

ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL

AS REFORMAS DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO PARANÁ  
(1998-2002): RELAÇÕES ENTRE O PROEM E  
OS PROJETOS DE PROTAGONISMO JUVENIL

CURITIBA

2003

ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL

AS REFORMAS DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO PARANÁ  
(1998-2002): RELAÇÕES ENTRE O PROEM E  
OS PROJETOS DE PROTAGONISMO JUVENIL

Dissertação apresentada à Banca de Defesa  
do Curso de Pós-Graduação em Educação,  
Setor de Educação da Universidade  
Federal do Paraná.

Orientadora:  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Regina Maria Michelotto.

CURITIBA

2003

*Minha escola: uma alegria que brota de um encontro com as obras de arte, desde os grandes poemas de amor até as realizações científicas e técnicas, de uma tensão em direção aos mais realizados sucessos humanos, de uma participação, de um certo modo de participação nos movimentos organizados pelo que os homens se esforçaram para progredir em seus estilos de vida. Gostar de um texto, compreender como funciona um motor, apreender o que é capitalismo, o socialismo, o Terceiro Mundo... começar pelo menos a apreendê-lo, na aproximação, mas também as sementes da realidade que cada idade e cada aquisição anterior permitem; agir a partir dessas aquisições fortificando-as pela ação, enraizando-as na ação. Alunos que vivem no nível dos ideais, dos valores. Ousar proclamar a escola, o que eu ousaria chamar, às vezes, de “minha” escola, como lugar de satisfação, a escola partindo para a conquista da satisfação.*

SNYDERS (1988)

## *agradecimentos*

Às pessoas que contribuíram de diferentes formas para a concretização deste trabalho, meus agradecimentos.

À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Regina Michelotto, orientadora desta dissertação, que possibilitou a construção deste trabalho num processo de aprendizado constante, meu muito obrigada pelo carinho e rigor, pela dedicação e compromisso.

Ao Prof. Dr. Celso Ferretti, à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Acácia Zeneida Kuenzer e à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Dativa Gonçalves, que gentilmente compuseram as Bancas de qualificação e defesa desta dissertação, meus sinceros agradecimentos pelas inestimáveis contribuições ao trabalho e pelo carinho acadêmico.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação da UFPR, meus agradecimentos pelos conhecimentos construídos, pela reflexão científica radical e rigorosa, pela amizade.

A toda equipe da Secretaria de Estado da Educação, que disponibilizou o material utilizado nesta pesquisa e atendeu com extrema atenção os meus insistentes pedidos, eu agradeço imensamente.

Ao Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania, que gentilmente possibilitou o acesso a informações sobre o trabalho desenvolvido, meu muito obrigada.

À minha família, que esteve presente em todos os momentos desta árdua caminhada, com sorrisos de incentivo e manifestações de reconhecimento, os meus mais profundos agradecimentos.

Aos amigos que, de perto ou de longe, acompanharam e contribuíram para a realização deste trabalho, deixo a certeza de que juntos superaremos todos os obstáculos. Obrigada pelo apoio.

## Sumário

Lista de Tabelas, Gráficos e Figuras .....	iv
Lista de siglas.....	v
Resumo .....	vi
Apresentação .....	01
Situando a questão .....	11
1. Relações entre capital, trabalho e Estado: o espaço da Educação .....	17
2. Políticas públicas para o Ensino Médio no Brasil .....	36
3. Desdobramentos da política presente na Reforma do Ensino Médio no Estado do Paraná: o PROEM .....	70
4. O Protagonismo Juvenil como uma das dimensões da Reforma de Ensino Médio .....	90
Considerações Finais .....	116
Referências Bibliográficas .....	124

## Lista de Tabelas, Gráficos e Figuras

Tabela 01 – Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa, no Estado do Paraná, de 1985 a 1995 .....	71
	84
<b><i>Tabela 02 – Gasto-aluno no Ensino Médio na Rede Estadual do Paraná – 96/00</i></b> .....	86
<b><i>Tabela 03 – Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa, no Estado do Paraná, de 1995 a 2002</i></b> .....	87
	88
<b><i>Tabela 04 – Matrículas do Ensino Médio na EJA – Estado do Paraná – 97/00</i></b> .....	101
Tabela 05 – Atendimento por Nível de Ensino e Faixa Etária – Estado do Paraná – 2000..	102
Tabela 06 – Quadro de monitoramento dos eventos realizados pelo IIDAC em relação aos contratos de assessoria com a SEED, de 1999 a 2002 .....	103
Tabela 07 – Fonte dos recursos para o pagamento dos contratos estabelecidos entre a SEED e o IIDAC, de 1999 a 2002, em Reais e Dólares .....	105
Tabela 08 – Número de grupos e jovens protagonistas ligados à rede vem ser cidadão, de 1998 a 2003 .....	
Tabela 09 – Gastos com as ações de incentivo aos projetos de protagonismo, por grupo e por aluno, de 1999 a 2002 – Paraná .....	73
Gráfico 01 – Matrícula inicial total do Ensino Médio regular, segundo a natureza dos cursos voltados para os setores da economia, no estado do Paraná, em 1995 .....	109
Figura 01 – Distribuição dos grupos de protagonismo juvenil no estado do Paraná em 1998 e 2002 .....	

## Lista de siglas

BID	<b>Banco Interamericano de Desenvolvimento</b>
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BM)
BM	Banco Mundial
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CITPAR	Centro de Integração de Tecnologia do Paraná
CNE/CEB	Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica
COMTEC	<b>Complexos de Educação Técnica Profissional</b>
COMTED	<b>Complexos Técnico-Educacionais para formação de professores</b>
CONSED	<b>Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Educação</b>
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DCN-EM	Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEPAR	<b>Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná</b>
IES	Instituições de Ensino Superior
IIDAC	Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e do Desporto
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PQE	Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná
PROEM	Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEED	Secretaria de Estado da Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## RESUMO

O objetivo central desta dissertação é a análise da direção política e pedagógica da reforma do ensino médio no estado do Paraná e de sua relação com os projetos que incentivam o protagonismo juvenil, que estimulam a participação de adolescentes e jovens no enfrentamento de problemas encontrados na escola e na comunidade, em situações reais da vida na sociedade, a fim de encontrar possíveis soluções e intervir diretamente sobre a realidade, assumindo certo grau de responsabilidade social. Este trabalho procurou analisar as relações macro-estruturais que interferiram na definição dos princípios e ações que compõem a Reforma de Ensino Médio, assim como as relações que se estabeleceram no âmbito da secretaria de Estado da Educação do Paraná, de 1998 a 2002, para garantir a efetivação dos projetos de protagonismo. O estudo parte da compreensão sobre as relações entre as mudanças no mundo do trabalho e as novas exigências impostas aos processos educativos escolares, para demonstrar as relações entre as reformas de ensino no Brasil que marcaram a década de 90 e as indicações dos organismos de financiamento internacional, por meio da análise documental. A reflexão sobre a reforma exigiu a análise de seus impactos nas matrículas e no investimento público nesta etapa da Educação Básica, considerando a realização dos projetos de protagonismo juvenil como um instrumento de efetivação dos princípios propostos pelo PROEM. A análise centra-se sobre a direção política, pedagógica e financeira conferida às ações de incentivo aos projetos desenvolvidos pelos alunos da rede pública estadual de ensino.

## Apresentação

Este trabalho de pesquisa busca compreender a direção política e pedagógica da reforma do ensino médio no estado do Paraná e sua relação com os projetos que incentivam o protagonismo juvenil<sup>1</sup>. Considerando as ações que sucederam a implantação da reforma, verificou-se a importância destes projetos, aos quais esta pesquisa se destina, uma vez que têm relações diretas com a reforma do ensino e impactos sobre a formação dos jovens e sua visão de mundo.

É preciso considerar que não apenas as ações tradicionalmente chamadas de curriculares, planejadas e formais, que se realizam no interior da escola, contribuem para os processos de formação das identidades dos sujeitos que a compõem, mas todas as relações que se estabelecem no espaço intra e extra-escolar concorrem para a constituição dos sujeitos na sua totalidade. Desta forma, embora nem sempre os projetos de protagonismo sejam discutidos pela comunidade escolar e nem sempre estejam articulados com a organização do trabalho pedagógico, como demonstram as entrevistas com representantes da Secretaria de Estado da Educação (SEED) analisadas no decorrer desta pesquisa, interferem na formação dos alunos.

Para os fins desta pesquisa, a noção de currículo adotada engloba todas as relações que se estabelecem na escola e concorrem para a formação de professores e alunos. Enquanto prática educativa escolar, o currículo precisa ser compreendido como síntese de múltiplas determinações políticas, administrativas, econômicas, sociais, culturais, didáticas, metodológicas, técnicas, estéticas, científicas, subjetivas, etc. Portanto, uma análise dos projetos de protagonismo que se pretenda crítica precisa compreendê-los na dinâmica de construção e reconstrução constante do currículo. Cabe ressaltar que este estudo não buscou esgotar este tema, o que seria impossível por sua própria natureza, e tampouco pretendeu desenvolver a análise de todas estas determinações. Ao contrário, a pesquisa buscou

---

<sup>1</sup> Os projetos de protagonismo juvenil estimulam a participação de adolescentes e jovens no enfrentamento de problemas encontrados na escola e na comunidade, em situações reais da vida na sociedade, a fim de encontrar possíveis soluções e intervir diretamente sobre a realidade, assumindo certo grau de responsabilidade social. Este tema será tratado com maior aprofundamento em vários trechos deste trabalho, sobretudo no Capítulo 4.

compreender os aspectos macro-políticos subjacentes às ações de incentivo aos projetos de protagonismo no Estado do Paraná.

SACRISTÁN (2000) propõe um modelo de interpretação do currículo que envolve a explicação do seu processo constitutivo através dos significados dos diferentes níveis ou fases de objetivação do mesmo. Assim, ele desenvolve a idéia de inter-relação entre o currículo prescrito, o currículo apresentado aos professores, o currículo modelado pelos mesmos, o currículo interativo ou em ação, o currículo realizado e o currículo avaliado.<sup>2</sup> Este trabalho não se deterá à descrição detalhada destes níveis, mas é importante ressaltar que está centrado nos aspectos que dizem respeito, sobretudo, ao currículo prescrito e apresentado aos professores, sem contudo desconsiderar suas articulações com os demais níveis.

Compreender o currículo nesta perspectiva implica em pensar que ele não está construído apenas pelas ações de professores e alunos, para além disso, é preciso considerar que ele é mediatizado pelas políticas educacionais, propostas de programas curriculares, metodologias de trabalho, relações de poder, formas de avaliação e outras relações sociais.

A pretensão de querer compreender os processos de ensino com certo rigor implica mergulhar nos elementos diversos que se entrecruzam e interagem nessa prática tão complexa. (...) O problema da pesquisa educativa reside em articular procedimentos que analisem os fatos pedagógicos considerando o significado que têm dentro desses contextos inter-relacionados. (SACRISTÁN, 2000: 202-3)

A opção pela análise da reforma do ensino médio no estado do Paraná considerando as dimensões subjacentes ao currículo prescrito e apresentado aos professores, por meio do estudo dos documentos oficiais e materiais utilizados para o incentivo aos projetos de protagonismo juvenil, deveu-se à intenção de verificar as relações que se construíram entre as políticas locais de reforma desta etapa da Educação Básica e as ações de incentivo ao protagonismo juvenil, frente à homogeneização das determinações dos organismos de financiamento internacional.

Nesta perspectiva, este trabalho de pesquisa procurou analisar as relações macro-estruturais que interferiram na definição dos princípios e ações que compõem a Reforma de Ensino Médio, assim como as relações que se estabeleceram no âmbito da

---

<sup>2</sup> As análises e reflexões de J. Gimeno Sacristán a respeito dos níveis ou fases de objetivação do significado do currículo pode ser encontrado na obra "*Currículo: uma reflexão sobre a prática*", editada pela ArtMed (2000).

Secretaria de Estado da Educação do Paraná, de 1998 a 2002, para garantir a efetivação dos projetos de protagonismo.

A pesquisa debruçou-se inicialmente sobre os aspectos da Reforma em sua interface com o modelo de sociedade em que está inserida. Para tanto, percebeu-se a importância de partir da compreensão sobre as relações entre as mudanças no mundo do trabalho e as novas exigências impostas aos processos educativos escolares. Assim, o primeiro capítulo desta dissertação, intitulado “*Relações entre capital, trabalho e Estado: o espaço da educação*”, busca situar a reforma proposta em nível nacional e estadual nas relações de produção e reprodução da existência humana, a partir dos novos paradigmas apresentados pela reestruturação produtiva.

A reflexão sobre a reorganização do mundo do trabalho e o modelo neoliberal de Estado é fundamental para compreender de que forma os aspectos econômicos, ideológicos, políticos e sociais que sustentam e ao mesmo tempo resultam das metamorfoses do capital interferem nas reformas propostas para a educação, em especial para o Ensino Médio.

Importa salientar que a Reforma de Ensino no Paraná não diverge dos rumos apresentados pelos organismos de financiamento internacional e tampouco das reformas em âmbito nacional, mas contém características muito próprias, sobretudo por ter sido elaborada antes mesmo da aprovação da legislação federal específica, como a LDB n.º 9394/96 e o Decreto Federal n.º 2208/97.

Para compreender como este processo de reforma se construiu no Estado do Paraná, foi necessário re-visitá-la a história do Ensino Médio no Brasil e os debates acerca de sua natureza e especificidade. Assim, o segundo capítulo, “*O debate sobre o Ensino Médio no Brasil*” buscou ressaltar as questões centrais que estiveram presentes, a partir do final do século XX, nas discussões e na legislação que definiu os rumos desta etapa da Educação Básica.

O texto procura demonstrar as relações entre as reformas de ensino no Brasil que marcaram a década de 90 e as indicações dos organismos de financiamento internacional, por meio da análise de documento do Banco Mundial, Planejamento Estratégico do MEC, LDB e Decreto Federal n.º 2208/97. O capítulo se encerra com a análise da concepção e de algumas das proposições da Resolução CEB/CNE 3 de 1998, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e que coroa o seu processo de reformulação.

Toda esta análise construída nos capítulos 1 e 2 é fundamental para a elaboração de uma reflexão que procure capturar o movimento de reforma do ensino no Estado do Paraná no contexto das reformas propostas para o Ensino Médio. Algumas pesquisas, como as elaboradas por BARROS (1998), SILVA (1999) e DEITOS (2001), apresentam reflexões extremamente importantes a respeito da reforma, que se consolidou no Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná – PROEM. Estas pesquisas foram tomadas como referências fundamentais para a organização deste trabalho.

O estudo da Reforma exigiu a análise de seus impactos nas matrículas e no investimento público<sup>3</sup> nesta etapa da Educação Básica, além do estudo do documento oficial que estabelece o Programa – que se encontra no terceiro capítulo “*Desdobramentos da política presente na Reforma do Ensino Médio no Estado do Paraná*” – partindo das pesquisas já construídas a respeito do PROEM. Em relação a estas duas questões, é preciso ressaltar que o crescimento das matrículas na rede estadual de ensino do Estado do Paraná permanece constante nas décadas de 80 e 90. Em 1999 as escolas públicas estaduais chegam a manter 456.290<sup>4</sup> alunos matriculados no Ensino Médio em todo o Estado.

Contudo, este incremento das matrículas não mais se verifica desde o ano 2000. Em apenas quatro anos, entre 1999 e 2002, houve uma redução de quase 50 mil alunos e uma significativa restrição dos investimentos neste nível de ensino. Embora um dos princípios propalados pela reforma seja a melhoria da qualidade do ensino médio, programa ao qual se destina a maior parte do financiamento formalizado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, isto se fez com a diminuição dos gastos para quase ¼ do valor investido antes da Reforma.<sup>5</sup>

Esta análise a respeito dos impactos da Reforma procura considerar também a realização dos projetos de protagonismo juvenil como instrumento de efetivação dos princípios propostos pelo PROEM. Embora este capítulo não trate diretamente dos projetos de

---

<sup>3</sup> Para a análise dos investimentos foram consideradas as informações constantes nos Balanços Financeiros do estado do Paraná entre 1995 e 2000.

<sup>4</sup> Dados fornecidos pelo INEP. O Capítulo 3 apresenta uma análise mais completa destes dados.

<sup>5</sup> Os valores do gasto-aluno anual, de 1996 a 2000, foram calculados a partir dos resultados da pesquisa sobre o Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – no Estado do Paraná. A mestranda participou de todo o processo de pesquisa encaminhado pelo grupo do estado do Paraná, que analisou as receitas e gastos com educação do estado e cinco municípios, verificando a utilização do total de recursos para a educação em todas as etapas da educação básica, não se restringindo portanto aos recursos do FUNDEF, embora o título da pesquisa sugira esta limitação.

protagonismo, é fundamental para esta pesquisa porque constrói uma visão ampla da reforma, buscando a compreensão do contexto em que o protagonismo se realiza.

A Reforma do Ensino Médio envolve mudanças que foram sendo implantadas aos poucos, através de Decretos formulados pela Secretaria de Estado da Educação (SEED) e de legislação específica aprovada pelo Conselho Estadual de Educação. Entre os projetos criados para compor a Reforma encontra-se, por exemplo, o Vale Saber e o Vale Ensinar, que incentivam os docentes a buscarem sua própria qualificação, por meio do desenvolvimento de pesquisas, mediante a concessão de bolsas de estudo. Estes projetos são financiados pelo governo estadual, após seleção entre vários inscritos, incentivando também a concorrência e a individualização do trabalho de formação continuada.

Os projetos de protagonismo juvenil, que constituem o cerne desta pesquisa, não estão previstos explicitamente no documento que apresenta o PROEM, mas foram organizados pela Secretaria de Estado da Educação a partir de um convênio firmado com o Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania (IIDAC), baseado em princípios que se aproximam dos fundamentos da Reforma. Assim, embora não tenham sido previstos inicialmente, estão em conformidade com os ideais da reforma.

De acordo com o IIDAC, seus objetivos estão voltados para o desenvolvimento humano sustentado, tendo como princípios a *“equidade (igualdade de oportunidade para todas pessoas na sociedade), o caráter sustentado (de tais oportunidades de uma geração para a próxima), produtividade e ‘empoderamento’ (de pessoas de modo que elas participem - e se beneficiem - do processo de desenvolvimento)”*<sup>6</sup>, demonstrando sua articulação com os princípios do PROEM: equidade, eficiência e eficácia, através da flexibilidade, empregabilidade e adequabilidade ao mercado de trabalho. Há que se considerar que esta articulação deve-se sobretudo à coincidência entre as concepções que norteiam as ações do IIDAC e o PROEM, sem qualquer forma de subordinação entre as ações dos dois programas, tendo em vista que os mesmos apresentam-se de forma distinta, embora complementar.

O quarto capítulo, intitulado *“O Protagonismo Juvenil como uma das dimensões da Reforma de Ensino Médio”*, analisa a direção política, pedagógica e financeira conferida às ações de incentivo aos projetos desenvolvidos pelos alunos da rede pública estadual de ensino. Para tanto, optou-se por realizar uma análise documental dos relatórios

anuais de atividades do PROEM; contratos de prestação de serviços e de empréstimos entre o Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania (IIDAC) e a Secretaria de Estado da Educação; relatórios técnico-gerenciais oficiais do IIDAC encaminhados para a SEED; relatórios de acompanhamento de projetos e dos desdobramentos das ações do Centro de Protagonismo Juvenil junto à comunidade; conteúdo do *site* oficial do IIDAC disponível na internet; relatórios de Despesas por Título da SEED que apresentam o IIDAC como fornecedor; e demais documentos disponibilizados pela SEED e pelo IIDAC para a realização da pesquisa.

Este capítulo centrou a análise nas orientações políticas e pedagógicas, em relação aos projetos de protagonismo, da administração pública do Estado do Paraná entre os anos de 1998 e 2002, período que coincide com o início da implantação do PROEM. Este intervalo de tempo abarca a gestão da administração estadual do ex-governador Jaime Lerner, que teve Alcyone Vasconcellos Rebouças Saliba como Secretária de Estado da Educação.

Em de 2003 teve início uma nova gestão da administração pública estadual com a posse do governador eleito no Estado do Paraná, Roberto Requião (2003/2006), o que coincidiu com o período final de desenvolvimento desta pesquisa. Assim, cabe ressaltar que não foi possível analisar propriamente quaisquer das suas ações. Em relação à nova administração, esta pesquisa limitou-se a analisar as concepções que sustentam as propostas de reorientação dos projetos de protagonismo. Em 2003 o convênio com o IIDAC não foi renovado, foi criada uma assessoria de Relações Externas e Interinstitucionais, ligada diretamente à superintendência da SEED, na qual está alocada a Divisão de Ação Jovem e Cidadania, que deverá encaminhar o trabalho junto aos jovens alunos das escolas públicas estaduais.

O processo de análise dos documentos selecionados pela pesquisadora deu origem a algumas hipóteses a respeito das dimensões política, pedagógica e financeira das ações de incentivo aos projetos de protagonismo juvenil e de suas relações com a reforma de ensino médio no estado do Paraná. Estas hipóteses serão apresentadas aqui, mediante a ressalva de que não se estabeleceu qualquer intenção de simplesmente comprová-las ou rechaçá-las no decorrer da pesquisa, ao contrário, o valor destas hipóteses reside justamente no

---

<sup>6</sup> Informações contidas no site <http://www.iidac.org/portu.htm>, acessado em 26 de março de 2003.

fato de terem sido utilizadas como elementos norteadores para os processos de análise dos documentos.

Cabe ressaltar que as hipóteses não foram necessariamente comprovadas ou refutadas integralmente no decorrer e nas conclusões deste trabalho. Assim, várias delas deram origem a reflexões que possibilitaram a análise das contradições dialéticas da realidade, procurando apreender as múltiplas determinações que envolvem o objeto da pesquisa.

A primeira hipótese estabelecida refere-se à contribuição dos projetos de protagonismo juvenil para a formação dos alunos. Considera-se que estes projetos contribuem prioritariamente para a desresponsabilização do Estado, passando para a sociedade civil a obrigação de responder pela qualidade de vida da população, em detrimento de uma perspectiva de formação da autonomia intelectual e moral dos jovens. A segunda hipótese é de que existe uma relação entre as dimensões formais de efetivação da reforma, por meio do PROEM, e os projetos de protagonismo, que se estabelece pela convergência de princípios e métodos pedagógicos, inclusive pela defesa da organização do ensino por meio de competências. A terceira hipótese é de que a fonte de financiamento das ações de incentivo ao protagonismo estava vinculada ao empréstimo junto ao BID para a implementação do PROEM.

A análise documental baseou-se na combinação entre os enfoques político, pedagógico e econômico a fim de realizar a interpretação dos dados obtidos por meio dos documentos selecionados e entrevistas, numa tentativa de refletir sobre o processo de assimilação dos princípios presentes nas orientações dos organismos de financiamento internacional e nas deliberações da política nacional pela reforma do ensino médio no estado e pelas ações de incentivo aos projetos de protagonismo juvenil.

Além do estudo dos documentos oficiais a respeito da reforma e dos projetos, foi essencial o trabalho com entrevistas semi-estruturadas concedidas pelos representantes da SEED e do IIDAC, o que permitiu cotejar os dados obtidos por meio da análise documental e as impressões de sujeitos que participaram ativamente das ações de incentivo ao protagonismo juvenil no estado do Paraná, entre 1999 e 2002.

A escolha do modelo de entrevista semi-estruturada deveu-se à probabilidade de maior intervenção dos entrevistados no diálogo que se estabelece com a pesquisadora. De acordo com PÁDUA, a entrevista “*se constitui como técnica muito eficiente para a obtenção*

de dados referentes ao comportamento humano” (PÁDUA, 1997: 64), assim como princípios, idéias e valores, dados fundamentais para esta pesquisa.

Enfim, esta dissertação tem a intenção construir uma reflexão a respeito dos projetos de protagonismo, com o intuito de estudar as possibilidades de intervenção do poder público local nas políticas homogeneizadoras definidas pelos organismos internacionais, à luz de um referencial teórico-metodológico marxista.

A preocupação que originou a necessidade de desenvolvimento desta pesquisa funda-se na importância destes projetos na formação humana dos alunos de Ensino Médio, na inexistência de trabalhos acadêmicos a respeito deste tema e na característica polissêmica do termo protagonismo, que pode ser encontrado em ações desenvolvidas por organizações governamentais ou não, com diferentes sentidos e sob diferentes concepções.

Segundo COSTA,

a palavra protagonismo vem do grego. *Proto* significa o primeiro, o principal. *Agon* significa luta. *Agoniste* significa lutador. Protagonista, portanto, era o termo que designava o lutador principal de um torneio.

A palavra passou a ser usada no teatro e na literatura para designar os atores principais de um enredo teatral ou as personagens principais de uma trama literária. Mais recentemente, a sociologia e a política, com base na idéia de atores sociais, passou a chamar de atores protagônicos ou de protagonistas os agentes principais de um movimento ou dinamismo social.

Com base nessa formulação, nós, educadores, passamos a chamar de protagonismo juvenil os processos, movimentos e dinamismos sociais e educativos em que jovens, ajudados ou não por seus educadores, assumem o papel principal. (COSTA, 2001: 11)

Contudo, definir o jovem como o ator principal de sua ação não significa, necessariamente, orientar seu processo de formação para a construção da autonomia intelectual e moral (GRAMSCI), ou para atingir a satisfação cultural propiciada pelo acesso ao conhecimento (SNYDERS).

No contexto das políticas governamentais que se constroem a partir de uma concepção neoliberal, há um processo constante de (re)significação dos termos habitualmente utilizados para expressar concepções que defendem a superação do modo de produção capitalista. Assim também ocorre com os projetos que incentivam o desenvolvimento do protagonismo juvenil. Em administrações públicas com orientações políticas divergentes encontram-se ações com objetivos totalmente distintos, embora utilizem os mesmos termos.

Esta variedade de concepções que envolvem os projetos de protagonismo instiga o investigador a realizar um estudo aprofundado a respeito destes projetos, na medida em que suscita inquietações acerca das dimensões que estes assumem no processo de formação humana dos jovens alunos do Ensino Médio.

Cabe destacar ainda que, como todo processo de produção de conhecimento, esta pesquisa é resultado de uma construção historicamente marcada por limites provenientes de diversos âmbitos da realidade concreta, dentro os quais serão destacados apenas três. Primeiramente, é importante registrar a exigüidade do tempo destinado aos cursos de mestrado nos programas de pós-graduação, que no caso desta pesquisa foi agravada pelo período de greve justa de professores e funcionários das Instituições Federais de Ensino Superior, que contou inclusive com o apoio irrestrito e incondicional dos alunos do programa de pós-graduação em educação desta Universidade. Embora alunos, professores e funcionários tenham aderido ao movimento nacional de greve, este não foi reconhecido pela CAPES como um período que devesse ser reconsiderado para a definição de prazos para as defesas de teses e dissertações.

Outra questão que influenciou a elaboração deste estudo foi a limitação provocada pela inacessibilidade às informações da SEED durante a gestão de 1998 a 2002. É de extrema relevância ressaltar que o acesso aos documentos oficiais da SEED, como contrato de convênio com o IIDAC, relatórios de execução do PROEM, relatórios das ações de incentivo aos projetos de protagonismo, relatórios de despesas, foi possibilitado somente depois que a nova gestão da administração pública estadual assumiu o mandato em 2003 – ainda que todos esses documentos devessem ser de domínio público. Outros limites poderão também ser encontrados na elaboração deste estudo, que se materializa como resultado do trabalho historicamente possível dado o horizonte intelectual da pesquisadora.

Parafraseando FREIRE (1997), a certeza do inacabamento determina a compreensão de que o ponto final que encerra esta dissertação não pretende ser conclusivo a respeito do assunto, ao contrário, pretende ser o final da apresentação de um estudo historicamente situado e datado, que tem a pretensão de ser um início de discussão a respeito dos projetos de protagonismo juvenil.

Esta mesma compreensão indica perspectivas de continuidade da pesquisa, sobretudo com o objetivo de abordar o conteúdo de projetos de protagonismo juvenil,

analisando-os frente à direção política e pedagógica da Reforma aqui estudada. Para tanto, será fundamental conhecer as interpretações dos professores e dos alunos envolvidos nestes projetos a respeito do conteúdo e da metodologia desenvolvida, a fim de observar se os mesmos possibilitam de fato a formação da autonomia intelectual e moral dos jovens.

### *Situando a questão*

A organização do trabalho na escola assume formas que vêm sendo construídas historicamente como resultados possíveis das relações que se estabelecem entre as dimensões gerais do processo de produção capitalista a as dimensões específicas da natureza da educação, num processo de continuidades e rupturas, que implica reprodução, resistência, acomodações, negociações.

A educação é, por excelência, espaço de tradição e transmissão cultural, mas ela não reproduz as intenções políticas, sociais e pedagógicas exatamente da forma como foram planejadas porque se constrói num contexto social onde tudo o que é recebido é re-significado pelos sujeitos e pela própria prática social.

A intervenção do educador não se dá no ar. Se dá na relação que estabelece com os educandos no contexto maior, em que os educandos vivem sua cotidianidade na qual se cria um conhecimento de pura experiência feito. (...) A preocupação com os limites da prática, no nosso caso, da prática educativa, enquanto ato político, significa reconhecer, desde logo, que ela tem uma certa eficácia. (FREIRE, 1997: 52)

Nesta perspectiva, não existe neutralidade possível na educação, uma vez que toda ação educativa está orientada para certos fins, determinados, imediatamente, pelos princípios que norteiam as escolhas curriculares, as opções pedagógicas de professores e alunos e, mediatamente, pelo contexto social. A diretividade da prática educativa a faz perseguir determinadas finalidades, sonhos, utopias, e por si só impossibilita a neutralidade.

As análises macroestruturais dos mecanismos exteriores à escola que dizem respeito às relações sociais de produção, às políticas educacionais, às desigualdades econômicas e sociais, ao desemprego e à exclusão, à luta de classes, aos avanços científicos e tecnológicos, à mudança de paradigmas, são centrais para a compreensão de como as ações desenvolvidas no interior da escola estão articuladas a processos mais amplos de constituição da sociedade, e a concepções particulares de mundo e de educação.

Não é possível entender a organização interna da escola, hoje, desvinculada das diretrizes políticas e econômicas instituídas pela assunção do modelo neoliberal. Neste contexto, por vezes, a escola assume características mais empresariais do que pedagógicas, reforçando os valores de mercado entre os estudantes de todas as idades. No Ensino Médio,

etapa final da Educação Básica, essas características se acentuam dada a proximidade da expectativa de terminalidade dos estudos e de inserção no mercado de trabalho.

A maioria dos debates que se constroem atualmente em relação ao Ensino Médio busca desatar o “nó”, analisar a dualidade, que envolve a sua estrutura, questão amplamente discutida por SAVIANI (1992), KUENZER (1991, 1996, 1997) e outros autores nas décadas de 80 e 90. Para KUENZER, “*a história do ensino médio no Brasil é a história desta tensão [entre educação geral e educação específica], (...) fazendo da dualidade estrutural a categoria de análise por excelência, para a compreensão das propostas que vêm se desenvolvendo a partir dos anos 40.*” (KUENZER, 1997: 10)

Historicamente, a dualidade no Ensino Médio se manifestou na separação entre as escolas profissionais para os filhos da classe trabalhadora e as escolas de educação geral para os futuros dirigentes. A partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n.º 9394, em 1996, com a nova configuração impressa aos cursos de formação profissional, e demais programas de governo para este nível de ensino, percebe-se uma inversão desta ordem, sem contudo superar a dualidade. Hoje os cursos de educação geral têm sido disseminados em detrimento do acesso ao ensino técnico, em função sobretudo da política de redução dos investimentos em educação.

Dados do Censo Escolar divulgados pelo INEP/MEC revelam que o Ensino Médio foi a etapa da Educação Básica que mais cresceu no Brasil, considerando o número de matrículas, nas décadas de 80 e 90. No período de 1988 a 1997 o aumento da demanda superou 90% das matrículas existentes até então e, mais recentemente, entre 94 e 99 foi registrado um crescimento médio de 11,5% ao ano, somando 57,3% neste período.

PAIVA (1990) demonstra como a expansão das matrículas no Ensino Médio nas décadas de 80 e 90 é resultado da pressão da população que, no período anterior, teve acesso ao Ensino Fundamental. Cabe ressaltar que a expansão de matrículas nesta etapa da educação básica não ocorreu de forma planejada e não foi acompanhada de um crescimento de estabelecimentos, professores e investimentos. O próprio Ministério reconhece que

o crescimento se deu de forma desordenada, ocupando espaços ociosos do Ensino Fundamental. (...) Sem condições físicas adequadas, sem espaços próprios e, muitas vezes, sem que professores e alunos possam utilizar outros locais da escola, além das salas de aula, o Ensino Médio tem crescido sem identidade própria. (<http://www.mec.gov.br>)

Considerando as tendências que se manifestaram nas décadas anteriores verificam-se grandes alterações nas condições atuais do Ensino Médio. É preciso salientar que, nas décadas de 80 e 90, esse crescimento se deu principalmente sobre as matrículas do ensino noturno. Enquanto em 1997, no Estado do Paraná, dos 361.270 alunos matriculados no Ensino Médio, 65% freqüentava o período noturno, em 2001, dos 472.363 alunos matriculados, 50,2% esteve em cursos noturnos. Esta redução significativa na porcentagem de alunos matriculados no noturno, em relação ao total de alunos da rede estadual de ensino, chama a atenção dos pesquisadores porque demonstra uma mudança no perfil dos que freqüentam o Ensino Médio.

As pesquisas realizadas na década de 90 demonstravam que os alunos do Ensino Médio nas escolas públicas estaduais da Paraná eram em sua maioria trabalhadores, por este motivo se explicava a concentração das matrículas no ensino noturno. A falta de pesquisas atualizadas a este respeito não permite uma afirmação conclusiva. Contudo é possível imaginar que os crescentes níveis de desemprego entre a população jovem e a extinção dos cursos de formação profissional tenham contribuído para a mudança no quadro anterior.

Neste início de século, as taxas de conclusão do Ensino Fundamental continuam crescendo mas as matrículas no Ensino Médio não têm mais acompanhado esta projeção. As taxas de matrícula no ensino médio demonstram também que, a partir de 1999, no estado do Paraná, passa a existir um decréscimo constante no número de alunos que freqüenta tanto as escolas públicas quanto particulares. De acordo com os dados do INEP, de 1999 para 2002 as escolas públicas estaduais de Ensino Médio do Paraná perderam 48.539 alunos e as particulares perderam 4.962 alunos.

Apesar dos altos índices de crescimento das décadas passadas, a análise dos dados do mesmo Censo demonstra que apenas 16% dos jovens entre 15 e 19 anos encontra-se na escola de Ensino Médio. Muitos dos estudantes nesta faixa etária estão matriculados em séries do Ensino Fundamental, o que eleva para 19% da população brasileira nesta faixa etária o índice daqueles que freqüentam a escola. E, considerando todos os alunos matriculados no Ensino Médio, independentemente de idade, o índice se eleva para 25% da população brasileira. É importante destacar que em países do chamado Cone Sul este índice é bem mais alto, alcançando 83% no Uruguai e 71% na Argentina. (DEITOS, 2001: 261)

Cabe salientar, portanto, que à questão da dualidade somam-se os problemas da não universalização e gratuidade do ensino público, precarização do espaço físico, do conteúdo curricular e das condições de trabalho de professores e alunos, falta de financiamento específico, restrição do acesso ao ensino técnico profissional, falta de discussão sobre as mudanças nas relações com o mundo do trabalho e as conseqüentes transformações tecnológicas, políticas e econômicas.

