

INFORME NACIONAL
BRASIL



EFA 2000

**Educação para todos:
Avaliação do ano 2000**

INFORME
NACIONAL
BRASIL

EFA 2000

Educação para Todos:
Avaliação do Ano 2000

Coordenação-Geral:

Maria Helena Guimarães de Castro
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Supervisão Técnica:

Paulino Motter
Margareth Watanabe

Produção e revisão das estatísticas e indicadores:

João Batista Ferreira Gomes Neto
Carlos Eduardo Moreno Sampaio
Ivan Castro de Almeida
João Vicente Pereira
José Irineu Rangel Rigotti
Liliane Lúcia de Aranha Oliveira Brant
Luciano Neves Kalatalo
Marcos Ruben de Oliveira
Roxana Maria Rossy Campos
Vanessa Néspoli de Oliveira
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP

Análise dos resultados do SAEB:

Maria Inês Pestana
Lúcia Maria Modesto Pereira
Franco César Bernardes
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP

Revisão do texto sobre Educação Especial:

Ivana de Siqueira
Reinaldo Estelles
Marlene de Oliveira Gotti
Luzimar Camões Peixoto

Pesquisa e Consultoria:

Maria Alice Setúbal
Centro de Estudos e Pesquisas em Educação Cultura e Ação Comunitária - CENPEC

Análise e redação:

Eunice Ribeiro Durham
Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior (NUPES/USP)

Texto Final:

Ana Maria Pacheco Lopes de Almeida
Idéias Consultores Associados

Revisão:

José Adelmo Guimarães
Marluce Moreira Salgado

Normalização bibliográfica:

Regina Helena Azevedo de Mello

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

EFA 2000 Educação para Todos : avaliação do ano 2000, informe nacional, Brasil / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. – Brasília : O Instituto, 1999.

128 p. : tab.

1. Avaliação da educação. I. Maria Helena Guimarães de Castro. II. Título.

CDU 371.26

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| Apresentação | 5 |
| Introdução | 11 |
| Parte I | 19 |
| 1. Prioridades, plano de ação e sistema de decisão de Educação par Todos | 21 |
| 2. Estratégia do EFA | 27 |
| 3. Parcerias com a sociedade e cooperação internacional | 33 |
| 4. Investimentos em Educação para Todos desde 1990 | 35 |
| Parte II | 41 |
| 1. Introdução: panorama geral | 43 |
| 1.1 – Analfabetismo | 43 |
| 1.2 – Evolução da escolaridade média | 48 |
| 1.3 – A expansão do sistema de ensino em seu conjunto | 51 |
| 2. Educação Infantil | 55 |
| 2.1 – Creches | 55 |
| 2.2 – Pré-escolas | 57 |
| 2.3 – Classes de alfabetização | 62 |
| 3. Ensino Fundamental | 65 |
| 3.1 – Principais Indicadores | 65 |
| 3.2 – Qualificação e remuneração dos professores | 73 |
| 3.3 – Gastos com Ensino Fundamental | 79 |
| 4. Escolarização básica para jovens e adultos | 82 |
| 4.1 – As políticas de EJA nos anos 90 | 82 |
| 5. Educação Especial | 88 |
| 6. Ensino Médio | 92 |
| 6.1 – Mobilidade Educacional | 95 |
| 7. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica –SAEB | 99 |
| 7.1 – Avaliação de proficiência dos alunos do ensino básico | 99 |
| 8. Sumário dos principais indicadores EFA (Core EFA Indicators) | 105 |
| 8.1 – Educação Infantil (Early Childhood Development Programs) | 105 |
| 8.2 – Ensino Fundamental (Primary Education) | 105 |
| Parte III | 113 |
| 1. A eficácia da estratégia, o plano e os programas do EFA | 115 |
| 1.1 – Fundef | 115 |
| 1.2 – Programas | 118 |
| 2. Principais problemas encontrados e antecipados | 124 |
| 3. Consciência pública, instituições políticas e capacidades nacionais | 126 |
| 4. Percepção geral do progresso | 128 |
| Conclusão | 131 |

APRESENTAÇÃO

A educação brasileira avançou muito nos últimos dez anos – e, de forma notável, nos últimos cinco anos – mas ainda está longe de onde queremos, podemos e devemos chegar. Esta é a idéia que melhor resume o que está descrito no presente *Relatório Nacional de Avaliação de Educação para Todos – EFA 2000*.

Comparado a outros países de igual, e até de menor desenvolvimento econômico, o Brasil tem um longo caminho a percorrer. Comparado ao que era há uma década, verificou-se, no entanto, um avanço considerável. O marcante reordenamento legal do sistema educacional brasileiro e a estreita colaboração firmada entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – garantiram mais velocidade, inovação e eficiência às grandes transformações implementadas, principalmente, a partir de 1995.

O objetivo maior, em torno do qual se organizou todo o esforço do governo, foi plenamente assimilado pelo conjunto da população – mais equidade na educação como ponto de partida para a construção de uma sociedade menos desigual e mais justa.

O resultado dessa mobilização, que colocou a educação no topo da agenda do País, é animador e comprova que os esforços realizados foram extremamente compensadores e devem ser mantidos. As políticas de universalização do atendimento ao ensino fundamental produziram efeitos muito positivos. De 1991 a 1998, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86% para 95,3%. *Com isso, o Brasil conseguiu antecipar e superar a meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa aumentar para 94%, pelo menos, a cobertura da população em idade escolar, até 2003.*

No entanto, o Brasil ainda exhibe um ensino fundamental caracterizado pela distorção idade/série, fruto de taxas elevadas de repetência, que marcaram, profundamente, todo o sistema e uma baixa abrangência do ensino médio. Apesar de termos quase 9 milhões de jovens de 15 a 17 anos no sistema de educação básica, apenas cerca de 32% estão no ensino médio.

Mesmo assim, os avanços constantes e continuados, registrados pelos sucessivos censos escolares, são impressionantes e merecem destaque, em particular, por três aspectos. O primeiro deles é a enorme expansão do sistema, que aumentou de forma significativa o acesso de crianças e jovens à educação e abreviou em cinco anos o tempo necessário para que o País cumprisse uma das metas do EFA. Esse resultado é consequência direta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e da campanha Toda Criança na Escola, grande mobilização nacional feita em 1997, que envolveu governantes, educadores e pais.

Instituído em 1996, o Fundef consolidou responsabilidades e competências entre as três esferas de governo, mas, principalmente, definiu critérios adequados para a divisão dos recursos destinados à educação, entre Estados e municípios, tendo por base o número de alunos efetivamente matriculados.

A expansão do ensino fundamental deu-se de forma bastante diferenciada. Foi lenta no segmento de 1ª a 4ª série – 6,3% entre 1994 e 1998 – e deve, inclusive, apresentar decréscimo, a partir de agora, o que é um bom sinal. De fato, nas quatro primeiras séries, ainda temos um “inchaço” de cerca de 60% de alunos, em relação ao total de crianças de 7 a 14 anos, que resulta, como já foi dito, das enormes taxas de repetência do passado. É razoável esperar, portanto, que a melhoria qualitativa do sistema reduza a matrícula nas séries iniciais, porque a taxa de promoção de alunos para a 5ª série passará a ser maior do que a de ingresso de novos estudantes na 1ª série.

No segmento de 5ª a 8ª série, ao contrário, a expansão do sistema foi muita rápida – cerca de 21%, no período 1994/1998 – refletindo não apenas a cobertura maior da população, no ensino fundamental, como também o avanço qualitativo, nesse nível, com a tendência de correção acelerada da distorção idade/série.

O dado mais significativo, contudo, é a evolução da matrícula, no ensino médio, que se expande de forma vertiginosa: 41,2% de 1994 a 1998. Além de haver mais jovens concluindo o ensino fundamental, é crescente o número daqueles que chegam ao final com menos idade, em condições, portanto, de continuar os estudos. Ao lado desses dois fatores, outro fenômeno que explica a acelerada expansão do ensino médio é o aumento da demanda dos jovens por maior escolaridade, até por exigência de um mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

O segundo aspecto digno de nota, no cenário da educação brasileira da última década, é a redução expressiva das diferenças regionais, tanto no acesso à educação quanto na sua qualidade. As Regiões Norte e Nordeste registraram uma expansão da educação bem acima da média nacional. Embora os indicadores globais referentes à cobertura dos sistemas de ensino fundamental e médio, nas duas regiões, ainda sejam inferiores à média do País, a evolução mais favorável dos últimos anos aponta uma tendência de redução dessas diferenças.

É especialmente relevante observar o que aconteceu no Nordeste, que sempre teve indicadores muito inferiores à média nacional. De 1994 a 1998, o ensino fundamental nordestino cresceu 24% contra 12% do conjunto do País. Na matrícula de 5ª a 8ª série, o crescimento do Nordeste foi de 34% e o nacional, de 21%. No ensino médio, a relação foi de 42%, na Região, contra 41%, na média brasileira. A mesma evolução positiva verifica-se no índice de competência dos alunos, medido pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Os índices

absolutos obtidos pelos estudantes nordestinos ainda são inferiores às médias nacionais, mas cresceram mais do que elas, no período de 1995 a 1997.

Finalmente, o terceiro aspecto a destacar é o forte e rápido processo de “municipalização” do ensino fundamental e de “estadualização” do ensino médio, conforme preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996 e responsável, junto com a Emenda Constitucional nº 14 – que instituiu o Fundef – pelo reordenamento legal do sistema educacional brasileiro. Em 1997, havia 18 milhões de alunos nas escolas estaduais de ensino fundamental, e 12 milhões, na rede municipal. Em 1999, há 16 milhões de alunos em cada uma das redes. No ensino médio, a expansão total da matrícula foi de 41,2%, entre 1994 e 1998, mas na rede estadual o aumento chegou a 50,2%, no mesmo período.

Hoje, o Brasil oferece vagas suficientes para garantir a matrícula de todas as crianças e de todos os jovens em idade escolar. Os problemas remanescentes ainda decorrem da mencionada repetência excessiva, que retém os alunos nas séries iniciais. Nos níveis fundamental e médio, entre os 44 milhões de estudantes matriculados, há cerca de 7 milhões com mais de 17 anos de idade e que deveriam, portanto, estar com a educação básica concluída.

Logo, o grande desafio que o Brasil tem pela frente é muito mais o de melhorar a qualidade da educação do que o de aumentar o número de vagas disponíveis. É imperativo investir no professor, na sua formação, em treinamento e em remuneração, nos materiais com que trabalha em sala de aula e em programas de aceleração da aprendizagem, já instituídos em todos os Estados, para corrigir a distorção idade/série.

Esse, aliás, é o trabalho que o governo brasileiro vem desenvolvendo nos últimos cinco anos. O exemplo mais bem-sucedido dessa agenda é o Fundef que, apenas um ano depois de ser implantado, provocou mudanças importantes, como o aumento do salário dos professores de 13%, na média nacional, e de 50%, na rede municipal do Nordeste, que responde por dois terços das matrículas do ensino fundamental da região. Também o número de professores leigos – aqueles que não possuem a formação mínima exigida para o magistério – reduziu-se a apenas 73 mil, depois de representar mais de 300 mil, há poucos anos.

Os programas de treinamento de professores e de profissionais da educação vêm se utilizando tanto de recursos tecnológicos, como a TV Escola, quanto de ações presenciais, grande parte delas organizada pelo próprio Ministério da Educação. Apenas um programa para a Região Nordeste – o Projeto Nordeste – promoveu cursos de treinamento e atualização para 250 mil profissionais. A implantação da TV Escola, por sua vez, exigiu que o governo treinasse cerca de 200 mil professores, enquanto o Programa de Informatização das Escolas, iniciado em 1998, já capacitou mais de 20 mil professores.

O apoio ao professor, em seu trabalho em sala de aula, teve o reforço de duas iniciativas de fundamental importância: a mudança na política do livro didático e de bibliotecas e a instituição de Parâmetros e Referenciais Curriculares Nacionais para todos os níveis da educação básica, indígena e de jovens e adultos. Mais de 1 milhão e quatrocentos mil exemplares dos Parâmetros Curriculares foram distribuídos aos professores de todo o País e outros 300 mil, referentes ao ensino médio, serão entregues, nos próximos meses.

Em relação ao livro didático que o Ministério da Educação fornece, gratuitamente, aos estudantes de 1ª a 8ª série de todas as escolas públicas do País, o governo tomou duas providências, nos últimos anos: ampliou a cobertura, até então restrita às quatro primeiras séries do ensino fundamental, e melhorou a qualidade mediante um rigoroso processo de avaliação. Somente em 1999, foram distribuídos aos estudantes mais de 109 milhões de livros didáticos, além de 35 mil coleções de literatura infanto-juvenil e de 20 mil coleções da biblioteca do professor, enviadas às escolas.

A prioridade para a formação do professor será mantida nos próximos anos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê que todos os professores da educação básica tenham curso superior completo, até 2007. É uma tarefa gigantesca, levando-se em conta que, hoje, 600 mil professores ainda não têm esse diploma. Em 1999, o Ministério da Educação preparou o referencial curricular para a formação do professor, ao mesmo tempo que investe, firmemente, em cursos a distância, para facilitar a ação de Estados e municípios.

As Classes de Aceleração, por sua vez, constituem inovação introduzida recentemente nos sistemas de ensino onde estudantes com histórico de atraso escolar, em turmas especiais, recebem aulas de reforço, com material específico.

Outro aspecto a ser destacado refere-se ao fato de o esforço para garantir a universalização do acesso ao ensino fundamental ter-se revelado uma estratégia eficiente de combate ao analfabetismo. De acordo com o último levantamento disponível, o de 1996, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais havia recuado de 20,1%, em 1991, para 14,7%. Pela primeira vez, registrou-se uma queda no número absoluto de pessoas analfabetas, que passou de 19 milhões e duzentos mil para 15 milhões e quinhentos mil no mesmo período. Obviamente, estes números são inaceitáveis e representam um grande desafio para o governo e para a sociedade brasileira. Mas é importante observar como tendência positiva o rápido declínio das taxas de analfabetismo nos grupos etários mais jovens, indicando claramente que o fenômeno está associado à falta de acesso ao Ensino Fundamental da população acima de 40 anos, justamente aquela que não foi beneficiada pela expansão do sistema de ensino.

De fato, no grupo de 15 a 19 anos, o índice de analfabetismo caiu de 12,1%, em 1991, para 6%, em 1996. Comportamento semelhante se deu no grupo de 20 a 24 anos, com uma redução de 12,2% para 7,1% no mesmo período. Entre o grupo de 25 a 29 anos também se observa uma tendência de acelerada diminuição do índice de analfabetismo. Isso evidencia, portanto, que o analfabetismo é um fenômeno marcadamente geracional. Outra característica marcante é a concentração regional, que reflete e reproduz as desigualdades socioeconômicas inter-regionais. A tendência de redução do analfabetismo na década de 90, embora se verifique em todas as regiões geográficas do País, não acompanhou o mesmo ritmo.

Atento a esta realidade, o governo tem se empenhado na expansão de programas de educação de jovens e adultos, com o objetivo de proporcionar oportunidades a todas as pessoas que não tiveram acesso ao ensino na idade própria. As ações focalizadas de erradicação do analfabetismo, como o Programa Alfabetização Solidária, inserem-se num conjunto de políticas que contemplam a ampliação da oferta do ensino fundamental supletivo com a expansão dos programas de educação profissional. Trata-se de um esforço gigantesco que envolve todas as instâncias de governo, organizações não-governamentais e o segmento empresarial e sindical. Como resultado dessa cooperação, além do declínio acelerado do analfabetismo, observa-se uma tendência de aumento da escolaridade média da população. De 1990 a 1996, o número médio de anos de estudos aumentou de 5,4 para 5,7 entre os homens e de 4,9 para 6,0 entre as mulheres.

A ascensão educacional das mulheres é, indiscutivelmente, um dos principais fenômenos registrado pelo Brasil na década de 90, o que comprova que do ponto de vista do acesso ao ensino, em seus diferentes níveis, a discriminação de gênero está superada. Mostra-se preocupante, no entanto, a incidência de taxas mais elevadas de abandono escolar entre crianças e adolescentes do sexo masculino, fenômeno que tem merecido atenção do governo, mediante programas de renda mínima e de combate ao trabalho infantil. Com isso, busca-se garantir a meta com a qual o Poder Público e a sociedade brasileira estão firmemente comprometidos: garantir toda criança na escola.

Temos certeza de que a leitura atenta deste relatório reforçará o que afirmamos no início: estamos longe de onde queremos chegar, mas temos um destino claro no horizonte e os meios e a determinação para cumpri-lo. Não podemos ser tímidos em nossas ambições. Queremos que todas as crianças e todos os jovens brasileiros estejam na escola e recebam uma educação de qualidade. Não é tarefa de um governo, mas de toda a sociedade, porque esse é o verdadeiro caminho para combater a pobreza e as desigualdades e garantir a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Os compromissos de Jomtien, reafirmados em todas as conferências que se seguiram e reconceituados na Declaração de Hamburgo e na Agenda para o Futuro, sinalizam claramente a

determinação com que o Brasil enfrenta o desafio de promover educação para todos, com qualidade e equidade. Com base nos avanços alcançados nos anos 90, temos plena confiança de que o País tem condições de coroar a Década Paulo Freire com a erradicação do analfabetismo e a universalização da educação básica.

Deve-se ressaltar que a realização deste relatório resultou de um conjunto de atividades de avaliação participativa, desenvolvidas de forma periódica, envolvendo diferentes instâncias de governo, responsáveis pela educação básica – Ministérios e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação – , bem como inúmeras Organizações Não-Governamentais que atuam na área, além do Conselho Nacional de Educação. Trata-se, portanto, de um relatório que incorpora os resultados de uma avaliação permanente e de uma mobilização continuada implementada pelo governo brasileiro.

Paulo Renato Souza

Ministro da Educação

INTRODUÇÃO

Breve descrição do processo de avaliação efetuado para o EFA 2000

A avaliação que permitiu a produção deste relatório sobre o Brasil para o EFA 2000, longe de se constituir evento isolado, integra o processo de acompanhamento permanente e cada vez mais aperfeiçoado que o governo brasileiro vem implementando, nos últimos anos, para aferir os resultados obtidos nos diferentes níveis e modalidades de educação escolar.

Esta avaliação permanente, que se amplia e se consolida, apresenta-se, aliás, como um dos elementos mais importantes do próprio projeto de *Educação para Todos*, uma vez que permite um diagnóstico objetivo dos problemas e orienta o estabelecimento e a revisão de prioridades para a política educacional.

A mobilização nacional para a avaliação EFA 2000 também não se restringiu a um momento específico. O debate sobre a educação, no Brasil, tem sido praticamente contínuo e particularmente intenso, desde meados da década de 80. Centrado, em grande parte, no Congresso Nacional, esse debate se deu em torno de propostas de alteração da legislação sobre a educação. De início, a mobilização foi motivada pela elaboração da nova Constituição brasileira, promulgada em outubro de 1988. Prosseguiu com a discussão do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que teve ampla participação de todos os setores envolvidos com a educação. A Lei, de número 9.394, foi aprovada, finalmente, em dezembro de 1996.

Ao mesmo tempo, em 1993 e 1994, o governo federal liderou a primeira mobilização voltada, especificamente, ao projeto EFA. Por meio de grupos de trabalho, reuniões locais e congressos regionais, esse movimento envolveu as diferentes instâncias de governo, responsáveis pela educação básica – Ministério e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação –, bem como inúmeras Organizações Não-Governamentais (ONGs) que atuam na área. A mobilização culminou em uma grande conferência nacional, que, além de fazer uma avaliação da situação educacional do País e de apresentar projetos

inovadores, na área do ensino fundamental, elaborou o conjunto de metas que estruturaram a política educacional brasileira do EFA. Este primeiro plano nacional foi denominado Plano Decenal de Educação para Todos.

Em 1997, a entrada em vigor da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional levou o governo federal, juntamente com as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e a participação das Organizações Não-Governamentais, a preparar nova avaliação. Esse trabalho estabeleceu metas que integraram um novo projeto: o Plano Nacional de Educação para a próxima década, ainda em discussão no Congresso, que deverá ter força de lei, ao contrário do Plano Decenal anterior.

O presente relatório incorpora os resultados desta avaliação permanente e de uma mobilização continuada. Além disso, tendo em vista, especificamente, o EFA 2000, o governo federal criou uma comissão nacional, integrada por representantes do Ministério da Educação, das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, do Conselho Nacional de Educação e das Organizações Não-Governamentais. Finalmente, entre 10 e 11 de junho de 1999, organizou, em Brasília, um seminário nacional de análise e avaliação, com apresentação e discussão de pesquisas e documentos elaborados pelo governo e pelas Organizações Não-Governamentais.

Resultado, pois, de todo um conjunto de atividades de avaliação participativa, este relatório respeita, em sua organização, os diferentes itens do Termo de Referência proposto pela Unesco. No entanto, alterou-se a ordem de apresentação e alguns tópicos foram fundidos, para melhor refletir as especificidades da situação brasileira. Com o mesmo intuito, foi organizada uma seção de *Observações Preliminares* sobre as peculiaridades do sistema educacional brasileiro, de forma a facilitar a compreensão do conjunto de dados e de políticas referentes à educação.

Observações preliminares

Todo o sistema de ensino no Brasil, exceto o de nível superior, é predominantemente público. Nos estabelecimentos públicos, é inteiramente gratuito, inclusive nas universidades. A porcentagem de alunos matriculados nas escolas públicas

vem crescendo, continuamente, nos últimos dez anos, e o declínio do setor privado tem sido acentuado – de novo, com exceção do ensino superior.

Tabela 1 – Distribuição da matrícula por nível de ensino e participação da rede pública – Brasil – 1998

| Nível/Modalidade de Ensino | Matrícula Total | Rede Pública | % Rede Pública |
|-----------------------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|
| Pré-escola | 4.111.120 | 3.123.496 | 76,0 |
| Classes de Alfabetização | 806.288 | 550.670 | 68,3 |
| Ensino Fundamental 1ª a 4ª série | 21.333.330 | 19.530.294 | 91,6 |
| Ensino Fundamental 5ª a 8ª série | 14.459.224 | 12.878.911 | 89,1 |
| Ensino Médio | 6.968.531 | 5.741.890 | 82,4 |
| Educação Especial (1) | 293.403 | 137.524 | 46,9 |
| Educação de Jovens e Adultos | 2.881.231 | 2.516.690 | 87,4 |
| Ensino Superior | 2.125.958 | 804.729 | 37,9 |
| Total | 52.979.085 | 45.284.204 | 85,5 |

Fonte: INEP/MEC

Nota 1: Número de alunos portadores de necessidades especiais que recebem atendimento específico em escolas exclusivamente especializadas ou em classes especiais de escola regular. Não inclui os portadores de necessidades especiais integrados ao ensino regular.

É importante destacar que o crescimento constante do porcentual de atendimento das crianças, no ensino público, revela o esforço do governo em incorporar a população de baixa renda ao sistema escolar. Altos índices de atendimento privado, em um país em desenvolvimento, tendem a indicar a exclusão escolar da população de renda mais baixa, que constitui a maioria das crianças e jovens nessas nações.

Do ponto de vista de sua organização interna, o atual sistema brasileiro de ensino é resultado de modificações importantes, introduzidas em 1970, 1988 e 1996. Até a década de 70, o sistema compreendia quatro níveis básicos, que atendiam a diferentes faixas etárias, enquanto o ensino obrigatório restringia-se à escola primária de quatro anos.

| Nível | Duração | Faixa Etária |
|--------------------------------------|----------------|---------------------|
| Pré-escola | 3 anos | de 4 a 6 anos |
| Escola primária | 4 anos | de 7 a 10 anos |
| Ginásio (<i>Lower High School</i>) | 4 anos | de 11 a 14 anos |
| Colégio (<i>High School</i>) | 3 anos | de 15 a 17 anos |
| Ensino superior | Variável | Após 18 anos |

A primeira grande modificação ocorreu em 1971, quando um movimento de educadores conseguiu ampliar o atendimento obrigatório: a escola primária e o ginásio foram fundidos e denominados 1º grau; e o antigo colégio passou a se chamar 2º grau. O ensino obrigatório estendeu-se, assim, para oito anos, embora a terminologia unificada não correspondesse a uma organização integrada das oito séries. As quatro primeiras continuaram a ser atendidas por um único professor ao qual não era exigido nível superior, mas apenas formação para magistério em nível médio. As quatro séries finais do 1º grau e o 2º grau permaneceram divididas em disciplinas ministradas por docentes diferentes dos quais se exigia, ao menos formalmente, educação superior. A organização passou a ser a seguinte:

| Nível | Duração | Faixa Etária |
|---------------------|----------------|---------------------|
| Pré-escola | 3 anos | De 4 a 6 anos |
| 1º grau obrigatório | 8 anos | De 7 a 14 anos |
| 2º grau | 3 anos | De 15 a 17 anos |
| Ensino superior | Variável | Após 17 anos |

Esta modificação e a resistência dos educadores em aceitar uma divisão formal do ensino obrigatório em dois ciclos têm tornado difícil a comparação entre os indicadores brasileiros e os dos demais países. As principais diferenças são a longa duração do ensino fundamental obrigatório – oito anos – e seu início aos 7 anos de idade e não aos 6, como é o mais comum. Neste relatório, ao menos para facilitar a comparação dos dados, foram

subdivididos, sempre que possível, os indicadores do ensino fundamental entre as quatro séries iniciais e as quatro finais.

Deve-se considerar, ainda, que, embora todo o ensino fundamental seja, formalmente, obrigatório, a taxa de conclusão das oito séries preconizadas foi, de início, muito baixa. Mesmo tendo crescido, substancialmente, ao longo dos anos, dificilmente é comparável àquela dos países que exigem apenas quatro, cinco ou seis anos de escolarização universal. Por outro lado, as estatísticas sobre analfabetismo, que abrangem a faixa etária a partir dos 6 anos, não refletem o real esforço educacional do Brasil, uma vez que a escolarização obrigatória tem início aos 7 anos de idade.

A segunda grande mudança foi promovida pela Constituição de 1988 ao incluir, no sistema educacional, a rede de creches, isto é, o atendimento de crianças de 0 a 3 anos que, até então, pertencia ao sistema de assistência social e não ao de educação. As creches sequer eram incluídas nas estatísticas educacionais – um procedimento que ainda prevalece, refletindo a segmentação da educação infantil. Somente o Censo Escolar de 1998 trouxe informações sobre este setor e, ainda assim, de forma parcial, porque pesquisou, apenas, creches de estabelecimentos escolares que também atendem à pré-escola. Por isso, esta parte do relatório brasileiro é bem menos fundamentada do que as demais.

Finalmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, alterou a organização dos diferentes ciclos, bem como sua denominação. Todo o sistema escolar – das creches até o final do ensino médio – passou a ser denominado educação básica, e suas subdivisões também foram alteradas, conforme mostra o quadro a seguir:

| Nível | Subdivisões | Duração | Faixa Etária |
|-----------------|--------------------------------|----------------|---------------------|
| Educação básica | Educação infantil | | |
| | - Creche | 4 anos | De 0 a 3 anos |
| | - Pré-escola | 3 anos | De 4 a 6 anos |
| | Ensino fundamental obrigatório | 8 anos | De 7 a 14 anos |
| | Ensino médio | 3 anos | De 15 a 17 anos |
| Ensino superior | Cursos por área | Variável | Acima de 18 anos |

Estas peculiaridades da nomenclatura, especialmente o conceito de educação básica, criam freqüentes confusões quando se estabelecem comparações com outros países. Além disso, o Brasil tem modalidades de ensino adicionais, tais como: Educação de Jovens e Adultos – EJA, Educação Especial, Educação Indígena e Educação Profissionalizante.

Outra particularidade do ensino brasileiro, que precisa ser levada em conta nesta avaliação, é seu caráter extremamente descentralizado. De fato, no Brasil, o ensino fundamental obrigatório, as creches, a pré-escola e o ensino médio sempre foram de responsabilidade de Estados e municípios. O papel do governo central, nesses diferentes níveis de ensino, é *normativo* – estabelecendo as grandes linhas do sistema –, *redistributivo* e *supletivo* – atuando com auxílios e subsídios, para diminuir desigualdades sociais e regionais. A partir da Constituição de 1988, a autonomia dos municípios foi enormemente ampliada, permitindo-lhes até que organizassem seus próprios sistemas de ensino, independentemente de supervisão estadual ou federal.

Uma vez que a responsabilidade pelo ensino fundamental obrigatório cabia tanto aos Estados como aos municípios, tornou-se muito difícil coordenar o sistema, até pela inexistência de critérios legais para a divisão de tarefas. A Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 12 de setembro de 1996, definiu responsabilidades mais claras: o provimento do ensino fundamental continuou sendo compartilhado, mas se criou um novo sistema de financiamento, que organizou a contribuição de cada uma das instâncias de governo, na manutenção desse nível de ensino. (Ver item 5 da 1ª parte do Informe). No mesmo ano, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional atribuiu aos municípios a responsabilidade pela educação infantil e aos Estados, pelo ensino médio.

Embora a legislação recente tenha corrigido as dificuldades principais derivadas da extrema descentralização do sistema educacional, a coordenação do conjunto ainda é muito difícil, bem como é pequena a possibilidade de intervenção direta do governo federal, que apenas pode atuar em colaboração com as demais instâncias do Poder Executivo e de forma supletiva, para diminuir as desigualdades regionais.

A outra característica do sistema, associada à descentralização, é a grande diversidade regional. O desenvolvimento do sistema educacional não tem sido uniforme, em todas as regiões do Brasil, e os problemas de acesso, permanência e sucesso escolar são bem mais sérios nas áreas mais pobres. Os dados gerais encobrem, assim, diferenças

relevantes. Por esta razão, neste informe, os indicadores estão desdobrados pelas diversas regiões. É importante considerar, ainda, que a desigualdade regional exige uma política muito diferenciada e torna fundamental o papel supletivo e redistributivo do governo federal, para atingir os objetivos de Educação para Todos.

Parte I

1. Prioridades, plano de ação e sistema de decisão de Educação para Todos

Devido à natureza descentralizada do sistema educacional brasileiro e à grande autonomia de Estados e municípios, não existe no Brasil uma instância única de decisão e execução referentes ao projeto EFA 9. O governo federal constitui, entretanto, uma instância central de coordenação das políticas educacionais, atuando de forma articulada com as secretarias estaduais e municipais de educação e utilizando um amplo sistema de incentivos, sob a forma de recursos financeiros e projetos especiais. Um instrumento importante de decisão e coordenação reside no processo legislativo. Leis nacionais estabelecem parâmetros e limites de atuação para todos os níveis de governo. Neste complexo sistema de decisões, o projeto de Educação para Todos não se estruturou como um organismo próprio, mas suas metas e objetivos foram incorporados à política educacional em seu conjunto.

As metas e objetivos de Educação para Todos, inicialmente instrumentalizados pelo Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), estão incluídos em três recentes e importantes diplomas legais: a Emenda Constitucional nº 14, de 1996; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, do mesmo ano; e, finalmente, o Plano Nacional de Educação, enviado ao Congresso Nacional em 1998 e ainda em discussão. Essa legislação organiza e fortalece a atuação do poder central, com vistas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo programa Educação para Todos.

A Lei de Diretrizes e Bases formalizou os objetivos de Educação para Todos e definiu as responsabilidades da União, dos Estados e dos municípios. A Emenda Constitucional nº 14 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério (Fundef), que reorganizou todo o sistema de financiamento do ensino fundamental, canalizando mais recursos para a educação.

O Plano Nacional de Educação, por outro lado, estabelece as metas concretas a serem atingidas, nos próximos 10 anos. Resultado de compromissos entre o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais de educação, esse plano foi amplamente debatido com entidades da sociedade civil. Constitui, assim, uma revisão do Plano Decenal

anterior e é, neste momento, a principal referência de Educação para Todos para a próxima década.

Além de fixar as metas, o Plano Nacional de Educação explicita as prioridades para a política educacional do País. Até este novo plano, as metas do EFA, incorporadas ao antigo Plano Decenal de Educação para Todos, tinham um caráter genérico e estavam voltadas para a ampliação do acesso à educação infantil e ao ensino fundamental, assim como à introdução de novas metodologias de ensino e à valorização do magistério, reproduzindo os compromissos da conferência de Nova Delhi. Apenas em termos da erradicação do analfabetismo foi apresentada uma meta quantitativa, resultante das próprias conferências do grupo EFA 9, que previa a redução, até o ano 2000, de 50% do número total de analfabetos.

As orientações estabelecidas em Aman e Islamabad já estavam incorporadas à política educacional do governo brasileiro, especialmente aquelas referentes à importância atribuída ao treinamento, *status*, remuneração e motivação de professores. Por outro lado, as recomendações da V Conferência Internacional de Educação de Pessoas Adultas (Hamburgo, 1997), constituem uma preocupação central do Plano Nacional de Educação. Dos objetivos e metas estabelecidos nas conferências EFA 9, somente os relativos à priorização da educação de mulheres e meninas não foram incorporados pelo Brasil, onde este problema não se verifica. As taxas de escolarização, bem como as de sucesso escolar e de número médio de anos de escolarização, são mais altas na população feminina do que na masculina. Dando continuidade a esta tendência, a preocupação com a questão de gênero, no Brasil, terá que ser invertida.

