

# emQuestão 3



## Educação e exclusão no Brasil

SÉRGIO HADDAD

# Expediente

Pesquisa elaborada por solicitação da Save the Children.

**Coordenação:** Sérgio Haddad

**Colaboração:** Bianca Briguglio, Carolina Gil, Carolina Marinho, Eduardo Pena, Kelly Victor, Jonathan Romo, Ludmila Palazzo, Rafael Godoi, José Marcelino e Salomão Ximenes.

**Produção Editorial:** Observatório da Educação/Ação Educativa

**Coordenação:** Mariângela Graciano

**Edição e Revisão:** Giovanna Modé e Marina Gonzalez

**Projeto Gráfico e Diagramação:** SM&A Design

**Foto da capa:** Catarina Maria Garcia Castro

São Paulo, março de 2007.

**Realização:**  
Ação Educativa

**Apoio Institucional:**  
EED

## Sumário

Sumário	<b>03</b>
Apresentação	<b>05</b>
Capítulo 1 - O processo de exclusão	<b>07</b>
Capítulo 2 – A parcialidade do acesso	<b>15</b>
Capítulo 3 - A exclusão pela inserção precária	<b>31</b>
Capítulo 4 - Limites e possibilidades dos marcos regulatórios	<b>41</b>
Bibliografia	<b>51</b>



## Apresentação

As páginas que seguem trazem uma análise do contexto da educação básica no Brasil, com enfoque especial na temática da exclusão social. A educação, tanto no senso comum como entre os especialistas, é considerada um dos fatores mais importantes para a mudança do padrão de desigualdade que marca a sociedade brasileira, bem como para seu desenvolvimento. Se é verdade que a oferta pública da educação do Brasil ao longo do século passado cresceu consideravelmente, é também certo que ainda não conseguiu atingir um patamar de qualidade, reproduzindo dessa forma padrões de desigualdade e iniquidades.

Esta pesquisa – elaborada por solicitação da agência Save the Children à organização não governamental Ação Educativa – tem como objetivo central mostrar como a exclusão e as desigualdades socioeconômicas causam impacto na oferta educacional. Por outro lado, o trabalho almeja, também, indicar os fatores relacionados à oferta educacional que contribuem para a reprodução destas desigualdades. Neste sentido, o estudo buscou responder:

1. Quais fatores históricos causaram impacto sobre o perfil de exclusão e desigualdades socioeconômicas no Brasil? Qual é este perfil?
2. Quais e como os fatores vinculados ao padrão excludente de distribuição de renda incidem sobre a oferta educacional no Brasil?
3. Em que medida os padrões de exclusão, desigualdade e iniquidade interferem no desempenho escolar dos educandos?
4. Como e porque a atual legislação e modelo de financiamento da educação contribuem para a manutenção das desigualdades do sistema educacional?

Na primeira parte, apresentamos algumas abordagens conceituais sobre a relação entre exclusão e educação. Em seguida, o leitor encontra os elementos históricos centrais para entender os fatores determinantes do padrão excludente de distribuição de riquezas no Brasil, bem como uma breve análise do contexto atual de pobreza e desigualdades. O trecho que dá seqüência ilustra a atual situação do acesso à educação básica e os principais desafios em relação à garantia de uma educação básica de qualidade. E, por fim, há uma breve análise da normativa nacional que contempla a educação como direito e uma reflexão sobre o atual modelo de financiamento dos sistemas educacionais.



## Capítulo 1

### O processo de exclusão

**N**o Brasil, o processo de exclusão na educação vem ocorrendo sobretudo de duas formas: falta de acesso às escolas ou inserção precária dos alunos nos sistemas de ensino.

A falta de acesso é caracterizada pela insuficiência de instituições – simplesmente não existem escolas em número suficiente para atender à demanda de matrícula de uma população em idade escolar crescente. Em outros casos, não raros nos dias de hoje, ainda que haja vaga disponível, a exclusão acontece pela falta de acessibilidade, como nos casos em que não é possível frequentar a escola devido à ausência de transporte escolar ou à falta de infra-estrutura adaptada para pessoas com deficiência (como rampas para cadeiras de roda ou material em braile, por exemplo). Não é atendida, ainda, grande parte das crianças na idade de ingressar na educação infantil e a maioria dos jovens e adultos acima de 15 anos que não concluiu a educação básica.

Entretanto, os obstáculos existentes para o acesso aos sistemas de ensino não configuram o único problema. A entrada da população em idade escolar no ensino fundamental ocorrida nas últimas décadas não foi acompanhada pela garantia de qualidade e acabou produzindo um novo tipo de exclusão: não mais pela ausência de vagas, mas pela precária inserção dos alunos e alunas nos sistemas de ensino. Este tipo de exclusão é hoje o principal foco do debate sobre políticas de educação básica no Brasil.

Fatores externos ao sistema educativo – como renda, raça, gênero, região do país e bairro de moradia numa mesma cidade, condições físicas e idade dos educandos – têm impacto, maior ou menor, neste padrão de exclusão e influenciam o processo de escolarização da população. Outras variáveis como, por exemplo, a presença ou ausência de estímulo em casa, a idade em que a criança começa sua escolaridade, o nível de instrução alcançado pelos pais (em particular pela mãe), o tipo de trabalho que a mãe exerce e as condições socioeconômicas das famílias também tendem a influenciar os indicadores escolares. Por isso, as variáveis próprias dos sistemas educativos não são e nunca foram suficientes para explicar as diferenças entre grupos de estudantes em questões como acesso, rendimento, repetência, permanência, abandono, êxito e fracasso escolar.

Nesse sentido, a ausência de políticas efetivas de combate às desigualdades sociais acaba comprometendo os ideais igualitários do discurso político da educação pública<sup>1</sup>. Nos casos em que a igualdade de acesso não é suficiente para garantir oportunidades escolares a todas as pessoas, o Estado deve intervir com políticas de inclusão em defesa dos grupos mais vulneráveis. Sabe-se que a falta destas políticas afeta principalmente as pessoas que historicamente foram excluídas do sistema, como negros, idosos, mulheres e camponeses, gerando situações de iniquidades no que diz respeito ao acesso e à permanência no sistema educacional.

<sup>1</sup> *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Julho-Dezembro 1996, volume 1, número 2, pp 500-503.

## Eqüidade educativa

A noção de eqüidade é tão antiga quanto a idéia de igualdade, o que muitas vezes provoca uma confusão entre esses distintos conceitos. O debate filosófico tende a vincular o primeiro às diferenças entre seres humanos e o segundo ao reconhecimento da igualdade da condição humana, que é a base para homologação de direitos, possibilidades e oportunidades<sup>2</sup>.

Uma pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO e pelo Instituto Internacional de Planejamento de Educação - IPE sobre Eqüidade Educativa e Desigualdade Social estabeleceu quatro critérios para uma eqüidade educativa: *igualdade de acesso* – um sistema educativo é eqüitativo se todas as pessoas têm as mesmas oportunidades de entrada; *igualdade de condições ou meios de oportunidades* – todos os alunos chegam com as mesmas condições e recursos para participar das práticas educativas; *igualdade de resultados* – os sistemas educativos são igualitários na formação de sujeitos; e *igualdade de realização social* – o impacto social da educação é o mesmo em cada um dos cenários sociais<sup>3</sup>.

Ao definir estes critérios para uma eqüidade educativa, o estudo propõe as seguintes questões: é possível ter uma educação eqüitativa sem mudar as condições sociais externas? É possível uma sociedade justa e eqüitativa sem uma boa educação? Quais seriam então as condições sociais externas necessárias para que as práticas educativas fossem “exitosas”? É possível educar em qualquer contexto social? Se não, qual seria o mínimo de bem-estar social para se poder educar com qualidade? Qual pode ser a contribuição da educação para a construção de uma sociedade mais eqüitativa? Quais os obstáculos impostos pelas condições de injustiça social ao desenvolvimento educacional?

08

Outro estudo recente que trata do problema da eqüidade escolar propõe as seguintes definições: *eqüidade como igualdade de acesso à educação* – acesso a todos sem discriminação; *eqüidade como igualdade de oportunidades* – um sistema educativo que tende a compensar as desigualdades propriamente educativas; e, por último, *eqüidade como reconhecimento da diversidade de itinerários educativos* – igualdade de condições dos sujeitos para participar da vida social, gerando condições de mobilidade independentemente de sua origem, ou seja, uma eqüidade que diminua as desigualdades econômicas e sociais<sup>4</sup>.

Apesar das diferenças sutis entre as duas noções de eqüidade educativa, os critérios estabelecidos por cada uma delas foram construídos levando em consideração questões de acesso, processo e resultados. Essas definições atribuem distintas obrigações aos diferentes atores como o Estado, as famílias, os docentes, os alunos e as escolas. É também sobre estas variáveis que se executam distintas políticas que vão desde a construção de escolas à construção de projetos pedagógicos, passando pela capacitação de docentes e avaliações de aprendizagem. Levando em conta que os fatores externos à educação ocupam um espaço cada vez maior na explicação e origem das desigualdades educativas, a questão por resolver parece ser a da integralidade das políticas públicas orientadas ao logro da eqüidade.

Alguns autores afirmam que a educação deveria estabelecer os limites de sua responsabilidade e de sua ação sobre o problema das desigualdades, porque, por não fazê-lo, correrá o risco de ver-se envolvida em questões que não poderá resolver e que a levarão a descumprir seus

<sup>2</sup> LEVESQUE, M. **Legalite des chances en educación**. Quebec Canadá: Conseil superieur de L educacion, 1981.

<sup>3</sup> LOPEZ, Nestor. **Eqüidade educativa y desigualdad social, Desafios a la educación en el nuevo escenario latinoamericano**. Buenos Aires: 2005.

<sup>4</sup> FABRIS, MTR. *Formas de comprender el problema de la equidad escolar: una mirada desde las racionalidades de los actores sociales*. **Revista Praxis**, nº 4, Junio 2004. [www.revistaprisis.cl](http://www.revistaprisis.cl)



objetivos mais elementares<sup>5</sup>. Ao lembrar as limitações da escola na redução das desigualdades sociais, essa afirmação questiona um dos objetivos clássicos da educação, que é promover a equidade, a coesão e a integração social.

Outros autores defendem o papel da educação como um investimento no capital humano, o que possibilita o desenvolvimento da capacidade dos indivíduos de produzir riqueza e, assim, garantir processos de mobilidade social. Esta concepção coloca mais uma vez a promoção da igualdade de oportunidades educativas e a criação de mecanismos de diminuição das desigualdades como dois fenômenos independentes. A base deste argumento é que é possível observar um crescimento na igualdade de oportunidades de acesso no sistema escolar e, ao mesmo tempo, um aumento das desigualdades sociais.

Em contraponto, alguns pensadores admitem que as diferenças acumuladas durante os anos de escolarização, frente a fatores externos à esfera educativa, fazem com que as escolas também sejam um meio de reprodução destas desigualdades. Marchesi e Martin<sup>6</sup> destacam que a escola reproduz as desigualdades sociais em forma de desigualdades escolares. Nesse mesmo sentido, Dubet<sup>7</sup> lembra que, como a oferta igualitária de educação não existe, a escola acaba gerando suas próprias desigualdades – muito embora sua intenção inicial seja justamente o contrário.

Peregrino realiza uma análise da produção de desigualdades na escola, partindo do princípio de que ela reproduz as relações de produção da sociedade como um todo. Uma vez que a escola pressupõe que todos os alunos são iguais, ela seleciona um determinado conteúdo a ser ensinado e uma forma de avaliação a ser aplicada igualmente a todos. No entanto, afirma a autora, esses alunos não são iguais, pois provêm de classes sociais distintas, vivem realidades diferentes. Assim, a escola acaba transformando a diferença em desigualdade<sup>8</sup>. Mais que isso, a escola legitima essas desigualdades, selecionando o acesso aos produtos materialmente e simbolicamente produzidos.

De acordo com Moll, romper esta direção de exclusão social impõe-nos a necessidade de construir processos educacionais que privilegiem a inclusão de todos no espaço educativo, bem como a construção de projetos pedagógicos emancipatórios e democráticos. “Através de processos educativos, podemos rever formas de ser e de estar no mundo, tecendo compromissos comuns em torno de utopias de fraternidade e de alegria compartilhadas entre todos”<sup>9</sup>. Segundo a autora, os espaços da família, os grupos de jovens, as associações, os sindicatos, as escolas, os processos educativos nas comunidades, nos bairros, nos movimentos sociais, entre outros, são alternativas possíveis de aprendermos a refazer a história, reconstruindo-a numa perspectiva de inclusão das pessoas excluídas. Esta perspectiva considera a educação como instrumento de inclusão – portanto nem causa nem consequência da exclusão.

## O conceito de exclusão

Para compreender o fenômeno da exclusão educativa, é preciso analisá-lo dentro de um campo mais amplo, o campo das relações sociais, políticas e econômicas, que o produzem

<sup>5</sup> **Revista Ibero-Americana de Educação** nº 23 Mayo –Agosto 2000. *Equidade na Educação*. Disponível em <http://www.campus-oei.org/publicaciones/rie23.html>.

<sup>6</sup> MAQUESI A., MARTIN, E. *Um sistema de indicadores de Desigualdad Educativa*. In **Revista Iberoamericana de Educacion** nº 23 Maio/Agosto 1998.

<sup>7</sup> DUBET, F. **Les Inegalites multipliees**. Editado por L'aube intervention, Paris, 2000.

<sup>8</sup> PEREGRINO, Mônica. **Desigualdade numa escola em mudança: trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres**. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. 2005.

<sup>9</sup> MOLL, Jaqueline. *A escola, a comunidade, a cidade: reinventar espaços para ressignificar a vida*. In. **Saberes e Fazeres Educativos** Prefeitura Municipal de Getulio Vargas v. 2, nº 1, Junho 2003. p. 22-25.

e lhe fornecem sentido. O conceito de exclusão é interpretado de várias formas por diferentes teóricos. Segundo Martins, exclusão são processos de integração cada vez mais degradados e degradantes. Já para Oliveira, a exclusão associa-se à idéia de descarte, que por sua vez está relacionada a um processo político mais amplo: a inserção subordinada dos países latino-americanos ao “núcleo globalizado”. Para tanto, esses países abdicam da integração da maior parte da população. Os excluídos seriam os que “sobram”, alijados das políticas sociais e econômicas<sup>10</sup>. A análise de Martins circunscreve a exclusão à sua dimensão social, enquanto Oliveira enfatiza o descarte político da maior parte da população.

Também sob esta ótica, Bonnetti afirma que “a exclusão social é uma só e se manifesta num mesmo processo, começando pela exclusão social da esfera produtiva até chegar na cidadania”. De acordo com o autor, a palavra excluir “significa mais do que separar, segregar, discriminar grupos sociais, por determinadas características inatas ou desenvolvidas. Excluir significa expulsar do mundo dominante, significa literalmente pôr pra fora dos parâmetros e das normas que regem as relações sociais”<sup>11</sup>. A exclusão social mantém os sujeitos distantes do processo de construção da sociedade, de vivência e garantia dos direitos de cidadania.

A relação entre exclusão e educação também vem sendo explorada em análises específicas sobre pobreza, ora como causa e ora como consequência do acesso ou não aos sistemas de ensino. Estudos recentes sobre pobreza identificam que, dentre as muitas variáveis geradoras de desigualdades, a educação é a mais crucial – representando até um quarto desta estatística<sup>12</sup>. Outras análises apontam a pobreza como o maior obstáculo para a existência de uma educação inclusiva. Investigações do Banco Mundial mostram que o nível educacional dos indivíduos possui a maior correlação com a desigualdade de renda e com a probabilidade de serem pobres<sup>13</sup>. Esses estudos identificam o fenômeno, mas não o que é causa e o que é consequência.

10

Evidentemente as análises estão diretamente vinculadas ao posicionamento político que as explicações científicas sustentam. Defender a idéia de inclusão pela educação, desvinculada das condições sociais que produzem a exclusão, significa tratar o fenômeno em suas aparências, muitas vezes culpando o próprio sistema por seus fracassos, e evitando assim o debate sobre os mecanismos de produção e reprodução das classes sociais em sociedades como as nossas.

Para enfrentar o problema da exclusão na educação é necessário que existam políticas e estratégias para melhorar as condições de acesso e permanência dos excluídos, e que elas estejam associadas às políticas de redução das desigualdades educativas e outras desigualdades que estão no âmbito da sociedade. Para isso, são necessários arranjos institucionais e formas de monitoramento e controle social do Estado, suas políticas sociais e de mercado.

No caso do Brasil, maior equidade de oportunidades educacionais pode ser considerada uma pré-condição para um crescimento mais justo, igualitário e sustentável. Ao mesmo tempo, para se ter maior equidade de oportunidades educacionais é necessário que os grupos vulneráveis tenham melhores condições de acesso aos bens e serviços produzidos pela sociedade brasileira. Entender o processo de exclusão na educação é fundamental para entendermos o problema das desigualdades no Brasil, assim como entender o contexto das desigualdades no Brasil é fundamental para entendermos o processo de exclusão na educação.

<sup>10</sup> Mônica Peregrino (2005) compara as concepções de exclusão para José de Souza Martins e para Francisco de Oliveira.

<sup>11</sup> BONETTI, Lindomar Wessler (Coord.). **Educação, exclusão e cidadania**. Ijuí: Unijui, 1998. p.205.

<sup>12</sup> KORZENIEWICZ, Roberto Patrício e .SMITH, William C. Growth. *Poverty and Inequality in Latin América: Searching for the High Road*. In **Rights vs. Efficiency**. Papae#7, May 7, Institute for Latin American and Iberian Studies at Columbia University. 1999.

<sup>13</sup> MALONEY, William. **Redução da pobreza e crescimento na América Latina: Círculos virtuosos e viciosos**. Banco Mundial. 2005.

