própria sociedade cobram da universidade uma resposta mais ágil às transformações que marcam o mundo da produção. Há um aparente consenso quanto à incapacidade da universidade de formar profissionais alinhados com o perfil profissional requerido pelo mercado de trabalho. Esse descompasso é visto como um sinal de ineficiência do ensino superior, que resistiria a se adaptar à velocidade do capitalismo contemporâneo, insistindo em transmitir a seus alunos conhecimentos desgarrados das necessidades precípuas da produção.

O texto de Sousa Filho (2006) nos convida a uma reflexão sobre o papel social da universidade, destacando sua importância como um espaço de aprofundamento de saberes científicos e culturais e não somente como um espaço de instrumentalização profissional. A profissionalização estaria entre as atribuições da universidade. Contudo, a função social da universidade não se reduz à profissionalização. A universidade é um local de questionamento e de reflexão que contribui para a formação do espírito crítico de seus alunos.

A defesa em prol de uma formação universitária instrumental transcende o debate por uma formação afinada com o setor produtivo. Ela se articula com uma concepção educacional que tende a formar sujeitos conformados, destituídos dos saberes que lhes possibilitariam questionar e (re) pensar a realidade em que estão inseridos. Portanto, mais do que formar atores sociais afinados com o mercado de trabalho, essa concepção de educação conforma os atores sociais a realidade que está posta, não abrindo espaço para que desenvolvam autonomia reflexiva e formulem sua própria compreensão da realidade.

Desse modo, a concepção de educação desloca a universidade de sua principal função, que é a formação de atores sociais reflexivos, capazes de pensarem o seu tempo e se organizarem de forma a atuarem e/ou a transformarem a realidade social, para colocá-la a serviço do setor produtivo.

Apesar da distorção que esta concepção de educação promove nos sentidos da universidade, ela parece ter contaminado a tramitação do projeto de lei que deu origem à LDB de 1996 e o próprio governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Este último, buscando atender a orientação internacional de elevação da escolaridade média da população e de aumento do percentual de portadores de diplomas de nível superior, não só influi para que a LDB criasse as condições para a expansão do ensino superior privado, como instituiu cursos seqüenciais por campo do saber de forma a contemplar a criação de cursos de nível superior em sintonia com o mercado de trabalho.

Se a LDB e suas regulamentações proporcionaram o respaldo legal para a expansão do ensino superior, os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) deram suporte teórico à intenção dos legisladores.

2. O ensino superior na LDB de 1996

Antes de nos debruçarmos sobre o exame da LDB de 1996, é importante destacar que esse diploma legal não nega o papel social do ensino superior, pelo contrário, ele prevê que, além da formação técnico-científica, o ensino superior tem como finalidade a ampliação do capital cultural do indivíduo e o incentivo para que ele aprofunde seus conhecimentos (art. 43, incs. III e V). Destaca, ainda, que cabe à educação superior

divulgar, para o conjunto da população, os conhecimentos socialmente produzidos (art. 43, inc. VIII). O problema é que nem o texto legal, nem as regulamentações que se seguiram a ele delinearam ações que assegurassem que esta função social fosse cumprida por todas as IES, apesar das avaliações periódicas a que as instituições são submetidas pelo Ministério da Educação (MEC).

A LDB organizou o ensino superior em quatro níveis – cursos seqüenciais, graduação, pós-graduação e extensão – que só podem ser ministrados por IES, públicas ou privadas, devidamente credenciadas pelo MEC. Os cursos seqüenciais por campo do saber, idealizados pelo então senador Darcy Ribeiro, se dividem em cursos seqüenciais de complementação de estudos e cursos seqüenciais de formação específica. Os primeiros não requerem autorização, nem reconhecimento do MEC para seu funcionamento, embora devam estar vinculados a cursos de graduação; já os cursos seqüenciais de formação específica estão sujeitos a avaliação prévia do MEC e ao estabelecimento de carga horária e duração mínima (CUNHA, 2003).

Os cursos seqüenciais tinham como objetivo uma articulação mais rápida da academia com o mercado de trabalho. Eles foram pensados sob bases mais flexíveis que os cursos de graduação: carga horária e duração menor e organização curricular mais maleável. Todavia, a realidade mostra que, mais que atenderem à velocidade do mundo da produção, estes cursos foram utilizados, por algumas IES privadas, como uma forma de cooptar alunos que não conseguiam ingressar no ensino superior a fim de preencher sua capacidade ociosa, “ou, dito de outra forma, de elevar a receita com relação aos custos fixos” (CUNHA, 2003, p. 43).

Outra inovação introduzida pela LDB foi a alteração da forma de ingresso nos cursos de graduação (art. 44, inc. II). O texto legal admite que o ingresso dos alunos seja realizado através de processo seletivo, eliminando, assim, a figura do exame vestibular que perdurava entre nós desde 1911. Isso abre espaço para que se instalem formas diferenciadas de acesso ao ensino superior que não passam por exames ou concursos vestibulares.