O novo Plano Nacional de Educação estabelece uma ordem clara de prioridades educacionais. A primeira consiste na garantia de oferta de ensino fundamental obrigatório de oito séries, para propiciar o ingresso e a permanência na escola de todas as crianças de 7 a 14 anos. Esta prioridade se desdobra em três outras:

- esforço para assegurar que todas as crianças concluam as oito séries do ensino fundamental, adquirindo a formação escolar mínima para o exercício da cidadania, para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna e para a empregabilidade;

- a adequação do processo pedagógico às necessidades e carências da população escolar;
- a promoção de formação inicial e continuada de professores em conformidade com as demandas do ensino.

A segunda prioridade refere-se ao resgate da dívida social acumulada, garantindo a educação fundamental a todos aqueles que não tiveram acesso a ela na idade adequada ou que não lograram concluí-la. Essa meta incorpora, de forma ampliada, a determinação constitucional de erradicação do analfabetismo. Entende-se que a alfabetização deve ser interpretada no seu sentido mais amplo, isto é, como domínio de instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve, ainda, a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos. Essa prioridade está vinculada à questão da Educação de Jovens e Adultos, que merece uma atenção especial no Plano Nacional de Educação.

A terceira prioridade é a ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao ensino fundamental, representados pela educação infantil, o ensino médio e a educação superior.

A universalização do acesso a todos esses demais níveis de ensino não figura como objetivo do Plano por se tratar de meta inexequível, no prazo de 10 anos. O Plano prevê, no entanto, a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de 6 anos de idade, quer na pré-escola, quer no próprio ensino fundamental, e a gradual extensão do acesso ao ensino médio para todos os jovens que completarem o nível anterior. Para os demais níveis e séries, contemplam-se metas concretas de ampliação do acesso, mediante a fixação de percentual da faixa etária a ser atendida. Evita-se, deste modo, que o objetivo de ampliação da escolarização se torne meramente retórico, sem instrumentos eficazes para seu cumprimento.

Por ser instrumento indispensável à gestão do sistema educacional, também foi incluído como prioridade desenvolver e aperfeiçoar os sistemas de informações e de avaliação, em todos os níveis e modalidades. Este esforço, intensificado nos últimos cinco anos, já permitiu ao País alcançar avanços significativos, nesta área.

As prioridades estabelecidas nos diferentes níveis educacionais desdobram-se em metas que têm em vista não apenas os objetivos a serem atendidos, mas também as condições necessárias para alcançá-las.

Além dessas metas referentes aos diversos níveis de ensino, figuram outras que perpassam todo o sistema ou atendem às necessidades específicas de segmentos da população, tais como: a formação de professores, essencial para assegurar a qualidade do ensino em todos os níveis; o desenvolvimento e a plena utilização das novas tecnologias educacionais, tanto para suprir carências do sistema regular de ensino presencial, por meio da oferta de recursos pedagógicos extremamente eficazes, quanto para democratizar o acesso à educação formal e informal pela educação a distância; a educação indígena, capaz de assegurar os direitos constitucionais dessas populações; e a educação especial, para garantir o efetivo acesso ao processo educativo por parte de crianças que se encontram, hoje, marginalizadas do sistema. O Plano acolhe, ainda, metas referentes à gestão e ao financiamento do sistema, que constituem os instrumentos indispensáveis para sua execução.

Em termos do Marco de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, as principais metas quantitativas estabelecidas, para os próximos 10 anos, são as seguintes:

Metas quantitativas de ampliação de acesso ao ensino básico

- universalizar o acesso ao ensino fundamental e garantir a permanência na escola de todas as crianças de 7 a 14 anos;
- elevar, pelo menos, em 70% o número dos concluintes das oito séries do ensino fundamental;
- regularizar o fluxo escolar de forma a reduzir para nove anos o tempo médio de conclusão do ensino fundamental;
- ampliar, dentro de 5 anos, o ensino fundamental obrigatório para nove anos, com início aos 6 anos de idade;
- ampliar em 5% ao ano, pelo menos, a oferta de atendimento em creches, de forma a atender, no mínimo, a um terço das crianças de 0 a 3 anos, até o final da década;

- assegurar a expansão anual mínima de 5%, na oferta de vagas em pré-escolas públicas e gratuitas;
- ampliar a matrícula no ensino médio, de forma a atender, pelo menos, a 80% dos concluintes do ensino fundamental;
- garantir, em 3 anos, que a jornada escolar de todos os alunos da educação básica do turno diurno compreenda, no mínimo, 20 horas semanais de efetivo trabalho em sala de aula;
- universalizar para a população indígena, em 10 anos, a oferta de ensino bilíngüe equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental e ampliar a oferta de ensino das quatro séries do ensino fundamental;
- generalizar, em 10 anos, o atendimento a alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, preferencialmente em estabelecimentos regulares da rede de ensino.

Metas referentes à educação para jovens e adultos

- assegurar, em cinco anos, a oferta de educação equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de jovens e adultos não escolarizados;
- propiciar, até o final da década, a oferta de educação equivalente às oito séries do ensino fundamental para toda a população de jovens e adultos que tenha concluído as quatro séries iniciais.

Metas referentes ao pessoal docente

- implantar, imediatamente, planos de carreira e remuneração para o pessoal docente de todos os níveis da educação básica;
- impedir, a partir de agora, a contratação de novos professores que não possuam qualificações mínimas exigidas em lei: habilitação de nível médio até a 4ª série do ensino fundamental e formação em nível superior para os professores da 5ª série em diante;
- assegurar, até o final da década, a oportunidade para que todos os professores recebam formação de nível superior;

- garantir que, em cinco anos, pelo menos 50% dos diretores de estabelecimentos escolares possuam formação em nível superior, com habilitação em administração escolar.

Metas de democratização da gestão escolar

- generalizar conselhos escolares com participação dos docentes e dos pais;
- aumentar a autonomia financeira das escolas, mediante recursos suficientes para a gestão do cotidiano escolar.

Fazem parte das metas a ampliação das oportunidades de formação profissional, em todos os níveis, e a informatização das escolas e dos órgãos de administração do sistema escolar.

2. Estratégia do EFA

O Plano Nacional de Educação apresentado ao Congresso pelo governo federal, após ampla negociação com Estados e municípios, constitui o instrumento estratégico básico para alcançar os objetivos de Educação para Todos. Isso porque, uma vez aprovado, assume força de lei e obriga as diferentes instâncias do poder público, com a cooperação das organizações sociais, a cumprirem as metas acordadas.

O segundo instrumento estratégico da maior relevância para a implementação da política nacional de Educação para Todos consiste no fortalecimento e aperfeiçoamento do sistema nacional de avaliação dos diferentes níveis de ensino, o que ocorreu com a constituição de uma agência governamental específica – o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Anualmente, o INEP tem produzido, por intermédio do Censo Escolar, dados confiáveis e objetivos sobre acesso e permanência na escola, por faixa etária e nível de ensino; taxas de aprovação, reprovação e evasão escolar; taxa de concluintes dos diferentes níveis de ensino; qualificação dos professores e condições de infra-estrutura dos estabelecimentos escolares, entre outros. Além de nortear toda a negociação do governo federal com Estados e municípios, esses dados servem como base para a distribuição de recursos federais.

O INEP realiza, também, os testes nacionais de rendimento escolar do ensino fundamental, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, recentemente, passou a avaliar o ensino médio. Os resultados de todas essas avaliações têm sido amplamente divulgados pela imprensa, o que contribui, de forma decisiva, para a mobilização nacional em torno dos problemas educacionais.

Graças a este sistema, tornou-se possível verificar o progresso alcançado e identificar com precisão os problemas existentes. São esses dados que orientam a definição de prioridades de atuação, especialmente, no que se refere à ação supletiva da União, voltada para a redução das desigualdades regionais. Com isso, o governo federal pode estruturar programas destinados, especificamente, a suprir as deficiências do sistema.

A terceira estratégia é a reorganização do sistema de financiamento do ensino e será apresentada no item relativo a financiamento.

Orientadas por essas três estratégias básicas, as ações do governo federal, em termos do EFA, são realizadas por meio de programas permanentes, projetos específicos e campanhas nacionais. Além disso, nos últimos cinco anos, o governo vem desenvolvendo uma ampla reforma curricular, em todos os níveis de ensino, e que também abrange a formação de professores. O objetivo principal é adequar o ensino, melhorando sua qualidade e eficácia, às necessidades de aprendizagem da população.

Reforma curricular

A inadequação dos currículos às carências e necessidades da população escolar, tendo em vista, principalmente, a formação de cidadãos conscientes e aptos a enfrentar as exigências da sociedade moderna, constitui obstáculo que precisa ser removido. O governo brasileiro entende que essa é uma condição imprescindível para melhorar a qualidade do ensino, reduzir a evasão escolar e combater as altas taxas de repetência que caracterizam o sistema.

Com base nesse diagnóstico, o Ministério da Educação deu início, em 1995, a uma extensa reforma curricular, em todos os níveis de ensino. Depois de amplas consultas e debates que envolveram dirigentes do sistema escolar, docentes em geral e especialistas em problemas educacionais, chegou-se à formulação, em duas etapas, dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Na primeira, mudou-se o currículo das quatro séries iniciais do ensino fundamental, estando em andamento um amplo programa de treinamento dos professores para sua aplicação nas escolas. Na segunda etapa, foram elaborados os novos parâmetros para as quatro séries finais do ensino fundamental e os referenciais nacionais para uma completa reforma de todo o sistema de formação de professores. A educação infantil também passou a contar com referenciais curriculares semelhantes.

Particularmente relevante foi o esforço de o governo adequar os Parâmetros Curriculares Nacionais às escolas indígenas, de forma a preservar e a valorizar a língua materna e as tradições culturais desses povos. A próxima iniciativa, agora, será promover as reformas do ensino médio e do ensino vocacional, já concluídas e aprovadas.

Campanhas nacionais

Na última década, o governo brasileiro promoveu três grandes campanhas nacionais. A primeira, em 1993 e 1994, atingiu, basicamente, o sistema educacional,

mobilizando professores, escolas, secretarias de educação e organizações não-governamentais ligadas ao ensino. Sua motivação principal foi divulgar os objetivos de Educação para Todos e envolver os diversos agentes na formulação no Plano Decenal de 1994.

Em 1995, logo após a mudança de governo, foi lançada uma campanha de ampla mobilização social. Denominada “Acorda Brasil – Está na Hora da Escola”, esta campanha conquistou os meios de comunicação e atingiu todo o País, tornando-se um programa permanente de mobilização da sociedade.

Dois anos depois, uma terceira campanha, intitulada “Toda Criança na Escola”, mobilizou a imprensa, as secretarias estaduais e municipais de educação e as mais diversas organizações civis, com vistas a encaminhar à escola todas as crianças de 7 a 14 anos. Desta campanha resultou um aumento substancial das taxas de escolarização.

Projetos Permanentes

Os programas permanentes de apoio aos objetivos de Educação para Todos englobam tanto aqueles implantados antes da década de 90, que foram consolidados e ampliados nos últimos 10 anos, quanto os novos, introduzidos a partir de 1995.

Programas consolidados e ampliados

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que utiliza recursos federais para financiar a oferta de, pelo menos, uma refeição diária a todas as crianças matriculadas no ensino fundamental e na pré-escola, em estabelecimentos públicos e filantrópicos. Talvez seja o maior programa de auxílio alimentar para a população pobre já executado, no País. O programa é complementado, freqüentemente, por Estados e municípios.

Programa para construção, reforma e equipamento de prédios escolares, que concede, mediante convênios, recursos para essas finalidades.

Programa Nacional do Livro Didático (PNLD): distribui, gratuitamente, livros de textos para todas as crianças matriculadas nas oito séries do ensino fundamental. Além de

ampliado, nos últimos anos, o programa foi substancialmente modificado. Os livros ofertados passaram a ser avaliados, previamente, por comissões de professores, o que tem contribuído, de forma significativa, para a melhoria da qualidade dos textos. Em 1998, foram distribuídos 109.150.542 livros didáticos.

Programas recentes

A partir de 1995, foram introduzidos os seguintes programas:

Programa “Dinheiro Direto na Escola”, que consiste na distribuição de recursos diretamente aos estabelecimentos escolares, para que possam satisfazer, com autonomia e sem burocracia, necessidades cotidianas e emergenciais. Os recursos variam conforme o tamanho das escolas, mas são maiores para as regiões mais pobres. Com frequência, programas estaduais equivalentes ampliam esses recursos. Adicionalmente, o programa contribui, de forma decisiva, para democratizar o sistema, por meio da participação da comunidade, na gestão escolar, uma vez que exige a constituição de conselhos de pais e professores, para administrar os recursos recebidos. Além disso, escolas que atendem a crianças com necessidades especiais são contempladas com uma verba extra.

Programa “TV Escola”, voltado à melhoria da qualidade do ensino, distribui a todas as escolas de ensino fundamental com mais de 100 alunos um *kit* constituído de televisor, videocassete e antena parabólica. Com esse equipamento, as escolas habilitam-se a receber, diretamente, ou a gravar, para uso posterior, programas educativos de reforço escolar, de auxílio ao trabalho do professor e de formação continuada de docentes. O Ministério da Educação criou, simultaneamente, uma secretaria especial para aquisição, produção e transmissão, através de canal próprio, dos programas educativos, que vêm sendo diversificados e ampliados. Em dois anos, o Ministério distribuiu 56.506 *kits*.

Programas de Informatização Proinfo e Proformação, sendo o primeiro dirigido às escolas e o segundo, às Secretarias de Educação. O Programa Nacional de Informática na Educação (*Proinfo*) tem por objetivo capacitar professores e técnicos para o uso pedagógico das modernas tecnologias de informática e telecomunicações, na escola pública. O

treinamento dos profissionais é feito nos Núcleos de Tecnologia Educacional (NTE), estruturas descentralizadas de apoio técnico e pedagógico, que funcionam como verdadeiros centros de excelência em capacitação de professores, suporte técnico e manutenção do conjunto de *hardware* e *software* instalado nas escolas. Os números do *Proinfo*, até o ano 2000, são expressivos: 105 mil computadores, dos quais 100 mil destinados a 6 mil escolas e 5 mil aos NTEs; 219 NTEs, espalhados por todo o País; 27 programas estaduais em andamento; 1.419 professores multiplicadores, 6.600 técnicos de suporte e 25 mil professores capacitados; 7,5 milhões de alunos beneficiados. Já o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação) é um curso de nível médio, com habilitação para o magistério, dirigido aos professores das quatro séries iniciais do ensino fundamental, pré-escolas e classes de alfabetização. Tem duração de dois anos e usa as técnicas do ensino a distância. Seu público-alvo são docentes das escolas públicas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que concluíram o ensino fundamental, mas não têm habilitação para o magistério. Um projeto piloto, que começou em fevereiro, está capacitando 1.500 professores. Até 2002, serão habilitados 95 mil professores, em 18 Estados das três regiões.

Projeto Nordeste e Fundescola: o Projeto Nordeste começou a ser negociado com o Banco Mundial, em 1989, mas somente foi implantado quatro anos depois. Derivou do reconhecimento da situação extremamente desfavorável da educação, na Região Nordeste do País, que apresentava – e ainda apresenta – indicadores educacionais muito abaixo da média brasileira. Consistiu na aplicação de recursos substanciais em programas municipais e estaduais de reforma e de construção de escolas, treinamento de professores e equipamento escolar. O projeto incluiu, também, recursos para pesquisas capazes de diagnosticar a complexidade da inter-relação dos aspectos econômicos, sociais, culturais e educativos, na região. Essas pesquisas facilitaram o desenvolvimento de estratégias eficazes para superar as deficiências educacionais. Entre 1993 e 1998, o Projeto Nordeste investiu, em recursos nacionais e externos – estes provenientes de empréstimo do Banco Mundial – cerca de 500 milhões de dólares. Em 1998, com base nas pesquisas realizadas, o projeto foi reformulado, devendo substituir o anterior, na Região Nordeste, e incluindo as Regiões

Norte e Centro-Oeste, que também apresentam déficits educacionais consideráveis. O novo projeto recebeu o nome de Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola.

Outros programas

As *classes de aceleração da aprendizagem* constituem inovação introduzida nos últimos anos. Dados do Censo Escolar de 1998 indicam que esse programa tem, hoje, 1 milhão e 200 mil alunos. Essas classes de aceleração reúnem estudantes com histórico de atraso escolar, em turmas especiais, onde recebem aulas de reforço, com material específico, para que possam recuperar o tempo perdido e avançar para a série correspondente à sua idade.

Mais da metade (50,6%) dos alunos que cursam as classes de aceleração está na Região Nordeste, seguida do Sudeste, com 35,1%, Sul (7,6%), Norte (3,5%) e Centro-Oeste, com 3,2%. O Estado da Bahia concentra quase 30% dos alunos em turmas de aceleração – cerca de 345 mil.

Particularmente eficaz mostrou-se, também, o projeto *Bolsa-Escola*, uma iniciativa dos governos locais das cidades de Campinas-SP e de Brasília, e que está sendo adotado por outros municípios. O governo federal passou a estimular este tipo de programa, que demonstrou possuir um grande impacto, não só na área educacional, mas também no combate à pobreza e à marginalização social. Considerando que os fatores econômicos contribuem, decisivamente, para o afastamento da criança pobre da escola, o programa concede uma bolsa, de valor variável conforme o município, para as famílias pobres que assegurarem a permanência na escola das crianças de 7 a 14 anos.

3. Parcerias com a sociedade e cooperação internacional

O Ministério da Educação desenvolve outros projetos, principalmente voltados à alfabetização e dirigidos a empresas e Organizações Não-Governamentais, que incluem a oferta de material didático e de recursos para o treinamento de alfabetizadores.

Como muito bem reconhece a Unesco, educação de boa qualidade para todos não é um objetivo que possa ser alcançado, exclusivamente, por meio de ações do governo federal. Depende da colaboração e do empenho das diferentes instâncias do poder público e da sociedade civil, de modo geral, mas, especialmente, das Organizações Não-Governamentais e do empresariado.

O melhor exemplo produzido pelo Brasil, até agora, é a iniciativa denominada *Alfabetização Solidária*, um projeto inovador do programa Comunidade Solidária, que é vinculado, diretamente, à Presidência da República. Por meio de campanhas do tipo “Adote um Aluno”, o projeto estabelece parcerias com a sociedade civil, recruta estudantes universitários e angaria recursos junto à iniciativa privada para combater o analfabetismo, na faixa etária de 12 a 18 anos. Sendo o analfabetismo um problema concentrado nos municípios mais pobres do Brasil, o programa é direcionado, principalmente, para essas localidades.

Implantado em janeiro de 1997, o “*Alfabetização Solidária*” contabilizava, até junho de 1999, 581 municípios beneficiados, a maioria no interior das Regiões Norte e Nordeste. Até o final do ano, o programa deverá atender a 300 mil alunos, em 866 municípios. As avaliações de resultados, que integram a iniciativa, comprovam sua eficácia, especialmente, porque o programa é parte de uma ação social mais ampla, desenvolvida pelo Comunidade Solidária.

A exemplo do que acontece em outros países, as ONGs também têm se tornado, no Brasil, um fator extremamente crítico e atuante na área educacional, incluindo sindicatos, associações laicas e religiosas, instituições filantrópicas e comunitárias. Recentemente, as empresas privadas começaram a patrocinar iniciativas importantes, com vistas a aumentar a qualificação escolar de seus empregados, e a atuar, com mais frequência, em parceria com as próprias escolas da rede pública.

A ação das ONGs, por sua vez, tende a se concentrar em áreas nas quais sua contribuição é de inestimável valor, pois podem agir com mais flexibilidade junto a populações específicas, que exigem projetos pedagógicos não-convencionais. Entre essas áreas, destacam-se: a escolarização de jovens e adultos, o atendimento de crianças e jovens marginalizados e sujeitos à violência, à assistência a portadores de necessidades especiais, à escolarização da populações indígenas e de outras minorias discriminadas.

A principal limitação ao trabalho das ONGs que atuam no Brasil decorre de sua extrema dependência do fluxo de recursos públicos, tanto federais quanto municipais e estaduais. Para compensar essa dificuldade, cresce a contribuição de organizações internacionais, inclusive de igrejas.

Em termos de assistência técnica e de financiamento de pesquisas e projetos assistenciais, a cooperação internacional também tem sido muito relevante, no Brasil. O Unicef e o PNUD revelam-se particularmente ativos, assim como o próprio escritório da Unesco. Empréstimos externos, tanto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como do Banco Mundial (BIRD), constituem uma fonte importante para financiar projetos que têm como objetivo central a melhoria da qualidade do ensino e a ampliação da equidade do sistema educacional.

A principal iniciativa favorecida com recursos externos, como já foi visto, é o *Projeto Nordeste*, voltado para as áreas mais pobres do País, que está sendo reformulado e ampliado para as Regiões Norte e Centro-Oeste, sob a nova denominação de Fundescola. Não menos importante é o *Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP)*, financiado pelo BID, no valor total de US\$ 500 milhões.

4. Investimentos em Educação para Todos desde 1990

Diversas razões tornam impossível calcular, com precisão, os investimentos em educação, no Brasil. Em primeiro lugar, porque, devido à sua natureza extremamente descentralizada, o País tem 27 sistemas estaduais e cerca de 5.600 sistemas municipais autônomos. A estimativa dos gastos globais com educação, na última década, também é dificultada, extraordinariamente, pelo fato de o Brasil ter vivido, até 1995, um processo inflacionário de tal forma violento, que praticamente inviabilizou qualquer cálculo de dispêndio real. Esse cálculo é quase impossível, finalmente, porque não existe, ainda, um sistema de acompanhamento dos investimentos privados.

O Brasil possui, entretanto, um excelente sistema legal para assegurar um fluxo regular de recursos públicos para a educação. A Constituição de 1988 determina que Estados e municípios estão obrigados a aplicar em educação, pelo menos, 25% da receita resultante da arrecadação de impostos, 50% dos quais no ensino fundamental. No caso da União, a porcentagem mínima é de 18% da arrecadação.

Além disso, o ensino fundamental obrigatório contou, até agora, com recursos adicionais providos por uma contribuição social exigida das empresas, denominada salário-educação, no valor equivalente a 2,5% da folha de salários. Desses recursos, um terço é destinado a um fundo federal – o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – e dois terços constituem fundos semelhantes, nos Estados onde se dá a arrecadação. No entanto, a reforma tributária em curso, no País, poderá afetar esse sistema e diminuir os recursos disponíveis para o financiamento da educação, o que tem sido motivo de preocupação para as autoridades do setor.

Estudos feitos em 1996, a partir de dados de 1995 – ano em que a moeda brasileira tornou-se estável – indicam que o conjunto de recursos públicos assegurados pela legislação equivalia a 4,6% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano e seria suficiente para manter um sistema educacional de qualidade muito melhor e de maior abrangência do

que o efetivamente existente, no País. Estimativas mais recentes mencionam recursos próximos de 6% do PIB¹.

Apesar disso, a escassez de verbas constitui uma reclamação permanente de todas as instâncias e níveis do sistema educacional. De acordo com os estudos feitos em 1995, a carência de recursos se devia, em primeiro lugar, à má distribuição das verbas disponíveis, que se somava à sua má aplicação.

Até a Emenda Constitucional de 1996, que criou o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) – cuja implantação começou em 1998 – a partilha das receitas tributárias entre Estados e municípios não guardava qualquer correspondência com a divisão de encargos educacionais entre as redes estaduais e municipais de ensino. Isso agravava, sobremaneira, as desigualdades regionais. Da mesma forma, antes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, também de 1996, não estava sequer definido o que podia ser incluído como despesa com ensino – omissão que ensejava toda série de desvio de verbas para outras finalidades.

A criação do Fundef contribuiu para diminuir os problemas de partilha e de aplicação de recursos. Com a nova definição do que pode ser incluído como despesa de educação, os valores redistribuídos pelo Fundo são depositados em uma conta específica, o que melhora, sensivelmente, a fiscalização pública da utilização dos recursos. A propósito, a emenda constitucional que criou o Fundef também exige a instituição de conselhos, integrados por representantes da sociedade civil, nas diversas instâncias de governo, com o objetivo de fiscalizar os gastos efetuados.

Iniciativa de enorme relevância e paradigma do novo enfoque das políticas públicas para a educação, o Fundef se destina, exclusivamente, ao ensino fundamental obrigatório. Os recursos do Fundo, em cada Estado, são constituídos por 15% de todos os impostos e redistribuídos entre os governos estadual e municipais. Em 1998, o Fundef dispôs de cerca de R\$ 13,3 bilhões.

¹ O PIB do Brasil, hoje, é de cerca de US\$ 450 bilhões, devido à grande desvalorização da moeda, verificada em janeiro de 1999. Em 1995, era estimado em torno de US\$ 700 bilhões.

A partir do montante do Fundo em cada Estado, calcula-se o valor por aluno/ano, sendo os recursos repassados às redes estadual e municipais, de acordo com o número de matrículas efetivadas. Os impostos exclusivamente locais não são incluídos no Fundef, mas Estados e municípios são obrigados a aplicar em educação 25% de sua arrecadação, dos quais, igualmente, 15% para o ensino fundamental.

Além de assegurar a equidade, na distribuição de recursos em cada Estado, a emenda constitucional que criou o Fundo prevê, ainda, um mecanismo para reduzir as desigualdades regionais por meio da ampliação dos recursos destinados à educação. Nos Estados em que o gasto por aluno/ano fique abaixo do valor definido, nacionalmente, o governo federal garante a complementação dos recursos, para que o mínimo seja atingido. Em 1998, o valor mínimo por aluno/ano foi fixado em R\$ 315,00 e o Fundo recebeu do governo federal um complemento de R\$ 542 milhões e 200 mil, destinados aos Estados onde o dispêndio *per capita* ficou abaixo do estipulado.

Os resultados desta política, em termos de recursos adicionais para os municípios mais pobres, podem ser avaliados na Tabela 2.

Tabela 2 – Efeitos financeiros do Fundef, nos municípios com valor por aluno/ano inferior a R\$ 315,00 – 1998

| Valor por aluno/ano R\$1,00 (*) | Municípios | | Alunos/97 | | Valor por Aluno/ano | | Receita adicional bruta (R\$ milhões) | Variação | |
|---------------------------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|---------------------|------------------|---------------------------------------|--------------------------|---------|
| | Nº | % | Nº | % | Antes do Fundef (A) | Com o Fundef (B) | | Do valor por aluno (B-A) | % (B/A) |
| Até 100 | 308 | 5,6 | 1.740.209 | 14,0 | 77,84 | 324,91 | 429,9 | 247,07 | 317 |
| >100<= 150 | 613 | 11,1 | 2.192.551 | 17,6 | 124,25 | 335,46 | 463,1 | 211,21 | 170 |
| >150<=200 | 474 | 8,6 | 2.006.045 | 16,1 | 178,44 | 437,09 | 518,8 | 258,64 | 145 |
| >200<=250 | 370 | 6,7 | 1.193.002 | 9,7 | 225,78 | 389,31 | 195,1 | 163,54 | 72 |
| >250<=315 (**) | 394 | 7,1 | 1.125.758 | 9,0 | 281,36 | 405,74 | 140,0 | 124,38 | 44 |
| Subtotal | 2.159 | 39,2 | 8.257.565 | 66,4 | 163,72 | 375,29 | 1.746,9 | 211,57 | 129 |
| Outros municípios | 3.347 | 60,8 | 4.178.963 | 33,6 | | | | | |
| Total Geral | 5.506 | 100,0 | 12.436.528 | 100,0 | | | | | |

Fontes: Recursos: MEC/SEADE; Municípios: IBGE; Alunos: Censo Escolar

(*) Calculado, para cada município, pela divisão do valor da contribuição ao Fundef (15% do FPM, FPE, ICMS,

IPlexp, e LC 87/96), pelo nº total de alunos do ensino fundamental (valor anterior aos efeitos do Fundef).

(**) O valor mínimo nacional por aluno/ano, em 1998, foi de R\$ 315,00.

O impacto redistributivo do Fundo foi mais efetivo nos municípios das Regiões Nordeste e Norte, que concentram as maiores carências na área educacional. Verificou-se, também, um significativo aporte de recursos em favor do conjunto dos municípios de oito regiões metropolitanas do País, excluídas as capitais de Estado, nas quais prevalece o atendimento oferecido pelas respectivas redes estaduais. Esta reforma trouxe, portanto, benefícios substanciais às áreas mais pobres do País, que têm maior número de crianças fora da escola e exibem os piores indicadores de qualidade, no ensino fundamental.

A melhoria no perfil da distribuição do orçamento, proporcionada pelo Fundef, também se traduziu em professores mais qualificados e mais bem pagos, como decorrência direta da obrigatoriedade imposta aos Estados e municípios de destinar, no mínimo, 60% dos recursos aos salários dos docentes. Pesquisa realizada pelo Ministério da Educação revelou que a remuneração média do professor público aumentou 12,9%, na ponderação nacional, entre dezembro de 1997 e agosto de 1998, considerando-se as redes estaduais e municipais de ensino, todos os níveis de formação e as diversas jornadas de trabalho. Desdobrados por dependência administrativa, os dados indicam que os ganhos salariais médios foram maiores nas redes municipais (18,4%), em comparação às redes estaduais (7,7%). Do ponto de vista regional, o aumento médio mais expressivo foi registrado nas redes municipais do Nordeste (49,6%).

A permissão para que parcela dos recursos seja utilizada na capacitação de professores leigos² também tem se mostrado eficaz. No primeiro ano de funcionamento do Fundef, verificou-se uma redução de 25%, no número de professores leigos.

Finalmente, merece registro o efeito positivo provocado pelo Fundo sobre a expansão da matrícula do ensino fundamental. O critério de redistribuição dos recursos – baseado no número de alunos atendidos pelas redes municipais e estaduais – estimulou, por si só, o esforço dos sistemas de ensino para matricular todas as crianças em idade escolar. Com isso, de 1997 para 1998, houve um crescimento de 6%, no total de matrículas do ensino fundamental público. Em termos absolutos, o número de alunos aumentou de 30 milhões e 500 mil, em 1997, para 32 milhões e 400 mil, em 1998. A expansão mais acentuada da matrícula, em 1998, ocorreu nas Regiões Nordeste (12,1%) e Norte (7,7%), justamente aquelas que apresentavam os maiores déficits de cobertura no ensino obrigatório. Trata-se de sinal inequívoco de uma gradual, porém irreversível, redução das disparidades regionais.

² Professores leigos são aqueles que não possuem a formação mínima exigida para o magistério.

Outro fenômeno associado à dinâmica desencadeada pelo Fundef é a acelerada municipalização do ensino fundamental. Entre 1997 e 1998, a matrícula das redes municipais deu um salto de 21,5%, passando de 12 milhões e 400 mil alunos para 15 milhões e 100 mil. No mesmo período, a matrícula das redes estaduais sofreu uma redução de 4,6%, com um decréscimo no número de alunos de 18 milhões e 100 mil para 17 milhões e 300 mil. As maiores taxas de crescimento da matrícula, nas redes municipais, foram registradas nas Regiões Norte (40,2%) e Nordeste (22,1%). O fenômeno persistiu, em 1999, de acordo com os dados preliminares do Censo Escolar: apenas a rede municipal continuou se expandindo, com um número de matrículas 6,9% maior, em relação a 1998. O número de alunos na rede municipal aumentou para 16 milhões e 200 mil, quase o mesmo da rede estadual, que atende, hoje, a 16 milhões e 700 mil crianças.

Este desempenho reflete tanto o esforço para matricular novos alunos, quanto o processo de municipalização de escolas. Ao incentivar os municípios a assumirem maior compromisso com o ensino fundamental, o Ministério da Educação sabia que o Fundef produziria uma retomada do processo de descentralização – que havia estagnado, na década de 90, depois de forte impulso, nos anos 80.

A implantação do novo sistema tem ocorrido em meio a considerável oposição, especialmente, por parte de municípios que não investiam no ensino fundamental e que, por isso, perderam recursos. Entretanto, o enorme alcance dessa medida é reconhecido pela maioria dos dirigentes e da população, o que indica ser o sistema irreversível.

Além disso, deve-se destacar que o Fundef é fundamental, porque garante o financiamento autônomo do sistema. Embora os empréstimos internacionais sejam importantes para projetos especiais, a dependência de recursos externos para o financiamento rotineiro do sistema precisa ser superada, como de fato já ocorre. Os recursos externos mais expressivos têm sido dirigidos tanto para a correção de iniquidades gritantes, como é o caso do Fundescola, quanto para a modernização do sistema, a exemplo dos financiamentos negociados para a informatização dos estabelecimentos escolares.

Parte II

1. Introdução: Panorama geral

A educação brasileira melhorou muito nas últimas décadas – especialmente na última – com declínio acentuado da taxa de analfabetismo, aumento expressivo do número de matrículas, em todos os níveis de ensino, e crescimento gradual da escolaridade média da população, com destaque para a feminina.

1.1 Analfabetismo

A questão do analfabetismo mobiliza as lideranças intelectuais brasileiras, pelo menos, desde a proclamação da República. Aprovaram-se leis e montaram-se campanhas para enfrentar o problema. Educadores, políticos e jornalistas denunciam, desde o final do século passado, as altas taxas de analfabetos na população como uma vergonha nacional e clamam por uma ação enérgica do governo para erradicar esse mal da sociedade brasileira.