## Pobreza e desigualdades

O Brasil está entre as maiores economias do mundo se considerarmos seu Produto Interno Bruto (PIB), e é o país que mais cresceu na América Latina ao longo do século passado. Esse crescimento econômico ocorreu, no entanto, sem modificar a elevada concentração de renda, mantendo a desigualdade social como característica principal da organização social brasileira. No país, temos um padrão histórico excludente de distribuição da riqueza. No século XVIII, os 10% mais ricos controlavam 69% da riqueza no Brasil. No século XIX os mesmos 10% detinham 73% da riqueza, percentual que subiu para 75% no século XX. Hoje, o 1% mais rico possui 13% da renda, enquanto os 20% mais pobres apropriam-se de apenas 3%. Se somados, os 20% mais ricos ficam com quase 60% do total<sup>14</sup>.

Alguns fatores explicam as desigualdades decorrentes deste padrão histórico excludente. De acordo com a economista Tânia Bacelar, são eles: uma herança antiga da concentração fundiária que se reproduz até os dias atuais; resquícios da escravidão, que trouxeram a desvalorização do trabalho e de salários; um baixo investimento em educação; e a discriminação racial. Este padrão permanece durante todo o Império (1822-1889). Os processos de republicanação, a partir de 1889, e de integração do Brasil no projeto das democracias capitalistas modernas, também não significaram progresso em relação à redistribuição de propriedades, recomposição de direitos e criação de uma igualdade básica civilizatória. O mesmo ocorreu no período “desenvolvimentista” de 1945-1980 e no atual contexto de reformas neoliberais e de integração do capitalismo financeiro global.

Portanto, nem no período de elevado crescimento econômico, até a década de 1970, nem no período de estagnação, nas décadas de 1980 e 1990, houve um processo de distribuição de renda no Brasil, o que manteve uma pequena parcela da sociedade com altos índices de riqueza e consumo e outra, bem maior, excluída dos benefícios do crescimento econômico, empobrecida e miserável, sem acesso ao mínimo necessário para uma vida humana digna. Outros fatores determinantes para que as desigualdades no Brasil se acentuassem ao longo do século XX foram a concentração industrial, geográfica e empresarial, que gerou enormes disparidades regionais, e a concentração de infra-estrutura urbana em certos espaços das cidades, resultando em diferenças gritantes entre centro e periferia e entre o contexto rural e urbano.

A essas razões históricas soma-se ainda o padrão cultural – na sociedade brasileira ainda prevalecem discriminações de natureza racial, étnica, de gênero e tantas outras, configurando verdadeiros obstáculos aos processos de mobilidade social.

## As faces da pobreza

Todos os fatores apresentados acima fazem com que os excluídos no Brasil sejam aqueles pertencentes aos setores de baixa renda, mas também aqueles pertencentes a categorias não dominantes de raça, etnia, gênero, região do país e local de moradia na própria cidade, condições físicas, idade e tantos outros. Os pobres no Brasil têm identidade: são principalmente os negros e pardos, os camponeses, os nordestinos, as mulheres e os mais velhos.

Atualmente são quase 55 milhões os pobres no Brasil e temos 10% da população vivendo em situação de extrema pobreza<sup>15</sup>. Cerca de 48% (82,2 milhões de brasileiros) têm renda

<sup>14</sup> ARAUJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e urgências**. Co-edição: IPPUR/UFRJ-FASE. 2000.

<sup>15</sup> Existem diversas definições sobre o que significa ser pobre e/ou extremamente pobre. No Brasil a concepção geralmente usada para fazer este cálculo é baseada na linha de pobreza utilizada pelo Banco Mundial. De acordo com esta fonte, são pobres as pessoas que vivem com menos de 2U\$ dia e extremamente pobres as que vivem com menos de 1U\$ por dia.

familiar mensal inferior a R\$ 520. São 10 milhões de desempregados, e a previdência social cobre apenas 61% dos trabalhadores, ou seja, 27 milhões de trabalhadores não têm seguridade social, nem direitos trabalhistas<sup>16</sup>. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) de 2004, até na previdência social, que representa 9,5% do PIB, a maior parte dos benefícios vai para os 50% com maior renda.

Os anos 90 e início deste século foram marcados por um crescimento das desigualdades causado principalmente pelas políticas de estabilização da economia, submissas à lógica da globalização financeira. Estas políticas possibilitaram a transferência de renda para o sistema financeiro e para aplicadores, acentuando ainda mais as desigualdades entre ricos e pobres (segundo estudo do Banco Mundial, menos de nove centavos de cada dólar adicional destinam-se aos 40% mais pobres)<sup>17</sup>. Esse processo ocorre num contexto de abertura à entrada do capital internacional, gerando maior vulnerabilidade externa e aprofundamento da crise fiscal. O país consegue poupar apenas 20% do PIB, enquanto outros países de renda média poupam 26% e as economias asiáticas emergentes poupam 35%. No Brasil, o peso da dívida pública corresponde a 45% do PIB, aproximadamente 10% acima do percentual dos países de renda média. Outro impedimento para a distribuição das riquezas produzidas é o baixo investimento do poder público em infra-estrutura e em políticas públicas, condicionando o crescimento econômico a reduzidas taxas<sup>18</sup>.

### Pequenos avanços

12

É preciso reconhecer que pequenos avanços ocorreram nos últimos anos, como a redução do analfabetismo e da mortalidade infantil; o crescimento das matrículas no ensino público; a melhoria no acesso das comunidades mais pobres ao abastecimento de água, saneamento e energia elétrica; e a existência de políticas de transferência de renda para os mais pobres, principalmente no Norte e Nordeste.

Um estudo recente do Centro Internacional de Estudos da Pobreza da ONU mostra que a desigualdade no Brasil diminuiu um pouco entre os anos de 2001 e 2004<sup>19</sup>. A pesquisa indica que o Brasil pode estar rumo a um crescimento econômico “pró-pobre”, já que a queda da desigualdade naquele período deslocou o efeito negativo do crescimento na pobreza. Por meio de uma nova metodologia adotada para medir o nível de desigualdade nacional, este estudo avaliou o crescimento de diferentes fontes de renda da PNAD, com especial ênfase nos recentes programas sociais e de transferência de renda. O objetivo era mostrar o impacto causado por estes programas no crescimento total *per capita* e no crescimento pró-pobre<sup>20</sup>. Segundo os autores, isto ocorreu nos últimos anos.

<sup>16</sup> AMORIM, Ricardo, POCHMANN, Marcio. **Atlas da Exclusão Social**. São Paulo, Cortez. 2003.

<sup>17</sup> MALONEY, William. **Redução da pobreza e crescimento na América Latina: Círculos virtuosos e viciosos**. Banco Mundial. 2005.

<sup>18</sup> ARAUJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e urgências**. Co-edição: IPPUR/UFRJ-FASE. 2000.

<sup>19</sup> O estudo mostra que a redução das desigualdades sociais de 2001-2004 trouxe a desigualdade brasileira para os níveis mais baixos nos últimos 25 anos (Néri 2005, Ferreira 2006, Soares 2006). *Crescimento Pró-pobre: o paradoxo Brasileiro*. FGV, ICP, Nanak Kakwani, Marcelo Néri, Hynun H. Son (2006).

<sup>20</sup> Esta nova medida permite uma relação direta entre as taxas de renda média e a desigualdade de renda. Esta metodologia explora ligações entre três dimensões: padrões de crescimento, desempenho do mercado de trabalho e políticas sociais. O crescimento é definido como pró-pobre ou anti-pobre se existir um ganho ou perda no crescimento da taxa devido a um aumento ou uma queda na desigualdade. Segundo Kakwani e Pernia o crescimento pode ser definido como pró-pobre se os benefícios do crescimento atingem proporcionalmente mais pobres do que não pobres.

O grande problema de análises como essa é que, ao considerar apenas a renda como unidade de medida e não considerar os ganhos de capital e investimentos, as desigualdades entre os investidores e os demais não são consideradas. De fato, pode-se observar um pequeno movimento de distribuição de renda entre a chamada classe média e as classes mais pobres, mas o impacto que este movimento pode gerar na diminuição das desigualdades é bastante insignificante se comparado ao impacto dos ganhos de capital e investimento nas desigualdades sociais.

Mesmo obtendo um aumento significativo da poupança interna, um maior crescimento econômico e políticas compensatórias de transferência de renda, não seria possível erradicar a pobreza no Brasil, dadas as elevadas taxas de desigualdade e o padrão excludente de distribuição de riqueza e propriedade. Para que processos de crescimento e desenvolvimento possam ser acompanhados de melhoria na distribuição de renda no Brasil, é preciso considerar mudanças estruturais como:

1. Estratégias destinadas a promover redistribuição de recursos, política de emprego, aumento constante dos salários de maneira que acompanhe o crescimento da produtividade, políticas de distribuição de renda e de propriedades, elevação do salário mínimo, taxação das grandes fortunas, reforma tributária de forma que os ricos paguem mais que os pobres etc;
2. Reforma agrária e um sistema de proteção ao trabalho do camponês, com organizações sindicais, regras salariais básicas, permitindo a permanência do camponês no campo com condições de dignidade;
3. Políticas econômicas e de produção de alimentos duradouras voltadas para o mercado interno e consumo de massas;
4. Condições de democracias longas, com mobilização e organização social, unidas a processos de luta sindical e popular;
5. Políticas de ofertas plenas de bens e serviços públicos universais e com qualidade, fundamentalmente educação, saúde e transporte.

Veremos, a seguir, qual é o perfil de exclusão e desigualdades socioeconômicas que impacta a oferta educacional e, ao mesmo tempo, quais os fatores relacionados à oferta educacional que contribuem para a manutenção da exclusão e desigualdades socioeconômicas no Brasil, incluindo aspectos relacionados a legislação e financiamento.



## CAPÍTULO 2

### A parcialidade do acesso

Vários estudos divulgados por UNICEF, IBGE e UNESCO demonstraram que um dos fatores que mais influenciam na escolaridade das crianças é, sem dúvida, a renda da família. A última *Síntese de Indicadores Sociais* do IBGE mostra que, dos 20% mais pobres do país, apenas 28,9% de meninos e meninas de até seis anos freqüentam algum estabelecimento de ensino. Já no grupo dos 20% mais ricos, mais da metade das crianças desta faixa etária está na escola<sup>21</sup>. A pesquisa *Trabalho e Responsabilidades familiares: Um estudo sobre o Brasil* mostra que, nos domicílios onde as crianças estão matriculadas na escola, a renda per capita é 50% maior do que naqueles onde não estão. O estudo indica também que os salários das mães destes domicílios são 55% maiores<sup>22</sup>. Segundo o Índice de Desenvolvimento Infantil apresentado no último relatório do UNICEF *Situação da Infância Brasileira 2006*, dentre os fatores além da renda que podem interferir na taxa de escolarização das crianças, destacam-se: o número de pessoas que moram com a criança, o grau de escolaridade dos pais, a condição de sua casa e a carga horária de trabalho da mãe<sup>23</sup>.

Em relação aos filhos jovens, estudos recentes mostram que existe uma forte relação entre seu bem-estar e o nível de escolaridade no ambiente familiar – seja porque a escolaridade aumenta a renda familiar permanente, seja porque a educação tem impacto em outras dimensões do bem-estar<sup>24</sup>. No entanto, como veremos a seguir, o fato de a maior desvantagem educacional de um grupo jovem em relação a outro estar diretamente relacionada ao ambiente familiar não descarta a possibilidade de estas desigualdades estarem também relacionadas às suas características pessoais, como gênero e raça.<sup>25</sup>

Ao longo das duas últimas décadas, as desigualdades entre os jovens ricos e pobres vêm aumentando e apontando cada vez mais possíveis restrições à mobilidade social. A renda familiar per capita do jovem que pertence ao quinto mais rico da população é 20 vezes maior que a dos jovens que pertencem ao quinto mais pobre (34,5% dos jovens brasileiros vivem em famílias com renda per capita inferior à linha de pobreza)<sup>26</sup>. Além disso, faltam oportunidades de estudo e trabalho digno para os jovens. De acordo com a última PNAD, aproximadamente 19% dos jovens entre 15 e 24 anos não trabalham nem estudam; 6% por escolha e 13% por falta de oportunidade. Mais de 26% das mulheres jovens não trabalham nem estudam. Além disso, a média de remuneração do jovem que trabalha é de R\$ 300 contra R\$ 620 da média dos adultos<sup>27</sup>. Isso também acontece devido à inserção precoce e precária no mercado de trabalho, o que coloca estes jovens numa situação de exclusão permanente.

<sup>21</sup> IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. 2005. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

<sup>22</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *Trabalho e Responsabilidades Familiares: Um Estudo Sobre o Brasil*. Relatório Final. Rio de Janeiro, Janeiro, 2004. Disponível em [www.mulheresnobre.org.br](http://www.mulheresnobre.org.br).

<sup>23</sup> UNICEF. *Situação da Infância Brasileira*. 2006. Disponível em [www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br).

<sup>24</sup> IPEA. *Brasil: O Estado de Uma Nação*. 2005.

<sup>25</sup> De acordo com o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) do IPEA (Escolaridade, Índice de Desenvolvimento Infantil, moradia, ocupação), a escolaridade do chefe é 15% mais importante e a renda familiar quase 2,5 mais importante que a escolaridade do chefe. O fator predominante seria o ambiente familiar (violência, condições de moradia e habitação). Na última década, a importância da escolaridade do chefe de família caiu em 40%, enquanto a renda familiar declinou apenas 7%.

<sup>26</sup> IPEA. *Radar Social*. Brasília. 2005

<sup>27</sup> IPEA. *Brasil: O Estado de Uma Nação*. 2005

A precariedade socioeconômica de grande parte das famílias brasileiras provoca um ingresso precoce das crianças e jovens estudantes no mercado de trabalho, muitas vezes informal e indigno, resultando na geração de mão-de-obra desqualificada e dificuldades de aprendizagem na escola. O trabalho infantil, além de afetar a evasão, afeta o desempenho das crianças que tentam, de alguma forma, conciliar trabalho e escola. É reconhecido, pela literatura especializada, que a taxa de evasão aumenta progressivamente quanto menor for o nível de renda. No Brasil o número de alunos da 4ª série que trabalha está próximo de um quinto do total, segundo a declaração dos estudantes investigados na última análise do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) 2003.

A seguir, veremos em que contextos as desigualdades nacionais – entre o campo e a cidade, entre brancos e negros e entre diferentes regiões do país – reforçam a exclusão de milhares de brasileiros do ensino básico, seja pela falta de acesso às escolas ou pela inserção precária nos sistemas de ensino.

### A educação em números

O sistema educacional brasileiro está organizado em educação básica e ensino superior. A educação básica é formada pela educação infantil (constituída de creches para as crianças de até 3 anos e pré-escolas para crianças de 4 a 5 anos), pelo ensino fundamental de 8 anos e ensino médio de, no mínimo, 3 anos. A partir de 2006, o ensino fundamental passa gradativamente a ser oferecido em 9 anos pelas escolas – correspondendo à idade de 6 a 14 anos do aluno. O ensino superior contempla, em geral, estudantes de 18 a 24 anos<sup>28</sup>. Há, ainda, a educação de jovens e adultos para aqueles que não acessaram a escolaridade regular, a educação profissional e a educação especial para as pessoas com deficiência.

Apesar da crescente oferta de vagas para o ensino fundamental nas décadas de 1980 e 1990, os dados abaixo demonstram que a universalização do atendimento escolar, mesmo para o ensino fundamental, ainda não ocorreu. A tabela a seguir mostra a situação do acesso à educação em todas as regiões do Brasil, por faixa etária:

16

**Tabela 1** Total da população, por faixa etária- estudantes e não estudantes

	5 a 6 anos			7 a 14 anos		
	Total	Estudantes	Não Estudantes	Total	Estudantes	Não Estudantes
<b>Brasil</b>	6.738.010	5.466.593	1.271.417	27.629.064	26.819.098	809.966
<b>Norte</b>	700.245	483.084	217.161	2.651.808	2.517.877	133.931
<b>Nordeste</b>	2.071.381	1.742.249	329.132	8.395.863	8.066.144	329.719
<b>Sudeste</b>	2.609.340	2.247.404	361.936	10.741.279	10.534.256	207.023
<b>Sul</b>	881.976	641.459	240.517	3.776.751	1.465.228	83.810
<b>Centro Oeste</b>	475.068	352.397	122.671	1.924.070	772.046	55.483
	15 a 17 anos			18 a 24 anos		
	Total	Estudantes	Não Estudantes	Total	Estudantes	Não Estudantes
<b>Brasil</b>	10.742.044	8.796.787	1.945.257	24.072.318	7.744.859	16.327.459
<b>Norte</b>	951.191	747.804	203.387	2.073.628	671.651	1.401.977
<b>Nordeste</b>	3.338.327	2.634.717	703.610	7.173.409	2.547.006	4.626.403
<b>Sudeste</b>	4.215.252	3.599.929	615.323	9.871.632	2.993.720	6.877.912
<b>Sul</b>	1.465.228	1.197.691	267.537	3.214.581	988.452	2.226.129
<b>Centro Oeste</b>	772.046	616.646	155.400	1.739.068	544.030	1.195.038

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2004

<sup>28</sup> Neste estudo apresentaremos apenas uma análise da situação da educação básica, deixando de fora o ensino superior.



A educação pública abriga a maior parte das matrículas da educação básica: é responsável pela escolarização de mais de 90% da população brasileira. Dentro dela, a educação infantil é de responsabilidade administrativa dos municípios. O ensino fundamental e o médio ficam a cargo dos estados e municípios. O governo federal responsabiliza-se por uma parte insignificante na administração da educação básica e gerencia quase totalmente o ensino superior. A seguir, é apresentado um panorama das matrículas em todos os níveis da educação básica, segundo suas atribuições administrativas no ano de 2004.