O entendimento da organização do Ensino Médio a partir da dualidade entre o ensino técnico e o propedêutico implica fundamentalmente, e não exclusivamente, em tomar como referência as relações entre ciência e tecnologia, que se processam nas relações de produção material, nas relações de mercado, ainda que a ciência possua relativa autonomia em relação à indústria. Relativa porque *“a industrialização da ciência acarretou o compromisso desta com os centros de poder econômico, social e político, os quais passaram a ter um papel decisivo na definição das prioridades científicas”*. (SOUZA SANTOS, 1988: 59)

Neste sentido, as relações entre ciência, tecnologia e os obstáculos criados à sua democratização estão intrinsecamente ligados ao capital e à lógica do mercado.

(...) sob o domínio das relações capitalistas, a ciência e a tecnologia são forças do capital. A tecnologia que se expressa objetivamente por novas técnicas de produção, novos materiais, novas mercadorias, não tem por objetivo nem criar emprego, ou libertar o homem da fadiga, e nem produzir para satisfazer necessidades coletivas, mas fazer crescer o lucro. (FRIGOTTO, 1989: 21)

É preciso superar as limitações “mercadológicas” das análises que estabelecem a dualidade do Ensino Médio, sem negá-las, mas incorporando dialeticamente suas contribuições. Não é possível atrelar o ensino, a educação escolar, às exigências do mercado de trabalho, principalmente porque este tem se constituído como o espaço do não emprego, da exclusão, tanto para os egressos do ensino técnico quanto da educação superior. Não é o mercado de trabalho que deve dar a direção para os processos educativos, como estabelecem muitos dos projetos de reforma do Ensino Médio no Brasil, pois partir da racionalidade do mercado para definir as bases estruturais de organização do currículo do Ensino Médio significa encerrá-lo na lógica perversa do capital.

A contraposição a esta perspectiva reducionista de educação parte do pressuposto de que o trabalho, compreendido como atividade humana, intencional e planejada, voltada para a transformação da natureza e da cultura – e conseqüente produção da própria

humanidade –, para a satisfação das necessidades materiais e simbólicas, deve ser o princípio educativo, por excelência, de todo o sistema de ensino. Sobretudo porque os fins da educação estão sempre ligados à concepção de homem que se pretende formar em determinada sociedade. Nesta concepção, o trabalho transcende a forma capitalista de exploração da mão-de-obra assalariada, abrangendo todas as formas de produção artística, ética, filosófica, etc. e também, mas não só, tecnológica e científica – como requer o mercado.

*“O mercado, mesmo onde existe uma materialidade de instituições que lhe dão densidade concreta, é incapaz de democraticamente atender direitos como os da educação, saúde, habitação e emprego”* (FRIGOTTO, 1995: 186), tendo em vista que o princípio que o regula não é o da democracia e sim o da propriedade privada. Sobretudo num país de desigualdades sociais e econômicas, como é o Brasil, o desmonte do Estado nestas áreas de atendimento social significa desmonte de direitos.

Em alguns países europeus de capitalismo desenvolvido, como a Inglaterra, o desmonte do Estado tem se consolidado através uma nova tendência denominada Terceira Via, que consiste em defender a manutenção do capitalismo introduzindo “valores socialistas” nas relações de mercado. No discurso da Terceira Via prevalece a idéia de defesa dos valores de forma abstrata, o que lhe confere um certo cunho demagógico, na medida em que não se propõe a superar ou modificar, na essência, as relações de produção capitalista e suas conseqüências econômicas e sociais.

Esta tendência pretende se apresentar como a superação da dualidade entre os partidos de direita e esquerda, entre o neoliberalismo e o socialismo. Contudo, de fato, tem conseguido se afirmar como uma perspectiva extremamente reacionária de mundo. O ideário da Terceira Via *“confunde liberdade com competição, justiça social com desigualdade, argúcia para explorar e dominar com democracia”* (CHAUÍ, 1999: 10). Com essa total inversão de valores, não é possível acreditar na possibilidade de inclusão da humanidade, de superar a barbárie e o caos provocados pelo capitalismo, o que, de fato, nunca foi seu objetivo.

O caos e a exclusão se manifestam de várias formas. Hoje, a possibilidade de mais tempo livre para os trabalhadores, dado o processo de automatização da produção, tem se concretizado em desemprego; a necessidade de maior conhecimento científico do trabalhador tem se revertido na contratação de estrangeiros para os altos cargos de gerência e controle do

processo produtivo; assim como também a possibilidade de superação da alienação da classe operária se converte em maior alienação e aceitação da realidade como algo inevitável.

As mudanças no mundo do trabalho são reais, mas não se estendem a todos da mesma forma, assim como as novas exigências de qualificação também não são para todos. Na perspectiva do mercado, o que precisa ser estendido a toda a população é o novo modo de vida que se constitui a partir dos novos padrões de produção, consumo e de relações sociais. Para alguns há exigências de maior qualificação para o trabalho, para todos há exigências de adaptação ao novo modelo de sociedade.

O trabalho não material, neste caso incluindo a educação, se realiza justamente na inter-relação dessa nova dinâmica entre produção e consumo. O trabalho produz subjetividades, produz a própria relação que os sujeitos estabelecem entre si e com o mundo. A partir da análise de como isso tem se concretizado atualmente é possível perceber que a lógica da produção, material e não material, no mundo capitalista tem capturado todas as dimensões da vida humana.

*“Entender as contradições que emergem desse cenário é condição prévia para se pensar qual é o espaço da escola, da educação e, sobretudo, para se repensar a questão da formação científica e técnica dos jovens.”* (FRIGOTTO, 1989, p 23) Nesta perspectiva, o estudo sobre os reflexos das políticas neoliberais nos processos de formação humana dos sujeitos da praxis educativa exige a compreensão das implicações das políticas de governo para a educação, de sua articulação com os organismos financeiros internacionais e das concepções de educação que têm balizado os processos de organização do trabalho pedagógico.

### 1. Relações entre capital, trabalho e Estado: o espaço da Educação

O Brasil tem passado, desde o início da década de 90, por um intenso processo de Reforma do Estado. Todas as Reformas (Administrativa, Previdenciária, Tributária, Educacional, etc.) são convergentes na medida em que buscam a adequação do Estado Brasileiro a um novo ordenamento mundial, o que significa um novo modelo de acumulação de capital e regulação social. Há várias e competentes análises já elaboradas a respeito desse processo de reorganização produtiva e econômica e não é a intenção deste estudo recair em reiteraões desnecessárias, mas retomar os conceitos fundamentais que auxiliem a compreensão das conseqüências das medidas neoliberais para a educação.

O aumento da acumulação de capital é essencial para a manutenção do modo de produção capitalista e o modelo de organização fabril chamado de “fordista” — cuja racionalidade está baseada na divisão pormenorizada do trabalho, que utiliza fundamentalmente a energia mecânica para garantir a redução de tempo e desperdício de matéria-prima, com vistas ao aumento da produtividade — chegou, no início da década de 70, ao máximo de sua capacidade produtiva, estagnando a possibilidade de ampliação desta acumulação.

Compreender o fordismo em sua totalidade implica em percebê-lo para além da dimensão que ele assume no interior da fábrica. Mais do que o controle sobre a força de trabalho, com o intuito de produzir excedentes e ampliar o capital, o fordismo constitui um novo modo de regulação das relações de produção assim como das relações sociais, envolvendo o ritmo de trabalho e de vida, regras para a produção e para a moral. As relações construídas sob o fordismo têm um caráter técnico e outro social.

Estudos a respeito da implementação do modelo fordista nos Estados Unidos no início do século passado demonstram que havia ainda muita resistência aos novos métodos de trabalho e modos de vida, tanto por parte dos trabalhadores quanto dos empresários, até que a depressão das décadas de 20 e 30 exigiu novas estratégias administrativas do poder estatal a fim de manter a expansão do regime de acumulação capitalista. (BRAVERMAN, 1980) Para superar esta crise, Estado, capital e trabalho firmaram uma série de compromissos que deram

origem ao Estado de Bem Estar (ou keynesiano). Tais acordos e o relativo equilíbrio entre estes três pilares permaneceram até a década de 70, quando começou a se manifestar uma nova crise.

Ricardo ANTUNES (1999) demonstra como a crise contemporânea do capitalismo é freqüentemente caracterizada, de forma equivocada, como uma crise do taylorismo e do fordismo, que em verdade não passa de uma manifestação fenomênica de uma complexa situação de crise estrutural. Esta crise expressa, por um lado, o sentido destrutivo da lógica do capital e, por outro, a impossibilidade de controle e regulação total do sistema.

Muitas vezes, a própria burguesia compreende a crise somente no seu aspecto fenomênico e, justamente por isso, tem buscado soluções superficiais. Para “os senhores do capital”, a superação da crise poderia ser alcançada pela simples reorganização do ciclo reprodutivo. Assim, iniciou-se uma “*mutação no interior do padrão de acumulação (e não no modo de produção)*” (ANTUNES, 1999: 36), dando origem à acumulação flexível.

A resposta à crise se caracteriza pela “*reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação*” com o objetivo de retornar aos níveis de expansão e acumulação anteriores. Não se trata de mudanças na lógica do sistema ou no modo de produção. Com o advento do neoliberalismo como salvação para a crise, evidenciaram-se as ações de “*privatização do Estado, desregulamentação dos direitos do trabalho, desmontagem do setor produtivo estatal, (...) reestruturação da produção e do trabalho*” (idem, p. 31).

As mudanças no mundo do trabalho são expressão da reorganização do capital com vistas à retomada do seu patamar de acumulação e ao seu projeto global de dominação, próprios da natureza deste modo de produção. Estas mutações apresentam transformações meramente aparentes e guardam a essência do modo de produção capitalista. A reestruturação produtiva a partir deste modelo, chamado de toyotista, tem se constituído na base material para a consolidação do projeto ideológico-político-social neoliberal.

As transformações no setor produtivo acarretam, inevitavelmente, modificações nas relações sociais, econômicas, políticas. Desde então, as grandes potências econômicas mundiais, sob a força hegemônica dos Estados Unidos da América, vêm disputando o controle sobre a economia e o comércio internacionais, utilizando para isso os organismos financeiros internacionais que as representam.

(...) o neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista iniciado a partir do fim dos anos 60 e começo dos 70. O(s) neoliberalismo(s) expressa(m) a necessidade de restabelecer a hegemonia burguesa no quadro desta nova configuração do capitalismo em um sentido global. (GENTILI, 1995: 230)

As transformações visam à consolidação de um novo modo de vida, baseado em novos valores éticos, políticos e estéticos, em novas relações interpessoais, em uma nova racionalidade, que mantêm os fundamentos das relações sociais e econômicas capitalistas. Estas mudanças, portanto, ecoam dentro e fora da indústria, na vida pública e na privada.

A reestruturação produtiva, ou seja, a constituição de um novo modelo de organização do trabalho produtivo, deu origem ao que alguns autores chamam de “toyotismo” — cuja racionalidade implica na incorporação das novas tecnologias (microeletrônica, por exemplo) na produção, para garantir a rapidez e a flexibilidade do processo produtivo e, principalmente, nas mudanças na organização da fábrica através da diminuição dos níveis hierárquicos, aproveitamento do conhecimento do trabalhador, etc. Isto evidencia a idéia de que há uma mudança técnica no nível da produção e também uma mudança nas relações sociais que passam a se estabelecer e se consolidar sobre novas bases.

A reorganização dos processos de produção, que tem como principais características a utilização de novas tecnologias incorporadas ao processo produtivo, novas formas de gestão organizacional e novas estratégias de controle dos trabalhadores, tem sido responsável por grandes mudanças no mundo do trabalho, dentre as quais é possível ressaltar: redução do proletariado fabril estável e conseqüente precarização das condições de assalariamento; aumento significativo do trabalho feminino e da exploração criminoso do trabalho infantil e conseqüente exclusão dos jovens e idosos; aumento de trabalhadores no setor de serviços em detrimento da produção industrial; intensificação do trabalho social combinado.<sup>7</sup>

Estas mudanças, necessariamente, têm impactos sobre a totalidade das organizações sociais, que – sobretudo nas sociedades industriais modernas – estruturam-se a partir dos modelos de organização fabril. Contudo, cabe ressaltar que o próprio processo de

---

<sup>7</sup> Para maiores informações a este respeito, ver ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho. (1999)

avanço do capitalismo leva à coexistência de sistemas alternativos de produção, inclusive com o ressurgimento de formas relativamente antigas de organização do trabalho, como o artesanato.

O processo de reestruturação produtiva, contudo, não alterou a essência do modo de produção capitalista na medida em que não representa um processo de extinção do assalariamento, como muitos autores procuram explicar, contrapondo-se às teses sobre o fim do trabalho. Embora o trabalho vivo esteja sendo cada vez mais substituído por trabalho morto<sup>8</sup>, isto não pode ser feito plenamente no modo de produção capitalista, uma vez que este não pode prescindir da força de trabalho para produzir mercadorias, ou seja, para existir. Para o capital, a própria força de trabalho constitui-se em mercadoria. Portanto, deve atender as necessidades de quem a compra, dos empregadores.

A força de trabalho converteu-se numa mercadoria. Suas utilidades não mais são organizadas de acordo com as necessidades e desejos dos que a vendem, mas antes de acordo com as necessidades de seus compradores que são, em primeiro lugar, empregadores à procura de ampliar o valor de seu capital. (BRAVERMAN, 1980: 79)

A incorporação do trabalho físico, e muitas vezes também do trabalho intelectual, às máquinas gera uma significativa redução do número de postos de trabalho. Muitos serviços passam a ser considerados dispensáveis uma vez que as máquinas os executam e, ao mesmo tempo, as novas exigências tecnológicas criam outros postos, mas não na mesma proporção. O que poderia levar a humanidade à liberação da necessidade do trabalho físico e à possibilidade de mais tempo livre para a totalidade dos sujeitos, tem se materializado no desemprego. No aumento da miséria, para alguns, e aumento da concentração de riquezas, para outros.

Longe de representar uma liberação favorável a todos, próxima de uma fantasia paradisíaca, o desaparecimento do trabalho[emprego] torna-se uma ameaça, e sua rarefação, sua precariedade, um desastre, já que o trabalho continua necessário de uma maneira muito ilógica, cruel e letal, não mais à sociedade, nem mesmo à produção, mas, precisamente, à sobrevivência daqueles que não trabalham, não podem mais trabalhar, e para os quais o trabalho seria a única salvação. (FORRESTER, 1997: 112)

FORRESTER faz um alerta extremamente importante em relação à compreensão de que, apesar das transformações no mundo produtivo que levam à supressão

do emprego, a obrigação de trabalhar numa relação de assalariamento, de vender o tempo de utilização da força de trabalho, continua tão fundamental quanto antes para garantir a sobrevivência. Isso cria e acentua problemas que o próprio modo de produção capitalista não consegue resolver, sobretudo as relações de desigualdade e de desumanidade.

Esta situação tem conseqüências imediatas para o processo de formação humana no interior das escolas, principalmente quando se trata do Ensino Médio – dada a proximidade da expectativa de terminalidade dos estudos –, uma vez que a precarização e redução do trabalho assalariado da forma como a sociedade capitalista moderna o concebeu, impele a escola a formar os jovens para o desemprego, para a inevitável exclusão, sem contudo estar preparada para discutir estas questões com os alunos.

Este não é um problema que a escola possa resolver sozinha, uma vez que está enraizado no modelo de produção industrial, ao contrário do que prega a ideologia neoliberal, ao imputar aos sujeitos a culpa pelo desemprego, convencendo-os de que a solução se encontra na busca constante por maior qualificação. Este discurso procura mascarar a lógica excludente de organização societal sob a égide do capital financeiro virtual, reforçando as idéias de cunho individualizantes.

Embora o mundo produtivo tenha criado uma forma de sobrevivência para o capital em detrimento da sobrevivência das pessoas, o processo de acumulação ampliada torna-se impossível sem o trabalho assalariado. A rarefação dos contratos de assalariamento impulsiona, em grande medida, os processos de controle sobre os trabalhadores, que a estes se submetem com mais facilidade uma vez que assegurar o emprego e o salário significa garantir condições de vida, ainda que precárias. Com isto, os processos de controle sobre a classe trabalhadora têm contado cada vez mais com a sua aceitação às estratégias criadas pelo capital, sobretudo face ao medo do desemprego.

É importante salientar que o controle sobre grupos de trabalhadores é anterior ao próprio capitalismo. Vários exemplos podem ser encontrados em diversas civilizações da antigüidade clássica à idade média. A diferença essencial do controle exercido na sociedade capitalista está justamente no assalariamento, o que implica em compreender que as horas não

---

<sup>8</sup> Compreende-se por *trabalho vivo* as formas de ação humana que produzem mais valia e *trabalho morto* as ações que, com a ajuda da ciência e da tecnologia, são incorporadas nas máquinas e, portanto, dispensam a ação humana.

produtivas dos trabalhadores correspondem a desperdício para o dono dos meios de produção. Por tal motivo, todas as teorias de administração e gerenciamento da força de trabalho preocupam-se com o tempo e o ritmo de produção. As mudanças provocadas pelo processo de reestruturação produtiva não alteram esta preocupação. Embora os modelos de organização do trabalho no interior da fábrica hoje utilizem, em geral, estratégias diferentes daquelas desenvolvidas para o sistema de produção fordista, a grande questão continua sendo o aumento contínuo da produtividade. O mundo do trabalho sofreu grandes mudanças decorrentes do avanço da automação de base microeletrônica, aliado a inovações organizacionais que envolvem modelos participativos de gestão empresarial e novos métodos de controle. Este processo passou a redefinir, inclusive, as relações entre as atividades de planejamento e engenharia e as atividades de execução, modificando o padrão de subordinação destas em relação àquelas, sem contudo superar a divisão e subordinação dos trabalhadores à gerência.

A diminuição dos níveis hierárquicos, característica da maioria das novas estratégias de controle, não tem o objetivo de superar a divisão entre concepção e execução, mas cumpre a função de evitar atrasos, quebras e desperdícios na linha de produção, garantindo que o trabalhador possa tomar certas decisões, limitadas às tarefas que precisam ser realizadas.

As novas exigências do padrão de acumulação flexível se refletem nas de formação e qualificação dos trabalhadores. Isto não significa, contudo, que haja necessidade de mais conhecimento ou que o trabalhador voltou a ter domínio sobre o processo de trabalho que realiza. Apesar da ideologia dominante difundir a idéia de que hoje o trabalhador precisa estar mais qualificado, do ponto de vista da compreensão sobre a ciência e sobre os processos de produção, esta não passa da aparência fenomênica da situação.

Por um lado, as análises de BRAVERMAN (1980) indicam a compreensão de que quanto mais a tecnologia e a ciência são incorporadas à produção, menor é o controle do trabalhador sobre o seu trabalho e, portanto, menor a exigência de qualificação – esta compreendida como “domínio do ofício”, isto é, domínio sobre o objeto e os processos de trabalho necessários para a produção. A automação poderia levar, então, a um empobrecimento do conteúdo do trabalho e da qualificação do trabalhador, traduzido-se no barateamento da força de trabalho e no aumento do controle sobre o trabalhador.

Por outro lado, a automação poderia exigir maior qualificação dos trabalhadores, devolvendo-lhes o conhecimento, o domínio e o controle sobre o seu trabalho não mais sobre as mesmas bases da produção fordista, mas em um outro aspecto, na medida em que o trabalhador deixa de ser aquele que produz diretamente para ser o que controla o sistema de produção.

*“O trabalhador só poderá reobter o domínio da produção coletiva e socializada assumindo as prerrogativas científicas, de projeto e operacionais da Engenharia moderna; à falta disto, não há domínio do processo de trabalho.”* (BRAVERMAN, 1980: 376) Embora o autor esteja se referindo ao modelo fordista de produção, considera-se que esta possibilidade está presente também nos processos de produção flexível. Vale ressaltar que as mudanças na qualificação dos trabalhadores e o controle sobre o processo de trabalho, por si só, não superam os antagonismos e a dominação do capital sobre o trabalho, apenas conferem novos contornos às relações de classe.

A reorganização do mundo produtivo, sobretudo com a utilização de estratégias que envolvem a criação de times e equipes de trabalho, poderia garantir novas formas de trabalho coletivo, de articulação entre os trabalhadores, propiciando as condições efetivas para a construção da consciência e de uma organização de classe. Contudo, a organização em equipes tem se mostrado cada vez mais individualizante, devido à competitividade instalada no interior das mesmas.

A crescente internacionalização de mercados e da produção poderia reascender a expectativa de constituição de uma classe proletária universal, contudo, tem como consequência uma nova divisão internacional do trabalho, que acarreta mudanças também na organização dos trabalhadores. Em relação à organização de classe, *“é possível dizer que este conjunto de mudanças conduz as classes trabalhadoras a um duplo movimento de, por um lado, brutal aumento nas taxas de desindicalização (...) e, por outro, redefinição das formas de inserção e representação sindical.”* (KATZ e BRAGA, 1995: 120) O mundo capitalista, hoje, vive a consolidação de um novo tipo de despotismo que se manifesta, por exemplo, na extinção das leis trabalhistas e na facilidade de deslocamento de capital, mudanças trazidas pela flexibilização, às quais os sindicatos não conseguem responder e, por isso, acabam sendo sucateados.

Todas estas mudanças não se restringem ao trabalho industrial. Para garantir que sua implantação seja exitosa é necessário que sejam incorporadas pela sociedade como um novo modo de vida. Não podem limitar-se a estratégias de organização e controle dos trabalhadores no chão da fábrica, é preciso que este controle se estenda à totalidade de sua vida, nas suas relações com a família, com os amigos, com a sociedade, para que sejam incorporadas plenamente e passem a ser consideradas naturais.

A cada nova forma de organização do trabalho corresponde um processo diferente de habituação do trabalhador às novas condições de produção e novos padrões de consumo. O ajustamento dos trabalhadores se deve a um processo que combina manipulação e coerção com a destruição de todas as outras formas de vida e de organização da produção.

Guardadas as distinções que separam esta análise da que GRAMSCI produziu no início do século XX a respeito do processo que ele chamou de *americanismo*, torna-se possível sustentar que suas reflexões continuam extremamente atuais, sobretudo considerando as situações crescentes de exclusão e submissão da maioria da população mundial.

Até agora, todas as mudanças do modo de ser e viver se verificaram através da coerção brutal, através do domínio de um grupo social sobre todas as forças produtivas da sociedade: a seleção ou 'educação' do homem apto para os novos tipos de civilização, para as novas formas de produção e de trabalho, foi realizada com o emprego de brutalidades inauditas, lançando no inferno das subclasses os débeis e os refratários, ou eliminando-os simplesmente. (GRAMSCI, 1991, p. 393)

Desta forma, vários elementos se combinam para gerar os novos padrões de vida, produção e consumo. Este não é um processo mecânico e homogêneo, ao contrário, é perpassado por contradições, resistências, antagonismos, que se manifestam das mais diferentes formas. Contudo, tem se tornado hegemônico nesta sociedade, que se constitui cada vez mais como um mundo que exclui as pessoas consideradas dispensáveis ao processo produtivo e ao consumo, desumanizando-as.

A globalização do capital coloca ao seu dispor mecanismos internacionais de controle, de financiamento, de definições políticas. Os interesses dominantes do capital mundial globalizado, impulsionados pelo processo de reestruturação produtiva, estabelecem novas lógicas para a organização econômica e social mundial, construindo ideologias que têm sido incorporadas não só pelos países de capitalismo avançado como também pelos países periféricos, uma vez que são difundidas e assumidas como verdades. Esta ideologia neoliberal

desdobra-se em novas formas de pensar os gastos públicos, a função do Estado e as políticas sociais.

Assim, também os trabalhadores precisam buscar uma organização cada vez mais mundializada para fazer frente à internacionalização do mercado e dos interesses do capital. Algumas ações internacionais como as manifestações em Seattle, Gênova, Davos, o próprio Fórum Social Mundial em Porto Alegre, manifestam as tentativas de construir um movimento contra-hegemônico. Ainda que sejam ações com pouco efeito sobre o processo de *re-territorialização* e *des-territorialização* da força de trabalho, não podem ser desconsideradas, inclusive pela repercussão que conseguiram ter junto aos “senhores do capitalismo mundial”.

Em suas análises, MARX demonstrou a tendência histórica da acumulação capitalista tornar-se cada vez mais internacionalizada, com a intensificação dos processos de expropriação, que, elevada ao máximo de suas potencialidades, tornar-se-ia incompatível com o próprio modo de produção capitalista, pois exacerbaria suas contradições. Em contraposição a este processo, o autor afirma também a tendência de organização dos trabalhadores, fortalecendo o processo de construção de uma contra-hegemonia. Em suas palavras:

Essa expropriação se faz por meio do jogo das leis imanentes da própria produção capitalista, por meio da centralização dos capitais. Cada capitalista mata muitos outros. Paralelamente a essa centralização ou à expropriação de muitos outros capitalistas por poucos desenvolve-se a forma cooperativa do processo de trabalho em escala sempre crescente, a aplicação técnica consciente da ciência, a exploração planejada da terra, a transformação dos meios de trabalho em meios de trabalho utilizáveis apenas coletivamente, a economia de todos os meios de produção mediante uso como meios de produção de um trabalho social combinado, o entrelaçamento de todos os povos na rede do mercado mundial e, com isso, o caráter internacional do regime capitalista. Com a diminuição constante do número dos magnatas do capital, os quais usurpam e monopolizam todas as vantagens desse processo de transformação, aumenta a extensão da miséria, da opressão, da servidão, da degeneração da exploração, mas também da revolta da classe trabalhadora, sempre numerosa, educada, unida e organizada pelo próprio mecanismo do processo de produção capitalista. (MARX, 1996: 380-1)

Evidentemente, não só o Brasil está mergulhado no processo de globalismo, assim entendido como uma tendência do processo histórico de consolidação do capitalismo, apontada por MARX. Toda a América Latina e demais países considerados “em desenvolvimento” pelo Banco Mundial submetem-se aos “senhores” do capitalismo, em troca de financiamento. E estes utilizam os organismos internacionais como FMI, BID, Banco

Mundial, OMC, para difundir programas que lhes convém através dos contratos assinados pelos governantes dos países pobres para garantir financiamento aos seus programas. O neoliberalismo tende, assim, à globalização da miséria.

Os programas ditados pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial já ajudaram a dobrar a brecha entre os países ricos e pobres desde 1960. As transferências de recursos dos países pobres para os ricos chegaram a mais de US\$ 400 bilhões entre 1982 e 1990, o equivalente, em valores atuais, a mais ou menos seis Planos Marshall ‘fornecidos pelo sul ao norte’. (CHOMSKY, 1995: 87)

Isto porque, os países ou regiões pobres que recebem ajuda financeira em forma de empréstimos devem assumir não só o pagamento da dívida e de juros abusivos, mas também as políticas de reforma defendidas por aqueles organismos, que consistem basicamente no compromisso de continuar consumindo produtos, ciência e tecnologia dos centros hegemônicos do capitalismo e oferecer-lhes as condições necessárias para a exploração das riquezas naturais e do homem; mantendo sua posição de país dependente e heterônimo.

No Brasil, diferentes programas e projetos de governo nas esferas federal, estadual e municipal, difundiram, na década de 90, as políticas neoliberais indicadas para a educação pelos organismos financeiros internacionais. É importante ressaltar que os governos locais não são prisioneiros das definições destes organismos, mas aceitaram as proposições e incorporaram os princípios neoliberais em suas plataformas por acreditar nesta ideologia.

O final do século passado deixou suas marcas na educação brasileira através da implantação das políticas difundidas sobretudo pelo Banco Mundial e aceitas pelo poder público local. Como já foi explicitado anteriormente, os processos de implantação de novos programas baseados em novas ideologias não acontece de forma mecânica, sendo que a prática social reproduz ao mesmo tempo em que re-significa, re-modela e contesta as políticas dos governos centrais.

O “pacote” de reforma educativa proposto pelo Banco Mundial (BM) para os países em desenvolvimento, consolidado na Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1990, em Jomtiem, na Tailândia, define o modelo de educação a ser assumido e as prioridades a serem atendidas através dos financiamentos. O que não significa que este modelo seja acriticamente incorporado e reproduzido nestes países, o que seria impossível devido aos

contextos históricos, políticos, sociais e econômicos nos quais as propostas poderão ser desenvolvidas.

No período pós 1994, o Banco Mundial passou a apoiar também políticas no setor social, de alívio da pobreza – que “*têm caráter instrumental, subordinando-se (...) ao objetivo de evitar a emergência de tensões sociais.*” (SOARES, 1996: 30) A educação básica, então, passou a ser vista como um programa de alívio e redução da pobreza uma vez que envolve saúde familiar e colabora com a contenção demográfica. Os programas de alívio da pobreza buscam conter estes conflitos gerados pelas péssimas condições de vida da classe trabalhadora desempregada, garantindo assim que os países em desenvolvimento continuem assumindo a posição de mercados consumidores frente à economia mundial.

O Estado cumpre, sem dúvida, um papel importante na disputa pela manutenção da hegemonia da classe, mas precisa ser compreendido para além disso. É importante ressaltar as reflexões de POULANTZAS ao defender que se deve buscar “*o fundamento da ossatura material do Estado nas relações de produção e na divisão social do trabalho*” (POULANTZAS, 1980: 17), entendendo que o Estado não é produto exclusivo da classe dominante assim como também não é por ela monopolizado, mas que está inscrito na materialidade das condições de organização política e econômica de determinada sociedade.

No modo de produção capitalista os produtores são considerados como trabalhadores livres porque despojados de seu objeto e meio de trabalho, assim como estão estruturalmente separados das relações de propriedade e de posse. Há uma separação, também, entre o Estado e a economia, espaço de reprodução, que encobre o caráter político das relações de produção. Esta separação, de acordo com Poulantzas, constitui o fundamento organizacional da ossatura orgânica do Estado e demonstra sua ligação com as classes sociais e a luta de classes.

O Estado muitas vezes se apresenta como um espaço pretensamente neutro na luta de classes, mas freqüentemente assume o papel de representante das classes dominantes, de organizador em relação a estas classes para reprodução de seu poder, ao mesmo tempo em que produz diferentes discursos dirigidos para as classes sociais distintas, de acordo com as diretrizes das estratégias de poder. Assim, a compreensão das relações entre Estado e a luta de classes na sociedade capitalista não pode ser separada da história de constituição e reprodução desta sociedade. ALTHUSSER (1999) lembra que é equivocado reduzir a idéia de luta de

classes à mera revolta da classe operária contra as condições de exploração capitalista; luta de classes é também a luta da classe dominante para manter as condições de sua dominação.

É fundamental ressaltar que a origem da crise atual não está em elementos isolados como muitos autores, principalmente liberais, querem fazer crer, mas está na própria constituição do capitalismo como modo de produção dominante. Fatos como a crise do petróleo, a queda do Estado de Bem Estar, o desmonte dos grandes sindicatos, entre outros, são expressões desta crise e, por si só, não a explicam.

Os preceitos neoliberais defendem a manutenção de um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas mínimo em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Para isso é necessária uma disciplina orçamentária que garanta a contenção dos gastos com bem-estar, com os serviços sociais, a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho – o que contribui para quebrar os sindicatos – e a realização de reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos.

Desta forma, evidencia-se como o Estado não deixa de ser interventor. Ao contrário, em alguns casos a sua intervenção passou a ser muito mais expressiva, mas de forma diferente e com outros objetivos. Durante o período fordista-keynesiano o papel do Estado se centrava na tentativa de “*garantir alguma espécie de salário social (...) [e] levar os benefícios do fordismo a todos*” (HARVEY, 2001: 133). Agora o Estado tem assumido o papel de “*disciplinar o trabalho e intervir nos fluxos de mercados financeiros, enquanto se torna muito mais vulnerável a crises fiscais e à disciplina do dinheiro internacional.*” (idem, p. 181)

A partir destas reflexões, busca-se compreender as relações entre Estado e sociedade civil a fim de analisar em que medida as mutações no mundo do trabalho e nos organismos governamentais têm causado mudanças na organização do trabalho escolar e nas dimensões que estas transformações têm assumido no interior da escola pública.

As medidas políticas tomadas durante o longo período de governos neoliberais procuraram amoldar a escola pública na intenção de, através de programas e projetos oficiais, realizar uma reforma cultural que re-signifique as idéias de democracia, igualdade real, solidariedade, transformação social, para construir um senso comum favorável aos princípios das políticas neoconservadoras. A iniciativa procura desconstruir o modelo de vida próprio do

período anterior e construir um novo modo de ser, pensar e agir, próprios da sociedade “flexível”.

O neoliberalismo precisa – em primeiro lugar, ainda que não unicamente – despolitizar a educação, dando-lhe um novo significado como mercadoria para garantir, assim, o triunfo de suas estratégias mercantilizantes e o necessário consenso em torno delas. (GENTILI, 1995: 244-245)

Qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório, por ser este um movimento ainda inacabado. Por enquanto, considerando a sua atuação durante quase quinze anos nos países mais ricos do mundo, ANDERSON em suas análises afirma que

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se às suas normas. (ANDERSON, 1995: 22-23)

Neste contexto, a educação e a escola, por sua importância política “estratégica”, passam a organizar-se de acordo com os imperativos do mercado e da livre concorrência, articulando-se organicamente a projetos que transformam a educação em mercadoria, contribuindo consideravelmente com o processo de exclusão social. Vale destacar que a ideologia apresenta a escola como um espaço de neutralidade e são poucos os professores que resistem à ideologia dominante e assumem a dimensão política do trabalho educativo.

As propostas do Banco Mundial em relação à educação têm como categorias centrais para a definição da tarefa educativa (enquanto critérios para a definição de prioridades, concepção de qualidade, etc.) a relação custo-benefício e a taxa de retorno; neste aspecto, a definição de políticas e prioridades de investimento está baseada em uma análise econômica. Contudo, não é possível desconsiderar que foram estabelecidos também critérios culturais, políticos e ideológicos. Constitui-se a partir disso um modelo de escola que procura moldar a questão curricular, a pedagogia, os professores às determinações do mercado.

*“A política educativa encontra-se principalmente nas mãos de economistas”* (IANNI, 1997: 35), com um caráter fundamentalmente economicista, submetendo assim a dimensão pedagógica ao discurso econômico. Esta visão economicista desconsidera a

especificidade da educação, tomando-a como mercadoria e a escola como empresa. É preciso salientar que, embora o aspecto econômico seja essencial nesta concepção política, as dimensões educativas, culturais e sociais também estão presentes, na medida em que os objetivos a serem alcançados incluem a constituição de novos modelos de vida, adaptados ao modelo de produção.

Os documentos do Banco Mundial demonstram uma visão a-histórica de educação, negando a trajetória teórica de discussão político-pedagógica dos países para os quais garante financiamento. O currículo é visto como sinônimo de conteúdos e disciplinas, o que retoma a concepção de educação bancária e reduz a proposta de reformulação curricular à idéia de mudança de conteúdo.

A análise dos programas defendidos e implementados pelo governo, tais como o Exame Nacional do Ensino Médio, os Parâmetros Curriculares Nacionais, o Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná, evidencia a defesa de um projeto específico de sociedade, que se articula às reformas propostas no e pelo movimento de globalismo neoliberal. Um projeto que desconsidera o caráter histórico da realidade e cria contradições e problemas que geram tanto a desigualdade como a desumanidade, através de caminhos que reforçam a seletividade e ampliam as possibilidades de exclusão.

O Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (PROEM)<sup>9</sup>, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, implantado nas escolas estaduais de Ensino Médio do Estado que aderiram a ele a partir de 1996, tem como objetivo processar uma modernização curricular do Ensino Médio no Paraná. Os pressupostos básicos que estão orientando o novo desenho curricular são: “flexibilidade”, “adequabilidade ao mercado de trabalho” e “empregabilidade”.