Sem dúvida, a eliminação do analfabetismo é a base para garantir condições mínimas de equidade social e de acesso à cidadania plena. Entretanto, o analfabetismo não é um problema isolado, que possa ser atacado e resolvido, independentemente de uma ação sobre as condições que o produzem. Pobreza, isolamento, marginalização em relação ao mercado, falta de escolas e de material escrito constituem aspectos indissociáveis do analfabetismo.

Campanhas isoladas para alfabetização maciça, que não consideram as condições sociais que o geram, têm se revelado pouco eficazes, no Brasil. Na verdade, era inviável eliminar o analfabetismo enquanto não se chegasse perto, pelo menos, de resolver a questão da universalização do acesso ao ensino fundamental, ou seja, enquanto não se estancasse a produção de novos analfabetos.

Embora o governo brasileiro continue a ser criticado, severamente, por ainda não ter sido capaz de erradicar o analfabetismo, o problema vem diminuindo de forma constante nos últimos anos. A taxa de analfabetos caiu quase à metade, em 30 anos – de perto de 40%, em 1960, para pouco mais de 20%, em 1991, acompanhando a ampliação do acesso ao ensino fundamental, a abertura de estradas, a quebra do isolamento das populações rurais e o acelerado processo de urbanização. O ritmo, é verdade, foi lento: em média, 0,63% ao ano. No entanto, na década de 90, o analfabetismo vem recuando a uma velocidade bem maior, atingindo uma redução média anual de 1,08%. Em 1996, registrou-se, pela primeira vez, além

da redução do percentual para 14,7% da população, também um declínio no número absoluto de pessoas analfabetas (Tabela 3).

Tabela 3 – Pessoas analfabetas na população de 15 anos de idade ou mais/números absolutos e distribuição percentual – Brasil – 1920-1996

| Ano | Número Absoluto | % |
|------------|------------------------|----------|
| 1920 | 11.401.715 | 64,9 |
| 1940 | 13.269.381 | 56,0 |
| 1950 | 15.272.632 | 50,5 |
| 1960 | 15.964.852 | 39,6 |
| 1970 | 18.146.977 | 33,6 |
| 1980 | 18.651.762 | 25,4 |
| 1991 | 19.233.239 | 20,1 |
| 1996 | 15.560.260 | 14,7 |

Fonte: Censos Demográficos IBGE: 1920,1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991. PNAD (IBGE) 1996 e Contagem Populacional 1996.

É preciso reconhecer, entretanto, que, se a queda mais acelerada do analfabetismo é um fator positivo, a taxa de 14,7% ainda é muito elevada, representando, em números absolutos, mais de 15 milhões e 500 mil pessoas.

Uma política de redução mais rápida do analfabetismo exige que se leve em consideração o fato de que o fenômeno não atinge de modo uniforme o conjunto da população. Resultados positivos dependem de uma política diferenciada, que focalize situações e dificuldades específicas.

Uma diferenciação importante diz respeito à faixa etária dos analfabetos. Sendo um fenômeno associado à falta de acesso ao ensino fundamental, o analfabetismo concentra-se, hoje, na população acima de 40 anos, justamente aquela que não se beneficiou da expansão do sistema de ensino. A Tabela 4 mostra a variação do analfabetismo por faixa etária.

Tabela 4 – Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade – Brasil – 1970-1996

| Ano | Taxa de Analfabetismo (%) | | | | | | |
|------------|----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------|
| | 15 anos ou mais | 15 a 19 anos | 20 a 24 anos | 25 a 29 anos | 30 a 39 anos | 40 a 49 anos | 50 ou mais anos |
| 1970 | 33,6 | 24,3 | 26,5 | 29,9 | 32,9 | 38,5 | 48,4 |
| 1980 | 25,4 | 16,5 | 15,6 | 18,0 | 24,0 | 30,8 | 43,9 |
| 1991 | 20,1 | 12,1 | 12,2 | 12,7 | 15,3 | 23,8 | 38,3 |
| 1995 | 15,6 | 6,8 | 7,5 | 9,3 | 11,0 | 16,7 | 32,7 |
| 1996 | 14,7 | 6,0 | 7,1 | 8,1 | 10,2 | 15,5 | 31,5 |

Fonte: IBGE - PNAD 1996.

Nota: Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, em 1995 e 1996.

Ainda que tenha havido redução considerável das taxas de analfabetismo, em todos os grupos de idade, sua intensidade diminui conforme aumentam as faixas etárias da população. Assim, o percentual de analfabetos entre pessoas com idade de 15 a 19 anos caiu de 16,5%, em 1980, para apenas 6%, em 1996. A queda foi significativa, igualmente, no grupo de 20 a 24 anos, com uma redução de 15,6% para 7,1%, no mesmo período. O índice de analfabetismo também já é inferior a dois dígitos no grupo de 25 a 29 anos (8,1%). Os grupos com idade superior a 30 anos, em contraste, apresentam taxas bem mais elevadas, sobretudo entre a população com mais de 50 anos, em que ainda se verifica uma proporção de 31,5% de analfabetos. Na zona rural, principal bolsão de analfabetismo, a taxa é de 55,7% nessa faixa etária.

O analfabetismo se concentra, portanto, em contingentes populacionais mais difíceis de serem atingidos pelos programas educacionais, dadas as suas características socioeconômicas e culturais. A adoção de políticas públicas mais efetivas para atender a este grupo constitui, hoje, um grande desafio. É preciso formular programas muito específicos e eficazes para a alfabetização desse contingente.

Embora o percentual de analfabetos seja menor entre os mais jovens que residem na zona urbana, há claramente a necessidade de concentrar os esforços para erradicar o analfabetismo, na população de 15 a 29 anos de idade. Trata-se de uma diretriz de política pública inadiável, com o sentido de promover a inclusão social desses jovens, que se encontram impedidos de participar, autonomamente, da vida democrática e do mercado de trabalho. É possível prever que, ao final da próxima década, o analfabetismo jovem estará superado, em consequência das políticas educacionais que vêm sendo implementadas, mas dificilmente se alcançará resultado semelhante nas faixas etárias mais velhas.

Desigualdades regionais

Além de assumir, cada vez mais, uma característica geracional, o perfil do analfabetismo, no País, mantém um forte viés regional, que reflete e reproduz as desigualdades socioeconômicas e inter-regionais existentes no Brasil. A tendência de declínio do analfabetismo, embora se verifique em todas as regiões geográficas do País, não segue o mesmo ritmo. Para ilustrar este quadro, basta notar que, entre 1981 e 1995, enquanto as Regiões Sul e Sudeste apresentaram, respectivamente, índices de redução do analfabetismo de 41,6% e 38,4%, o Nordeste registrou um recuo acumulado de 26,3% e o Norte, de 13,6%. A

situação evoluiu de forma mais favorável no Centro-Oeste, que teve uma redução de 37%, no mesmo período.

Como resultado deste desempenho das últimas duas décadas, as disparidades regionais se agravaram, evidenciando o enorme fosso que separa o Nordeste das Regiões Sul e Sudeste (Tabela 5). As taxas de analfabetismo do Nordeste permanecem em patamares acima do dobro da média nacional, em todos os grupos de idade, exceto para a população de 50 anos ou mais, na qual, entretanto, a diferença ainda é muito grande.

Tabela 5 – Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade – Brasil e regiões – 1996

| | 15 anos ou mais | 15 a 19 anos | 20 a 24 anos | 25 a 29 anos | 30 a 39 anos | 40 a 49 anos | 50 ou mais anos |
|--------------|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------|
| Brasil | 14,7 | 6,0 | 7,1 | 8,1 | 10,2 | 15,5 | 31,5 |
| Norte | 11,6 | 3,3 | 4,2 | 6,2 | 8,6 | 14,5 | 32,7 |
| Nordeste | 28,7 | 14,1 | 16,9 | 19,1 | 24,0 | 33,8 | 52,7 |
| Sudeste | 8,7 | 1,8 | 2,6 | 3,3 | 4,9 | 8,7 | 21,9 |
| Sul | 8,9 | 2,0 | 2,8 | 3,8 | 5,2 | 8,5 | 22,0 |
| Centro-Oeste | 11,6 | 2,5 | 3,9 | 4,8 | 8,1 | 14,1 | 32,6 |

Fonte: IBGE - PNAD 1996.

Nota: Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

A desigualdade regional não se limita ao analfabetismo, mas ocorre em todos os níveis e modalidades de ensino e requer, portanto, uma política específica. Foi o que se fez. Nesta década, o Projeto Nordeste e o Fundescola vêm utilizando recursos internos e externos, estes fornecidos pelo Banco Mundial, para enfrentar o problema educacional das regiões menos desenvolvidas.

O esforço para superar as disparidades regionais e para erradicar o analfabetismo também vem sendo feito por meio de programas de Educação de Jovens e Adultos, como a Alfabetização Solidária e outras iniciativas similares, desenvolvidas pelos governos estaduais e municipais, organizações empresariais, religiosas e não-governamentais, conforme se verá em item específico deste relatório.

Eqüidade em gênero, disparidades em raça

Se a questão regional é muito preocupante, os dados apontam para uma situação de maior eqüidade, pelo menos, em relação à variável gênero. A mudança mais marcante diz

respeito à rapidez com que o analfabetismo tem declinado entre as mulheres mais jovens. De fato, quando se observam os índices por gênero (Tabela 6), verifica-se que a proporção de analfabetos já é significativamente menor entre as mulheres do que entre os homens, em todos os grupos de idade até 39 anos.

Tabela 6 – Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade por sexo – Brasil – 1980-1996

| Sexo/Faixa Etária | Taxa de Analfabetismo | | |
|-------------------|-----------------------|-------------|-------------|
| | 1980 | 1991 | 1996* |
| 15 a 19 anos | 16,5 | 12,1 | 6,0 |
| Homens | 18,8 | 15,1 | 7,9 |
| Mulheres | 14,2 | 9,0 | 4,0 |
| 20 a 24 anos | 15,6 | 12,2 | 7,1 |
| Homens | 15,9 | 13,9 | 8,7 |
| Mulheres | 15,4 | 10,5 | 5,5 |
| 25 a 29 anos | 18,0 | 12,7 | 8,1 |
| Homens | 17,1 | 14,0 | 10,0 |
| Mulheres | 18,8 | 11,5 | 6,4 |
| 30 a 39 anos | 24,0 | 15,3 | 10,2 |
| Homens | 21,9 | 15,4 | 11,0 |
| Homens | 23,6 | 19,8 | 14,5 |
| Mulheres | 26,1 | 15,3 | 9,4 |
| 40 a 49 anos | 30,8 | 23,8 | 15,5 |
| Homens | 26,9 | 22,3 | 15,1 |
| Mulheres | 34,6 | 25,2 | 15,9 |
| 50 anos ou mais | 43,9 | 38,3 | 31,5 |
| Homens | 33,1 | 34,5 | 28,1 |
| Mulheres | 49,4 | 41,6 | 34,4 |
| Total | 25,4 | 20,1 | 14,7 |
| Homens | 23,6 | 19,8 | 14,5 |
| Mulheres | 27,1 | 20,3 | 14,8 |

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1980,1991/PNAD 1996.

Nota: * Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

A análise da variável raça demonstra que, embora a disparidade entre os diferentes grupos étnicos tenha diminuído, significativamente, há muito para ser feito, no Brasil, em

relação ao contingente populacional de afro-descendentes, designados como pretos e pardos, na terminologia dos censos populacionais. Pode-se observar, na Tabela 7, que, entre os brancos, o número de analfabetos é muito inferior ao dos pretos e pardos.

Em 1991, apenas 11,9% da população branca era analfabeta, diante de 27,8% dos pardos e 31,5% dos pretos. Percebe-se, contudo, uma tendência positiva: o notável declínio do analfabetismo entre pretos e pardos, entre 1991 e 1997, numa velocidade superior ao decréscimo verificado entre os brancos. Entre os amarelos, em sua grande maioria de origem japonesa, chinesa e coreana, o analfabetismo já era bastante reduzido – apenas 5,4%, em 1991.

Os dados sobre as populações indígenas merecem um comentário à parte, devido a sua particularidade histórica, seu reduzido contingente populacional e à própria especificidade do que se denominou, desde a Constituição de 1988, de “Educação Indígena”. São grupos que apresentam dificuldades de atendimento e, por isso, estão sendo alvo de um projeto de ensino bilíngüe, de novas orientações curriculares e de uma tentativa de maior articulação entre os governos federal, estaduais e municipais.

O fortalecimento dos movimentos negros e indígenas, no Brasil, e a firme disposição do governo para dialogar com eles permitem esperar mudanças significativas, nas políticas públicas voltadas para estes setores da população.

Tabela 7 – População analfabeta com 15 anos ou mais por origem racial – Brasil – 1991-1997

| Raça | Analfabetos | |
|----------------|-------------|--------------|
| | 1991 em (%) | 1997* em (%) |
| Total | 19,4 | 14,7 |
| Branca | 11,9 | 9,0 |
| Preta | 31,5 | 22,2 |
| Parda | 27,8 | 22,2 |
| Amarela | 5,4 | - |
| Indígena | 50,8 | - |
| Sem informação | 18,7 | - |

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1991/PNAD.

Nota: * Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

1.2 Evolução da escolaridade média

Os progressos feitos pelo Brasil, na área educacional, podem ser mais bem avaliados se for considerada a evolução do número médio de anos de estudo da população, ao longo de um período superior a 10 anos. Este dado é calculado a partir dos censos populacionais decenais, das Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios (PNADs) e da Contagem da População realizada em 1996, uma vez que os censos escolares anuais não fornecem esta informação. Por isso, os indicadores mais recentes datam de 1996, e não de 1998, e deixam de registrar, portanto, os avanços significativos dos últimos dois anos.

Conforme revela a Tabela 8, o progresso, lento até 1980, acelerou-se desde então. Verifica-se, também, um substancial aumento, nas duas últimas décadas, da escolarização feminina que, entre 1990 e 1995, ultrapassou a masculina – uma tendência que já podia ser notada, nos dados sobre analfabetismo (Tabela 7).

Tabela 8 – Número médio de anos de estudos por sexo, cor e regiões – 1960-1996

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 1996 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Sexo | | | | | | |
| Homem | 2,4 | 2,6 | 3,9 | 5,1 | 5,4 | 5,7 |
| Mulher | 1,9 | 2,2 | 3,5 | 4,9 | 5,7 | 6,0 |
| Cor | | | | | | |
| Branca | 2,7 | - | 4,5 | 5,9 | - | - |
| Preta | 0,9 | - | 2,1 | 3,3 | - | - |
| Parda | 1,1 | - | 2,4 | 3,6 | - | - |
| Amarela | 2,9 | - | 6,4 | 8,6 | - | - |
| Regiões | | | | | | |
| Norte/Centro-Oeste | 2,7 | - | 4,0 | - | 5,6 | 5,9 |
| Centro-Oeste | - | - | - | - | 5,7 | 6,0 |
| Norte | - | - | - | - | 5,5 | 5,8 |
| Nordeste | 1,1 | 1,3 | 2,2 | 3,3 | 4,1 | 4,4 |
| Sudeste | 2,7 | 3,2 | 4,4 | 5,7 | 6,2 | 6,6 |
| Sul | 2,4 | 2,7 | 3,9 | 5,1 | 6,0 | 6,3 |

Fonte: Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996; PNUD/IPEA, 1996.

Nota: Dados de 1995 e 1996 calculados pelo MEC/INEP/SEEC com base na PNAD de 1995 e 1996.

Exclusive a população rural da Região Norte.

Entre os fatores socioeconômicos e culturais que explicam este surpreendente fenômeno, o que tem maior influência, sem dúvida, é o ingresso da mulher no mercado de trabalho. A profissionalização crescente tem funcionado como um estímulo poderoso para que as brasileiras busquem melhorar seu nível de escolaridade, até como forma de compensar a

discriminação salarial de gênero, que continua existindo, conforme comprovam pesquisas recentes.

Por outro lado, e paradoxalmente, também deve estar contribuindo para a escolarização mais acelerada das mulheres o precoce e perverso ingresso, no mercado de trabalho, dos meninos provenientes das famílias de baixa renda, com o conseqüente abandono da escola. De fato, a forte associação entre pobreza e trabalho infantil acentua, cruelmente, essa diferenciação de gênero, em detrimento das crianças e adolescentes do sexo masculino, chamados com maior freqüência a contribuir para o sustento da família, em atividades penosas e incompatíveis com a rotina escolar. Embora também exista trabalho infantil entre as meninas pobres, em geral elas se dedicam, preferencialmente, a afazeres domésticos, mais fáceis de conciliar com os horários e atividades da escola.

A exclusão escolar por motivação econômica tem sido enfrentada com programas de complementação de renda familiar, vinculados à educação. Experiência mais consolidada, no País, a Bolsa-Escola vem comprovando a eficácia dessa estratégia, para garantir a permanência de crianças carentes, no sistema escolar.

Ao lado desses pontos positivos e negativos, os dados revelam outros dois aspectos extremamente preocupantes: um deles é a disparidade regional, que se manifesta não só em relação ao analfabetismo, como também, no número médio de anos de estudo. De acordo com a Tabela 8, os indicadores variam de uma média de 6,6 anos de estudo, na Região Sudeste, a 4,4 anos, na Região Nordeste. Embora nenhuma região atinja a média de 8 anos da escolarização obrigatória, é preciso considerar que os déficits se concentram, pesadamente, nas faixas etárias acima de 30 anos. Os dados sobre a distribuição do analfabetismo por faixa etária, já apresentados (Tabelas 4 e 5), são conclusivos a esse respeito. Por esta razão, o progresso obtido não revela, plenamente, o esforço feito, que favoreceu, predominantemente, as faixas etárias mais baixas.

O outro aspecto preocupante, evidenciado pela Tabela 8, é a disparidade étnica, também já apontada na análise do analfabetismo, cujos índices são superiores entre os afro-descendentes. O mesmo acontece em relação ao nível de escolaridade dos pretos e pardos, inferior ao de brancos e amarelos.

O Censo Populacional e as Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios (PNADs) constituem uma das poucas fontes que permitem avaliar a discriminação de que é vítima a população afro-brasileira. Os dois levantamentos mostram uma diferença de dois anos e meio, no nível de escolaridade entre brancos e pretos, embora não exista nenhum obstáculo legal ou formal que exclua essas crianças das escolas públicas. Inversamente, a

população designada como amarela, de ascendência asiática, é mais escolarizada do que a branca, e essa diferença tende a aumentar. Da mesma forma, os índices de analfabetismo são extremamente baixos entre os brasileiros de origem asiática. A explicação parece estar numa característica da cultura dessas etnias, que é o grande valor atribuído à educação.

1.3 A expansão do sistema de ensino em seu conjunto

O aumento do número de anos de escolarização reflete o constante crescimento do número de matrículas, em quase todos os níveis de ensino. Houve estagnação, apenas, no ensino superior, na década de 80, e um ligeiro declínio na educação infantil, entre 1997 e 1998, que será analisado mais adiante. A Tabela 9 oferece um panorama da expansão do sistema de ensino, no Brasil, entre 1970 e 1998, excluídas a educação especial e a educação de jovens e adultos.

Tabela 9 – Evolução da matrícula por nível de ensino – Brasil – 1970 - 1998 (em mil)

| Ano | Total | Ed. Infantil⁽¹⁾ | Fundamental | Médio | Superior |
|------------|--------------|-----------------------------------|--------------------|--------------|-----------------|
| 1970 | 17.814 | 374 | 15.895 | 1.119 | 425 |
| 1980 | 28.130 | 1.335 | 22.598 | 2.819 | 1.377 |
| 1985 | 31.635 | 2.482 | 24.770 | 3.016 | 1.368 |
| 1991 | 39.823 | 5.284 | 29.204 | 3.770 | 1.565 |
| 1997 | 48.299 | 5.719 | 34.229 | 6.405 | 1.946 |
| 1998 | 49.805 | 4.917 | 35.793 | 6.969 | 2.126 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: (1) – Inclui crianças matriculadas na pré-escola e em classe de alfabetização.

Verifica-se que, no total, são quase 50 milhões de estudantes, que chegam a 54 milhões e 300 mil, se forem incluídos os alunos de educação especial e de jovens e adultos – cerca de um terço da população brasileira. Entre 1991 e 1997, houve uma verdadeira explosão de crescimento da pré-escola e do ensino fundamental. Mais recente, a grande expansão da matrícula vem se dando no ensino médio e decorre dos progressos alcançados na escolarização de nível fundamental. O atendimento por faixa etária também apresenta resultados muito positivos, que podem ser percebidos quando se desdobram os números referentes à taxa líquida de escolarização, conforme explicita a Tabela 10.

Tabela 10 – Taxas de atendimento escolar por faixa etária – Brasil – 1970-1998

| Ano | de 4 a 6 anos | De 7 a 14 anos | De 15 a 17 anos |
|------------|----------------------|-----------------------|------------------------|
| 1970 | 9,3 | 67,1 | 41,1 |
| 1975 | 12,2 | 75,0 | 51,4 |
| 1980 | 19,1 | 81,1 | 56,3 |
| 1985 | 28,6 | 81,8 | 59,2 |
| 1991 | 41,2 | 91,6 | 69,2 |
| 1998 | - | 95,8 | 81,1 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Estes números não se refletem, diretamente, no nível de escolaridade que caracteriza a população brasileira. Isso porque, devido aos índices elevados de repetência, uma grande parcela de estudantes na faixa etária de 15 a 17 anos não chegou ao nível médio do sistema de ensino, mas está matriculada no nível fundamental. Em consequência, embora o atendimento nessa faixa etária já alcance 81,1%, apenas cerca de 30% dos alunos – uma taxa ainda muito baixa – frequentam o ensino médio.

A constatação dos inegáveis avanços ocorridos na educação brasileira não prescinde, assim, de uma análise crítica dos desafios que o País ainda precisa vencer, se quiser oferecer uma formação escolar satisfatória a todas as crianças e jovens até 17 anos de idade.

Os desafios estão concentrados nas questões de qualidade, eficácia e equidade. A maior evidência desta combinação de problemas são as altas taxas de repetência, que caracterizam tanto o ensino fundamental quanto o médio. Somente a superação dessas deficiências e a regularização do fluxo escolar vão permitir que as altas taxas de atendimento da faixa etária de 7 a 17 anos, que já se consolidaram no sistema, se traduzam em um aumento substancial da escolarização média da população para níveis comparáveis aos dos países desenvolvidos. Esta questão é, hoje, o principal desafio para a política educacional brasileira.

Vantagem demográfica

É preciso observar, ainda, que o Brasil passou a ter condições mais favoráveis para atingir esse objetivo, a partir da década de 90, com a queda pela metade da natalidade, em pouco menos de 20 anos. Até a década de 80, o País enfrentava uma dupla pressão: de um lado, a necessidade de incorporar ao sistema escolar a população que era, tradicionalmente,

excluída da escola; de outro, o imperativo de absorver os grandes contingentes resultantes de uma natalidade muito elevada. Esta pressão produzia uma necessária concentração de recursos, na abertura de vagas. Até o final da década de 60, a taxa de fecundidade total estava acima de 6% ao ano. O declínio começou na década seguinte – em 1980, já era de cerca de 4% e, em 1990, não chegava a 3%. A estimativa para 1998 é de apenas 2,11%.

A Tabela 11 mostra a redução do crescimento demográfico do País e regiões, a partir de 1950, e uma projeção para o futuro próximo.

Tabela 11 – Taxa média anual de crescimento da população – Brasil e Regiões – 1950 - 2010

| Brasil e Regiões | Taxa média anual de crescimento da população (%) | | | | | |
|------------------|--|---------|---------|---------|---------|-------------|
| | 1950-60 | 1960-70 | 1970-80 | 1980-91 | 1991-96 | 2005-10 (*) |
| Brasil | 3,04 | 2,89 | 2,48 | 1,93 | 1,38 | 1,24 |
| Norte | 3,40 | 3,47 | 4,86 | 3,85 | 2,44 | 2,23 |
| Nordeste | 2,12 | 2,40 | 2,16 | 1,83 | 1,06 | 1,08 |
| Sudeste | 3,11 | 2,67 | 2,64 | 1,77 | 1,35 | 1,16 |
| Sul | 4,14 | 3,45 | 1,44 | 1,38 | 1,24 | 0,99 |
| Centro-Oeste | 5,45 | 5,60 | 4,09 | 3,01 | 2,22 | 1,75 |

Fontes: IBGE. Censo Demográfico de 1940 a 1991 e Contagem Populacional de 1996 – IBGE/DPE/DEPIS, 1998.

(*) Estimativa

O processo de transição demográfica em curso provocará importantes modificações, na estrutura etária da população brasileira. (Tabela 12). A virada do milênio deverá coincidir com uma profunda inflexão na dinâmica demográfica do País, a partir da qual se projeta uma lenta queda da participação relativa das coortes populacionais em idade escolar, tendência já esboçada na década atual.

Tabela 12 – Estimativas populacionais por grupos de idade – Brasil – 1991-2000

| Ano | Grupos de idade | | | | | | | |
|-------|-----------------|-------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 6 | 7 | 7 a 10 | 11 a 14 | 15 a 17 | 15 a 19 | 20 a 24 | 25 a 20 |
| 1991 | 3.478 | 3.472 | 13.771 | 13.056 | 9.000 | 14.791 | 14.103 | 13.492 |
| 1996 | 3.255 | 3.310 | 13.519 | 13.805 | 10.082 | 16.396 | 14.682 | 13.954 |
| 1998* | 3.254 | 3.207 | 13.384 | 13.865 | 10.397 | 17.252 | 15.653 | 13.757 |
| 2000* | 3.044 | 3.090 | 12.682 | 13.494 | 10.351 | 17.149 | 15.946 | 14.360 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: Dados estimados pelo MEC/INEP/SEEC para 1998 e 2000, utilizando o Método das Componentes.

Este cenário é completamente novo para o planejamento das políticas sociais, no Brasil, especialmente na área da educação. No entanto, não se deve esperar um efeito muito expressivo na demanda escolar, a médio prazo, em função do decréscimo do grupo etário de 7 a 14 anos. A previsibilidade da demanda efetiva, no ensino fundamental, continuará sendo afetada pelo comportamento de outras variáveis, como as taxas de transição anteriormente analisadas.

Além disso, é preciso dar atenção especial ao fenômeno conhecido como “descontinuidade demográfica”, no qual, ao mesmo tempo em que há um estreitamento da base da pirâmide etária, verifica-se um alargamento significativo da faixa representada pela população de 13 a 20 anos. Denominado de “onda jovem”, este fenômeno caracteriza os anos 90 e também causa impacto no sistema escolar.

De todo modo, não devem ser menosprezadas as implicações desta mudança do perfil demográfico, para o dimensionamento das redes de ensino, uma vez que a desaceleração do crescimento populacional e a cobertura do déficit histórico de vagas permite que parcela crescente de recursos seja investida na melhoria de qualidade do ensino.

A análise por nível de ensino, a seguir, permite detalhar este panorama geral.

2. Educação Infantil

2.1 Creches

No Brasil, até recentemente, as creches destinadas ao atendimento das crianças da faixa etária de 0 a 3 anos estavam sob a responsabilidade dos setores de assistência social e não faziam parte do sistema educacional. Somente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, é que esta integração, já prevista na Constituição de 1988, começou a ser implantada de forma mais sistemática. Por esta razão, os censos escolares, que constituem a principal fonte de dados sobre a situação do ensino no Brasil, apenas passaram a incluir as creches em 1998.

Ressalte-se que os primeiros dados são muito parciais, porque cobrem, apenas, as creches dos estabelecimentos escolares que oferecem também a pré-escola. Todo o extenso sistema de creches que atende, exclusivamente, à faixa etária de 0 a 3 anos, tanto dos órgãos públicos de assistência social, quanto das ONGs e da iniciativa privada, não é aferido pelo Censo.

Estes dados parciais identificaram um total de 381.804 crianças matriculadas naqueles estabelecimentos, das quais 247.151 têm menos de 4 anos de idade. Ainda que parciais, os dados indicam que o atendimento desta faixa etária é muito reduzido, até porque, ao abranger estabelecimentos de ensino que incluem a pré-escola, o total computado incorpora um número considerável de crianças mais velhas, como se pode verificar na Tabela 13.

Embora pouco significativos para a estimativa do atendimento real, nessa faixa etária, os dados do Censo Escolar são importantes, à medida que indicam a localização e a natureza desta oferta (Tabelas 14 e 15).

Tabela 13 – Matrícula, em 25/3/98, em creches por faixa etária – Brasil e Regiões – 1998

| Brasil e Regiões | Matrícula por Faixa Etária | | |
|------------------|----------------------------|-----------------|----------------|
| | Total | Menos de 4 anos | 4 anos ou mais |
| Brasil | 381.804 | 247.151 | 134.653 |
| Norte | 23.907 | 12.998 | 10.909 |
| Nordeste | 117.706 | 69.101 | 48.605 |
| Sudeste | 149.234 | 99.803 | 49.431 |
| Sul | 68.523 | 50.205 | 18.318 |
| Centro-Oeste | 22.434 | 15.044 | 7.390 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Notas:1) O Censo Escolar não inclui os estabelecimentos que oferecem exclusivamente creche.

2) A idade foi obtida a partir do ano de nascimento informado no Censo Escolar, isto é, foi considerada a idade que o aluno completou em 1998.

Apenas pouco mais de 10% do contingente atendido em creches vivem na zona rural, o que se explica tanto pela dispersão da população, implicando deslocamentos para obter atendimento – uma realidade que é agravada pela dificuldade de oferecer transporte para crianças tão pequenas – quanto pelo estabelecimento de arranjos familiares para o cuidado dos filhos, prática mais freqüente na zona rural. (Tabela 14).

Tabela 14 – Matrícula, em 25/3/98, em creches por localização – Brasil e Regiões – 1998

| Brasil e Regiões | Matrícula por localização | | |
|------------------|---------------------------|---------|--------|
| | Total | Urbana | Rural |
| Brasil | 381.804 | 342.655 | 39.149 |
| Norte | 23.907 | 19.194 | 4.713 |
| Nordeste | 117.706 | 89.233 | 28.473 |
| Sudeste | 149.234 | 146.097 | 3.137 |
| Sul | 68.523 | 66.236 | 2.287 |
| Centro-Oeste | 22.434 | 21.895 | 539 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: O Censo Escolar não inclui os estabelecimentos que oferecem exclusivamente creche.

No conjunto de estabelecimentos recenseados, a matrícula se concentra, fortemente, em instituições municipais – 5.374 ao todo, que atendem a 246.676 crianças. Em segundo lugar, estão os estabelecimentos particulares, num total de 4.919, com 123.356 crianças (Tabela 15).

Tabela 15 – Matrícula, em 25/3/98, em creches, por dependência administrativa – Brasil e Regiões – 1998

| Brasil e Regiões | Matrícula por dependência administrativa | | | | Total |
|------------------|--|----------|-----------|------------|---------|
| | Federal | Estadual | Municipal | Particular | |
| Brasil | 187 | 11.585 | 246.676 | 123.356 | 381.804 |
| Norte | 60 | 1.577 | 16.560 | 5.710 | 23.907 |
| Nordeste | - | 6.399 | 80.550 | 30.757 | 117.706 |
| Sudeste | 17 | 609 | 91.997 | 56.611 | 149.234 |
| Sul | 110 | 1.171 | 48.938 | 18.304 | 68.523 |
| Centro-Oeste | - | 1.829 | 8.631 | 11.974 | 22.434 |

Fonte: MEC/ INEP/SEEC

Nota: O Censo Escolar não inclui os estabelecimentos que oferecem exclusivamente creche.

À exceção do ensino superior, é nessa faixa etária que se nota, efetivamente, a maior participação do setor privado, evidenciando as carências do atendimento público e o importante papel desempenhado pelas ONGs, sobre as quais, entretanto, não há dados quantitativos disponíveis, pois sua contribuição é englobada na categoria de estabelecimentos particulares. Verifica-se, também, um percentual ligeiramente mais alto de crianças do sexo masculino, ao contrário do que ocorre com os demais níveis de ensino, e que se explica pela porcentagem maior de meninos, nesta faixa etária.

A Contagem da População realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1996, fornece dados complementares. Sabe-se, agora, que, dos 12 milhões de crianças de 0 a 3 anos, pouco mais de 900 mil freqüentavam creches. Isto é mais do que o dobro do registrado no Censo Escolar, o que representa uma taxa líquida de 7,6% dessa faixa etária. Obviamente, o atendimento está muito aquém da demanda existente.

Mesmo considerando o número bem mais elevado de crianças revelado pela contagem do IBGE, não há dúvida de que a disponibilidade de creches é muito reduzida. Por outro lado, a transferência das creches para o setor educacional, sem a conseqüente absorção dos recursos que eram investidos pelo sistema público de assistência social, pode tornar muito difícil a necessária expansão do atendimento.