**Tabela 2** Matrículas por grau de formação e dependência administrativa, excluídos os alunos de EJA

Grau de Formação	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Educação pré-escolar	5.555.500	1.637	0,03	277.588	5,0	3.792.629	68,3	1.483.646	26,7
Fundamental (1ª a 4ª)	14.406.772	4.304	0,03	3.401.882	23,6	9.281.678	64,5	1.718.908	11,9
Fundamental (5ª a 8ª)	12.219.405	15.965	0,1	6.535.684	53,5	4.157.276	34,0	1.510.480	12,4
Ensino Médio	9.169.357	67.652	0,7	7.800.983	85,1	189.331	2,1	1.111.391	12,1

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2004

Na tabela seguinte, veremos que nos últimos 85 anos a ampliação de matrículas no ensino primário e fundamental foi bastante significativa, porém ainda insuficiente para garantir a universalização da escola obrigatória no país<sup>29</sup>. Quando consideramos o período entre os anos 1920 e 2005, podemos perceber que, enquanto a população crescia 3,4 vezes, o número de crianças matriculadas no ensino obrigatório aumentava 4,4 vezes – inicialmente nos quatro anos do antigo ensino primário e posteriormente nos 8 anos do atual ensino fundamental. Portanto, além do crescimento do número de crianças e jovens que freqüentam a escola, houve também um incremento no número de anos obrigatórios.<sup>30</sup>

17

**Tabela 3** Brasil: Taxa de população no ensino primário e fundamental (1920-2005)

Anos	Ensino Primário (4 anos)			Ensino Fundamental (8 anos)		
	População	Matrícula	%	População	Matrícula	%
1920	60.635.605	1.003.421	3,4	-	-	-
1940	41.236.315	3.068.269	7,4	-	-	-
1950	51.944.397	4.366.792	8,4	-	-	-
1960	70.119.071	7.458.002	10,6	-	-	-
1970	-	-	-	93.135.037	15.894.627	17,06
1980	-	-	-	119.002.706	22.598.254	18,98
1991	-	-	-	146.825.475	29.203.724	19,89
2000				169.799.170	35.717.948	21,03
2001				170 811 644	35.298.089	20,6
2002				173 391 383	35.150.362	20,2
2003				175 987 612	34.438.749	19,5
2004				182 060 108	34.012.434	18,6
2005				184.184.264	33.534.561	18,2

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (1970, 1980, 1991, 2000); Contagem da População 1996. MEC/INEP. Estatísticas da educação no Brasil (1996), Informe Estatístico 1996, 2000. PNAD / Síntese dos indicadores (2001 – 2004). IBGE Estimativas e Projeções da População (revisão 2004)

<sup>29</sup> O número de anos obrigatórios como direito da população e dever de oferta pública gratuita ampliou-se de 4 para 8 anos através da Lei de Educação 5698, de 1971. Em 1996, sua denominação muda de Ensino de 1º grau para ensino fundamental.

<sup>30</sup> Em 2006, o ensino fundamental foi ampliado para de 8 para 9 anos.

Nos últimos anos, mais precisamente entre 2000 e 2005, a PNAD apontou uma tendência de estabilização das matrículas.<sup>31</sup> Os motivos podem estar na menor taxa de crescimento da população, ou nos reflexos dos programas de progressão continuada e implementação dos ciclos escolares, com queda nas taxas de repetência e portanto melhoria do fluxo. De qualquer forma, esse fenômeno ainda está por ser estudado.

Na tabela a seguir, podemos observar as expansões de cada modalidade de ensino. Nos últimos anos, nota-se maior crescimento na oferta do ensino médio e também uma tendência a estabilização para todos os níveis.

**Tabela 4** Brasil: Matrícula por nível de ensino 1991 – 2005

Nível de Ensino	1991		1996		1997		2000		Crescimento (91-2000) (%)
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	
Total da População	146.825.475	100	157.070.153	100	159.426.205	100	169.799.170	100	15,7
Total (menos as classes alfabet)	38.257.848	26,1	44.584.650	28,4	46.353.347	29,1	49.006.272	28,9	28,1
Pré-Escola	3.628.285	2,5	4.270.376	2,7	4.292.208	2,7	4.421.332	2,6	21,86
Ensino Fundamental	29.203.724	19,9	33.131.270	21,1	34.229.388	21,5	35.717.948	21,0	22,3
Ensino Médio	3.770.230	2,6	5.739.077	3,7	6.405.057	4,0	8.192.948	4,8	117,3

Nível de Ensino	2002		2004		2005		Crescimento (91-2005)
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	
Total da População	173.391.383	100	182.060.108	100	184.184.264	100	20,2
Total	52.164.355	30	57.592.749	31,6	*****	****	*****
Educação Infantil	6.130.358	3,5	8.371.398	4,5	7.205.013	3,9	*****
Ensino Fundamental	35.150.362	20,2	34.277.849	18,8	33.534.561	18,2	12,9
Ensino Médio	8.710.584	5,0	9.169.357	5,0	9.031.302	4,9	58,2

Fontes: MEC/INEP/SEEC. Informe Estatístico 1996 v.1 – MEC/INEP/SEEC. Censo Escolar 1997 – MEC/INEP/SEEC. Sinopse Estatística 2000. Contagem da População 1996 (total da população 1996) – Censo Demográfico 1991 (total da população 1991) – Censo Demográfico 2000 - Estimativa da população total para 1997, foi estabelecida segundo o índice de crescimento da população estimado em 1,5% (Almanaque Abril).

Apesar do expressivo crescimento das matrículas, permanece um número significativo de crianças e jovens fora da escola. De acordo com o censo escolar do INEP, em 2001 eles representavam 3,95% da população de 7 a 9 anos. Entre a idade de 10 a 14 anos, o percentual de crianças fora da escola era de 6,39% para o Brasil e de 14% para o Norte e Nordeste. Em 2003, conforme mostra a tabela 5, se considerarmos as pessoas em idade escolar – da pré escola ao ensino médio –, apesar da melhora, ainda eram muitos os que estavam de fora das instituições de ensino.

<sup>31</sup> Nesse ponto, é importante lembrar que essa pesquisa trabalha com base amostral e, portanto, não tem a mesma precisão dos censos.

**Tabela 5** Percentual de pessoas que não freqüentavam escola na população de 5 a 17 anos de idade, por sexo, segundo os grupos de idade – 1993 / 2003

Grupos de idade	Percentual de pessoas que não freqüentavam escola na população de 5 a 17 anos de idade (%)			
	1993		2003	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
5 ou 6 anos	43,7	40,9	22,0	20,6
7 a 14 anos	12,3	10,5	3,1	2,5
15 a 17 anos	41,0	35,1	18,0	17,3

Fonte: PNAD 2003 – Síntese de indicadores.

Além de pessoas fora da escola, os índices de evasão e repetência, mesmo diminuindo nos últimos anos, ainda permanecem em patamares bastante elevados, como veremos a seguir.

**Tabela 6** Taxa de Evasão e Repetência: grandes regiões

Grandes Regiões	2000		2001		2002	
	Taxa de Evasão	Taxa de Repetência	Taxa de Evasão	Taxa de Repetência	Taxa de Evasão	Taxa de Repetência
Brasil	12	10,7	9,6	11	8,7	11,7
Norte	17,7	13,6	13,7	14,5	11,6	15,1
Nordeste	17,6	14	14,5	14,3	13,8	15
Sudeste	6,5	6,6	4,9	6,9	4,2	7,5
Sul	5,9	10,8	4,4	11,2	3,5	11,5
Centro Oeste	15,1	11,2	12,6	10,9	11,6	11,7

Fonte: MEC/INEP

Apesar de a evasão apresentar uma tímida queda nos últimos anos, a taxa de repetência, também considerada alta, cresceu ainda mais em todas as regiões. No Norte e no Nordeste estão os maiores índices de evasão e repetência, o que provoca um grande atraso no ciclo e aumento significativo da distorção idade-série. No Brasil, aos 15 anos, os jovens poderiam ter completado o ensino fundamental, mas apenas 66% concluíram este ciclo na idade adequada em 2003 (Tabela 7). Se olharmos apenas as regiões Norte e Nordeste, a situação é ainda mais alarmante: apenas 50% dos alunos terminam na idade adequada.

**Tabela 7** Ensino Fundamental: distorção idade – série

Grandes Regiões	2000	2002	2003
Brasil	41,7	36,6	33,9
Norte	55,6	50	47,9
Nordeste	59,8	53,6	49,4
Sudeste	27	22,3	20,7
Sul	23,5	20,3	19,2
Centro Oeste	40,9	35,5	32,2

Fonte: MEC/INEP

Em função das elevadas taxas de retenção e evasão, de cada 100 alunos que ingressam na educação básica apenas 59 conseguem terminar a 8ª série do ensino fundamental e somente 40 chegam ao final do ensino médio de forma regular. Na maioria dos estados da região Nordeste, o índice de conclusão do ensino fundamental é inferior a 40%. Como consequência, para todas as regiões, quanto maior a série, maior a defasagem média dos alunos.

**Tabela 8** Taxa de defasagem idade/série dos estudantes de 7 a 14 anos de idade segundo as regiões

Regiões	7 anos	8 anos	9 anos	10 anos	11 anos	12 anos	13 anos	14 anos
Norte	15,7	32,7	45,5	54,0	55,5	64,2	69,8	77,6
Nordeste	21,4	37,3	46,9	52,8	62,8	69,2	75,2	81,8
Sudeste	13,7	21,5	26,4	32,2	34,4	40,6	46,9	51,7
Sul	5,2	15,6	20,5	25,2	30,0	37,2	40,1	55,4
Centro-Oeste	11,8	25,2	32,5	34,9	41,1	46,5	52,8	62,4
BRASIL	14,9	26,8	33,8	39,5	45,1	51,1	57,1	64,0

Fonte: IBGE / Síntese de Indicadores sociais PNAD 2004

Cerca de 16% dos jovens que terminam o ensino fundamental deixam de ingressar no ensino médio. Para esse nível de ensino, a taxa de conclusão dobrou nas últimas décadas de 20% para 40% e a taxa de retenção é menor que a do ensino fundamental. Porém, dos 60% que ingressam, apenas 47% o fazem antes dos 17 anos. E menos da metade dos jovens do ensino médio concluirão a educação básica antes de atingir a maioridade, quando muitos deixam a escola para ingressar no mercado de trabalho.

20

### Analfabetismo

A expansão das vagas no ensino fundamental e médio ocorrida nos últimos anos ajudou a diminuir as taxas de analfabetismo para jovens e adultos acima com 15 anos ou mais. De fato, ao olharmos a tabela abaixo, podemos verificar o quanto é verdadeira tal tendência.

**Tabela 9** Número de analfabetos e índices de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais - 1960-2004

ANO	Número absoluto de analfabetos	Índice %
1960	15.964.852	39,60
1970	18.146.977	33,60
1980	18.716.847	25,50
1991	19.233.758	20,07
2000	16.294.889	13,63
2001	15.775.845	11,4
2002	15.429.405	10,9
2003	15.375.388	10,6
2004	15.755.656	10,5

Fonte: IBGE, PNAD, 1998/2004.

Há uma clara tendência de queda, consequência da expansão do ensino fundamental regular, assim como dos programas de educação de jovens e adultos. Os dados demonstram

que essa diminuição ocorreu principalmente na proporção de analfabetos, mantendo o número absoluto crescente até o ano de 2000, quanto então, pela primeira vez, caem os índices de porcentagem e também o total numérico. A partir de 2002, pode-se notar uma estagnação na queda, motivada, provavelmente, pela ausência de programas de alfabetização ou pelas dificuldades destes programas em atingir setores remanescentes com elevadas taxas de analfabetismo. A tabela abaixo mostra como está distribuído o analfabetismo.

**Tabela 10** População analfabeta com 15 anos e mais

Indicadores	2004	
	Número absoluto de analfabetos	%
<b>Brasil</b>		
Total	14.653.648	11,22
Urbano	9.689.809	8,68
Rural	4.963.839	26,25
Homem	7.090.071	11,37
Mulher	7.563.577	11,08
Branco	4.962.297	7,13
Negro	9.628.593	16,02
<b>Sexo e cor</b>		
Homem branco	2.216.208	6,82
Homem negro	4.846.458	16,45
Mulher branca	2.746.089	7,40
Mulher negra	4.782.135	15,61
<b>Grandes regiões</b>		
Norte	755.629	10,22
Nordeste	7.929.361	22,44
Sudeste	3.861.691	6,59
Sul	1.256.364	6,26
Centro-Oeste	850.603	9,20

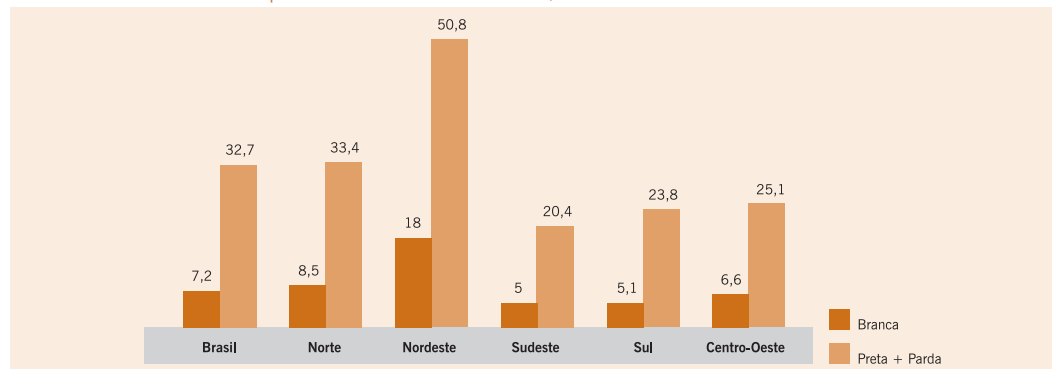
Fonte: PNAD 2004

Em 2004, o analfabetismo no Brasil poderia ser encontrado tanto nas zonas rurais (26% da população) como nas zonas urbanas (8%). A taxa de analfabetismo entre os negros é de 16%, contra 7% entre os brancos. A região Nordeste apresenta os piores índices de analfabetismo absoluto: 22% da população (mais que o triplo da Região Sul). Como mostra a Tabela 10, o analfabetismo atinge homens e mulheres de forma relativamente igual.

Os gráficos abaixo evidenciam como os fatores raça, região e gênero são determinantes nas taxas de analfabetismo para pessoas acima de 14 anos. Um olhar atento a esse conjunto pode nos trazer explicações mais qualitativas para as desigualdades. A região do país é determinante para todos os casos, demonstrando que o Nordeste e o Norte são aquelas com maiores índices. Já os negros e pardos apresentam os maiores índices de analfabetismo funcional.<sup>32</sup> As mulheres têm índices melhores para todas as regiões, a não ser onde a porcentagem de negros e pardos é maior. Isso se explica pela histórica exclusão social da população negra e parda, o que acaba comprometendo seu acesso aos direitos fundamentais, como o direito à educação.

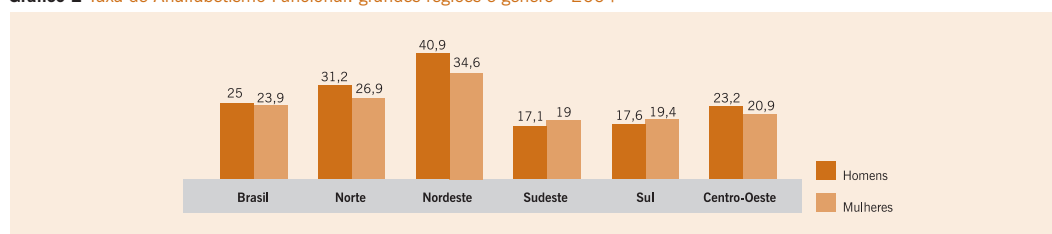
<sup>32</sup> O IBGE considera analfabeta funcional a pessoa que possui menos de quatro anos de estudos completos.

**Gráfico 1** Taxa de analfabetismo pessoas com 15 anos ou mais: cor / 2004



Fonte: IBGE / PNAD 2004

**Gráfico 2** Taxa de Analfabetismo Funcional: grandes regiões e gênero - 2004



Fonte: IBGE / PNAD 2004

22

As tabelas seguintes combinam diversos fatores como região, zona rural ou urbana e sexo, a partir dos dados da PNAD 2004 para a população acima de 10 anos. As taxas da população sem instrução são muito elevadas em algumas regiões, particularmente no Nordeste. Esta região apresenta em todas as situações – rural e urbano, masculino e feminino – taxas muito superiores ao analfabetismo geral do país. As zonas rurais do Nordeste apresentam taxas maiores que o dobro da nacional. Os maiores índices são encontrados entre os moradores homens da zona rural nordestina (35,5%), enquanto as taxas mais baixas estão entre os homens da zona urbana da região Sul (5,3%). São índices que demonstram as profundas desigualdades entre as pessoas no país.