Segundo o documento que apresenta o programa, expedido pela Secretaria de Estado de Educação, a flexibilidade deverá ser garantida pela oferta de cursos profissionalizantes em módulos. Esta modalidade dificulta a articulação entre as disciplinas e a percepção da totalidade do curso pelo aluno, além de configurar uma formação mais aligeirada dos jovens e secundarizar a apropriação consistente do conhecimento científico.

---

<sup>9</sup> Além da análise aqui desenvolvida, o PROEM será novamente tratado em um capítulo específico desta dissertação, uma vez que se apresenta como um tema central para esta pesquisa e para a compreensão dos rumos do Ensino Médio no Estado do Paraná.

O conceito de flexibilidade é fundamental para a compreensão das mudanças no mundo do trabalho. HARVEY (2001) faz uma análise rigorosa do conceito e demonstra como ele aglutina estratégias de extração da mais-valia absoluta e relativa simultaneamente. A primeira se define pela extensão da jornada de trabalho combinada com o arrocho salarial e a redução nos padrões de vida da população trabalhadora. A segunda se manifesta nas mutações tecnológicas, organizacionais e de mercado que garantem maior produtividade no uso da força de trabalho.

A idéia de flexibilidade é também importante para a compreensão do movimento de *re-territorialização* e *des-territorialização*, ao mesmo tempo, do capital financeiro e da força de trabalho. E ainda, a flexibilidade atingida nos níveis de produção, mercado e consumo demonstra uma autonomia do sistema financeiro em relação à produção real nunca antes vista, o que leva o capitalismo a riscos financeiros também elevados.

A flexibilização, neste sentido, tem conseqüências desastrosas e concorre para a degradação do trabalho e dos trabalhadores, provocando a desregulamentação dos direitos trabalhistas, o aumento da competitividade e fragmentação no interior da classe trabalhadora, a precarização da força de trabalho e das condições de vida da maioria da população, o desmonte dos sindicatos classistas, sob um discurso ideológico que faz parecer que estas situações são inevitáveis. (ANTUNES, 1999: 53)

Por outro lado, a flexibilidade cria possibilidades que não estavam presentes no modelo de sociedade anterior. O maior acesso ao conhecimento, à educação, assim como a própria flexibilidade geográfica, tornam mais difíceis os processos de controle por parte do capital sobre o trabalho, abrindo novas perspectivas de organização e autonomia para a classe trabalhadora. A flexibilidade do capital fictício e os pequenos empreendimentos também abrem espaço, ainda que bastante restrito, para o desenvolvimento de atividades de vanguarda, como é o caso de algumas empresas na área da informática. Em todo caso, estas experiências positivas não têm sido regra nas relações de produção capitalistas.

Assim também os trabalhadores em educação no Estado do Paraná têm sofrido com a precarização das condições de trabalho, que se traduz na inexistência de concurso público desde 1996, sendo bastante alto o índice de servidores na função de professores que são contratados temporariamente através de convênio com a Organização Social chamada

ParanaEducação<sup>10</sup> ou regidos pela CLT. Os contratos estabelecidos entre esta empresa, os professores e o governo estadual desrespeitam vários dos direitos conquistados pelos trabalhadores, além de serem rescindidos ao final de cada ano, deixando os professores desempregados no período de férias escolares e sem perspectivas de trabalho para o ano seguinte.

É importante ressaltar que a atual administração pública estadual, recém-eleita, está organizando a realização de um concurso público para suprir a falta de professores para a rede de ensino. A contratação temporária através da ParanaEducação deve ser extinta assim que os novos professores assumam seus postos de trabalho, o que demonstra uma nova direção política para a atuação do governo estadual.

A agudização da precarização do trabalho instituída pelo governo anterior levou professores e demais funcionários a uma condição de instabilidade prejudicial ao desenvolvimento de seu trabalho, que ficava cada vez mais subordinado às definições da Secretaria de Educação e, portanto, cada vez menos autônomo. Aliados a esta tensão que envolve a preservação do emprego, estão os problemas decorrentes do achatamento salarial e falta de reconhecimento profissional.

O que os jovens (...) parecem pressentir é que a educação lhes é transmitida por pessoas que são, elas próprias, roubadas. Pessoas em má posição. Uma educação afinal perversa, já que indica perspectivas que lhes são (e lhes serão) totalmente fechadas e, o que é talvez pior, que se fecham (e se fecharão) também para aqueles que as ensinam. (FORRESTER, 1997: 78)

A redução do emprego aliada à intensificação, instabilidade e desregulamentação do trabalho, além da utilização de técnicas como a qualidade total, *just-in-time*, times de trabalho, etc. têm sido responsáveis pelo aumento da insegurança, stress e doenças dos trabalhadores decorrentes da atividade laboral. As condições de trabalho que se apresentam são extremamente desfavoráveis à atuação crítica dos trabalhadores, que acabam

---

<sup>10</sup> Em 2001, dos 47.841 cargos docentes na rede estadual de ensino, 19.521 tinham contratos regidos pela CLT e 1.741 pela ParanaEducação. Esta é uma Organização Social de direito privado que se responsabilizou, a partir de 2000, pela seleção e contratação de professores para as escolas públicas estaduais do Paraná. O atual governo desativou a estrutura da organização social no interior da SEED assim que assumiu o mandato em janeiro de 2003.

assumindo e incorporando o discurso da empresa como forma de preservar o emprego. Quanto mais precarizado é o trabalho, maior é a desumanização provocada pela alienação, entendida aqui como a luta do capital para subordinar o trabalho.

Quando se delineiam cenários de novas dimensões, quaisquer que sejam seus conteúdos, é fundamental afirmar que as tendências apontadas não se constituem em irremediáveis destinos, sob pena de, se assim o fosse, estar sendo negada aos sujeitos a construção de sua própria história: tudo estaria previamente determinado, por circunstâncias externas aos sujeitos e de forma inevitável. Os cenários desenham tendências e, neste sentido, indicam que intervenções bem sucedidas podem vir a reforçá-las ou alterá-las, mantendo ou redirecionando os rumos prováveis que se verificarão se nada ocorrer que as modifique. (FARIA, s/d: 18)

Os outros dois princípios utilizados no Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (PROEM), “adequabilidade ao mercado de trabalho” e “empregabilidade”, mantêm estreita ligação com o projeto de regionalização da oferta dos cursos de formação técnica profissional. A proposta de instalar um “*currículo de especialidades adequadas à demanda do mercado de trabalho nos pólos de desenvolvimento do Estado*” (PROEM, 1996: 48) demonstra a falta de perspectiva de futuro do programa, pois as demandas imediatas são expressão de uma situação conjuntural que não pode ser tomada como pressuposto para a organização de um sistema ou rede de ensino, sob pena de falência do mesmo.

Este atrelamento unidirecional da escola ao trabalho se agrava com a intenção de que as empresas participem da gestão político-pedagógica das escolas técnicas para estabelecer o perfil profissional que deve orientar a formação do aluno – isto possibilita a redução da formação escolar à de mão-de-obra (mesmo que qualificada). Neste sentido, o grande fundamental educador é o capital disfarçado sob a categoria mercado de trabalho. Sob o estigma da empregabilidade, o PROEM consegue desviar a atenção de uma questão social mais ampla que por si só explica a impossibilidade concreta desse pressuposto: o desemprego estrutural.

Muitas análises têm sido construídas a respeito da idéia de empregabilidade, que remete aos sujeitos a responsabilidade por manterem-se “empregáveis” num mundo onde as relações econômicas sobrepõem-se às relações humanas. A empregabilidade pode ser compreendida como a versão, para o trabalhador, do princípio de flexibilidade de produção, uma vez que a instauração de relações de emprego mais flexíveis deve ser acompanhada de

uma ideologia que explique e justifique a exclusão. Para o trabalhador assalariado, ser empregável significa

estar disponível para todas as mudanças, todos os caprichos do destino, no caso dos empregadores. Ele deverá estar pronto para trocar constantemente de trabalho. Mas, contra a certeza de ser jogado ‘de um emprego para outro’, ele terá uma ‘garantia razoável’ – quer dizer, nenhuma garantia – ‘de encontrar um emprego diferente do anterior que foi perdido, mas que paga igual’. (...) Imagina-se o grau de profissionalização desses ‘empregabilizados’ (...) A qualidade de peão intercambiável, de nulidade profissional que lhes será conferida. E não se trata, de modo algum, de uma vida de aventuras oposta a uma existência de burocrata, mas da acentuação de uma fragilidade que os deixará ainda mais à mercê. (FORRESTER, 1997: 218-219)

Além das questões de precarização e flexibilização do trabalho, já analisadas, o conceito de empregabilidade carrega consigo a idéia de que os trabalhadores são responsáveis pela qualificação da força de trabalho. Desta forma, o capital transfere esta responsabilidade que, em grande parte, era assumida e realizada pela própria empresa. Hoje é bastante comum que organizações sindicais e movimentos sociais assumam a realização de processos de qualificação dos trabalhadores, sem uma discussão mais aprofundada sobre o assunto e as suas conseqüências. Muitas vezes isso acaba colaborando para a construção de uma visão romanceada e ideológica do mercado de trabalho e das perspectivas para a classe trabalhadora.

Tais políticas têm um caráter extremamente violento, tanto do ponto de vista material quanto simbólico, uma vez que concorrem para o acirramento das desigualdades sociais ao mesmo tempo em que convencem os oprimidos de que são culpados por sua condição de vida, de classe. Neste contexto, a escola tem se constituído num mecanismo de fundamental importância para os interesses neoliberais, muitas vezes assumindo a posição de reprodução ideológica mais do que de resistência. Por isso precisa ser repensada a partir de outras perspectivas.

O sistema educacional tem se organizado de forma a garantir uma formação diferenciada para cada classe social, de acordo com o tipo de formação que se lhe requer. Ao mesmo tempo em que a escola trabalha com o conhecimento e técnicas necessárias para o desempenho da atividade profissional, trabalha também com “regras” fundamentais para desenvolver nos sujeitos a disciplina e subserviência necessárias à dominação de classe. “(...) *a reprodução da força de trabalho exige não só uma reprodução de sua qualificação, mas, ao mesmo tempo, uma reprodução de sua submissão às regras da ordem estabelecida.*” (ALTHUSSER, 1999: 257)

ALTHUSSER defende também a tese de que toda ideologia tem existência material, o que implica dizer que a relação imaginária que constitui a ideologia possui em si mesma uma existência que é material porque se materializa em comportamentos dos sujeitos, nas práticas sociais e profissionais, etc. “*A ideologia existe em um aparelho ideológico material, que prescreve práticas materiais regulamentadas por um ritual material, as quais existem nos atos materiais de um sujeito que age com plena consciência, segundo sua crença.*” (idem, p. 283)

A realidade é, neste sentido, construída dialeticamente, resultado da luta de classes, dos conflitos entre as diferentes concepções de mundo, do movimento que se estabelece entre as diferentes práticas sociais. Então, é fundamental uma análise e revisão rigorosa dos conceitos e objetivos que foram sendo historicamente construídos para a educação escolar. A construção de uma prática de enfrentamento e contestação exige a reflexão sobre os princípios que norteiam os processos educativos escolares e sua transformação.

## 2. Políticas públicas para o Ensino Médio no Brasil

Uma análise das políticas públicas para a educação precisa compreendê-la na totalidade das transformações no mundo capitalista, que ressoam e se fortalecem no processo de disseminação e construção de idéias, conhecimentos, valores, enfim, modos de vida mais ou menos articulados e adaptados ao mundo da produção. As Reformas educacionais da última década não são simplesmente conseqüências do processo de reestruturação produtiva e reorganização do Estado, mas participam ativamente deste processo como condição imprescindível para que as mudanças apresentadas no primeiro capítulo tomem concretude, materializem-se, na vida da população.

É importante salientar que a escola, na sua dinâmica de organização interna e relação com a sociedade, não apenas reproduz os discursos das ideologias dominantes mas também os reelabora, conferindo novos sentidos ao trabalho pedagógico, num processo muitas vezes contraditório, eivado de continuidades e rupturas. Nesta perspectiva, é preciso considerar que as políticas educacionais dominantes nos diferentes momentos históricos não se realizam plenamente da forma como foram concebidas, mas sofrem transformações guiadas pela realidade concreta e pela multiplicidade de concepções que permeiam o espaço escolar.

Mesmo assim, a compreensão dos rumos adotados na Reforma do Ensino Médio no Brasil na última década é fundamental para se analisar a dinâmica das escolas deste nível de ensino, ainda que estas não a incorporem diretamente. Para tanto, é preciso revisitar a história da educação brasileira e estabelecer os nexos entre as políticas que foram sendo elaboradas para este nível de ensino. Nesta trajetória, evidencia-se que o Ensino Médio sempre esteve à margem das prioridades estabelecidas pelos governos centrais, que relegaram a sua expansão e manutenção à iniciativa privada e aos Estados federativos.

A década de 1980 foi marcada, no Brasil, pelo movimento de decadência do regime militar e abertura democrática, o que deu origem a importantes reflexões a respeito dos rumos dados ao ensino e às políticas públicas em geral. Contudo, cabe salientar que, se por um lado a abertura democrática possibilitou a entrada de teorias marxistas e revolucionárias no ideário brasileiro, por outro, não houve real avanço social, político e econômico em

decorrência da falta de um rompimento mais efetivo do governo com as estruturas criadas no período de ditadura, assim como do início das investidas do ideário neoliberal, por meio da aceitação das propostas, principalmente, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Esse caráter conservador é explicado por FERNANDES (1986: 26): “*Não é o governo que pretende impor um ‘retrocesso’. É a estrutura de classes da sociedade civil sob o capitalismo selvagem que não comporta um ‘avanço’.*” Apesar da efervescência democrática, a gestão de governo continuou sob os princípios da burocracia já existente e consolidada, o que fragilizou a crença dos brasileiros na democracia. Não houve alteração real dos mecanismos burocráticos que, enquanto expressão de relações políticas, só podem ser compreendidos a partir dos determinantes econômicos internos e externos. Neste período, o Brasil viveu um processo significativo de crescimento da subordinação do mercado interno às políticas dos países fortalecidos economicamente, pela mediação dos organismos financeiros internacionais.

Muitos autores “*consideram os anos 80 ‘um momento particular da história brasileira’, isto porque a crise econômica, permanente e prolongada, redefiniu os condicionantes da situação social do país*” (SANTOS, 1998: 63) ao mesmo tempo em que redefiniu também as “*formas assumidas de inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho.*” (SANTOS, 1998: 59)

No plano internacional, configurava-se “*um movimento de combate à organização do trabalho como parte importante das estratégias de recomposição do capital empregadas ao longo dos anos 80 nos principais países de capitalismo avançado*” (SANTOS, 1998: 62) – característica fundamental do neoliberalismo. Analisando o mesmo período, TRAGTENBERG (1989) demonstra como, a partir da reorganização do capital, não se mantém simplesmente a ampliação da acumulação, a não ser pela superexploração do trabalho, pela utilização de mecanismos de subtração do poder de organização dos trabalhadores, pela inculcação ideológica dos princípios de administração das grandes empresas.

É importante ressaltar ainda que todas as conquistas no campo social, político e econômico só podem ser compreendidas como respostas do governo às “*pressões dos setores populares, que alcançaram um grau expressivo de organização sobre o poder público*”

(SANTOS, 1998: 66), ainda que todas as transformações tenham sido efetuadas no quadro de uma “via prussiana”, “de cima para baixo”, através de acordos e conciliações entre frações da classe dominante. Este processo contribuiu para a conservação das relações de produção latifundiárias ao lado da dependência ao capitalismo internacional.

*“Essas transformações ‘pelo alto’ tiveram como causa e efeito principais a permanente tentativa de marginalizar as massas populares não só da vida social em geral, mas sobretudo do processo de formação das grandes decisões políticas nacionais”* (COUTINHO, p. 41) e, evidentemente, dos “frutos do progresso”. O processo de fortalecimento, de um lado, e esvaziamento, por outro, dos movimentos populares e organizações de classe é marcado por rupturas e contradições da própria sociedade de classes.

Sob o governo reacionário “pós-ditadura”, o país viu consolidar-se a democracia dos poderosos. O grande êxodo rural aliado ao tipo de geração de emprego e renda urbana contribuiu para a reprodução da pobreza. Mesmo sem grandes índices de desemprego, a instabilidade inflacionária e o fraco crescimento do emprego no setor industrial corroboraram na constituição de um “equilíbrio instável”<sup>11</sup> que não favoreceu em absoluto a elevação do poder de compra dos trabalhadores assalariados.

O fortalecimento da democracia dos poderosos na década de 80, apesar do discurso democratizante, levou o povo brasileiro à frustração política em relação à reconstrução da democracia em diferentes momentos tais como a morte do presidente Tancredo Neves (eleito em 1984), que levou José Sarney (um dos grandes nomes do governo militar) à presidência, fato que explicita a intenção de continuidade da forma de governo anterior.

É importante ressaltar que a incorporação dos princípios neoliberais à política e à economia brasileiras teve grande responsabilidade sobre a não efetivação do processo de redemocratização. Contudo, apesar desta conjuntura internacional totalmente desfavorável à ampliação da democracia real, assim como a assunção dos princípios neoliberais pelo governo brasileiro, os movimentos sociais conseguiram pautar a discussão a respeito das lutas populares e do reconhecimento da necessidade de investimentos públicos nas áreas sociais, garantindo certos direitos, como os que estão presentes na Constituição Federal.

---

<sup>11</sup> Expressão utilizada por SANTOS em sua Tese “As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição”, 1998, p. 65.

No Estado do Paraná, por exemplo, o governo eleito ainda no período de ditadura militar (José Richa – 1983 a 1987) afirmou-se como oposição e realizou ações importantes para a inclusão de discussões progressistas na área de educação, como o início do processo de elaboração de um Currículo Básico com fundamentação teórico-metodológica de base histórico-cultural, a realização de seminários para levar aos professores discussões sobre a dimensão política da educação, a utilização das reflexões de Paulo Freire para compreender as práticas educativas.

Em nível nacional, o processo de instalação da Constituinte absorveu algumas das demandas populares da época e resultou na aprovação de uma Constituição que trouxe maior reconhecimento dos direitos dos cidadãos. Contudo, a falta de recursos públicos e vontade política para a garantia de efetivação destes direitos levou a mais uma frustração da população. Enfim, a Constituição Federal (CF) de 1988 não superou a idéia de democracia formal, de direito e não de fato.

Durante a década de 90 a CF passou a ser chamada de Constituição Cidadã por ter garantido muitos dos direitos que a partir desta década passaram a ser considerados “serviços” oferecidos à população pelo Estado. A CF representou certos avanços também em relação à educação, sobretudo porque definiu a responsabilidade do poder público em todos os níveis de ensino, pela primeira vez na história da educação brasileira. Tomar-se-á para análise, especificamente, as questões relacionadas ao Ensino Médio.

A Constituição estabelece, em seu art. 211, que “*os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio*”. Contudo, o mesmo artigo define que as diferentes esferas do poder público devem organizar-se em regime de colaboração, o que significa uma co-responsabilização da União, dos Estados e Municípios no desenvolvimento e manutenção do ensino.

O art. 208 da CF define os deveres do Estado com a educação. Originalmente, o inciso II deste artigo obrigava o Estado a garantir a “*a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio*”, estabelecendo claramente a meta de expansão da oferta gratuita desta etapa da educação básica, assim como a expansão da obrigatoriedade, o que significaria ampliar do ensino fundamental para o médio a escolarização obrigatória de toda a população.

Esta foi uma das grandes conquistas da CF em relação à educação básica, que não permaneceu por muito tempo, posto que a Emenda Constitucional 14, aprovada em setembro de 1996, modificou, entre outras definições, os incisos I e II do art. 208 da CF. Assim, de acordo com a nova redação do inciso II, o dever do Estado ficou reduzido à “*progressiva universalização do ensino médio gratuito*”. Considerando que a idéia de *universalização*, embora incorpore a noção de atender a todos, substitui no texto legal a idéia antes presente de *obrigatoriedade*, conclui-se que há uma perda significativa para a população em relação ao dever, anteriormente atribuído ao Estado, de estender a obrigatoriedade do ensino e em relação às possibilidades de pressão e cobrança da sociedade civil para que este direito pudesse se efetivar.

Esta alteração não representa mero acaso ou simples descaso com o Ensino Médio, sendo preciso compreendê-la na totalidade das políticas internacionais para a Educação. Como demonstra TORRES (1996) a prioridade conferida ao Ensino Fundamental é decorrente de uma exigência dos Organismos de Financiamento Internacional, que o compreendem como possibilidade de redução da pobreza.

Com a intenção de redefinir a forma de organização das economias dos países subdesenvolvidos para que estes pudessem se constituir em novos mercados consumidores para a tecnologia, bens e serviços produzidos pelos países centrais, o Banco Mundial<sup>12</sup> passou por um processo de redefinição dos eixos que definem os programas e projetos por ele financiados. O Consenso de Washington<sup>13</sup> é o marco do estabelecimento dos novos critérios, que passaram a ser: equilíbrio orçamentário (o que implica em redução de gastos públicos, como as metas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal); abertura comercial (com redução das tarifas de importação); liberalização financeira (abertura do mercado local para o capital estrangeiro); desregulamentação dos mercados domésticos (diminuindo a intervenção governamental sobre as regras de mercado, constituindo o Estado mínimo); privatização das empresas e serviços públicos.

---

<sup>12</sup> Neste texto os termos: Banco Mundial, Banco ou BM referem-se ao mesmo organismo de financiamento internacional.

<sup>13</sup> O Consenso de Washington tratou-se de um encontro realizado em 1989, entre representantes do FMI, BM e BID. A importância do Consenso reside no fato de ter sistematizado as proposições neoliberais destes organismos de financiamento internacional que já vinham sendo colocadas em prática, por meio de uma certa coordenação das ações promovidas.

Vários programas foram implantados com a intenção de garantir a adequação do Estado brasileiro às novas exigências dos organismos de financiamento internacional, sobretudo do Banco Mundial. Apesar das intenções destes organismos, os Estados nacionais se materializam como um espaço de contradições, onde os interesses das classes sociais fundamentais se enfrentam. Assim, os interesses dominantes, em que pese sejam hegemônicos, não se concretizam exatamente da forma como foram planejados e enfrentam as forças contra-hegemônicas que disputam o controle do Estado.

O objetivo central do Banco Mundial com estes programas de alívio da pobreza é minimizar os conflitos gerados pelas péssimas condições de vida da classe trabalhadora desempregada, sem contudo modificar a estrutura da sociedade de classes, garantindo que os países do terceiro mundo continuem assumindo a posição de mercados consumidores frente à economia mundial.

Entre os programas de alívio da pobreza encontram-se as políticas voltadas para a educação, que têm recebido atenção especial dentre os projetos destinados ao setor social. De acordo com os dados fornecidos pelo próprio Banco Mundial, a participação da educação no total dos empréstimos concedidos por esse órgão ao Brasil teve um importante crescimento da década de 80 para 90. No período de 87 a 90, os empréstimos destinados à educação representavam 2% do total; de 91 a 94, passaram para 29%; e chegaram a representar 40% em 1994. (TORRES, 1996)

Estes dados são relevantes na medida em que possibilitam verificar que, após a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (Tailândia), realizada em 1990, durante a qual o Banco Mundial definiu que a educação básica<sup>14</sup> seria prioridade para esta década, houve um incremento significativo no volume de empréstimos destinados a este setor, o que não se verificava anteriormente. A prioridade à educação básica implicou, do ponto de vista dos financiamentos concedidos pelo Banco, na transferência da importância antes dada às construções escolares para outros insumos: livros, capacitação docente, tempo fixo de instrução, etc. Assim, o Banco passou a financiar projetos que valorizassem estes últimos itens, através do investimento numa política setorial que passou a afetar a educação em seu conjunto, em detrimento de programas isolados. É possível afirmar que a interferência do

---

<sup>14</sup> O termo educação básica é utilizado pelo Banco Mundial para designar o período de escolarização que corresponde, na legislação brasileira atual, ao ensino fundamental.

Banco Mundial na educação dos países em desenvolvimento passou a ser muito mais efetiva e eficaz, no que tange ao cumprimento de seus objetivos.

Para analisar o grau de importância destas definições para as reformas do ensino, sobretudo de nível médio, no Brasil, é imprescindível a compreensão da concepção e dos fundamentos que sustentam a perspectiva econômica e educacional adotada pelo Banco. Para tanto, tomar-se-á como referência um documento elaborado e difundido pela BM no início da década passada, logo após a Conferência de Jontiem, que trata sobre educação técnica e formação profissional.<sup>15</sup> Embora o documento escolhido para ser analisado tenha como objetivo estabelecer os critérios de organização da formação profissional, é extremamente elucidativo em relação à educação escolar formal e sua relação com a educação profissional em todos os níveis.

É possível perceber no corpo do documento elaborado pelo Banco Mundial a existência de uma insistente defesa da idéia de fortalecimento da educação geral nos níveis primário e secundário, com o objetivo de melhorar a produtividade e flexibilidade da força de trabalho. Para o Banco, as mudanças tecnológicas e as exigências de outro tipo de qualificação dos trabalhadores, exigem também “*una base de competencias básicas para que el readiestramiento sea eficaz (...) en función de los costos*”. (BANCO MUNDIAL, 1991: 9)

Os termos “*adestramento*” ou “*readestramento*” são utilizados com bastante frequência no documento em questão, como sinônimos de qualificação profissional, compreendida equivocadamente como forma de disciplinamento e possibilidade de intensificação do uso da força de trabalho. Na perspectiva do Banco, a capacitação em campos específicos é mais eficaz quando se apóia numa base de educação geral, que possibilita aumentar a produtividade pois aumenta a capacidade de adquirir novas competências e habilidades durante a carreira.

A compreensão da qualificação profissional como mero adestramento da força de trabalho tem um caráter extremamente violento, tanto do ponto de vista material quanto

---

<sup>15</sup> O documento intitulado “Educación Técnica y Formación Profesional – documento de política del Banco Mundial” foi editado pelo Banco Mundial em maio de 1991, na sua primeira versão em inglês. A edição utilizada nesta análise, em espanhol, data de abril de 1992. Este documento está organizado em seis capítulos: Introdução; Capacitação e desenvolvimento; Fortalecimento da educação primária e secundária; Fomento à capacitação oferecida pelo setor privado; Melhoria da eficácia e da eficiência da capacitação oferecida pelo setor público; A capacitação como complemento das estratégias de equidade; Repercussões para o Banco Mundial.

simbólico, uma vez que concorre para o acirramento das desigualdades sociais – reforçando a dualidade estrutural presente na sociedade e nos sistemas de ensino – ao mesmo tempo em que convence os oprimidos de que são culpados por sua condição de vida, de exploração.

Evidencia-se que a formação dos trabalhadores é pensada como capacitação da força de trabalho exclusivamente em função do desenvolvimento da economia, reduzindo os processos de formação humana à simples formação de mão-de-obra (mesmo que, em alguns casos, qualificada). Na mesma perspectiva excludente e desumanizadora, o emprego é visto como um benefício para o trabalhador e não como resultado de relações desiguais entre as classes, que leva à exploração e expropriação do mesmo.

O documento ora em análise apresenta ainda a compreensão de que, como não há definitivamente emprego para todos, os processos de formação e capacitação também não precisam dirigir-se a toda a população, reforçando assim o princípio de exclusão. A capacitação é vista como algo que deve se dirigir aos trabalhadores para servir ao capital, portanto, quando não serve diretamente ao mercado, a formação da classe trabalhadora é vista como desperdício. Em momento algum os processos de capacitação e acesso aos conhecimentos provenientes dos avanços da tecnologia são vistos como um direito universal, subjetivo e inalienável.

Um dos princípios mais defendidos pelo Banco neste documento é a flexibilidade, principalmente em relação ao conteúdo curricular, à cobrança de taxas e aos processos de certificação das instituições de ensino. A desregulamentação dos cursos de formação profissional, deixando sua organização totalmente ao encargo da iniciativa privada, impossibilita a constituição de um sistema nacional de ensino que articule todos os níveis da educação básica.

Embora o documento defenda esta atribuição exclusiva à iniciativa privada, a organização e realização da formação profissional no Brasil não segue exatamente estas definições, uma vez que várias instituições públicas de ensino, como os CEFETs, as escolas técnicas federais e diversos estabelecimentos estaduais continuam a oferecê-la. Isto reforça a afirmação de que a reforma não se concretiza exatamente como foi planejada, posto que os governos locais interferem e modificam-na, inclusive atendendo a pressões e demandas da sociedade civil.

Ainda que vários cursos estejam em funcionamento em diferentes instituições, é possível afirmar que não existe uma política pública de formação e qualificação de todos os cidadãos, ao mesmo tempo em que os recursos públicos financiam políticas privadas de formação estreita dos trabalhadores, de interesse exclusivo do capital. Ainda que o documento do Banco aponte na direção de que as empresas devam assumir a capacitação de seus empregados, a curto e médio prazo esta qualificação deve continuar sendo subsidiada pelo Estado.

Os novos paradigmas da formação profissional exigida pelo mercado constituem a referência fundamental do Banco Mundial para orientar a estrutura em que deve ser ofertada, vinculando-a à lógica da empregabilidade, flexibilidade, equidade. Todas as orientações do Banco reduzem-se à idéia de atender às necessidades do mercado, tomando-o como referência para definir o conteúdo da capacitação dos trabalhadores e os valores necessários para que eles assumam os interesses do mercado como sendo seus.

Outra questão importante é a referência à gestão compartilhada das instituições de ensino, compreendida como possibilidade de diversificação do financiamento da educação e transferência desta responsabilidade para a sociedade civil. A idéia de gestão compartilhada privilegia o caráter privatista das políticas públicas em dois sentidos: tanto no incentivo às instituições privadas quanto no incentivo da atuação de setores da comunidade junto às instituições públicas.

Os princípios de empregabilidade, flexibilidade, equidade e desregulamentação da educação destinada à classe trabalhadora encontraram eco nas políticas educacionais brasileiras e se materializaram na incorporação destes princípios como conteúdos pedagógicos das Reformas do Ensino Médio e profissional. Dentre os vários documentos oficiais do Ministério da Educação e do Desporto que demonstram a assunção destes princípios, tomar-se-á para análise o Planejamento Político-Estratégico elaborado para o triênio 1995 a 1998.

Este documento é essencial para esta análise na medida em que ele representa o marco de redefinição política das estratégias do MEC para a educação, voltando-se à defesa dos princípios declarados fundamentais na Conferência Mundial de Educação para Todos em Jontiem e posteriormente assumidos como critérios para a concessão de financiamento pelo Banco Mundial.

Apontar os elementos centrais da política definida pelo Banco e assumida pelos governos federal e estadual não significa imputar aos organismos de financiamento internacional toda a responsabilidade pelas reformas em curso e mazelas delas decorrentes. É preciso reconhecer o papel essencial dos estados nacionais neste processo de assunção das políticas propostas, responsabilizando-os pelas decisões e rumos dados à reforma em todos os níveis de ensino. Esta reflexão não pretende pecar pela ingenuidade imaginando que os governos nacionais poderiam rechaçar completamente as exigências destes organismos, e tampouco pretende apontar estes governos como meras vítimas de um processo externo e independente. As reformas ora em análise não seriam possíveis sem a adesão consentida aos propósitos definidos pelo Banco.

Desta forma, o Planejamento Político-Estratégico do MEC para o período de 1995 a 1998 tem importância central no conjunto das mudanças propostas para o desenvolvimento de suas ações. Buscar-se-á demonstrar como os princípios definidos pelo Banco são reproduzidos neste documento, a começar pela prioridade absoluta conferida ao “*fortalecimento da escola de primeiro grau*” (MEC, 1995: 3). O documento prevê planos de ação para o ensino fundamental, médio e superior, para a educação especial e projetos de educação e cidadania que envolvem cultura e esportes. Cabe salientar a inexistência de ações específicas para a educação infantil e para a educação de pessoas jovens e adultas.

Uma das questões enfatizadas no documento é “*a progressiva transformação do MEC num organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e a conseqüente redução de seu papel executivo.*” (MEC, 1995: 4) Mais do que simbólica, a decisão de reduzir o papel executivo de um órgão do poder executivo, como o Ministério da Educação, é a expressão mais acabada do processo de reorientação do Estado, limitando-o, nas áreas sociais, à definição e avaliação de políticas que devem ser colocadas em prática pela sociedade civil. A descentralização da execução é, portanto, apontada como o caminho mais correto para atingir os objetivos traçados pelo MEC.

À concepção do Ministério como uma agência integradora não diretamente responsável pela manutenção e desenvolvimento do ensino, somam-se os princípios definidos para políticas particularizadas para cada nível de ensino. São eles: política de resultados; financiamento; informação (Inep); incentivo à inovação / diversificação.

A política voltada para resultados implica na verificação da qualidade do ensino, entendida como o acesso, progresso e sucesso do aluno na escola. Para o MEC, a busca de qualidade exige a flexibilização das normas e regulamentações a fim de “*estimular (não tolher) a ação dos agentes públicos e privados na promoção da qualidade do ensino.*” (MEC, 1995: 6) Esta forma de conceber uma política que propicie a construção de uma escola de qualidade atende prontamente os princípios de desregulamentação apresentados no documento elaborado pelo Banco Mundial.

A questão do financiamento demonstra a prioridade dada ao ensino fundamental, mas ainda assim o investimento neste nível de ensino aparece como apoio às ações dos estados e municípios, que devem se articular para garantir a transferência dos recursos diretamente para as escolas. O controle sobre a utilização destes recursos será feito através da aferição dos resultados obtidos pelas instituições. No caso do Ensino Médio, o MEC declara a insuficiência de recursos públicos e defende a busca de parcerias para o financiamento e a gestão da rede de ensino.

As parcerias firmadas entre as escolas e diferentes organizações sociais, com o intuito de manter e desenvolver o ensino, têm se concretizado como modelos de privatização da escola pública, levando à venda de produtos e serviços – no caso das escolas profissionais – ou à possibilidade de intervenção direta das empresas e organismos financiadores na gestão e direção da instituição escolar. Esta prática resulta na diminuição concreta de autonomia das escolas, assim como na paulatina diminuição de financiamento público.

Em relação ao ensino superior, o Planejamento Estratégico do MEC define que “*adotará critérios relacionados ao desempenho nas áreas de ensino, pesquisa e extensão para determinar o montante de recursos a serem repassados a cada instituição federal*” (MEC, 1995: 7). À intenção de distribuir de forma discriminatória os recursos públicos aliam-se outras duas questões que colaboram com o processo de abandono das universidades públicas, quais sejam, a implantação da autonomia financeira, que não significa apenas uma autonomia de gestão, mas inclui a idéia de captação de recursos; e a continuidade do apoio financeiro já existente às instituições privadas, sobretudo comunitárias.

Outro princípio apontado no planejamento é a “*obrigação do MEC dispor de um instrumental de informações que forneça permanentemente uma análise de resultados.*” (MEC, 1995: 7) Este princípio está intimamente articulado ao primeiro e reafirma a ênfase nos

resultados, a serem aferidos através de processos de avaliação cujos critérios devem ser estabelecidos com a participação do CONSED, da UNDIME e de entidades que representem as IES, ou seja, uma avaliação a ser definida pelas equipes dirigentes, sem a participação dos sujeitos que serão avaliados.

As informações a serem disponibilizadas para o conjunto da sociedade têm o objetivo central de possibilitar uma conscientização da população a respeito da necessidade do MEC direcionar suas ações para corrigir as ineficiências apresentadas. Assim, as ações do Ministério devem pautar-se nas informações obtidas, ao mesmo tempo em que estas devem justificar aquelas.

A ênfase na necessidade de acesso a informações confiáveis sobre a situação da educação escolar tem feito com que os processos de avaliação tenham maior importância do que o próprio processo educativo. Assim, a própria legislação prevê um sistema nacional de avaliação, que abrange todos os níveis e modalidades de ensino, mas não estabelece a constituição de um sistema nacional de ensino.