2.2 Pré-escolas

Em um país marcado por profundas desigualdades econômicas e culturais, a pré-escola, voltada ao atendimento das crianças na faixa etária de 4 a 6 anos, constitui um instrumento precioso para uma educação básica satisfatória. Ela é particularmente importante para as crianças cujos pais não foram escolarizados e que não possuem, por esta razão, uma familiaridade com a cultura letrada e numérica, o que engloba grande parte do contingente que tem ingressado no ensino fundamental, nas últimas décadas. O esforço feito nesta área foi muito grande, como mostra a Tabela 16 sobre a evolução das matrículas, no Brasil e nas regiões. Observa-se que, no caso da pré-escola, as disparidades regionais são bem menores que nos demais níveis de ensino, acompanhando de perto a variação demográfica regional.

Tabela 16 – Evolução da matrícula inicial na pré-escola – Brasil e Regiões – 1987-1998

| Ano | Brasil | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
|------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|--------------|
| 1987 | 3.296.010 | 177.996 | 1.070.943 | 1.431.219 | 414.055 | 201.797 |
| 1988 | 3.375.834 | 177.355 | 1.138.299 | 1.412.356 | 445.063 | 202.761 |
| 1991 | 3.628.285 | 213.802 | 1.303.225 | 1.482.446 | 452.374 | 176.438 |
| 1993 | 4.196.419 | 410.691 | 1.500.634 | 1.610.400 | 466.644 | 208.050 |
| 1996 | 4.270.376 | 325.416 | 1.470.151 | 1.729.933 | 504.914 | 239.962 |
| 1997 | 4.292.208 | 325.400 | 1.407.013 | 1.840.383 | 493.218 | 226.194 |
| 1998 | 4.111.120 | 299.009 | 1.283.513 | 1.821.062 | 493.268 | 214.268 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

A evolução do atendimento das crianças na pré-escola produziu um resultado bem mais satisfatório do que nas creches. A taxa bruta de matrícula, calculada com base no Censo Populacional de 1991 e na contagem de População de 1996, revela resultados apresentados na Tabela 17.

Tabela 17 –Taxa de Escolarização Bruta da pré-escola– Brasil – 1991 - 1996

| Ano | População na faixa etária de 4 a 6 anos | Matrícula inicial na pré-escola | Taxa de escolarização bruta na pré-escola (%) |
|------|---|---------------------------------|---|
| 1991 | 10.254.716 | 3.628.285 | 35,38 |
| 1996 | 9.539.656 | 4.270.376 | 44,76 |

Fonte: Censo Populacional de 1991 - IBGE; Contagem Populacional 1996 - IBGE; MEC/INEP/SEEC.

Os dados da Tabela 16 contêm, entretanto, um elemento preocupante, que foi o declínio do número de matrículas, ocorrido entre 1997 e 1998. A explicação para o fato deve ser buscada nas conseqüências da implantação do Fundef. Como o Fundo distribui recursos para Estados e municípios, de acordo com o número de crianças matriculadas no ensino fundamental, houve uma tendência nacional para retirar das creches e das pré-escolas as crianças de 6 anos e mais, matriculando-as no nível seguinte. O grande aumento das matrículas no ensino fundamental provavelmente se deve, em parte, a esta transferência. O mesmo ocorreu com as classes de alfabetização, que serão analisadas na seção seguinte.

Por outro lado, há também um aspecto negativo nesta evolução: o próprio fato de o Fundef incentivar a ampliação do ensino fundamental, garantindo recursos vinculados, parece ter desestimulado os municípios, principais responsáveis pela pré-escola, a continuarem a investir neste nível de ensino. Isto é particularmente verdadeiro para os municípios que não

cumpriam a determinação constitucional de investimento no ensino fundamental e aplicavam a maior parte dos recursos destinados à educação na manutenção de creches e pré-escolas. Esses municípios perderam recursos, na redistribuição do Fundef, e estão dedicando maior atenção ao ensino fundamental, como forma de recuperá-los.

Nesse sentido, o crescimento negativo das matrículas constitui um ajuste doloroso, mas necessário, na divisão de recursos entre os diferentes níveis de ensino, e não implicam uma diminuição de atendimento das faixas etárias consideradas.

Os dados da Tabela 17, relativos à distribuição das crianças na pré-escola por faixa etária, indicam a distorção idade/série e sua gradual correção ao longo do tempo. Revelam, também, que ainda havia, em 1996, uma razoável parcela de crianças com 7 anos de idade ou mais, na pré-escola. Era um indício de que, nos anos seguintes, ocorreria – como de fato ocorreu – uma redução das matrículas nesse nível de ensino, atingindo as crianças de mais idade, que passaram a integrar o ensino fundamental. Para a política educacional, trata-se de um desafio no sentido de recuperar a taxa bruta de atendimento anterior e de estimular um crescimento posterior.

No caso da pré-escola, os indicadores demonstram uma melhor distribuição das matrículas entre zona rural e urbana do que aquela que ocorre nos demais níveis de ensino. De fato, embora a porcentagem de matrículas na zona rural seja muito menor do que a da zona urbana, e tenha declinado a partir de 1996, é preciso considerar a contínua redução da população rural, em todo este período. Entre 1991 e 1996, anos nos quais o Ministério da Educação contou com dados do IBGE, a participação relativa da população rural decresceu de 24,4% para 21,6%. No mesmo período, porém, as matrículas nos dois níveis aumentaram 25,6%, expansão maior do que a verificada entre as crianças da zona urbana, de 16,4% (Tabela 18).

Tabela 18 – Evolução da matrícula inicial na pré-escola por localização – Brasil - 1987-1998

| Ano | Total Geral | Localização | | | |
|-------|-------------|-------------|------|---------|------|
| | | Urbana | % | Rural | % |
| 1987* | 3.296.010 | 2.918.724 | 88,6 | 375.130 | 11,4 |
| 1988 | 3.375.834 | 2.944.690 | 87,2 | 431.144 | 12,8 |
| 1991 | 3.628.285 | 3.112.857 | 85,8 | 515.428 | 14,2 |
| 1993 | 4.196.419 | 3.453.326 | 82,3 | 743.093 | 17,7 |
| 1996 | 4.270.376 | 3.623.025 | 84,8 | 647.351 | 15,2 |
| 1997 | 4.292.208 | 3.624.515 | 84,4 | 667.693 | 15,6 |
| 1998 | 4.111.120 | 3.526.359 | 85,8 | 584.761 | 14,2 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

* Incluindo 2.156 matrículas não discriminadas por dependência administrativa.

Na Tabela 19, pode-se ainda constatar que, apesar de uma ligeira preponderância de crianças do sexo masculino na pré-escola, a equidade por gênero está praticamente assegurada, em todas as regiões do País.

Tabela 19 – Matrícula na pré-escola, por sexo – Brasil e regiões - 1998

| Brasil e Regiões | Matrícula por Sexo | | Matrícula Total |
|------------------|--------------------|-----------|-----------------|
| | Masculino | Feminino | |
| Brasil | 2.076.175 | 2.034.945 | 4.111.120 |
| Norte | 150.383 | 148.626 | 299.009 |
| Nordeste | 644.330 | 639.183 | 1.283.513 |
| Sudeste | 921.906 | 899.156 | 1.821.062 |
| Sul | 250.816 | 242.452 | 493.268 |
| Centro-Oeste | 108.740 | 105.528 | 214.268 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Em termos de dependência administrativa, as Tabelas 20 e 21 mostram que a pré-escola é, basicamente, municipal. Entre 1988 e 1998, a participação dos municípios aumentou de 41,89% para 66,30%. Na esfera estadual, ao contrário, houve uma queda de 26,42% para 9,64%. Esta municipalização crescente, como no caso das creches e das classes de alfabetização, decorre da legislação que atribui aos municípios a responsabilidade pela educação infantil. Tanto aí quanto no ensino fundamental, a participação da União é residual, devido à própria estrutura descentralizada do sistema de ensino.

Embora a municipalização tenha um sentido positivo, indicando a tendência geral do sistema de se adaptar às recentes normas legais, é preciso reconhecer que o governo federal ausentou-se mais do que devia da área de pré-escolas, que conta com poucos estímulos e poucos recursos do poder central.

Houve, entretanto, uma iniciativa federal importante, em 1998, que foi a elaboração de referenciais curriculares para a educação infantil. Trata-se de uma contribuição muito positiva para adequar melhor esses estabelecimentos às reais necessidades da população de baixa renda e torná-los mais eficazes, na promoção do desenvolvimento de habilidades e de competências por parte dessas crianças.

Tabela 20 – Matrícula inicial por dependência administrativa na pré-escola – Brasil – 1987/1999

| Ano | Total | Dependência administrativa | | | | | | | |
|-------|-----------|----------------------------|------|----------|-------|-----------|-------|------------|-------|
| | | Federal | % | Estadual | % | Municipal | % | Particular | % |
| 1987* | 3.296.010 | 29.068 | 0,88 | 852.568 | 25,87 | 1.290.446 | 39,15 | 1.121.781 | 34,03 |
| 1988 | 3.375.834 | 28.415 | 0,84 | 891.924 | 26,42 | 1.414.201 | 41,89 | 1.041.294 | 30,85 |
| 1991 | 3.628.285 | 15.058 | 0,42 | 872.730 | 24,05 | 1.711.032 | 47,16 | 1.029.465 | 28,37 |
| 1993 | 4.196.419 | 7.228 | 0,17 | 967.323 | 23,05 | 2.203.569 | 52,51 | 1.018.299 | 24,27 |
| 1996 | 4.270.376 | 2.477 | 0,06 | 759.187 | 17,78 | 2.489.225 | 58,29 | 1.019.487 | 23,87 |
| 1997 | 4.292.208 | 2.025 | 0,05 | 606.858 | 14,14 | 2.695.893 | 62,81 | 987.432 | 23,01 |
| 1998 | 4.111.120 | 1.380 | 0,03 | 396.361 | 9,64 | 2.725.755 | 66,30 | 987.624 | 24,02 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

* Incluindo 2.147 matrículas não discriminadas por dependência administrativa.

Tabela 21 – Matrícula na pré-escola por dependência administrativa – Brasil e Regiões – 1997/1998

| Ano | Brasil e Regiões | Dependência administrativa | | | | |
|------|------------------|----------------------------|---------|----------|-----------|------------|
| | | Total | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
| 1997 | Brasil | 4.292.208 | 2.025 | 606.858 | 2.695.893 | 987.432 |
| | Norte | 325.400 | 534 | 127.159 | 144.782 | 52.925 |
| | Nordeste | 1.407.013 | 641 | 210.198 | 820.702 | 375.472 |
| | Sudeste | 1.840.383 | 196 | 86.845 | 1.378.625 | 374.717 |
| | Sul | 493.218 | 614 | 104.768 | 276.558 | 111.278 |
| | Centro-Oeste | 226.194 | 40 | 77.888 | 75.226 | 73.040 |
| 1998 | Brasil | 4.111.120 | 1.380 | 396.361 | 2.725.755 | 987.624 |
| | Norte | 299.009 | 549 | 87.716 | 161.642 | 49.102 |
| | Nordeste | 1.283.513 | 259 | 119.510 | 789.499 | 374.245 |
| | Sudeste | 1.821.062 | 219 | 52.017 | 1.389.755 | 379.071 |
| | Sul | 493.268 | 353 | 83.551 | 296.373 | 112.991 |
| | Centro-Oeste | 214.268 | - | 53.567 | 88.486 | 72.215 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Em relação à formação do docente da pré-escola, a Tabela 22 indica que, em 1998, um número considerável não possuía a qualificação mínima exigida, que é o ensino médio completo. Cerca de 66,6% dos professores cumpriam esse requisito, enquanto apenas 20% tinham diploma de nível superior, mais que o mínimo preconizado.

Tabela 22 – Pré-escola – função docente por grau de formação – Brasil 1991-1998

| Ano | Grau de Formação | | | | Total |
|--------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------|----------------------|---------|
| | Fundamenta I incompleto | Fundamental completo | Médio completo | Superior completo | |
| 1991 | | | | | |
| Valor Absoluto | 9.734 | 21.851 | 106.846 | 28.489 | 166.920 |
| % | 5,8 | 13,1 | 64 | 17,1 | 100,0 |
| 1996 | | | | | |
| Valor Absoluto | 16.198 | 19.069 | 144.189 | 40.061 | 219.517 |
| % | 7,4 | 8,7 | 65,7 | 18,2 | 100,0 |
| 1998 | | | | | |
| Valor Absoluto | 13.474 | 15.984 | 146.205 | 43.930 | 219.593 |
| % | 6,1 | 7,3 | 66,6 | 20,0 | 100,0 |
| Crescimento %91/98 | 38,4 | -26,9 | 36,8 | 54,2 | 31,6 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Para atender à exigência de qualificação mínima correspondente ao ensino médio completo, é necessário formar em serviço ou substituir 29.458 professores, que representam 13,4% do corpo docente, o que já constitui tarefa de grandes proporções. Entretanto, a nova LDB determina que, até 2007, todos os docentes deverão ter formação em nível superior. Para cumpri-la, seria preciso requalificar 80% do corpo docente da pré-escola, o que é praticamente impossível, em prazo tão curto.

2.3 Classes de Alfabetização

A dificuldade de oferecer ensino regular de pré-escola para todas as crianças levou muitos Estados e municípios a criarem classes de alfabetização, que deveriam anteceder e facilitar o ingresso no ensino fundamental obrigatório.

As classes de alfabetização apresentaram, entretanto, inúmeros problemas. Em primeiro lugar, retardaram o ingresso no ensino fundamental, uma vez que tenderam a admitir e reter muitas crianças de 7 anos de idade e mais. Outro problema sério, que está levando à revisão desta prática, é que essas classes empregaram, majoritariamente, pessoal pouco qualificado e com baixa capacidade de alfabetizar as crianças de forma adequada.

A Tabela 23 indica o grau de qualificação do corpo docente e a Tabela 24 comprova sua inadequação à tarefa de alfabetização. De fato, o corpo docente dessas classes é muito menos qualificado do que aquele da pré-escola, que atende a crianças de menor idade.

**Tabela 23 – Classe de Alfabetização – função docente por grau de formação
– Brasil – 1991-1998**

| Ano | Grau de formação | | | | Total |
|----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------|-----------------|--------|
| | Ensino Fundamental Incompleto | Ensino Fundamental Completo | Ensino médio | Ensino superior | |
| 1991 | | | | | |
| Valor Absoluto | 12.164 | 8.130 | 65.628 | 3.369 | 89.291 |
| % | 13,6 | 9,1 | 73,5 | 3,8 | 100,0 |
| 1996 | | | | | |
| Valor Absoluto | 19.758 | 11.412 | 39.865 | 4.514 | 75.549 |
| % | 26,2 | 15,1 | 52,8 | 6,0 | 100,0 |
| 1998 | | | | | |
| Valor Absoluto | 7.107 | 6.059 | 28.743 | 4.217 | 46.126 |
| % | 15,4 | 13,1 | 62,3 | 9,1 | 100,0 |
| Crescimento % 91/98 | -41,6 | -25,5 | -56,2 | 25,2 | -48,3 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Tabela 24 – Comparação do grau de qualificação do corpo docente das Classes de Alfabetização e da pré-escola em % - 1998

| Nível de Ensino | Grau de Formação (%) | | |
|-------------------------|--|--------------|-----------------|
| | Ensino Fundamental Incompleto/Completo | Ensino Médio | Ensino Superior |
| Pré-escola | 13,4 | 66,6 | 20,0 |
| Classe de Alfabetização | 28,5 | 62,3 | 9,1 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Em virtude destes problemas, houve uma tendência, a partir de 1993, para a desativação das classes de alfabetização e inclusão das crianças de 7 anos diretamente no ensino fundamental. Esta tendência foi fortalecida depois que o Fundef estimulou a matrícula direta no ensino fundamental das crianças de 7 anos. Nota-se, de fato, uma queda muito acentuada das matrículas entre 1996 e 1998. As classes de alfabetização devem ser extintas, com a incorporação definitiva de todas as crianças de 7 anos ou mais no ensino fundamental. A evolução das matrículas indicadas na Tabela 25 comprova esta tendência. Mas também, neste caso, como está ocorrendo com a pré-escola, observa-se

antes um ajustamento do sistema, estimulado pelo Fundef, do que uma diminuição de oferta de atendimento escolar para esta faixa da população.

Tabela 25 – Classe de Alfabetização – Evolução da matrícula inicial por faixa etária – Brasil – 1987-1998

| Ano | Total | Menos de 6 anos (%) | 6 a 7 anos (%) | Mais de 7 anos (%) |
|------------|--------------|----------------------------|-----------------------|---------------------------|
| 1988 | 1.350.757 | 7,7 | 51,5 | 40,7 |
| 1991 | 1.655.609 | 7,5 | 49,5 | 43,0 |
| 1993 | 1.584.147 | 7,6 | 53,4 | 39,0 |
| 1996 | 1.443.927 | 5,9 | 55,7 | 38,4 |
| 1998 | 806.288 | 11,5 | 76,3 | 12,2 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: A idade foi obtida a partir do ano de nascimento informado no Censo Escolar, isto é, foi considerada a idade que o aluno completou em 1998.

Mesmo com estas deficiências, as classes de alfabetização ofereceram mais uma oportunidade educacional relevante para uma parcela importante das crianças que não haviam ingressado no ensino fundamental, especialmente nas zonas rurais e na regiões de maiores deficiências educacionais.

Por fim, a Tabela 26 indica a evolução das matrículas e sua distribuição entre zona urbana e rural, mostrando que esta iniciativa desempenhou um papel importante, embora hoje já superado, no atendimento da população rural.

Tabela 26 – Classe de Alfabetização – Evolução da matrícula inicial por localização Brasil – 1988-1998

| Ano | Total Geral | Localização | | | |
|------------|--------------------|--------------------|----------|--------------|----------|
| | | Urbana | % | Rural | % |
| 1988 | 1.350.757 | 761.313 | 56,4 | 589.444 | 43,6 |
| 1991 | 1.655.609 | 931.454 | 56,3 | 724.155 | 43,7 |
| 1993 | 1.584.147 | 927.385 | 58,5 | 656.762 | 41,5 |
| 1996 | 1.443.927 | 811.003 | 56,2 | 632.924 | 43,8 |
| 1997 | 1.426.694 | 860.595 | 60,3 | 566.099 | 39,7 |
| 1998 | 806.288 | 579.393 | 71,9 | 226.895 | 28,1 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

3. Ensino Fundamental

3.1 Principais indicadores

Entre todos os níveis de ensino, é no fundamental que os avanços têm sido mais constantes e continuados, o que se traduz no grande crescimento do número de matrículas, conforme pode ser verificado na Tabela 27. Em apenas 9 anos, entre 1991 e 1999, houve um aumento de 6 milhões e 500 mil alunos ou 22,3% na matrícula.

**Tabela 27 – Matrícula no ensino fundamental e taxas de crescimento
Brasil – 1970-1998 (mil)**

| Ano | Total | Cresc.% |
|---------------------|--------------|----------------|
| 1970 | 15.892 | - |
| 1980 | 22.598 | 42,2 |
| 1991 | 29.204 | 29,2 |
| 1998 | 35.793 | 22,3 |
| Crescimento % 70/98 | | 125,2 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

As políticas de universalização do atendimento no ensino fundamental, adotadas em colaboração pelos três níveis de governo, produziram resultados muito positivos, na atual década. De 1991 a 1998, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86% para 95%. Com isso, foi antecipada e superada a meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa elevar para 94%, pelo menos, a cobertura da população em idade escolar até 2003. As taxas de escolarização bruta, por outro lado, aumentaram de 106% para 128%, no mesmo período (Tabela 28).

Deve-se observar que as taxas de escolarização líquida são inferiores à taxa de atendimento da faixa etária de 7 a 14 anos, porque muitas crianças de 7 anos e mais ainda estão matriculadas na pré-escola e, especialmente, nas classes de alfabetização. Como já foi salientado, o novo sistema de financiamento criado pelo Fundef estimula a correção desta distorção, pois incentiva o ingresso mais precoce no ensino fundamental.

Tabela 28 – Ensino fundamental – taxas de escolarização bruta e líquida – Brasil – 1970/1998

| Ano | Bruta (%) | Líquida (%) |
|------------|------------------|--------------------|
| 1970 | 81 | 67 |
| 1980 | 98 | 80 |
| 1991 | 106 | 86 |
| 1994 | 114 | 89 |
| 1996 | 116 | 91 |
| 1997 | 119 | 93 |
| 1998 | 128 | 95 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: *Dados preliminares do Censo/1999.

Tabela 29 – Taxa de escolarização líquida no ensino fundamental – Brasil e Regiões – 1996-1998

| Brasil e Regiões | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Brasil | 90,5 | 93,0 | 95,3 |
| Norte | 86,1 | 89,3 | 90,4 |
| Nordeste | 84,3 | 89,1 | 90,0 |
| Sudeste | 94,7 | 95,9 | 97,4 |
| Sul | 94,7 | 96,1 | 96,2 |
| Centro-Oeste | 94,6 | 94,4 | 93,9 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

IBGE - Contagem da População – 1996

Nota: Dados estimados por Carlos Américo Pacheco (NESUR/IE/Unicamp) e José Marcos Cunha (NEPO/Unicamp).

O monitoramento permanente do sistema educacional, realizado por meio do levantamento anual do Censo Escolar, tem mostrado que a capacidade de atendimento das redes de ensino já é suficiente para assegurar vaga a todas as crianças de 7 a 14 anos e cobrir a grande maioria da faixa etária de 15 a 17 anos. O problema atual do ensino fundamental não se situa tanto em termos de acesso, mas sobretudo dos fatores extra e intracurriculares, que dificultam a permanência na escola e a progressão escolar. Esta afirmativa é corroborada pelos resultados do controle de qualidade das informações do Censo Escolar de 1997, que apontaram taxas de abandono extremamente elevadas, chegando a 20%, em algumas regiões.

De fato, a análise dos indicadores construídos a partir dos censos escolares permite diagnosticar os principais problemas a serem enfrentados: a repetência, da qual decorrem a defasagem entre idade e série, o inchaço das matrículas e a evasão escolar; as diferenças regionais; e a formação deficiente dos professores. Estas questões estão intimamente associadas, mas serão comentadas separadamente.

A taxa de escolarização bruta e seu desdobramento por região já apontam a gravidade de dois dos três problemas detectados. Seu patamar atual, de 128%, indica que uma proporção muito significativa dos alunos apresenta acentuada distorção idade/série, ou seja, tem idade cronológica superior à coorte correspondente a cada série. Este fenômeno possui duas causas principais: a primeira é o já mencionado ingresso tardio, depois dos 7 anos de idade, que ocorre com maior frequência na população rural; o segundo, mais importante, é a repetência, responsável pela evasão escolar e pelo inchaço de matrículas que se verifica, hoje, nas redes de ensino fundamental. A repetência revela, ainda, o grau de ineficiência do sistema educacional brasileiro, pois os alunos levam, em média, cerca de 10 anos para completar as oito séries da escolarização obrigatória.

A distorção idade/série causada pela repetência tem, pelo menos, duas outras conseqüências muito graves: a primeira delas refere-se ao impacto sobre os sistemas de ensino, que têm seus custos aumentados em cerca de 30%; a segunda recai diretamente sobre os alunos com atraso no percurso escolar, afetando a sua auto-estima e o seu rendimento, o que é comprovado pelos resultados das avaliações mais recentes realizadas pelo INEP. As provas aplicadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e pela Avaliação dos Concluintes do Ensino Médio (ACEM) revelaram que o desempenho dos alunos tende a piorar à medida que aumenta a distorção idade/série.

A Tabela 30 indica a matrícula no ensino fundamental por idade, mostrando o grande número de alunos maiores de 14 anos que ainda está cursando este nível.

Tabela 30 – Matrícula no ensino fundamental por faixa etária – Brasil e Regiões – 1998

| Unidade de Federação | Matrícula por faixa etária | | | | | | | | | |
|----------------------|----------------------------|-------|-----------------|-----|----------------|------|-----------------|------|-----------------|-----|
| | Total | | Menos de 7 anos | | De 7 a 14 anos | | De 15 a 19 anos | | Mais de 19 anos | |
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Brasil | 35.792.554 | 100,0 | 449.279 | 1,3 | 26.870.018 | 75,1 | 7.097.448 | 19,8 | 1.375.809 | 3,8 |
| Norte | 3.207.880 | 100,0 | 36.561 | 1,1 | 2.377.054 | 74,1 | 664.080 | 20,7 | 130.185 | 4,1 |
| Nordeste | 12.210.131 | 100,0 | 182.830 | 1,5 | 8.407.429 | 68,9 | 2.918.530 | 23,9 | 701.342 | 5,7 |
| Sudeste | 13.249.814 | 100,0 | 71.441 | 0,5 | 10.431.785 | 78,7 | 2.369.062 | 17,9 | 377.526 | 2,8 |
| Sul | 4.558.892 | 100,0 | 117.483 | 2,6 | 3.777.447 | 82,9 | 614.192 | 13,5 | 49.770 | 1,1 |
| Centro-Oeste | 2.565.837 | 100,0 | 40.964 | 1,6 | 1.876.303 | 73,1 | 531.584 | 20,7 | 116.986 | 4,6 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Em termos da relação idade/série, a revelação surpreendente é a de que a porcentagem dos alunos com mais de 14 anos de idade, matriculados no ensino fundamental, aumentou substancialmente, entre 1991 e 1998. Este porcentual, que vinha se mantendo em torno de 15,5%, atingiu 16,3%, em 1991, e 23,6%, em 1998. Há uma aparente contradição com as tendências indicadas nas análises anteriores. A resposta provável é a de que houve um movimento de reingresso de alunos que haviam se evadido no decorrer do curso. Neste caso, o aumento do número de alunos com mais de 14 anos constitui um fato auspicioso, que denota o empenho dos evadidos em retornar para completar a escolaridade obrigatória.

Entretanto, apesar de o problema continuar a ser grave, houve uma evolução bastante positiva nos indicadores de fluxo, com a taxa de distorção idade/série caindo de 64,1%, em 1991, para 46,6%, em 1998, como se verifica pela Tabela 31. A redução foi mais acentuada nas séries iniciais, tendência que certamente está associada à iniciativa de muitos sistemas de ensino de implantar o ciclo básico, eliminando dessa forma o problema da reprovação. Esta política ainda não produziu efeito sobre as séries finais, que continuam exibindo taxas históricas de distorção mais elevadas, especialmente a 5ª série (54,3%).

Os altos índices de repetência na 5ª série decorrem, também, de uma outra característica do sistema educacional brasileiro. A criação do ensino fundamental de oito séries não se deu pela integração, mas pela justaposição de dois níveis de ensino anteriores, que eram e continuam a ser bastante diferenciados: a antiga escola primária, de classes unidocentes, e o antigo ginásio, dividido em disciplinas ministradas por professores diferentes. Esta diversidade na organização pedagógica e curricular entre os dois níveis do ensino fundamental causa dificuldades de adaptação, na 5ª série, que se refletem no aumento do índice de repetência.

Do ponto de vista regional, observa-se que os problemas mais graves da distorção idade/série se concentram nas Regiões Nordeste e Norte, que apresentam as piores taxas, de 64,1% e 61,3%, respectivamente. (Tabelas 31) O contraste fica mais pronunciado quando essas taxas são comparadas ao índice de distorção idade/série da Região Sul, o menor do País (25,8%).

Tabela 31 – Ensino fundamental – taxa de distorção idade/série – Brasil e Regiões – 1982-1998

| Região/Ano | Séries (%) | | | | | | | |
|---------------------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Total | 1ª série | 2ª série | 3ª série | 4ª série | 5ª série | 6ª série | 7ª série |
| Brasil | | | | | | | | |
| 1982 | 76,2 | 71,9 | 76,5 | 77,2 | 76,6 | 80,4 | 80,2 | 79,8 |
| 1991 | 64,1 | 59,5 | 62,6 | 63,3 | 62,7 | 70,2 | 68,6 | 67,4 |
| 1996 | 47,0 | 40,0 | 44,1 | 46,4 | 46,6 | 55,6 | 53,2 | 49,2 |
| 1998 | 46,6 | 38,2 | 43,9 | 44,5 | 45,7 | 54,3 | 52,5 | 52,0 |
| Norte | | | | | | | | |
| 1982 | 84,4 | 78,2 | 87,3 | 88,3 | 87,9 | 90,2 | 90,0 | 90,0 |
| 1991 | 79,0 | 72,5 | 81,0 | 81,6 | 81,4 | 84,3 | 83,1 | 81,8 |
| 1996 | 62,3 | 54,7 | 63,1 | 65,0 | 64,9 | 69,1 | 67,5 | 60,7 |
| 1998 | 61,3 | 51,2 | 62,3 | 64,5 | 64,9 | 69,7 | 67,4 | 65,7 |
| Nordeste | | | | | | | | |
| 1982 | 85,1 | 80,9 | 87,0 | 87,8 | 87,6 | 89,7 | 89,2 | 88,9 |
| 1991 | 80,6 | 75,7 | 82,9 | 82,6 | 81,6 | 84,5 | 82,9 | 82,6 |
| 1996 | 65,7 | 58,4 | 66,9 | 68,0 | 67,3 | 72,8 | 70,2 | 67,1 |
| 1998 | 64,1 | 54,1 | 65,0 | 67,7 | 66,2 | 72,2 | 69,2 | 70,2 |
| Sudeste | | | | | | | | |
| 1982 | 69,8 | 61,0 | 68,9 | 70,7 | 70,5 | 76,2 | 76,2 | 75,7 |
| 1991 | 54,7 | 39,6 | 49,0 | 53,8 | 54,1 | 64,5 | 63,5 | 61,6 |
| 1996 | 34,8 | 16,7 | 26,5 | 32,1 | 34,4 | 47,4 | 46,1 | 42,9 |
| 1998 | 34,2 | 14,7 | 22,6 | 25,6 | 34,3 | 43,9 | 45,5 | 45,4 |
| Sul | | | | | | | | |
| 1982 | 70,5 | 64,3 | 70,1 | 71,1 | 71,7 | 74,2 | 74,8 | 74,3 |
| 1991 | 43,8 | 33,3 | 38,1 | 40,0 | 44,3 | 52,5 | 53,0 | 52,6 |
| 1996 | 27,2 | 12,8 | 20,0 | 23,8 | 26,7 | 38,2 | 38,1 | 34,7 |
| 1998 | 25,8 | 10,5 | 17,6 | 21,4 | 24,0 | 35,8 | 33,1 | 32,2 |
| Centro-Oeste | | | | | | | | |
| 1982 | 80,8 | 73,7 | 80,8 | 82,9 | 83,0 | 86,6 | 86,0 | 86,3 |
| 1991 | 65,9 | 55,0 | 63,1 | 65,0 | 65,5 | 73,9 | 72,9 | 72,1 |
| 1996 | 47,1 | 30,0 | 40,0 | 44,9 | 47,4 | 60,6 | 58,9 | 55,6 |
| 1998 | 45,5 | 25,1 | 36,3 | 42,2 | 43,4 | 56,7 | 58,0 | 57,5 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Nota: Deve-se considerar a idade recomendada para cada série/nível de ensino, ou seja, 7 anos para 1ª série do Ensino Fundamental, 8 anos para 2ª série e, assim, sucessivamente.

Paralelamente ao aspecto positivo representado pelo declínio da taxa de distorção idade/série, observa-se uma evolução também positiva dos principais indicadores de fluxo. Obviamente, estes ganhos em termos de melhoria do fluxo escolar deverão ser ampliados mediante o reforço de políticas para a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência dos sistemas de ensino (Tabela 32).

Tabela 32 – Ensino fundamental – taxas agregadas de transição – Brasil – 1981 - 1997

| Ano | Promoção (%) | Repetência (%) | Evasão (%) |
|------------|---------------------|-----------------------|-------------------|
| 1981 | 58 | 36 | 6 |
| 1985 | 58 | 36 | 6 |
| 1990 | 60 | 34 | 6 |
| 1995 | 65 | 30 | 5 |
| 1997 | 73 | 23 | 4 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Os programas de aceleração da aprendizagem que estão sendo implantados nas diversas regiões orientam-se nesta direção (Tabela 33). Consistem na criação de classes especiais, com atendimento pedagógico adequado, para os alunos que apresentam distorção idade/série de dois anos ou mais, de forma a permitir que completem, em prazo reduzido, a aprendizagem necessária para serem integrados em classes mais adiantadas, adequadas à sua idade.

Tabela 33 – Matrícula em classes de aceleração no ensino fundamental – Brasil e Regiões – 1998

| Brasil e Regiões | Matrículas em Classe de Aceleração | |
|-------------------------|---|--------------|
| | Total Geral | Rural |
| Brasil | 1.189.998 | 64.031 |
| Norte | 29.454 | 2.890 |
| Nordeste | 411.719 | 33.380 |
| Sudeste | 56.964 | 18.157 |
| Sul | 153.789 | 7.142 |
| Centro-Oeste | 31.072 | 2.462 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Infelizmente, o programa das classes de aceleração é difícil de ser implantado na zona rural, cujas escolas são, freqüentemente, unidocentes, abrangem apenas as séries iniciais, funcionam em prédios muito pequenos e abrigam poucos alunos. Para esta população, criou-se outro programa, em 1998, chamado Escola Ativa, no contexto das atividades do Fundescola.