**Tabela 11** População com 10 anos ou mais sem instrução ou menos de 1 ano de estudo, por região, por situação de domicílio e sexo

REGIÃO	TOTAL		
	População	Sem instrução	%
BRASIL	149 759 797	16 973 674	11,3
Norte	11 146 854	1 416 134	12,7
Nordeste	40 505 210	8 117 196	20,0
Centro Oeste	10 472 208	1 011 867	9,6
Sudeste	65 148 763	4 858 402	7,4
Sul	22 486 762	1 570 075	6,9

REGIÃO	URBANO								
	Total			Feminino			Masculino		
	População	Sem instrução	%	Total	Sem instrução	%	Total	Sem instrução	%
BRASIL	125 286 510	11 301 580	9,0	65 938 393	6 214 914	9,4	59 348 117	5 086 666	8,5
Norte	8 304 233	837 367	10,0	4 290 617	427 907	9,9	4 013 616	409 460	10,2
Nordeste	29 298 204	4 477 671	15,8	15 554 956	2 311 371	14,8	13 743 248	2 166 300	15,7
Centro Oeste	9 080 000	782 248	6,1	4 765 816	416 613	8,7	4 314 184	365 635	8,4
Sudeste	60 155 342	4 049 367	6,7	31 674 491	2 378 018	7,5	28 480 851	1 671 349	5,8
Sul	18 448 731	1 154 927	6,2	9 652 513	681 005	7	8 796 218	473 922	5,3

REGIÃO	RURAL								
	Total			Feminino			Masculino		
	População	Sem instrução	%	Total	Sem instrução	%	Total	Sem instrução	%
BRASIL	24 473 287	5 672 094	23,1	11 622 240	2 505 583	21,5	12 851 047	3 166 511	24,6
Norte	2 842 621	578 767	20,3	1 282 840	236 130	18,4	1 559 781	342 637	21,9
Nordeste	11 207 006	3 639 525	32,4	5 373 330	1 564 164	29,1	5 833 676	2 075 361	35,5
Centro Oeste	1 392 208	229 619	16,4	634 184	93 859	14,7	758 024	135 760	17,9
Sudeste	4 993 421	809 035	16,2	2 415 915	411 802	17	2 577 506	397 233	15,4
Sul	4 038 031	415 148	10,2	1 915 971	199 628	10,4	2 122 060	215 520	10,1

Fonte: IBGE / PNAD 2004

Além disso, a baixa escolaridade média no país pode ser verificada pelo elevado índice de analfabetismo funcional (consideradas as pessoas que têm entre um e quatro anos de escolaridade).

**Tabela 12** População analfabeta funcional com 15 anos e mais

Indicadores	2004	
	Número absoluto	%
Brasil		
Total	31.233.435	24,05
Urbano	22.285.779	20,07
Rural	8.947.656	47,50
Sexo e cor		
Homem	15.220.311	24,54
Mulher	16.013.124	23,60
Branco e Negro		
Branco	12.541.233	18,12
Negro	18.540.946	31,03
Sexo e cor		
Homem branco	5.765.221	17,84
Homem negro	9.394.115	32,06
Mulher branca	6.776.012	18,36
Mulher negra	9.146.831	30,04
Grandes regiões		
Norte	1.749.829	23,85
Nordeste	13.235.961	37,61
Sudeste	10.541.043	18,08
Sul	3.678.552	18,56
Centro-Oeste	2.028.050	22,01

Fonte: PNAD 2004

A somatória dos indicadores de analfabetismo absoluto com o funcional aponta para um número elevado de pessoas acima de 14 anos - 45.8 milhões de pessoas – que não possuía, no ano de 2004, o domínio da leitura e da escrita.

A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional asseguram o direito ao ensino fundamental a todos que não tiveram acesso na idade própria – e essa oferta pode ocorrer de diversas formas: cursos, exames supletivos, educação de jovens e adultos, presencial e à distância através de rádio, televisão, vídeo etc. No entanto, é muito pequeno o número de pessoas que freqüentam tais modalidades, demonstrando que o esforço de escolarizar pessoas fora da faixa dos 7 a 14 anos está longe de ser realizado. Os dados abaixo conformam uma realidade de total descaso com a educação de jovens e adultos.

**Tabela 13** População acima de 14 anos com menos de 4 anos de escolaridade

Freqüenta escola					Não freqüenta escola	Total
Total	Regular	Alfabetização	EJA 1ª a 4ª	EJA não seriado		
2.406.223	1.050.716	781.732	181.086	392.689	29.424.955	31.831.178

Fonte: MEC/INEP

**Tabela 14** População acima de 14 anos com mais de 4 anos de escolaridade e menos de 8

Freqüenta escola			Não freqüenta escola	Total
Total	Regular	EJA 5ª a 8ª		
5.276.120	4.827.713	449.148	31.810.478	36.0870339

Fonte: MEC/INEP

No Brasil, são quase 68 milhões de pessoas acima de 14 anos que não têm o que é considerado por lei um direito: o ensino fundamental de 8 anos. Destes, apenas 7.6 milhões estão hoje estudando.

24

Todos os dados acima apontam para a falsa idéia bastante difundida na sociedade brasileira de que universalizamos o ensino fundamental. Na verdade, hoje, no Brasil, conseguimos colocar grande parte das pessoas de 7 a 14 anos no ensino fundamental, mas a baixa qualidade do ensino, unida à baixa qualidade de vida desta população, faz com que estes alunos não consigam completar sua escolaridade, criando um novo tipo de exclusão social, aquela provocada não mais pela ausência de vagas, mas sim pela incapacidade de adquirir a escolaridade, mesmo freqüentando os bancos escolares.

## Educação Infantil

Em relação à educação infantil, para crianças de 0 a 6 anos, pode-se dizer que a falta de acesso é ainda o grande foco da exclusão. Atualmente, existem 23 milhões de meninos e meninas nessa faixa etária e, apesar do impacto da educação infantil no desenvolvimento das crianças, menos da metade freqüenta creche e/ou pré-escola.

**Tabela 15** Evolução das matrículas em creches

Grandes Regiões	2000		2002		2003		2005
	Total	Menos de 4 anos	Total	Menos de 4 anos	Total	Menos de 4 anos	Total
Brasil	916.864	549.048	1.152.511	712.301	1.237.558	755.371	1.414.343
Norte	47.026	23.501	57.881	27.886	60.431	28.358	67.392
Nordeste	239.800	120.136	302.381	157.798	310.645	161.219	342.954
Sudeste	418.304	273.162	507.937	340.852	571.351	370.147	658.816
Sul	156.539	98.367	213.105	142.184	221.922	149.974	247.447
Centro Oeste	55.195	33.882	71.207	43.581	73.209	45.673	87.734

Fonte: MEC/INEP



Podemos observar que há uma expansão linear das matrículas de creche, ainda que muito tímida frente à necessidade de universalização. Porém, o número de crianças de 4 a 6 anos matriculadas na pré-escola subiu de 44,4% para 55% entre 1999 e 2004 (este aumento ocorreu principalmente nas regiões Norte e Nordeste). No país, são 101.650 pré-escolas e 30.266 creches, sendo que 47,1% das pré-escolas estão no Nordeste e 44,3% das creches no Sudeste. A expansão verificada nas matrículas de pré-escola mostra-se sólida e constante. As regiões Sudeste e Nordeste apresentam números expressivos.

**Tabela 16** Evolução das matrículas em pré-escolas

Grandes Regiões	1999	2000	2001	2002	2003	2005
Brasil	4.235.278	4.421.332	4.818.803	4.977.847	5.155.676	5.790.670
Norte	297.943	307.947	363.086	382.891	404.299	510.846
Nordeste	1.268.816	1.320.845	1.471.615	1.484.643	1.521.141	1.905.089
Sudeste	1.897.533	1.981.774	2.127.265	2.238.130	2.326.865	2.389.099
Sul	539.921	567.402	587.897	597.808	617.018	645.949
Centro Oeste	231.065	243.364	268.940	274.375	286.353	339.707

Fonte: MEC/INEP

O grande problema em relação ao acesso à educação infantil está na natureza das instituições que oferecem este serviço. A rede pública atende apenas 26,8% do total de crianças de 0 a 6 anos no país. Somado à rede privada, o percentual sobe para 37,7%. Até três anos, a oferta abrange apenas 11,7%, sendo que apenas 6,1% estão na rede pública. A meta do Plano Nacional de Educação é de 50% para 2011.

Em relação às creches, houve no Brasil, em todas as regiões, uma expansão no número de instituições tanto públicas como privadas. De acordo com os dados do INEP, em 2004 as creches particulares correspondiam a quase metade do total. Já na pré-escola, as instituições privadas correspondem a 25,8%.

É importante destacar que na região Sudeste as creches privadas atendem a uma população numericamente semelhante à atendida pela rede pública. Nas demais regiões, o setor público detém no mínimo metade da demanda. Para a pré-escola, as expansões do sistema público e privado no Brasil mostraram-se semelhantes. Nas regiões Norte e Nordeste, a expansão do setor público é destaque, enquanto no Sudeste e Centro-Oeste se sobressaiu o setor privado. No geral, ambas redes conquistaram espaço.

**Tabela 17** Número de crianças atendidas, segundo natureza das instituições creches: público x privado

Grandes Regiões	2000		2002		2003		2005	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Brasil	582.238	334.626	717.307	435.204	767.505	470.053	879.117	535.226
Norte	37.617	9.409	48.282	9.599	50.585	9.846	878.517	10.841
Nordeste	180.677	59.123	225.568	76.813	229.148	81.497	257.085	95.869
Sudeste	223.192	195.112	256.654	251.283	291.236	280.115	341.646	317.170
Sul	108.337	48.202	143.090	70.015	150.958	70.964	167.778	79.669
Centro Oeste	32.415	22.780	43.713	27.494	45.578	27.631	56.057	31.677

Fonte: MEC/INEP

**Tabela 18** Número de crianças atendidas, segundo natureza das instituições pré-escolas: público x privado

Grandes Regiões	2000		2001		2003		2005	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Brasil	3.332.173	1.089.159	3.594.896	1.223.907	3.837.092	1.318.584	4.277.350	1.513.320
Norte	251.977	55.970	293.332	69.754	336.781	67.518	421.140	89.706
Nordeste	944.081	376.764	1.053.518	418.097	1.070.579	450.562	1.349.543	555.546
Sudeste	1.535.257	446.517	1.629.623	497.642	1.773.145	553.720	1.790.042	599.037
Sul	439.156	128.246	445.167	142.730	467.266	149.752	489.315	156.634
Centro Oeste	161.702	81.662	173.256	95.684	189.321	97.032	227.310	112.397

Fonte: MEC/INEP

Também existe uma discrepância entre as áreas urbanas e rurais. Nas áreas urbanas, 40% das crianças de até seis anos freqüentam estabelecimentos de ensino. Já nas áreas rurais este percentual é reduzido a 27%. O número de creches nas zonas rurais é insuficiente: são 4.165 estabelecimentos para 5.560 municípios.

**Tabela 19** Evolução das matrículas em creches: urbano x rural

Grandes Regiões	2000		2002		2003		2005	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	519.408	76.754	1.054.301	98.210	1.136.836	100.722	1.307.199	107.144
Norte	39.084	7.942	49.500	8.381	50.095	10.336	56.574	10.818
Nordeste	182.667	57.133	227.960	74.421	234.912	75.733	273.947	79.007
Sudeste	411.660	6644	499.195	8.742	562.509	8.842	648.628	10.188
Sul	152.092	4.447	207.398	5.707	216.954	4968	241.383	6.064
Centro Oeste	54.607	588	70.248	959	72.366	843	86.667	1.067

Fonte: MEC/INEP

**Tabela 20** Evolução das matrículas pré-escola: urbano x rural

Grandes Regiões	2000		2002		2003		2005	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	3.851.576	569.756	4.320.578	657.269	4.479.968	675.708	4.955.111	835.559
Norte	248.615	59.332	293.834	89.057	307.722	96.577	363.381	115.051
Nordeste	958.055	362.790	1.072.132	412.511	1.097.252	423.889	1.342.498	562.591
Sudeste	1.892.438	89.336	2.142.052	96.078	2.232.851	94.014	2.303.666	85.413
Sul	520.354	47.048	551.357	46.451	570.017	47.001	598.132	47.817
Centro Oeste	232.114	11.250	261.203	13.172	272.126	14.227	322.389	17.318

Fonte: MEC/INEP

Nos últimos anos, houve forte expansão das matrículas na pré-escola, com destaque para as regiões Nordeste, Sul e Sudeste. A expansão do ingresso dos alunos nas pré-escolas em áreas urbanas mostrou-se constante em todas as regiões. Já na área rural oscilou, apresentando aumento significativo nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e regularidade nas demais regiões. Mesmo com essa expansão de matrículas Brasil afora na educação infantil, a demanda continua latente e crescente. Estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>33</sup> mostra que para cumprir as metas do PNE seria preciso um aumento de 474% das vagas das creches e 63% da pré-escola. Além disso, o gasto público com creches teria que aumentar 1.088%, de acordo com o Censo da Educação Infantil realizado pelo INEP em 2004.

O pequeno atendimento assegurado na educação infantil barra os segmentos mais pobres da população, justamente os que mais se beneficiariam do acesso à escola. Constatou-se (IBGE, 2000) que a taxa de atendimento escolar na faixa etária de 0 a 6 anos para famílias com renda *per capita* acima de 5 salários mínimos é quase três vezes maior do que para aquelas famílias sem qualquer rendimento. O resultado deste processo é que, enquanto nas classes mais ricas as crianças chegam à 1ª série do ensino fundamental com uma já longa experiência de escolarização, nos segmentos mais pobres será, muitas vezes, o primeiro contato da criança com o mundo escolar.

Ainda com relação à educação infantil, os próximos gráficos analisam a taxa de atendimento considerando as diferentes etnias. Por meio deles, constata-se que o país está distante de um atendimento igualitário. Na faixa etária de 0 a 3 anos, observa-se que a taxa entre os amarelos é quase 4 vezes maior que entre os indígenas e quase duas vezes superior ao índice apresentado pelos pardos. A mesma tendência se repete na faixa etária de 4 a 6 anos.

## Educação para pessoas com deficiência

27

Em 2001, o Plano Nacional de Educação estimava que existiam cerca de 15 milhões de brasileiros com necessidades especiais de diversas ordens. Apesar de o acesso à rede regular de ensino estar assegurado pelo Sistema de Justiça, o Censo Escolar 2005 registrou apenas 640.317 matrículas, entre aquelas em escolas exclusivas para pessoas com deficiência e escolas regulares.

A região Norte possui o menor índice de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais – 6,3% do total nacional; e a Sudeste a maior proporção: 41,7%.

**Tabela 21** Distribuição das matrículas na educação especial

	Matrículas em escolas exclusivamente especializadas e escolas regulares/classes comuns
Centro Oeste	8,6%
Nordeste	22,6%
Norte	6,3%
Sudeste	41,7%
Sul	20,8%

Fonte: MEC/INEP 2005

Apesar das recomendações em normas nacionais e internacionais para a inclusão dos alunos na rede regular de ensino, estão matriculados nas classes comuns 41% dos alunos com deficiência e os outros 59% ainda freqüentam escolas exclusivamente especializadas.

<sup>33</sup> Disponível em [www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br).

Apenas o Nordeste apresenta mais matrículas nas classes comuns das escolas regulares do que em relação às escolas exclusivas para pessoas com deficiência – 52,8% e 47,2%, respectivamente. Nas outras regiões, a maioria dos alunos ainda frequenta escolas exclusivas. Na Região Sul, apenas 30,1% das matrículas são em classes comuns.

**Tabela 22** Distribuição da matrícula por tipo de escola

Grandes Regiões	Tipo de escola	
	Exclusivamente especializadas	Escolas Regulares/classes comuns
Brasil	59%	41%
Centro Oeste	52,4%	47,6%
Nordeste	47,2%	52,8%
Norte	56,9%	43,1%
Sudeste	61,8%	38,2%
Sul	69,8%	30,1%

Fonte: MEC/INEP 2005

Estes dados sinalizam os desafios que ainda cercam a efetivação da proposta de escolas inclusivas, que proporcionem oportunidades de aprendizado para todas as pessoas, acolhendo a diversidade e as necessidades especiais de cada uma. Uma escola realmente para todos e livre de preconceitos.

28

Os dados do Censo Escolar 2005 também indicam que as matrículas de alunos com deficiência concentram-se basicamente no ensino fundamental. Nota-se a reduzida presença no ensino médio e, por outro lado, a maior presença de alunos com deficiência na educação de jovens e adultos, se comparada com o total de matrículas do país. As matrículas da EJA/ensino fundamental correspondem a 0,7% do total, enquanto, se considerados apenas as matrículas da educação especial, ela representa 7,8%.

**Tabela 23** Distribuição das matrículas por nível e modalidade de ensino

Nível/Modalidade	% Matrícula
Creche/estimulação precoce	5,3%
Pré-escola	12,3%
Ensino Fundamental	65,4%
Ensino Médio	1,7%
EJA	7,8%
Educação Profissional Básico	7%
Educação Profissional (Técnico)	0,35%

Fonte: MEC/INEP 2005

Se na educação básica a iniciativa privada responde por 13% da oferta (Censo 2005), no caso específico da educação especial o quadro é bem diferente. A oferta pela rede pública de ensino varia em função do nível e modalidade. Embora de maneira geral o total de matrículas nas escolas públicas seja maior – 59,9% contra 40,1% da rede privada –, a presença de instituições particulares especializadas ainda é marcante.

**Tabela 24** Distribuição das matrículas por nível e modalidades de ensino público/privado

Nível/Modalidade	Público	Privada
Creche/estimulação precoce	24,3%	75,7%
Pré-escola	40,5%	59,5%
Ensino Fundamental	72,3%	27,7%
Ensino Médio	83%	17%
EJA	47,5%	52,5%
Educação Profissional Básico	14%	86%
Educação Profissional (Técnico)	15,4%	84,6%

Fonte: MEC/INEP, 2005

No Brasil, as instituições privadas especializadas historicamente têm contribuído para o atendimento desse segmento, mas os esforços da sociedade civil devem ser no sentido de pressionar para que o Estado responsabilize-se pelas atividades educativas, o que implica em investir intensa e exclusivamente nas escolas públicas.

Esta é uma questão polêmica, pois não são poucos os pais e professores que concordam que seus filhos ou alunos terão melhor desempenho em salas, escolas ou entidades especializadas, muitas delas mantidas pela iniciativa privada, mas pleiteando apoio estatal.

De acordo com o MEC, cerca de R\$ 50 milhões foram investidos entre 2003 e 2005 para apoiar aos sistemas de ensino de estados e municípios no atendimento de pessoas com necessidades educacionais especiais. Atualmente, 82,3% dos municípios brasileiros oferecem matrículas para este segmento.

Os dados oficiais também informam que, naquele mesmo período, foram formados cerca de 90 mil professores da rede pública – 52 mil por meio do programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade – para o atendimento a alunos com necessidades especiais, ação que contou com recursos de mais de R\$ 22 milhões.