A maioria das IES públicas e algumas privadas continuam a realizar exames vestibulares. No entanto, um percentual significativo de IES privadas passa a adotar a

figura do processo de seleção, o qual abrange desde uma simples redação até a utilização do resultado do Enem para compor a nota final do aluno. A flexibilização do acesso aos cursos de graduação viabiliza que algumas IES privadas realizem diversos processos seletivos ao longo do ano com o intuito de preencher sua capacidade ociosa.

A análise de Luiz Antônio Cunha (2003) é que, dentro da nova arquitetura de acesso ao ensino superior, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) passa a ter uma dupla função: é ao mesmo tempo um exame que avalia as habilidades dos egressos do ensino médio e ponte de acesso ao ensino superior. Um exemplo disso é que apostilas com exercícios preparatórios para o Enem começam a circular como encarte de uma revista de circulação nacional.

Mas não é só o acesso ao ensino superior que é alterado. O próprio formato organizacional das IES é alvo de mudanças. De acordo com seu grau de autonomia e responsabilidade, as IES passam a se classificar como: universidades, faculdades, centros universitários, institutos ou escolas superiores.

O grau de autonomia atribuído a uma IES é fruto de sua avaliação, assim como a posição da instituição na hierarquia do sistema superior de ensino. No topo da pirâmide encontramos as universidades, com o maior grau de autonomia; na base estão as faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores¹, numericamente superiores as demais IES, mas com menor grau de autonomia. O centro da pirâmide é ocupado pelos centros universitários². Para ser reconhecida como IES, é necessário que a instituição se submeta às normas de avaliação e credenciamento do MEC.

A Lei n.º 10.861 de 14/04/2004, que cria o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), é o principal marco legal que trata do credenciamento e reconhecimentos das IES³. A proposta do SINAES é mensurar a qualidade do ensino

¹ Ao longo deste trabalho nos referiremos a este conjunto de instituições pelo nome genérico de faculdades.

² O Decreto 3860/2001 relaciona as IES que compõem o Sistema Superior de Ensino.

³ A lei que institui o SINAES não é uma norma isolada, a ela estão relacionados diversos atos legais, pareceres e resoluções do MEC que versam sobre o tema. A Resolução n.º 10/2002 do Conselho Nacional de Educação (CNE), alterada pela Resolução CNE n.º 22/2002, traça as diretrizes que vão nortear, entre outros fatores, a avaliação, credenciamento e reconhecimentos das IES e as normas para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). O PDI é identificado no art. 7º da Resolução CNE n.º 10/2002 como “requisito aos atos de credenciamento e reconhecimentos de

superior ofertado aos alunos a partir de três eixos avaliativos: avaliação das IES, avaliação dos cursos e avaliação do desempenho dos estudantes.

A necessidade de promover avaliações periódicas dos conhecimentos adquiridos pelos alunos nos cursos de graduação é prevista pela Lei 9.131 de 24 de novembro de 1995. Desde 2004 o desempenho dos alunos vem sendo auferido através do Enade. Esse exame visa à mensuração do domínio dos alunos do conteúdo programático dos cursos, suas habilidades e competências. A participação dos alunos é por amostragem.

A intenção do SINAES é que os resultados dos diferentes eixos avaliativos sirvam de base para que as IES melhorem seu desempenho institucional, para a tomada de decisão e o delineamento de políticas públicas, proporcionando aos alunos, assim como à sua família e à sociedade em geral, um panorama da realidade educacional do ensino superior por unidade acadêmica e por curso. Às IES é dado um prazo para saneamento dos problemas que porventura sejam detectados (LDB, art. 46, § 1º), prazo este que pode se estender além do previsto por conta de contestações judiciais, como veremos adiante.

Pelo exposto acima podemos afirmar que: o credenciamento ou recredenciamento de uma IES é fruto de um processo de avaliação periódico, que engloba diferentes aspectos das instituições e tem como eixo orientador um padrão ideal de IES estabelecido pelo poder público, o qual vai determinar o conceito recebido pela instituição ao final do processo de avaliação; o padrão ideal determinado pelo poder público busca associar à expansão do sistema de ensino superior a elevação da qualidade do ensino ofertado; a avaliação dos alunos é realizada através do Enade e se até aos alunos matriculados em cursos de graduação, não incorporando, portanto, os alunos matriculados em cursos sequenciais por campo do saber.

O aluno parece ser o elo mais frágil dessa cadeia avaliativa, pois não há como protegê-lo de um ensino deficiente, não só por conta das contestações judiciais que muitas IES fazem dos resultados das avaliações e da não divulgação dos resultados do

instituições de ensino superior”. Não nos interessa aprofundar aqui as especificidades do PDI, mas ressaltar que a responsabilidade por sua elaboração é das IES e que ele fornece uma radiografia da instituição ao poder público.