Nota-se, também, que o Nordeste, onde a defasagem idade/série é maior, está sendo privilegiado com um número de matrículas bem acima de sua população relativa, o que se deve aos recursos especialmente destinados à região pelo governo federal, por intermédio do Projeto Nordeste. Este programa de classes de aceleração constitui, portanto, uma iniciativa

muito importante para corrigir as desigualdades regionais e aumentar a equidade e a eficácia do conjunto do sistema.

A evolução positiva das taxas de transição, sustentada pela queda sistemática das taxas de repetência e evasão e pelo crescimento da taxa de promoção, tem proporcionado um substancial incremento do número de concluintes, no ensino fundamental. Este crescimento foi de 34,4%, nos últimos quatro anos, enquanto a matrícula aumentou, apenas, 12,2%, no mesmo período. Esta tendência deverá manter-se nos próximos anos, impulsionando a demanda e, conseqüentemente, o crescimento das matrículas do ensino médio, que já está ocorrendo.

A melhoria do desempenho no ensino fundamental pode ser medida, ainda, pelo aumento da taxa de conclusão esperada. Em 1994, apenas 55% dos alunos matriculados no ensino fundamental tinham expectativa de concluí-lo, proporção que subiu para 65%, em 1997. Simultaneamente, vem diminuindo o tempo médio de conclusão das suas oito séries que, como foi dito, é de cerca de 10 anos. São evidentes, portanto, os ganhos de eficiência dos sistemas de ensino, embora persistam profundos desníveis regionais.

O desenvolvimento recente do ensino fundamental apresenta outro indicador positivo: o acelerado crescimento das matrículas de 5ª a 8ª série, em que se dava a maior evasão, que reflete o aumento das taxas de aprovação, nas séries iniciais. Este fenômeno está associado tanto à diminuição da repetência como aos fatores demográficos anteriormente analisados (Tabela 34).

Tabela 34 – Ensino fundamental – matrículas: 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries – Brasil –1995-1998 (em mil)

| Ano | Ensino Fundamental | | |
|------|--------------------|---------------|---------------|
| | Total | 1ª a 4ª série | 5ª a 8ª série |
| 1995 | 32.669 | 20.054 | 12.615 |
| 1996 | 33.131 | 20.027 | 13.104 |
| 1998 | 35.792 | 21.333 | 14.459 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Outra observação que precisa ser feita é que as condições de oferta do ensino fundamental também apresentam disparidades regionais marcantes, em termos de instalações escolares, que dizem respeito à ausência de eletricidade, de água encanada e de facilidades sanitárias adequadas, mais freqüentes nas Regiões Norte e Nordeste. Cabe, no entanto, ressaltar que a precariedade das condições de infra-estrutura ocorre, principalmente, nas escolas rurais, que são mais numerosas nessas regiões, representando 82% do total dos

estabelecimentos de ensino, no Norte, e 73%, no Nordeste. Acolhem, entretanto, apenas 18,6% das matrículas da Região Norte e 32,0% das matrículas da Região Nordeste. O problema deve ser tratado com políticas de nucleação e com ações focalizadas que considerem as características geográficas e sociodemográficas de cada unidade da Federação.

Uma outra condição favorável para o desenvolvimento do ensino fundamental é a relação aluno por docente, que tende a ser baixa (Tabela 35).

Tabela 35 – Ensino fundamental – número médio de alunos por docente e por localização – Brasil – 1975-1998

| Ano | Localização | | |
|------|-------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural |
| 1975 | 21,8 | - | - |
| 1980 | 25,6 | - | - |
| 1985 | 23,8 | 24,0 | 23,3 |
| 1987 | 23,0 | 23,5 | 21,5 |
| 1989 | 22,9 | 23,6 | 20,6 |
| 1991 | 22,5 | 23,4 | 19,4 |
| 1996 | 23,9 | 24,7 | 20,4 |
| 1997 | 24,2 | 24,8 | 21,7 |
| 1998 | 24,9 | 25,9 | 24,0 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

A relação oscilou em torno de 22 alunos por professor, entre 1975 e 1998, com um mínimo de 21,8, em 1975, e um máximo de 25,6, em 1980. A média mais recente, de 1998, é de 24,9 alunos por professor. A variação entre ensino urbano e rural é pequena, sendo a média urbana um pouco mais elevada, o que é normal na situação brasileira de população rural dispersa.

Para obter um maior rendimento do sistema e permitir um aumento salarial dos docentes, o governo está estimulando Estados e municípios a aumentarem esta relação para 27 alunos por professor, no mínimo, com o tamanho médio das classes variando entre 25 e 30 alunos, para as séries iniciais, e entre 30 e 35 alunos, para as séries finais.

O que se pode concluir destes dados é que os problemas centrais do ensino fundamental, embora sérios, estão sendo enfrentados com sucesso. A política educacional recente tem se revelado, portanto, bastante eficaz.

3.2. Qualificação e remuneração dos professores

Os dados analisados anteriormente apontam graves problemas que derivam da qualidade do ensino. A qualificação inadequada dos professores constitui o principal fator que afeta a qualidade do ensino.

No que diz respeito ao ensino fundamental, observa-se uma situação bastante diversa entre o nível de formação dos professores das séries iniciais e das séries finais, especialmente porque as exigências de formação mínima ainda são diferentes: para as séries iniciais (1ª a 4ª série), o mínimo é a habilitação para o magistério em nível médio, ao passo que, para as séries finais (5ª a 8ª série), é necessária a formação em nível superior. (Tabelas 36 e 37)

Tabela 36 – Ensino fundamental – 1ª a 4ª série - número de funções docentes por grau de formação e localização – Brasil e Regiões- 1998

| Brasil e Regiões | Funções Docentes por grau de formação e localização | | | | | | | | |
|------------------|---|---------|-------|---|------|-----------------------|------|--------------------------|------|
| | Localização | Total | | Ensino fundamental incompleto ou completo | | Ensino médio Completo | | Ensino superior completo | |
| | | Nº | (%) | Nº | (%) | Nº | (%) | Nº | (%) |
| Brasil | Total | 798.947 | 100,0 | 94.976 | 11,9 | 531.256 | 66,5 | 172.715 | 21,6 |
| | Rural | 229.660 | 100,0 | 78.396 | 34,1 | 139.949 | 60,9 | 11.315 | 4,9 |
| Norte | Total | 75.627 | 100,0 | 21.22 | 28,1 | 52.118 | 68,9 | 2.287 | 3,0 |
| | Rural | 32.805 | 100,0 | 18.744 | 57,1 | 13.891 | 42,3 | 170 | 0,5 |
| Nordeste | Total | 288.255 | 100,0 | 60.088 | 20,8 | 204.031 | 70,8 | 24.136 | 8,4 |
| | Rural | 123.362 | 100,0 | 50.012 | 40,5 | 71.406 | 57,9 | 1.944 | 1,6 |
| Sudeste | Total | 267.718 | 100,0 | 4.468 | 1,7 | 172.343 | 64,7 | 89.907 | 33,6 |
| | Rural | 38.355 | 100,0 | 2.842 | 7,4 | 30.836 | 80,4 | 4.677 | 12,2 |
| Sul | Total | 113.162 | 100,0 | 4.827 | 4,3 | 68.035 | 60,1 | 40.300 | 35,6 |
| | Rural | 25.765 | 100,0 | 3.501 | 13,6 | 18.412 | 71,5 | 3.852 | 15,0 |
| Centro-Oeste | Total | 54.185 | 100,0 | 4.371 | 8,1 | 33.729 | 62,2 | 16.085 | 29,7 |
| | Rural | 9.373 | 100,0 | 3.297 | 35,2 | 5.404 | 57,7 | 672 | 7,2 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Tabela 37 – Ensino fundamental – 5ª a 8ª número de funções docentes por grau de formação e localização – Brasil e Regiões – 1998

| Brasil e Regiões | Funções docentes por grau de formação e localização | | | | | | | | |
|---------------------|---|---------|-------|---|-----|-----------------------|------|--------------------------|------|
| | Localização | Total | | Ensino fundamental incompleto ou completo | | Ensino médio completo | | Ensino superior completo | |
| | | Nº | (%) | Nº | (%) | Nº | (%) | Nº | (%) |
| Brasil | Total | 661.508 | 100,0 | 6.625 | 1,0 | 153.258 | 23,2 | 501.625 | 75,8 |
| | Rural | 53.430 | 100,0 | 1.594 | 3,0 | 27.477 | 51,4 | 24.359 | 45,6 |
| Norte | Total | 39.105 | 100,0 | 862 | 2,2 | 20.681 | 52,9 | 17.562 | 44,9 |
| | Rural | 5.473 | 100,0 | 395 | 7,2 | 3.998 | 73,0 | 1.080 | 19,7 |
| Nordeste | Total | 156.087 | 100,0 | 3.410 | 2,2 | 69.751 | 44,7 | 82.926 | 53,1 |
| | Rural | 17.659 | 100,0 | 725 | 4,1 | 12.652 | 71,6 | 4.282 | 24,2 |
| Sudeste | Total | 295.155 | 100,0 | 977 | 0,3 | 29.159 | 9,9 | 265.019 | 89,8 |
| | Rural | 11.727 | 100,0 | 54 | 0,5 | 4.434 | 37,8 | 7.239 | 61,7 |
| Sul | Total | 117.312 | 100,0 | 811 | 0,7 | 15.725 | 13,4 | 100.776 | 85,9 |
| | Rural | 14.522 | 100,0 | 245 | 1,7 | 4.109 | 28,3 | 10.168 | 70,0 |
| Centro-Oeste | Total | 53.849 | 100,0 | 565 | 1,0 | 17.942 | 33,3 | 35.342 | 65,6 |
| | Rural | 4.049 | 100,0 | 175 | 4,3 | 2.284 | 56,4 | 1.590 | 39,3 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Notas: 1) O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

2) O mesmo docente do ensino fundamental pode atuar de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª séries.

Comparando-se as Tabelas 36 e 37, nota-se imediatamente que a qualificação dos professores é bem maior nas séries finais do que nas iniciais. Isto se deve à própria estrutura do sistema de ensino, que exige nível de qualificação diversa para a docência nas séries iniciais, como já foi indicado anteriormente.

Nas duas tabelas, nota-se claramente que, tanto para as séries iniciais como para as finais, a qualificação dos professores é muito menor no Norte e no Nordeste, o que está em conformidade com todos os outros indicadores, e reforça a importância de se considerar a questão regional na formulação da política educacional, como já vem sendo feito.

No que se refere às séries iniciais, o problema mais grave e mais urgente é o dos 11,9% de docentes sem a qualificação mínima, que é a habilitação para o magistério de nível

médio, e que somam 94.976 professores. Neste caso também, o percentual de professores sem a formação exigida concentra-se no Norte e no Nordeste, onde atinge, respectivamente, 28,1% e 20,8% do corpo docente. Apesar do número elevado, a tarefa de oferecer e exigir a formação mínima para todos os docentes é viável a curto prazo, podendo ser cumprida pelo esforço conjunto do governo federal, dos Estados e dos municípios. Aliás, o número de docentes sem a formação mínima já vem caindo, substancialmente, nos últimos anos.

É também alentador verificar o crescimento do percentual de docentes com formação superior, que atinge 21,6% no total, indicando uma tendência de aumento da qualificação para além do mínimo exigido. Nas Regiões Sul e Sudeste, este percentual já atinge, respectivamente 35,6% e 33,6% do total de docentes das séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série).

O problema mais sério vai se colocar para o futuro. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – prevê que, até o ano 2007, todos os professores das séries iniciais possuirão formação em nível superior. Isto significará, em relação aos quantitativos atuais, requalificar 78,4% dos professores das quatro séries iniciais do ensino fundamental, índice que chega a 97% no Norte e 91,6% no Nordeste. Esta meta foi incorporada ao Plano Nacional de Educação, em discussão no Congresso Nacional.

No caso das séries finais, a situação se altera. Como a formação em nível superior sempre foi uma exigência legal, o percentual de docentes com esta escolaridade é bem maior: 75,8%. Particularmente grave, entretanto, é, mais uma vez, a situação das Regiões Norte e Nordeste, onde o percentual dos docentes que concluíram pelo menos o ensino médio é de 55,1% e 46,9%, respectivamente. Neste caso, a exigência legal atual coincide com a determinação da LDB e é indispensável que se procure qualificar os professores para que atinjam a formação estipulada até o ano 2007. Isto significa qualificar em serviço ou substituir um contingente de 159.983 professores. A meta é bastante exequível para as duas regiões mais desenvolvidas do País, mas exigirá esforço maior para ser alcançada nas demais.

Para o conjunto do ensino fundamental, pode-se concluir que o Brasil ainda não dispõe de professores habilitados com nível superior em número suficiente para preencher as funções hoje ocupadas por profissionais do magistério que não possuem este grau de formação. Além disso, mesmo que houvesse disponibilidade de recursos humanos qualificados para ingressar no magistério, a regulamentação das carreiras em vigor assegura o direito de estabilidade e de

permanência para o corpo docente atual. Portanto, é necessário definir política específica de formação de professores que contemple a capacitação em serviço, para o que é indispensável a cooperação entre as universidades e os sistemas de ensino. Mesmo assim, dificilmente poderá ser viabilizado, dentro do prazo, o pleno atendimento ao novo perfil de qualificação do magistério definido pela LDB.

Este esforço, no entanto, insere-se dentro de uma política mais global de revalorização do magistério, que passa, necessariamente, pela melhoria salarial e pelo resgate do prestígio social da profissão. Estas condições são indispensáveis para que a carreira volte a ser atraente para os egressos das universidades.

Setor público x setor privado

Com a implantação do Fundef, instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, as redes estaduais e municipais de ensino passaram a dispor de mecanismo para desenvolver uma política de elevação progressiva dos níveis de remuneração dos professores.

A nova sistemática de financiamento do ensino fundamental, regulamentada pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, estabelece que os Estados e os municípios deverão destinar, pelo prazo de dez anos, no mínimo 15% das suas receitas, inclusive provenientes de transferências intergovernamentais, à manutenção e ao desenvolvimento deste nível de ensino, “com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”. A Emenda Constitucional n.º 14 estipulou, ainda, que uma proporção não inferior a 60% dos recursos redistribuídos pelo Fundef será destinada ao pagamento dos salários dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

Os dados do Censo do Professor permitem, pela primeira vez, uma avaliação mais objetiva e abrangente do nível salarial. Propiciam, também, a comparação entre os salários do setor público e os do setor privado – este sempre tendo sido considerado como detentor da remuneração mais elevada.

As tabelas seguintes fornecem o valor médio dos salários em reais, ao câmbio de 1997, quando US\$ 1,00 correspondia, na média, a R\$ 1,20. A Tabela 38 apresenta os dados referentes às series iniciais do ensino fundamental.

Tabela 38 – Ensino fundamental – 1ª a 4ª série média de salário dos docentes (em R\$) por dependência administrativa – Brasil e Regiões – 1997

| Brasil e Regiões | Média de salário dos docentes (R\$) por dependência administrativa | | | | |
|------------------|--|----------|----------|-----------|------------|
| | Total | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
| Brasil | 425,60 | 1.257,32 | 517,84 | 303,51 | 587,74 |
| Norte | 360,77 | 1.308,34 | 462,67 | 226,53 | 499,54 |
| Nordeste | 231,17 | 771,23 | 343,58 | 163,88 | 287,45 |
| Sudeste | 613,97 | 1.380,75 | 618,34 | 537,27 | 774,61 |
| Sul | 460,12 | 962,80 | 512,94 | 397,98 | 678,57 |
| Centro-Oeste | 447,55 | 1.135,90 | 550,97 | 300,85 | 541,11 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Uma revelação importante do Censo do Professor é que a diferença salarial entre os docentes que atuam na rede pública estadual e na rede particular é bem menor do que se imaginava. Essa constatação surpreendeu, uma vez que a pesquisa foi feita nos meses de outubro e novembro de 1997, não captando, portanto, os impactos do Fundef, que passou a vigorar somente a partir de 1º de janeiro de 1998. Em vista disso, é de se esperar que o resultado desta política, marcada por um aumento salarial significativo no setor público, tenha encurtado ainda mais a distância da remuneração encontrada nas escolas privadas.

De fato, uma nova pesquisa, com base nos salários praticados em agosto de 1998, já refletindo o impacto da reforma, mostrou que, na média nacional, considerando-se todos os níveis de formação e todas as jornadas de trabalho, a remuneração do magistério público aumentou 12,9% em relação ao ano anterior. Os ganhos salariais médios foram maiores para os professores das redes municipais de ensino (18,4%). Mas foi na Região Nordeste que se registrou a maior variação salarial nas redes municipais: 49,2%.

Todavia, a despeito desta melhoria, as variações salariais por dependência administrativa ainda são muito acentuadas dentro do setor público, característica agravada pelos profundos desníveis regionais. De fato, os professores que ganham os melhores salários encontram-se na rede pública federal, que representa menos de 1% do total do magistério de ensino fundamental. Explica-se esta diferença pelo fato de que a maior parte do ensino fundamental federal funciona junto às universidades, em escolas experimentais associadas aos departamentos de educação.

Os menores salários foram observados nas redes municipais, cabendo às escolas estaduais uma posição intermediária, bem próxima da média salarial da rede particular. Do

ponto de vista regional, repete-se com os salários do magistério o mesmo quadro de desigualdade observado em relação ao nível de qualificação dos docentes.

Em termos nacionais, o Censo do Professor de 1997 aponta um salário médio de R\$ 425,60, para docentes de 1ª a 4ª série do ensino fundamental. Esta remuneração corresponde ao máximo de 20 aulas semanais, ou 4 horas diárias de trabalho em sala de aula, uma vez que o ensino é ministrado em tempo parcial. Os docentes estão, igualmente, divididos entre aqueles que ganham R\$ 400,00 ou menos (48,2%) e os que se encontram acima deste patamar (48,6%). Desdobrando essas informações por dependência administrativa, temos o seguinte resultado: os professores da rede pública federal recebem, em média, R\$ 1.257,32 mensais; os da rede particular, R\$ 587,74; os da rede pública estadual, R\$ 517,84; e os da rede pública municipal, R\$ 303,51 (Tabela 38).

A variação das faixas salariais dos professores de 5ª a 8ª série do ensino fundamental, por dependência administrativa, segue um padrão muito semelhante, embora o salário médio seja bem mais elevado (R\$ 605,41) e diminua a diferença entre o salário médio das redes estadual (R\$ 599,71) e municipal (R\$ 502,06). De novo, o salário médio mais elevado é pago na reduzida rede pública federal (R\$ 1.384,88), que se situa bem acima do salário médio da rede particular (R\$ 765,17), conforme mostra a Tabela 39.

Tabela 39 – Ensino fundamental – 5ª a 8ª série média de salário dos docentes (em R\$) por dependência administrativa – Brasil e Regiões – 1997

| Brasil e Regiões | Média de salário dos docentes (R\$) por dependência administrativa | | | | |
|------------------|--|----------|----------|-----------|------------|
| | Total | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
| Brasil | 605,41 | 1.384,88 | 599,71 | 502,06 | 765,62 |
| Norte | 586,37 | 1.294,16 | 592,12 | 412,72 | 740,95 |
| Nordeste | 372,41 | 1.148,47 | 409,51 | 277,73 | 394,04 |
| Sudeste | 738,54 | 1.486,88 | 694,50 | 718,08 | 949,86 |
| Sul | 594,44 | 1.532,53 | 589,05 | 492,90 | 772,86 |
| Centro-Oeste | 584,20 | 1.133,11 | 583,72 | 421,64 | 735,17 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

O fato de as médias salariais dos professores de 5ª a 8ª séries serem mais elevadas do que aquelas encontradas entre os docentes das séries iniciais está tradicionalmente associado à exigência de qualificação em nível superior para o exercício do magistério, nesse nível de ensino.

A análise da distribuição das faixas salariais por região revela diferenças gritantes, tanto de 1ª a 4ª série quanto de 5ª a 8ª série do ensino fundamental. No Nordeste, concentram-se as maiores disparidades nos dois ciclos, com salários médios bem abaixo da média nacional, posição que se repete em todas as dependências administrativas. Este quadro contrasta com o perfil salarial do magistério nas Regiões Sudeste e Sul, onde os salários médios são mais elevados que a média nacional, nas diferentes redes de ensino. O Centro-Oeste apresenta uma situação semelhante à da Região Norte, situando-se um pouco abaixo da média nacional.

É preciso observar, no entanto, que as médias da Região Centro-Oeste são distorcidas para cima pela inclusão do Distrito Federal, que paga os melhores salários do Brasil, muito acima da média dos Estados, uma vez que seu sistema é fortemente subsidiado pela União.

Este quadro sugere, obviamente, que os salários pagos ao magistério pelas redes de ensino estão condicionados ao nível de desenvolvimento econômico e ao padrão de vida das diferentes regiões do País. As disparidades observadas, por outro lado, também estão diretamente associadas ao nível de formação dos docentes, o qual, como se viu, varia de região para região. Para corrigir estas desigualdades, é preciso assegurar maior equidade na distribuição dos recursos, o que já vem sendo feito por intermédio do Fundef.

Finalmente, cabe uma ressalva importante: a desvalorização cambial de janeiro de 1999 alterou, profunda e desfavoravelmente, o valor desses salários em dólares. Um novo estudo deverá ser realizado pelo Ministério da Educação, para reavaliar o valor dos salários.

3.3 Gastos com ensino fundamental

As estimativas de gastos com o ensino fundamental dependem de pesquisas, uma vez que o sistema de estatísticas educacionais não está equipado para fornecer estes dados de forma sistemática. Os últimos estudos detalhados datam de 1996 e 1997. Os resultados estão apresentados nas Tabelas 40 e 41 e cobrem, apenas, os gastos públicos.

Tabela 40 – Gasto público com a educação por programas e níveis de governo e origem dos recursos – Brasil – 1996 (em %)

| Especificação dos Programas | Nível de Governo | | | Governo/Geral Consolidado |
|---------------------------------------|------------------|---------------|---------------|---------------------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| Administração | 20,06 | 17,71 | 3,65 | 14,71 |
| Educação da Criança de 0 a 6 anos | 0,15 | 0,36 | 15,89 | 4,48 |
| Ensino Fundamental | 22,63 | 40,43 | 66,76 | 41,52 |
| Ensino Médio | 4,15 | 8,52 | 0,63 | 4,92 |
| Ensino Superior | 32,67 | 20,75 | 0,01 | 19,18 |
| Educação Física e Desportos | 0,42 | 1,05 | 3,52 | 1,50 |
| Assistência a Educandos | 0,18 | 1,63 | 1,09 | 1,00 |
| Educação Especial | 0,29 | 0,56 | 1,19 | 0,64 |
| Assistência e Previdência em Educação | 19,45 | 8,98 | 7,26 | 12,05 |
| Total Geral | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: NESUR/FECAMP

Tabela 41 – Gasto público com a educação por programas e níveis de governo de realização da despesa – Brasil – 1996 (em %)

| Especificação dos Programas | Nível de Governo | | | Governo/Geral Consolidado |
|---------------------------------------|------------------|---------------|---------------|---------------------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| Administração | 16,36 | 18,69 | 7,10 | 14,71 |
| Educação da Criança de 0 a 6 anos | 0,18 | 0,30 | 14,67 | 4,48 |
| Ensino Fundamental | 8,81 | 44,54 | 65,17 | 41,52 |
| Ensino Médio | 5,52 | 7,38 | 0,58 | 4,92 |
| Ensino Superior | 42,32 | 18,61 | 0,02 | 19,18 |
| Educação Física e Desportos | 0,31 | 0,96 | 3,37 | 1,50 |
| Assistência a Educandos | 0,24 | 1,24 | 1,28 | 1,00 |
| Educação Especial | 0,37 | 0,50 | 1,10 | 0,64 |
| Assistência e Previdência em Educação | 25,89 | 7,78 | 6,69 | 12,05 |
| Total Geral | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: NESUR/FECAMP

Como se vê, a relação entre percentuais de matrículas e de gastos é muito desfavorável ao ensino fundamental. Considerando que o custo da educação infantil tende a ser superior ao da educação fundamental, não só no Brasil mas em quase todos os países, a distorção, no caso brasileiro, deve-se, basicamente, ao custo do ensino superior. A partir de 1998, o Fundef já deve ter contribuído para diminuir a desigualdade entre educação infantil, fundamental e média.

No caso do ensino superior, o governo não cogita uma redução de gastos, uma vez que o percentual da faixa etária de 20 a 24 anos cursando este nível de ensino é muito baixo, tanto pelos padrões de países desenvolvidos como no quadro de países latino-americanos. A taxa

bruta de matrículas atingia 15,8%, em 1998, cerca de 50% dos estudantes matriculados no ensino superior tinham mais de 24 anos de idade. A taxa líquida, assim, é de apenas 7,6%. A política oficial tem sido dirigida para a ampliação das matrículas, mantendo o percentual de gastos, especialmente mediante a criação de cursos noturnos, que atendam a jovens trabalhadores. Com estas orientações, a relação já deve ter se alterado, entre 1995 e 1998, no sentido de um maior equilíbrio do sistema.

As Tabelas 42 e 43 apresentam os dados de 1995, em termos de percentual do PIB por nível de ensino e outras despesas.

Tabela 42 – Gasto público com educação por programas e níveis de governo e por origem dos recursos – Brasil – 1995 (em percentual do PIB: R\$ 814.073.365.500*)

| Especificação dos Programas | Nível de Governo | | | Governo/Geral Consolidado |
|---------------------------------------|------------------|-------------|-------------|---------------------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| Administração | 0,23 | 0,27 | 0,26 | 0,76 |
| Educação da Criança de 0 a 6 anos | 0,01 | 0,01 | 0,20 | 0,22 |
| Ensino Fundamental | 0,37 | 0,90 | 0,18 | 1,46 |
| Ensino Médio | 0,07 | 0,17 | 0,12 | 0,37 |
| Ensino Superior | 0,62 | 0,32 | 0,02 | 0,96 |
| Educação Física e Desportos | 0,01 | 0,01 | 0,12 | 0,14 |
| Assistência a Educandos | 0,00 | 0,03 | 0,15 | 0,18 |
| Educação Especial | 0,00 | 0,01 | 0,04 | 0,05 |
| Assistência e Previdência em Educação | 0,22 | 0,12 | 0,14 | 0,49 |
| Total Geral | 1,54 | 1,85 | 1,23 | 4,62 |

Fonte: NESUR/FECAMP

(*) Valores em R\$ de 1997.

Tabela 43 – Gasto público com educação por programas e níveis de governo e por realização da despesa – Brasil – 1995 (em percentual do PIB: R\$ 814.073.365.500*)

| Especificação dos Programas | Nível de Governo | | | Governo/Geral Consolidado |
|---------------------------------------|------------------|-------------|-------------|---------------------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| Administração | 0,05 | 0,39 | 0,31 | 0,76 |
| Educação da Criança de 0 a 6 anos | 0,01 | 0,01 | 0,20 | 0,22 |
| Ensino Fundamental | 0,13 | 1,11 | 0,22 | 1,46 |
| Ensino Médio | 0,07 | 0,17 | 0,12 | 0,37 |
| Ensino Superior | 0,61 | 0,33 | 0,02 | 0,96 |
| Educação Física e Desportos | 0,00 | 0,02 | 0,13 | 0,14 |
| Assistência a Educandos | 0,00 | 0,03 | 0,15 | 0,18 |
| Educação Especial | 0,00 | 0,01 | 0,04 | 0,05 |
| Assistência e Previdência em Educação | 0,22 | 0,12 | 0,14 | 0,49 |
| Total Geral | 1,10 | 2,19 | 1,33 | 4,62 |

Fonte: NESUR/FECAMP

(*) Valores em R\$ de 1997.

4. Escolarização básica para jovens e adultos

A educação de jovens e adultos (EJA) ocupava, até recentemente, uma posição secundária no quadro geral das políticas de educação do Brasil. Era vista como uma política compensatória, destinada a oferecer uma “segunda chance” de escolarização àqueles que não puderam frequentar a escola na idade apropriada. Por esse caráter de política preocupada em remediar a carência escolar de pessoas pertencentes, em geral, às classes sociais mais pobres, a EJA nunca esteve plenamente integrada a um projeto de educação para o País.

No final dos anos 80 e início dos 90, vários estudos apontaram para a necessidade de que a EJA constituísse uma política específica, pensada e planejada em função do universo do jovem e do adulto trabalhador. Esse processo de reconhecimento progressivo da importância e da especificidade da educação de jovens e adultos produziu conseqüências relevantes. A primeira delas foi a inclusão na Constituição de 1988 da garantia do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não haviam tido acesso a ele, na idade própria. Esse dispositivo constitucional foi modificado, posteriormente, eliminando-se a obrigatoriedade da educação de jovens e adultos, mas se mantendo o dever do Estado de promover a sua oferta gratuita.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, incluiu as novas concepções sobre a EJA, baseadas no reconhecimento de que deve atender aos interesses e às necessidades de indivíduos que já têm uma determinada experiência de vida, participam do mundo do trabalho e dispõem, portanto, de uma formação bastante diferenciada das crianças e adolescentes aos quais se destina o ensino fundamental regular. A EJA passou, então, a ocupar posição de destaque no que se convencionou chamar de “educação contínua e permanente.”

4.1 As políticas de EJA nos anos 90

Nos primeiros cinco anos da década, o governo federal dedicou pouca atenção e recursos exíguos para a área de EJA. Além disso, extinguiu a Fundação Educar, que havia substituído o Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização de Jovens e Adultos), a partir de 1985, e era responsável, desde então, pelo estabelecimento de diretrizes pedagógicas de âmbito nacional para EJA. Os recursos dessa fundação eram utilizados em convênios com

governos estaduais e municipais, bem como organizações da sociedade civil, sindicatos e associações patronais.

Ainda na primeira metade da década de 90, o governo propôs o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) que, no entanto, centrava esforços muito mais na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental regular do que em políticas de EJA. Com a interrupção do mandato presidencial, no final de 1992, esse programa sequer chegou a ser implementado.

A partir de 1994, porém, o governo federal começou a investir na busca de soluções para os principais problemas apontados pelos educadores de jovens e adultos. Nesse ano, teve início um programa destinado à publicação de materiais que suprissem a carência de recursos didáticos adequados aos interesses e necessidades da faixa etária atendida por essa modalidade de ensino e que auxiliassem na capacitação de pessoal especializado. Outra iniciativa foi a instituição do prêmio “Educação para a Qualidade do Trabalho”, em 1996, com o objetivo de valorizar e socializar experiências bem-sucedidas, realizadas pelo setor empresarial e por instituições governamentais e não-governamentais.

A atenção do governo à EJA consolidou-se em 1997, com a elaboração de três publicações de fundamental importância: “Proposta Curricular para a Educação de Jovens e Adultos”, “Elementos para uma Avaliação Diagnóstica de Níveis e Conteúdos de Alfabetismo Adulto” e “Manual de Orientação para a Implantação do Programa de Educação de Jovens e Adultos do Ensino Fundamental”. Produzidas em parcerias com organizações da sociedade civil, Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e Universidades, essas publicações fazem parte de um conjunto de materiais didáticos e de apoio aos alunos e professores de EJA.

Os dados referentes ao analfabetismo, no Brasil, mostram a alta concentração da população sem instrução ou com menos de um ano de escolaridade nas faixas etárias acima de 40 anos e, especialmente, na de mais de 60 anos. No entanto, a situação das faixas mais jovens ainda é preocupante. Entre 10 e 14 anos, a parcela de crianças sem instrução ou com menos de um ano de escolaridade é de 10,11%, o dobro do que se verifica entre os jovens de 15 a 19 anos – 5,36% (Tabela 44). Nesta última faixa etária, porém, 21,65% dos jovens não concluíram o equivalente às quatro séries iniciais do ensino básico e 66,55% não completaram os oito anos do ensino fundamental. Os índices para a faixa etária de 20 a 24 anos são melhores, confirmando o fenômeno da escolarização tardia e do atraso devido à repetência: 20,12% não concluíram as quatro séries iniciais e 55,90% não tiveram escolaridade básica de 8 anos.

Tabela 44 – Número de anos de escolarização da população por grupo de idade – Brasil – 1996

| Grupos de idades | Classes de anos de estudo (%) | | | | | | | |
|------------------|--------------------------------|------------|--------|------------|--------|-------------|----------------|------------------|
| | Sem instrução e menos de 1 ano | 1 a 3 anos | 4 anos | 5 a 7 anos | 8 anos | 8 a 11 anos | 12 anos e mais | Não determinados |
| Total | 13,61 | 21,55 | 16,84 | 18,32 | 8,25 | 14,68 | 5,88 | 0,87 |
| 10 a 14 anos | 10,11 | 42,99 | 18,66 | 26,37 | 0,85 | 0,07 | 0,00 | 0,96 |
| 15 a 19 anos | 5,36 | 16,29 | 12,75 | 32,15 | 12,46 | 19,20 | 0,76 | 1,03 |
| 20 a 24 anos | 5,75 | 14,37 | 13,05 | 22,73 | 10,80 | 25,70 | 6,81 | 0,79 |
| 25 a 29 anos | 7,03 | 14,86 | 14,80 | 19,87 | 11,18 | 23,10 | 8,44 | 0,71 |
| 30 a 39 anos | 9,10 | 16,61 | 17,59 | 15,39 | 10,29 | 19,87 | 10,08 | 1,08 |
| 40 a 49 anos | 15,46 | 20,61 | 19,85 | 11,20 | 8,72 | 13,51 | 10,04 | 0,60 |
| 50 a 59 anos | 25,53 | 24,17 | 20,59 | 8,00 | 6,32 | 8,34 | 6,53 | 0,51 |
| 60 anos ou mais | 40,99 | 22,01 | 17,81 | 5,84 | 4,35 | 5,10 | 3,41 | 0,47 |
| Idade ignorada | 22,81 | 20,08 | 11,14 | 11,36 | 5,27 | 8,50 | 3,02 | 17,83 |

Fonte: IBGE. Contagem da População de 1996.