Em 2005, foram destinados R\$ 1,6 milhão na produção de 40 mil exemplares de livros didáticos em braile, que estão beneficiando 3,5 mil alunos cegos de 1.244 escolas públicas e instituições especializadas sem fins lucrativos.

No entanto, o repasse governamental para a matrícula da educação especial permanece em níveis muito insatisfatórios. Em 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) estabeleceu que o repasse para a matrícula da educação especial era de R\$ 730,38 por ano. Este valor corresponde a 7% a mais sobre o valor mínimos R\$ 682,60. Porém, estudos feitos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação sobre o Custo Aluno Qualidade – CAQ indicam que este valor deveria ser, no mínimo, o dobro do repasse regular para assegurar a qualidade de educação para os alunos com necessidades especiais de aprendizagem, que corresponderia a R\$ 1.365,20 anualmente.



## Capítulo 3

### A exclusão pela inserção precária

**O**s dados apresentados anteriormente revelam que os avanços na oferta de escolaridade dos brasileiros não alteraram o quadro das desigualdades na educação. A expansão da oferta de vagas no Brasil permitiu incorporar elevada parcela da população aos sistemas públicos de ensino, mas ao mesmo tempo, por não ser acompanhado pela qualidade necessária e pela melhoria das condições de vida, limitou este processo de democratização ao acesso, produzindo um novo tipo de exclusão educacional, não mais pela ausência de vagas, mas pela ausência de condições para adquirir sua escolarização e/ou permanecer na escola. O processo de expansão da oferta sem compromisso com a garantia da qualidade também produziu um elevado número de analfabetos funcionais e reproduziu mecanismos de discriminação e exclusão.

A questão da qualidade ganhou destaque durante as reformas educacionais que ocorreram nos anos 90 no Brasil. A primeira concepção de qualidade construída nesse processo estava ligada à presença de condições mínimas de funcionamento nas instituições de ensino. Ao mesmo tempo, ocorriam retrocessos na concepção de universalidade dos direitos sociais como a educação, sobretudo com a chegada das políticas de focalização.

Influenciada pelos acordos com agências de cooperação internacional, a preocupação com qualidade ganha outros contornos e passa a ser tratada do ponto de vista da eficiência dos sistemas educacionais. São implantados, então, sistemas nacionais de avaliação de desempenho, ao mesmo tempo em que se procura descentralizar a gestão das escolas e delegar responsabilidades ao nível do município e das próprias unidades escolares. Os sistemas de avaliação centralizados começam a controlar a produtividade da educação por meio do desempenho dos alunos em testes aplicados em diferentes etapas de sua escolaridade. A primeira reação a este sistema por parte de diversos atores como políticos, professores e academia foi de resistência. Mais recentemente, estas posições têm evoluído na direção de uma busca de concepções de qualidade mais amplas, que contemplem a questão da igualdade de acesso e sejam baseadas em direitos.

O fato é que a qualidade da educação básico é boa apenas para uma parcela muito pequena das escolas privadas que educam as minorias de maior poder aquisitivo. Os estudantes de escolas públicas e os grupos mais vulneráveis – os pobres e principalmente os não brancos – estão em desvantagem.

Como o Censo Escolar não levanta dados socioeconômicos das famílias e só recentemente começou-se a solicitar os dados referentes à etnia, para responder à questão da qualidade temos que nos valer de um indicador que capta com relativa nitidez a diferença entre renda das famílias: trata-se do tipo de escola freqüentada, se pública ou particular.

Dadas as desigualdades encontradas no Brasil e a aversão das elites em freqüentar a escola pública, ao compararmos as condições de oferta do ensino oferecido por estas duas redes podemos inferir as diferenças no atendimento para os mais pobres de um lado, e para a classe média e a elite de outro. Contraditoriamente, as escolas de ensino superior de melhor qualidade são públicas e gratuitas, e têm a maioria de suas vagas ocupada pelos alunos com maior poder aquisitivo, justamente aqueles que cursaram um ensino básico de melhor qualidade e têm mais condições de serem aprovados nos concursos de ingresso.

A falta de qualidade do ensino básico é uma das principais causas dos problemas educacionais no Brasil e do baixo nível de escolaridade da população. O ensino sem qualidade induz ao aumento na taxa de reprovação dos alunos, bem como um incremento na taxa de evasão escolar. O atraso escolar é o fator de maior impacto no rendimento dos alunos. Por outro lado, as políticas de correção de fluxo, como a não reprovação dos estudantes ou programas de aceleração, colaboram em grande parte para o insatisfatório desempenho dos alunos em razão da forma inadequada como foram implantadas<sup>34</sup>.

Para analisar com maior profundidade o desempenho, também devem ser consideradas variáveis internas ao sistema (como a formação e capacitação de professores, a remuneração dos profissionais da educação, as formas de avaliação e a infra-estrutura escolar), e variáveis externas (condição socioeconômica das famílias, subnutrição e precária condição de saúde dos alunos, a necessidade de a criança ingressar no mercado de trabalho e a falta de suporte educacional dos pais, por exemplo). Por fim, é preciso identificar o quanto a escola atenua ou acirra o efeito dos fatores externos no desempenho. O resultado bastante insatisfatório dos alunos da educação básica nas avaliações nacionais e internacionais confirma uma forte correlação entre as variáveis internas e externas.

Desde 1990, o Brasil avalia os resultados dos alunos do ensino fundamental por meio do SAEB<sup>35</sup>, exame que depende da adesão dos governos estaduais. Para a avaliação específica do ensino médio, foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, que depende da adesão dos alunos. As escalas de desempenho utilizadas permitem comparar os resultados de alunos de diferentes séries, obtidos em diferentes anos. Vejamos a seguir alguns resultados recentes. Merece um olhar cuidadoso a quantidade de alunos que se encontra nos estágios crítico e muito crítico, em contraposição a uma minoria que resulta da soma dos estágios adequado e avançado.

**Tabela 25** Percentual de alunos da 4ª série do ensino fundamental por estágio de construção de competências em Língua Portuguesa – SAEB, 2001\_

Estágio	População	%
Muito crítico	819.205	22,2
Crítico	1.356.237	36,8
Intermediário	1.334.838	36,2
Adequado	163.188	4,4
Avançado	15.768	0,4
TOTAL	3.689.237	100

Fonte: MEC/INEP

**Tabela 26** Percentual de alunos da 4ª série do ensino fundamental por estágio de construção de competências em Matemática – SAEB, 2001

Estágio	População	%
Muito Crítico	462.428	12,5
Crítico	1.467.777	39,8
Intermediário	1.508.517	40,9
Adequado	249.969	6,8
Avançado	546	0,0
TOTAL	3.689.237	100

Fonte: MEC/INEP

<sup>34</sup> Veja debate sobre o tema da correção de fluxo e ciclos no site da Ação Educativa [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br).

<sup>35</sup> Este sistema avalia, a cada dois anos, uma amostra representativa dos alunos de 4ª a 8ª série do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio.



**Tabela 27** Percentual de alunos da 4ª série do ensino fundamental por estágio de construção de competências em Língua Portuguesa – Brasil e regiões / 2001

Estágio	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Muito crítico	22,2	22,6	33,4	15,8	13,5	20,5
Crítico	36,8	44,9	41,8	30,8	35,7	39,2
Intermediário	36,2	31,0	22,9	45,2	45,8	36,6
Adequado	4,4	1,4	1,8	7,4	4,8	3,3
Avançado	0,4	0,1	0,1	0,8	0,3	0,4

Fonte: MEC/INEP

**Tabela 28** Percentual de alunos da 4ª série do ensino fundamental por estágio de construção de competências em Matemática – Brasil e regiões / 2001

Estágio	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Muito crítico	12,5	13,3	19,8	8,8	5,8	10,6
Crítico	39,8	53,0	49,6	30,3	33,6	42,7
Intermediário	40,9	31,6	28,3	49,7	51,9	41,2
Adequado	6,8	2,1	2,3	11,1	8,7	5,5
Avançado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: MEC/INEP

O SAEB mostra que cerca de 55% dos alunos da 4ª série estão em estado crítico ou muito crítico em Língua Portuguesa, e em Matemática este percentual é de 51,6%. Os resultados do ENEM também demonstram um baixo desempenho para todos os grupos sociais como veremos a seguir. Nota-se que quase 50% dos estudantes encontram-se entre os estágios Intermediário e Adequado.

33

**Tabela 29** Frequência e percentual de alunos nos estágios de construção de competências – Língua Portuguesa – ENEM, 2001

Estágio	População	%
Muito Crítico	101.654	4,9
Crítico	768.903	37,2
Intermediário	1.086.109	52,5
Adequado	110.482	5,3
TOTAL	2.067.147	100

Fonte: MEC/INEP

**Tabela 30** Frequência e percentual de alunos nos estágios de construção de competências – Matemática – ENEM, 2001

Estagio	População	%
Muito Crítico	99.969	4,8
Crítico	1.294.072	62,6
Intermediário	549.306	26,5
Adequado	123.800	5,9
TOTAL	2.067.147	100

Fonte: MEC/INEP

**Tabela 31** Desempenho e Grandes Regiões

	Total	Concluintes	Desempenho %	
			Objetivas	Redação
BRASIL	1.933.375	1.140.569	39,4	55,9
Norte	109.591	76.121	33,4	52,5
Nordeste	461.615	247.665	35,3	54,1
Sudeste	1.003.427	577.808	41,8	56,9
Sul	230.687	154.819	40,7	57,2
Centro-oeste	128.055	84.156	37,6	55,6

Fonte: MEC/INEP

## 34

O Brasil participa de diversos sistemas de avaliação internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), o Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Associação Internacional para a Avaliação do Rendimento Educativo (IEA) e a avaliação do Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe (Orealc/ UNESCO), e obtém resultados muito aquém dos outros países, tanto daqueles desenvolvidos como dos em desenvolvimento. Os altos níveis de distorção idade-série verificados no país interferem nessas comparações internacionais, pois em outros países o critério adotado para formar amostra é baseado na idade, enquanto no Brasil esse critério precisa ser combinado com a série frequentada, dado o grande número de alunos atrasados em sua escolaridade. A tabela abaixo mostra o ranking do PISA, em que o Brasil ocupou o último lugar.

**Tabela 32** Resultado em Leitura: média geral e intervalo de confiança da média dos diversos países - PISA

Países	Média geral	Intervalo de confiança de 95%
FINLÂNDIA	546	542 a 551
EUA	504	494 a 515
MÉXICO	422	412 a 432
BRASIL	396	383 a 404

Fonte: Base de dados PISA (2000).

É importante salientar que existem muitas limitações em relação aos sistemas de avaliação. Além das unidades escolares terem pouca autonomia e pouca responsabilidade sobre os resultados, o grau de aproveitamento destes dados para implementação e redirecionamento de ações como aceleração da aprendizagem, formação de docentes, participação dos pais, combate à repetência, capacitação em serviço, papel do diretor, leitura e alfabetização, é ainda muito baixo.

É preciso gerar uma nova cultura avaliativa, de processos e resultados, com abordagens e metodologias complementares às já existentes. Os sistemas deveriam servir para subsidiar a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional, orientar a formulação e o monitoramento de políticas voltadas para promoção da equidade e melhoria da qualidade, de forma a assegurar a transparência das informações, prestar contas à sociedade e disseminar os resultados aos setores responsáveis pela oferta de serviços educacionais.

Quanto aos docentes, suas condições não são muito melhores que a dos seus alunos. Os recursos disponíveis para formação e capacitação dos professores são muitas vezes inadequados e/ou insuficientes. A ampliação do acesso ao ensino básico demandou um número maior de professores e essa expansão foi realizada às custas de uma redução do salário real, com absorção de professores não qualificados ou com formação deficiente. A universidade pública deixou de ser a principal formadora e o perfil dos professores brasileiros mudou (UNESCO, 2004). A nova legislação exige formação superior para os professores da segunda fase do fundamental e para o ensino médio; e exige ensino médio para os níveis de educação infantil e primeira fase do fundamental. Mas, apesar do avanço, esse patamar está longe de ser alcançado. É fundamental que as análises sobre qualidade da educação básica tragam mais elementos sobre a relação entre as características dos professores, seu grau de instrução e formação, sua prática pedagógica, e sua atitude em relação à escola e aos alunos e como isso se reflete no rendimento e desempenho escolar dos alunos<sup>36</sup>.

A tabela a seguir apresenta as diferenças entre as redes públicas e privadas nas diferentes regiões do país quando se analisa a presença de professores com formação em nível superior. Apesar de a lei permitir nível médio como formação mínima para professores de educação infantil e para as primeiras séries do fundamental, quando se pensa num ensino de qualidade o que se espera é que todos os docentes tenham formação em nível superior.

O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) determina que até o final da década (2011), pelo menos 70% dos professores que atuam na educação infantil e no ensino fundamental tenham este nível de formação. Os dados abaixo mostram que ainda estamos distantes desta meta já que, em 2002, apenas 28,2% dos professores de 1ª a 4ª série do ensino fundamental que atuavam na rede pública possuíam esta qualificação, enquanto na rede privada este índice era de 43,9%, que também é baixo. A mesma tabela mostra como esta falta de qualificação é grave nas regiões Norte e Nordeste. Constata-se que cerca da metade dos professores da rede pública que atuam de 5ª a 8ª série nestas regiões não possuem a formação mínima exigida por lei. Preocupa também a informação de que o mesmo fato se repete com mais de 20% dos professores da rede pública que atuam no ensino médio nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

35

**Tabela 33** Professores com formação em nível superior por região e tipo de estabelecimento

	E. Fund. (1ª a 4ª série)		E. Fund. (4ª a 8ª série)		Ensino Médio	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Brasil	28,2	43,9	73,3	84,4	89	90,1
Norte	5,6	23,7	44,5	77	84,2	86,2
Nordeste	13,1	28,8	52,2	72,4	79,6	81,2
Sudeste	41,5	51,2	89,3	90,9	95,8	93,7
Sul	43	65,1	85,8	90,1	91,1	94,1
Centro Oeste	42,7	41,8	67,5	76,7	77,2	85,9

Fonte: MEC/INEP, 2003.

<sup>36</sup> Algumas das análises qualitativas concluem que as crianças brasileiras permanecem pouco tempo diário na escola (em média 4,3 horas diárias na escola de ensino fundamental), o que dificulta uma melhora na relação entre professor e aluno, além de ser prejudicial à aprendizagem. Os esforços para ampliar este período têm sido localizados e descontínuos, atingindo um percentual pouco significativo de alunos. Além do reduzido tempo na escola, segundo um estudo feito por Carnoy, Gove e Marshall (2003), que compara as práticas docentes em três países – Brasil, Chile e Cuba –, os estudantes brasileiros gastam muito tempo copiando matéria da lousa e as professoras escrevendo, com pouca interação. As interações são em grande parte para correção e disciplina.

Fatores como o elevado número de alunos nas salas de aula, diminuição no tempo das aulas, falta de professores, precária qualificação dos professores, baixa profissionalização com baixos salários, instalações e materiais inadequados e falta de material pedagógico formam um conjunto articulado de fatores internos ao sistema escolar que fizeram com que a escola pública, ao se massificar, não fosse acompanhada por bons padrões de qualidade.

**Tabela 34** Número médio de alunos da educação infantil, ensino fundamental e médio regular, por turma

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Educação infantil – (Pré Escola)	21.1	24.8	21.3	21.2	19	20.1
Ensino fundamental	27.7	28.1	27.3	29.1	25	27.6
Ensino médio	37.1	37.9	39.9	37.1	32.8	35.6

Fonte: MEC/INEP, 2003.

O processo de massificação da oferta ocorreu acompanhado da redução dos salários dos professores, da mudança nas condições de carreira e profunda mudança no perfil profissional deste professor. A remuneração dos professores, além de ser muito baixa, registra novamente as desigualdades regionais, não havendo um piso nacional, tampouco uma carreira unitária docente. A Tabela 35 traz os dados de rendimento mensal para professores de diferentes regiões, quando comparado com aquele propiciado por outras profissões, para o ano de 2001. Outro aspecto a se comentar refere-se à diferença significativa nos rendimentos dos professores que atuam em diferentes etapas do ensino.

36

Assim, constata-se que os professores que atuam no ensino médio recebem o dobro dos rendimentos de seus colegas que atuam na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental. Além destas disparidades, que indicam claramente uma desvalorização dos profissionais que atuam no início do processo de escolarização das crianças e na fase crítica da alfabetização, destacam-se também os diferentes padrões de remuneração, quando comparamos as diferentes regiões. Assim, um professor que trabalha na região Sudeste chega a ter um rendimento superior ao dobro de seu colega da região Nordeste. Mesmo considerando diferenças existentes no custo de vida entre estas regiões, trata-se de uma disparidade gritante.

**Tabela 35** Rendimento médio mensal por tipo de profissão, segundo regiões geográficas e Brasil

Tipos de profissionais	Número (milhares)	Rendimento Médio por regiões geográficas (valores de setembro de 2001, em reais)					
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Professor da educação infantil	201	423	389	233	522	436	750
Professor de 1ª a 4ª série	882	462	443	293	599	553	567
Professor de 5ª a 8ª série	521	600	601	373	793	634	594
Professor do ensino médio	349	866	826	628	979	804	872
Professor da educação superior	137	2.565	1.800	2.252	3.087	2.123	2.190
Policia civil	73	1.511	1.344	1.320	1.458	1.488	2.087
Economista	45	2.255	1.701	2.009	2.227	1.641	3.593
Advogado	271	2.497	3.894	2.245	2.431	2.597	2.768
Juiz	10	8.321	5.905	8.039	9.018	9.750	7.331

Fonte: PNAD, 2001.