SINAES, mas porque o discente é avaliado no decorrer de sua trajetória acadêmica, por amostragem, o que se não impede, pelo menos dificulta, que ele construa um prognóstico do curso em que está matriculado.

O Enade 2006 mostra que a maioria dos alunos tem como principal motivação a formação profissional (59,3%) e que o ensino superior noturno concentra a maioria dos discentes (68,2%). Neste contexto, um ensino deficiente representa uma dupla penalização, já que a maioria dos alunos cumpre uma jornada estendida – conciliando estudo e trabalho – em busca de uma formação profissional. Segundo os dados, quase um terço dos alunos (29,3%) acredita que seu curso deveria exigir/ter exigido um pouco mais, enquanto 17,1% avaliam que seu curso deveria exigir/ter exigido muito mais. O que nos leva a concluir que 46,4% dos alunos gostariam que seu curso exigisse/tivesse exigido mais deles. Entre os alunos que avaliam positivamente o ensino que recebem/receberam, 49,4% acham que o curso exige/exigiu na medida certa.

O perfil sociocultural que emerge do Enade 2006 é que os alunos não lêem mais que dois livros por ano e utilizam a televisão como o principal canal de informação. Isso talvez explique o porquê da nota geral média dos alunos não ter ultrapassado 45,4 em uma escala de 0 a 100.

O resultado do Enade de 2006 sinaliza que a flexibilização do acesso ao ensino superior não se deu em todos os cursos, o que de certa forma expressa a verticalização da sociedade brasileira. Os alunos com maior poder aquisitivo e que se autodenominam brancos se concentram nos cursos das áreas de ciência e tecnologia, enquanto os cursos voltados para licenciatura e pedagogia recebem alunos com menor poder aquisitivo e que se auto-declaram negros e pardos. Este tipo de estratificação por área do conhecimento pode ser lido como um longo caminho a percorrer para que a democratização do acesso ao ensino superior efetivamente ocorra. Outro problema a ser superado é aliar qualidade à expansão do ensino superior.

Diversos fatores contribuíram para a expansão do ensino superior privado. No que tange ao delineamento de políticas públicas, a flexibilização do acesso e a permissão para que as IES aumentassem sua capacidade instalada (a permissão de *multicampi* na região metropolitana) estão entre eles. No plano de iniciativas das IES

privadas destacamos: (1) a oferta de um número de vagas superior ao número de egressos do ensino médio que visava a demanda reprimida para o ensino superior e (2) a oferta de ensino superior noturno. Neste horário o setor privado veio a ocupar um espaço relegado pelas IES públicas. No período 1995-2001 as IES privadas cresceram 13%, enquanto as IES públicas sofreram uma retração de aproximadamente 20%.

No universo das IES, as faculdades se destacam em números absolutos, conforme dados do Censo Escolar de 2001. As faculdades respondem por mais de 70% das IES. Contudo, em número de alunos são as universidades que se sobressaem, pois detêm 60% dos alunos. No que tange à relação público x privado, as IES privadas são responsáveis pela maioria dos alunos vinculados ao ensino superior.

Mas se em um primeiro momento a demanda reprimida por ensino superior vai contribuir para o *boom* das IES privadas, em um segundo momento a atividade privada já não consegue captar alunos suficientes para ocupar o espaço físico instalado. Um percentual significativo de alunos desiste dos cursos ou se mantém no mesmo em situação de inadimplência. A taxa de ociosidade das IES privadas mais que dobrou nos últimos anos⁴. Em 1995 ela girava em torno de 16%. Dez anos depois, é pouco mais de 42% (WEBER, 2006).

Não é por acaso que o reitor do Grupo Anglo Americano de Educação Superior, Paulo Alonso (2007), defende que sejam implementadas políticas públicas que dinamizem o setor. Seu argumento é que somente 17% da população na faixa etária de 17-24 anos está matriculada neste nível de ensino. Sustenta, ainda, que o Brasil apresenta desempenho inferior, em termos de matrícula, ao de outros países latino-americanos, como Argentina, Chile, Bolívia e Paraguai.

Este tipo de comparação é rechaçado por Cunha (2004) que assevera que, mais do que se debruçar sobre estudos comparativos e análises quantitativas, as políticas públicas do setor devem se direcionar para a recuperação da qualidade do ensino superior.

⁴ A taxa de ociosidade é calculada com base no percentual entre o número de vagas ociosas e o número de vagas disponíveis (GOIS, 2006).

De que adianta dizer que 20% dos jovens de 18 a 24 anos da Bolívia estão no ensino superior? Quem deseja tomar esse país como parâmetro para o desenvolvimento brasileiro? Ou qualquer outro país da região? Tola emulação! Aliás, para que comparar apenas estatísticas educacionais, como se elas tivessem valor em si mesmas? (CUNHA, 2004, p. 814).