O Brasil tem feito um grande esforço no sentido de atender a essa população de 15 anos ou mais. O Censo Escolar de 1998 indica a magnitude deste esforço, apesar de apresentar dados subestimados, porque contemplam, apenas, os programas presenciais, com a avaliação durante o processo (Tabela 45). Inúmeros programas sem avaliação têm sido oferecidos, especialmente pelas ONGs, e estes dados não estão incluídos no censo.

Tabela 45 – Número de alunos matriculados nos cursos presenciais com avaliação no processo, por nível de ensino/curso – Brasil e Regiões - 1998

| Brasil e Regiões | Total Geral | Alfabetização | Fundamental | | | Médio | Suplência Profissionalizante | Curso de Aprendizagem |
|------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------|------------------------------|-----------------------|
| | | | Total | 1ª a 4ª Série | 5ª a 8ª Série | | | |
| Brasil | 2.881.231 | 147.006 | 2.081.710 | 783.591 | 1.298.119 | 519.965 | 93.778 | 41.772 |
| Nº % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Norte | 364.606 | 61.114 | 314.089 | 120.405 | 193.684 | 25.450 | 1.826 | 1.050 |
| Nº % | 12,6 | 41,6 | 15,1 | 15,3 | 14,9 | 4,9 | 1,9 | 2,5 |
| Nordeste | 598.354 | 22.191 | 468.416 | 279.768 | 188.648 | 44.492 | 21.948 | 2.384 |
| Nº % | 20,7 | 15,1 | 22,5 | 35,7 | 14,5 | 8,5 | 23,4 | 5,7 |
| Sudeste | 1.150.719 | 29.127 | 792.693 | 199.537 | 593.156 | 260.716 | 40.741 | 27.442 |
| Nº % | 39,9 | 19,8 | 38,1 | 25,4 | 45,6 | 50,1 | 43,4 | 65,7 |
| Sul | 515.254 | 26.168 | 334.030 | 115.339 | 218.671 | 131.903 | 14.877 | 8.276 |
| Nº % | 17,9 | 17,8 | 16,1 | 14,7 | 16,8 | 25,3 | 15,8 | 19,8 |
| Centro-Oeste | 252.298 | 8.406 | 172.482 | 68.522 | 103.960 | 54.404 | 14.386 | 2.620 |
| Nº % | 8,7 | 5,7 | 8,2 | 8,7 | 8,1 | 10,4 | 15,3 | 6,2 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

A Tabela 45 mostra que existem, ao todo, 2.881.231 brasileiros matriculados nesses cursos presenciais, a grande maioria dos quais está completando o ensino fundamental. A matrícula das séries finais é superior à matrícula das séries iniciais, o que é um fator positivo, pois demonstra que já completaram este nível de ensino. O número de estudantes do nível médio, que também foram incluídos nesta seção, representa cerca de 18% do total e indica o esforço da população para lograr uma escolarização mais avançada.

Infelizmente, os cursos profissionalizantes, que estão computados nas duas últimas colunas e que seriam os mais adequados para esta população, ainda são em número muito reduzido, não atingindo a 5% do total das matrículas.

Tabela 46 – Número de alunos matriculados nos cursos presenciais com avaliação no processo, por faixa etária – Brasil - 1998

| Região | Matrícula por faixa etária nos cursos presenciais, com avaliação no processo | | | |
|--------------|--|----------------|-----------------|-----------------|
| | Total | De 7 a 14 anos | De 15 a 18 anos | Mais de 18 anos |
| Brasil | 2.881.231 | 134.088 | 818.188 | 1.928.955 |
| Nº | 100,0 | 4,6 | 28,4 | 66,9 |
| % | | | | |
| Norte | 364.606 | 20.315 | 134.138 | 210.153 |
| Nº | 100,0 | 5,5 | 36,7 | 57,6 |
| % | | | | |
| Nordeste | 598.354 | 48.419 | 204.893 | 345.042 |
| Nº | 100,0 | 8,1 | 34,2 | 57,7 |
| % | | | | |
| Sudeste | 1.150.719 | 35.175 | 292.581 | 822.963 |
| Nº | 100,0 | 3,1 | 25,4 | 71,5 |
| % | | | | |
| Sul | 515.254 | 18.778 | 123.142 | 373.334 |
| Nº | 100,0 | 3,6 | 23,9 | 72,5 |
| % | | | | |
| Centro-Oeste | 252.298 | 11.401 | 63.434 | 177.463 |
| Nº | 100,0 | 4,5 | 25,1 | 70,3 |
| % | | | | |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: A idade foi obtida a partir do ano de nascimento informado no Censo Escolar, isto é, foi considerada a idade do aluno em 25/3/98.

Outro aspecto positivo desses dados é que a oferta de ensino fundamental supera muito os cursos de alfabetização, que estão sendo substituídos por programas mais amplos. Os dados por faixa etária confirmam o esforço de compensação, embora tardia, de escolarização deficiente: mais de dois terços da população matriculada nesses cursos têm idade superior a 18 anos. Pode-se verificar, também, na Tabela 47, que são predominantemente públicos os cursos presenciais com avaliação. A oferta privada, que inclui os cursos promovidos pelas ONGs, não ultrapassa 12,7% das matrículas.

Tabela 47 – Número de alunos matriculados nos cursos presenciais com avaliação no processo, por dependência administrativa – Brasil - 1998

| Brasil e Regiões | Matrícula nos cursos presenciais, com avaliação no processo | | | | |
|---------------------|---|---------|-----------|-----------|------------|
| | Total | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
| Brasil | | | | | |
| Nº | 2.881.231 | 1.220 | 1.775.454 | 740.016 | 364.541 |
| % | 100,0 | 0,0 | 61,6 | 25,7 | 12,7 |
| Norte | | | | | |
| Nº | 364.606 | 60 | 262.821 | 92.275 | 9.450 |
| % | 100,0 | 0,0 | 72,1 | 25,3 | 2,6 |
| Nordeste | | | | | |
| Nº | 598.354 | 449 | 356.389 | 213.346 | 28.170 |
| % | 100,0 | 0,1 | 59,6 | 35,7 | 4,7 |
| Sudeste | | | | | |
| Nº | 1.150.719 | 520 | 621.641 | 319.183 | 209.375 |
| % | 100,0 | 0,0 | 54,0 | 27,7 | 18,2 |
| Sul | | | | | |
| Nº | 515.254 | - | 360.129 | 68.999 | 86.126 |
| % | 100,0 | - | 69,9 | 13,4 | 16,7 |
| Centro-Oeste | | | | | |
| Nº | 252.298 | 191 | 174.474 | 46.213 | 31.420 |
| % | 100,0 | 0,1 | 69,5 | 18,3 | 12,4 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Apesar dos avanços significativos obtidos ao longo da década, a grande dificuldade das políticas de EJA, no Brasil, continua sendo o atendimento precário, que ainda não responde à demanda potencial existente. O fato de essa modalidade de ensino estar se transformando em educação fundamentalmente de jovens é mais um motivo para que o governo federal aumente os investimentos na área, garantindo o acesso à educação de cidadãos que têm uma grande contribuição a dar ao País, em termos econômicos, sociais, políticos e culturais.

Para a próxima década, as políticas de EJA têm, portanto, grandes desafios a enfrentar: ampliação dos recursos disponíveis, expansão do atendimento, habilitação e capacitação permanente dos professores, adequação dos programas à concepção de educação continuada, com especial atenção às necessidades relacionadas ao mundo do trabalho e ao fortalecimento da cidadania, integração com atividades de caráter cultural e esportivo e promoção do acesso à informação e às novas tecnologias.

5. Educação especial

Os dois primeiros anos da década de 90 foram particularmente difíceis para a educação especial, nos três níveis de governo. Em março de 1990, foi extinta a Secretaria de Educação Especial, que passou a integrar a Secretaria Nacional de Educação Básica, como uma Coordenação do Departamento de Educação Supletiva e Especial do Ministério da Educação. Essa desqualificação administrativa e o conseqüente enfraquecimento político do setor, afetaram a coleta de dados estatísticos que refletiriam o atendimento especializado no país, levaram à descontinuidade de propostas educacionais então em desenvolvimento, bem como à interrupção de diversos projetos executados com recursos de organismos internacionais.

Somente em novembro de 1992 é que se iniciou uma nova política de fortalecimento do setor, com a recriação da Secretaria de Educação Especial, na estrutura do Ministério da Educação, por meio da Lei nº 8.490. Essa iniciativa ampliou os recursos financeiros e reforçou a infra-estrutura física e humana, propiciando o desenvolvimento de ações voltadas à expansão e à melhoria da qualidade da educação especial, no País.

Uma das primeiras providências foi definir, então, uma programação para o biênio 1993-1994. Estabeleceu-se um elenco de prioridades, com vistas a expandir, melhorar e diversificar o atendimento a crianças, jovens e adultos portadores de deficiências de todos os tipos, problemas de conduta e superdotados, visando a integrá-los nos diferentes níveis de ensino, observando-se, em áreas específicas como a de deficiência mental, o grau de terminalidade compatível com as possibilidades do aluno. Valorizou-se, particularmente, a preparação profissional dos portadores de deficiências.

Depois de um ano de ampla discussão nacional, foi instituída, em 1994, a Política Nacional de Educação Especial – a primeira da história do País – que tem norteado, desde então, as ações do governo. No ano seguinte, o Ministério da Educação voltou seus esforços para a implantação dessa política, em todo o território nacional, preferencialmente, na rede regular de ensino. Os novos conceitos sobre essa modalidade de educação escolar e sobre alunos portadores de necessidades especiais foram incorporados à Lei de Diretrizes de Bases, de 1996. Dessa forma garantiram-se os serviços de educação especial, em todos os níveis e demais modalidades de ensino, a quem deles necessitar.

Esses documentos garantiram a consolidação da ação política do Estado, na área da educação especial. A partir daí, o governo empenhou-se na expansão da educação especial, com a meta de implantar esse atendimento em pelo menos, 1.500 municípios. Além de preconizar a integração das pessoas com deficiência no sistema regular de ensino, o Ministério da Educação determinou que os Parâmetros Curriculares Nacionais servissem de referenciais para todos os alunos matriculados nos sistemas de ensino, inclusive para aqueles que apresentem necessidades educativas especiais, respeitando os seus diferentes ritmos e habilidades.

Tendo a reestruturação do setor como ponto de partida, o governo federal promoveu a Campanha Nacional pela Integração do Aluno com Deficiência, na rede regular de ensino, inicialmente dirigida a 1.500 municípios. Superando a expectativa inicial foram alcançados 2.739 que representam quase a metade dos municípios brasileiros.

Em 1998, a ação do governo concentrou-se na melhoria da prática pedagógica na educação especial. O resultado foi a elaboração do documento “Adaptações Curriculares”, que define estratégias para a educação de alunos com necessidades especiais e orienta o sistema de ensino para o processo de construção da “Educação na Diversidade.” Foi também o ano em que o governo (re)impulsionou os programas de capacitação da comunidade educacional, além de ter intensificado ações junto as Instituições de Ensino Superior, na busca de garantir maior envolvimento de profissionais em processo de formação, a assuntos referentes à questão da deficiência. Ultrapassadas, assim, as dificuldades dos dois primeiros anos da década, verifica-se que as decisões tomadas pelo governo, em relação à educação especial, nos últimos sete anos, revelam um interessante e promissor movimento na direção do respeito aos direitos do cidadão portador de deficiência, dentro do sistema educacional brasileiro.

Um aspecto a ser salientado, antes que se proceda a análise do atendimento realizado, refere-se à diretriz básica que norteia as ações nesta área: a integração das pessoas com necessidades especiais a receberem educação preferencialmente na rede regular de ensino. Esta integração, ainda, não se mostra possível ou pelo menos é muito dificultada em alguns casos. As políticas recentes do setor têm indicado as seguintes situações para a organização do atendimento: integração plena, com ou sem o apoio de sala de recursos, classe especial e escola especializada. Esta última é a que se destina a atender aos casos em que a educação integrada não se apresenta como viável, seja pelas condições do aluno, seja pelas do sistema de ensino.

Ainda que os organismos internacionais de saúde afirmem que entre 7% e 10% da população de qualquer país em desenvolvimento é constituída de pessoas portadoras de deficiência, incapacidade ou desvantagem, as estatísticas disponíveis sobre o tema no Brasil são objeto de controvérsias, pois baseiam-se em conceitos e definições operacionais distintos.

A informação mais recente de que se dispõe, em âmbito nacional, foi obtida pelo Censo Demográfico de 1991, que investigou a existência de pessoas portadoras de cegueira, surdez, paralisia, falta de membros ou parte deles e deficiência mental, em uma amostra com aproximadamente 10% dos domicílios do País. Apuradas as respostas, a parcela de pessoas portadoras de deficiência foi calculada em 1,5% da população brasileira, bem inferior, portanto, às estimativas dos organismos internacionais de saúde. O Censo Demográfico do ano 2000 fornecerá, segundo informações preliminares, dados que possibilitem a captação de deficiência segundo uma gradação em níveis de dificuldades.

De qualquer forma, o atendimento nos estabelecimentos escolares mostra-se muito inferior ao necessário. Em 1998, havia cerca de 337 mil alunos matriculados, distribuídos da seguinte forma: 53,8% deficientes mentais; 12,6%, com deficiências múltiplas; 12,6%, com deficiência auditiva; 4,9% com deficiência física; 4,6% com deficiência visual; 2,7%, com problemas de condutas típicas. Apenas 0,4% com altas habilidades/superdotados e 8,5% com outro tipo de deficiência.

Dos 5.507 municípios brasileiros, 59,1% não ofereciam educação especial, em 1998. As diferenças regionais são grandes. No Nordeste, apenas 21,7% dos municípios ofereciam essa modalidade de educação. Na Região Sul, 58,1%, dos municípios ofereciam educação especial. No Sudeste este porcentual decresce 48,6%; e no Norte e no Centro-Oeste, a 42,5% e 42,8%, respectivamente.

Entre as esferas administrativas, 48,2% dos estabelecimentos de educação especial, em 1998, eram estaduais; 26,8%, municipais; 24,8%, particulares e 0,2% federais. As matrículas distribuem-se de uma forma análoga, ainda que apresentem uma variação: 46,9% são da iniciativa privada; 34,2%, estaduais; 18,7%, municipais e 0,3%, federais.

Nesse sentido, cabe destacar que o atendimento de 46,9% prestado pelas escolas particulares, deve-se, sobre tudo, à inexpressiva iniciativa governamental nessa área, durante muitos anos.

O atendimento por nível de ensino, em 1998, apresenta o seguinte quadro: 91.181 crianças na Educação Infantil; 169.721, no Ensino Fundamental; 2.944, no Ensino Médio; 8.655 na Educação de Jovens e Adultos. São informados como “outros” 64.815 atendimentos.

Tabela 48 – Matrícula na educação especial – por rede de ensino – Brasil – 1996-1998

| Rede de Ensino | 1988 | | 1996 | | 1998 | | Crescimento 88/98 |
|----------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|-------------------|
| | Matrículas | % | Matrículas | % | Matrículas | % | |
| Municipal | 11.388 | 6,8 | 29.591 | 14,7 | 62.962 | 18,7 | 452,9 % |
| Estadual | 82.770 | 49,8 | 90.688 | 45,1 | 115.424 | 34,2 | 39,5 % |
| Federal | 2.605 | 1,6 | 938 | 0,5 | 898 | 0,3 | -65,5 % |
| Particular | 69.527 | 41,8 | 79.925 | 39,7 | 158.042 | 46,9 | 127,3 % |
| Total | 166.290 | 100,0 | 201.142 | 100,0 | 337.326 | 100,0 | 102,8 % |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Os dados da Tabela 48 permitem verificar que, no período entre 1988 a 1998, houve um crescimento da matrícula de alunos com necessidades especiais. A expansão mais significativa ocorreu nas redes municipal e particular. Em 1988, a rede municipal contava com cerca de 11 mil alunos; em 1998, matriculou quase 63 mil alunos, um crescimento de 453%. Na rede particular, o aumento foi de 127%. A rede estadual apresentou um crescimento bem inferior à média nacional.

Apesar de aquém das necessidades efetivas do País, o conjunto de ações desenvolvido pelo governo, nos últimos anos, garantiu um impulso expressivo à Educação Especial, que se traduziu no aumento do acesso dos portadores de deficiência à escola. Também o investimento feito no atendimento a criança com superdotação teve resultados satisfatórios. De acordo com o Censo Escolar, metade dos alunos com necessidades especiais está matriculada no ensino fundamental, distribuindo-se os outros 50% entre educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adultos e outros níveis e modalidades.

A análise da evolução da educação especial no Brasil, nos últimos anos, demonstra que está havendo

6. Ensino Médio

O principal fenômeno educacional observado no Brasil, na década de 90, tem sido a velocidade com que se expande o ensino médio, que repete com maior intensidade o movimento verificado nas décadas de 70 e 80, em relação ao ensino fundamental. Por isso, pode-se afirmar, sem nenhum exagero, que os anos 90 caracterizaram-se como a década da democratização do acesso ao ensino médio.

De fato, no período de 1990 a 1998, a matrícula neste nível de ensino mais que duplicou, passando de 3 milhões e 500 mil alunos para 6 milhões e 900 mil. O número de concluintes também cresceu mais que o dobro: de 658 mil, em 1990, para 1 milhão e 500 mil, em 1998. Este aumento pressiona, fortemente, a demanda por vagas no ensino superior e, também, em cursos profissionalizantes pós-médio.

Há sinais, no entanto, de que o ensino médio pode se expandir ainda mais, nos próximos anos, considerando que apenas cerca de 40% da população, na faixa etária entre 15 e 17 anos, encontra-se atualmente matriculada. Este quadro coloca o Brasil bem abaixo de países mais desenvolvidos, como a França e a Inglaterra, onde mais de 80% da população nesta faixa etária frequenta escola de nível secundário. Também é uma posição desfavorável, quando se compara a taxa brasileira de graduação do ensino médio, em relação à população de 17 anos, idade teórica de conclusão, com os países da OECD (Tabela 49), ou mesmo com os vizinhos da América do Sul, como a Argentina e o Chile.

É necessário ressaltar, entretanto, que 85% da população de 15 a 17 anos de idade são atendidos no sistema escolar, mas as altas taxas de repetência e abandono, com reingresso posterior, retêm uma grande porcentagem de jovens de mais de 14 anos no ensino fundamental.

Tabela 49 – Taxa de graduação do ensino médio em relação à população de 17 anos (idade teórica de graduação)

| Países | Total | Homens | Mulheres |
|---------------|-------|--------|----------|
| Brasil | 32 | 20 | 46 |
| Canadá | 72 | 68 | 75 |
| México | 26 | - | - |
| França | 87 | 86 | 89 |
| Grécia | 80 | 75 | 84 |
| Itália | 67 | 64 | 70 |
| Espanha | 73 | 65 | 81 |
| Suécia | 64 | 60 | 68 |
| Suíça | 79 | 84 | 75 |
| Turquia | 37 | 43 | 31 |
| Média OECD | 80 | 80 | 85 |

Fonte: Brasil: MEC/INEP/SEEC; países da OECD: *Education at a Glance/1997*

Notas: 1. Dados do Brasil se referem ao ano de 1995.

2. Dados dos países da OECD se referem ao ano de 1994.

É também no ensino médio que se observa a maior distorção em termos de gênero, com uma grande concentração de matrículas no sexo feminino – o que evidencia a necessidade que tem o Brasil, hoje, de desenvolver uma política para estimular a escolarização masculina para além do ensino fundamental. Com a regularização do fluxo escolar e uma participação maior do sexo masculino, a demanda por vagas no ensino médio deve continuar aumentando em ritmo acelerado, na próxima década, projetando-se uma estabilização somente a partir de 2008, quando o sistema deverá abrigar, segundo as estimativas do INEP, 10 milhões e 400 mil matrículas.

Assegurar esta expansão e promover, simultaneamente, a melhoria da qualidade do ensino representa um grande desafio para os governos federal, estaduais e municipais. É que o aumento do número de matrículas, neste nível de ensino, vem sendo direcionado para o setor público, principalmente para as escolas mantidas pelos Estados, enquanto o setor privado dá claros sinais de estagnação e até de retração.

Outra característica importante do ensino médio brasileiro é que a oferta de vagas, no sistema público, concentra-se em cursos noturnos (Tabela 50). Embora esta concentração tenha aspectos positivos, pois permite o ingresso de jovens trabalhadores, há indicações de que ela é excessiva. De fato, a oferta do ensino médio no horário noturno deve-se, freqüentemente, à necessidade de utilizar instalações escolares que são ocupadas, durante o dia, com o ensino fundamental.

Tabela 50 – Ensino médio – matrícula inicial por turno – Brasil e Regiões – 1989-1998

| Região/Ano | Total | Diurno | % | Noturno | % |
|---------------------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|
| Brasil | | | | | |
| 1989 | 3.477.859 | 1.459.900 | 41,98 | 2.017.959 | 58,02 |
| 1996* | 5.739.077 | 2.520.364 | 43,92 | 3.218.713 | 56,08 |
| 1997* | 6.405.057 | 2.824.455 | 44,10 | 3.580.602 | 55,90 |
| 1998* | 6.968.531 | 3.150.843 | 45,22 | 3.817.688 | 54,78 |
| Norte | | | | | |
| 1989 | 181.840 | 73.061 | 40,18 | 108.779 | 59,82 |
| 1996* | 371.454 | 145.345 | 39,13 | 226.109 | 60,87 |
| 1997* | 435.160 | 177.432 | 40,77 | 257.728 | 59,23 |
| 1998* | 450.787 | 176.485 | 39,15 | 274.302 | 60,85 |
| Nordeste | | | | | |
| 1989 | 784.469 | 354.985 | 45,25 | 429.484 | 54,75 |
| 1996* | 1.202.573 | 550.452 | 45,77 | 652.121 | 54,23 |
| 1997* | 1.353.691 | 627.236 | 46,34 | 726.455 | 53,66 |
| 1998* | 1.515.169 | 713.571 | 47,10 | 801.598 | 52,90 |
| Sudeste | | | | | |
| 1989 | 1.730.911 | 707.653 | 40,88 | 1.023.258 | 59,12 |
| 1996* | 2.815.026 | 1.141.146 | 40,54 | 1.673.880 | 59,46 |
| 1997* | 3.140.823 | 1.315.219 | 41,87 | 1.825.604 | 58,13 |
| 1998* | 3.385.659 | 1.473.637 | 43,53 | 1.912.022 | 56,47 |
| Sul | | | | | |
| 1989 | 546.057 | 232.242 | 42,53 | 313.815 | 57,47 |
| 1996* | 937.937 | 506.293 | 53,98 | 431.644 | 46,02 |
| 1997* | 1.018.324 | 501.452 | 49,24 | 516.872 | 50,76 |
| 1998* | 1.115.919 | 558.525 | 50,05 | 557.394 | 49,95 |
| Centro-Oeste | | | | | |
| 1989 | 234.582 | 91.959 | 39,20 | 142.623 | 60,80 |
| 1996* | 412.087 | 177.128 | 42,98 | 234.959 | 57,02 |
| 1997* | 457.059 | 203.116 | 44,44 | 253.943 | 55,56 |
| 1998* | 500.997 | 228.625 | 45,63 | 272.372 | 54,37 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

(*) Foi considerado como noturno os turnos com início a partir das 17 horas (inclusive).

A rede pública já responde por 82,4% das matrículas do ensino médio, absorvendo o impacto da expansão verificada nos anos 90. A rede privada, ao contrário, vem reduzindo sua participação relativa na oferta de matrículas, neste nível de ensino. Este fenômeno foi particularmente intenso nas últimas duas décadas. Com efeito, a proporção dos alunos do ensino médio que frequentam escolas particulares caiu de 46,5%, em 1980, para 17,6%, em

1998. Também houve redução em termos absolutos, pois a rede privada, que tinha 1.310.921 alunos matriculados no ensino médio em 1980, contabilizava 1.226.641 matrículas, em 1998.

Como o ensino médio se tornou, hoje, menos elitizado do que na década de 80, supõe-se que a demanda por novas vagas deverá continuar concentrada, majoritariamente, na rede pública estadual. Neste quadro de mudanças, portanto, será cada vez mais urgente a criação de cursos técnicos de nível pós-médio, uma vez que grande parte dos egressos do ensino médio tem como principal expectativa sua inserção ou a permanência no mercado de trabalho.

6.1 Mobilidade educacional

O movimento de rápida expansão do ensino médio está associado à dinâmica socioeconômica do País e aponta para um processo de grande mobilidade educacional. Mas também há fatores intra-sistêmicos que, certamente, estão contribuindo para induzir o crescimento do ensino médio, como a melhoria do ensino fundamental, que tem provocado um significativo aumento do número de concluintes da 8ª série.

Pode-se afirmar com segurança que a prioridade atribuída ao ensino fundamental, nos últimos anos, tem sido a principal alavanca para a expansão da matrícula no ensino médio. Vale acrescentar, porém, que este fenômeno reflete, sobretudo, as novas necessidades do mercado no contexto das profundas mudanças no processo de trabalho, sob pressões estimuladas pelas inovações tecnológicas e pela intensa reestruturação do setor produtivo.

Neste final do século XX, o mercado de trabalho tornou-se mais seletivo, exigindo a formação de nível médio como escolaridade mínima para os candidatos a um emprego, independentemente da função a ser exercida, o que incentiva a procura por vagas nas escolas de ensino médio. Isso explica a tendência registrada nos últimos anos do número de matrículas na 1ª série do ensino médio superar o número de concluintes da 8ª série do ensino fundamental do ano anterior, pois é significativo o número de pessoas que estão retornando ao sistema para complementar a educação básica. Haverá, portanto, necessidade de um pesado investimento em novos edifícios escolares.

Se o ensino médio alcançou, do ponto de vista da expansão da matrícula, um desempenho expressivo, na década de 90, o mesmo não pode ser dito em relação aos indicadores de eficiência, que continuam longe do desejável (Tabela 51). O atendimento a uma clientela mais heterogênea amplia o desafio. No entanto, com a prioridade que vem

sendo dada ao ensino médio, é possível reverter este quadro, mediante a adoção de políticas mais eficazes para promover a melhoria da qualidade do ensino, a exemplo do que foi feito com o ensino fundamental, nos últimos quatro anos.

Tabela 51 – Ensino médio – taxas agregadas de transição – Brasil – 1981-1997

| Ano | Promoção (%) | Repetência (%) | Evasão (%) |
|------------|---------------------|-----------------------|-------------------|
| 1981 | 67 | 25 | 8 |
| 1985 | 60 | 31 | 9 |
| 1990 | 60 | 32 | 8 |
| 1995 | 65 | 27 | 8 |
| 1996 | 72 | 23 | 5 |
| 1997 | 75 | 19 | 6 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Este objetivo, na avaliação do Ministério da Educação, não podia ser alcançado apenas com a ampliação das matrículas, mas exigia uma profunda reforma do ensino médio e a ampliação das oportunidades de formação profissionalizante. Por isso, o governo federal elaborou e está implementando, com a indispensável parceria dos Estados, uma profunda reforma curricular e organizacional deste nível de ensino.

A redistribuição das vagas entre os turnos diurno e noturno, a implementação da reforma do ensino médio e o desenho destas políticas devem levar em conta o perfil dos alunos que freqüentam este nível de ensino. Pesquisa realizada pelo INEP, em novembro de 1997, envolvendo um universo de cerca de 430 mil concluintes do ensino médio de nove Estados, trouxe uma importante contribuição para identificar sua clientela. O primeiro aspecto relevante é a renda familiar mensal, uma das informações que possibilitam a definição dos níveis socioeconômicos. Constatou-se que 53% dos alunos que conseguem completar os 11 anos de educação básica são provenientes de famílias com renda mensal inferior a seis salários mínimos – R\$ 720,00.

Observou-se, também, uma concentração de alunos das faixas de renda mais altas – acima de R\$ 1.201, 00 – nos cursos acadêmicos diurnos (36,4%), enquanto 66% dos alunos de cursos profissionalizantes noturnos têm renda familiar de até R\$ 720,00. A diferenciação de nível socioeconômico entre alunos dos turnos diurno e noturno apareceu em todos os Estados pesquisados, em maior ou menor grau.

Em relação à idade, o esperado é que o aluno conclua o ensino médio quando estiver completando 17 ou 18 anos. No entanto, constatou-se que mais da metade dos concluintes

(50,36%) apresentava distorção idade/série, sendo expressivo o percentual de alunos com mais de 21 anos (25,24%). Neste aspecto, o ensino médio reproduz um quadro muito semelhante ao verificado no ensino fundamental, conforme já mencionado anteriormente. A avaliação dos concluintes do ensino médio também demonstrou que o desempenho dos alunos varia negativamente conforme aumenta a distorção idade/série.

A análise da escolaridade dos pais evidenciou um quadro de significativa mobilidade educacional, no grupo de alunos que estava concluindo o ensino médio em 1997, pois apenas 9,02% dos pais e 7,19% das mães possuíam nível de escolaridade superior ao já alcançado pelos filhos. Cerca de 50% dos jovens são filhos de pais que não completaram o ensino fundamental; cerca de 11% dos pais possuem o nível médio de escolaridade e apenas 5% possuem o nível superior completo.

Ainda de acordo com a pesquisa de 1997, a maioria dos concluintes do ensino médio conciliou trabalho com estudo durante o curso (60%), proporção que chega a 72% entre os alunos do período noturno. Destes, 19,26% começaram a exercer atividade remunerada antes dos 14 anos de idade e 34,47%, entre 14 e 16 anos, proporção que diminui para 16,26%, no turno diurno. Finalmente, observou-se que 13% dos alunos declararam estar desempregados, percentual que se eleva para 31,7%, no curso noturno profissionalizante.

Com isso, reafirma-se não somente o já conhecido fato de que o jovem matriculado no ensino médio noturno é o aluno trabalhador, mas principalmente a necessidade urgente de se rever e de se discutir a atual forma de atendimento destes estudantes, tanto em termos de estrutura curricular quanto de metodologias, técnicas de ensino e materiais didáticos.

As expectativas dos concluintes do ensino médio são bastante diversificadas. Para 31,5% dos jovens, a principal expectativa era dar continuidade a seus estudos, ingressando no ensino superior. A outra forte expectativa gerada pelo ensino médio está relacionada com o trabalho, pois, com exceção dos alunos dos cursos acadêmicos diurnos, os demais vêm a escola secundária como um instrumento que lhes possibilitará o ingresso ou a melhoria da sua posição no mercado de trabalho.

De fato, para 20,5% a expectativa ao concluir o ensino médio é conseguir emprego melhor e para outros 13% é o caminho para obter emprego. A reforma do ensino médio contempla a possibilidade da oferta dessa formação nos cursos regulares.

Em um mercado de trabalho em que o nível de ocupação está crescendo menos do que o necessário para a incorporação da população que deseja trabalhar, a escolaridade e a experiência profissional anterior diferenciariam os candidatos, na concorrida disputa por um emprego. Responder ao anseio dos jovens por uma situação profissional mais estável implica

definir programas de capacitação para atividades específicas, no mercado de trabalho. Há forte demanda reprimida por curso de computação, por exemplo. Mesmo aqueles que não realizaram alguma atividade extracurricular manifestaram interesse na área.

Atendendo a esta demanda, o governo federal está realizando, junto com a reforma do ensino regular, uma outra, que diz respeito ao ensino profissionalizante, oferecido em estabelecimentos próprios. A reforma abre a possibilidade de que os alunos frequentem, simultaneamente, o curso médio regular e um curso profissionalizante. Isto é viável na situação brasileira, uma vez que os cursos regulares são de meio período, com duração de 4 a 5 horas de permanência na escola, e há grande oferta de classes noturnas. Outro arranjo previsto pela reforma é o que faculta ao aluno ingressar no curso profissionalizante após concluir o nível médio.

7. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB

O Brasil vem desenvolvendo, desde 1990, um sistema de avaliação, denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Capaz de produzir informações sobre o desempenho da educação básica, o SAEB permite a avaliação da efetividade dos sistemas de ensino, com enfoque na qualidade, eficiência e equidade.

A cada dois anos, são levantados dados que, além de verificar o desempenho dos alunos, mediante aplicação de testes de rendimento, investigam fatores socioeconômicos e contextuais que interferem na aprendizagem. Estes fatores aparecem agrupados em quatro áreas de observação: escola, gestão escolar, professor e aluno.