CURY, ao analisar os dispositivos da LDB n.º 9394/96, conclui que “*o eixo da avaliação (...) vai da negação de um sistema nacional de educação à afirmação de um sistema nacional de avaliação.*” (CURY, 1998: 76) A legislação, ao incorporar a idéia de priorização dos resultados, confere à União um grande poder sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que, apesar de definir a estratégia de colaboração entre os entes federativos para a organização do ensino, paira sobre a União – de forma centralizada – a incumbência de avaliar todos os níveis de ensino, excluindo a educação infantil.

O quarto e último princípio apresentado no planejamento do MEC é o de inovação. A explicação esboçada para explicar este princípio afirma que as normas legais impossibilitam ações inovadoras nas escolas e, por isso, as escolas mais criativas são as não governamentais. Não há dados que exemplifiquem nenhuma das afirmações tomadas como verdadeiras no corpo do planejamento, o que suscita dúvidas em relação à origem destas informações. Tendo em vista a preocupação demonstrada pelo próprio MEC em relação à confiabilidade dos dados e informações sobre os sistemas de ensino, é de estranhar que não haja nenhuma referência à origem das afirmações feitas no decorrer do plano.

Ainda neste item, o MEC propõe um conjunto de ações que visam à desregulamentação, tais como: “*(1) retirar da Constituição dispositivos que engessam a*

*gestão do sistema educacional; (2) aprovar uma nova lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades; (3) instituir um novo Conselho Nacional de Educação (...).*” (MEC, 1995: 8) Todas essas ações foram de fato realizadas no período subsequente ao plano, mas não sem o enfrentamento de setores da sociedade civil organizada, como no processo de tramitação da LDB aprovada em 1996.

Cabe ainda uma reflexão a respeito do plano de ação específico para o ensino médio. Em relação a este nível de ensino, a missão do MEC foi definida como “*preparar as bases para a expansão do atendimento à demanda e a melhoria da qualidade do ensino.*” (MEC, 1995: 19) O principal problema apontado pelo MEC é a simultaneidade de tarefas assumidas pelo ensino médio, quando se propõe a preparar para o ingresso no ensino superior, formar para a cidadania e habilitar para o mercado de trabalho. A solução apresentada consiste em aumentar a flexibilidade e variedade dos cursos, de modo que cumpram apenas a função de formação acadêmica ou de formação profissional, aumentando a oferta de cursos com caráter terminal e separando “*do ponto de vista conceitual e operacional, a parte profissional da parte acadêmica*” (MEC, 1995: 22).

Um dos grandes problemas que vêm sendo historicamente enfrentados pelo ensino médio é justamente a dualidade estrutural do sistema, que impede uma concepção e um trabalho unitário, reproduzindo a divisão de classes e a exclusão social. A solução planejada pelo MEC atende as exigências já apontadas do Banco Mundial no que tange à desregulamentação e ao não desperdício em relação à formação de jovens que não encontrarão postos de trabalho na área em que foram qualificados, e ao mesmo tempo desconsidera qualquer possibilidade de superação da dualidade, negando a trajetória de discussão pela qual este nível de ensino tem passado desde o final da década de 1970.

Ao propor a separação completa entre formação acadêmica e profissional, já incorporada pelos CEFETs e pelas políticas educacionais do governo do Estado do Paraná, por exemplo,<sup>16</sup> o MEC está contribuindo efetivamente para o acirramento dos problemas causados pela dualidade no ensino médio. Esta forma de organização representa um retrocesso de mais

---

<sup>16</sup> Algumas pesquisas têm demonstrado como as políticas públicas do Estado do Paraná para o Ensino Médio, sobretudo durante o governo Lerner, materializam de forma exemplar as orientações dos organismos de financiamento internacional. Ferretti (2000) analisa os casos do Paraná, Minas Gerais e São Paulo, que promoveram reformas antes mesmo da aprovação da legislação específica (LDB e Decreto 2.208/97).

de cinquenta anos na história da educação brasileira na medida em que praticamente remonta a estrutura de ensino da década de 1940, quando os cursos secundários eram totalmente independentes e dissociados dos cursos de formação profissional.

O planejamento apresenta seis ações básicas a serem desenvolvidas em relação ao ensino médio: (1) redefinição curricular, “*buscando criar mecanismos mais flexíveis de atendimento às demandas do mercado*” (MEC, 1995: 20); (2) avaliação por meio de testes padronizados, o que se concretizou através do SAEB e do ENEM; (3) redefinição de estratégias de gestão, adaptando as escolas ao mercado e estimulando parcerias; (4) criação de mecanismos para garantir o financiamento não público; (5) expansão do ensino à distância; (6) e criação de mecanismos de acesso ao livro didático. Com exceção da última destas ações, todas as outras têm sido implementadas e seus resultados, amplamente divulgados pelos órgãos oficiais, têm sido usados para convencer a população de que esta é a melhor opção para o ensino médio.

As definições de concepção e metas que devem balizar a reforma do ensino em geral e especialmente do médio demonstram a estreita vinculação entre as definições do MEC e do Banco Mundial, atrelando a educação escolar às necessidades do mercado e deixando em segundo plano as preocupações com a formação humana dos jovens que deveriam estar freqüentando esta etapa da educação básica.

Percebe-se que o Planejamento do MEC referente ao primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso teve continuidade no mandato seguinte, uma vez que os princípios políticos e projetos previstos foram mantidos. A análise aqui construída buscou demonstrar a articulação entre as proposições do documento do Banco Mundial e as ações planejadas pelo MEC, sobretudo em relação ao ensino médio.

Importa ressaltar ainda que, embora o plano saliente a necessidade de expansão das matrículas, não estabelece metas, prazos ou quantidade para esta ampliação e tampouco reconhece a necessidade de universalização e gratuidade do ensino médio nas instituições públicas. A omissão em relação a estas questões é sintomática, no sentido de demonstrar a falta absoluta de prioridade do ensino médio dentre as ações desenvolvidas pelo Ministério neste período.

As definições dos organismos de financiamento internacional absorvidas pelo MEC através de seu Planejamento Estratégico (de 1995 a 1998) podem ser percebidas no texto

da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n.º 9394/96, aprovada logo em seguida à Emenda Constitucional 14. É importante apontar alguns elementos que caracterizaram o processo de tramitação da LDB no Congresso Nacional<sup>17</sup>, que durou oito anos de disputa árdua entre interesses sociais, políticos e econômicos divergentes.

Os debates a respeito da nova lei giraram em torno de duas concepções distintas: a defesa intransigente da escola pública e da democratização do ensino, assumida pela sociedade civil, e a defesa de uma perspectiva neoliberal, assumida pelos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Estas duas tendências, opostas, materializaram-se em dois projetos distintos que disputaram acirradamente a preferência do Congresso Nacional. A lei aprovada mantém o espírito do projeto apresentado pelo governo central, embora tenha incorporado muitos dispositivos do projeto defendido pela sociedade civil.

O processo de discussão da LDB aglutinou vários setores da sociedade civil e política em torno dos dois projetos debatidos pelo Congresso Nacional, articulando e contrapondo muitas concepções de educação e de sociedade. Inicialmente, o projeto discutido na Câmara dos Deputados, logo depois da promulgação da Constituição Federal, ainda no final da década de 1980, incorporou a quase totalidade das contribuições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que representava o interesse público. Foram realizados vários seminários temáticos e audiências públicas patrocinados pelo próprio Congresso, o que demonstrou o interesse em debater amplamente a legislação que seria construída.

Com a apresentação de um outro projeto de lei no Senado, por Darci Ribeiro, em 1992, apoiado pelo governo federal, o debate ficou dividido entre a Câmara e o Senado pois os dois projetos tramitaram simultaneamente, cada um em uma das casas. Embora em 1993 o projeto da Câmara tenha sido aprovado e tenha ganhado preferência no Senado, uma manobra regimental possibilitou o seu arquivamento e a aprovação do projeto defendido pelo governo – com alterações importantíssimas, conquistadas pelas pressões da sociedade civil sobre os parlamentares e o poder central.

---

<sup>17</sup> Há excelentes trabalhos que analisam o processo de tramitação da LDB e este trabalho não pretende compilá-los, ao contrário, tomar-se-á para análise os aspectos relevantes para compreensão das questões que sustentam a reforma do ensino médio. A respeito do processo de tramitação e aprovação da Lei n.º 9394/96 é possível indicar as seguintes obras: SAVIANI (2001), BRZEZINSKI (1998), ALVES (1997), APP-SINDICATO (1997), entre outras.

Assim como na elaboração da lei n.º 4024/61, grupos com interesses econômicos divergentes se enfrentaram na disputa pelos recursos públicos a serem investidos em educação. Contudo, a situação e a organização destes grupos se deu de forma muito diferente. No final da década de 1980 e início das discussões da nova lei, o Congresso Nacional, envolto pelas discussões de re-democratização do país, assumiu uma posição favorável à defesa da escola pública empunhada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, restringindo o acesso das escolas privadas aos recursos públicos.

A eleição de Collor para Presidente e, ao mesmo tempo, a mudança do perfil do Congresso Nacional com a eleição de Deputados e Senadores mais conservadores, levou a situação a se inverter e muitos se declararam defensores dos interesses privatistas. Aqui, não só o grupo liderado pelas escolas católicas pressionava para a abertura dos cofres públicos às instituições privadas, mas também e principalmente a grande rede hoje constituída de escolas-empresa, que transformam a educação em mercadoria e prestação de serviço. Desta forma, o texto da lei aprovada mantém os privilégios das instituições privadas, atendendo aos interesses destes grupos que representam as empresas de ensino particular.

Outra questão importante a ser analisada é a centralização das definições do Plano Nacional de Educação assim como de competências e diretrizes para a educação básica, além dos processos de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior. Ainda que estas ações devam ocorrer em colaboração com os Estados e Municípios, são incumbências da União, o que lhe confere grande poder de decisão a respeito dos rumos da educação nacional e de controle sobre os resultados obtidos.

Ao mesmo tempo em que as decisões e a avaliação estão centralizadas, os processos de manutenção do ensino, de execução das ações definidas pelo poder central que serão posteriormente por ele avaliadas, ficaram descentralizados, a cargo dos Estados e Municípios. Deste modo, vários autores<sup>18</sup> analisam esta situação como uma desconcentração de tarefas e não propriamente um processo de descentralização, uma vez que as definições e a avaliação dos resultados permanecem centralizadas.

---

<sup>18</sup> A respeito das discussões sobre descentralização ver SOUZA, Ângelo. A Escola por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba – PR. Dissertação de Mestrado, São Paulo: PUC, 2001.

Cabe ressaltar que o projeto de lei discutido pela Câmara, que incorporou as propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, concebia o ensino médio na totalidade da educação básica, prevendo a articulação entre formação geral e educação tecnológica e politécnica e explicitando as condições para esta articulação. Ainda que o projeto não conseguisse resolver totalmente a questão da dualidade no ensino médio, representava um avanço significativo em relação à indefinição que historicamente se construiu em torno do papel da educação média. Já o projeto de lei apresentado pelo senador Darci Ribeiro, enfatizava uma concepção academicista de ensino, ressaltando os aspectos referentes à preparação para o acesso ao ensino superior, de forma descolada da formação técnico-profissional, esta voltada para o mercado de trabalho.

A lei aprovada, embora tenha assumido a idéia de educação básica, confere maior ênfase ao ensino fundamental – uma vez que é o único nível de ensino obrigatório – em detrimento da educação infantil e do ensino médio. É possível afirmar que a LDB representa claramente a orientação política adotada pelo governo federal na década de 1990, é uma legislação extremamente enxuta, que procura enxugar também os deveres do poder público em relação à educação básica da população – atendendo desta forma os preceitos da ideologia neoliberal.

Apesar das manobras antidemocráticas utilizadas para a aprovação da lei, é preciso compreender este processo como resultado de uma dinâmica social que possibilitou o enfrentamento de concepções antagônicas de educação, ambas presentes no texto final da lei, ainda que não com a mesma força. Nesta perspectiva, é preciso considerar a importância da ação da sociedade civil organizada sobre a sociedade política e, sobretudo, salientar os dispositivos legais que possibilitam avanços concretos, dependendo da forma como forem interpretados e materializados.

Especificamente em relação ao ensino médio, a lei ainda garante a articulação entre formação geral e preparação básica para o trabalho. A Seção IV - Do Ensino Médio apresenta apenas dois artigos, um deles estabelece finalidades para esta etapa da educação básica, articulando as idéias de preparação para a cidadania e para o trabalho com as de aprofundamento e continuidade dos estudos.

Interessa para este estudo destacar o inciso III do art. 35, que estabelece como finalidade “*o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e*

*o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico.*” (Lei n.º 9394/96) Os conceitos utilizados neste inciso não estão explícitos no texto da lei, ou seja, não há qualquer referência sobre o que se compreende por “*formação ética*” ou “*autonomia*” embora estes sejam termos reconhecidamente polissêmicos. Embora não exista nenhuma minúcia, o que seria desejável, a inclusão destas finalidades é essencialmente importante para uma definição da especificidade do ensino médio.

Assim, verifica-se que o art. 35 manifesta de certa forma os embates entre os projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional, pois ao mesmo tempo em que alguns incisos enfatizam a idéia de uma educação humana ampla, voltada para a compreensão do conhecimento e a formação crítica dos jovens, outros enfatizam a adaptação às condições de ocupação no mercado de trabalho, de forma estreita. Desta forma, apesar de todas as discussões e análises construídas nas décadas de 80 e 90, a legislação não conseguiu avançar no sentido de superar o impasse entre atribuir ao Ensino Médio a função de preparar os jovens para o mercado ou de formá-los desinteressadamente. Portanto, a (des)articulação entre educação geral e formação para habilitação profissional nos cursos de nível médio continua polêmica e merece destaque nos debates a cerca da identidade deste nível de ensino. A LDB n.º 9394/96 não conseguiu propor uma solução para a dualidade estrutural que acompanha o ensino médio durante toda sua história.

A lei enfatiza a idéia de preparação geral para o trabalho e cria a possibilidade de profissionalização desde que a formação geral do aluno seja atendida. A LDB é extremamente genérica e não estabelece condições ou regras para que a profissionalização aconteça. A educação profissional foi regulamentada posteriormente pelo Decreto Federal n.º 2208/97.

Seguindo a tradição antidemocrática, após a aprovação da LDB, o projeto de lei para regulamentação da educação profissional (PL 1603/96), que tramitava no Congresso Nacional e encontrava resistências para ser aprovado, foi retirado e transformado em Decreto pelo governo federal. Esta manobra impediu qualquer possibilidade de intervenção na elaboração do documento, uma vez que a definição dos decretos é prerrogativa do poder executivo e, portanto, dispensa consultas ou a atuação dos parlamentares.

Este Decreto representa claramente um retrocesso em relação ao ensino profissional, uma volta aos princípios estabelecidos pelas reformas do ensino das décadas de

1930 e 1940, tanto pela forma como foi concebido quanto pelo conteúdo. Foram criados três níveis: básico, técnico e tecnológico. Os níveis técnico e tecnológico estão respectivamente ligados ao Ensino Médio e Superior, compondo o sistema de ensino regular. Já o nível básico, pode ser oferecido independentemente de qualquer escolaridade anterior ou concomitante, não precisa estar sob controle público, não há previsão de orientação curricular, carga-horária mínima e profissionais especializados para ministrar os cursos, configurando-se explicitamente como uma política pobre para pobres.

Entre os vários problemas que têm sido apontados e analisados por estudiosos desta área, cabe ressaltar aqui a total desvinculação entre o ensino médio de formação geral e a educação profissional de nível técnico. Apesar da necessidade de articulação, uma vez que pode haver concomitância, a organização em módulos e a possibilidade de cursá-los em diferentes momentos e diferentes instituições coroa a total fragmentação do ensino profissional e impossibilita a articulação entre este e o ensino médio regular.

Além da fragmentação pedagógica, é preciso ressaltar que o Decreto n.º 2208/97, ao definir a possibilidade de cursar diferentes instituições de ensino, pode levar um único aluno a representar mais de uma matrícula para o poder público. Este dispositivo pode criar um descompasso entre as estatísticas em relação às matrículas neste nível de ensino divulgadas pelos órgãos competentes e o número real de alunos que freqüentam o ensino médio e técnico.

Cabe ainda considerar que, na medida em que as estatísticas demonstram que não há vagas públicas em número suficiente para atender todos os alunos que concluem o ensino fundamental, a concomitância entre o ensino profissional de nível técnico e o ensino médio torna-se inviável na rede pública, uma vez que exige duas matrículas para o mesmo aluno. Por outro lado, esta possibilidade “legaliza” a idéia do PROEM e do ensino pós-médio. Embora a legislação não indique a utilização deste termo, o ensino profissional de nível técnico regulamentado pelo Decreto 2.208/97 garante a existência de um curso profissionalizante descolado do Ensino Médio.

O Decreto n.º 2.208/97 manifesta a submissão das políticas públicas “nacionais” de qualificação às orientações do Banco Mundial, graduando os níveis de formação profissional de forma a atender as diversas necessidades do mercado, o que leva à

negação de uma concepção curricular integral capaz de possibilitar aos trabalhadores a sua inserção consciente no mercado de trabalho.

Após a aprovação da LDB, que define em seu artigo 9º a necessidade de definição de diretrizes para todos os níveis de ensino, no ano posterior à aprovação do Decreto n.º 2208/97, o Conselho Nacional de Educação discutiu e aprovou, em junho de 1998, o Parecer CNE/CEB 15/98 e a Resolução CEB 3/98, que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCN-EM).

O processo de elaboração das DCN-EM restringiu-se praticamente aos membros do Conselho Nacional de Educação (CNE) e não contou, portanto, com a participação da sociedade civil. O CNE organizou dois momentos de discussão ampliada, dos quais participaram apenas associações e professores universitários convidados. Assim, grande parte da sociedade civil, já organizada desde os debates que deram origem à LDB, ficou excluída deste processo.

A centralização das definições nas mãos dos Conselheiros levou a uma certa neutralização das divergências, uma vez que os diferentes grupos envolvidos com o trabalho pedagógico no Ensino Médio não tiveram espaço para qualquer forma de manifestação. O processo de elaboração das DCN-EM evidencia que a elaboração de políticas públicas para a educação passou a ser *“uma atividade especializada, perdendo seu caráter convocatório para se tornar instrumental de cúpula.”* (CARRETÓN, 1997: 136)

Os textos que compõem o Parecer CNE/CEB 15/98<sup>19</sup> formam um documento extenso, com estrutura e linguagem bastante acadêmicas. De acordo com BUENO, as Diretrizes seguem o modelo adotado pelo *“livro branco”* na Reforma de Ensino Espanhola, *“que reforça balizas internacionais para a educação nos países emergentes”* (BUENO, 2000:

---

<sup>19</sup> O Relatório da Conselheira Guiomar Namó de Mello, aprovado pela Câmara de Educação Básica em 01/06/98, está organizado em 6 itens, alguns divididos em subitens: 1. Introdução; 2. Diretrizes curriculares: o papel do Conselho Nacional de Educação; 2.1. Obrigatoriedade legal e consenso político; 2.2. Educação pós-obrigatória no Brasil: exclusão a ser superada; 2.3. As bases legais do ensino médio brasileiro; 2.4. O ensino médio no mundo: uma transformação acelerada; 2.5. Respostas a uma convocação; 3. Fundamentos estéticos, políticos e éticos do novo ensino médio brasileiro; 3.1. A estética da sensibilidade; 3.2. A política da igualdade; 3.3. A ética da igualdade; 4. Diretrizes para uma pedagogia da qualidade; 4.1. Identidade, diversidade, autonomia; 4.2. Um currículo voltado para as competências básicas; 4.3. Interdisciplinaridade; 4.4. Contextualização; 4.5. Importância da escola; 4.6. Base nacional comum e parte diversificada; 4.7. Formação geral e preparação básica para o trabalho; 5. A organização curricular da base nacional comum do ensino médio; 5.1. Organização curricular e proposta pedagógica; 5.2. Os saberes das áreas curriculares; 5.3. Descrição das áreas; 6. A implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino Médio: transição e ruptura.

13). A perspectiva adotada também é claramente psicológica, em detrimento das demais áreas que sustentam a pedagogia, como a sociologia e a filosofia – mantendo a falta de pluralismo característica das reformas brasileiras.

Assim, o Parecer da Conselheira Guiomar Namó de Mello caracteriza a tentativa de pasteurizar as discussões a respeito do Ensino Médio, adotando a perspectiva propalada pelo Banco Mundial e demais organismos de financiamento internacional. Portanto, o processo de reforma do ensino pode ser considerado conservador tanto por seu conteúdo quanto pela forma como foi construído.

O Parecer CEB/CNE 15/98 apresenta uma concepção de educação humanista, voltada para a administração de conflitos, uma “*educação para a paz*”, coincidindo com as idéias defendidas pela UNESCO. Esta concepção confere à educação um poder que ela não possui de fato, uma vez que a considera instrumento de conquista de uma coesão social, a fim de promover uma harmonização da sociedade.

Este humanismo, que exclui a perspectiva de formação omnilateral em favor da constituição de uma sociedade onde os conflitos e antagonismos sejam submetidos a acordos entre capital e trabalho que os mascarem, configura um ideal educativo que busca a formação de um novo homem, capaz de aprender a viver pacificamente numa sociedade desigual – dividida em classes – e, em muitos aspectos, desumana.

Este discurso humanista desconsidera que a harmonia social é impossível no capitalismo, dada a sua própria constituição. A lógica societal capitalista impossibilita a superação dos antagonismos entre as classes fundamentais, na medida em que a sua estrutura e existência dependem justamente da contraposição entre classes que se diferenciam pelo acesso à propriedade dos meios de produção.

A idéia de adaptação à sociedade e aceitação dos modelos de produção é reafirmada nas reflexões a respeito das relações entre escola de Ensino Médio e trabalho. No texto das DCN-EM evidencia-se a compreensão de que todos

(...) devem ser educados na perspectiva do trabalho enquanto uma das principais atividades humanas, enquanto campo de preparação para escolhas profissionais futuras, enquanto espaço de exercício de cidadania, enquanto processo de produção de bens, serviços e conhecimentos com as tarefas laborais que lhes são próprias. (...) A produção de serviços de saúde pode ser o contexto para tratar os conteúdos de biologia, significando que os conteúdos dessas disciplinas poderão ser tratados de modo a serem, posteriormente,

significativos e úteis a alunos que se destinem a essas ocupações. (DCN-EM, 1998: 45)

Apesar de definir o trabalho como princípio organizador do currículo, de definir trabalho e cidadania como contextos essenciais aos quais devem se aplicar a capacidade de aprender a aprender, as Diretrizes o fazem com o objetivo de que “*o educando possa adaptar-se às condições em mudança na sociedade, especificamente no mundo das ocupações.*” (DCN-EM, 1998, p. 36) Assim, restringe a concepção de trabalho à sua forma na produção capitalista, em última instância, propõe a formação de um exército de reserva, altamente adaptável às situações de exploração. Reduzir a compreensão da categoria trabalho a ocupação, produção de bens e serviços, tarefas laborais, significa desconsiderar o caráter ontológico do trabalho humano<sup>20</sup>.

Meramente instrumentais, pragmáticos, são também os conceitos de desenvolvimento de competências e da capacidade de aprender a aprender, sobretudo porque minimizam a importância dos conhecimentos das diferentes áreas, em favor de conhecimentos práticos, como demonstra o trecho do documento citado acima.

Não podemos nos satisfazer com um discurso pedagógico puramente ‘instrumentalista’, que atribuiria como único alvo para a educação formar espíritos ágeis e personalidades adaptáveis, capazes de respostas ‘flexíveis’ e preparadas para qualquer eventualidade. (FORQUIN, 1993: 20)

A reforma curricular proposta pelas DCN-EM incorpora às diretrizes gerais de orientação para a organização das propostas pedagógicas quatro eixos estruturais, definidores das competências a serem desenvolvidas no Ensino Médio, quais sejam: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver e aprender a ser. Foi elaborada uma matriz de competências com o objetivo de definir quais competências os alunos egressos do Ensino Médio deveriam dominar para atender às demandas do mercado, aproximando ainda mais a formação escolar das exigências da base produtiva.

Isto explica, em certo sentido, porque aprender a pensar não foi estabelecido como um dos eixos nas DCN-EM. Longe de ser uma competência necessária ao processo produtivo, aprender a pensar de forma autônoma é muitas vezes desencorajado.

Porque não há nada mais mobilizador do que o pensamento. Longe de representar uma sombria demissão, ele é o ato em sua própria quintessência. Não existe atividade mais subversiva do que ele. Mais temida. Mais difamada também; e não é por acaso, não é inocente: o pensamento é político. E não só

---

<sup>20</sup> A esse respeito, ver: ENGELS, *Dialética da Natureza* (1991); KOSIK, *Dialética do concreto*. (1995)

o pensamento político. Nem de longe! Só o **fato** de pensar já é político. Daí a luta insidiosa, cada vez mais eficaz, hoje mais do que nunca, contra o pensamento. Contra a **capacidade de pensar**. A qual, entretanto, representa e representará, cada vez mais, nosso único recurso. (FORRESTER, 1997: 68)

As análises feitas por DUARTE situando a pedagogia das competências no âmbito das pedagogias do “aprender a aprender” são de grande importância para a compreensão do seu significado e sua amplitude. O lema “aprender a aprender” é apresentado pelas políticas de reforma educativa *“como uma arma na competição por postos de trabalho, na luta contra o desemprego (...) trata-se de um lema que sintetiza uma concepção educacional voltada para a formação da capacidade adaptativa dos indivíduos.”* (DUARTE, 2001: 6)

Há também uma dimensão adaptativa na teoria das competências, que se evidencia não só nos objetivos enunciados, mas também e sobretudo no processo que resultou na sua elaboração. Cabe ressaltar algumas das questões que marcaram a sua origem: a elaboração da Teoria da Competência deve-se à sociologia do trabalho; as idéias desta teoria foram posteriormente transplantadas para a educação através da elaboração da “pedagogia das competências”, que teve início na França na década de 1980, com a participação de intelectuais da educação, profissionais das escolas e empresas “parceiras” da instituição escolar. Isto explica, em certa medida, o forte atrelamento da pedagogia das competências ao mundo produtivo.

Segundo TANGUY (1997), os documentos oficiais que sintetizam as discussões e reflexões deste grupo heterogêneo – montado pelo Ministério da Educação francês – manifestam certa fragmentação entre princípios e perspectivas que devem orientar a educação escolar e a definição de conteúdos específicos para as áreas de conhecimento. A autora conclui que a pedagogia das competências é resultado de um *“acordo por engano”* (TANGUY, 1997, p. 37), o que significa dizer que não está fundamentada em referências teóricas sólidas e busca a legitimação de certa representação ideológica de mundo.

A Carta de Programas aprovada neste período *“organiza e legitima a passagem de um ensino centrado nos saberes disciplinares a um ensino definido pela produção de competências verificáveis em situações e tarefas específicas e que visa essa produção.”* (TANGUY, 1997: 36-37) A justificativa oficial para a reorganização dos conteúdos utilizando a idéia de competência centra-se na necessidade de atribuir sentido aos conhecimentos

aprendidos na escola. Parte-se do princípio de que as mudanças advindas do mundo do trabalho, com o avanço da tecnologia e da informação, fizeram com que a transmissão de conhecimentos não seja mais privilégio da escola e, em conseqüência, é preciso “dessacralizar” o saber, relativizando a valorização social de certos conhecimentos em detrimento de outros.

Este ideário procura convencer os educadores de que o final do século XX e início do novo milênio inaugurou um novo tipo de sociedade, de comunicação e de acesso à informação que tende a transformar todas as relações humanas já construídas. Alguns intelectuais adeptos deste ideário denominaram-na sociedade do conhecimento. DUARTE (2001) analisa estes discursos à luz da realidade e conclui que isto não passa de uma ilusão, uma vez que o conhecimento, a ciência e a tecnologia são fatores de produção e, enquanto tal, continuam sob a propriedade privada daqueles que controlam os meios de produção na sociedade capitalista.

A análise de TANGUY demonstra que as discussões que deram origem à reforma do ensino na França não foram centradas nos conteúdos das diferentes áreas do conhecimento, o que conferiu certa primazia às competências. Isto se reflete também na definição das modalidades de avaliação dos alunos, que devem demonstrar ter desenvolvido determinadas competências ao final de cada ano ou ciclo de estudos.

Cabe ressaltar que a definição de competências depende de um amplo processo de observação e análise das práticas sociais em que o aluno está ou estará inserido, a fim de verificar de fato quais são as competências que a prática cotidiana exige e que, portanto, deverão ser desenvolvidas na escola. É interessante verificar como PERRENOUD define a necessidade deste processo:

A descrição de competências deve partir da análise de situações, da ação, e disso derivar conhecimentos. Há uma tendência em ir rápido demais em todos os países que se lançam na elaboração de programas sem dedicar tempo em observar as práticas sociais, identificando situações na quais as pessoas são e serão verdadeiramente confrontadas. O que sabemos verdadeiramente das competências que têm necessidade, no dia a dia, um desempregado, um imigrante, um portador de deficiência, uma mãe solteira, um dissidente, um jovem da periferia? (Perrenoud, 2000)

A leitura das DCN-EM demonstra que a idéia da pedagogia das competências foi amplamente absorvida e utilizada pelo CNE, sem contudo expressar qualquer preocupação com este processo detalhado de definição das competências. Percebe-se que a reforma

educativa implantada no Brasil seguiu a tendência indicada por PERRENOUD, de rapidamente proceder à definição de competências, sem um estudo rigoroso da realidade.

Afora isto, é preciso salientar que as noções de competência e dos saberes a ela associados (principalmente saber fazer) estão atreladas a uma visão equivocada de mundo, que preconiza a idéia de que o conhecimento nunca esteve tão acessível como hoje, de que o acesso ao conhecimento foi amplamente democratizado pelos diferentes meios de comunicação. Conclui-se, portanto, que a função da escola não pode continuar sendo garantir o acesso ao conhecimento, posto que este já está supostamente democratizado.

Confirma-se assim a tendência à desvalorização dos saberes disciplinares, dos saberes historicamente construídos pela humanidade e sistematizados nas diferentes áreas específicas do conhecimento. Estes conhecimentos passam a ser vistos como “estoques” de informação que não explicam a realidade e precisam ser relativizados, de acordo com as necessidades e potencialidades de cada sujeito.

Embora PERRENOUD (1997) afirme que a abordagem da teoria das competências não se contrapõe frontalmente à educação de cultura geral, a excessiva importância dada à prática social, compreendida como atividade, em detrimento dos conhecimentos socialmente produzidos pela humanidade, empobrece o conteúdo do trabalho escolar. Esta perspectiva confirma a tendência apontada por GRAMSCI de extinção das escolas “desinteressadas”, compreendidas como escolas de formação geral, voltada para a construção da autonomia moral e intelectual dos jovens. Este tipo de escola volta-se cada vez mais à formação exclusivamente da classe dirigente. GRAMSCI propõe a criação de uma escola desinteressada e unitária para todos, uma escola *“de cultura geral, humanista, formativa, que equilibre equanimemente o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente) e o desenvolvimento das capacidades do trabalho intelectual.”* (GRAMSCI, 1989: 63)

Muito ao contrário das proposições gramscianas para escola unitária, o que se verifica é uma escola cada vez mais cindida e dividida entre um grande número de especializações, construídas à luz das idéias de competências e habilidades, que aparecem reiteradas vezes no texto das DCN-EM. Em consequência da implantação da teoria das competências, verifica-se a continuidade do princípio meritocrático e de exclusão. Se antes a seleção, classificação e exclusão dos alunos se fazia pelos resultados, habitualmente

numéricos, de incorporação de conhecimentos considerados válidos, agora o critério será o desenvolvimento de competências.

O trabalho sistemático e objetivo com o conhecimento, que confere à escola sua característica primordial, passa a ser secundarizado nos currículos. Esta orientação pode ser compreendida no contexto da reforma do ensino europeu, uma vez que há uma tradição de trabalho com conhecimentos de forma enciclopédica e se pretende fazer com que a escola dê mais atenção à prática social. Contudo, no Brasil, não se verifica a mesma tradição. Ao contrário, seria preciso garantir as condições materiais para que as escolas trabalhassem com o conhecimento de forma cada vez mais sistemática e elaborada.

Cabe lembrar a análise de INVERNIZZI ao ressaltar que o enfoque das competências capta muito bem o individualismo e a competitividade crescentes que vigoram nos locais de trabalho, assim como nas relações entre trabalhadores e capitalistas.

Uma primeira implicação decorre da freqüente miscigenação do plano analítico e do plano normativo que encontramos na abordagem da competência. Se, de um lado, no plano analítico, podemos entender que a Teoria da Competência reflete uma tendência objetiva à individualização crescente das relações entre capital e trabalho, produto de múltiplos fatores, mas especialmente do balanço de forças crescentemente desfavorável ao trabalho que se verifica como decorrência da crise capitalista; de outro lado, ao assumir postura normativa, essa teoria **legitima a individualização**, justificando-a nas necessidades de concorrência, e a **reforça**, ao propor formas de obtenção e avaliação das competências individualizadas e individualizantes. (INVERNIZZI, 2000: 5, grifos da autora)

A autora ressalta ainda uma outra característica da teoria das competências, própria da sua utilização nos processos de trabalho, mas que tem se reforçado no âmbito educacional: trata-se da questão comportamental. O enfoque das competências confere grande importância ao “saber ser”, retomando muitas vezes a idéia de que a escola precisa trabalhar com conteúdos atitudinais e disciplinar comportamentos adequados à sociedade flexível.

Cabe ressaltar que os processos de formação humana sempre implicam em questões de conteúdo e forma. Assim, o trabalho escolar não se resume à apropriação do conhecimento, mas a ultrapassa, atingindo a constituição da identidade dos sujeitos em sua totalidade. Ainda que o trabalho de formação das subjetividades dos alunos nem sempre seja realizado de maneira consciente e planejada, ele é inerente ao próprio processo educativo.

Como qualquer outro artefato cultural, como qualquer outra prática cultural, o currículo nos constrói como sujeitos particulares, específicos. O currículo não é, assim, uma operação meramente cognitiva, em que certos conhecimentos

são transmitidos a sujeitos dados e formados de antemão. O currículo tampouco pode ser entendido como uma operação destinada a extrair, a fazer emergir, uma essência humana que pré-exista à linguagem, ao discurso e à cultura. Em vez disso, o currículo pode ser visto como um discurso que, ao corporificar narrativas particulares sobre o indivíduo e a sociedade, nos constitui como sujeitos – e sujeitos também muito particulares. Pode-se dizer, assim, que o currículo não está envolvido num processo de transmissão ou de revelação, mas num processo de constituição e de posicionamento: de constituição do indivíduo como um sujeito de um determinado tipo e de seu múltiplo posicionamento no interior das diversas divisões sociais. (SILVA, 1996: 165)

Nesta perspectiva, a novidade que a Pedagogia das Competências pretende apresentar com a idéia de aprender a “saber ser” não reside na constatação de que a escola trabalha com valores, atitudes, sentimentos, visões de mundo, mas na defesa de que este trabalho precisa ser planejado, consciente e deliberado, a fim de atingir o objetivo de formar os alunos com as competências necessárias à sobrevivência no mundo moderno. Assim como as novas estratégias de gestão do trabalho industrial pretendem capturar as subjetividades dos trabalhadores para utilizá-las a favor do processo de produção, também a Pedagogia das Competências busca, através do trabalho com valores, construir subjetividades adaptáveis ao mundo e à produção flexível. Nesta perspectiva, é possível compreender por que o disciplinamento dos jovens é evocado reiteradas vezes no documento como um dos objetivos centrais do Ensino Médio.