Outro fator que colaborou para a expansão das IES privadas foi a leniência com que foram tratadas pelo MEC as instituições que apresentaram irregularidades nas avaliações nacionais. Essa leniência viabilizou que as IES privadas se expandissem sem que para isto tivessem de atender a requisitos mínimos de qualidade. Além disso, algumas IES privadas avaliadas negativamente recorreram à justiça para continuarem funcionando.

Ao fim do octênio FHC, 12 cursos de graduação de matemática e de letras receberam sanções negativas (foram proibidos de admitir novos estudantes), mesmo assim só após cinco resultados deficientes consecutivos, confirmados por inadequadas condições de oferta, verificadas no local. No entanto, a sanção foi suspensa por medida judicial, enquanto tramita ação que contraria os critérios empregados pelo ministério. Apenas uma IES (privada, situada na periferia da área metropolitana do Rio de Janeiro) perdeu o *status* universitário da autonomia, por idêntica razão, em escala ampliada (CUNHA, 2003, p. 51-52).

Como os resultados das avaliações não são divulgados para a sociedade, estas Instituições continuam a receber alunos incautos, apesar da LDB prever, em seu artigo 46, a revisão periódica do reconhecimento dos cursos, assim como a renovação periódica do credenciamento das IES junto ao MEC. Esse artigo espelha uma tentativa dos legisladores de estabelecerem um controle sobre as IES e de certa forma assegurar que os cursos ofertados por elas obedecessem a um padrão mínimo de qualidade.

Cunha (2004) denomina de *credenciamento fantasia* às autorizações outorgadas para o funcionamento de IES em cidades desprovidas de um ambiente cultural mínimo, como bibliotecas, arquivos públicos, laboratórios etc. que contribuam não só para o desenvolvimento cultural do aluno, como também para o seu contanto com a pesquisa.

O projeto de lei que tramita no Congresso Nacional sobre a Reforma Universitária pode ser lido como mais uma tentativa do poder público em elevar a qualidade do ensino superior. Podemos apontar como ponto positivo da reforma a obrigatoriedade de que as IES privadas elevem a qualificação de seu corpo docente, uma ampliação do que

já estava prevista na LDB. Pelo projeto, 30% do corpo docente dos centros universitários e das faculdades devem ter nível de mestrado ou doutorado, enquanto nas universidades este percentual se eleva para 50%. Uma das críticas dos gestores de IES privadas à reforma é que o projeto de lei prevê uma excessiva ingerência do governo no setor privado.

Os representantes das IES públicas salientam que o projeto não atende aos problemas do setor público, pelo contrário, pode ampliá-los, pois não estabelece um repasse de recursos efetivos para as instituições federais e sim a possibilidade de parcerias público-privadas, o que traria desvantagens aos institutos e universidades que não conseguissem realizar este tipo de parceria.

A destinação de recursos públicos às IES privadas prevista no projeto também é alvo de críticas. A transferência de verbas públicas à iniciativa privada, seja por renúncia fiscal ou pelo financiamento direto dos alunos, é vista como um desvio de recursos do fundo público, os quais seriam mais bem aplicados em instituições públicas. Vale salientar que esta linha de raciocínio permeia a crítica elaborada por Cristina Carvalho (2006) ao Programa Universidade para Todos (PROUNI)⁵.

Carvalho (2006) afirma, ainda, que a manutenção dos alunos no ensino superior não se subordina exclusivamente a percepção de bolsa de estudo, mas a condições materiais de existência e acesso a bens culturais. Os dados do MEC sobre os alunos vinculados ao PROUNI de certa forma confirmam esta análise, pois sinalizam uma taxa de evasão de 15%. Para resolver este problema o MEC criou, em 2006, uma bolsa auxílio no valor de R\$ 300,00 destinada aos beneficiários vinculados a cursos com carga horária integral. “A iniciativa é importante, mas insuficiente, não apenas em termos monetários, mas por seu grau de abrangência, uma vez que pretendia atingir 4.500 alunos, cerca de 2% do total de 203.516 bolsistas, nos anos de 2005 e 2006” (CARVALHO, 2006, p. 994).

⁵ O PROUNI busca franquear o acesso de alunos das camadas populares ao ensino superior através de bolsas de estudos de até 100% em IES privadas. O Programa é dirigido a alunos com renda familiar inferior a três salários mínimos. Na visão de Carvalho (2006) o PROUNI representara um financiamento indireto às IES privadas porque a concessão de bolsas de estudos a alunos carentes pressupõe algum tipo de renúncia fiscal por parte do poder público. Não é por acaso que o Programa recebeu apoio

O censo escolar da educação superior de 2005 mostra que 43% das vagas ofertadas no ensino superior não foram preenchidas, apesar do PROUNI ter injetado recursos no setor privado de ensino superior. Na visão de Weber (2006, p. 12), o número de “matrículas não caiu ainda mais por causa de ações do governo (...) que [através do PROUNI] ofereceu 112 mil vagas para alunos de baixa renda em 2005. A expansão das universidades federais também ajudou”.