7.1 - Avaliação de proficiência dos alunos do ensino básico

Os testes de rendimento visam aferir a *proficiência* do aluno, entendida como um conjunto de competências e habilidades evidenciadas pelo desempenho dos estudantes, nas disciplinas avaliadas: “o que o aluno sabe e é capaz de fazer”, isto é, o conhecimento, o nível de desenvolvimento cognitivo e as habilidades instrumentais adquiridas, na sua passagem pela escola. Os resultados de cada disciplina são apresentados em uma escala única, tornando possível comparar o desempenho dos alunos, tanto entre os diversos anos de levantamento quanto entre as três séries avaliadas – 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio.³

Os principais resultados do SAEB/97 confirmam tendências identificadas nos levantamentos anteriores, entre as quais se pode destacar:

- *heterogeneidade dos sistemas de ensino* – há uma grande diferenciação entre as escolas, tanto em termos de instalações e recursos pedagógicos disponíveis quanto em relação ao rendimento dos alunos. É possível verificar grandes diferenças de médias de proficiência entre regiões, redes de ensino, zona urbana e rural e também dentro de cada Estado.⁴

³ SAEB/95: Relatório Final. Brasília : INEP, 1998.

⁴Os desníveis são tão acentuados que a diferença existente na 4ª série do ensino fundamental entre os alunos que obtiveram as menores e as maiores médias de proficiência, no Brasil, é de 155 pontos, em Matemática, 190

Estudos dedicados a identificar fatores explicativos da aprendizagem indicam que parte do desempenho dos alunos brasileiros está condicionada ou fortemente associada ao tipo de infra-estrutura que a escola apresenta. Assim sendo, há poucas possibilidades de que escolas mal instaladas, mal equipadas e sem recursos sejam bem-sucedidas.

- *descompasso entre currículo proposto e desempenho dos alunos* – os resultados obtidos confirmam a pouca efetividade do currículo proposto ou indicado, uma vez que não está sendo aprendido de forma satisfatória. É pequeno o número de alunos que apresentam um desempenho próximo do que seria desejável, em relação à proposta curricular. Para o conjunto das disciplinas avaliadas, os dados apontam a grande distância que parece existir entre o que é proposto nos currículos e, por conseqüência, entre o que é esperado, em termos de desempenho dos alunos, e o que os alunos, de fato, estão sendo capazes de aprender e realizar. De maneira geral, o desempenho dos alunos está aquém do que é preconizado para o momento de escolaridade que atravessam. Esta tendência acentua-se, principalmente, a partir da segunda metade do ensino fundamental e ao longo do ensino médio.
- *distorção idade/série repercute, negativamente, no aproveitamento do aluno* – o desempenho dos alunos com idade acima da recomendada para a sua série tende a ser inferior ao daqueles que estão na idade indicada. A partir dessa evidência, é possível constatar que a reprovação, em vez de significar uma nova oportunidade de aprendizagem para o aluno, acaba tornando-se um obstáculo ao seu desenvolvimento;
- *associação entre o desempenho dos alunos e o nível de escolaridade dos professores* – o desempenho médio dos alunos é melhor quando é maior o nível de escolaridade do professor. O mais surpreendente, porém, foi observar que a média da proficiência dos alunos que têm professores de nível superior, mas que não possuem cursos de Licenciatura, supera a média dos alunos cujos professores são licenciados. Este fenômeno é constante, em todas as séries e disciplinas avaliadas.
- *grau de escolarização dos pais influencia desempenho dos alunos* – nota-se uma tendência de crescimento das médias de proficiência dos alunos à medida que se eleva o grau de escolarização do pai e da mãe, o que mostra a influência de fatores socioeconômicos na aprendizagem.

- *baixa equidade em termos de aprendizagem* - uma das maneiras de se obter informações sobre o grau de equidade existente na aprendizagem dos alunos é a verificação das porcentagens de estudantes de cada série que estão acima de cada um dos níveis de desempenho nas escalas. É desejável que a maior parte, senão a totalidade dos alunos, apresente desempenho semelhante. Os resultados mostrados nas tabelas a seguir indicam que a equidade ainda é um desafio.

Tabela 52 – Porcentagem de alunos acima dos níveis de desempenho em Matemática – Brasil – 1997

| Matemática | Nível 175 | Nível 250 | Nível 325 | Nível 400 |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 4ª série do ensino fundamental | 55,6 | 10,9 | 0,3 | – |
| 8ª série do ensino fundamental | 94,7 | 47,6 | 7,6 | – |
| 3ª série do ensino médio | 100,0 | 87,2 | 32,2 | 5,3 |

Tabela 53 – Porcentagem de alunos acima dos níveis de desempenho em Português – Brasil – 1997

| Português | Nível 175 | Nível 250 | Nível 325 | Nível 400 |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 4ª série do ensino fundamental | 42,0 | 8,8 | – | – |
| 8ª série do ensino fundamental | 92,1 | 51,8 | 5,9 | – |
| 3ª série do ensino médio | 99,2 | 80,0 | 26,3 | 1,0 |

Fonte: MEC/INEP/DAEB – SAEB/97

A análise comparada dos resultados do SAEB dos anos de 1995 e 1997 permitiu, pela primeira vez, no Brasil, o acompanhamento da evolução da aprendizagem dos alunos, nos sistemas estaduais de ensino⁵.

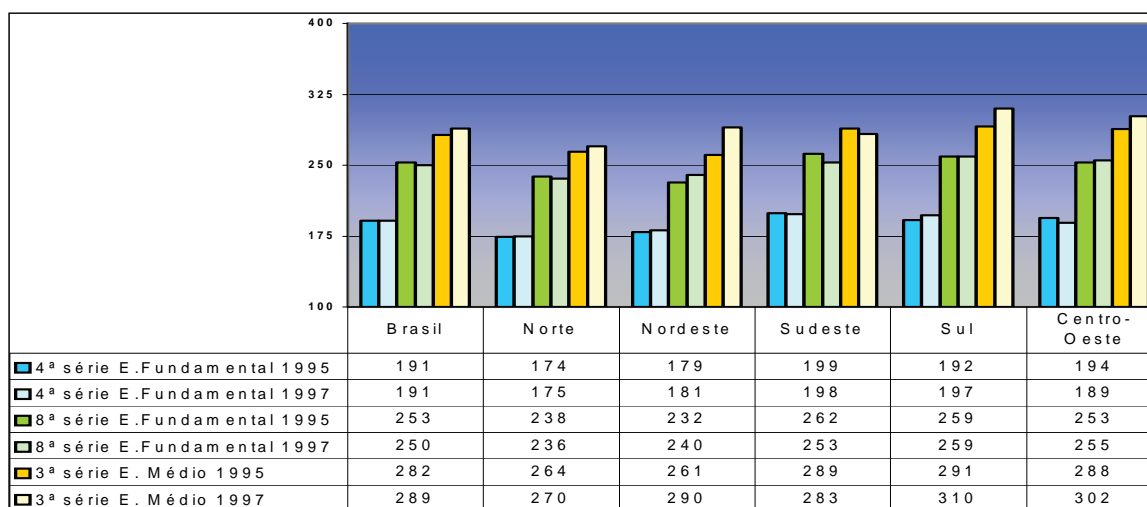
Convém destacar que as comparações devem ser feitas com bastante cautela: em primeiro lugar, o intervalo de dois anos é muito pequeno, para que apareçam diferenças

⁵ O procedimento utilizado para a construção da escala única – que possibilita esta comparação dos resultados do SAEB/95 e do SAEB/97 – foi o de determinação conjunta dos parâmetros estatísticos de todos os itens de provas utilizados nesses dois ciclos, com base na Teoria de Resposta ao Item – TRI, por meio de um processo denominado “calibração”, feita com o *software* estatístico Bilog-MG (Zimowski, Muraki, Mislevy & Bock, 1996). Isso permitiu obter uma escala única para as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, com os resultados dos dois anos.

significativas, no desempenho dos alunos; em segundo, houve mudanças na definição da amostra da população de alunos no SAEB 97, em relação ao SAEB 95. Em alguns casos, portanto, as diferenças nas médias de proficiência podem ser atribuídas a alterações das características das populações e não a mudanças reais de desempenho.

Com base na comparação entre os resultados do SAEB/97 e do SAEB/95, duas tendências positivas sobressaem-se. De um lado, evidenciou-se uma melhoria do desempenho dos alunos da Região Nordeste e de alguns Estados que, nos últimos anos, avançaram nas reformas educacionais – como Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. De outro lado, a relativa estabilidade das médias de proficiência dos demais Estados indica que a acelerada expansão do ensino fundamental e do ensino médio, verificada no período mais recente, não se deu às custas do rebaixamento da qualidade⁶. Os Quadros 1 e 2 e os Gráficos 1 e 2, a seguir, permitem melhor visualização do movimento observado na variação das médias de proficiência de Matemática e de Língua Portuguesa, entre os dois anos avaliados.

Gráfico 1 – Proficiência média por série em Matemática – Brasil e Regiões – 1995-1997



Fonte: MEC/INEP/DAEB – SAEB 95/ 97

⁶ Cláudio de Moura Castro. “O ensino melhorou ou travou?” Revista *Veja*, 27/01/1999, pág. 20.

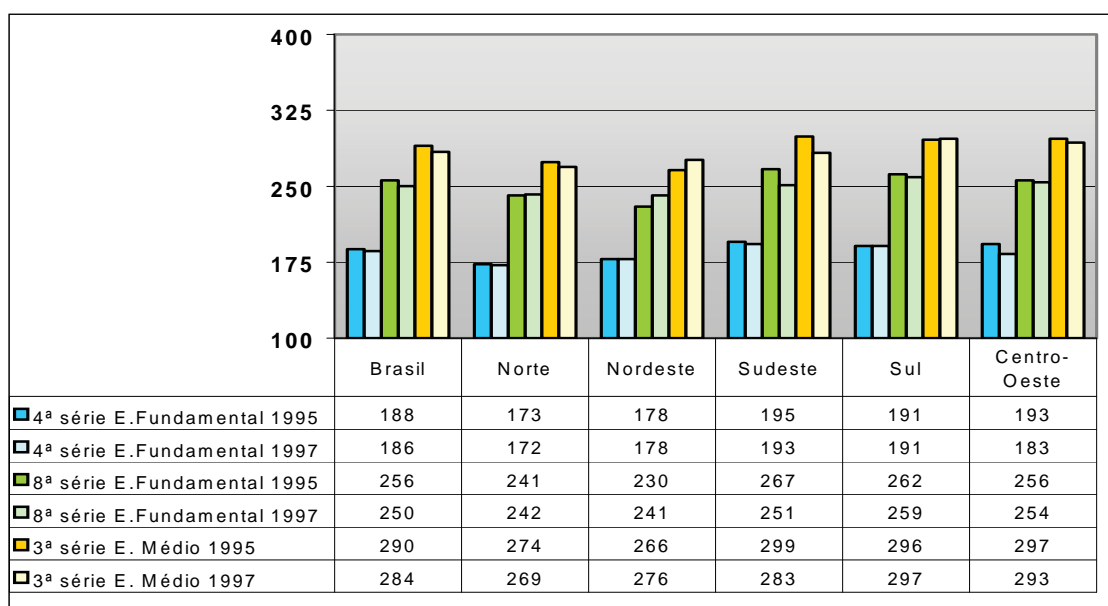
Quadro 1 – Posição das unidades da Federação em relação à variação da média de proficiência em Matemática – 1995-1997

| Série | Variação das médias entre 1995 e 1997 | | |
|---|---|---|--|
| | Queda da média (diminuição estatisticamente significativa) | Estabilidade (diferença estatisticamente não significativa) | Aumento da média (aumento estatisticamente significativo) |
| 4^a ensino fundamental | RR, DF | BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO | |
| 8^a ensino fundamental | RR, SP, DF | BR, N, SE, S, CO RO, AC, AM, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, PR, RS, MT, GO | NE SC, MS |
| 3^a ensino médio | | BR, N, SE, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PB, AL, SE, ES, RJ, SP, PR, MT, GO, DF | NE, S PI, CE, RN, PE, BA, MG, SC, RS, MS |

Fonte: MEC/INEP/ DAEB – SAEB 95/ 97

Em Língua Portuguesa, a situação é muito semelhante àquela encontrada em Matemática (Gráfico 2). Há poucas alterações significativas das proficiências médias do Brasil e suas regiões.

Gráfico 2 – Proficiência média por série em Língua Portuguesa – Brasil e Regiões – 1995-1997



Fonte: MEC/INEP/ DAEB – SAEB 95/ 97

Quadro 2 – Posição das unidades da Federação em relação à variação da média de proficiência em Língua Portuguesa – 1995-1997

| Série | Variação das médias entre 1995 e 1997 | | |
|---|---|---|--|
| | Queda da média (diminuição estatisticamente significativa) | Estabilidade (diferença estatisticamente não significativa) | Aumento da média (aumento estatisticamente significativo) |
| 4^a ensino fundamental | CO RJ, GO, DF | BR, N, NE, SE, S RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, SP, PR, RS, MS, MT | MG |
| 8^a ensino fundamental | BR, SE ES, SP | N, S, CO AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, RJ, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF | NE RO |
| 3^a ensino médio | BR, SE SP | N, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, CE, RN, PB, AL, SE, BA, ES, RJ, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF | NE PI, PE, MG |

Fonte: MEC/INEP/ DAEB – SAEB 95/ 97

Os resultados da avaliação da educação básica indicam que garantir a aprendizagem desejável para todos os alunos ainda é um grande desafio para o sistema educacional brasileiro. Para superar esse quadro, é preciso continuar buscando o aperfeiçoamento e uma melhor adequação da formação e da prática dos professores das séries iniciais do ensino fundamental, de forma a ampliar o conhecimento e o uso de métodos mais efetivos e inovadores. É imperativo avaliar a qualidade dos recursos de ensino que estão sendo utilizados e, até mesmo, rever as propostas curriculares em vigor, pois somente com base nesse conhecimento é possível definir e implementar alternativas de intervenção que melhorem as oportunidades e os níveis de aprendizagem dos alunos.

8. Sumário dos principais indicadores EFA (Core EFA Indicators)

Para facilitar o trabalho comparativo com outros países, apresentamos de forma consolidada os *Core Efa Indicators* relativos ao Brasil. O texto contém inúmeros outros indicadores.

8.1 Educação Infantil (Early Childhood Development Programs)

- Matrícula bruta na pré-escola

Tabela 54 – Taxa bruta de matrícula na pré-escola por sexo e total – Brasil – 1998*

| | | Taxa Bruta | Razão de sexo |
|--------|-------|------------|---------------|
| Brasil | Total | 50,4 | 1,0 |
| | Masc. | 50,2 | |
| | Fem. | 50,5 | |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

* Este indicador inclui os dados referentes à matrícula bruta nas classes de alfabetização.

- Porcentagem de novos ingressos no 1º grau de alunos que tiveram acesso à pré-escola

Estes dados não podem ser obtidos no caso brasileiro. As estatísticas referentes à 1ª série do ensino fundamental não discriminam os alunos que tiveram ou não acesso à pré-escola. Considerando-se, entretanto, que as matrículas na pré-escola e em classes de alfabetização correspondem a cerca da metade da faixa etária de 4 a 6 anos, pode-se concluir que em torno de 50% dos novos ingressos no ensino fundamental tiveram acesso à pré-escola.

8.2 Ensino Fundamental (Primary education)

- Taxa de incidência bruta de novos ingressos na 1ª série do ensino fundamental

Estes dados não podem ser obtidos no caso brasileiro, pois os dados do Censo Escolar para a 1ª série não discriminam entre novos ingressantes e repetentes.

- Taxa líquida de incidência de novos ingressos no ensino fundamental

Estes dados não podem ser obtidos no caso brasileiro, pois os dados do Censo Escolar para a 1ª série não discriminam entre novos ingressantes e repetentes.

- Taxa bruta de matrícula no ensino fundamental

Tabela 55 – Ensino fundamental – Taxa de escolarização bruta – Brasil – 1970/1998

| Ano | Taxa Bruta |
|------------|-------------------|
| 1970 | 81 |
| 1980 | 98 |
| 1991 | 106 |
| 1994 | 114 |
| 1996 | 116 |
| 1997 | 119 |
| 1998 | 128 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

- Taxa líquida de matrícula no ensino fundamental

Tabela 56 – Ensino fundamental – Taxa de escolarização líquida – Brasil e Regiões – 1996/1998

| | 1996 | 1997 | 1998 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Brasil | 90,5 | 93,0 | 95,3 |
| Norte | 86,1 | 89,3 | 90,4 |
| Nordeste | 84,3 | 89,1 | 90,0 |
| Sudeste | 94,7 | 95,9 | 97,4 |
| Sul | 94,7 | 96,1 | 96,2 |
| Centro-Oeste | 94,6 | 94,4 | 93,9 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC; IBGE- Contagem da População – 1996

Nota: Dados estimados por Carlos Américo Pacheco (NESUR/IE/Unicamp) e José Marcos Cunha (NEPO/Unicamp).

- Gasto público corrente no ensino fundamental como porcentagem do Produto Interno Bruto – PIB

Tabela 57 – Gasto público com educação por programas – governo geral consolidado em porcentual do PIB: R\$814.073.365.500*) – Brasil – 1995

| Especificação do Programa | Governo Geral Consolidado |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| Administração | 0,76 |
| Educação da Criança de 0 a 6 anos | 0,22 |
| Ensino Fundamental | 1,46 |
| Ensino Médio | 0,37 |
| Ensino Superior | 0,96 |
| Educação Física e Desportos | 0,14 |
| Assistência a Educandos | 0,18 |
| Educação Especial | 0,05 |
| Assistência e Previdência em Educação | 0,49 |
| Total Geral | 4,62 |

Fonte: NESUR/FECAMP.

(*) Valores em R\$ de 1997.

- Gasto público corrente no ensino fundamental como porcentagem do gasto público total corrente em educação

Tabela 58 – Gasto público com a educação por programas e níveis de governo de realização de despesa – Brasil - 1995 (em %)

| Especificação dos Programas | Nível de Governo | | | Governo Geral |
|---------------------------------------|-------------------------|-----------------|------------------|----------------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | Consolidado |
| Administração | 16,36 | 18,69 | 7,10 | 14,71 |
| Educação da Criança de 0 a 6 anos | 0,18 | 0,30 | 14,67 | 4,48 |
| Ensino Fundamental | 8,81 | 44,54 | 65,17 | 41,52 |
| Ensino Médio | 5,52 | 7,38 | 0,58 | 4,92 |
| Ensino Superior | 42,32 | 18,61 | 0,02 | 19,18 |
| Educação Física e Desportos | 0,31 | 0,96 | 3,37 | 1,50 |
| Assistência a Educandos | 0,24 | 1,24 | 1,28 | 1,00 |
| Educação Especial | 0,37 | 0,50 | 1,10 | 0,64 |
| Assistência e Previdência em Educação | 25,89 | 7,78 | 6,69 | 12,05 |
| Total Geral | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: NESUR/FECAMP.

- Porcentagem de professores do ensino fundamental que têm treinamento acadêmico (mínimo de qualificação requerida oficialmente) – quatro séries iniciais e quatro séries finais

Tabela 59 – Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série – Grau de formação docente – Brasil - 1998

| Sem formação mínima | Com formação mínima | Acima da formação mínima |
|---------------------|---------------------|--------------------------|
| 11,9 | 66,5 | 21,6 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: A formação mínima é o ensino médio completo. Acima da formação mínima estão os docentes com formação de nível superior.

Tabela 60 – Ensino Fundamental – 5ª a 8ª série – Grau de Formação do docente – Brasil - 1998

| Sem formação mínima | Com formação mínima* |
|---------------------|----------------------|
| 24,2 | 75,8 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

* A formação mínima é o curso superior completo. Há docentes com formação superior à mínima, isto é, com mestrado e doutorado, mas esses casos não foram computados separadamente.

- Porcentagem de professores do primário que possuem diplomas (certificados) para lecionar, de acordo com parâmetros nacionais

Estes dados não podem ser obtidos para o caso brasileiro

- Taxa de alunos/professor

Tabela 61 – Ensino fundamental – Número médio de alunos por docente – Brasil – 1975/1998

| Ano | Alunos por docente |
|------|--------------------|
| 1975 | 21,8 |
| 1980 | 25,6 |
| 1985 | 23,8 |
| 1987 | 23,0 |
| 1989 | 22,9 |
| 1991 | 22,5 |
| 1996 | 23,9 |
| 1997 | 24,2 |
| 1998 | 24,9 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

- Taxa de repetência por séries – ensino fundamental

Tabela 62 – Ensino Fundamental - Taxa de Reprovação por Série - Brasil e Regiões - 1996-1997

| Unidade da Federação | Taxa de Reprovação por Série (%) | | | | | | | | |
|----------------------|----------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Total | 1ª série | 2ª série | 3ª série | 4ª série | 5ª série | 6ª série | 7ª série | 8ª série |
| Brasil | | | | | | | | | |
| 1996 | 14,2 | 19,1 | 16,7 | 12,4 | 9,2 | 17,0 | 13,7 | 10,4 | 7,3 |
| 1997 | 11,4 | 18,3 | 13,7 | 9,1 | 7,1 | 12,4 | 9,8 | 7,6 | 5,4 |
| Norte | | | | | | | | | |
| 1996 | 19,0 | 26,3 | 20,0 | 15,4 | 12,3 | 22,2 | 17,0 | 12,1 | 8,9 |
| 1997 | 16,7 | 25,1 | 17,9 | 13,6 | 10,8 | 16,4 | 11,5 | 8,5 | 7,0 |
| Nordeste | | | | | | | | | |
| 1996 | 17,6 | 25,5 | 20,3 | 15,2 | 11,5 | 16,1 | 12,9 | 10,4 | 7,7 |
| 1997 | 15,5 | 22,9 | 17,7 | 13,1 | 9,9 | 14,4 | 11,0 | 8,6 | 6,0 |
| Sudeste | | | | | | | | | |
| 1996 | 10,1 | 6,7 | 13,4 | 10,2 | 6,4 | 15,5 | 11,7 | 8,4 | 5,9 |
| 1997 | 6,6 | 7,1 | 8,9 | 4,9 | 3,7 | 9,2 | 7,5 | 5,8 | 4,4 |
| Sul | | | | | | | | | |
| 1996 | 14,9 | 18,5 | 14,6 | 10,7 | 10,4 | 19,8 | 18,4 | 14,4 | 9,3 |
| 1997 | 11,5 | 17,0 | 12,9 | 8,8 | 8,3 | 13,9 | 11,9 | 9,7 | 6,1 |
| Centro-Oeste | | | | | | | | | |
| 1996 | 14,8 | 19,6 | 15,9 | 12,4 | 9,5 | 18,4 | 15,8 | 12,6 | 9,0 |
| 1997 | 12,5 | 17,2 | 13,4 | 10,4 | 7,5 | 15,7 | 13,1 | 10,5 | 7,5 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

- Taxa de sobrevivência até a 5ª série (porcentagem do conjunto de alunos que alcançam a 5ª série)

No Brasil, os dados sobre ensino fundamental são unificados até a 8ª série, não estando discriminados no que se refere à 4ª série. Apresentamos a taxa de sobrevivência referente à última série do ensino fundamental, isto é, à 8ª série.

Tabela 63 – Taxa de sobrevivência até a 8ª série do ensino fundamental – Brasil – 1997

| Ano | Taxa de sobrevivência (%) |
|------|---------------------------|
| 1997 | 66,2 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

- Coeficiente de eficiência (n.º ideal de anos de estudo necessários para um grupo de alunos completar o ciclo primário em relação ao n.º de anos necessários, em média, para completar o ciclo primário), expresso em porcentagem

Tabela 64 – Ensino fundamental – Coeficiente de eficiência – Brasil - 1998

| Número mínimo de anos para conclusão | Número médio de anos para conclusão | Taxa de eficiência |
|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| 8 | 10,3 | 0,78 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC

- Porcentagem de alunos que alcançam a 4ª série do ensino fundamental e que dominam o conjunto de competências básicas fixadas em nível nacional – Brasil – 1997

Tabela 65 – Nível de proficiência na 4ª série do ensino fundamental – Brasil - 1997

| Brasil | Porcentagem de alunos com nível esperado de proficiência* | | |
|--------|---|----------------|--------------|
| | Português (%) | Matemática (%) | Ciências (%) |
| Total | 41,6 | 10,6 | 51,6 |

Fonte: MEC/INEP/DAEB – SAEB/97

Nota: * Nível Esperado de Proficiência para Português e Ciências: 175.

Nível Esperado de Proficiência para Matemática: 250

- Taxa de alfabetização na faixa etária de 15 a 24 anos

Tabela 66 – Taxa de analfabetos na população de 14 a 24 anos – Brasil – 1970-1996

| Ano | Taxa de analfabetismo | |
|------|-----------------------|--------------|
| | 15 a 19 anos | 20 a 24 anos |
| 1970 | 24,3 | 26,5 |
| 1980 | 16,5 | 15,6 |
| 1991 | 12,1 | 12,2 |
| 1995 | 6,8 | 7,5 |
| 1996 | 6,0 | 7,1 |

Fonte: IBGE – PNAD 1996

Nota: Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá em 1995 e 1996.

- Taxa de alfabetização dos adultos (porcentagem da população com mais de 15 anos de idade que é alfabetizada)

Tabela 67 – Taxa de alfabetização – População com 15 anos e mais – Brasil – 1970-1996

| Ano | Porcentual de alfabetizados |
|------|-----------------------------|
| 1970 | 66,4 |
| 1980 | 74,6 |
| 1991 | 79,9 |
| 1996 | 85,3 |

Fonte: Censos Demográficos IBGE: 1970, 1980, 1991. PNAD (IBGE), 1996. Contagem Populacional, 1996

- Índice de paridade de alfabetização por gênero

Tabela 68 – Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais por gênero – Brasil-1980/1996

| Ano | Gênero | | |
|-------|--------|--------|----------|
| | Total | Homens | Mulheres |
| 1980 | 25,4 | 23,6 | 27,1 |
| 1991 | 20,1 | 19,8 | 20,3 |
| 1996* | 14,7 | 14,5 | 14,8 |

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1991/PNAD 1995/1996

Nota: * Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Parte III

1. A eficácia da estratégia, o plano e os programas do EFA

A estratégia do governo brasileiro apoiou-se no reconhecimento da complexidade dos problemas que precisam ser superados para alcançar o objetivo da oferta de um ensino básico de boa qualidade para o conjunto da população. Partiu-se do princípio de que apenas a integração dos múltiplos projetos e ações, voltados para os diferentes problemas, seria eficaz.

A estratégia centrou-se, portanto, na implementação de programas e na construção de parcerias. Sua eficácia pode ser medida pelo sucesso desses programas, no sentido de atingir os objetivos do EFA. O êxito resultou do trabalho em parceria com Estados, municípios e ONGs, o que permitiu um razoável grau de convergência entre os diferentes atores e interesses envolvidos.

1.1 Fundef

A política educacional brasileira dependia de uma profunda reforma do sistema de financiamento da educação. Essa era a pré-condição para qualquer projeto mais ambicioso. Por essa razão, a principal reforma educacional promovida pelo Brasil, na década de 90, é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e implantado em 1º de janeiro de 1998. Tendo em vista a sua importância, esta reforma merece ser destacada como paradigma do novo enfoque das políticas públicas de educação, pois atua sobre três variáveis cruciais para a melhoria daquele nível de ensino:

- vincula a descentralização do ensino fundamental e a divisão de encargos entre Estados e municípios à redistribuição dos recursos com base no número de alunos atendidos pelas respectivas redes de ensino;
- garante um valor mínimo por aluno, como mecanismo para reduzir os desníveis regionais e intra-estaduais, propiciando maior equidade na distribuição dos recursos públicos destinados ao desenvolvimento do ensino fundamental;

- estabelece a destinação de, no mínimo, 60% dos recursos para o pagamento de salário dos professores em efetivo exercício, incentiva a adoção de planos de carreira e estimula investimentos na capacitação do magistério.

Até a criação do Fundef, não havia qualquer correspondência entre a partilha das receitas tributárias por Estados e municípios e a divisão de encargos educacionais, especialmente, na oferta do ensino fundamental obrigatório. Portanto, não havia incentivo ao “regime de colaboração”, preconizado pela Constituição e fortalecido pela LDB. Isso acarretava duas graves conseqüências: de um lado, favorecia a inobservância da obrigatoriedade constitucional de “aplicar 25%, no mínimo, das receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”⁷; de outro, estabelecia acentuadas disparidades entre as redes estaduais e municipais de ensino, afrontando o princípio da equidade na prestação de um serviço básico à população.

Na prática, o País tinha municípios ricos com poucos alunos em sua rede, pois as escolas estaduais supriam o atendimento e, no outro extremo, municípios pobres com muitos alunos e recursos insuficientes para garantir a oferta do ensino obrigatório com o mínimo de qualidade. O Fundef atacou uma das principais raízes da iniquidade do sistema educacional brasileiro, que era a má distribuição dos recursos. Esta distorção contribuía para cristalizar as desigualdades regionais e os contrastes entre as redes públicas de ensino fundamental, estaduais e municipais – responsáveis pelo atendimento de 32 milhões e 900 mil alunos, de acordo com o Censo Escolar de 1999.

Em 1998, no seu primeiro ano de funcionamento, o Fundef redistribuiu um expressivo volume de recursos: R\$ 13,3 bilhões⁸. Os Estados, responsáveis por 59,3% das matrículas do ensino fundamental público, ficaram com R\$ 8,2 bilhões (61,6%), enquanto os municípios, que atenderam a 40,7% dos alunos, receberam R\$ 5,1 bilhões (38,4%). De acordo com as estimativas para 1999, a participação dos municípios, na divisão do bolo de recursos do Fundo, deve aumentar para 43%, refletindo o acelerado processo de municipalização do

⁷ Art. 212 da Constituição Federal.

⁸ Os recursos que compõem o Fundef, de acordo com o que estabelece a Emenda Constitucional nº14, são provenientes de 15% das seguintes fontes: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Impostos sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); e ressarcimento aos Estados pela Desoneração de Exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Também fizeram parte do montante distribuído pelo Fundef, em 1998, os recursos repassados pela União – que totalizaram R\$ 524 milhões e 200 mil – referentes à complementação aos Estados que não alcançaram o valor mínimo por aluno/ano de R\$ 315,00 – Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

ensino fundamental. Nota-se, portanto, que o Fundef assegurou uma distribuição bastante equilibrada dos recursos entre Estados e municípios, corrigindo as distorções existentes.

As redes municipais foram as principais beneficiárias, recebendo um significativo incremento de recursos, o que possibilitou substancial melhoria dos valores gastos por aluno/ano, em relação à situação anterior. Dos 5.506 municípios brasileiros, 2.703 obtiveram recursos adicionais, que totalizaram cerca de R\$ 2 bilhões. Este conjunto de municípios é responsável pelo atendimento de 10 milhões 900 mil alunos. É importante observar que, dentro do universo dos municípios brasileiros, havia 2.159 (39%) que não dispunham de recursos suficientes para aplicar no ensino fundamental o valor por aluno/ano de R\$ 315,00, fixado como piso nacional pela legislação do Fundef. Em uma situação de penúria ainda maior, encontravam-se 921 municípios, cujo valor *per capita* se situava abaixo de R\$ 150,00. Nestes, o valor por aluno/ano registrou um aumento médio de 129%.

Para os municípios das Regiões Norte e Nordeste, que são as áreas mais pobres do País, têm as maiores carências, na área educacional, e o maior número de crianças fora da escola, o impacto redistributivo do Fundo mostrou-se mais efetivo, conforme já foi analisado, na Parte I deste relatório. Os critérios mais justos, na divisão dos recursos, também se traduziram em aumentos salariais para o magistério. Em todo o País, a remuneração média dos professores subiu 12,9%, entre dezembro de 1997 e agosto de 1998. Nas redes municipais do Nordeste, esse aumento foi de 49,6%.

Outra importante mudança induzida pelo Fundef foi a melhoria do perfil do magistério do ensino fundamental público. Entre 1997 e 1998, o número de professores leigos, em suas distintas categorias, teve uma redução acentuada: 26% no número de professores com o ensino fundamental incompleto. Ao mesmo tempo, aumentou a participação dos professores com nível de escolaridade mais alto, como a formação em magistério e a licenciatura plena. Esta tendência, que já vinha sendo registrada pelos últimos censos escolares, ampliou-se com a implantação do Fundef e é, hoje, um dos seus resultados mais expressivos.

Digno de registro, também, é o efeito positivo do Fundo sobre a expansão da matrícula do ensino fundamental. O critério de redistribuição dos recursos – baseado no número de alunos atendidos pelas redes municipais e estaduais – estimulou, por si só, o esforço dos sistemas de ensino, para matricular todas as crianças em idade escolar. Com isso, registrou-se um crescimento de 6%, de 1997 para 1998, no total de matrículas do ensino fundamental público. Em termos absolutos, o número de alunos aumentou de 30 milhões e 500 mil, em

1997, para 32 milhões e 400 mil. A matrícula cresceu de forma mais acentuada, em 1998, nas Regiões Nordeste (12,1%) e Norte (7,7%), que apresentavam os maiores déficits de cobertura no ensino obrigatório.