Aliada ao princípio do “saber ser”, e portanto do trabalho pedagógico voltado para a formação das subjetividades, o Parecer ressalta a idéia de *protagonismo* como uma solução para que estes jovens assumam uma posição *responsável* frente à sociedade – neste caso, responsabilidade significa assumir uma atitude conformada e não transgressora. Os projetos de protagonismo juvenil assumem o papel de encampar o trabalho com o “saber ser”, materializando os princípios defendidos pela Pedagogia das Competências, uma vez que estes projetos também investem no comportamento individual dos jovens.

De acordo com o Parecer,

espera-se que a escola contribua para a constituição de uma cidadania de qualidade nova, cujo exercício reúna conhecimentos e informações a um protagonismo responsável, para exercer direitos que vão muito além da representação política tradicional: emprego, qualidade de vida, meio ambiente saudável, igualdade de homens e mulheres enfim, ideais afirmativos para vida pessoal e para a convivência.

Diante da violência, do desemprego e da vertiginosa substituição tecnológica, revigoram-se as aspirações de que a escola, especialmente a média, contribua

para a aprendizagem de competências de caráter geral, visando a constituição de pessoas mais aptas a assimilar mudanças, mais autônomas em suas escolhas, mais solidárias, que acolham e respeitem as diferenças, pratiquem a solidariedade e superem a segmentação social. (DCN-EM, 1998: 50)

A superação da segmentação social, da divisão da sociedade em classes, não depende em absoluto apenas de boa vontade, ações solidárias ou respeito às diferenças. Respeitar diferenças não significa aceitá-las. O texto das DCN-EM mostra-se altamente tendencioso e falacioso, ao procurar legitimar situações de exclusão e desigualdade, imputando aos jovens alunos do Ensino Médio a responsabilidade pela superação do caos social. O princípio da aceitação da diferença acaba “*sendo utilizado para legitimação de uma sociedade desigual, injusta, exploradora e excludente.*” (DUARTE, 2001: 50)

Nesta perspectiva, é possível compreender a idéia de protagonismo juvenil apresentada pelo Parecer como a defesa de que os sujeitos individualmente possuem a capacidade e o poder de transformar a sociedade em todos os seus aspectos, e portanto devem assumir a responsabilidade sobre as necessárias transformações econômicas e sociais. Esta visão idealista pretende conferir aos alunos e à escola responsabilidades que estão muito além das possibilidades concretas de ação, uma vez que desconsidera as condições históricas em que alunos e escolas estão inseridos. É fundamental ressaltar que o processo de transformação social depende da ação dos sujeitos, mas não de forma individualizada. Isto não significa negar a importância da ação dos sujeitos na construção da história. Todos contribuem para as transformações e continuidades ao mesmo em que são constituídos pelas relações sociais.

A Resolução CEB 3/98, em seu art. 3º, inciso I, define que o trabalho pedagógico realizado na escola de Ensino Médio deve “*facilitar a constituição de identidades capazes de suportar a inquietação, conviver com o incerto e o imprevisível*”. Desta forma se revela o objetivo de adaptação comportamental do jovem às condições de instabilidade do mercado, ensinando-o a conter suas inquietações, angústias e, principalmente, qualquer vontade de transformação do mundo.

O mesmo artigo, inciso II, estabelece que o ensino médio deve visar à “*constituição de identidades que busquem e pratiquem a igualdade no acesso aos bens sociais e culturais*”, como se a desigualdade não estivesse atrelada diretamente às possibilidades econômicas de inserção na sociedade capitalista. É possível afirmar que as DCN-EM articulam-se plenamente ao discurso de mercado, que supervaloriza as diferenças individuais,

responsabilizando exclusivamente os sujeitos por seus fracassos e sucessos, pelas possibilidades de inclusão ou exclusão social.

A importância conferida ao protagonismo dos alunos – e também dos professores – poderia ser interpretada como uma tentativa de investimento na formação de alunos com autonomia intelectual e moral. Contudo, a leitura do Parecer e da Resolução na sua totalidade demonstra uma atitude de abandono do poder público em relação às suas responsabilidades com a manutenção do ensino e com as condições de vida da população.

O desenvolvimento da idéia de protagonismo nas escolas de ensino médio busca a construção de novas relações entre professores e alunos, trazendo para o centro do debate o pressuposto da autonomia. Contudo, emerge desta discussão a necessidade de análise da concepção de autonomia adotada pelo Parecer CEB 15/98. No item que explicita as diretrizes para uma pedagogia da qualidade, a relatora relaciona a autonomia dos professores ao compromisso por eles assumido com o trabalho e defende que

a melhor forma de verificar esses compromissos é instituir mecanismos de prestação de contas que facilitem a ‘responsabilização’ dos envolvidos. Alguém já disse que precisamos traduzir para o português o termo *accountability* (LOBO, 1995) com o pleno significado que tem: processo pelo qual uma pessoa, organismo ou instituição presta contas e assume a responsabilidade por seus resultados para seus constituintes, financiadores, usuários ou clientes. (DCN-EM, 1998: 71)

A ênfase na avaliação dos resultados não difere dos documentos elaborados pelos organismos de financiamento internacional e pelo próprio MEC, já analisados neste trabalho, e portanto não causa espanto que a verificação da qualidade do ensino proposta pelas DCN-EM recaia sobre os mesmos mecanismos. O aspecto relevante, neste caso, refere-se à contraposição entre o incentivo ao protagonismo e os limites impostos a este protagonismo pelos critérios estabelecidos pelos sistemas de avaliação. Assim, compreende-se que o governo passa a se constituir um organismo controlador, ao qual as ações realizadas por professores e alunos devem ser justificadas.

Assim, se o objetivo central, oficialmente declarado, das reformas educativas é a busca constante de qualidade, há que se definir claramente o que se compreende por qualidade. Da mesma forma, surge o problema com a falta de explicitação do que se entende por protagonismo. A questão da qualidade, assim como do protagonismo juvenil, não é meramente pedagógica, é sobretudo política.

A avaliação da qualidade do ensino, assim como das atividades desenvolvidas por professores e alunos não é uma atividade simplesmente técnica. Avaliação é sempre política na medida em que implica em um juízo de valor e subsidia decisões, oferecendo informações e argumentos para justificar estas decisões. E, por se tratar de um juízo de valor, não há consenso absoluto em torno do que caracteriza a qualidade do ensino. Assim, a concepção de qualidade adotada pelos documentos que explicitam a política oficial para a educação deve ser criteriosamente analisada, sobretudo quando se defende uma educação que garanta a qualidade para todos, independentemente das regras do mercado capitalista.

Embora a política oficial compreenda a qualidade como um privilégio que deve ser oferecido aos indivíduos empreendedores, merecedores de uma atenção especial, uma perspectiva democrática de educação deve fazer frente a este processo, atribuindo novos significados e novas orientações para as diretrizes curriculares de organização do trabalho escolar.

A diversificação dos tipos de cursos e escolas pode ter uma aparência democrática, como refletiu GRAMSCI a respeito do sistema escolar italiano, uma vez que parece atender as expectativas de diferentes grupos da população, mas não se concretiza como verdadeiramente democrática porque tende “*a criar estratificações internas*” (GRAMSCI, 1989: 88), acentuando as diferenças e a exclusão dos menos favorecidos.

A tendência democrática, intrinsecamente, não pode consistir apenas em que um operário manual se torne qualificado, mas em que cada ‘cidadão’ possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque, ainda que ‘abstratamente’, nas condições gerais de poder tornar-se tal; a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido do governo com o consentimento dos governados), assegurando a cada governado a aprendizagem gratuita da capacidade e da preparação técnica geral necessárias ao fim. (GRAMSCI, 1989: 88)

Assim, quanto mais unitária for a escola, no sentido de oferecer para todos uma formação que lhes garanta o direito, o conhecimento e a possibilidade de se tornarem dirigentes, mais democrática ela será e maior sua contribuição para o processo de emancipação dos homens. Evidentemente, a escola não pode mudar sozinha as bases materiais de estruturação econômica da sociedade. Portanto, uma escola verdadeiramente democrática só será possível numa sociedade verdadeiramente democrática. Mas a educação pode contribuir neste processo de formação humana voltada mais para a emancipação do que para o consumo, caminhando no sentido de transformação da sociedade.

Uma reflexão sobre a Reforma do Ensino exige uma discussão a respeito do sistema de avaliação nacional, uma vez que este é tomado pelo MEC como o maior indicativo dos resultados da implantação das novas propostas de ensino, assim como é instrumento de controle utilizado para apresentar os índices estipulados pelos organismos de financiamento internacional.

De acordo com os objetivos estabelecidos pelo MEC, o ENEM deve “*aferir o desenvolvimento das competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania*”, entendendo que isso significa oferecer referências para “*que cada cidadão possa proceder à sua auto-avaliação*”, para complementar ou servir como alternativa “*aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho*” e “*aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes pós-médios e ao ensino superior.*”<sup>21</sup>

A descrição dos objetivos específicos do ENEM demonstra que a avaliação está voltada para classificar e selecionar os alunos, antecipando-se à concorrência e à competição que se estabelecem nas relações de mercado. A escola acaba tomando para si a tarefa de classificar, selecionar e excluir os futuros profissionais, perdendo de vista sua função primordial enquanto espaço de formação humana, possibilidade de desenvolvimento dos sujeitos de forma omnilateral, em todas as suas potencialidades.

A avaliação do sistema escolar brasileiro é de fundamental importância para construir argumentos que garantam uma discussão séria sobre a qualidade da educação. Contudo, não é possível admitir que uma única possibilidade de aferição, de somente um dos segmentos que compõem a comunidade escolar, possa ser tomada como “*uma imagem realista*” da Educação Básica, como pretende o ENEM. E, tampouco, que esta avaliação esteja voltada para uma classificação e seleção precoce dos estudantes, rotulando-os antes mesmo de encerrarem a escolarização básica.

Segundo a documentação que explica o ENEM, a estruturação do Exame foi concebida a partir das indicações da LDB n.º 9394/96 e dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Mas não se pode desconsiderar que os princípios estabelecidos no ENEM e nos próprios PCN's não são originais na medida em que reproduzem as reformas educativas financiadas principalmente pelo Banco Mundial em outros

---

<sup>21</sup> Informações retiradas do site: <http://www.inep.gov.br/enem/2000/docbas2000/docbas.htm>, acessado em setembro de 2001.

países, inclusive os considerados de capitalismo avançado, ao mesmo tempo em que apresentam contornos definidos pelas condições históricas concretas do Ensino Médio no Brasil e pela orientação política da equipe de governo.

Ainda que seja notável a semelhança entre o que está sendo proposto no Brasil e as reformas educativas na Espanha e na França, por exemplo, que se processaram durante a década de 90, é importante ressaltar que a assunção desta política não é um ato de simples reprodução. Há vários interesses políticos, econômicos e sociais que caracterizam a reforma

do Ensino Médio, apresentando-a como uma medida econômico-administrativa em busca de uma maior integração da educação brasileira às definições dos bancos internacionais.

Cabe ainda uma última reflexão, no sentido de alertar para o fato de que a Reforma do Ensino Médio, da forma como está configurada, não representa transformações na estrutura de ensino ou dos princípios que regem o sistema escolar brasileiro. Antes, ela reflete o que GRAMSCI (1995) chamaria de revolução passiva, na medida em que representa uma estratégia política das classes dirigentes para incorporar demandas das massas e ao mesmo tempo manter a estrutura da sociedade de classes, através da dialética “inovação-conservação / revolução-restauração”.

As Reformas propostas para o Ensino Médio através da legislação aprovada e implantadas na década de 90 no Brasil e no Paraná podem ser compreendidas como um processo de revolução passiva porque articulam dois movimentos opostos e complementares. Ao mesmo tempo em que garantem a conservação das formas de controle sobre o trabalho pedagógico, reafirmando as ideologias de cunho (neo)liberal e o atrelamento do ensino às idéias de mercado, apresentam inovações de cunho metodológico, seguindo as tendências da “moda educativa” internacional e procurando assim atender aos anseios de renovação do ensino nesta etapa da Educação Básica.

A proposição da reforma tem se constituído como uma reação efetiva de frenagem a uma possível transformação gestada no interior na classe trabalhadora, que levaria a reais mudanças “de baixo para cima”. É importante ressaltar que as reformas e propostas oficiais de alteração dos currículos escolares não se efetivam exatamente da forma como foram planejadas, o que implica em reconhecer o poder de ação e reação das escolas e profissionais de ensino, que efetivamente são os responsáveis pela implementação da reforma.

Compreender a organização curricular da escola de ensino médio nesta perspectiva implica em pensar que ela não é construída apenas pelas políticas educacionais e propostas de programas curriculares, mas também e sobretudo pelas ações de professores e alunos. Para além disso, é preciso considerar que ela é mediatizada por metodologias de trabalho, relações de poder, formas de avaliação e outras relações sociais. Assim, as prescrições das políticas educacionais não determinam totalmente os rumos do trabalho escolar, na medida em que o Estado não é o único ator deste processo.

Esta perspectiva de compreensão da reforma educacional confere aos profissionais relacionados ao ensino uma potencialidade de intervenção nas definições e ações desenvolvidas junto aos alunos, que precisa ser assumida por sujeitos que efetivamente se construam como intelectuais orgânicos à classe trabalhadora, comprometidos com as possibilidades de transformação social.

### *3. Desdobramentos da política presente na Reforma do Ensino Médio no Estado do Paraná: O PROEM*

A reflexão a respeito da Reforma do Ensino Médio no Estado do Paraná exige uma análise das condições em que se encontrava o Ensino Médio no período que a antecedeu. Os dados de expansão da matrícula entre os anos de 1985 e 1995, fornecidos pela FUNDEPAR<sup>22</sup>, demonstram que houve um crescimento de 122% no número de alunos matriculados no ensino médio em escolas públicas estaduais, neste intervalo de tempo.

Importa ressaltar que os dados de 1985 já apontavam a rede estadual de ensino como responsável por mais de 74% das matrículas neste nível de ensino, enquanto as escolas federais atendiam apenas 3,8% dos alunos e as privadas chegavam a manter 21,5% das matrículas. O índice de matrículas nas redes municipais não ultrapassou 1% dos alunos de ensino médio, sobretudo porque esta nunca foi a vocação legal dos municípios, que historicamente concentram seus esforços no atendimento das séries iniciais do ensino fundamental.

Em relação às escolas federais, entre 1985 e 1992, não se verifica uma oscilação significativa das matrículas, cujo total permanece entre seis e sete mil alunos a cada ano. Contudo, os dados de 1993 e 1995 demonstram que neste intervalo houve um crescimento importante. De 1992 para 1993 foi registrada uma ampliação tímida das matrículas da ordem de 8% e de 1993 para 1995 a expansão chegou a 42%, um índice bastante elevado considerando que o atendimento feito pelas escolas federais é bastante reduzido. É provável que este incremento no número de matrículas tenha sido causado pela implantação das Unidades de Ensino Descentralizadas do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET-PR) no interior do Estado.

---

<sup>22</sup> A FUNDEPAR (Fundação - Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná) foi fundada 1962, com o objetivo de incentivar e ampliar o Desenvolvimento Educacional do Estado do Paraná. Hoje a FUNDEPAR elabora projetos para a construção de prédios e instalações escolares; desenvolve infra-estrutura para prestação dos serviços educacionais, quanto à manutenção e expansão da rede escolar; é responsável pela aquisição de equipamentos, mobiliário e pela administração da rede física escolar; executa serviços de levantamentos de dados, pesquisas e planejamentos educacionais; capta recursos a serem aplicados em projetos educacionais, entre outras ações.

O incremento significativo do número de alunos de ensino médio na rede estadual, considerando a década de 1985 a 1995, refletiu-se também sobre a distribuição das matrículas segundo a dependência administrativa, fazendo com que, em 1995, a rede estadual fosse responsável por 86% do atendimento e a rede privada, 11%. Mas apenas o crescimento da rede estadual não explica este fenômeno, pois de 1987 a 1993 houve uma redução importante do número absoluto de alunos matriculados em escolas privadas. O decréscimo, que chegou a 19% das matrículas, o que significou 8.902 alunos deixando os bancos das escolas privadas, pode ter sido causado pela crise econômica que o país atravessou no final da década de 80 e início dos anos 90. Esta possibilidade se reforça a partir da constatação de que, depois de 1993, as matrículas voltam a crescer. Cabe ressaltar ainda que em 1995 o número absoluto de alunos das escolas privadas não tinha alcançado o mesmo patamar do número de matrículas de 1985.

Os dados que subsidiaram esta análise estão organizados na tabela abaixo, a fim de que o leitor possa acompanhar a evolução das matrículas neste período nas escolas das diferentes instâncias administrativas, com o objetivo maior de comparar o movimento das matrículas no período anterior e posterior à implantação das medidas relacionadas à reforma do Ensino Médio no Estado.

**Tabela 01 - Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa, no Estado do Paraná, de 1985 a 1995**

Ano	Dependência Administrativa				Municipal	%	Privada	%	Total
	Federal	%	Estadual	%					
1985	7.010	3,9	135.675	74,6	58	0,03	39.209	21,5	181.952
1986	6.179	3,3	140.917	74,8	132	0,07	41.053	21,8	188.281
1987	6.060	3,2	134.942	72,3	188	0,10	45.563	24,4	186.753
1988	6.071	3,0	50.645	75,0	197	0,10	44.065	21,9	200.978
1989	7.476	3,0	197.207	79,5	182	0,07	43.193	17,4	248.058
1990	6.214	2,7	178.561	78,1	236	0,10	43.635	19,1	228.646
1991	6.056	2,6	186.432	78,8	501	0,21	43.590	18,4	236.579
1992	7.710	2,9	217.205	81,7	660	0,25	40.308	15,2	265.883
1993	8.327	2,7	263.274	85,3	282	0,09	36.661	11,9	308.544
1995	1.851	3,4	302.017	85,9	195	0,06	37.675	10,7	351.738

Fonte: FUNDEPAR / SIE – 1985/1993  
CENSO ESCOLAR – 1995

Nota: Os dados referentes às matrículas do ano escolar de 1994 não estavam disponíveis.

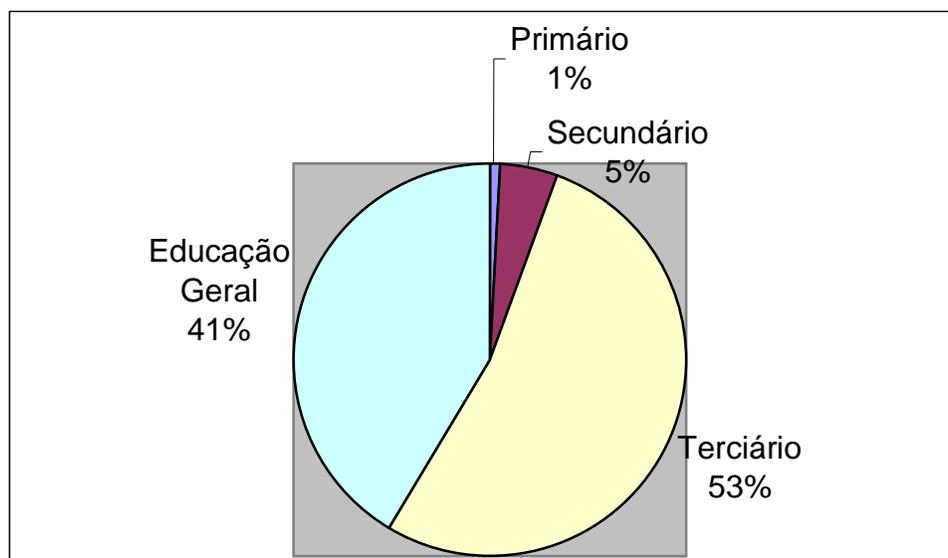
Assim como no âmbito federal, a expansão do Ensino Médio no Estado do Paraná realizou-se de forma desorganizada, sem planejamento e sem o correspondente investimento em infra-estrutura. Em 1996, para embasar o programa que deu origem à Reforma do Ensino Médio, a Secretaria de Estado da Educação (SEED) explicava a situação que levou à expansão quantitativa desordenada deste nível de ensino.

O crescimento da oferta de Ensino Médio na rede estadual respondeu a movimentos e pressões desordenados. Lideranças políticas locais pressionaram a administração estadual para expandi-la rapidamente em diferentes pontos do estado. A exigência de educação fundamental para o ingresso no mercado de trabalho, mesmo em tarefas de baixa qualificação, gerou crescente procura do ensino supletivo para conclusão da escolaridade obrigatória. Os egressos do supletivo tornaram-se demandatários potenciais de Ensino Médio, somados ao aumento dos concluintes de 8ª série do ensino Fundamental regular. (PROEM, 1996: 8)

A explicação oficial, embora faça referência a questões centrais para a compreensão da situação do Ensino Médio no Estado, não analisa que a falta de uma política pública responsável e adequada foi o entrave fundamental para a expansão qualitativa do ensino. Não se pode subestimar a importância de fatores externos, como as exigências do mercado de trabalho, mas a pressão intra-sistêmica provocada pelo aumento do número de alunos que passaram a concluir o ensino fundamental regular e supletivo poderia ter sido prevista e planejada.

Outra característica marcante do Ensino Médio no Estado no final deste período que antecede a Reforma é a concentração das matrículas nos cursos de formação profissional, em detrimento da educação geral. De acordo com as informações da SEED, no último ano apresentado na Tabela 01, dos 351.738 alunos matriculados no Ensino Médio regular – diurno e noturno – no Estado do Paraná, 205.841 alunos, quase 60%, freqüentava cursos de formação profissional voltados à habilitação para diversos setores da economia. Destes 205.841 alunos, 90% estava matriculado em cursos dirigidos para o setor terciário, sendo que grande parte das matrículas concentrava-se nos cursos de magistério e contabilidade. Os dados do Gráfico 01 demonstram a situação das matrículas em relação aos cursos de formação profissional ou educação geral no ano de 1995.

Gráfico 01 - Matrícula inicial total do Ensino Médio regular, segundo a natureza dos cursos voltados para os setores da economia, no estado do Paraná, em 1995.



Fonte: SEED – DESG

Estes dados referem-se às matrículas em escolas mantidas por todas as dependências administrativas, portanto não se limitam apenas às escolas estaduais. Mas são de grande importância porque demonstram que um ano antes do início do processo de divulgação e implementação da Reforma do Ensino Médio no Estado do Paraná, que teve como uma de suas principais consequências o fechamento dos cursos profissionalizantes mantidos pelo poder público estadual, a grande maioria dos alunos buscava a formação profissional, sobretudo ligada ao setor terciário da economia.

A opção dos jovens alunos do Ensino Médio por cursos de formação profissional manifesta a inquietação com a terminalidade dos estudos e a necessidade de inserção no mercado do trabalho, sobretudo em tempos de desemprego estrutural, que já se materializava como um dos grandes problemas sociais na década de 90. Porém, a escolha destes jovens, que muitas vezes não fizeram uma opção de fato, mas foram levados à profissionalização pelas condições concretas de vida, não pode ser utilizada como único critério para a defesa de continuidade da profissionalização.

A partir de 1996 as escolas foram levadas a cessar as matrículas para os cursos de formação profissional, garantindo apenas aos alunos já matriculados o direito de concluir seus

estudos. Embora o programa da reforma fosse mais complexo e incluísse várias ações e projetos que seriam desenvolvidos pela SEED e pelas escolas, a sua face aparente restringiu-se, no primeiro momento, à forma autoritária de fechamento dos cursos profissionalizantes.

A análise da Reforma do Ensino Médio exige certo detalhamento a respeito do documento<sup>23</sup> síntese do Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (PROEM)<sup>24</sup>, posto que este documento reúne os princípios que orientaram as mudanças no investimento, na organização, na direção de expansão das matrículas e, sobretudo, na concepção que norteia o ensino. Algumas análises já foram construídas em relação ao PROEM (TAVARES, 1999; SILVA, 1999; BARROS, 1998; DEITOS, 2001) e serão tomadas como referência para este trabalho.

O PROEM é resultado de um acordo entre o Governo do Estado do Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que é responsável por uma parcela significativa do financiamento necessário para a execução do programa, previsto inicialmente para durar cinco anos, a partir de 1998.

É preciso esclarecer que, embora a política de crédito do banco se autodenomine “cooperação técnica”, efetiva-se por empréstimos do tipo convencional (...). Integram a dívida externa do país, acarretando os mesmos encargos financeiros, além das condicionalidades políticas e rigidez das regras de prestação de contas. Seguem o modelo de co-financiamento, em que o banco participa com cerca de metade do custo do projeto e o país com a outra metade, denominada “contrapartida”. Neste caso, o banco não empresta diretamente, mas ressarcie o país pelos gastos realizados, segundo cronograma anual, acordado previamente. Embora a contrapartida nacional deva corresponder à metade do custo do projeto, a experiência dos acordos mostra que essa participação pode chegar a mais de 70%, significando que a maior parte dos recursos vem do próprio governo federal ou dos estados, conforme o caso. (FONSECA, 2002: 150)

Cabe ressaltar que o programa foi previsto e sua implantação foi inaugurada antes mesmo da aprovação da LDB n.º 9394/96 e do Decreto Federal n.º 2208/97, que definem as diretrizes para o ensino médio e a formação profissional em nível nacional. Assim, a Reforma

---

<sup>23</sup> O documento que apresenta o PROEM, está organizado em seis itens. Na introdução a SEED apresenta os princípios e a forma de articulação do programa com a política educacional do Estado. No item 2 o documento faz uma análise da situação do Ensino Médio no Paraná antes da Reforma. O item intitulado “Descrição Geral do Programa” apresenta os três subprogramas que compõem o PROEM: melhoria da qualidade do ensino médio; modernização da educação técnica profissional; fortalecimento da gestão do sistema e seus componentes. O item 4 apresenta um organograma da gerência e de execução do programa. As duas últimas partes do documento apresentam a origem e destino dos recursos financeiros e um cronograma físico de implantação do programa.

<sup>24</sup> O documento oficial que apresenta o PROEM, foi disponibilizado apenas em versões preliminares. A versão utilizada para fins deste estudo foi impressa em junho de 1996.

desconsidera o contraditório processo de elaboração da LDB e do Decreto, eivado de discordâncias, polêmicas e disputas entre concepções divergentes de educação. Embora o documento do PROEM afirme considerar os estudos e proposições elaboradas para a LDB, não assume claramente sua proximidade com a concepção de educação presente nas primeiras versões do projeto apresentado no Senado por Darcy Ribeiro, do qual tira a idéia de curso pós-médio – que não existe no texto da lei aprovada.

Antecipando-se ao âmbito federal, a política educacional do ensino médio do Governo do Paraná estabeleceu como diretrizes um melhor atendimento às exigências das novas formas de organização social e do trabalho e aos requerimentos dos avanços tecnológicos, ao mesmo tempo em que se adianta em adaptar-se aos novos marcos legais. A eliminação das habilitações profissionais isoladas dentro do ensino médio, o fortalecimento da educação de formação geral e a criação de Complexos Técnico-Educacionais, de nível Pós-Médio, aproveitando a capacidade já instalada no estado, estão entre as estratégias mais importantes dessa política. (PROEM, 1996: 13)

Estas estratégias consideradas fundamentais foram organizadas em três subprogramas: Melhoria da qualidade do ensino médio; Modernização da Educação Técnica Profissional; e Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional. Para cada um destes subprogramas foram pensados projetos e atividades para que fosse possível atingir os objetivos enunciados, ao final da implantação do programa.

Em relação aos projetos e atividades planejados, cabe ressaltar aqueles que melhor expressam a concepção do programa e que, potencialmente, poderiam ter maiores impactos no trabalho pedagógico no interior da escola. O primeiro subprograma prevê a melhoria da qualidade do Ensino Médio, que é traduzido como melhoria da qualidade da Educação Geral.

O documento que apresenta o programa informa que o ensino fundamental também deverá ser beneficiado com este projeto, pois a qualificação e formação de professores para 1ª a 4ª séries em nível pós-médio também estavam sendo previstas, inclusive com a instalação de Complexos Técnico-Educacionais para formação de professores (COMTED). Embora a formação de professores estivesse planejada, foi extinta como os demais cursos de formação profissional, sem que haja uma perspectiva concreta para voltar a ser ofertada, sobretudo porque a estrutura dos cursos foi desmontada depois da cessação das matrículas.

Além disso, o projeto pretende adotar “*um novo modelo de Estabelecimento de Ensino Médio juntamente com as séries de 5ª a 8ª do Ensino Fundamental, quando a união*

*dos dois níveis se justifique em função da demanda e do critério de eficiência.”* (PROEM, 1996: 17) Este novo modelo já está praticamente implantado, tendo em vista que o processo de municipalização<sup>25</sup>, desde o início dos anos 90, tem se ocupado de desmembrar o Ensino Fundamental, deixando as séries iniciais sob a responsabilidade dos municípios. Importa ressaltar que o critério apontado pelo programa desconsidera plenamente as questões pedagógicas e a necessidade de unitariedade do Ensino Fundamental, indicando apenas o atendimento à demanda e a eficiência como aspectos a serem analisados para a organização destes estabelecimentos.

O desenvolvimento de um novo desenho curricular também é apresentado como um aspecto fundamental do programa, sendo que os currículos das escolas de Ensino Médio deveriam passar a ser norteados por competências cognitivas e sociais, seguindo a tendência à incorporação da pedagogia das competências antes mesmo desta concepção ser integrada à política oficial através da Resolução CEB/CNE n.º 3, de 26 de junho de 1998, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. A partir da aprovação das Diretrizes, entre os anos de 2000 e 2002, a Secretaria de Estado da Educação passou a exigir que as escolas de Ensino Médio adaptassem seus projetos pedagógicos incorporando as idéias da pedagogia das competências. A organização do currículo e os planos das disciplinas de Ensino Médio deveriam prever as competências e habilidades a serem desenvolvidas junto aos alunos.

Embora o PROEM indique a necessidade de desenvolver competências cognitivas e sociais, e em que pese a concepção desta orientação pedagógica, as áreas do conhecimento não são tratadas com isonomia. O programa prevê a existência de assessoramentos para os professores das áreas de Matemática, Física, Química e Biologia, com equipes volantes que atenderiam várias unidades escolares. Percebe-se que não há qualquer referência a assessoramentos para as áreas de linguagens e ciências humanas, o que demonstra a falta de preocupação com estas áreas de conhecimento. Cabe ressaltar que a política de organização de assessoramentos, aparentemente voltados para a metodologia de ensino e utilização de recursos didáticos, portanto restritos a técnicas de ensino, substitui a qualificação e formação continuada dos professores.

---

<sup>25</sup> A respeito deste processo, há vários estudos que podem ser consultados: SANTOS, Jussara. As políticas governamentais para o ensino fundamental no estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição. São Paulo, 1998, Tese (Doutorado em Educação) FEUSP. LOCCO, Leila & ZABOT, Nircélio. Política de municipalização do ensino de 1º grau no Paraná. Curitiba, s/d. (mimeo). Além de materiais produzidos pelo IPARDES.

Relacionada à redefinição curricular e às assessorias, encontra-se a questão da interdisciplinaridade, que se revela no documento como a busca de novos princípios e novas formas de organização do conhecimento, sem que haja uma explicitação do conceito que está sendo utilizado para interdisciplinaridade e de quais seriam estes novos princípios. Pairam muitas dúvidas em relação a estas questões, sobretudo a respeito da compreensão do papel do professor, que poderia ser interpretado como um profissional polivalente, no sentido de assumir, simultaneamente, o trabalho com várias áreas do conhecimento para efetivar a idéia de multidisciplinaridade, presente no texto do documento da SEED.

Percebe-se também grande ênfase nas questões técnicas e físicas em detrimento das pedagógicas. Ao concordarem em aderir ao PROEM, as escolas estaduais passavam por um processo de reforma física, que na maioria dos casos restringiu-se à pintura e, em alguns casos, construção de uma nova fachada. Há grande preocupação com a otimização do quadro de recursos humanos, com a proposição de modificar a relação entre número de alunos por professor, aumentando de 20 para 36 até o final da implantação do programa, o que significa um aumento de 80%. Há ênfase, também, na questão tecnológica, que se resume à instalação de microcomputadores das escolas.

Outra questão bastante presente no documento é a intenção de estabelecer parcerias entre as escolas, a SEED, as Instituições de Ensino Superior e empresas privadas interessadas. Estas parcerias se traduzem na proposta de autonomia pedagógica das escolas para desenvolver projetos, experimentações, investigações, tais como o *Projeto Novas Experiências de Aprendizagem nas Escolas*, que previa a seleção de 300 projetos que seriam desenvolvidos com financiamento público. As experiências consideradas exitosas seriam divulgadas para servirem de modelo para outras escolas, como sugere o Banco Mundial em seus projetos.

Outros projetos que seriam incentivados, de acordo com o documento, deveriam ser os que promovem o desenvolvimento da competência profissional dos professores, como o *Vale Ensinar e Vale Saber*, que se pautam sobre a idéia de premiação de alguns profissionais. Estes projetos têm um caráter competitivo e individualizante, que mascara a necessidade de formação permanente, como por exemplo, através da hora atividade.

A idéia de competitividade se manifesta também na intenção de adotar um processo de monitoramento e avaliação de rendimentos e resultados da proposta curricular

implantada, como insumo para estabelecer mecanismos de aperfeiçoamento. A avaliação centrada em resultados e não no processo de ensino aprendizagem tem suas origens na preocupação com a produtividade e na utilização do modelo empresarial para gerir a educação.

De acordo com o atual chefe do Departamento do Ensino Médio da SEED, a gestão anterior preocupou-se em demasia com a realização das avaliações de resultado, em detrimento de discussões sobre a concepção destas avaliações e da análise das condições que geraram tais resultados. Assim, as avaliações podem indicar situações que merecem a intervenção da SEED, mas não de forma cabal, posto que os critérios e os mecanismos utilizados são considerados tecnicamente neutros, como se não houvesse um aspecto político na sua definição. As avaliações englobam tanto as ações realizadas pela SEED, como os cursos destinados aos professores, quanto as realizadas pelas escolas, por meio de provas de rendimento dos alunos.

As provas que avaliam o rendimento dos alunos são muito parecidas com as elaboradas para o ENEM, com a diferença de que as perguntas que as compõem não são divulgadas. O relatório da avaliação apresenta apenas uma análise das respostas dos alunos do Ensino Médio, sem apresentar as perguntas que lhes foram feitas, o que dificulta sobremaneira a análise dos resultados obtidos. A utilização de avaliações com esta concepção atende as exigências do BID, embora seja questionável do ponto de vista da efetividade dos resultados, uma vez que não há preocupação com o processo.

O segundo subprograma apresentado pelo PROEM é a Modernização da Educação Técnica Profissional, que tem como sua principal característica a oferta apenas em *nível pós-médio*. Embora a legislação não indique a existência deste nível de ensino, como já foi apontado neste trabalho, a Reforma do Ensino Médio no Estado do Paraná instituiu a sua existência, que já foi incorporada pelos estabelecimentos de ensino e pela linguagem dos profissionais e da população atendida.

O programa previa a criação de 11 Complexos de Educação Técnica Profissional (COMTEC) voltados para a demanda do mercado de trabalho local nos pólos de desenvolvimento econômico do Estado, substituindo a oferta dos cursos profissionalizantes nas diferentes escolas públicas estaduais. A idéia de regionalização da oferta pauta-se sobre a intenção de atender as necessidades e vocações do mercado em cada região, o que significa oferecer a formação profissional requerida pelo mercado local.

A explicação para este atrelamento unidirecional da escola ao mercado se mantém sobre dois aspectos principais: o primeiro diz respeito à falta de produtividade quando o sistema escolar forma profissionais em demasia, que não serão absorvidos pelo mercado, pois o investimento nesta formação é compreendido como desnecessário e portanto se manifesta como desperdício. O segundo aspecto apresentado pelo documento consiste na defesa de que a oferta pulverizada não garante a qualidade dos cursos ofertados, uma vez que estão à mercê das condições locais, nem sempre favoráveis.