As escolas também não oferecem boas condições físicas e não estão aparelhadas para o trabalho escolar. Como vimos nas tabelas anteriores, as regiões brasileiras apresentam intensas desigualdades não só em relação ao número de vagas e ao número de crianças fora da escola, mas também quanto à qualidade do ensino ofertado, o que acaba por repercutir nos elevados índices de repetência e evasão. Os dados a respeito das condições estruturais das escolas mostrarão que essa heterogeneidade existe também no interior de redes estaduais e municipais. Cabe ressaltar que existe enorme diferença, mesmo na rede pública, entre uma escola situada em um bairro de classe média e uma outra situada na periferia, entre as escolas do mesmo bairro, e até em diferentes turnos de uma mesma escola. Esta constatação só aumenta o peso das desigualdades.

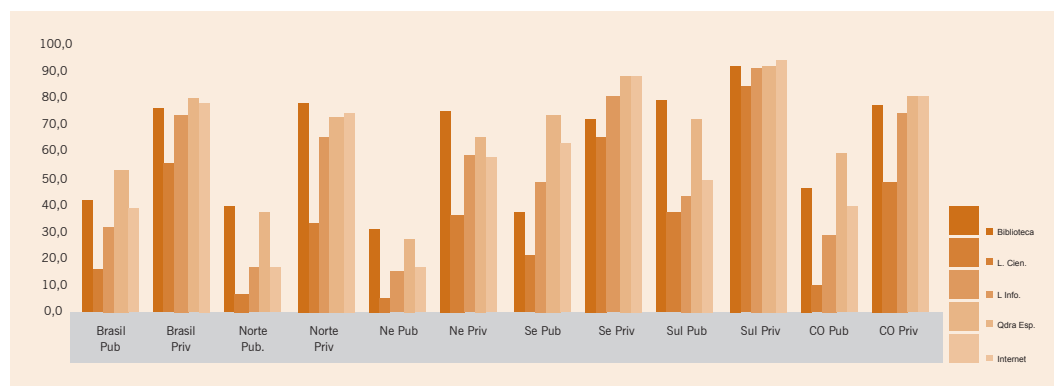
Os dados a seguir, colhidos pelo Ministério da Educação sobre as condições de funcionamento das escolas, mostram que para a maioria dos alunos brasileiros essas instituições ainda apresentam condições insatisfatórias de funcionamento.

**Tabela 36** Percentual de alunos do ensino fundamental e médio regular, segundo recursos disponíveis na escola

Modalidade de Ensino	Quadra de esportes	Biblioteca	Internet	Laboratório de informática	Laboratório de ciências
1a / 4a série	23,4	22,6	16,9	14,2	6,8
5a / 8a série	55,3	50,7	40,4	36,2	23,7
Ensino médio	75	63,3	66,8	58,5	46,2

Fonte: MEC/INEP, 2005

**Gráfico 3** Recursos disponíveis no Ensino Fundamental (2005)

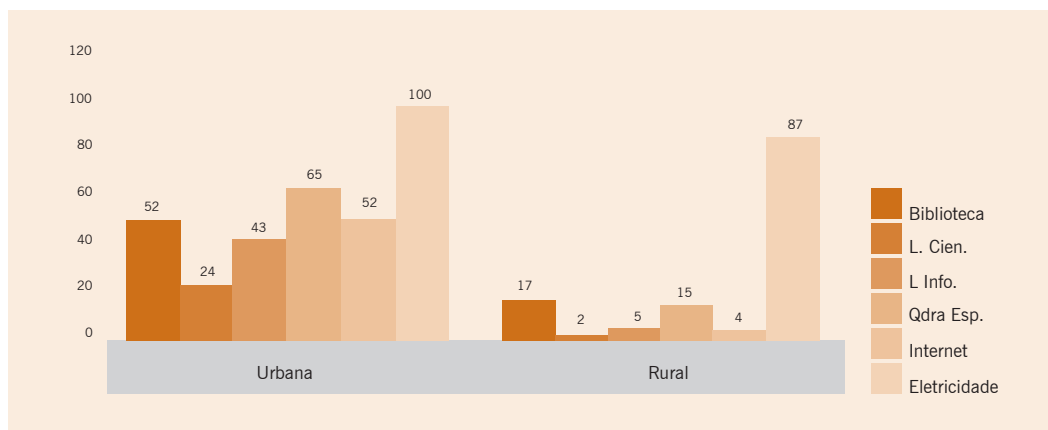


O gráfico anterior traz algumas importantes constatações sobre a questão da equidade. Em primeiro lugar, fica evidente a enorme distância entre os recursos disponibilizados pelas redes pública e privada. Assim, os alunos das escolas privadas tinham, em 2005, duas vezes mais acesso a biblioteca e Internet do que seus colegas da escola pública. Quanto à presença de laboratórios de ciências e informática, este fator é superior a duas vezes.

Preocupa saber que menos da metade dos alunos que freqüentou a escola pública, em 2005, o que responde por 90% do total de matrículas, não tinham acesso a uma biblioteca, ou a um laboratório de ciências ou de informática, e que apenas 2 em cada 5 freqüentavam uma escola com acesso à Internet. Cabe ressaltar que a existência destes recursos não significa sua utilização pelos alunos já que, em boa parte das escolas, as bibliotecas não possuem profissionais habilitados e os laboratórios de informática ficam, em geral, trancados e esquecidos à espera da obsolescência dos equipamentos ali instalados.

Uma segunda constatação deste gráfico é que as disparidades são mais acentuadas nas regiões mais pobres do país (Norte e Nordeste), onde, exatamente, a escola teria a função primordial de assegurar um mínimo de igualdade de oportunidades. Para uma criança da classe média não há muito problema na ausência de uma biblioteca ou de um computador com acesso à internet na escola, já que ela tem acesso a estes recursos em casa ou outro local. Para as crianças das famílias mais pobres, contudo, a escola é a única instância que pode disponibilizar e assegurar a utilização adequada destes recursos didáticos fundamentais. Uma terceira constatação aponta que a rede privada não é tão bem estruturada como se alardeia. Afinal de contas, os itens listados no gráfico compõem um rol mínimo que qualquer escola deveria possuir.

Gráfico 4 Recursos disponíveis no Ensino Fundamental por localização (2005)



38

No gráfico anterior, são apresentados os distintos padrões de oferta de alguns insumos indispensáveis ao adequado processo de ensino-aprendizagem quando se comparam as escolas urbanas com suas congêneres situadas na zona rural. Cabe comentar que, no Brasil, as escolas rurais representam cerca da metade do total de unidades, embora só respondam por 15% das matrículas. São, em sua maioria, escolas unidocentes (um mesmo professor lecionando simultaneamente, em geral, para quatro turmas) e que atendem à faixa de 1ª a 4ª série do ensino fundamental. Pelos dados apresentados, constata-se que os recursos colocados à disposição dos alunos que freqüentam estas escolas, além de estarem abaixo daqueles oferecidos pelas escolas urbanas, estão muito aquém do mínimo necessário, com a ausência quase total de bibliotecas, laboratórios de ciências e de informática, quadras esportivas e acesso à internet. É preocupante o fato de, em 2005, 13% das escolas rurais do país não possuírem ligação à rede elétrica.

Devido à grande heterogeneidade dos diferentes contextos locais e regionais, incluindo a diferença entre o mundo rural e urbano, estabelecer parâmetros de qualidade para a educação no Brasil é um grande desafio. A própria noção de qualidade não é simples de ser definida, uma vez que este é um conceito socialmente construído, que depende do contexto, das necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades – fatores que por sua vez também são determinados historicamente, sendo, portanto, resultados de processos que, numa sociedade democrática, supõem constantes negociações e seguidas revisões<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> “As reformas educacionais mais recentes e a adoção de sistemas nacionais de avaliação, entre outras iniciativas de diagnóstico da qualidade, ao incidirem sobre realidades bastante diversas, sobre grupos sociais com diferentes condições de vida e diferentes possibilidades de exercício do poder, sobre sociedades profundamente divididas nos planos econômico, social, político e cultural, nem sempre produziram resultados que levassem a uma maior democratização do acesso à educação e a uma melhor resposta da escola às necessidades vividas pelos diversos segmentos da população: mulheres, jovens, trabalhadores urbanos pobres, populações rurais, grupos étnico-raciais indígenas e afrodescendentes”. Campos, 2004, p.165.

No Brasil os documentos oficiais que definiram os parâmetros de qualidade na educação foram elaborados na década de 1990 como uma tentativa de estabelecer este consenso. No entanto, foram construídos sem a participação da sociedade. Por isso, algumas das iniciativas mais interessantes nesse campo originam-se de organizações não governamentais e não acadêmicas como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que constrói parcerias com institutos de pesquisa de opinião para obter da população escolar uma resposta sobre quais seriam os principais problemas da educação no Brasil e o que esta população entende como qualidade. Os resultados destas pesquisas mostram que a população conhece os problemas da educação nacional e também tem uma opinião sobre o que é uma boa escola<sup>38</sup>. Outro projeto dessa natureza foi desenvolvido e coordenado pela equipe da Ação Educativa, que criou e testou instrumentos para a avaliação da qualidade da educação a serem utilizados nas escolas, já divulgados em publicação do MEC em 2004<sup>39</sup>.

Uma tentativa recente e mais ambiciosa nesse sentido é o estudo elaborado também pela Campanha Nacional sobre a definição de um índice de qualidade para todos os níveis da educação básica, chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ). O objetivo deste estudo foi definir um valor por aluno de cada nível escolar, para que o ensino oferecido fosse de qualidade. O interessante é que a pesquisa levou em consideração vários aspectos relacionados às disparidades regionais. Na verdade, este valor deveria ter sido calculado e implementado pelo governo de acordo com a definição da Lei do Plano Nacional da Educação<sup>40</sup>. Como o prazo para que isso fosse feito era 2001, este estudo tem também o objetivo de propor os valores calculados como parâmetro para os governos.

Todos estes esforços procuram dar voz aos protagonistas que têm sido excluídos desse debate, reconhecendo que os processos de mudança nas escolas precisam ser assumidos por quem ali atua e que é necessário dar oportunidades e oferecer instrumentos e apoio para que isso aconteça na ponta do sistema, e não só a partir de iniciativas que partem dos setores decisórios centrais.

Trazer o tema da qualidade para um outro campo de ação, o campo da efetivação de direitos, parece ser hoje o grande desafio na luta pela real democratização da educação no Brasil. Veremos a seguir o panorama da legislação e do financiamento, seus limites e alcances, rumo à garantia de uma educação de qualidade para todos.

<sup>38</sup> CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO. **Consulta sobre qualidade da educação na escola**. 2002. Disponível em [www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br).

<sup>39</sup> AÇÃO EDUCATIVA/UNICEF/PNUD/INEP. **Indicadores da Qualidade na Educação**. São Paulo. 2004

<sup>40</sup> CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino R. **Custo Aluno Qualidade**. Campanha Nacional pelo Direito a Educação, 2006. Disponível em [www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br).





## CAPÍTULO 4

### Limites e possibilidades dos marcos regulatórios

**A**inda que a legislação brasileira garanta a universalidade do direito educacional, na prática ainda há milhares de pessoas – crianças, jovens e adultos – fora da escola, e outras milhares freqüentando escolas de qualidade ruim, seja do ponto de vista pedagógico ou estrutural. Essas situações configuram violações de direitos e, no entanto, não são amplamente contestadas judicialmente, como acontece com as violações de direitos individuais (por exemplo, no caso do direito de propriedade), ou mesmo de direitos políticos: se o Estado deixasse de organizar eleições como deixa de ofertar escolas de boa qualidade certamente haveria maior indignação e reação por parte da sociedade.

Não há a cultura de acessar a Justiça para a garantia de direitos coletivos, que deveriam ser concretizados por meio de ações positivas do Estado. Isto porque a organização social e política está fortemente influenciada pelo pensamento liberal, que considera como verdadeiros direitos apenas os individuais – civis e políticos –, classificando os coletivos – econômicos, sociais e culturais – como pertencentes a uma “categoria lógica diferente”, não passíveis de universalidade e concretude<sup>41</sup>. Por outro lado, a exclusão social da maioria da população resulta não apenas em seu alijamento de bens materiais, mas também de bens culturais, entre eles, a informação. Dessa forma, milhares de pessoas desconhecem que têm direitos, ou desconhecem os mecanismos e instâncias existentes para assegurá-los.

Ao tratarmos da exigibilidade do direito à educação não se pode deixar de mencionar os direitos e garantias que entraram em nosso ordenamento a partir de tratados e convenções internacionais<sup>42</sup>. Estas garantias deveriam ser observadas e implementadas pelos governos. No Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Pacto de São José da Costa Rica e no Protocolo de São Salvador há importantes garantias aos direitos educacionais, que postulam tanto a garantia de ensino obrigatório gratuito universal como a implementação progressiva dos direitos educacionais nos diversos níveis e modalidades de ensino. Afirmam, também, sobre a irretroatividade dos direitos educacionais conquistados e a possibilidade de peticionar em âmbito internacional no caso de violação (art. 13 do Pacto de São Salvador). Contudo, estas implementações legislativas são, em geral, esquecidas, pouco observadas e quase nada utilizadas para a exigibilidade dos direitos educativos.

O retrocesso social gerado por interpretações restritivas de direitos fundamentais, a fragilidade de mecanismos de exigibilidade de acesso e a lógica econômica aplicada ao ensino (que valoriza o número de alunos sem se preocupar com a real aprendizagem) demonstram o quanto ainda estamos distantes de incorporar e fazer valer as garantias e os direitos fundamentais que entraram em nossa legislação por meio de pactos e convenções internacionais.

41

<sup>41</sup> PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. Editora Max Limonad, 2002.

<sup>42</sup> No Brasil, depois de referendadas pelo Congresso Nacional (art. 49, inciso I) através de um Decreto-lei do Senado Federal e ratificadas pelo Presidente da República (art. 84, inciso VIII), estas declarações internacionais são incorporadas em nossa legislação, com status de lei. Esta questão é polêmica. Com a Emenda Constitucional nº 45/2004, foi acrescentado o § 3º ao artigo 5º da Constituição Federal Brasileira (CF) dispondo que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Desta forma, para ter status constitucional, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos têm de ser aprovados na forma prevista pelo § 3º ao artigo 5º da CF.

Mesmo reconhecendo que as atuais garantias constitucionais continuam representando um significativo avanço jurídico-institucional, sobretudo se tomarmos como referência uma longa tradição elitista e totalitária, o reconhecimento do direito à educação no Brasil não produziu sua efetiva universalização, situação agravada pelas opções de focalização da última década. E mais, mesmo quando formalmente assegurado em termos de princípio ou direito subjetivo, muitos são os entraves legais à sua efetividade prática.

No Brasil, há ainda muitas discriminações no âmbito normativo que se refletem no ensino, causando, por exemplo, a inexistência de vagas em creches às crianças de baixa renda ou a frágil oferta da modalidade de ensino de jovens e adultos, que sequer conta com dados específicos que subsidiem a estruturação adequada de uma política pública voltada a este segmento. Há, ainda, as disparidades regionais e a discrepância entre o índice de analfabetismo existente nos grupos de pessoas negras e brancas, como vimos. Estamos distantes de um ensino sem discriminação, que promova igualdade de acesso a todos e todas, independentemente de raça, sexo, origem ou idade<sup>43</sup>.

Ainda que o número absoluto de ações seja reduzido frente às violações dos direitos educativos, e que os resultados muitas vezes tenham sido frustrantes, inclusive com argumentos pouco convincentes, pautados em aspectos processuais, verifica-se que a prática de buscar o Judiciário para a efetivação do direito à educação pode ser bastante eficaz. A exigibilidade judicial de direitos educativos permite, muitas vezes, o alcance de direitos educativos que se vêem negados<sup>44</sup>.

### O que diz a Lei e como é aplicada

42

A educação tem sido expressamente reconhecida como um “direito de todos”, desde a Constituição Federal de 1934, que, inspirada nas constituições social-democratas alemã e espanhola, inovou ao dedicar um capítulo exclusivo à educação, inaugurando a estrutura jurídica básica do que se pode denominar Direito Educacional Constitucional. Nela, são apresentados os seguintes aspectos: menção ao *direito de todos e dever do Estado e da família*; estabelecendo os princípios e objetivos gerais do ensino; competências entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); previsão de um Plano Nacional de Educação; coexistência entre sistemas público e privado de ensino; e educação obrigatória no ensino fundamental. A Constituição Federal de 1934 trouxe também o princípio da vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>43</sup> De pactos genéricos de direitos humanos aos mais específicos sobre o direito à educação, podemos destacar como parte do sistema pátrio a Convenção relativa à luta contra as discriminações na esfera do ensino (1960); o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); o Pacto de San José da Costa Rica (1969); a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); e o Protocolo de São Salvador (1998). Na Convenção contra discriminações na esfera do ensino é importante destacar o reforço que esta trouxe para que nenhuma pessoa ou grupo seja excluído do ensino em função da idade, religião, sexo ou etnia, além de estabelecer compromissos aos Estados signatários de eliminar disposições legislativas e administrativas que sejam discriminatórias na esfera do ensino (art. 3º, §1º, “a”).

<sup>44</sup> O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei.8069, de 13/07/1990), regulamentando o artigo 227 da Constituição Federal, que prevê a absoluta prioridade de tratamento às crianças e aos adolescentes, traz alguns artigos que reforçam a implementação dos direitos educacionais deste grupo e muito contribuí para a maior exigibilidade do ensino infantil e fundamental. A mobilização social em torno da elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente, aliada aos mecanismos de proteção ali previstos – como os conselhos tutelares –, e ainda a pressão dos organismos internacionais em defesa da infância e da adolescência, contribuíram para a ampliação da assimilação dos direitos deste grupo, havendo, inclusive, decisão do Supremo Tribunal Federal na qual se reconhece a educação infantil como um direito. “Conforme preceitua o artigo 208, inciso IV, da Carta Federal, consubstancia dever do Estado a educação, garantindo o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. O Estado – União, Estados propriamente ditos, ou seja, unidades federadas, e Municípios – deve aparelhar-se para a observância irrestrita dos ditames constitucionais, não cabendo tergiversar mediante escusas relacionadas com a deficiência de caixa”. Decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio (RE 411518 / SP - Recurso Extraordinário - Min. Marco Aurélio. Data-26/03/000812004 P).