Esse quadro traçado mostra que o Brasil está longe de alcançar a meta de ter 30% da população entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior em 2011, conforme o previsto no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172 de 9/01/2001). O fato é que a taxa de expansão do ensino superior vem decrescendo desde 2004. “Em 2002, no último ano do governo Fernando Henrique, o número de matrículas subiu 14,8%. Em 2003, as matrículas aumentaram 11,6%. A taxa de crescimento foi reduzida para 7,1% em 2004 e, no ano passado para 6,9%” (WEBER, 2006, p. 12).

A realidade é que um quarto dos alunos que potencialmente reuniriam condições de freqüentar o ensino superior não conseguiria permanecer neste nível de ensino mesmo se ele fosse gratuito, por causa de sua condição material e da dificuldade de acesso a bens culturais. Outro fator complicador da permanência dos alunos no ensino superior é uma formação deficitária no ensino médio, o que faz com que esses alunos se vejam frente a um duplo desafio, superar as lacunas de uma educação básica deficiente e se apropriar dos conhecimentos necessários para completar o ensino superior.

3. O Ensino Médio

Apesar da universalização do ensino fundamental ter contribuído para o aumento do número de alunos matriculados no ensino médio, os dados mostram que a meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação de universalizar o ensino médio até 2011 está longe de ser alcançada e que um percentual significativo dos alunos matriculados neste nível de ensino estão em situação de atraso escolar (ABRAMOVAY & CASTRO, 2003).

entusiasmado de representantes do empresariado do ensino. Matérias pagas, em apoio ao programa, foram veiculadas nos principais jornais de circulação do país.

No entanto, mesmo em atraso escolar, o ingresso no ensino médio pode ser visto como uma expressão de êxito para um percentual significativo da população brasileira, pois somente 40% dos alunos que concluem o ensino fundamental se matriculam neste nível de ensino médio e aproximadamente a metade consegue concluí-lo.

O setor público responde por mais de 80% das matrículas do ensino médio, o que o coloca como o principal responsável pela oferta de vagas neste nível de ensino. Todavia as pesquisas indicam, como veremos ao longo deste texto, que mesmo atendendo a menos da metade dos jovens que poderiam estar matriculados no ensino médio, a rede pública de ensino apresenta problemas estruturais.

O aumento pela procura de vagas no ensino médio é atribuído, pelos estudiosos do tema, à política de universalização do ensino fundamental, e à elevação dos requisitos para emprego é outro elemento que contribui para a expansão desse nível de ensino. Assim, por um “efeito cascata”, o ensino médio passa a receber mais alunos sem ter a estrutura adequada para acomodá-los.

O corpo discente do ensino médio forma um conjunto heterogêneo: são alunos que apresentam a idade considerada adequada, alunos em situação de atraso escolar e alunos aliando a conclusão do ensino médio com o exercício de alguma atividade laborativa. “Em 1997, entre os quase 660 mil concluintes submetidos ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), em nove estados brasileiros, 60% exerciam alguma atividade remunerada” (ABRAMOVAY & CASTRO, 2003, p. 29).

Oliveira (2004) relaciona a elevação do número de matrículas no ensino médio aos índices de desemprego, os quais forçam alguns alunos a permanecerem na escola para adquirir uma escolarização mais consistente e aumente suas chances no mercado de trabalho. A elevação dos critérios de seleção para o emprego faz com que muitos trabalhadores retornem à escola para concluir o curso secundário.

A maioria dos alunos associa o ensino médio à preparação para o vestibular e à potencialização para o mercado de trabalho. A associação deste nível de ensino com o mercado de trabalho é mais intensa entre os discentes que estudam à noite e entre os alunos das escolas públicas.

A preparação para o trabalho representa um dos pontos centrais na definição das finalidades do ensino médio na legislação brasileira e nos depoimentos dos atores da comunidade escolar, principalmente de alunos do período noturno, muitos já inseridos no mercado de trabalho, uma vez que o sentido que atribuem à escola média é determinado em grande parte por suas aspirações em relação à inserção profissional (ABRAMOVAY & CASTRO, 2003, p. 190).

A elevação dos critérios de seleção pelo mercado de trabalho tornou a conclusão do ensino médio quase que obrigatória para aqueles que buscam melhorar ou manter sua condição material. Mas, se por um lado a universalização do ensino fundamental e a elevação dos critérios de seleção para o emprego criaram um cenário favorável para a expansão do ensino médio, por outro o setor público não estava preparado para o aumento do número de matrículas no ensino médio. Podemos dizer que o ensino fundamental funcionou como uma pressão sobre o ensino médio, que já tinha problemas não resolvidos, e que agora se vê tendo que lidar com sua aparentemente incapacidade de agregar qualidade ao processo de prolongamento da escolaridade da população. Vale lembrar que até recentemente este nível de ensino não contava com uma dotação orçamentária própria.