O processo de regionalização da oferta pode provocar a restrição do acesso aos cursos de formação profissional que, antes da Reforma, estavam atendendo à maioria dos alunos do Ensino Médio. Segundo o documento que apresenta o PROEM, em 1995 havia 185.718 alunos matriculados em cursos profissionalizantes nas escolas públicas estaduais. A previsão do programa reduz o número de vagas para apenas 13.000, considerando a capacidade máxima de todos os Complexos que deveriam ser constituídos.

A redução do número de vagas para estes cursos manifesta um intenso processo de restrição do acesso à formação profissional, mesmo para os egressos do ensino médio, uma vez que o total de vagas que deveria ser ofertado não chega a 5% do total de concluintes do Ensino Médio regular. Esta redução de matrículas para a formação profissional encontra respaldo nos documentos que definem a política do Banco Mundial, onde se evidencia a idéia de que a educação geral é economicamente mais adequada para o estado pois remete ao mercado a responsabilidade pelo treinamento do futuro trabalhador.

Para definir as áreas em que os novos cursos em nível pós-médio seriam criados, o programa prevê a necessidade de um projeto de estudos de demanda regional que deveria indicar o perfil dos profissionais mais necessários em cada região do Estado. O *Relatório do Diagnóstico, Análise e Perspectivas da Articulação do Sistema de Ensino Médio Paranaense com o setor produtivo, enquanto absorvedor da mão-de-obra*<sup>26</sup>, de junho de 1998, foi desenvolvido com o objetivo de analisar as relações entre o sistema de ensino e o setor produtivo a fim de apresentar informações importantes para as definições técnicas e políticas que envolvem o Ensino Médio no Estado do Paraná.

---

<sup>26</sup> Pesquisa realizada por solicitação da SEED, aglutinando interesses que envolvem o PQE (Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná), o PROEM e o CITPAR (Centro de Integração de Tecnologia do Paraná).

Um dos princípios básicos na organização do PROEM é a empregabilidade, daí a importância deste tipo de estudo que analisa as relações entre a formação escolar dos alunos e sua inserção no mercado de trabalho. De acordo com o documento da SEED, a intenção central destes estudos é a modernização curricular dos cursos profissionalizantes “*tendo em vista sua flexibilidade, adequabilidade ao mercado de trabalho e às necessidades de emprego dos alunos jovens e adultos.*” (PROEM, 1996: 52) Contudo, tendo em vista a totalidade da Reforma, julga-se que, da forma como tem sido utilizado, o conceito de empregabilidade atende em menor grau as necessidades dos alunos e em maior grau as expectativas das empresas, face às novas exigências do mundo produtivo.

A idéia de empregabilidade é concebida como uma característica ou competência que o sujeito deve adquirir e, em conseqüência, a escola deve possibilitar. Nesta perspectiva, a condição de trabalhador empregável pode ser conquistada por meio da adequação dos cursos de formação geral e profissional às exigências do mercado de trabalho.

A denunciada “inadequação” é um pressuposto que justifica a continuidade da política educacional atrelada aos interesses econômicos e políticos locais e nacionais, articuladas aos interesses internacionais. Reforça-se o caráter da educação como “promotora” do desenvolvimento e como via de ascensão social, por meio da promoção da empregabilidade. (DEITOS, 2001: 262)

A proposta de instalar um “*currículo de especialidades adequadas à demanda do mercado de trabalho nos pólos de desenvolvimento do Estado*” (PROEM, 1996: 48) demonstra a falta de perspectiva de futuro do programa, pois as demandas imediatas são expressão de uma situação conjuntural que não pode ser tomada como pressuposto para a organização de um sistema ou rede de ensino, sob pena de falência do mesmo.

Este atrelamento unidirecional da escola ao trabalho se agrava com a intenção de que as empresas participem da gestão político-pedagógica das escolas técnicas para estabelecer o perfil profissional que deve orientar a formação do aluno – isto possibilita a redução da formação escolar à de mão-de-obra (mesmo que qualificada). Sob o estigma da empregabilidade, o PROEM consegue desviar a atenção de uma questão social mais ampla que por si só explica a impossibilidade concreta desse pressuposto: o desemprego estrutural.

Muitas análises têm sido construídas a respeito da idéia de empregabilidade, que remete aos sujeitos a responsabilidade por manterem-se “empregáveis” num mundo onde as relações econômicas sobrepõem-se às relações humanas. A empregabilidade pode ser

compreendida como a versão, para o trabalhador, do princípio de flexibilidade de produção, uma vez que a instauração de relações de emprego mais flexíveis deve ser acompanhada de uma ideologia que explique e justifique a exclusão.

A modernização curricular, concebida como ação indispensável para esta adequação dos cursos de formação profissional, apresenta alguns elementos que seriam posteriormente incluídos na legislação federal específica, como a organização das áreas de conhecimento ou disciplinas em módulos de ensino. Esta atende aos princípios de diversificação e flexibilização dos currículos, mas recai sobre o problema de fragmentação da formação dos alunos. Esta fragmentação, entretanto, pode ser menor do que a possibilitada pelo Decreto Federal n.º 2208/97 pois não há menção à realização de diferentes módulos em diversos estabelecimentos de ensino.

A preocupação com a modernização dos currículos e com o atendimento das necessidades do mercado materializa-se também na idéia de que as propostas curriculares dos cursos de formação profissional devem ser construídas a partir de *“insumos conceituais e práticos providos por profissionais com “expertise” na área”*. (PROEM, 1996: 52) A importância conferida ao profissional expert alia-se à concepção de ensino por competências; assim o profissional que atua na área poderia contribuir com a indicação de quais seriam estas competências.

O terceiro e último subprograma que compõe o PROEM refere-se ao Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional. Neste item as questões que podem ser consideradas mais relevantes são as propostas de gestão administrativa e financeira e a concepção de autonomia das escolas.

A análise das ações que envolvem a gestão administrativa e financeira das escolas previstas no documento demonstra que o principal componente deste subprograma é a participação e o apoio do setor produtivo privado e da sociedade civil. O programa indica a necessidade de comunicação entre escolas, empresas e sociedade civil a fim de construir mecanismos de recuperação de custos, garantir a transparência na prestação de contas e na gestão financeira, além de definir critérios de mérito na administração de pessoal.

A concepção de autonomia utilizada no documento é bastante reducionista, uma vez que se resume à idéia de descentralizar, desconcentrar e compartilhar decisões entre escolas e Secretaria, tendo o suporte político e social da comunidade. Evidencia-se que o apoio

e suporte da comunidade são compreendidos como a constituição de “*parcerias que permitam viabilizar mecanismos de sustentação econômica das ações implementadas.*” (PROEM, 1996: 55) A comunidade escolar aparece reiteradas vezes nas metas dos três subprogramas que compõem o PROEM, sempre com o objetivo de validar as propostas do governo. E não apenas em relação a este programa, o Plano de Ação da Secretaria de Estado da Educação (Gestão 1995/1998) tinha como princípio fundamental a participação da comunidade na condução do processo educativo, privilegiando o processo de formação de alianças e parcerias.

Assim, percebe-se que não há um compromisso com a democratização das relações de decisão política. Ao contrário, como demonstram vários estudos realizados neste campo e já citados anteriormente, a utilização de mecanismos de descentralização, sobretudo financeira, gera um descompromisso do poder público em relação à manutenção da educação. Além disso, a utilização de critérios meritocráticos nas relações profissionais, embora não estejam explícitos, poderia instalar a competição entre os profissionais das escolas e não a democratização. A meritocracia é um critério fundamental também no projeto, que prevê um sistema de avaliação permanente de rendimento escolar e desempenho do aluno, professor, escola e sistema.

Neste subprograma está previsto também um projeto de mobilização social e marketing para divulgação do PROEM, o que tem sido feito com certo sucesso, uma vez que sua concepção, estrutura e linguagem têm sido incorporadas pela população atendida no Ensino Médio.

Os grandes objetivos declarados da Reforma gravitam em torno do atendimento às necessidades e exigências do mercado de trabalho, portanto o trinômio *equidade, eficiência e eficácia* é apresentado como o paradigma essencial da Reforma. As análises anteriores, no Capítulo 1 desta dissertação, procuraram demonstrar como estes princípios buscam ajustar o ensino ao modelo flexível de produção e às intenções do Banco Interamericano de Desenvolvimento, organismo que financia o empréstimo para a execução do programa.

De acordo com o documento que apresenta o PROEM,

a *equidade* é requisito fundamental para corrigir as disparidades no acesso, tendo em vista que a origem social da clientela não pode ser o elemento determinante para o acesso ou não à escola e para determinar diferenciações quanto ao domínio dos conhecimentos e competências indispensáveis à sociedade contemporânea. (...) A *eficácia* pressupõe que se elevem os níveis de desempenho das aprendizagens de conteúdos gerais, *assegurada a*

*adequação e pertinência da oferta às exigências econômicas e sociais. (...) A eficiência é uma condição da eficácia, e impõe a otimização dos recursos humanos financeiros e de infra-estrutura. (PROEM, 1996: 3-4)*

Estes três princípios são considerados fundamentais para a melhoria da qualidade do Ensino Médio, que por sua vez é tomado como condição essencial para a retomada de desenvolvimento estadual. É possível perceber que o horizonte estabelecido pela Reforma é atender as necessidades impostas pelo processo de reestruturação produtiva. A educação é concebida como motor do desenvolvimento econômico e a Reforma busca adaptá-la ao modelo de produção do Estado. Esta proposição é, em certa medida, idealista na medida em que considera que a escola, por si mesma, avança o desenvolvimento econômico. É evidente que a escolarização da população é importante para o desenvolvimento, mas não é a única determinante. Assim, a grande questão que se apresenta é a ausência de preocupação com a formação humana dos jovens, que permanece subsumida ao aspecto econômico.

A análise dos impactos provocados pela realização das ações propostas pela Reforma pode contribuir para uma reflexão de totalidade a respeito das conseqüências destes princípios para a educação. O aspecto que mais chama a atenção quando se trata da otimização de recursos, buscando eficácia e eficiência no processo educativo, é a drástica redução de investimento público destinado ao Ensino Médio.

O relatório da pesquisa sobre o Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – no Estado do Paraná<sup>27</sup> mostra que, apesar de se verificar um grande crescimento da arrecadação de receitas no período entre 1996 e 2000, o investimento em educação foi sendo progressivamente diminuído. Embora o aumento da arrecadação disponibilize mais recursos para o ensino, há uma queda real nos investimentos. Em 2000, o Estado gastou 13,5% menos com a função educação e cultura do que em 1996.

A redução dos gastos com o Ensino Médio neste período foi o que mais contribuiu para este impacto negativo sobre os investimentos em educação e cultura. Após um incremento de pouco mais de 18% entre 1996 e 1997, verifica-se uma linha acentuada de

---

<sup>27</sup> Esta pesquisa foi realizada por um grupo de professores e alunos da UFPR e representantes dos sindicatos APP – Sindicato, SISMMAC e SISMMAR. O grupo estadual estava vinculado ao grupo nacional, organizado por professores da USP, que recebeu financiamento da Fundação Ford para desenvolver a pesquisa em diversos estados brasileiros.

queda nos investimentos neste nível de ensino, até 2000. No último ano desta amostra o Governo do Estado gastou quase 60% a menos com o Ensino Médio do que gastava em 1996.

A Tabela 02, abaixo, demonstra o cálculo do valor de gastos anuais por aluno nas escolas da rede estadual de ensino. A linha das despesas mostra o total de investimentos no Ensino Médio de 1996 a 2000, período que congrega os anos anteriores à Reforma e o início de sua implantação. Os dados de despesa foram cruzados com as informações sobre o número total de matrículas no Ensino Médio regular, noturno e diurno. O resultado é bastante inesperado, pois enquanto os gastos totais foram reduzidos em 59,2%, o gasto-aluno foi reduzido em 68,3%. Considerando apenas o intervalo entre 1997 (ano da amostra em houve maior investimento) e 2000, a redução dos gastos por aluno chega a 71,3%.

Tabela 02. Gasto-aluno no Ensino Médio na Rede Estadual do Paraná – 96/00

	1996	1997	1998	1999	2000
Despesas	455.215.865,82	773.537.111,20	178.627.955,53	182.988.961,71	190.103.541,19
Alunos	336.641	361.270	396.745	456.290	433.151
<b>Gasto-aluno</b>	1.352,23	2.141,16	450,23	401,04	438,89

Fonte: Relatório Implantação e Impactos do FUNDEF no Paraná: o caso da rede estadual de ensino.

Nota: Valores das Despesas e Gasto-Aluno em reais, atualizados para valores de janeiro de 2003, pelo IGP-Médio do DIEESE.

Esta redução dos investimentos no Ensino Médio pode ser explicada, em parte, pela extinção dos cursos profissionalizantes, posto que são mais onerosos do que os cursos de formação geral. Contudo, a redução é tão significativa que apenas este dado não é suficiente para explicá-la em sua totalidade. Percebe-se que, apesar do aporte de recursos trazido pelo empréstimo que sustenta o PROEM, as escolas e os alunos não foram beneficiados com a Reforma.

De acordo com as informações cedidas pelo atual Chefe do Departamento do Ensino Médio da SEED<sup>28</sup>, a gestão do governo anterior não utilizou os recursos previstos pelo PROEM nos últimos dois anos, sendo que no final de 2002 houve uma “sobra” de recursos que deveriam ter sido investidos da ordem de R\$ 96 milhões. Mesmo sem ter sido utilizado, o governo estadual deve começar a pagar, neste ano, os juros pelo empréstimo, que giram em torno de 7,5% ao ano, considerando o valor do empréstimo em dólares.

<sup>28</sup> Entrevista realizada em 11/03/2003.

Em 1996 o gasto-aluno no Ensino Médio era 39,6% maior do que o gasto-aluno no Ensino Fundamental. Ao longo do período analisado esta situação se inverte e, em 2000, o Ensino Fundamental passa a ter um gasto-aluno 60,5% maior do que o Ensino Médio. Os investimentos no Ensino Fundamental aumentaram em apenas 24,7%, mas a redução dos gastos com o Ensino Médio levou ao aumento significativo deste índice.

Parece incoerente que uma Reforma que prega a melhoria da qualidade no ensino se efetive com tamanha redução nos investimentos em educação. Em tese, um ensino de qualidade demanda investimentos financeiros e pedagógicos, o que não se verificou nas ações da SEED. O Ensino Médio teve, pela primeira vez no Estado do Paraná, uma fonte de recursos própria para sua manutenção e desenvolvimento, o que poderia ter se traduzido em grande avanço na medida em que de fato garantisse um incremento no financiamento público para esta etapa da Educação Básica.

Contudo, verificou-se uma redução significativa e abrupta do gasto anual por aluno depois do contrato firmado com o BID. Este dado contrapõe-se frontalmente aos discursos oficiais que procuram convencer a população de que os recursos existem, estão disponíveis e são suficientes, mas a má gestão dos mesmos não possibilita a superação das mazelas enfrentadas pela escola pública. O que se verifica de fato, por meio das informações disponibilizadas pelo próprio poder público, é que os recursos estão cada vez mais exíguos, sendo muitas vezes insuficientes para a manutenção e desenvolvimento de um ensino de qualidade para todos.

É possível considerar que a redução nos investimentos com o Ensino Médio só não foi maior porque houve uma leve queda no total de alunos matriculados em 2000, tendência que se apresenta constante nos anos subsequentes. Entre 1996 e 1999 a rede estadual de ensino recebeu 119.649 alunos novos, ratificando a previsão de que o aumento nos índices de conclusão do Ensino Fundamental demandaria incremento na demanda de vagas para o Ensino Médio.

Contudo, o aumento de oferta de ensino médio pela rede estadual até 1999 não atendia nem a demanda dos 211.796 alunos provenientes dos programas de aceleração, sem mencionar a demanda potencial de concluintes do ensino fundamental regular. Apesar de haver crescimento na oferta de ensino médio, o atendimento continuou bastante insuficiente.

O documento que apresenta o PROEM traz uma projeção de que a rede estadual deveria chegar a atender 450 mil alunos no ensino médio, dentro de um prazo de 5 anos. Em 1999 o número de matrículas ultrapassou esta previsão, chegando a 456.290 alunos, mas nos anos seguintes a quantidade de alunos freqüentando o Ensino Médio foi diminuindo e, em 2002, este número baixou para 407.751 alunos, como mostram os dados organizados na Tabela 03.

Tabela 03 – Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa, no Estado do Paraná, de 1995 a 2002

<b>Dependência Administrativa</b>											
<i>Ano</i>	<i>Federal</i>	<i>%</i>	<i>Estadual</i>	<i>%</i>	<i>Municipal</i>	<i>%</i>	<i>Rede Pública</i>	<i>%</i>	<i>Particular</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
1995	11.851	3,4	302.017	85,9	195	0,06	314.063	89,3	37.675	10,7	351.738
1996	12.551	3,1	336.641	84,0	276	0,07	349.468	87,2	51.100	12,8	400.568
1997	12.463	2,9	361.270	84,7	69	0,02	373.802	87,7	52.504	12,3	426.306
1998	11.091	2,4	396.745	85,7	0	-	407.836	88,1	55.324	11,9	463.160
1999	8.673	1,7	456.290	88,0	113	0,02	465.076	89,7	53.211	10,3	518.287
2000	7.775	1,6	433.151	88,2	102	0,02	441.028	89,8	50.067	10,2	491.095
2001	4.831	1,0	417.382	88,4	0	-	422.213	89,4	50.150	10,6	472.363
2002	4.621	1,0	407.751	88,1	0	-	412.876	89,1	50.362	10,9	462.734

Fonte: MEC/INEP/SEEC - SEED/FUNDEPAR

Nota: Os dados não incluem os alunos matriculados na EJA

Este “desaparecimento” dos alunos do Ensino Médio, quando a previsão seria a continuidade de expansão das matrículas, tendo em vista que o Ensino Fundamental está praticamente universalizado e a cada ano há um aumento do número de concluintes da 8ª série, pode ser parcialmente explicado pelo aumento do número de matrículas nas classes de Educação de Pessoas Jovens e Adultas (EJA) e do número de exames realizados neste período. Como mostram os dados da Tabela 04, somente na rede estadual de ensino, de 1997 para 2000, houve um incremento de 109.435 alunos freqüentando a EJA ou realizando os exames correspondentes ao Ensino Médio.

Tabela 04. Matrículas do Ensino Médio na EJA – Estado do Paraná – 97/00

Ensino Médio	1997			1998			1999			2000		
	RM	RE	RP									

Educação de Jovens e Adultos (EJA)	406	33.929	9.601	2	50.181	9.408	0	68.379	7.295	0	85.555	5.128
Exames	0	2.796	15	0	32.986	476	188	66.212	98	0	60.605	185
Total	406	36.725	9.616	2	83.167	9.884	188	134.591	7.393	0	146.160	5.313

Fonte: INEP-MEC

EJA: Refere-se ao número de alunos matriculados nos cursos presenciais, com avaliação no processo.

Exames: refere-se ao número de alunos matriculados em cursos preparatórios para exames.

RM – Redes Municipais; RE – Rede Estadual; RP – Rede Privada

Considera-se que a diminuição de idade para a realização dos exames, de acordo com a LDB n.º 9394/96, além da política executada pelo governo estadual de incentivo para sua realização pelos jovens, tenha contribuído para este aumento significativo. Contudo, embora seja bastante elevada a porcentagem de alunos que aderiu à EJA e aos exames, este dado não explica totalmente o decréscimo de matrículas no Ensino Médio regular, tendo em vista que este foi um pouco maior.

Os números de matrícula encontrados nos dados do INEP e da SEED aportam diversas dúvidas sobre a efetividade da democratização do acesso à Educação Básica no Estado. É preciso considerar que, em relação ao ensino fundamental, a oferta de vagas está bastante próxima do universo etário, uma vez que as Projeções de População do IBGE para 2000 apontam uma população de 1.842.197 crianças e adolescentes entre 5 e 14 anos e há 1.716.626 alunos atendidos na rede pública, na pré-escola e no ensino fundamental.

Entretanto, analisando as demais etapas da Educação Básica percebe-se a precariedade do atendimento da população de 0 a 4 anos, que tem direito ao atendimento em creches. A projeção do IBGE aponta uma população infantil entre 0 e 4 anos, em 2000, de 903.525 crianças e o atendimento registrado no Censo é de apenas 60.371 matrículas na rede pública. Na faixa etária que corresponderia ao ensino médio, desconsiderando quem já passou da idade e não cursou esta etapa da educação básica, temos 433.253 matrículas em 2000 para uma população, no mesmo ano, de 925.839 jovens.

Tabela 05. Atendimento por Nível de Ensino e Faixa Etária – Estado do Paraná – 2000

	Pré e Ensino Fundamental	Educação Infantil	Ensino Médio
População etária	1.842.197	903.525	925.839
Atendimento na Rede Pública	1.716.626	60.371	433.253
% de cobertura	93,2	6,7	46,8

Fonte: INEP-MEC e IBGE

Então, considerando apenas a população que se encontra na faixa etária ideal para cursar a Educação Básica, constata-se que a situação de exclusão e marginalização historicamente característica do Ensino Médio e da Educação Infantil perpetua-se. Cabe ressaltar que esta porcentagem foi calculada a partir da população estimada pelo IBGE e do número real de matrículas apresentado pelo INEP. Contudo, entre os matriculados no Ensino Fundamental e Médio, há vários que já ultrapassaram a idade considerada ideal. Tomando como referência toda a população que já passou desta faixa etária e não teve oportunidade de concluir a educação básica, o índice de seletividade e exclusão torna-se ainda maior.

A compreensão sobre as reais condições de funcionamento do Ensino Médio no Estado do Paraná, a partir dos aspectos de investimento e movimentação das matrículas apresentados neste capítulo, é fundamental para uma análise de totalidade a respeito dos mecanismos de formação humana dos jovens que frequentam esta etapa da Educação Básica. Assim, o panorama em que se insere a Reforma oferece subsídios necessários para uma reflexão sobre o contexto e a concepção que envolve os projetos de protagonismo, permitindo um estudo da totalidade das relações que deram origem e sustentam a realização destes projetos.

#### 4. O Protagonismo Juvenil e suas relações com a Reforma de Ensino Médio

A reforma do Ensino Médio no Estado do Paraná se fez acompanhar pela implantação de um programa de incentivo a projetos desenvolvidos pelos alunos da rede pública estadual de ensino. Como já foi explicitado no capítulo anterior, uma das ações previstas pelo PROEM é a realização e divulgação de projetos inovadores que possam ser tomados como modelos para outras escolas estaduais, além de servirem como referência para a promoção do *marketing* do Programa.

O Programa previa a contratação de assistência técnica para planejamento das atividades a serem implementadas pelo projeto Inovações Técnico-Pedagógicas (PROEM, 1996: 27), que integra o componente chamado de Insumos para Melhoria da Qualidade Educacional. O marco conceitual estabelecido para este componente da Reforma indica a adoção de uma perspectiva de organização do trabalho pedagógico que privilegia o desenvolvimento de competências e uma orientação interdisciplinar para o tratamento do conhecimento no Ensino Médio, adequadas “às exigências requeridas atualmente para formação do cidadão”. (PROEM, 1996: 25)

Ainda que o documento oficial não explicita as concepções que sustentam estas idéias de interdisciplinaridade e de competências, relaciona tais princípios à produção e utilização de recursos de aprendizagem, informática e softwares educacionais, livros texto e material bibliográfico de referência, desenvolvimento curricular e inovações técnico-pedagógicas. Todas estas ações estão, portanto, intimamente relacionadas umas às outras, a fim de garantir os resultados esperados com a reforma.

Nesta perspectiva, o estudo dos projetos de protagonismo juvenil, compreendidos aqui como parte destas ações consideradas inovadoras, somente encontra sustentação na medida em que possibilita a compreensão de sua articulação com a totalidade da reforma proposta e implementada pelo PROEM. Aparentemente, estes projetos desenvolvidos por alunos e orientados por uma organização não-governamental não

demonstram qualquer relação com a reforma oficialmente definida pela administração, contudo uma análise mais apurada em relação ao conteúdo do PROEM, aos contratos entre a SEED e o Instituto responsável pelos projetos, e sobretudo às fontes de financiamento das ações empreendidas para o incentivo dos projetos de protagonismo, demonstra a total vinculação econômica, política, pedagógica e ideológica entre o PROEM e o Protagonismo Juvenil no Estado do Paraná.

Portanto, a compreensão de como os projetos de protagonismo juvenil se inserem no contexto da Reforma de Ensino Médio no Paraná, encaminhada pela administração pública de 1998 a 2002, exige uma análise documental que explicita as relações que se estabeleceram entre o poder público, demais organizações envolvidas e os alunos das escolas públicas estaduais. Esta reflexão precede a análise dos próprios projetos desenvolvidos pelos alunos, na medida em que pode indicar elementos para a compreensão da concepção de educação que sustenta a ação educativa.

De início é preciso ressaltar que desde 1999, um ano após o começo do processo de implementação do PROEM, a Secretaria de Estado da Educação firmou um convênio de cooperação técnica com o Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania<sup>29</sup> (IIDAC) para que esta organização não-governamental fizesse a assessoria aos projetos dos alunos da rede pública estadual. Este convênio com o IIDAC resultou em um contrato de *“prestação de serviços técnicos especializados para a implementação e o desenvolvimento de ações destinadas à preparação de Eventos voltados ao Protagonismo Juvenil, visando a capacitação da Comunidade Escolar da Rede Estadual de Ensino”* (Contrato de prestação de serviços n.º 146/2002 UPC/PROEM – SEED), que foi sendo renovado até o final do ano de 2002.

O IIDAC organizou, com as instituições estaduais de ensino, uma rede que aglutina os grupos de alunos ligados a diferentes projetos que se inserem na comunidade local, buscando soluções para questões que desafiam a escola, os alunos, os pais, a comunidade em geral. Pela natureza do próprio Instituto, esses projetos foram incentivados na perspectiva do protagonismo juvenil, que se constitui como *“um método pedagógico, baseado num conjunto*

---

<sup>29</sup> O IIDAC é uma organização não-governamental que passou, em maio de 2002, a ser qualificado pelo Ministério da Justiça como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei n.º 9790, de 1999.

*de práticas e vivências, cujo foco é a criação de espaços e condições que propiciem ao adolescente empreender ele próprio a construção de seu ser em termos pessoais e sociais.”* (COSTA, 2001: 9)

Cabe ressaltar que existem diferentes concepções de educação e de mundo que fundamentam os diferentes projetos de protagonismo juvenil que são desenvolvidos por jovens de todo o país e do mundo sob as orientações de diferentes organismos governamentais e não governamentais. Assim, embora apresentem características muitas vezes semelhantes, não podem ser compreendidos de uma única forma, como se não houvesse distinções políticas, ideológicas e materiais entre eles. Esta pesquisa limitou-se a trabalhar com as perspectivas teóricas utilizadas pelo IIDAC e pela SEED para fundamentar sua atuação nesta área, o que não esgota a totalidade dos trabalhos construídos sobre o protagonismo juvenil.

No Brasil, é possível indicar a existência de ações do poder público que envolvem e incentivam projetos de protagonismo juvenil com concepções diferentes da que se estabeleceu sob a intervenção do IIDAD e da SEED. Assim, os programas de políticas públicas para a juventude desenvolvidos pelas Prefeituras Municipais de Maringá – PR, Santo André – SP e Porto Alegre – RS, entre outras, merecem destaque por buscar atender as necessidades dos jovens de forma alternativa e coletiva. Embora não seja objeto desta pesquisa, foi importante conhecer o trabalho desenvolvido nestas administrações municipais a fim de perceber a possibilidade de outras formas de efetivação do protagonismo, voltado para a emancipação do jovem e para a construção de sua autonomia, além da preocupação com a inserção social, política e econômica dos mesmos.

Já os estudos realizados sobre as relações entre as ações da SEED no Paraná e do IIDAC demonstraram que o protagonismo, da forma como se efetivou no Estado, pode ser compreendido em íntima relação com a reforma proposta pelo PROEM, uma vez que atende aos mesmos objetivos declarados no documento oficial que apresenta o Programa em pelo menos três aspectos: o estabelecimento de parcerias com organizações de caráter privado; o desenvolvimento de projetos considerados inovadores sob a responsabilidade da escola ou da comunidade; e a orientação para um trabalho pedagógico voltado para a construção de competências. Além da vinculação entre PROEM e Protagonismo no aspecto do conteúdo político e pedagógico da reforma, é importante salientar a vinculação orçamentária, uma vez que a assessoria do IIDAC foi remunerada com os recursos advindos do financiamento do BID

para este Programa e com recursos do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – para o Projeto Qualidade no Ensino Público<sup>30</sup> (PQE).

Cabe ressaltar que o convênio para o incentivo de projetos de protagonismo juvenil na rede pública de ensino não restringia a ação aos alunos do ensino médio, englobando também estudantes do ensino fundamental, sobretudo das séries finais (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries). Assim, compreende-se que a remuneração do trabalho realizado pelo Instituto tenha sido feita com recursos dos dois programas, posto que atendeu alunos das duas etapas da educação básica.

A análise da forma como os projetos de protagonismo constituíram-se e das orientações políticas e pedagógicas da SEED na gestão da administração pública analisada e das reorientações da nova administração demonstram que a reforma educativa pode expressar em maior ou menor grau a interferência dos governos locais nas políticas estabelecidas pelos organismos de financiamento internacional. Foi possível verificar algumas orientações e ações concretas do poder estadual local de aceitação, incorporação e re-significação das definições homogeneizadoras das reformas educacionais, especificamente no caso dos projetos de protagonismo juvenil.

Cabe ressaltar que há diferenças significativas entre a gestão da administração pública estadual estudada e a que iniciou neste ano de 2003. Desta forma, importa salientar também que esta análise não pode ser mecanicamente generalizável na medida em que aborda dimensões particulares dos processos de organização do Ensino Médio no Estado, ainda que isto não ocorra independentemente da dinâmica global de reorganização do Estado.

Buscou-se compreender os processos de implementação das reformas como dinâmicas que, dependendo de um conjunto de fatores, incluindo a posição assumida pelo poder local, deixam maior ou menor espaço para a manifestação das culturas locais. Nesta perspectiva de análise será possível perceber as diferenças de concepção e de orientação dos projetos de protagonismo juvenil entre a gestão analisada e as reorientações que a atual gestão tem procurado imprimir ao desenvolvimento das ações junto à juventude.

---

<sup>30</sup> O Projeto Qualidade no Ensino Público (PQE) foi implantado de 1995 a 2001 e totalizou US\$ 224 milhões em investimentos no ensino fundamental – recursos provenientes do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), US\$ 96 milhões, e da contrapartida do governo do estado do Paraná, US\$ 128 milhões. Embora este projeto não seja objeto de análise desta pesquisa, optou-se por indicar a sua vinculação

A partir dos estudos desenvolvidos é possível afirmar que a implantação do PROEM e o incentivo aos projetos de protagonismo juvenil foram ações complementares com o objetivo comum de introduzir no interior da escola pública estadual a dinâmica e a concepção de educação defendida pelos organismos de financiamento internacionais e adotada pela administração pública estadual sob a direção do ex-governador Jaime Lerner, cujos princípios foram analisados nos dois primeiros capítulos desta dissertação.

O protagonismo juvenil sustenta-se na idéia de incentivar os jovens a desenvolverem projetos de atuação junto à comunidade, em diversas áreas, que são habitualmente chamadas de cidadania. De acordo com a atual responsável pela divisão de Ação Jovem e Cidadania, na Secretaria de Estado da Educação do Paraná, os primeiros projetos de alunos foram estimulados na gestão do ex-secretário Elias Abrahão (1991/1994). Embora ainda não recebessem o título de protagonismo e não houvesse uma estrutura organizada para apoiar essas iniciativas, identificadas como trabalho voluntário, a SEED as apresenta como as primeiras experiências concretas de desenvolvimento de projetos por alunos da rede estadual de ensino.

Já em 1998, ao mesmo tempo em que o PROEM começou a ser implementado, os projetos de protagonismo passaram a ser considerados significativos pela Secretaria de Estado da Educação, que realizou o Seminário Vem Ser Cidadão para divulgar e incentivar o protagonismo juvenil entre os alunos da Educação Básica. A partir de 1999, a SEED estabeleceu uma parceria com o Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania (IIDAC), com o objetivo de instrumentalizar e capacitar os jovens alunos para a prática do protagonismo juvenil. Assim, o Instituto passou a organizar anualmente edições do Seminário Vem Ser Cidadão e outros eventos, difundindo discussões sobre elaboração de projetos, captação de recursos e mobilização.

A partir desta parceria, o IIDAC passou a definir as ações e a concepção de educação que nortearia todo o trabalho com os projetos de protagonismo juvenil na rede estadual de ensino. Isto torna o estudo da concepção de trabalho do Instituto extremamente relevante para a compreensão dos rumos que foram estabelecidos para as ações da SEED junto aos jovens alunos do Ensino Médio.

---

aos projetos de Protagonismo Juvenil tendo em vista que parte dos recursos utilizados para a manutenção do convênio com o IIDAC provém deste projeto.

O número de participantes nos Seminários e de projetos identificados nas escolas públicas estaduais foi gradativamente se ampliando, o que levou à criação do Centro de Protagonismo Juvenil (CPJ), em 2000. Este Centro, ligado diretamente ao IIDAC, tem a função de acompanhar os grupos e as organizações juvenis, sobretudo em relação “à *captação de recursos, elaboração de projetos e demarcação de linhas de ação, bem como aos intercâmbios culturais entre os grupos, que passam (...) a se comunicar e trabalhar em regime de cooperação.*”<sup>31</sup>

Em texto não datado, Alcyone Vasconcelos Saliba – então Secretária de Estado da Educação do Paraná – afirmou a importância deste projeto, enfatizando que “o *protagonismo juvenil e a gestão participativa da escola, com o envolvimento de toda a comunidade, é que farão dos estabelecimentos de ensino escolas verdadeiramente públicas.*” Vários estudos já consolidados sobre a implantação de programas que envolvem a mudança nos processos de gestão no Estado do Paraná (GONÇALVES, 1994, 2002), e outros que estão em andamento (ZIBAS, 2002), demonstram que as propostas da administração do ex-governador Jaime Lerner correspondem a uma concepção gerencialista e efficientista de gestão, que desconsidera as especificidades e a natureza do trabalho educativo.

Para uma compreensão de totalidade a respeito do processo de implantação dos projetos de protagonismo no Estado do Paraná é importante analisar os documentos do IIDAC e da SEED que apresentam e explicam este convênio assim como o objeto e os objetivos do trabalho realizado.

Os projetos de protagonismo juvenil são concebidos, pelo IIDAC, como programas de educação não-escolar, que podem – ou não – estar articulados às disciplinas do Ensino Fundamental e Médio. Em entrevista concedida à pesquisadora, o diretor de Projetos do IIDAC, ressaltou o aspecto não-formal da educação possibilitada por estes projetos e a importância do trabalho realizado na construção de valores.

GONH (2001: 103) destaca que “*um dos supostos básicos da educação não-formal é o de que a aprendizagem se dá por meio da prática social. (...) o conhecimento é gerado por meio da vivência em certas situações-problema.*” Isto explica por que os projetos não precisam estar necessariamente vinculados às disciplinas curriculares do Ensino Médio,

---

<sup>31</sup> Informações contidas no site <http://www.iidac.org/portu.htm>, acessado em 27 de março de 2003.

pois se considera que o conhecimento construído nas experiências práticas de vida são mais importantes do que os conhecimentos aprendidos por meio de ações educativas sistematizadas.