Este princípio constitucional permanece em vigor até hoje, embora tenha sido revogado nos períodos ditatoriais da história do Brasil (1937 a 1946; 1967 a 1983)<sup>45</sup>.

Contudo, é somente a partir do processo de redemocratização da década de 1980 e, sobretudo, da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que o direito à educação escolar ingressa em nosso sistema jurídico com a amplitude e densidade de um direito social fundamental (art.6º), ou seja, como um direito humano<sup>46</sup> efetivamente incorporado ao núcleo indisponível da Constituição, como um direito subjetivo<sup>47</sup>, exigível ao Estado por qualquer pessoa, eliminando-se (ao menos na educação básica) os critérios de acessibilidade estritamente meritocráticos.

É também a partir desse período que passam a ser difundidos no sistema jurídico brasileiro os instrumentos processuais por meio dos quais é possível pleitear o exercício dos direitos fundamentais e o cumprimento dos deveres educativos, com destaque para a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e, mais recentemente, a regulamentação da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (Lei nº 9.882/1999). Também se faz importante destacar as garantias fundamentais asseguradas pela Constituição e pelas leis às associações civis de defesa dos direitos humanos, a garantia de acesso às informações públicas e a ampliação das atribuições e da independência do Ministério Público<sup>48</sup>.

Entretanto, transformações determinantes aconteceram entre a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, e a edição das leis que regulamentariam o capítulo dedicado ao direito à educação: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 20 de dezembro de 1996, e o Plano Nacional de Educação – PNE, de 9 de janeiro de 2001. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal 9394/96) regulamentou os dispositivos constitucionais referentes à educação de forma muito semelhante à Constituição Federal, esmiuçando as competências, bem como a estruturação de cada nível e modalidade de ensino. O Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei 10.172/2001, determinou objetivos e metas a serem cumpridos pelos poderes públicos com o intuito de avançar nas propostas educativas no país, seguindo as referências de pactos, tratados e declarações internacionais, além de diagnosticar e avaliar as diretrizes dos níveis e modalidades de ensino.

Emblemático é o fato de que nem chegamos a ver regulamentados os dispositivos do texto constitucional originário de 1988 e as mais importantes leis educacionais vieram logo a seguir, já no pacote de reforma da própria Constituição<sup>49</sup>, representada pela Emenda Constitucional

<sup>45</sup> Para um resgate específico da história da vinculação constitucional de recursos para a educação: DAVIES, N. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? In: Financiamento da educação: novos ou velhos desafios? São Paulo, Xamã, 2004.

<sup>46</sup> Somente em 24 de janeiro de 1992 o Brasil ratificou os dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos, um referente aos Direitos Civis e Políticos e outro aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados em 16 de dezembro de 1966 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU. O segundo dos pactos apresenta em seus artigos 13 e 14 as principais referências do direito à educação no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, tendo sido incorporado à legislação brasileira por intermédio do Decreto nº 591/1992.

<sup>47</sup> A despeito das polêmicas e entraves gerados pela infeliz redação do parágrafo primeiro do art.208 de nossa Constituição Federal, que induz ao equívoco (em alguns casos má-fé) de se concluir que somente o ensino fundamental configuraria direito público subjetivo, utilizamos esta categoria jurídica para a designação dos direitos atribuídos à pessoa por sua simples condição de dignidade. Portanto, os direitos subjetivos são exigíveis independentemente de qualquer qualidade ou condição. Não pode restar dúvida, portanto, sob pena de flagrante incoerência na interpretação constitucional, que como direito público subjetivo se inclui a educação escolar em toda sua amplitude, nos termos do art.205 e do caput e incisos do próprio art.208. A enunciação específica em relação ao ensino fundamental tem o objetivo de demarcar a opção por priorizá-lo no âmbito das políticas públicas, mas não afeta a integralidade e interdependência do direito à educação.

<sup>48</sup> Órgão equivalente ao “Fiscal” ou “Ombudsman” dos demais países latino-americanos.

<sup>49</sup> Essa dicotomia ou defasagem no plano das políticas públicas educacionais fica mais evidente se comparada à vitória obtida na imediata regulamentação dos direitos da criança e do adolescente previstos no art.227 da CF/88, através da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). Isso justifica a crescente reação conservadora a esta legislação, o que não acontece quanto às normas de educação.

nº 14 em setembro de 1996, que entrou em vigor em janeiro de 1998<sup>50</sup>. Além de excluir a obrigatoriedade do ensino fundamental aos jovens e adultos que a ele não tiveram acesso em idade própria, a emenda excluiu a progressiva implementação do ensino obrigatório de 11 anos – que abarcaria os níveis fundamental e médio (CF/88, art.208, incisos I e II).

Essa ementa focalizou, assim, a já debilitada ação estatal na expansão do acesso ao ensino fundamental regular (7 a 14 anos), através da sub-vinculação de 15% da receita de impostos de estados e municípios para essa etapa e da criação do Fundef. Este Fundo, ao redistribuir recursos nos estados e municípios federados tendo como critério o número de estudantes matriculados, traduz do ponto de vista contábil e, sobretudo, funcional, a concentração de esforços na ampliação do acesso ao ensino fundamental regular. Como forma de disciplinar essa política, explicitou as competências federativas para a oferta do ensino, consolidando definitivamente a prioridade absoluta a essa modalidade sem que para isso tenha sido necessário o incremento dos investimentos públicos em educação.

No entanto, em decorrência da aprovação no mesmo ano da Emenda Constitucional 14/96, a nova LDB não inseriu em seus artigos as alterações constitucionais provocadas por esta emenda, o que propiciou, em termos de garantias de direitos fundamentais, algumas diferenças peculiares, tanto no âmbito do ensino fundamental para jovens e adultos como do ensino médio.

### Ensino Médio

44

Em relação ao ensino médio, a LDB mantém uma forma que já não corresponde à nossa realidade (artigo 4º, inciso II). Antes da Emenda 14/96, a Constituição Federal de 1988 previa que ensino médio seria progressivamente obrigatório e gratuito, o que resultava em dever de universalização progressiva para o Estado e, para os educandos, progressiva obrigatoriedade de presença nesta modalidade de ensino, tal como ocorre no ensino fundamental, no qual é obrigatória a matrícula da criança sob pena de sanções àquele responsável que não a matriculou. Para que este dispositivo fizesse sentido, deveria propiciar aos educandos condições para freqüentar o ensino médio. No entanto, não foi esta a opção do Estado.

O PNE, em seu 1º item, estabelece entre os “objetivos e metas” do Ensino Médio a expansão do acesso a este nível de ensino, garantindo “o oferecimento de vagas que, no prazo de cinco anos correspondam a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda de Ensino Médio, em decorrência da universalização e regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental”.

### Educação de Jovens e Adultos

A questão fundamental para a educação de jovens e adultos (EJA) foi garantida: a modalidade foi reconhecida como um direito público subjetivo, possibilitando sua exigibilidade judicial (art. 4º, inc. I, e 5º). Junto com esta garantia, é também importante apontar que a LDB prevê expressamente a necessidade de se realizar um censo educacional dos jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino em idade própria (art. 5º, § 1º). Esta é uma importante medida que vem sendo sistematicamente descumprida pelos poderes públicos, inviabilizando a estruturação de uma política pública adequada para esta modalidade de ensino: não se informa a população

<sup>50</sup> A reforma educacional foi seguida, no final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, de ampla reforma administrativa (Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998) e reforma previdenciária (Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998). Essas duas últimas reformas sociais, juntamente com as emendas constitucionais que possibilitaram as privatizações das empresas estatais, constituem o núcleo jurídico-constitucional da reforma liberalizante do Estado brasileiro e, no âmbito estritamente político, foi complementado pela Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, que passou a permitir a reeleição do chefe do poder executivo.

sobre a existência de matrículas para este segmento e, ao mesmo tempo, fecham-se salas de aula alegando que não há alunos.

O PNE também estabeleceu diversas metas para a erradicação do analfabetismo no Brasil até o final da década, bem como meios de averiguar seu progresso através da realização anual de “levantamento e avaliação de experiências em alfabetização de jovens e adultos, que constituam referência para os agentes integrados ao esforço nacional de erradicação do analfabetismo”; e da solicitação para que “Estados e Municípios procedam a um mapeamento, por meio de censo educacional, nos termos do art. 5º, §1º da LDB, da população analfabeta, por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho, visando localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa população”.

Além disso, 26 metas prioritárias para o decênio 2001-2011 foram eleitas no PNE, entre elas: alfabetizar em cinco anos dois terços da população analfabeta, de forma a superar o analfabetismo em uma década; assegurar, em cinco anos, a oferta do primeiro segmento do ensino fundamental para 50% da população com mais de 15 anos que não tenha atingido este nível de escolaridade; atender no segundo segmento do ensino fundamental toda a população com mais de 15 anos que tenha concluído a etapa precedente; e dobrar em cinco anos, e quadruplicar em dez anos, o atendimento de jovens e adultos no ensino médio.

Contudo, as políticas educacionais voltadas aos jovens e adultos não foram, até os dias atuais, estruturadas com base em um censo educacional específico. Em geral, os governos baseiam-se em índices educacionais<sup>51</sup> que não possibilitam uma adequada verificação da demanda real de jovens e adultos com baixa escolaridade que gostariam de estudar, onde eles se encontram e quais são os incentivos necessários para sua permanência na escola, como vale transporte, merenda e material didático gratuitos. Além de impedir a formulação de políticas adequadas, a manutenção dessa “desinformação” – quantidade de vagas por segmento do ensino e territorialidade, horários de aulas satisfatórios etc. – também impossibilita o controle social e, conseqüentemente, a judicialização deste direito.

## Educação Básica

O dever do Estado em relação à educação básica foi definido da seguinte forma na Constituição Federal, já com a redação da Emenda nº 14/1996:

Art.208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

<sup>51</sup> O levantamento estatístico do INEP/MEC é baseado em 23 indicadores, organizados em seis blocos, que permitem associar os resultados educacionais aos fatores que, direta ou indiretamente, influem na educação: contexto sociodemográfico; condições de oferta dos sistemas de ensino; acesso e participação; eficiência e rendimento escolar; desempenho escolar; financiamento da educação. Ver: LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). **Direito à educação: uma questão de justiça**. Ed. Malheiros, 2004, p.125-129. Contudo, o levantamento estatístico feito pelo MEC/INEP permite uma análise sobre quem está dentro do sistema, e não sobre quem está fora e deseja acessá-lo.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

A redação deste artigo permite-nos observar uma clara priorização do ensino fundamental frente a outros níveis e modalidades de ensino, contradizendo não somente com o enunciado geral do art. 205, que assegurou a educação como um direito universal de todos e todas, voltado ao pleno desenvolvimento da pessoa, como ser autônomo, cidadão ativo e apto ao trabalho, mas também os princípios da igualdade de condições, da gratuidade e da qualidade do ensino público, expressamente reconhecidos no art. 206, incisos I, IV e VII.

A não garantia dos materiais didático-escolares a todos, por exemplo, reforça as desigualdades e os estigmas. Não obstante, a não oferta de transporte impossibilita, na prática, o exercício do direito, mesmo quando se identificam vagas ociosas na rede escolar. Esses fatores objetivos internos ao sistema são freqüentemente mencionados como obstáculos ao acesso e à permanência na escola, o que se reflete nos altíssimos índices de evasão nas camadas que não podem pagar por estes serviços.

Além disto, as equivocadas interpretações sobre a responsabilidade do Estado perante a educação básica geram restrições na implementação de políticas públicas na educação infantil, ensino médio e na modalidade de jovens e adultos e dificultam a exigibilidade desses níveis e modalidades de ensino. Ao prever no parágrafo 1º que o ensino fundamental para pessoas de 6 a 14 anos é um direito público subjetivo<sup>52</sup>, o poder público criou uma garantia a este nível de ensino que o difere dos demais: expressamente admitiu que o acesso ao ensino fundamental pode ser exigido judicialmente.

Se por um lado esta garantia impulsionou o acesso ao ensino fundamental dos 6 aos 14 anos, por outro deixou descobertos os demais níveis e modalidades do ensino, permitindo equivocadas interpretações de que não há deveres (“obrigatoriedade”) do Estado para com os demais níveis e modalidades. Tratariam-se de normas programáticas<sup>53</sup>, que refletem apenas a intenção do Estado, mas que não podem ser exigidas juridicamente, visto não se tratar de direitos no sentido pleno do termo.

Dessa forma, diferentemente dos educandos que estão no ensino fundamental em idade própria, cuja universalização seria um dever imediato, sob pena de o Estado ser compelido juridicamente a fornecer a vaga, o acesso aos outros níveis e modalidades de ensino foi visto como um investimento que estaria a critério do poder público, não sendo exigível por seus destinatários.

No entanto, essa interpretação restritiva não deveria prevalecer. Logo no início do artigo, antes de qualquer inciso que determine a diferenciação entre níveis e modalidades, a responsabilidade do Estado perante a educação vem descrita como dever. Oras, a contraprestação de deveres são direitos. Desta forma, é descabido dizer que não há deveres do Estado para com os demais níveis e modalidades de ensino, em que pese haver discriminações positivas em relação ao ensino fundamental.

<sup>52</sup> Esta previsão é uma garantia que facilita a exigibilidade judicial de um direito. Fábio Konder Comparato define direitos públicos subjetivos como “a pertinência de um bem da vida a alguém”, in **Afirmção histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001, (2ª ed.).

<sup>53</sup> A expressão normas programáticas é utilizada na doutrina para afastar a exigibilidade judicial dos direitos sociais nos tribunais. Afirma-se que o conteúdo destas normas não é jurídico, mas político. Para uma melhor distinção sobre normas programáticas, conferir José Afonso da Silva. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002. (6ª ed.).



Conforme já mencionado, a reforma constitucional operada pela Emenda nº 14/1996 excluiu da modalidade de ensino fundamental para jovens e adultos a previsão de obrigatoriedade, afastando-a assim do efeito discriminatório positivo produzido pela expressa declaração enquanto direito público subjetivo, produzindo maiores desigualdades neste segmento de ensino, tornando-o ainda mais frágil e dando respaldo constitucional à sua exclusão do Fundef.

### Insuficiência e desigualdade dos recursos

Como estabelece o art. 212 da Constituição Federal, a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25% de sua receita de impostos (aqui incluídas as transferências) na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além da receita de impostos, outra importante fonte de financiamento é o salário-educação, uma contribuição social de 2,5% da folha de pagamentos recolhida pelas empresas e destinada exclusivamente ao ensino fundamental público<sup>54</sup>.

Estas fontes propiciam hoje, basicamente, cerca de 4,3% do PIB para o ensino – sendo 0,3% do salário-educação e 4% da vinculação constitucional. Este percentual do PIB aplicado em ensino não esteja muito distante daquele praticado por outros países latino-americanos, conforme dados analisados por Almeida (2001) e levantados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): para os anos de 1998-99, mostram gastos de 4,5% do PIB na Argentina; 4,2% no Chile; 5,2% nos EUA e 5,2% para os países da OCDE. Entretanto, constatamos que há uma distância abismal entre os gastos por alunos no Brasil quando comparado aos países mais ricos e mesmo com nossos vizinhos da América Latina.

Assim, enquanto no Brasil o gasto público por aluno no ensino fundamental era cerca de R\$ 691, na Argentina este valor era R\$ 1.401 (ajustado para a diferença de poder de compra das respectivas moedas); no Chile, R\$ 1.463; nos EUA, R\$ 5.661; e, na média dos países da OCDE, R\$ 3.637, sempre se levando em conta os diferentes poderes de compra das respectivas moedas. Portanto, embora o percentual do PIB aplicado em educação seja um indicador importante, ele não é suficiente para captar as diferenças reais das condições de ensino oferecidas pelos diferentes países.

Outro ponto importante no modelo de financiamento da educação do país e com forte implicação na questão da equidade é a forma como se distribui entre os três níveis de governo (União, Estados e Municípios) a responsabilidade pelo atendimento educacional. Constata-se uma divisão de responsabilidades na rede pública, em que a União é a principal responsável pela oferta da educação superior, os Estados respondem pela maioria das matrículas no ensino médio, e os municípios assumem quase a totalidade das matrículas públicas da educação infantil. Além disto, Estados e municípios dividem a responsabilidade pelo atendimento do ensino fundamental público. Esta conjunção de fatores levou a uma série de distorções.