Essa carência é detectada nas pesquisas acadêmicas que sinalizam a falta de infraestrutura física e de recursos humanos do poder público estadual para absorver a expansão do ensino médio. Um exemplo disto é que muitos alunos que não trabalham acabam alocados no ensino médio noturno por falta de vagas no horário diurno. Outro problema apontado é que muitos alunos do ensino noturno estudam em espaços improvisados ou em salas destinadas ao ensino fundamental.

O estudo de Gomes (1999) sobre os dados do SAEB do 1997 mostra que a maioria dos alunos não conseguiu atingir o patamar básico do exame em Matemática, Língua Portuguesa e Ciências. Isto significa que se o patamar básico do SAEB/97 tivesse sido utilizado como média de avaliação nas escolas, mais de 90% dos alunos do terceiro ano do ensino médio teriam ficado reprovados.

De acordo com Gomes (1999, p. 278) “não há evidências de que maior leniência ou pressão dos professores e sistemas em favor de reprovar nas escolas, reduza ou eleve os níveis de proficiência”. O que talvez explique o fato de que apesar da taxa de

reprovação ter diminuído no período de 1993 a 1997 de 11,8% para 7,5%, não tenha havido um aprofundamento de conhecimento para os alunos.

Os resultados do SAEB/97 mostram que, em matemática, mais de 60% dos alunos do terceiro ano do ensino médio alcançaram o patamar exigido dos alunos da oitava série do ensino fundamental. “Era de se esperar que três anos de escolaridade fizessem maior diferença, porém a incompetência parece aumentar a caminho do topo” (GOMES, 1999, p. 267).

O perverso é que os alunos parecem ter consciência da inconsistência dos saberes que lhes são transmitidos na escola. Eles reconhecem que a escola pública não cobra deles o que poderia e por isto mesmo desvalorizam a escolaridade que recebem, pois sabem que o certificado conferido pela escola pública não corresponde a seu aprendizado real. A pesquisa realizada por Leão (2006) com jovens atendidos por um programa governamental mostrou que, apesar de terem maior escolaridade que seus pais, muitos alunos têm trajetórias escolares descontinuadas e não vêem sentido na escola, apesar de seus pais valorizarem a experiência escolar e a socialização que esta promove, insistindo para que permaneçam na escola.

E, apesar de almejam superar a escolaridade de seus pais, muitos dos jovens entrevistados não se esforçam em suas tarefas escolares, pois programas como classes de aceleração e progressão continuada esvaziam a necessidade de um esforço para aprofundar conteúdos ou mesmo para tentar se manter na média exigida pela escola.

Para Leão (2006) muitos alunos freqüentam a escola, mas não se socializam com a dinâmica escolar e com o aprofundamento de conhecimento que ela potencializa. “O tempo na escola é vivido como tempo vazio de sentido quando confrontado com outras dimensões da vida que o trabalho poderia realizar” (LEÃO, 2006, p. 38). A escola é um espaço obrigatório a ser freqüentado antes que se possa vivenciar o que realmente interessa⁶.

⁶ “A fala [de um aluno] parece demonstrar uma ansiedade com relação a terminar a educação básica, uma vez que a posse do certificado de conclusão do ensino médio funcionaria como uma possibilidade de finalmente entrar no mercado de trabalho. A ausência de sentido da educação se expressa na negação de qualquer projeto futuro vinculado à continuidade nos estudos: nem que eu ganhasse uma bolsa para o

A pesquisa de Leão mostrou também que a escola pública é vista como de baixa qualidade, como uma escola pobre destinada aos pobres. Para os alunos, a escola pública é uma escola que é rejeitada por aqueles que têm maior poder aquisitivo e podem arcar com os custos de uma educação privada. É dentro desse contexto que a escola privada assume uma forma quase mítica, numa clara idealização do ensino privado, o qual seria dotado de todas as qualidades e méritos ausentes do ensino público. Muitos dos alunos aspiram frequentar a escola privada, pois acreditam que pagando terão maior motivação para frequentar e concluir os estudos. Contudo, para que este sonho se realize é necessário conseguir um emprego que cubra os custos de mensalidade, transporte, material escolar etc. o que nem sempre é fácil.

A representação dos alunos de que a escola privada é melhor que a escola pública também aparece no estudo realizado por Gomes&Carnielli (2003) com alunos vinculados a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Seu estudo destaca a resistência dos alunos à modalidade EJA, associada por muitos como um curso mais fácil, mesmo frente às deficiências do ensino médio noturno. A pesquisa destaca que os alunos que migraram da modalidade EJA para o ensino regular noturno o fizeram em busca de uma escolarização mais consistente.