A educação formal é contida, de certa maneira, em conteúdos pré-estabelecidos, que foram identificados em algum momento por alguém ou por um grupo ideológico, aquele conjunto de conteúdos e saberes era suficiente e relevante para termos de uma criança ao adolescente e jovem preparado para a dinâmica do mundo. A questão é que em nosso currículo há todo um conjunto de ações que estão focadas numa ideologia que é a ideologia de formar para o trabalho, ou melhor, para o emprego. (Entrevista com diretor de Projetos do IIDAC, em 07/05/03)

A possibilidade de superação deste trabalho voltado para atender aos interesses do mercado de trabalho estaria alicerçada nos projetos de educação não-formal que buscam a construção de novos valores junto aos jovens, como a solidariedade, ética, responsabilidade social. Assim, a educação para valores poderia garantir aos jovens possibilidades de escolha, inclusive em relação ao seu futuro profissional, baseadas no ideal de felicidade humana. *“Esta [a educação para valores] é a grande dimensão em termos do que nós chamamos de protagonismo juvenil, que basicamente se situa no campo dos saberes não-formais.”* (Idem)

Contudo, não é possível desconsiderar que a produção de valores é resultado de um processo histórico e, portanto, está eivada de contradições que expressam as condições materiais concretas da sociedade de classes. Nesta perspectiva, embora a educação tenha grande importância na construção de uma nova cultura e de novas relações sociais, há que se ponderar os limites da ação educativa, formal e não-formal, impostos pelo modo de produção capitalista. Isto não significa defender uma posição reacionária frente à realidade que estimule o imobilismo, mas implica em uma tentativa de superar a visão idealista e ingênua de mundo para a qual seja suficiente “humanizar” o capitalismo.

É importante ressaltar que todos os processos educativos possuem uma dimensão axiológica, ainda que os sujeitos da ação não a percebam ou não planejem sua realização. Assim, mais relevante do que indicar a sua existência, é a necessidade de discutir e orientar deliberadamente a ação de acordo com os valores eleitos pelo grupo social como aqueles que poderão de fato servir como instrumentos para pensar a transformação radical da realidade.

Para GOHN (2001) a presença de valores no cotidiano da vida das pessoas não é apenas uma questão de opção individual, uma vez que isto depende das “estruturas de

ancoragem” que possibilitam e orientam a história de vida de todos os atores sociais. Assim, diferentes valores dão origem a diferentes tipos de cultura política, desde concepções extremamente autoritárias até as democráticas mais radicais. A reflexão sobre esta questão da educação para valores não pode ser feita apenas hipoteticamente, portanto, buscou-se analisar alguns dos valores defendidos pelos autores que sustentam a concepção de protagonismo juvenil do IIDAC, iniciando com a questão da sustentabilidade.

De acordo com COSTA<sup>32</sup> (2001), o protagonismo juvenil revela-se como um instrumento de mudança social se percebido como uma estratégia de desenvolvimento sustentável da comunidade onde se realiza, mas ressalta que não necessariamente os projetos precisam aderir aos princípios de sustentabilidade. A idéia de desenvolvimento sustentável tem sido desenvolvida por diversos autores e movimentos populares, fundamentados em diferentes concepções teórico-filosóficas. Assim, este é um conceito polissêmico que precisa ser analisado com certa cautela a fim de não provocar interpretações equivocadas.

Segundo FOLADORI e TOMMASINO<sup>33</sup>, o termo sustentabilidade é bastante amplo e por isso há várias possibilidades de interpretação e utilização do mesmo. A origem da palavra aporta o sentido de continuidade através do tempo, mas as sucessivas teorias que passaram a utilizar este termo produziram diferentes significados para o conceito, que podem ser organizados em três grandes eixos. O primeiro eixo se restringe às questões ecológicas e busca soluções exclusivamente técnicas para garantir a sustentabilidade do ambiente; os outros dois eixos tratam também da sustentabilidade social, sendo que há teorias que separam a sustentabilidade ecológica da social, entendendo que esta pode ser um veículo para a conquista daquela; e o terceiro eixo defende a forma de co-evolução entre sociedade e natureza, entendendo que a sustentabilidade deve abarcar ambas. Assim, em texto ainda inédito, os autores afirmam que

**existen dos grandes concepciones sobre la sustentabilidad social.** Una, que es la predominante y que llamaremos de sustentabilidad social limitada, utiliza la sustentabilidad social como puente para llegar a la sustentabilidad

---

<sup>32</sup> Antônio Carlos Gomes da Costa é um dos difusores da idéia de protagonismo juvenil no Brasil e um dos idealizadores do “Programa Cuidar”, com o apoio da Fundação Odebrecht, que se caracteriza pela defesa, estímulo e sustentação de projetos desenvolvidos por alunos e professores baseados na educação para valores.

<sup>33</sup> Respectivamente, professor visitante e aluno do curso de pós-graduação Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR.

ecológica. Para ésta las soluciones son básicamente técnicas. La otra, que llamaremos de coevolución sociedad-naturaleza, considera que los problemas sociales son también parte del desarrollo in-sustentable; y las soluciones deben ser consideradas tanto desde un punto de vista técnico, como social. (FOLADORI e TOMMASINO)

Entre as teorias que defendem a sustentabilidade social limitada, há aquelas que procuram relacionar a questão ecológica aos problemas causados pela pobreza. Daí a importância concedida aos programas de alívio da pobreza nos países de Terceiro Mundo pelos organismos de financiamento internacional, como Banco Mundial, BID e FMI, e outros como a ONU, UNESCO, OIT. A questão social importa nestes discursos na medida em que interfere na possibilidade de garantia da sustentabilidade ecológica e econômica mundial. Compreende-se, neste sentido, os motivos que levam tais organismos a proferirem discursos que buscam relacionar as ações locais dos sujeitos aos interesses globais de reprodução do modelo de sociedade vigente.

A concepção defendida por estes organismos, e que sustenta os programas de protagonismo por eles incentivados possui, resumidamente, três aspectos essenciais:

a) la degradación ambiental (en gran parte causada por la pobreza pero cuyos resultados afectan a todos), b) los objetivos tradicionales del desarrollo como el aumento de la productividad para satisfacción de las necesidades básicas, ligado a métodos ambientalmente "amigables" y, en algunos casos, c) procesos de desarrollo participatorios. (FOLADORI & TOMMASINO)

O programa de protagonismo juvenil apresentado pela SEED em parceria com o IIDAC, quando trata da questão do desenvolvimento sustentável, demonstra estar articulado a esta concepção na medida em que estimula as ações locais sobre os problemas causados pela pobreza e degradação ambiental, busca junto aos jovens soluções inovadoras e criativas e, sobretudo, estimulam a idéia de participação social como forma de substituir a ação do Estado na garantia dos direitos sociais e das condições de vida da população.

Um dos objetivos apresentados para o desenvolvimento destes projetos de protagonismo é a formação de pessoas, cidadãos e trabalhadores de tipo novo, de maneira a adequá-los à premissa: “*pensar globalmente e agir localmente*”. COSTA afirma vislumbrar “*o momento em que a juventude será o principal interlocutor e principal parceiro do poder público local nos processos de desenvolvimento sustentável.*” (COSTA, 2001:79) Estas definições corroboram a idéia de sustentabilidade limitada descrita por FOLADORI e

TOMMASINO e manifestam uma avaliação simplificada dos problemas sociais e ecológicos uma vez que procuram percebê-los apenas como questões técnicas, desconsiderando, assim, que a insustentabilidade é causada pelas próprias relações capitalistas produção.

Los más radicales en este sentido sostienen que las propias relaciones capitalistas conducen a un desarrollo forzosamente insustentable (FOSTER, 1994; BURKETT, 1999). Pero estas posiciones (...) no son dominantes dentro de aquellos que reivindican una sustentabilidad social además de la ecológica. Para las posiciones dominantes los cambios no deben afectar las relaciones capitalistas, sólo mejorarlas. El aspecto central de esta mejora está dado por la participación. (FOLADORI e TOMMASINO)

TORRES (1998), ao analisar as estratégias do Banco Mundial para melhorar a qualidade da educação básica, explicita a utilização de mecanismos de participação como forma de repassar para a sociedade civil as responsabilidades pela manutenção e financiamento da escola, desresponsabilizando o Estado. Na mesma perspectiva, aponta os incentivos à participação do setor privado e das organizações não-governamentais nas decisões e implementação de novas políticas como outro elemento importante de descentralização.<sup>34</sup>

A forma como os projetos de protagonismo juvenil foram desenvolvidos, entre 1999 e 2002, no Estado do Paraná atendeu duplamente tais definições do Banco Mundial, na medida em que foram orientados por uma organização não-governamental e estimularam a participação dos jovens alunos do Ensino Médio em ações que procuravam garantir, entre outros objetivos, o desenvolvimento sustentável.

A idéia de parceria entre o poder público e a iniciativa privada é largamente defendida pelos organismos de financiamento internacional, sobretudo quando estas parcerias possibilitam a sustentação econômica das escolas ou de determinadas ações, independentemente de investimentos públicos. No caso específico do convênio entre o IIDAC e a SEED, há um montante expressivo de recursos públicos que foram destinados à organização de eventos e ações de incentivo aos projetos desenvolvidos por alunos de

---

<sup>34</sup> Este trabalho não pretende se debruçar sobre o conceito de descentralização, embora esta tenha sido uma estratégia amplamente utilizada pelo PROEM sobretudo em relação às ações que envolveram melhorias na estrutura física das escolas. Optou-se por indicar outros estudos sobre o assunto: ROSAR & KRAWCZYK (2001) e SOUZA (2001).

diferentes escolas em todo o Estado, que por sua vez buscariam as empresas locais para financiar as ações por eles propostas.

A política de desativação de atividades do Estado e transferência para setores da iniciativa privada encontrou em muitas ONGs interlocutores ávidos em implementar as novas orientações. Rapidamente o universo das ONGs alterou seu discurso, passando a enfatizar as políticas de parceria e cooperação com o Estado, destacando que estão em uma nova era, onde não se trata mais de dar costas ao Estado ou apenas criticá-lo, mas de alargar o espaço público no interior da sociedade civil, democratizar o acesso dos cidadãos em políticas públicas e contribuir para a construção de uma nova realidade social, criando canais de inclusão dos excluídos do processo de trabalho. (GONH, 2001: 81-82)

Embora a intenção propalada seja a de ampliar o espaço público, o que se verifica é uma ocupação cada vez mais intensa deste espaço por organizações de caráter privado. Desta forma, a ação destas organizações não-governamentais impulsiona o processo de retração do Estado e não efetivação da esfera pública enquanto tal, uma vez que os recursos públicos acabam sendo utilizados de forma privada. Uma das cláusulas presentes no contrato de prestação de serviços entre a SEED e o IIDAC (n.º 146/2002 UCP/PROEM – SEED, p. 3) refere-se ao sigilo<sup>35</sup> em relação “*ao objeto, aos serviços, ao Contrato, ou aos negócios e operações da Contratante [SEED], sem seu prévio consentimento por escrito.*” Esta obrigatoriedade de manter sigilo em relação ao uso dos recursos públicos evidencia a compreensão equivocada da administração em relação à coisa pública e o descumprimento do preceito constitucional de publicidade dos atos do poder público, constante do Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Outra questão que merece destaque é a dispensa do processo de licitação pública para a contratação dos serviços oferecidos pelo IIDAC, justificada por meio dos Art. 24 e 25 da Lei n.º 8666/93 (Lei de Licitações). Embora a Constituição Federal exija a realização de procedimentos licitatórios, a Lei de Licitações os considera dispensáveis

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos (Lei n.º 8666/93, art. 24)

---

<sup>35</sup> Possivelmente esta cláusula que exige sigilo da instituição contratada contribuiu no sentido de dificultar o acesso às informações e aos materiais para a realização desta pesquisa. Assim, faz-se importante ressaltar a atenção do Grupo de Planejamento Setorial, que possibilitou o acesso à documentação utilizada neste capítulo, sem a qual esta pesquisa seria inviável.

e inexigíveis

II – para a contratação de serviços técnicos (...) de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

1º – Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (Lei n.º 8666/93, art. 25)

Consideraram-se sobretudo as definições do parágrafo primeiro do Art. 25 para a elaboração do parecer jurídico para a dispensa do procedimento de licitação, uma vez que o IIDAC foi reconhecido como instituição de *notória especialização* no campo do Protagonismo Juvenil, ainda que sua fundação date de março de 1998, e, portanto, como a mais adequada para a realização das atividades junto aos alunos. Isto tornou dispensável a apresentação de outras instituições ou profissionais que pudessem encaminhar as atividades de promoção dos projetos de protagonismo no Estado.

A partir da análise dos contratos estabelecidos entre a SEED e o IIDAC e dos relatórios técnico-gerenciais apresentados foi possível definir três grandes linhas de ação do IIDAC para cumprir o objetivo do convênio que serão aqui denominadas: ações voltadas para Programação, Capacitação e Registro. Entre as ações que se convencionou, para este estudo, chamar de Programação estão as relacionadas com proposição, elaboração e gerenciamento de ações; preparação de programação visual e materiais para as atividades; contatos, confirmação e contratação de conferencistas; enfim, ações que visam a organização dos eventos promovidos em parceria com a SEED.

As ações de Capacitação referem-se a reuniões de informação para monitores e reuniões técnico-gerenciais; suporte técnico e técnico-pedagógico na elaboração de documentos e relatórios, para as equipes da SEED; acompanhamento dos projetos de protagonismo que compõem a Rede Vem Ser Cidadão para participação nos eventos; capacitação de equipes e consultores. E as ações de Registro tratam da elaboração de relatórios; emissão de convites; sistematização de dados; e sobretudo manutenção dos registros para alimentação da Rede Vem Ser Cidadão.

As ações desenvolvidas pelo IIDAC, sejam elas de programação, capacitação ou registro, estavam todas voltadas para a realização de eventos, como demonstra a tabela abaixo.

Tabela 06 – Quadro de monitoramento dos eventos realizados pelo IIDAC em relação aos contratos de assessoria com a SEED, de 1999 a 2002.

<b>data</b>	<b>evento</b>	<b>local</b>	<b>público</b>	<b>número de vagas</b>	<b>número de participantes</b>	<b>duração</b>
nov. 1999	II Seminário Vem Ser Cidadão	Faxinal do Céu	Jovens e educadores	estabelecido para cada atividade	608 (274 indicados pela SEED)	3 dias (24 h)
jun. 2000	Seminário Ouvidores na Educação	Faxinal do Céu	Professores e gestores	1000	983	16 h
jul. 2000	Seminário Folclore em questão	Faxinal do Céu	professores de educação física e arte	1500	1361	4 dias
2000	III Seminário Vem Ser Cidadão	Faxinal do Céu	*	*	*	*
jun. 2001	II Fórum Paranaense de Protagonismo	Faxinal do Céu	Gestores Escolares/Comunidade	140	62	16 h
2001	IV Seminário Vem Ser Cidadão	Faxinal do Céu	*	*	*	*
jul. 2002	Fórum Paranaense de Protagonismo Juvenil	Faxinal do Céu	outros	120	99	16 h
ago. 2002	Fórum Paranaense de Protagonismo Juvenil	Faxinal do Céu	comunidade	120	97	20 h
set. 2002	Fórum Paranaense de Protagonismo Juvenil	Faxinal do Céu	comunidade	120	95	20 h
ago. 2002	II Festival de Folclore da Juventude	Faxinal do Céu	docentes, gestores e comunidade	400	306	16 h
ago. 2002	II Festival de Folclore da Juventude	Faxinal do Céu	docentes, gestores e comunidade	400	330	16 h
set. 2002	I Seminário Conexão do Futuro	Curitiba	estudantes da rede pública e especialistas	200	*	*
out. 2002	V Seminário Vem Ser Cidadão	Faxinal do Céu	Jovens e educadores	800	*	*

Nota: \* Informação não disponível nos documentos analisados  
 Fonte: Documentos e relatórios disponibilizados pela SEED.

Em relação às responsabilidades do IIDAC e da SEED na organização e realização dos eventos, os contratos estabelecidos e relatórios apresentados demonstram que toda a estrutura logística e física (na maioria das vezes foi utilizada a Universidade do

Professor em Faxinal do Céu<sup>36</sup>), alimentação, transporte e hospedagem dos participantes, além de possíveis contratos de outras consultorias técnicas para a execução dos eventos estava às expensas da SEED.

Os dados do Relatório de Despesas por Título da Secretaria de Estado da Educação, de 1999 a 2002, demonstram os recursos destinados ao IIDAC ano a ano, de acordo com os contratos estabelecidos para a realização das ações de programação, capacitação e registro dos eventos acima descritos, de acordo com a fonte de financiamento utilizada para a captação destes recursos. Estas informações estão sinteticamente apresentadas na Tabela 07. Os valores de todos os eventos realizados e os correspondentes pagamentos foram somados, dando origem a um valor total por ano.

Tabela 07 – Fonte dos recursos para o pagamento dos contratos estabelecidos entre a SEED e o IIDAC, de 1999 a 2002, em Reais e Dólares.

<b>Fonte dos recursos</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>total</b>
PROEM	261.768,50	242.276,14		170.256,30	674.300,94
PQE		595.714,28	375.793,60		971.507,88
<b>Total em R\$</b>	261.768,50	837.990,42	375.793,60	170.256,30	1.645.808,82
<b>Total em U\$</b>	85.572,04	475.065,07	122.124,97	49.719,91	723.481,99

Fonte: SEED. PROEM e PQE. Relatórios de Despesas por Título.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-Médio do DIEESE para janeiro de 2003.

Índices de correção: para 1999 - 1,5865; para 2000 - 1,4252; para 2001 - 1,2526; para 2002 - 1,1350

Embora aparentemente o PROEM e os projetos de Protagonismo Juvenil não tenham uma relação de identificação, o estudo mais aprofundado dos recursos disponibilizados para a sua execução demonstra a complementaridade entre os dois programas também no aspecto financeiro, uma vez que grande parte das ações desenvolvidas pelo IIDAC em parceria com a SEED foi executada com recursos provenientes do PROEM (40% do total) e outra parte das ações foi financiada pelo PQE (60% do total).

Cabe considerar que não há um valor anual constante em relação aos pagamentos ao IIDAC pelo convênio estabelecido com a SEED, assim como é possível verificar que no ano de 2000 os repasses para o Instituto foram bastante superiores aos demais, o que indica que não existia vinculação entre os valores pagos pela assessoria e o número de

<sup>36</sup> Para uma análise a esse respeito, ver RECH, Pedro Eloi (2001).

alunos os grupos de protagonismo atendidos. A Tabela 08 demonstra o crescimento da rede de protagonismo juvenil organizada pelo IIDAC desde 1998, indicando a ampliação constante e significativa de grupos de protagonismo e de jovens participantes destes grupos, o que pode indicar que o trabalho realizado pelo IIDAC de fato mobilizou a juventude do estado do Paraná.

Tabela 08 – Número de grupos e jovens protagonistas ligados à rede vem ser cidadão, de 1998 a 2003

REDE VEM SER CIDADÃO DE PROTAGONISMO JUVENIL		
Ano	Número de Grupos de Protagonismo	Jovens atingidos diretamente
1998	15	600
1999	60	2.400
2000	150	6.000
2001	330	13.200
2002	600	24.000
2003	650	26.000

Fonte: IIDAC

Analisando as tabelas 07 e 08, verifica-se a possibilidade de constatar os valores investidos nas ações de incentivo aos projetos de protagonismo por grupo e por aluno. Este indicador pode ser interessante na medida em que possibilite a visualização do que FAGNANI (1996) aponta como magnitude do gasto público, que significa a análise do montante de recursos investidos de determinada política social e o atendimento da demanda. Com este objetivo, a Tabela 09 demonstra os valores de gasto por grupo e por aluno envolvido nos projetos de protagonismo.

Cabe destacar os valores que indicam os investimentos por grupo, sobretudo nos dois primeiros anos do convênio. O pequeno número de grupos articulados à rede vem ser cidadão nos primeiros anos de trabalho e o grande volume de recursos destinados às ações de incentivo aos projetos levou a uma média que supera R\$ 4 mil por ano, por grupo. Imagina-se que foi justamente o montante significativo de investimento nos anos iniciais do convênio que possibilitou o crescimento da rede e a expansão dos projetos por todo o estado do Paraná. Contudo, não se pode desconsiderar que, no ano de 2000, este investimento por grupo de

protagonismo representou doze vezes mais recursos do que o investimento total por aluno do ensino médio das escolas públicas estaduais (Tabela 02).

Considera-se que este dado é relevante na medida em que possibilita a comparação entre a magnitude do gasto desta política focalizada<sup>37</sup> e os investimentos totais com o Ensino Médio no Estado. Importa, no entanto, ressaltar que os recursos destinados às ações de incentivo ao protagonismo juvenil foram utilizados apenas na organização e realização de eventos promovidos pelo IIDAC, dos quais estes grupos participaram. Assim, estes recursos não foram destinados diretamente aos grupos de jovens, mas indiretamente voltaram-se para financiar a sua formação enquanto protagonistas e a divulgação de seu trabalho. Por este motivo é fundamental ressaltar que o valor de recursos por grupo indicado na Tabela 8 e nas análises deste trabalho é meramente hipotético.

A Tabela 09 demonstra ainda que o crescimento do número de alunos ligados à rede não foi acompanhado de um correspondente crescimento de recursos, muito ao contrário. Assim, o que se verifica no decorrer do período analisado é uma relação cada vez menor de investimento por grupo e por aluno. Embora a relação de alunos por grupo de protagonismo tenha mantido uma média constante, de 40 alunos<sup>38</sup>, em todos os anos, os recursos disponíveis por grupo em 1999 eram 15 vezes maiores do que em 2002.

Tabela 09 – Gastos com as ações de incentivo aos projetos de protagonismo, por grupo e por aluno, de 1999 a 2002 – Paraná.

---

<sup>37</sup> Consideram-se políticas focalizadas as ações de organismos governamentais ou não que buscam resolver problemas isolados e perdem de vista as políticas de caráter universalista, desviando muitas vezes o foco da responsabilidade do Estado. Este procedimento gera uma mudança no enfoque das políticas públicas na medida em que estas deixam de atender a totalidade da população com ações universais para atender de forma localizada populações e problemas específicos. Muitas vezes utilizam-se discursos calcados sobre os ideários de “solidariedade” ou “sustentabilidade” para justificar as ações que atendem determinados grupos ou setores em detrimento da totalidade. Contudo, tais discursos têm se mostrado destituídos de sentido humanitário e solidário, pois sustentam-se nos princípios que regem o mercado e os processos de reestruturação produtiva. Uma das características deste processo é a terceirização dos serviços sociais transferindo a responsabilidade pela realização das ações para organismos da sociedade civil, mas às expensas do poder público, dirigindo os recursos que deveriam ser destinados às políticas universalistas para políticas focalizadas.

<sup>38</sup> A média de 40 alunos por grupo foi indicada pelo IIDAC.

	1999	2000	2001	2002
Total de recursos (em R\$)	261.768,50	837.990,42	375.793,60	170.256,30
Número de grupos	60	150	330	600
<b>valor por grupo</b> (em R\$)	4.362,81	5.586,60	1.138,77	283,76
Número de alunos	2.400	6.000	13.200	24.000
<b>valor por aluno</b> (em R\$)	109,07	139,67	28,47	7,09

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-M (DIEESE) para janeiro de 2003

Fonte: SEED e IIDAC

Considerando os valores em dólares na data do pagamento, indicados na Tabela 09, e o total de recursos financiados para a execução de cada um destes Programas (PROEM e PQE), percebe-se que os recursos destinados à assessoria aos projetos de Protagonismo Juvenil não ultrapassam 0,2% do montante total. É importante lembrar que parte dos recursos provenientes do PQE foi considerada como contrapartida local para cumprir as exigências do financiamento do PROEM (Relatório de Atividades de 2001), o que pode causar, do ponto de vista contábil, uma duplicidade de recursos, por estarem sendo contabilizados nos dois programas, mas que geraram investimentos apenas uma vez. Assim, o percentual acima apresentado pode ser maior dependendo do montante de recursos “compartilhado” entre os dois programas.

O relatório acima citado explica que a utilização de recursos do Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná (PQE) como parte do montante previsto para a contrapartida do governo estadual contribuiu para a retomada dos valores de investimento anunciados no contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Das informações apresentadas no documento, depreende-se que pelo menos US\$ 20 milhões, apenas em 2001, foram contabilizados como recursos do PQE e, ao mesmo tempo, do PROEM.

Na esfera do Programa propriamente dito [PROEM] o reconhecimento como contrapartida local de uma parte dos investimentos financiados por meio do Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná – PQE, que resultou em benefício para o Sistema Público de Educação Básica, contribuiu significativamente para a recuperação do *pari passu* contratual. O investimento reconhecido totalizou US\$ 20 milhões, dos quais já foram contabilizados um pouco mais de US\$ 13,5 milhões. (PROEM. Relatório de Atividades de 2001, p. 8)

Outra referência de análise pode considerar o total anual de investimentos no Ensino Médio apresentado no Capítulo 3 desta dissertação e o total destinado ao convênio com o IIDAC. Neste caso, foi possível considerar os anos de 1999 e 2000, uma vez que ambas as informações estão disponíveis para este período. Assim, no ano em que houve maior gasto com o convênio para o incentivo aos projetos de protagonismo juvenil, o que se verificou em 2000, isto não chegou a representar 0,5% dos investimentos totais em Ensino Médio no Estado do Paraná.

Destas análises depreende-se que os gastos com o convênio estabelecido entre a SEED e o IIDAC não representam um volume vultoso de recursos em relação ao total de investimentos no Ensino Médio ou em relação ao total dos empréstimos com o Banco Mundial e o BID. Contudo, ao verificar a magnitude dos gastos, considerando o número de grupos e alunos participantes dos eventos realizados em 1999, 2000 e 2001, em relação ao montante de recursos destinados para estas ações, observa-se certa incompatibilidade. O volume de recursos previstos para o incentivo aos projetos de protagonismo supera e muito os investimentos por ano por aluno matriculado no ensino médio. Caberia aqui uma análise mais aprofundada em relação à “*dimensão das carências sociais que são objeto da intervenção governamental*” (FAGNANI, 1996: 122), ou seja, as necessidades dos jovens alunos do Ensino Médio das escolas públicas estaduais.

Um aspecto relevante que precisa ser considerado para esta reflexão é o fato de que, ainda que o trabalho realizado pelo IIDAC estivesse sendo sustentado financeiramente pelo poder público, os projetos de protagonismo juvenil deveriam buscar mecanismos de auto-sustentação econômica, principalmente por meio de parcerias que viabilizassem o desenvolvimento das ações que os grupos de protagonismo pretendessem colocar em prática.

Um dos objetivos propostos pelo Instituto (IIDAC) é justamente ensinar os alunos a buscarem recursos que viabilizem suas ações, numa perspectiva de desobrigação do Estado. Assim, os jovens se comprometem com a busca de soluções para os problemas ambientais e sociais, inclusive escolares, que atingem sua comunidade de forma a não envolver o poder público na responsabilidade pela manutenção das condições de vida da população e tampouco no investimento financeiro necessário para manter os serviços chamados de sociais.

Reiteradas vezes a idéia de captação de recursos pelos grupos de protagonismo junto à iniciativa privada local é mencionada nos documentos elaborados pelo IIDAC. Este é um dos elementos mais significativos quando se trata da defesa das parcerias e da participação da sociedade na resolução de problemas da escola e de questões sociais e ambientais que atingem a comunidade local, uma vez que está intimamente relacionado às intenções de contenção de gastos públicos na solução de problemas sociais.

Como já demonstrado no Capítulo 3, um dos subprogramas que compõem o PROEM busca o Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional prevendo o estabelecimento de parcerias com a comunidade. Tais parcerias têm o objetivo de garantir a sustentação financeira das ações desenvolvidas pelas escolas de Ensino Médio, intenção reafirmada com os projetos de protagonismo juvenil.

Esta vinculação entre protagonismo e a responsabilidade dos sujeitos pelas questões sociais é evidenciada e defendida por ESCÁMEZ e GIL (2003), que analisam as ações de protagonismo como instrumentos para a educação que pretenda construir uma cidadania responsável. Para estes autores a responsabilidade exige lucidez, consciência de si e dos possíveis resultados de suas ações, que só pode existir na medida em que os sujeitos desenvolvam sua capacidade de deliberação e autogoverno.

Educar para a deliberação, embora seja muito importante, não é suficiente. O despertar da responsabilidade pública dos cidadãos, como um fato coletivo que afeta a cidadania em geral, só será possível na medida em que for planejado e aplicado um processo de socialização política desde a infância. Em outras palavras, os planejadores das políticas educativas deverão propor a formação, nos estudantes, de atitudes positivas para a participação nos assuntos da comunidade e de habilidades para atuar nos cenários públicos. (ESCÁMEZ & GIL, 2003: 30)

É preciso considerar que a ação da juventude e a sua organização em grupos de protagonismo, associações e movimentos sociais é de extrema importância para a sua constituição enquanto sujeitos autônomos. Neste sentido, é fundamental a compreensão do aspecto contraditório que o trabalho com o protagonismo juvenil encerra. A análise da realidade prática, dos problemas e ações dos projetos realizados junto às comunidades pode, contraditoriamente às intenções esboçadas pelos organismos que os defendem e incentivam, incitar uma reflexão verdadeiramente crítica a respeito das condições materiais e concretas de vida da população.

As ações de protagonismo juvenil são fundamentais nos processos de formação humana que pretendam contribuir com a emancipação dos jovens, quando concebidas enquanto possibilidade do jovem construir uma visão abrangente de mundo, fundamentada numa concepção de relação entre sociedade política e sociedade civil que não exclua nenhum dos pólos deste binômio, mas que potencialize a ação coletiva por compreender que o espaço público precisa ser construído no Brasil a partir de políticas que favoreçam a integração do jovem.

Nesta perspectiva, é fundamental a construção de programas que estabeleçam como eixo central a formação de sujeitos de direitos, o que não se esgota em discutir direitos e deveres com a juventude, mas que ultrapassa esta discussão no sentido da formação de sujeitos autônomos em relação à conquista de direitos coletivos, de espaços democráticos, da universalização da cultura, do conhecimento, da vida. Assim, o protagonismo pode ser um instrumento nas mãos da juventude para exigir a presença do poder público enquanto formulador e executor de políticas públicas universalistas.

Uma das grandes polêmicas apresentadas pelos grupos que defendem e discutem a ação da administração pública junto aos jovens é marcada pela tentativa de diferenciação entre as políticas *para* a juventude e as políticas *de* juventude. No primeiro caso estão as ações do Estado que não necessariamente atingem seus objetivos porque se materializam como impositivas, não dialogam verdadeiramente com o jovem, perdem-se no abismo que se construiu entre as estruturas governamentais e a juventude. “*O abismo está na política em geral, na distância entre a política pública e a população, e fica maior ainda quando observamos a relação da política com a juventude.*” (YOUSSEF, 2002: 37)

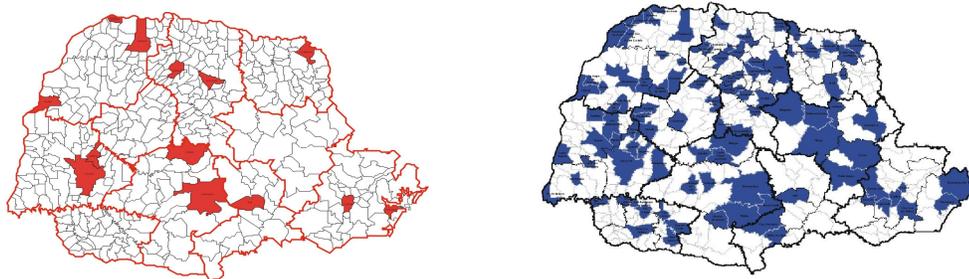
O protagonismo não pode substituir a ação do poder público, sob pena de imputar à sociedade civil as responsabilidades precípuas da administração pública. Por outro lado, é importante ressaltar os aspectos que promovem processos educativos pautados na melhoria da qualidade de vida. Não é possível ignorar os altos índices de violência, drogadição e exclusão social que afetam a juventude, assim como não é possível ignorar que estes projetos podem contribuir para amenizar esta situação.

Contudo, não se pode reduzir a idéia de protagonismo à de prevenção. Assim como não é possível atribuir a projetos isolados a possibilidade e a responsabilidade por transformações sociais que dependem sobretudo de mudanças estruturais no modelo de

produção e distribuição da riqueza mundial, sob o risco de incidir em uma análise idealista, que não tome como referência fundamental as condições materiais concretas de vida da população jovem.

De acordo com a professora hoje responsável pela recém-criada divisão de Ação Jovem e Cidadania da SEED, a manutenção dos projetos, no que se refere aos registros que alimentam a rede de protagonismo, aos eventos estaduais que reúnem os jovens e à equipe que garante a assessoria e a capacitação necessária para que se concretizem, ficará sob a responsabilidade da SEED a partir de 2003, que já demonstrou o interesse de continuar investindo nesta área. Há indícios de algumas modificações tanto na concepção de trabalho com a juventude quanto nos encaminhamentos que estão sendo propostos para o desenvolvimento das ações que se realizarão a partir do 2º semestre deste ano.

Figura 01 – Distribuição dos grupos de protagonismo juvenil no estado do Paraná em 1998 e 2002



Fonte: IIDAC

A figura acima demonstra a distribuição dos grupos de protagonismo pelo estado do Paraná em 1998 e 2002. Observa-se que houve um processo intenso de difusão das ações e dos grupos de protagonismo pelo interior do estado, fruto do trabalho desenvolvido pelo IIDAC nos últimos anos. Atualmente, a SEED pretende estimular a ação jovem sobretudo nas regiões que apresentam baixo IDH (índice de desenvolvimento humano), procurando centrar suas ações junto às comunidades indígenas e à população do campo.

De acordo com as informações da SEED, a manutenção de cada grupo de alunos e das ações que pretendem desenvolver continuará sob a responsabilidade dos próprios jovens. Esta aprendizagem em relação à captação de recursos para atingir suas metas continua sendo considerada de extrema relevância pela equipe da SEED, como instrumento para o desenvolvimento da cidadania e do protagonismo com custos baixos para a administração, sem considerar esta dimensão de desresponsabilização do poder público e de transferência de certas responsabilidades para a sociedade civil.

A parceria busca o planejamento da ação integrada em apoio ao desenvolvimento da cidadania, com base na interdisciplinaridade e a complementaridade de todos esses atores protagonistas, visando o aumento da abrangência e eficácia das ações, com maior qualidade e menos custos. Como eu te falei, os jovens são orientados para procurar essas empresas que estão próximas à sua comunidade, levar o projeto à direção desses órgãos. E eles terão retorno porque as empresas estão preocupadas com esta questão social: meio ambiente, violência, drogas e tudo porque estas empresas estão ligadas, elas estão ali dentro do meio de convívio das comunidades em que o projeto está sendo desenvolvido. Então é fácil porque eles colaboram com os jovens, mandam fazer camisetas para quando eles tiverem os encontros a identificação ser melhor, porque identifica que é um grupo de protagonistas, de atores, de voluntários, que estão preocupados em colaborar com a cidadania. Ou eles podem conseguir panfletos, outdoors, viagens, ou um local mesmo para que eles possam se reunir para esses encontros, de reuniões e programações para eventos. Então eles somam junto às empresas, é fácil conseguir essa parceria, de qualquer forma, às vezes eles vão até essas empresas para tentar angariar equipamentos eletrônicos para a escola, para ser doado para a escola, para ser rifado ou para ser utilizado de uma outra forma. (Entrevista com responsável pela divisão de Ação Jovem e Cidadania da SEED, concedida em 07/07/2003)

Compreende-se que, neste aspecto, a manifestação da SEED demonstra certa continuidade em relação aos princípios e métodos defendidos e utilizados pelo IIDAC para incentivar os projetos de protagonismo juvenil. Esta continuidade, considerada lamentável, pode ser explicada pelo intenso processo de convencimento a respeito dos princípios que regiam a ação da gestão anterior, pelo qual passaram todos os professores, alunos e demais atores sociais envolvidos nos projetos de protagonismo.