Em primeiro lugar, constata-se um peso muito pequeno por parte do governo federal no financiamento da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Esse fato inclusive tem provocado um equívoco, em especial por parte de analistas internacionais que, olhando apenas o orçamento do governo federal, alegam que o país gasta muito com educação superior e pouco nos demais níveis de ensino. Na verdade, do total gasto com educação no Brasil, constata-se que, no biênio 1998-99, a educação superior respondeu por

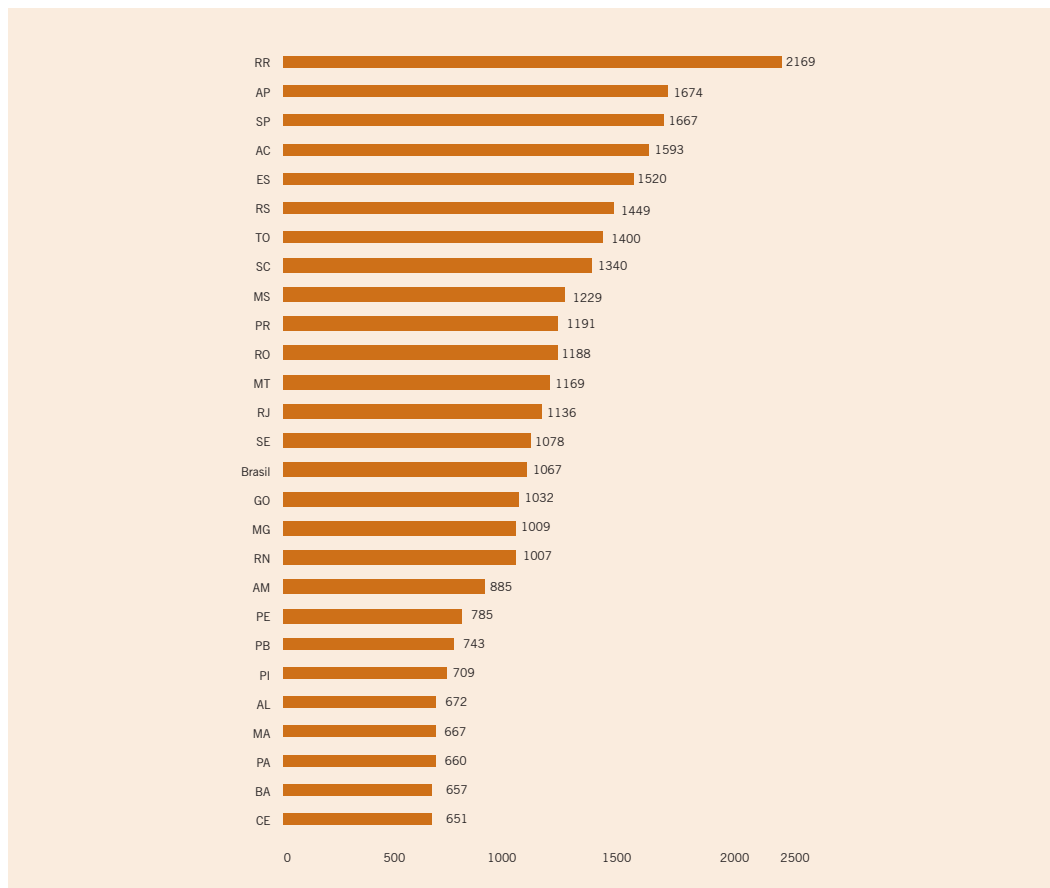
<sup>54</sup> Salário educação é a contribuição social regulamentada pela lei 9.424/96 decorrente da Emenda 14/96, que se destina unicamente ao ensino fundamental público. Com a aprovação da lei 10.832 de dezembro de 2003, o repasse foi alterado e a União passa a ficar com 1/3 do total da contribuição e deduz ainda 10% da parcela de 2/3 que antes pertencia aos estados e municípios, deixando apenas 60% para os mesmos, que são distribuídos mensalmente e automaticamente de acordo com a arrecadação de cada um, o que beneficia as unidades mais ricas. No interior dos estados estes recursos serão distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados.

cerca de apenas 21% do total de gastos públicos com educação (Pinto, 2001). Observando-se apenas o governo federal, percebe-se que este índice sobe para 84% já que, como destacamos, ele é o principal responsável pela educação superior pública no Brasil.

Um segundo aspecto que decorre do modelo brasileiro de financiamento da educação é a grande disparidade entre os gastos nas diferentes regiões do país e entre as distintas redes de ensino. Assim, como nas regiões mais ricas ocorre uma maior atividade econômica e, por conseguinte, uma maior receita de impostos, maior é o volume de recursos disponibilizados por aluno. No caso da educação infantil, em que o financiamento é basicamente municipal, estas discrepâncias nos gastos por aluno tendem a ser ainda mais significativas, mesmo quando analisamos dentro de uma mesma região e unidade da federação.

No caso do ensino fundamental, em que a responsabilidade deve ser compartilhada entre Estados e municípios, surge ainda um outro problema: podemos ter, em um mesmo município, padrões de atendimento e de qualidade de ensino totalmente díspares, caso o aluno freqüente uma escola da rede estadual, ou uma escola da rede municipal. Outro problema verificado é que, em geral, nas regiões mais pobres do país, onde maiores são as carências dos governos municipais, maior é a parcela da rede de ensino fundamental sob responsabilidade do município, o que acentua a precariedade e as disparidades no atendimento a este nível de ensino.

Gráfico 5 R\$ por aluno propiciado pelo Fundef por UF (2005)





Uma mudança importante no sistema de financiamento da educação do Brasil ocorreu em setembro de 1996 com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14 criadora do Fundef, que entrou em vigor, compulsoriamente, em janeiro de 1998 e que subvindicava, com destinação específica para o ensino fundamental regular, uma parte dos recursos já atribuídos à manutenção e desenvolvimento do ensino. Em tese, este fundo propunha-se a reduzir as citadas disparidades entre escolas da rede municipal e escolas da rede estadual de um mesmo Estado, e reduzir as desigualdades entre os diferentes estados da federação, para o que dependia de contribuição financeira importante da União.

Como se constata pelos dados apresentados no Gráfico 5, para o ano de 2005 os efeitos do Fundef sobre as disparidades regionais foi pequeno. Assim, nota-se que os recursos disponibilizados pelo fundo nos Estados com maiores valores *per capita* são mais de duas vezes superiores ao que dispõem aqueles situados no extremo inferior da escala. Do ponto de vista das políticas de equidade, trata-se de uma situação inaceitável. E por que isso acontece? Em primeiro lugar porque, como já dissemos, há uma grande disparidade na receita de impostos entre as diferentes regiões do país e, em segundo lugar, porque, embora previsto em lei, a União não entrou com um aporte significativo de recursos financeiros para os Estados e Municípios das regiões mais pobres do país. Este aporte, que deveria ser de cerca de R\$ 5 bilhões, em 2005 foi inferior a 10% deste valor.

Um segundo efeito do Fundef foi o de reduzir as diferenças entre o ensino oferecido pela rede estadual de ensino fundamental e aquele assegurado pela rede municipal, em um mesmo Estado. Medida positiva do ponto de vista da igualdade, acabou, contudo, gerando um nivelamento por baixo dos sistemas, penalizando aqueles municípios que ofereciam um ensino com um padrão de qualidade diferenciada.

Um terceiro efeito deste fundo, com impacto nas políticas de equalização das oportunidades educacionais, foi o desestímulo que ele provocou na oferta da educação infantil e nas diferentes etapas da educação de jovens e adultos. Por se tratar de etapas e modalidades de ensino com forte demanda reprimida, este desestímulo causado pelo fundo afeta os segmentos mais pobres da população.

Além dos deveres do Estado, outra questão importante em se apontar na Constituição diz respeito aos dispêndios que devem ser efetuados pelos entes federativos. Como já foi dito, estabeleceu-se que a União deverá aplicar ao menos 18% da arrecadação das receitas de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Para os Estados, Distrito Federal e Municípios o gasto mínimo é de 25% das receitas arrecadadas de impostos (art. 212). No entanto, o que deveria ser uma garantia mínima aos direitos educativos acabou tornando-se um patamar máximo de investimento dos poderes públicos na educação, na melhor das hipóteses!

Como proposta para enfrentar os principais problemas deste padrão de financiamento e reduzir as distorções provocadas pelo Fundef, foi elaborado o projeto de Emenda Constitucional que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – Fundeb. Ao contrário do Fundef, restrito ao ensino fundamental regular, o Fundeb abará todos os alunos da educação básica em suas diferentes modalidades. Para atender ao aumento dos alunos que serão contemplados pelo novo fundo é também ampliada a parcela de recursos dos Estados e Municípios a ele destinados, assim como é previamente fixado na Emenda Constitucional o montante de recursos que o governo federal deverá aportar para evitar o calote dado por este nível de governo ao Fundef. Cabe comentar que, frente ao Fundef, a proposta do Fundeb representa um avanço inequívoco, pois deve estimular a melhora do atendimento na educação infantil e educação de jovens e adultos, além de um aumento na participação da União no total dos recursos do fundo, que hoje é de ínfimos 3% – deve subir para 10% do total.

Contudo, graves problemas ainda permanecem. O primeiro deles é que a ampliação dos recursos do fundo é inferior ao aumento ocorrido no número de alunos que serão atendidos, o que significa que o valor médio *per capita* do Fundeb será inferior àquele propiciado pelo Fundef, mesmo com o aumento do aporte de recursos do governo federal. Um segundo ponto é que, se do ponto de vista da equidade deve acontecer uma melhora significativa, já que deve diminuir a distância entre os valores disponíveis por aluno entre os estados mais ricos e os mais pobres da federação, a razão entre o maior e o menor valor por aluno no novo fundo será ainda superior a duas vezes, um hiato claramente inaceitável, considerando-se que se trata do mesmo país.

Um terceiro e último aspecto crítico é que, com exceção dos recursos adicionais do governo federal, de cerca de 0,2% do PIB, não haverá recurso novo para o financiamento da educação, já que o fundo apenas realoca entre estados e municípios recursos que, constitucionalmente, já devem ser carregados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Ou seja, tanto o Fundef como o Fundeb estruturam-se dentro da lógica de que o teto de recursos para a educação é o mínimo definido constitucionalmente, o qual, como vimos, tem um potencial de recursos de cerca de 4,3% do PIB, índice claramente insuficiente para atender com qualidade os alunos atualmente matriculados e, mais ainda, para cumprir as metas de crescimento das matrículas definidas pelo PNE.

O baixo valor por aluno propiciado pela atual sistema de financiamento está relacionado também ao fato de os percentuais vinculados ao ensino incidirem apenas sobre a receita de impostos, não atingindo as contribuições sociais e econômicas, as quais respondem por cerca da metade da carga tributária brasileira. Desta forma, se os percentuais destinados constitucionalmente ao ensino abrangessem toda a receita tributária, e não apenas os impostos, haveria uma duplicação dos recursos financeiros para a área. Um segundo aspecto do nosso sistema tributário, que afeta diretamente a equidade, refere-se ao seu caráter extremamente regressivo, uma vez que cerca de três quartos de nossa carga tributária é composta por tributos indiretos. Neste tipo de tributo, cujo maior exemplo é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transportes e comunicação (ICMS), com arrecadação anual superior a R\$ 100 bilhões, o ônus pelo pagamento é transferido ao consumidor final, penalizando mais duramente a parcela mais pobre da população.

Nos países desenvolvidos, o principal tributo é o imposto de renda, um imposto pelo qual quem ganha mais paga mais e que é, portanto, muito mais justo do ponto de vista da equidade. Esta opção pela tributação indireta (tributo embutido no preço dos produtos) está associada à péssima distribuição de renda do país que, por isso, possui uma classe média muito reduzida – no mundo rico, a tributação da classe média é a principal fonte de receita pública, enquanto no Brasil os mais pobres são os principais financiadores do Estado. A situação fica mais crítica quando se sabe que cerca de um terço da carga tributária é destinado ao pagamento dos juros e encargos da dívida pública, ou seja, destina-se exatamente aos 0,1% mais ricos da população que aplicam seu capital em títulos do governo.

## Bibliografia

- ALMEIDA, Ivan C. Gastos com Educação no Período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, jan-dez, 2001.
- ALMEIDA, José Ricardo P. **História da Instrução Pública no Brasil (1500-1889)**. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989. (1ª ed.).
- AMORIM, Ricardo, POCHMANN, Marcio. **Atlas da Exclusão Social**. São Paulo, Cortez, 2003.
- ARAUJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e urgências**. IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.
- ARIAS, Fernando Reimers. *Equidad en la Educación? Educación, Desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI*. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 23, mai-ago 2000.
- BONETTI, Lindomar Wessler (Coord.). *Educação, exclusão e cidadania*. Ijuí: Unijui, 1997.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO. **A Educação na América Latina – Direito em Risco**. São Paulo: Cortez, 2006.
- CAMPOS, Maria Malta. *Análisis general: reflexionando sobre la calidad educativa*. In CAMPANHA LATINOAMERICANA POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. **Reflexionando sobre la Calidad Educativa**. México: CEAAL/Action Aid/Ayuda em Acción/Íbis/PIDHDD, pp. 161-192.
- CARNOY, M.; Gove, A. K. and Marshall, J. H. *As razões das diferenças de desempenho acadêmico na América latina: dados qualitativos do Brasil, Chile e Cuba*. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, n. 206-208, v. 84, jan-dez 2003, p. 7-33. Brasília: INEP.
- CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino R. **Custo Aluno Qualidade**. Campanha Nacional pelo Direito a Educação, 2006. Disponível em [www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br).
- COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001. (2ª ed.).
- DAVIES, N. *O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?* In: **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.
- DUBET, F. **Les Inégalités multiplées**. Paris: L'aube intervention, 2000.
- FABRIS, Maria Teresa Rojas. *Formas de comprender el problema de la equidad escolar: una mirada desde las racionalidades de los actores sociales*. **Revista Práxis**, n. 4, jun 2004. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponível em [www.revistapraxis.cl](http://www.revistapraxis.cl).
- HADDAD, Sérgio e CAMPOS, Maria Malta. *O direito humano à educação escolar pública de qualidade*. In HADDAD, Sérgio, GRACIANO, Mariângela (org). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas: Autores Associados, 2005, p 95-125.
- IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Síntese de Indicadores 1998 a 2004**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).
- IBGE – **Contagem da População**. 1996
- IBGE – **Censo Demográfico**. 1970, 1980, 1991, 2000.
- IBGE – Estimativas e Projeções da População (Revisão). 2004.
- IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Síntese de Indicadores Sociais**. 2005. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).
- IDHS & PNUD - Instituto de Desenvolvimento Humano e Sustentável e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atingir o ensino básico universal*. **Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2004. Disponível em [www.virtual.pucminas.br/idhs/01\\_pnud/estudos\\_tematicos.htm](http://www.virtual.pucminas.br/idhs/01_pnud/estudos_tematicos.htm).
- INEP. *Relatório do Grupo de Trabalho sobre financiamento da educação*. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília: v. 82, n. 200-202, jan-dez. 2001, p. 117-136.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Radar Social**. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Brasil: O Estado de Uma Nação*. 2005.
- IZQUIERDO, Carlos Muñoz. **Origen y consecuencias de las desigualdades educativas**. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- KAKWANI, Nanak, NERI, Marcelo, SON, Hynun H. **Crescimento Pró-Pobre: o paradoxo brasileiro**. São Paulo, FGV e International Poverty Centre, 2006.
- KORZENIEWICZ, Roberto Patricio e SMITH, William C. *Growth. Poverty and Inequality in Latin America: Searching for the High Road*. In **Rights vs. Efficiency**. May, Paper#7. Institute for Latin American and Iberian Studies at Columbia University, 1999.
- LEVESQUE, M. **Legalite des chances en educación**. Québec (Canadá): Conseil superieur de L'educacion, 1981.
- LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). **Direito à educação: uma questão de justiça**. Ed. Malheiros, 2004, p.125-129.
- LÓPEZ, Nestor. **Equidade educativa y desigualdad social. Desafios a la educación en el nuevo escenario latinoamericano**. Buenos Aires: IPE-Unesco, 2005.

- MALONEY, William. **Redução da pobreza e crescimento na América Latina: Círculos virtuosos e viciosos**. Banco Mundial, 2005.
- MAQUESI A, MARTIN, E. *Um sistema de indicadores de Desigualdade Educativa*. In **Revista Iberoamericana de Educación**, n 23, mai-ago. OEI, 1998.
- MEC-INEP – **Estatísticas da Educação no Brasil**. 1996.
- MEC-INEP – **Informe Estatístico 1996-2000**. 2000.
- MEC-INEP – **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), 2003**. 2004.
- MEC-INEP – **Censo Escolar 2004**. 2005.
- MOLL, Jaqueline. *A escola, a comunidade, a cidade: reinventar espaços para ressignificar a vida*. In **Saberes e Fazeres Educativos**, v. 2, n. 1, jun. 2003. Prefeitura Municipal de Getúlio Vargas.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Trabalho e Responsabilidades Familiares: Um Estudo Sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/Organização Internacional do Trabalho, 2004. (Relatório Final).
- OLIVEIRA, Francisco de. **Privatização do Público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal**. 1999.
- OLIVEIRA, Lolita Maria e SANTOS, José Jackson Reis e WESCHENFELDER, Maria Helena. **Desvelando Processos de Exclusão na Educação de Pessoas Jovens, Adultas e Idosas: Algumas reflexões com Base em Fragmentos de Histórias de Vida**. CEREJA, 2005.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela. **Educação e Cidadania: O Direito a Educação na Constituição de 1988**. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1995.
- OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos. *Equidade na Educação*. **Revista Ibero-Americana de Educação**, n. 23, mai-ago 2000. Disponível em: [www.rieoei.org/rie23.htm](http://www.rieoei.org/rie23.htm).
- OYARZUN, Galo Gómez. *América Latina: Investigaciones sobre las desigualdades educativas*. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, v. 1, n. 2, jul-dez 1996.
- PEREGRINO, Mônica. *Desigualdade numa escola em mudança: trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres*. Tese Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, 2005.
- PINTO, José Marcelino R. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Os números do Financiamento da Educação no Brasil*. **Pro-posições**. Campinas: n. 16, v. 3, set-dez 2005.
- \_\_\_\_\_. *Financiamento da educação e equidade no Brasil*. 2006. (não publicado).
- \_\_\_\_\_ e ADRIÃO, Theresa. *Noções gerais sobre o financiamento da Educação no Brasil*. **Eccos**, n. 8, 2006, p. 1-17.
- PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. Editora Max Limonad, 2002.
- POCHMANN, Marcio. **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: set. 2005.
- ROMANELLI, Otaíza O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1985.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002. (6ª ed.).
- TELLES, Vera. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 2001.
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Global Education Digest: Comparing Education Across de World**. Montreal: Institute for Statistics, 2004.
- UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **A situação da Infância e Adolescência Brasileiras: Diversidade e Equidade**. Brasília: 2006.
- XIMENES, Salomão e MARINHO, Carolina. **Direitos Humanos, educação e exclusão: uma leitura desde a perspectiva do direito posto**. São Paulo: Programa Ação na Justiça - Ação Educativa, jun 2006. (não publicado).