Mas, se o ensino médio noturno é visto pelos alunos como melhor que a EJA, em comparação com o ensino médio diurno ele deixa a desejar, pois os alunos acreditam que recebem um ensino inferior ao lecionado no ensino diurno, além dos professores estabelecerem um tratamento diferenciado entre os turnos, cobrando menos dos alunos do ensino médio regular noturno do que do diurno. “Na sua perspectiva, o ensino particular e o ensino regular diurno têm as melhores condições de sucesso, em detrimento do ensino público, noturno e da educação de jovens e adultos” (GOMES&CARNIELLI, 2003, p. 65).

É importante destacar que mesmo os alunos portadores de uma trajetória escolar fragmentada e/ou marcada pelas carências do ensino médio acalentam o desejo de ingressar no ensino superior. Desejo este que está mais associado a possibilidade de

vestibular. A experiência escolar atual já sinaliza, para o jovem, uma redução das expectativas quanto à possibilidade de êxito no sistema educacional e quanto à inserção no trabalho mais provável” (LEÃO,

mobilidade social ascendente do que a um aprofundamento dos conhecimentos adquiridos ao longo da educação básica. No país dos bacharéis a titulação ainda é vista como um forte elemento de diferenciação social e salarial. “O sonho de prosseguir os estudos no ensino superior ou em cursos de formação profissional foi manifestado por todos os jovens que concluíram ou estavam concluindo o ensino médio” (LEÃO, 2006, p. 44).

4. Quando os fios se entrecruzam

A pesquisa de Nadir Zago (2006), realizada com 27 alunos das camadas populares que passaram para a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mostra que as lacunas de uma formação básica deficitária se fazem presentes mesmo entre alunos que conseguiram ingressar em uma universidade pública. É importante destacar que estes alunos eram considerados excelentes alunos no ensino médio público. Contudo, foi no cotidiano da universidade que tomaram consciência das lacunas de sua formação. Esses universitários se esforçam para acompanhar as disciplinas conscientes do descompasso entre sua formação básica e o exigido em seu curso de graduação.

Os alunos da rede pública de ensino que conseguem ser aprovados em um exame vestibular de uma universidade pública integram uma minoria, não só em função da acirrada disputa de vagas, mas porque o padrão de educação básica que é ofertado pelo sistema público de ensino não os prepara para o rigor dos exames vestibulares.

E da mesma forma a maioria dos alunos da rede pública de ensino não se enquadra no perfil idealizado pelas IES públicas. Muitas IES privadas estão longe do padrão considerado ideal pelo MEC. Entretanto, esta dissociação não impediu a expansão do ensino superior privado e do ensino médio público.

Os mecanismos de facilitação de acesso ao ensino superior introduzidos pela LDB possibilitaram que os alunos das camadas populares tivessem suas chances de cursar o ensino superior ampliadas, isto porque muitas IES privadas adotaram o processo

seletivo simplificado como forma de ingresso no ensino superior. Some-se a isto a multiplicação dos cursos seqüenciais.

Como vimos nas seções anteriores o governo federal criou uma teia avaliativa abrangendo todos os níveis de ensino a fim de assegurar que a expansão do sistema de ensino obedecesse a um patamar mínimo de qualidade. O problema inerente a este tipo de avaliação é que no caso dos alunos, tanto do ensino médio, quanto do ensino superior, o resultado dos exames tem caráter mais prospectivo do que resolutivo, em um movimento que transfere para o futuro a resolução dos problemas detectados.

Mais do que formular uma crítica a este tipo de avaliação, queremos ressaltar aqui uma de suas limitações: a incapacidade de responder às lacunas formativas dos alunos que participaram desses exames. O sistema não tem como atuar sobre os alunos que apresentam desempenho abaixo da média nacional. Como conseqüência, muitos alunos obtêm o certificado do ensino médio sem dominar os conhecimentos mínimos requeridos por este nível de ensino e acabam ingressando no ensino superior. Isto torna sua trajetória acadêmica mais acidentada, pois têm, a um só tempo, de se apropriar de um novo campo do conhecimento e tentar superar o hiato de sua formação secundária.

A expansão do ensino médio público e do ensino superior privado ocorreu prioritariamente no horário noturno, mais do que o horário, porém, o que parece caracterizar a expansão destes dois níveis de ensino é a aparente incapacidade das políticas públicas de associarem qualidade ao aumento do número de matrículas. Assim, mais de 10 anos depois da sanção da LDB, os resultados das avaliações nacionais mostram que a expansão do ensino em todos os níveis se deu desprovida de qualidade, o que é grave, já que o sistema de ensino se organiza por articulação e não por compartimentalização. Seu objetivo é preparar o aluno, caso este queira, para prosseguir seus estudos nos níveis de ensino subseqüentes.