A mudança de cultura não se constrói abruptamente ou por meio de decreto, mas depende de um processo contínuo de reflexão e trabalho coletivo que possibilite outras experiências e outra sustentação teórico-metodológica para ação junto à juventude. Considera-se que a própria equipe da SEED apresenta divergências em relação a várias questões que envolvem os projetos de alunos e por isso carrega consigo a contradição necessária para a

superação dos limites apontados. A medida em que os dissensos forem explicitados e debatidos no sentido de re-elaboração e re-condução das práticas educativas, será possível construir uma nova cultura.

Outro aspecto de grande relevância para este estudo, e que se articula à idéia de parcerias, é o tratamento que os projetos de protagonismo juvenil concedem ao mundo do trabalho. Embora a organização não-governamental que assessorava os projetos procure afirmar que há uma tentativa de superar a visão estreita de formação de mão-de-obra adaptada aos princípios da produção flexível, o que se verifica é a defesa de que estes projetos podem ajudar a desenvolver atitudes, capacidades, habilidades e competências requeridas pelos processos de reestruturação produtiva em seus diferentes níveis tecnológico e organizacional.

Não há indícios de que o protagonismo possa estar sendo utilizado como estratégia precarizada de formação profissional, uma vez que não há qualquer iniciativa no sentido de certificação de competências dos jovens participantes dos diferentes projetos no modelo indicado pelo Decreto Federal n.º 2.208/97. Contudo, é possível perceber a intenção de que, por meio destes projetos, os jovens possam ser integrados à dinâmica do mundo da produção, adquirindo as competências consideradas necessárias ao desempenho profissional. COSTA utiliza a expressão “*cultura da trabalhidade*” para indicar um certo modo de viver, ver e conviver com o mundo do trabalho, adequadamente.

O protagonismo pode ser compreendido como uma estratégia metodológica que busca a materialização da Pedagogia das Competências, uma vez que seus propósitos apresentam, notadamente, aspectos comuns. É possível identificar nas propostas de protagonismo juvenil certo grau de afinidade com as teorias que defendem o trabalho pedagógico centrado em métodos ativos.

Efetivamente, o discurso sobre as competências pode ser compreendido como uma tentativa de substituir uma representação da hierarquia dos saberes e das práticas, notadamente aquela que se estabelece entre o “puro” e o “aplicado”, entre o “teórico” e o “prático” ou entre o “geral” e o “técnico”, por uma representação da diferenciação entre formas de saberes e formas de práticas, diferenciação que seria essencialmente horizontal e não mais vertical. Assim entendida e utilizada, a noção de competências (e aquelas que lhe são associadas) tende a dar importância às diferenças e particularidades individuais, a sua demonstração, a seu caráter distintivo mais do que ao princípio de igualdade que, sem ser considerado, já não é a referência primeira que dá sentido ao resto. (TANGUY & ROPÉ, 1997: 55)

As análises construídas pelas autoras podem auxiliar na compreensão dos nexos que se estabelecem entre os projetos de protagonismo e a pedagogia das competências. O desenvolvimento de ações de protagonismo pelos jovens é percebido como uma possibilidade de valorizar a ação prática e eliminar a hierarquia de valores que se estabelece entre o conhecimento elaborado e o vivenciado. É preciso concordar com o fato de que há uma necessidade real de superação desta hierarquização, sobretudo ao considerar que a práxis humana é o critério de validação da teoria. Contudo, da forma como este preceito está enunciado na pedagogia das competências, encaminha o trabalho pedagógico para uma diferenciação entre os alunos que encontram êxito na apreensão do conhecimento teórico ou do conhecimento prático. Nesta perspectiva, a pedagogia das competências pode reforçar o caráter excludente e seletivo já presente nos sistemas de ensino.

Seguindo a mesma concepção que orienta as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio do CNE, já analisadas no Capítulo 2 desta dissertação, o IIDAC investe nos projetos de protagonismo entendendo-os como possibilidade de desenvolver uma educação pautada sobre os pilares definidos no relatório Jacques Dellors – aprender a ser, a viver, a fazer e a conhecer, analisados por DUARTE (2001) como desdobramentos do lema “aprender a aprender”.

A idéia de aprender a aprender pode ser considerada convergente à de cultura da trabalhadade, pois ambas concorrem para a defesa de uma educação voltada para a adequação dos alunos às necessidades do capitalismo mundializado, uma vez que se definem como uma “arma” na competição por postos de trabalho num contexto de desemprego estrutural generalizado. O “aprender a aprender” é apresentado como única possibilidade de uma educação democrática frente ao modelo de reestruturação produtiva, que exige sujeitos adaptáveis às mutações tecnológicas.

Marx utilizou a expressão “esvaziamento completo” para se referir ao ser humano no capitalismo. A educação está sendo posta em sintonia com esse esvaziamento completo, na medida em que seu grande objetivo é tornar os indivíduos dispostos a aprender qualquer coisa, não importando o que seja, desde que seja útil à sua adaptação incessante aos ventos do mercado. Da mesma forma que o trabalhador, no capitalismo, só possui sua força de trabalho, abstratamente concebida, o educando deve ser reduzido a alguém que está sempre disposto a aprender algo novo, pois seu único patrimônio é a capacidade de adaptação ao meio por intermédio da aprendizagem permanente. (DUARTE, 2001: 55)

Nesta perspectiva, embora as pedagogias do aprender a aprender se apresentem como democráticas, percebe-se que são extremamente excludentes, na medida em que secundarizam o papel dos conteúdos das áreas de conhecimento e dos processos de construção social do saber, supervalorizando as aprendizagens individuais e incentivando as capacidades (também individuais) de adaptação constante às mudanças no mundo do trabalho. Este processo leva à exacerbação da apropriação privada do conhecimento socialmente produzido, com o consentimento da população excluída, que se convence de que o acesso ao saber está de fato democratizado.

A importância conferida à prática e à aprendizagem da capacidade de aprender em detrimento dos conhecimentos específicos das áreas do saber pode ser exemplificada também pela falta de envolvimento dos professores das diferentes áreas com o trabalho que é realizado pelos alunos e grupos de protagonismo. Assim como não há demonstração, por parte dos representantes da SEED e do IIDAC, de uma preocupação efetiva em relação a este descolamento entre os projetos e as disciplinas escolares.

Percebe-se assim uma total imbricação entre as pedagogias do aprender a aprender e das competências, uma vez que ambas buscam uma racionalidade pedagógica que legitime as *“mudanças socioeconômicas aceleradas, a extensão da pregnância das relações comerciais, dos valores da eficácia medida de acordo com o mercado.”* (TANGUY, 1997: 55) A relação intrínseca destas teorias com as necessidades advindas do mercado explicam-se também pela origem destas discussões, uma vez que foram adaptadas para a educação, mas expressavam inicialmente análises voltadas para as dimensões do mundo do trabalho, como já foi indicado no segundo capítulo desta dissertação.

ESCÁMEZ e GIL (2003) consideram os projetos de protagonismo juvenil como uma estratégia para a formação de pessoas responsáveis, por meio de uma educação centrada na aquisição de determinadas capacidades ou competências básicas nos âmbitos cognitivo, avaliativo-afetivo e comportamental. Cabe ressaltar que a definição destas competências básicas pelos autores não inclui conteúdos das diversas áreas do conhecimento, ao contrário, fundamenta-se em capacidades de deliberação, julgamento, análise, autonomia, comprometimento, realização de ações, como se estas capacidades pudessem ser construídas sem o acesso a conhecimentos específicos.

A pesquisa realizada por KRAWCZYK e ZIBAS a respeito das reformas do Ensino Médio no Ceará, Paraná e Pernambuco, demonstra que “*os cursos de capacitação docente (...) têm incentivado o uso de métodos ativos (...) que privilegiam a atividade discente de pesquisa, estudo do meio, formação de conceitos e valores por meio de problematização de temas da vida diária etc.*” (ZIBAS, 2002: 87)

Um exemplo disso é a Resolução n.º 2617, de 2001, que instituiu a realização de Projetos Interdisciplinares nos cursos de Ensino Médio noturno, substituindo quatro horas de aula semanais pela realização de pesquisas sobre temas à escolha das escolas, em caráter semi-presencial. Estes projetos foram realizados em 2001 e 2002 e deveriam ser computados como parte da carga-horária destinada às disciplinas da Parte Diversificada do currículo. Em 2003 a nova administração revogou o Decreto, garantindo o cumprimento dos dias letivos e da carga-horária mínima exigida pela LDB.

Assim como o protagonismo, estes projetos interdisciplinares também são um exemplo da utilização de métodos ativos no trabalho com os jovens. Cabe ressaltar que tais métodos possuem um aspecto bastante positivo enquanto crítica a um trabalho enciclopédico desvinculado da práxis social, ao mesmo tempo em que podem significar uma ênfase exagerada nos processos e interesses individuais em detrimento do conhecimento que precisa ser apreendido pelos alunos.

Das análises que foram construídas a respeito do PROEM e dos projetos de protagonismo juvenil é possível inferir que existem algumas dimensões em que a complementaridade entre eles se evidencia. A primeira delas reside no investimento maciço no estabelecimento de parcerias em diferentes níveis, tanto no nível macro-político, que se materializa nas parcerias entre o poder público e organizações não governamentais, quanto no nível micro, por meio das parcerias entre os grupos de protagonismo e as empresas locais. Tais parcerias buscam certa autonomia pedagógica e financeira das escolas em relação à administração estadual.

A segunda dimensão de complementaridade pode ser extraída da percepção de que o PROEM propõe medidas que podem ser chamadas de reforma institucional, pois afetam a manutenção das escolas, as suas relações com a SEED, a oferta de Ensino Médio e a orientação político-pedagógica dos cursos. Ao mesmo tempo, os projetos de protagonismo juvenil propõem alterações baseadas nos mesmos princípios do PROEM, mas agem sobretudo

nas relações educativas não-formais, uma vez que não dependem da dinâmica institucional para se efetivarem e se constroem como elementos de formação humana independente das relações escolares cotidianas.

### Considerações Finais

Este estudo não tem o interesse de ser prescritivo, ao contrário, a intenção fundamental desta pesquisa foi buscar conhecer como se estabelecem as relações entre os projetos de protagonismo juvenil e a reforma do ensino médio no estado do Paraná. Tendo em vista a escassez de pesquisas a respeito das ações de protagonismo e a crescente importância a elas atribuída, esta dissertação pretende afirmar-se como um início de uma discussão possível.

Este trabalho de pesquisa procurou compreender as relações entre a reforma de ensino médio no estado e as ações de incentivo ao protagonismo, compreendido como política pública. Procurou-se, então, demonstrar os aspectos políticos, pedagógicos e financeiros que aproximam os dois. A análise de políticas públicas exige uma compreensão do contexto em que estão inseridas. Nesta perspectiva, foi essencial para o desenvolvimento da pesquisa aqui apresentada uma reflexão sobre os nexos entre as políticas locais e internacionais, os impactos sobre a movimentação das matrículas e do financiamento para o ensino, as relações entre o poder público e a sociedade civil.

As análises macroestruturais dos mecanismos exteriores à escola que dizem respeito às políticas educacionais, às desigualdades econômicas e sociais, ao desemprego e à exclusão, aos avanços científicos e tecnológicos, à mudança de paradigmas, são centrais para a compreensão de como as ações educativas junto aos alunos estão articuladas a processos mais amplos de constituição da sociedade, e a concepções particulares de mundo e de educação.

Para compreender melhor este mundo contemporâneo a pesquisa procurou analisar as metamorfoses no mundo do trabalho, que sugerem mudanças nas condições concretas de produção e existência da humanidade que por sua vez interferem direta ou indiretamente nos processos educativos. Esta análise fundamentou-se em estudos já construídos que defendem a tese de que estas metamorfoses não atingem o núcleo essencial do modo de produção capitalista.

Foi fundamental o estudo das determinações dos organismos de financiamento internacional enquanto expressão dos interesses políticos do processo hegemônico de reordenação dos mercados mundiais. As análises construídas demonstraram que a

incorporação dos princípios defendidos por estes organismos não é resultado de um processo automático ou de mera imposição, mas depende sobretudo das decisões e ações do poder local.

Assim, verificou-se que os princípios coincidentes entre a reforma do ensino médio no estado do Paraná e as definições presentes nos documentos do Banco Mundial (1991), no Planejamento Estratégico do MEC (1995-1998) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (1998) não são resultado de um simples processo de cumprimento de exigências, mas representam sobretudo a aceitação e concordância da administração pública local, em âmbito nacional e estadual, com os princípios defendidos por aqueles organismos.

Evidenciou-se também que vários dos mecanismos presentes na reforma não são necessariamente exigências das instituições de financiamento internacional, como a cessação das matrículas dos cursos de educação profissional de nível médio no estado do Paraná, que foi proposta pelo governo estadual antes mesmo do início de implantação do PROEM.

A análise das políticas sociais exigiu ainda uma reflexão sistemática a respeito do financiamento da educação, principalmente em relação às fontes e aos gastos dos recursos públicos. Para tanto, foram utilizados os indicadores (ou categorias) enunciados por FAGNANI (1996), que focalizam a natureza das fontes de financiamento, a direção e a magnitude dos gastos. Uma avaliação rigorosa destas políticas demanda a análise dos gastos, tendo em vista a necessidade de compreensão das relações entre os objetivos propalados pela reforma e as ações efetivamente realizadas.

Decorre desta necessidade a importância da demonstração da diminuição significativa dos investimentos da administração pública estadual no ensino médio antes e depois da implementação do PROEM. Há que se refletir sobre a veracidade do ideal de melhoria concreta da qualidade desta etapa da educação básica, indicado pelo Programa em questão, tendo em vista que apenas dois anos depois do início da reforma os balanços financeiros do Estado do Paraná (2000) apontam uma redução expressiva do custo aluno anual.

Em 2000 verificou-se que foi investido no ensino médio, por aluno, 60% a menos do que em 1997. Ainda que a cessação das matrículas dos cursos de educação profissional de nível médio possa explicar em parte esta redução no investimento, na medida

em que estes cursos eram mais onerosos do que os de formação geral para os cofres públicos, isso não justifica tal montante de corte nos gastos. Verifica-se que, embora a reforma tenha captado US\$ 100 milhões junto ao BID e conte com mais US\$ 122 milhões da contrapartida do governo estadual, isso não se refletiu em benefícios concretos para os alunos e as escolas.

Considera-se que uma reforma que tenha como objetivo real a melhoria da qualidade do ensino oferecido à população exige ampliação de recursos e investimentos de ordem financeira e pedagógica. Portanto, há certa incoerência entre os objetivos propalados pelo PROEM e realização da reforma encaminhada pela SEED no período analisado.

Além da redução dos recursos destinados ao ensino médio, há uma diminuição também do número de alunos matriculados. Em 1999 a rede pública estadual de ensino atendeu 456.290 alunos, mas este número foi decrescendo anualmente até chegar a 407.751 matrículas em 2002, quinto ano de implantação da reforma, quando se previa o atendimento a mais de 500 mil alunos (PROEM. Relatório de Atividades de 1998: 5). Portanto, neste aspecto também a reforma não atingiu as perspectivas de melhoria, expansão e inovação do ensino médio no estado do Paraná.

A fim de construir este trabalho, optou-se pela análise documental, sugerida pela Banca de Qualificação desta dissertação de mestrado. Foram selecionados documentos oficiais e técnicos para uma análise de conteúdo a partir de um enfoque que buscou apresentar a dimensão política, pedagógica e financeira da reforma. O detalhamento do estudo destes documentos foi distribuído entre os capítulos da dissertação, partindo dos mais abrangentes para os mais específicos.

A seleção dos documentos possibilitou o estabelecimento de nexos entre as ações de incentivo aos projetos de protagonismo juvenil no estado do Paraná, o PROEM, as DCN-EM e as definições dos organismos de financiamento internacional. Estes nexos deram origem a algumas hipóteses, já enunciadas na apresentação desta dissertação, que puderam ser confirmadas com o aprofundamento das reflexões e a busca de outros documentos mais específicos a respeito dos contratos e eventos realizados pelo IIDAC em convênio com a SEED.

Em relação ao enfoque político da análise, foi possível constatar que os projetos de protagonismo juvenil foram compreendidos pela administração pública como uma forma de contribuir no processo de desresponsabilização do Estado pelas questões sociais. Isto se

efetiva na medida em que a sociedade civil, na figura dos jovens protagonistas, é chamada a assumir o papel e a função de resolver os problemas da comunidade. Assim, a responsabilidade do poder público é gradativamente transferida para as comunidades locais, possibilitando uma redução de gastos com os problemas sociais, uma vez que as demandas passam a ser solucionadas sem a intervenção governamental.

Este processo de transferência de responsabilidades para a sociedade civil, ao mesmo tempo em que os programas de reforma incentivam a desvinculação financeira entre educação pública e os recursos provenientes de impostos, pode ser tomado como um exemplo singular da incorporação dos preceitos neoliberais de defesa de um Estado forte no controle e mínimo nos gastos sociais, como foi indicado no primeiro capítulo desta dissertação.

Do ponto de vista pedagógico foram construídas duas hipóteses: uma em relação à vinculação entre os projetos de protagonismo e a Pedagogia das Competências e outra em relação ao incentivo aos projetos como estratégia não-formal de efetivação da reforma do ensino médio no estado. Verificou-se uma íntima relação entre a concepção de educação subjacente às propostas de protagonismo juvenil e as teorias que defendem o trabalho baseado na construção de competências, numa perspectiva cognitiva individualizante e sobre referências axiológicas da racionalidade de mercado.

A concepção de educação que sustenta o trabalho com o protagonismo e defende o desenvolvimento de competências enfatiza a dimensão comportamental das práticas educativas em detrimento do conhecimento historicamente construído e organizado em tradicionais áreas do saber. Esta exacerbação do comportamento individual, adequado ao modelo instituído pela sociedade flexível, implica em imputar às individualidades a responsabilidade pelas mudanças sociais e econômicas, desconsiderando a dimensão histórica e social da produção humana. Assim como a pedagogia das competências, os projetos de protagonismo consideram a atividade prática, compreendida enquanto ativismo social, como o aspecto central dos processos educativos.

A outra questão pedagógica que se apresenta como relevante para este estudo é a reflexão sobre os projetos de protagonismo como estratégia não-formal de incorporação dos princípios que regem a reforma do ensino médio pelos alunos, professores e demais atores sociais envolvidos. Assim, constatou-se que as ações de protagonismo se desenvolvem

paralelamente ao trabalho escolar, mas a partir dos mesmos elementos que compõem a reforma oficialmente instituída no interior da escola pelo PROEM.

A implementação das reformas educativas depende não apenas dos elementos formais de decisão e incorporação das mudanças propostas, mas também dos aspectos não-formais que muitas vezes se constroem para além das relações oficiais entre as secretarias de educação, os núcleos regionais de ensino e as escolas. No caso do Paraná, é possível identificar que o processo de implantação do PROEM foi acompanhado de outras ações que buscavam atingir objetivos convergentes, como o incentivo aos projetos de protagonismo juvenil.

A interação entre os processos formais e não-formais de incorporação da reforma, em escolas que possuem histórias diferenciadas de trabalho político e pedagógico, com professores, alunos, funcionários, pais, que possuem diferentes trajetórias enquanto atores sociais, em situações com diferentes condições físicas e materiais, constrói espaços de divergências, antagonismos, transformações, aceitação, novas interpretações para as definições já estabelecidas, que permitem uma gama bastante grande de possibilidades para a condução da reforma.

Assim, a análise sobre a reforma buscou avaliar a articulação entre as dimensões macro e micro bem como as dimensões formal e não-formal do trabalho pedagógico que incorpora e transforma os preceitos da própria reforma. Ao analisar de que forma os projetos de protagonismo juvenil, tomados enquanto educação não-formal, efetivados pelos alunos do Ensino Médio, estão articulados ao processo de implementação da reforma e aos princípios do PROEM, constatou-se que esta vinculação se estabelece em pelo menos três aspectos: a defesa de parcerias com organizações de caráter privado com o objetivo de captação de recursos; o desenvolvimento de projetos sob a responsabilidade da comunidade e não do poder público; a orientação do trabalho educativo a partir da pedagogia das competências.

Os resultados desta análise indicam a necessidade de aprofundamento deste estudo, a fim de verificar de fato as relações que envolvem a elaboração e execução dos projetos de protagonismo pelos alunos, buscando apreender os mecanismos de materialização da reforma nos processos de formação dos alunos. Assim, é ainda necessária uma análise que contribua para a compreensão da trajetória acadêmica dos jovens, que não pode ser

compreendida sem uma análise da reforma do ensino médio em sua totalidade. Compreende-se como igualmente importante um estudo que procure desvelar as contradições que se estabelecem entre as orientações dos organismos que defendem os programas de protagonismo e a execução dos projetos pelos jovens; é preciso considerar as múltiplas possibilidades de interpretação e intervenção na realidade prática.

No aspecto econômico, as análises demonstraram que as ações de incentivo aos projetos de protagonismo foram financiadas com recursos provenientes de financiamentos internacionais junto ao BID e ao Banco Mundial, por meio dos programas denominados PROEM e PQE, respectivamente voltados ao ensino médio e ao ensino fundamental. Constatou-se também o incentivo às parcerias entre os grupos de protagonismo e empresas locais com o objetivo de captação de recursos para o desenvolvimento das ações relacionadas aos projetos, independentemente de investimento público.

A avaliação desta dimensão financeira considerou, além da natureza das fontes de financiamento apresentada acima, outros dois indicadores: a direção do gasto social, demonstrando que os recursos foram destinados para as ações desenvolvidas pelo IIDAC; e a magnitude do gasto, a partir da comparação entre o total de investimento anual no ensino médio e os valores utilizados para o pagamento do convênio com o Instituto.

O total de recursos repassados para o IIDAC ao longo dos quatro anos de convênio com a SEED (de 1999 a 2002), corrigido pelo IGP-Médio calculado pelo DIEESE para valores referentes a janeiro de 2003, passa de R\$ 1,6 milhão, proveniente do PROEM e do PQE. Cabe ressaltar que embora este valor signifique uma porcentagem pequena em relação ao montante total de recursos destas duas fontes de financiamento, apenas 0,2%, é expressivo quando se verificam as ações desenvolvidas nesta parceria, que podem ser enunciadas como programação, capacitação e registro para a realização de eventos com o objetivo de incentivar os projetos de protagonismo. Importa salientar que toda a responsabilidade em relação à estrutura física, logística, alimentação, transporte e hospedagem dos participantes estava às expensas da SEED e, portanto, não está incluída no valor acima referido.

A análise comparativa entre os valores de gasto anual por aluno no ensino médio no estado do Paraná e os valores de gasto anual por grupo de protagonismo com as ações de incentivo demonstrou que, em 2000, o investimento na organização não

governamental que realizou as atividades de incentivo aos grupos de protagonismo foi doze vezes maior do que o gasto médio por aluno, considerando o número de grupos atendidos, o que pode levar à compreensão de que a destinação do recurso não foi compatível com as necessidades sociais da população, uma vez que privilegiou alguns grupos de trabalho em detrimento da totalidade dos alunos. Em 2000 os gastos com a organização não governamental (IIDAC) passaram de R\$ 800 mil. Vale ressaltar que, em 2002, este volume de recursos foi reduzido significativamente e ultrapassou R\$ 170 mil.

As conclusões a que foi possível chegar em relação ao financiamento do ensino médio no estado do Paraná sugerem a necessidade de continuidade destes estudos a fim de analisar a totalidade dos recursos envolvidos no empréstimo junto ao BID, o que pode contribuir para uma avaliação dos investimentos em relação ao atendimento das demandas sociais. Isto possibilitaria a análise efetiva da magnitude e da direção do gasto do governo estadual com o ensino médio.

Observou-se também a tentativa de reorientação dos projetos que incentivam a ação dos jovens alunos da rede pública estadual, pela nova administração que assumiu o governo do estado em 2003, embora algumas questões não estejam ainda definidas e se percebe que determinados princípios estão bastante enraizados no discurso da equipe responsável, como demonstrado no quarto capítulo. A pretensão de reorganizar a ação de incentivo aos projetos de protagonismo juvenil exigirá um processo de construção de uma nova cultura da própria SEED e dos grupos que já estão instituídos, a fim de rever suas práticas, explicitar as divergências e superar os limites encontrados.

Cabe ressaltar que as conclusões deste trabalho são provisórias, como todo processo de construção do conhecimento que se reconhece como historicamente situado e determinado. As conclusões desta pesquisa não minimizam a importância da ação dos jovens; discutem a concepção que fundamentou os projetos da SEED entre 1998 e 2002, mas não desconsideram a relevância social de políticas públicas de inclusão da juventude. A organização dos jovens em grupos de protagonismo, associações, movimentos sociais, sindicais, partidários, etc. é de extrema relevância para sua constituição enquanto sujeitos autônomos, emancipados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALTHUSSER, Louis. Sobre a reprodução. Petrópolis: Vozes, 1999.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

BARROS, Marta Silene. Educação e Trabalho: Estudo da atuação da orientação educacional e profissional no ensino Médio e Profissionalizante no Estado do Paraná. Piracicaba, 1998, Dissertação de Mestrado, UNIMEP.

BANCO MUNDIAL. Educación técnica y formación profesional. Documento de política del Banco Mundial. Washington, 1991.

BRASIL. Decreto Federal n.º 2208, de 17 de abril de 1997.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica, Parecer n.º 15/98, de 2 de junho de 1998.

BRAVERMAN. Trabalho e Capital Monopolista. A degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BUENO, Maria Sylvia. Orientações nocionais para a reforma do ensino médio: dogma e liturgia. In: Cadernos de Pesquisa, nº 109, março de 2000, Fundação Carlos Chagas: AA.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Tempo de Servir: o protagonismo juvenil passo a passo; um guia para o educador. Belo Horizonte: Editora Universidade, 2001.

CHAUÍ, Marilena. Terceira Via. In: Folha de São Paulo, Caderno Mais, 19 de dezembro de 1999.

CURY, Carlos Roberto. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. In: Revista Brasileira de Educação. Nº. 8, mai/ago 1998, p. 72-84.

DEITOS, Roberto Antonio. Da afirmação da inadequação da política educacional paranaense para o ensino médio e profissional à adequação às exigências políticas e econômicas hegemônicas (1995-1999). In: HIDALGO, Ângela Maria (org.). Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90. Londrina: Ed. UEL, 2001.

DE TOMMASI, WARDE & HADDAD (orgs). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, PUC-SP e Ação Educativa, 1996.

DUARTE, Newton. Vigotski e o “aprender a aprender”: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. As Pedagogias do “Aprender a Aprender” e Algumas Ilusões da Assim Chamada Sociedade do Conhecimento. Trabalho apresentado durante a XXIV Reunião Anual da ANPED, 8 a 11 de outubro de 2001, Caxambu, M.G.

ENGELS. Dialética da natureza. São Paulo: Xamã, 1991.

ENGUIITA, Mariano. Juntos pero no revueltos. Madri: Visor, 1990.

ESCÁMEZ & GIL. O protagonismo na educação. Porto Alegre: Artmed, 2003.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1996

FARIA, José Henrique de. Trabalho, tecnologia e sofrimento: as dimensões desprezadas do mundo do trabalho. s/d. Curitiba. (mimeo)

FERRETTI, Celso. Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola? São Paulo: Xamã, 1999.

\_\_\_\_\_. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no Ensino Médio e no Ensino Técnico. In: Educação & Sociedade, n.º 70 – 2000. Campinas: Cedes.

FOLADORI & TOMASINO. Controversias sobre sustentabilidade. Curitiba, 2001. (mimeo)

FONSECA, Marília. Perspectivas para a gestão e financiamento do ensino médio. In: ZIBAS; AGUIAR; BUENO. O ensino médio e a reforma da educação básica. Brasília: Plano, 2002.

FORQUIN, Jean-Claude. Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

FORRESTER, Viviane. O horror econômico. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. Política e Educação: ensaios. São Paulo: Cortez, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho – Educação e Tecnologia: Treinamento polivalente ou formação politécnica? In: Educação e Realidade, Porto Alegre, 14(I): 17-18, jan/jun. 1989, p. 17-27.

GENTILI, Pablo. Pedagogia da Exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. Autonomia da escola e neoliberalismo: Estado e Escola Pública. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

\_\_\_\_\_. A gestão da educação no Paraná: ascenso e descenso democrático. In: Caderno Pedagógico 3 – APP-Sindicato. Curitiba, 2002.

GOUVEIA, Andréa & SOUZA, Ângelo. (org.) O financiamento da Educação e o FUNDEF no Paraná. Curitiba: UFPR, 2001.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 12. Tradução de Paolo Nosela, 1989 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Concepção dialética da história. 10ª. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. Homens ou Máquinas. In: Escritos Políticos. Lisboa: Seara Nova, v. I, 1976.

\_\_\_\_\_. Maquiavel, a política e o estado moderno. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HARVEY, David. Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

IANNI, Octávio. A visão mercadológica do governo e o distanciamento da sociedade. In: Universidade e Sociedade, ano VII n.º 12 – fev. 1997.

IIDAC. Relatório Técnico Gerencial. Seminário de Folclore em Questão. Curitiba, julho, 2000.

\_\_\_\_\_. Relatório Técnico Gerencial. 2º Seminário Vem Ser Cidadão. Faxinal do Céu, novembro, 1999.

\_\_\_\_\_. Relatório Técnico Gerencial. Seminário Ouvidores na Educação. Curitiba, 2000.

\_\_\_\_\_. Relatório dos desdobramentos das ações do centro de protagonismo junto à comunidade. Contrato n.º 133/2001 – PQE. Curitiba, agosto, 2001.

\_\_\_\_\_. Relatório. Contrato n.º 146/2002. Termo de Referência n.º 031/2002. SEED/PROEM, 2002.

INVERNIZZI, Noela. Teoria da competência: categorias analíticas e ideologia na compreensão dos novos processos de trabalho. Curitiba, 2000. (mimeo)

KATZ, C. e BRAGA, Ruy. Novas Tecnologias: crítica da atual reestruturação produtiva. São Paulo: Xamã, 1995.

KOSIK, Karel. Dialética do concreto. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

KUENZER, Acácia. Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal. SP, Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. São Paulo: Cortez, 2000.

LOCCO, Leila & ZABOT, Nircélio. Política de municipalização do ensino de 1º grau no Paraná. Curitiba, s/d. (mimeo).

LUNA, Sérgio. Planejamento de Pesquisa: uma introdução. São Paulo: EDUC, 1998.

MARTINS, Ângela Maria. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio: avaliação de documento. In: Cadernos de Pesquisa, nº 109, março de 2000, Fundação Carlos Chagas: AA.

MARX, Karl. O Capital. Crítica da economia política. Livro primeiro, tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MENGA & ANDRÉ. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

NUNES, Clarice. Ensino Médio. Diretrizes Curriculares Nacionais. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

PÁDUA, Elisabete. Metodologia da Pesquisa: Abordagem teórico-prática. Campinas, SP: Papirus, 1997.

PAIVA, Vanilda. Um século de educação republicana. In: Pro-Posições. Campinas, UNICAMP: Cortez, nº 2, jul. 1990. 7-18.

PARANÁ. Programa Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio do Paraná – PROEM. Documento Síntese. Curitiba, julho, 1996.

\_\_\_\_\_. Relatório de Atividades de 1998. Curitiba, fevereiro, 1999.

\_\_\_\_\_. Relatório de Atividades de 2001. Curitiba, fevereiro, 2002.

\_\_\_\_\_. Termo de Referência n.º 031/2002.

PARANÁ. Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná. Contrato de empréstimo n.º 3766 – BR. Termo de Referência n.º xxx/00.

\_\_\_\_\_. Contrato de empréstimo n.º 3766 – BR. Termo de Referência n.º 205/2001. Centro de Protagonismo Juvenil.

PERRENOUD, Philippe. Construir as competências desde a escola. Porto Alegre: Artmed, 1997.

\_\_\_\_\_. A Arte de construir competências. In: Revista Nova Escola, São Paulo, Abril Cultural, setembro de 2000.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. Graal.

RECH, Pedro Elói. A formação do professor: uma análise de Faxinal do Céu – PR. In: HIDALGO, Angela Maria (org.). Educação e Estado: as mudanças de ensino do Brasil e Paraná na década de 90. Londrina: Ed. UEL, 2001.

ROMANELLI, Otaíza. História da Educação no Brasil (1930 / 1973). Petrópolis: Vozes, 1984.

ROSAR & KRAWCZYC. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina. In: Educação & Sociedade. Campinas: Cedes. n.º 75, 2001, p. 33-47

SACRISTÁN, j. Gimeno. O currículo: uma reflexão sobre a prática. 3ª ed. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

SANTOS, Jussara. As políticas governamentais para o ensino fundamental no estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição. São Paulo, 1998, Tese (Doutorado em Educação) FEUSP.

SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

SILVA, Luiz Eron. Reestruturação Curricular: novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais. Porto Alegre: Sulina, 1996.

SILVA, Sandra Terezinha. PROEM: Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná: uma política de ensino adequada à forma de acumulação capitalista. Curitiba, 1999, Dissertação de Mestrado, UFPR.

SILVA, Tomaz Tadeu. Identidades Terminais. As transformações na política da pedagogia e na pedagogia da política. Petrópolis, Vozes, 1996.

SNYDERS, Georges. A alegria na escola. São Paulo: Manole, 1988.

SOUZA, Ângelo. A Escola por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba – PR. Dissertação de Mestrado, São Paulo: PUC, 2001.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. In: Estudos Avançados, 1988, p. 46-71.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, WARDE & HADDAD (orgs). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, PUC-SP e Ação Educativa, 1996.

TANGUY & ROPÉ. Saberes e competências: o uso de tais noções da escola e na empresa. Campinas: Papirus, 1997.

TAVARES, Tais. PROEM: Formação para o mercado de trabalho e o desmonte da perspectiva do Ensino Médio enquanto Educação Básica e o ensino técnico profissional. In: Caderno Pedagógico n.º 2, março de 1999, Curitiba: APP- Sindicato.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, WARDE & HADDAD (orgs). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, PUC-SP e Ação Educativa, 1996.

TRAGTENBERG, Maurício. Administração, poder e ideologia. São Paulo: Cortez, 1989.

YOUSSEF, Alexandre. Políticas Públicas e Juventude. In: Juventude, cultura e cidadania. Comunicações do ISER. Ano 21 – Edição Especial – 2002.

ZANETTI, Lorenzo. Indicadores para avaliação de projetos dirigidos para a juventude. In: Juventude, cultura e cidadania. Comunicações do ISER. Ano 21 – Edição Especial – 2002.

ZARIFIAN, Philippe. Objetivo Competência. Por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

ZIBAS, Dagmar. (Re) significando a reforma do ensino médio: o discurso oficial e os filtros institucionais. In: ZIBAS; AGUIAR; BUENO. O ensino médio e a reforma da educação básica. Brasília: Plano, 2002.

Sites:

[http://www.gdh.ma.gov.br/noticias/mat\\_especial centros arquivos/mat\\_esp\\_artigo.htm](http://www.gdh.ma.gov.br/noticias/mat_especial centros arquivos/mat_esp_artigo.htm), acessado em 12 de fevereiro de 2003.

<http://www.iidac.org/portu.htm>, acessado em 26 de março de 2003.

<http://www.mec.gov.br>, acessado em agosto de 2002.

<http://www.inep.gov.br>, acessado em junho de 2003.

<http://www.inep.gov.br/enem/2000/docbas2000/docbas.htm>, acessado em setembro de 2001.