Pelo exposto, podemos depreender que as políticas públicas voltadas para a expansão do sistema de ensino não alcançaram os objetivos esperados e que os resultados dos exames nacionais demonstram os limites de uma expansão dissociada de qualidade e do reconhecimento da realidade material dos alunos.

Conclusão

Os anos 90 são o marco de uma série de mudanças introduzidas no sistema de ensino nacional, as quais contribuíram para a expansão de todos os níveis de ensino. O ensino fundamental praticamente se universalizou, houve um aumento de demanda no ensino médio e uma expansão significativa do ensino superior privado. Entretanto, podemos dizer que a expansão do sistema de ensino se deu dissociada de qualidade e que os alunos foram os principais prejudicados, já que são eles que vão ter que conviver com as lacunas de uma formação deficitária.

Eles não têm como voltar atrás e resgatar o aprendizado que deveriam ter recebido. Isso é grave, pois, para muitos alunos das camadas populares, a escola pública é o único espaço disponível para entrarem em contato com a cultura letrada e com o conhecimento formal. A perdurar este quadro é provável que um percentual significativo de alunos consiga ingressar no ensino superior, por conta da flexibilização do acesso, sem dominar os conhecimentos básicos que lhes possibilite desenvolver um pensamento reflexivo e formular uma compreensão autônoma da realidade social.

É no quadro traçado que os fios de políticas públicas deficitárias se entrecruzam, prioritariamente, para os alunos das camadas populares, em virtude de sua dependência da escola pública. Nesse sentido, uma política pública de educação esvaziada de qualidade tem destinatário certo: os alunos das camadas populares, os quais não contam com estratégias alternativas que lhes possibilitem driblar a educação esvaziada de qualidade que lhes é ofertada.

Referências bibliográficas:

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia (org.). *Ensino médio: múltiplas vozes*. Brasília, DF: Unesco, 2003.

ALONSO, Paulo. Número de vagas cresce 470% na educação superior. Rio de Janeiro, *Jornal do Commercio*, 26 abr. 2007, A-19.

BRASIL. Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 de julho de 2001.

_____. Lei n.º 9.131 de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 de novembro de 1995.

_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996.

_____. Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 de abril de 2004.

_____. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES n.º 10, de 11 de março de 2002. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior... *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 de março de 2002. Seção 1, p. 12.

_____. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES 22, de 5 de novembro de 2002. Altera a redação dos arts. 2º, parágrafo único, 9º, parágrafo único, 16, parágrafo único, e 24 e demais dispositivos da Resolução CNE/CES 10, de 11 de março de 2002... *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 de novembro de 2002, Seção 1, p. 14.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 96, p. 979-1000, out. 2006. Número Especial.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: estado e mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004. (Número Especial).

_____. O Ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

GOIS, Antônio. Metade dos universitários na se forma: Brasil tem uma das mais altas taxas de evasão no ensino superior; índice nas universidades pagas é o dobro do nas públicas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 dez. 2006. Cotidiano, p. C1.

GOMES, Candido Alberto. Sucesso e fracasso no ensino médio. *Ensaio: aval., pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, a. 7, n. 24, p. 259-280, jul./set. 1999.

_____; CARNIELLI, Beatrice Laura. Expansão do ensino médio: temores sobre a educação de jovens e adultos. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 47-69, jul. 2003.

LEÃO, Geraldo Magela Pereira. Experiências da desigualdade: os sentidos da escolarização elaborados por jovens pobres. *Educação e Pesquisa*, v. 32, n. 1, p. 31-48, jan./abr. 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A recente expansão da educação básica no Brasil e suas conseqüências para o ensino médio noturno. In: FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria (org.). *Ensino médio: ciência, cultura e trabalho*. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004. 340 p. p. 157-179.

SOUSA FILHO, Alípio. O ideal de universidade e sua missão. In: MOLL, Jaqueline; SEVEGNANI, Palmira (org.). *Universidade e mundo do trabalho*. Brasília, DF: Inep, 2006, p. 173-184 (*Educação Superior em Debate*, n. 3).

WEBER, Demétrio. Acesso a faculdades sobe em ritmo lento: Brasil tem só 11% de universitários; Inep admite que taxa de crescimento está aquém do necessário. *O Globo*, Rio de Janeiro, 09 dez. 2006. O País, p. 12.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. *Rev. Bras. Edu.*, v. 11, n. 32, p. 226-370, maio/ago. 2006.

ZIBAS, Dagmar M. L. Refundar o ensino médio? Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 1067-1086, Especial, out. 2005.

WHEN ROADS CROSS: teaching expansion and the challenges of democratizing quality

ABSTRACT: This article formulates basic questions on how the problems in Public High School level can affect College Degree formation, thus investigating public policies that, from the 90,s on, have promoted actions aiming at universalizing the Elementary level, creating conditions to the expansion of teaching in private university level.

KEY WORDS: Teaching. College Degree teaching. High School.