Finalmente, graças à dinâmica desencadeada pelo Fundef, retomou-se o processo de descentralização, que se havia estagnado, na década de 90, depois do impulso inicial dos anos 80, e acelerou-se a municipalização do ensino fundamental. Entre 1997 e 1998, a matrícula das redes municipais cresceu 21,5%, passando de 12 milhões e 400 mil alunos para 15 milhões e 100 mil, enquanto a rede estadual tinha 17 milhões e 300 mil. Esta tendência manteve-se, de 1998 para 1999: a rede municipal tem, hoje, 16 milhões e 200 mil alunos e a estadual, 16 milhões e 700 mil.

1.2 Programas

A instituição do Fundef não foi uma medida isolada. Igualmente importantes são os programas que organizam as ações e orientam a utilização dos recursos. A Parte I deste relatório já arrolou os programas existentes. Cabe, agora, examinar os resultados obtidos, para se considerar a adequação, ou não, da estratégia.

O objetivo primeiro era a universalização da escolarização obrigatória. Para isto, tornava-se necessário combinar ações que garantissem a inclusão das crianças na escola, pelo aumento da oferta de vagas, com iniciativas que propiciassem assistência pedagógica e econômica, indispensável para mantê-las estudando.

A questão das vagas foi resolvida por meio de programas executados em colaboração com Estados e municípios, que ampliaram as escolas existentes e construíram novas. Bem-sucedidos, esses programas agregaram ao sistema um número de vagas suficiente para assegurar o ingresso e a permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos, no ensino fundamental. Os problemas que ainda ocorrem são locais e se devem a movimentos migratórios. O objetivo, agora, é priorizar os investimentos em melhoria da qualidade das construções escolares, especialmente, para oferecer espaços de esporte e de lazer, bem como equipamentos culturais, deficientes no que se refere a bibliotecas e laboratórios.

Não basta, entretanto, que existam vagas suficientes e prédios escolares adequados. É preciso garantir que os pais matriculem, efetivamente, os filhos na escola. A campanha “Toda

Criança na Escola”, desenvolvida no 2º semestre de 1997 e ao longo de 1998, mobilizou órgãos governamentais e associações civis, para encaminhar à escola as crianças que, por qualquer motivo, estivessem fora dela. Além disso, ao financiar os sistemas municipais e estaduais de acordo com o número de alunos matriculados, o Fundef revelou-se um grande aliado, na luta para colocar as crianças na escola. Com este objetivo praticamente alcançado, cabe ao governo, apenas, garantir que os programas tenham continuidade.

As estratégias construídas para assegurar a matrícula inicial foram acompanhadas de outras ações, destinadas a remover os obstáculos econômicos que dificultavam a permanência das crianças na escola. Entre elas, a mais antiga e consolidada é a da merenda escolar, eficaz e com profundas repercussões sociais. Recursos federais, estaduais e municipais garantem, pelo menos, uma refeição por dia para todas as crianças das oito séries do ensino fundamental e da pré-escola, estendendo-se, freqüentemente, aos irmãos menores dos alunos. A alimentação oferecida na escola é um incentivo importante, para que as famílias pobres matriculem e mantenham seus filhos freqüentando as aulas.

Outra iniciativa que ajuda é o Programa Nacional do Livro Didático, que distribui livros de texto a todos os alunos do ensino fundamental. Os livros são escolhidos pelos professores, com base em um catálogo disponível nas escolas. Este programa também é antigo, mas foi ampliado e aperfeiçoado, a partir de 1996, quando o governo federal ampliou o número de livros por aluno e passou a fiscalizar sua qualidade, por meio de um processo nacional de avaliação, que orienta a escolha dos professores. Desde então, melhorou muito a qualidade dos livros didáticos brasileiros.

O efeito da distribuição gratuita de livros foi medido, por meio de questionários do SAEB, aplicados às escolas e aos professores. A pesquisa constatou que o giz, o quadro-negro e a distribuição de livro didático, em todas as escolas do País, constituem recursos fundamentais para o trabalho em sala de aula. Verificou, ainda, que o livro didático é o único recurso universalizado, em todas as escolas brasileiras, urbanas e rurais. É, praticamente, o instrumento básico do professor para o trabalho em sala de aula, dada a precariedade de equipamentos, na maior parte dos estabelecimentos.

A iniciativa mais importante e eficaz, no entanto, para assegurar a permanência das crianças na escola é, sem dúvida, a Bolsa-Escola, que concede um auxílio financeiro à família com crianças em idade escolar, cuja renda *per capita* seja inferior a um mínimo estipulado pelo programa. A bolsa está condicionada à matrícula e à freqüência dos filhos, no ensino

fundamental. Iniciado pela cidade de Campinas, SP, e pelo Distrito Federal, este programa tem se difundido por diversas localidades. Recentemente, o próprio governo federal destinou recursos para apoiar Estados e municípios que implantarem a Bolsa-Escola. Ainda não é suficiente, porque o custo do programa é muito alto, mas sua importância social no combate à pobreza torna-o extremamente relevante, nas condições brasileiras. Por isso, ampliá-lo deve ser um dos principais desafios da política educacional do País para a próxima década.

Depois da universalização do acesso, o segundo objetivo do governo era o de assegurar o sucesso escolar, representado pela progressão dos alunos até a conclusão da série final – meta mais difícil de ser alcançada e que incluía, também, a necessária melhoria da qualidade do ensino, para estimular o desempenho dos estudantes.

As estratégias adotadas pelo governo, com a indispensável colaboração de Estados, de municípios e de organizações da sociedade civil, destinaram-se a resolver os problemas da repetência e da evasão e a diminuir a distorção idade/série. As classes de aceleração fazem parte desse esforço, que inclui a conscientização de dirigentes, diretores de escolas, docentes, pais de alunos e comunidade em geral sobre a gravidade do problema. A divulgação dos dados estatísticos sobre a educação básica ajudou a definir linhas de ação e a acompanhar os progressos obtidos.

Embora os primeiros resultados tenham sido positivos, como fica demonstrado pelos indicadores anteriormente analisados, o sistema ainda não logrou uma evolução satisfatória quanto à qualidade, à efetividade e à eficácia do ensino ministrado. Os dados da avaliação do SAEB mostram que o desempenho dos alunos continua muito insatisfatório, chegando a ser preocupante em matemática.

Na verdade, a qualidade do ensino depende, fundamentalmente, de outras variáveis, tais como a qualificação dos professores, a qualidade da escola e os conteúdos curriculares. A qualificação dos docentes, por sua vez, está associada ao problema da formação inicial e continuada e à questão salarial.

No que diz respeito à qualidade da escola, as ações têm sido positivas, mas limitadas: estiveram orientadas para o incremento da autonomia financeira da escola e para a promoção de um envolvimento participativo dos pais, em sua gestão, por meio dos conselhos escolares.

A reforma curricular começou com a elaboração de novas Diretrizes e Parâmetros Curriculares. Sua implantação está sendo efetivada graças a um programa especial, chamado

“Parâmetros em Ação“, que está formando monitores para atuarem junto aos docentes, com a missão de capacitá-los a aplicar os novos conteúdos curriculares.

É na questão da qualificação e da dedicação dos professores que estão sendo encontradas as maiores dificuldades. Os cursos tradicionais de formação inicial de docentes não preparam, adequadamente, os futuros profissionais de ensino. Ao mesmo tempo, a experiência brasileira de formação em serviço não tem apresentado resultados compatíveis com o esforço feito e com os recursos aplicados. As dificuldades concentram-se, fundamentalmente, na relação entre teoria e prática. Nem os cursos iniciais nem a formação em serviço conseguiram promover uma efetiva transformação da atuação dos professores em sala de aula, de forma a tornar o ensino mais eficaz.

Além disso, a oferta de oportunidades para que os profissionais da educação obtenham uma formação de nível mais elevado tem, muitas vezes, uma conseqüência contrária ao pretendido: os docentes mais qualificados abandonam a rede pública, porque a própria ampliação da escolarização garante o acesso a empregos mais bem remunerados, tanto na iniciativa privada quanto em outros setores governamentais. No caso de municípios pobres, onde a formação tende a ser mais precária, a qualificação em serviço pode resultar na migração do docente assim formado para centros mais desenvolvidos. As iniciativas do governo federal têm procurado associar maior qualificação com melhor remuneração, mas a situação é, ainda assim, muito complexa. Vinculações desta natureza são difíceis de estabelecer, porque dependem de planos de carreira instituídos, de forma autônoma, por Estados e municípios.

Para compensar esta experiência negativa, o governo federal iniciou, recentemente, um esforço de educação a distância ou semipresencial. O projeto da TV Escola, que distribui televisores e videocassetes para as escolas e transmite programas educativos, constitui uma estratégia com duplo objetivo: de um lado, oferecer aos professores um domínio maior dos conteúdos curriculares e, de outro, prover recursos institucionais de alta qualidade para serem usados na sala de aula. Os resultados, mais uma vez, são positivos, mas aquém do necessário. Os problemas residem na dificuldade de manuseio dos aparelhos e de sua manutenção, assim como na resistência de muitos professores em abandonar suas práticas tradicionais. Para garantir maior eficácia desta estratégia, é preciso que o governo federal, em parceria com Estados e municípios, promova junto às escolas uma campanha que ensine os professores a utilizar o equipamento e a integrar os programas à prática escolar.

Uma nova alternativa começou a ser testada, a partir de fevereiro de 1999, com um projetopiloto do *Proformação*, programa de capacitação de docentes leigos, envolvendo 1.500 professores. Até 2002, a meta é capacitar 95 mil professores, em 18 Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde se concentra a grande maioria desses leigos, a um custo total de R\$ 161 milhões e 800 mil, financiado pelo Fundef e pelo próprio Ministério da Educação.

A proposta mais recente, que ainda não chegou a ser implantada, é uma tentativa de promover uma ampla reforma, nos programas de formação inicial. Um debate nacional foi iniciado, mas ainda existe forte reação por parte das universidades, que resistem em fazer uma reforma com a profundidade que o governo federal considera necessária.

Os recursos para o financiamento desse conjunto de programas estiveram disponíveis. Sua utilização, entretanto, deixa a desejar. Apesar dos esforços continuados e da própria iniciativa do Fundef, que contribuiu para disciplinar os gastos, o Brasil ainda está longe de superar os tradicionais problemas de má aplicação dos recursos e de desvio de verbas. Para reverter esse quadro, é preciso intensificar a fiscalização e ampliar a participação da comunidade junto às escolas e aos poderes públicos estaduais e municipais. Nos últimos quatro anos, já se observou um intenso processo de organização dos conselhos das escolas, que passaram de cerca de 11 mil, em 1995, para 74 mil, em 1999. O mesmo avanço vem ocorrendo com a implantação dos Conselhos Municipais de Educação e de Acompanhamento do Fundef. Vai persistir, todavia, alguma dificuldade em superar, inteiramente, esses problemas relativos ao controle do uso de recursos públicos na educação, porque eles derivam, em grande parte, da descentralização do próprio sistema.

Ao mesmo tempo, é inegável que o estabelecimento de mecanismos de controle social, como os conselhos, tem contribuído para dar maior transparência às ações. São inúmeras as denúncias sobre desvio de verbas, que resultaram em ações efetivas do Ministério Público e de Comissões Parlamentares de Inquérito, com o intuito de apurar as ilegalidades cometidas. Esse talvez seja o impacto mais positivo do intenso processo de descentralização e de municipalização, verificado nos últimos cinco anos.

O maior desafio, entretanto, está na enorme desigualdade regional. Diminuí-la consumiu grande parte do esforço governamental desta década. O Projeto Nordeste, dirigido apenas a esta Região, onde se concentram os maiores problemas, é o melhor exemplo desse esforço. Tendo em vista o volume de recursos envolvidos, porém, os resultados, embora

positivos, ficaram aquém do esperado. Neste caso, as profundas carências socioeconômicas e a própria tradição política da região constituem obstáculos que só podem ser superados a longo prazo, por meio de ações consistentes e continuadas, que não se restrinjam à esfera educacional. A reformulação do Projeto Nordeste, agora denominado Fundescola, e sua ampliação para incluir, também, as Regiões Norte e Centro-Oeste, representam, exatamente, uma tentativa de estabelecer uma política mais ampla e eficaz de redução das desigualdades regionais.

Ainda que não tenha resolvido todos os problemas, a estratégia de adotar programas integrados em torno de objetivos tem se mostrado consistente e garantido êxitos que se traduzem nos indicadores analisados anteriormente. As três principais vitórias da política brasileira de *Educação para Todos*, nesta década, foram as seguintes:

- aumento das taxas bruta e líquida de matrículas, no ensino fundamental, e o conseqüente declínio do analfabetismo;
- a redução da repetência e da evasão escolar, com a progressiva melhoria das taxas agregadas de transição e a diminuição das distorções idade/série;
- a reforma do sistema de financiamento do ensino fundamental promovida pelo Fundef.

A esses três grandes resultados soma-se uma quarta iniciativa de sucesso: o desenvolvimento e a consolidação dos sistemas de estatísticas educacionais e de avaliação e sua efetiva utilização no monitoramento das políticas públicas.

2. Principais problemas encontrados e antecipados

Os principais problemas encontrados para o cumprimento dos objetivos do EFA, em sua maioria, já estavam previstos. Prever dificuldades, entretanto, não significa descobrir, automaticamente, os meios mais eficazes de superá-las.

No caso brasileiro, um dos exemplos é a dificuldade de coordenação do sistema educacional, devido ao seu caráter altamente descentralizado. As ações exigem demoradas negociações e dependem de entendimentos entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Este problema continuará a existir e não será inteiramente superado, porque, em uma estrutura federativa como a do Brasil, que assegura plena autonomia a cada um dos três níveis de governo, qualquer política pública requer a construção de consensos mínimos. Somente com estímulos à participação ativa da sociedade civil, responsável, em última instância, pela cobrança efetiva das ações públicas, será possível estabelecer mecanismos eficazes de controle social.

Outra dificuldade claramente detectada, no início da década, era a ausência de uma legislação que distinguisse e distribuísse, de forma mais adequada, as responsabilidades entre as três esferas de governo quanto ao atendimento escolar da população, nos diferentes níveis de ensino. A legislação recente, tanto a LDB como a que criou o Fundef, corrigiu em larga medida este problema, apesar de persistirem obstáculos que ainda precisam ser superados, no processo de transição.

A questão dos recursos também deve ser considerada. É preciso reconhecer que a prolongada estagnação econômica do País tem impedido um aumento substancial no orçamento para a educação. Entretanto, a posição do governo é a de que a eliminação do desvio de verbas e o combate à má aplicação dos recursos e à ineficiência da gestão do sistema são até mais importantes do que elevar o montante destinado à educação.

Ainda em relação aos recursos, o Brasil enfrenta uma dificuldade peculiar, que é o custo crescente do sistema de pensões e aposentadorias. Tradicionalmente, os professores das redes públicas federal e estadual aposentavam-se com o salário integral de fim de carreira. A situação dos municípios era variável, pois muitos contratavam professores pelo sistema que é próprio das empresas privadas, no qual as aposentadorias são bem menos generosas.

A Constituição de 1988 não só diminuiu o tempo de serviço necessário para a aposentadoria dos professores – que agora é de apenas 25 anos para as mulheres e de 30 para os homens – mas também estimulou a inclusão de todos os docentes municipais no serviço público. Com isto, tem havido um aumento acelerado do custo do sistema, pressionado por gastos crescentes com inativos e pensionistas. As tentativas do governo federal para reformar um sistema que, a rigor, já se tornou inviável pelo custo, esbarram na resistência do Congresso Nacional em aprovar as medidas necessárias.

A gestão administrativa, extremamente burocratizada e ineficiente, é outra questão problemática, mas que somente poderá ser resolvida a longo prazo, porque depende de mudanças de hábitos e de concepções extremamente arraigados. O esforço que se faz, atualmente, para informatizar a administração dos sistemas estaduais e municipais deve aumentar muito a eficácia da gestão.

Um motivo de preocupação adicional tem sido o debate que se instalou, nos últimos meses, em torno de um amplo projeto de reforma tributária, atualmente em tramitação, no Congresso Nacional. O principal receio é o de que esta reforma elimine impostos ou contribuições que reforçam, hoje, o orçamento da educação. É o caso do salário-educação, um percentual fixo que as empresas recolhem sobre a folha de pagamento.

Corretamente, a reforma tributária em estudo tem por princípio eliminar impostos que onerem a produção e, em particular, a folha salarial das empresas. No entanto, estes recursos têm sido a principal fonte de financiamento de programas voltados para o ensino fundamental. É imperativo, assim, que se encontre outra fonte de recursos, para compensar e substituir contribuições que, eventualmente, venham a ser extintas.

3. Consciência pública, instituições políticas e capacidades nacionais

A última década foi marcada, no Brasil, por um interesse crescente pela educação, que deixou de ser uma preocupação restrita aos educadores e a alguns setores governamentais. Generalizou-se junto à opinião pública a consciência da importância da educação para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo. A contribuição da imprensa tem sido notável: as grandes questões educacionais, o Censo Escolar, os resultados dos processos de avaliação e o lançamento de novos projetos ocupam espaços cada vez mais generosos, na mídia brasileira. O tema também entrou na agenda dos empresários. Muitos deles já vêm desenvolvendo projetos próprios de atuação em escolas e de oferta de programas educacionais para seus funcionários. A população, por sua vez, faz demandas crescentes.

O governo federal, sem dúvida, tem se empenhado no cumprimento dos objetivos do EFA, assim como a grande maioria dos governos estaduais. A situação é menos homogênea em relação aos governos municipais: ao lado de municípios que se dedicam a melhorar seu sistema de ensino, inclusive por meio de iniciativas inovadoras e eficazes, existem outros em que, por vezes, a educação sofre um verdadeiro retrocesso, nas conquistas já obtidas, em administrações anteriores.

A extensão e a heterogeneidade do País, assim como a descentralização e a autonomia dos sistemas municipais e estaduais, como foi visto, dificultam muito a coordenação da política educacional. O próprio sistema democrático favorece, muitas vezes, uma descontinuidade das ações, o que afeta a eficácia dos programas. A cada mudança de governo, subsequente às eleições, os novos dirigentes tendem a abandonar as iniciativas anteriores e a criar novos projetos que, com frequência, não terão sequer tempo para executar. Essas dificuldades, próprias de uma democracia recente e ainda em fase de consolidação, como a brasileira, só poderão ser superadas a longo prazo.

Acentua esses problemas a ineficiência das burocracias públicas, decorrente, em grande parte, de uma longa tradição de paternalismo e clientelismo, que caracteriza a cultura política brasileira, mas está sendo mudada, embora muito lentamente. Iniciativas do governo federal têm procurado acelerar esse processo de modernização. Contribui com destaque o aperfeiçoamento das estatísticas e dos indicadores educacionais, bem como sua ampla divulgação nacional.

O conhecimento dos dados e indicadores pela sociedade e sua utilização sistemática, como critério para distribuição dos recursos federais, têm forçado os governantes locais a tomar consciência da situação relativa em que se encontram e da gravidade dos problemas de seus Estados e municípios. Além do mais, o governo federal vem destinando recursos para a informatização das secretarias de educação, tanto estaduais como municipais, por considerá-la um excelente instrumento para a modernização das gestões tradicionais.

Fenômeno interessante e que merece registro tem sido o aumento substancial do número de ONGs, no setor educacional, ao lado de um expressivo declínio da participação das escolas privadas, na oferta de educação básica. As ONGs procuram atuar – e são mais eficazes – no atendimento de grupos marginalizados, de populações muito pobres e desfavorecidas ou com dificuldades de incorporação ao sistema regular de ensino: meninos de rua, crianças sem suporte familiar suficiente ou com necessidades especiais, grupos indígenas e jovens analfabetos ou com escolarização precária, entre outros.

Algumas ONGs trabalham, também, na divulgação de práticas pedagógicas mais eficientes e mais respeitadoras dos valores e das necessidades das crianças. Em relação a essas organizações, entretanto, há dois problemas principais: sua excessiva dependência de verbas públicas e a inexistência de avaliações objetivas dos resultados alcançados em face aos recursos mobilizados.

Em termos de cooperação internacional, a atuação do Unicef tem sido particularmente importante para o Brasil, ao lado do governo francês, que também desenvolve programas experimentais de alto interesse. Os demais organismos, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, têm concedido empréstimos e assessoria. O sucesso dos programas que essas instituições financiam é variável: enquanto alguns obtêm resultados excelentes, outros revelam-se muito caros e pouco eficientes, além de difíceis de implementar, devido aos entraves de uma burocracia excessiva.

4. Percepção geral do progresso

Apesar do inegável sucesso da política educacional brasileira, em relação aos objetivos do EFA, demonstrado pela análise dos indicadores contidos neste relatório, os formadores de opinião, no Brasil – imprensa, associações e sindicatos de educadores, movimentos políticos e ONGs – tendem a ser extremamente críticos. Ignoram os avanços já alcançados e concentram-se, invariavelmente, no que ainda está por fazer. A reivindicação de todos os setores resume-se, quase sempre, à exigência de mais recursos e, em particular, de recursos federais.

O exemplo mais notório é o da taxa de analfabetismo, que teve um decréscimo acentuado, na última década. Ainda assim, tanto a imprensa quanto os atores políticos envolvidos com a questão preferem enfatizar, em tom de denúncia, o número de analfabetos ainda existente. As críticas e expectativas voltam-se sempre para o governo federal, embora a erradicação do analfabetismo dependa de um efetivo empenho de diferentes níveis de governo, de organizações locais e da mobilização da própria sociedade.

Este é, na verdade, um dos efeitos contraditórios da fragmentação do sistema, causada pela excessiva descentralização. Os movimentos organizados nacionalmente não conseguem atuar junto aos 5.606 municípios, cada um com sua política educacional própria, nem mesmo junto aos 27 Estados, embora a responsabilidade caiba, primordialmente, a essas instâncias locais. O governo federal aparece, então, como a instância mais visível para atrair todas as reivindicações e todas as críticas, independentemente de ter ou não a responsabilidade direta pela ação e pela solução dos problemas.

A segunda distorção que leva à falta de reconhecimento do progresso alcançado diz respeito a uma visão muito fragmentada do conjunto do sistema. Cada setor da sociedade e de cada ONG tende a considerar, apenas, os problemas que a afetam, diretamente. De um lado, ignora-se a divisão de responsabilidades entre governo federal, Estados e municípios; de outro, os atores trabalham em função de níveis ou modalidades de ensino muito específicos: creches, educação indígena, crianças portadoras de necessidades especiais, educação de jovens e adultos, etc. Assim, os movimentos sociais e as ONGs elaboram seus próprios ideais de atendimento, que sempre demandam recursos adicionais.

No conjunto do sistema, cada reivindicação representa um porcentual relativamente pequeno dos recursos globais. Todavia, a soma dessas reivindicações só é feita pelo governo federal e é apenas nesta esfera, portanto, que se percebe que o conjunto das demandas fica muito acima de qualquer possibilidade realista de financiamento. Os órgãos centrais também são os únicos a perceber a necessidade de formulação de prioridades, o que sempre causa grande insatisfação, nos setores que se consideram injustiçados ou preteridos.

A cultura inflacionária que dominou o Brasil por décadas transformou os orçamentos em verdadeiras peças de ficção, sujeitos a contínuas suplementações de verbas. Apesar de a inflação estar sob controle, há cinco anos, a sociedade ainda não conseguiu absorver, inteiramente, a noção de que os recursos são finitos; logo, aumentar a dotação para um setor significa diminuir a verba disponível para outro.

A retomada do crescimento econômico, que deve ocorrer a partir do ano 2000, poderá contribuir para o aumento dos recursos destinados à educação. Será possível, então, atender a um maior número de reivindicações setoriais – todas elas, aliás, reconhecidamente justas e necessárias. Com a consolidação da democracia e a percepção mais clara da sociedade quanto à divisão de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo espera-se, ainda, que as reivindicações locais sejam feitas e atendidas no nível adequado.

Finalmente, sob a perspectiva da política educacional, a solução dos problemas do ensino fundamental depende muito de uma visão integrada, que contemple os níveis anteriores e superiores. Creches, pré-escola e ensino médio concentram, hoje, grande parte das demandas da população e das críticas feitas aos órgãos governamentais. Os objetivos do EFA somente serão alcançados, portanto, quando estas demandas também forem atendidas e os problemas específicos desses níveis de ensino estiverem solucionados.

Conclusão

Avaliação crítica e perspectivas

A análise objetiva dos indicadores brasileiros demonstra, com clareza, que houve uma evolução muito positiva do panorama educacional do País, nos últimos dez anos. A perspectiva é de que esta tendência continuará durante a próxima década. A estratégia construída a partir de programas de assistência e de incentivo aos governos estaduais e municipais foi eficaz, está consolidada e deve ser mantida.

Em relação aos indicadores, verifica-se que:

- o decréscimo da taxa de analfabetismo superou os compromissos do EFA;
- as taxas líquidas de matrícula, no ensino fundamental, estão bem próximas daquelas encontradas nos países desenvolvidos. O problema brasileiro apresenta-se, hoje, muito mais como uma questão regional e rural do que propriamente nacional. O Fundef, que distribui os recursos para o ensino fundamental com base no número de alunos efetivamente matriculados, está promovendo uma rápida expansão do atendimento, nas regiões de maior carência, especialmente por parte dos municípios. Um ano depois da instituição do Fundo, o avanço da municipalização do ensino fundamental já foi comprovado pelos dados preliminares do Censo Escolar de 1999;
- houve um substancial declínio das taxas de repetência e de evasão, que se refletiu na redução da distorção idade/série. Estes resultados devem-se a uma campanha de conscientização dos professores sobre a gravidade do problema da repetência e à iniciativa de muitos Estados de criar classes de aceleração. Além disso, a reorganização do sistema em ciclos de duas ou mais séries, sem reprovação intermediária, ofereceu aos alunos um período maior para vencerem as dificuldades iniciais de adaptação à escola;
- as taxas de conclusão do ensino fundamental estão aumentando. Esta é uma conquista particularmente relevante, dada a extensão do ensino fundamental, que é de 8 séries anuais e corresponde, portanto, à fusão da antiga escola primária com a *Junior High School*;

- já foi assegurada a igualdade de atendimento por gênero, com uma expansão mais acelerada da escolarização feminina, na década de 90.

Inovação e eficácia

A iniciativa inovadora do Fundef precisou de um ano, apenas, para demonstrar seu acerto. Por ser muito recente, entretanto, seus efeitos positivos e sua eficácia somente serão sentidos, plenamente, nos próximos anos, o que reforça a expectativa de que o sistema educacional brasileiro continue a evoluir favoravelmente.

O governo federal trabalha com uma visão realista. Se é verdade que os objetivos de generalização do acesso à escola estão, em grande parte, resolvidos, não menos verdadeira é a constatação de que as questões de equidade, qualidade e eficácia do sistema escolar ainda deixam bastante a desejar. Muito mais complexos, estes desafios são, também, mais difíceis de vencer. Exigem a reavaliação de estratégias e a formulação de novos programas capazes de mudar a própria cultura da escola e dos órgãos de gestão do sistema.

Uma avaliação crítica global dos problemas mais urgentes relativos à equidade, qualidade e eficácia permite apresentar as seguintes conclusões e sugestões:

- houve um substancial avanço na oferta educacional, no fluxo escolar e nas taxas de conclusão do ensino fundamental, nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, cresceu muito, nos Estados e municípios dessas regiões, a consciência da importância da educação e da necessidade de combater os déficits históricos da oferta de ensino. Entretanto, como a evolução foi mais rápida, nas regiões mais desenvolvidas, a desigualdade regional relativa continua a ser um problema importante. O Fundef e a recente reformulação e ampliação do Projeto Nordeste, agora denominado Fundescola, estabeleceram novas estratégias que prometem ser eficazes. O empenho no contínuo aperfeiçoamento deste programa deve constituir uma preocupação central da política educacional;
- a oferta de educação equivalente, pelo menos, às quatro séries iniciais e, idealmente, às oito séries do ensino fundamental aos jovens e adultos com escolarização deficiente, é outra questão que ainda não foi devidamente resolvida, embora se verifiquem progressos recentes. Neste caso, é fundamental melhorar a

articulação entre o governo federal, os Estados, os municípios e as ONGs. A política educacional ainda se ressent, no entanto, da ausência de um plano nacional consistente, que promova esta articulação e amplie o atendimento daquela população. A educação de jovens e adultos deve ser indicada como uma das prioridades para a próxima década;

- a ampliação das bibliotecas escolares e a generalização de programas de desenvolvimento de hábitos de leitura, tanto por parte dos alunos como dos professores, também precisam ser incentivados. O ensino em sala de aula, apenas, é insuficiente para assegurar o domínio da linguagem escrita. A mesma atenção deve ser dada aos laboratórios de ciências, ainda inexistentes, na maioria das escolas;
- ainda é muito reduzida a oferta de diferentes modalidades de cursos vocacionais ou profissionais, voltados à preparação dos jovens para o ingresso no mercado de trabalho. A reforma que o governo federal está promovendo, no ensino médio e na educação profissional, tem em vista responder a esta demanda. O Ministério do Trabalho subsidia vários programas desse tipo, mas não houve, no passado, uma integração com as iniciativas do Ministério da Educação. Um novo projeto, envolvendo os dois ministérios e financiado por empréstimos externos, está sendo negociado pelo governo. Se for aprovado, ampliará, substancialmente, o ensino vocacional;
- a necessidade de preparar estudantes e professores para o ingresso na era da informática já faz parte das reivindicações da sociedade e é encarada pelo governo como uma tarefa urgente. Está em andamento um programa para informatizar as escolas, com recursos provenientes de empréstimos externos. Além do custo e da manutenção dos equipamentos, a dificuldade maior é treinar os professores, no uso das novas tecnologias, o que está exigindo um enorme esforço do governo;
- a utilização das novas tecnologias educacionais e do ensino a distância ou semi-presencial precisa ser consolidada e ampliada, especialmente, porque auxilia os professores a assimilarem parte dos conteúdos curriculares. A implantação da TV Escola ainda não proporcionou o impacto que se esperava, e o programa talvez tenha que ser aperfeiçoado, por meio de uma campanha de treinamento dos professores para a utilização desses recursos. As novas tecnologias também devem ser usadas, de forma sistemática, para suprir a enorme carência de docentes devidamente habilitados para o

ensino de matemática e ciências, nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio. Enfrentar esta questão exige, ainda, a formulação de um plano nacional consistente, que articule o governo federal, os Estados e os municípios, em uma ação conjugada para explorar, devidamente, o potencial dessas tecnologias educacionais;

- o uso das novas tecnologias pode compensar e ajudar a resolver aquele que parece o mais importante problema a ser enfrentado, na próxima década, para que se atinjam os objetivos de uma educação de qualidade para todos: a adequada formação dos professores, já amplamente discutida, ao longo deste relatório.

De fato, há um enorme déficit de professores capacitados para a alfabetização e para o ensino das operações matemáticas básicas, nas séries iniciais. As deficiências do ensino básico de matemática são extremamente preocupantes e não se devem, apenas, à ausência de metodologias adequadas. A verdade é que um grande número de docentes que trabalham nas séries iniciais não possuem o domínio mínimo de matemática, indispensável ao ensino. O déficit de professores habilitados em matemática, bem como em ciências, permeia também as séries finais do ensino fundamental e é particularmente grave no ensino médio. A acelerada expansão deste nível de ensino piora uma situação que já era séria.

Seria injusto afirmar que as estratégias de formação de docentes tenham sido inadequadas, mas o fato é que, dificilmente, o problema estará resolvido, a curto prazo. O que se recomenda é concentrar os esforços nessa direção. Diante da natureza descentralizada do sistema e da dificuldade de coordenar esforços, poderia ser importante a elaboração de uma campanha nacional para a formação em serviço dos atuais docentes, que mobilize a população, os dirigentes educacionais e os próprios docentes. Trata-se de chamar a atenção de todos para a importância de um trabalho pedagógico verdadeiramente eficaz, capaz de auxiliar os alunos a vencerem as dificuldades e que se mostre sensível às diferenças culturais, de classe e de etnia.

As iniciativas mais bem-sucedidas foram aquelas que se voltaram para a escola, na sua organização interna, provendo uma gestão estimulante e o desenvolvimento de um projeto pedagógico participativo. Isto, entretanto, não pode ser feito a partir do governo federal, porque depende da política educacional de Estados e municípios. É por esta razão que os resultados serão lentos e desiguais, pois, como já foi observado, anteriormente, é preciso que haja uma mudança da própria cultura escolar.

Todos os problemas apontados estão vinculados a outro: a gravidade das deficiências e as dificuldades de superá-las são sempre maiores nas regiões menos desenvolvidas. Como as regiões mais desenvolvidas progredem rapidamente, a desigualdade regional persiste, mesmo quando os indicadores demonstram que houve efetiva melhoria nas áreas mais pobres do País. Reitere-se que, neste caso, não se trata de estabelecer uma nova estratégia, mas de concentrar esforços no promissor programa Fundescola.

Finalmente, é importante considerar que a satisfação das necessidades básicas de educação, traduzida pela universalização do ensino obrigatório, cria pressões adicionais, tanto em termos de educação infantil como de ensino médio e superior. Cresce, também, a demanda de atendimento às crianças portadoras de necessidades especiais, de educação continuada de jovens e adultos, de educação indígena e de superação das desigualdades étnicas, especialmente, em relação aos afro-descendentes.

Por isso mesmo, Educação para Todos envolve uma visão integrada do sistema de ensino, com definição de prioridades que concentrem esforços no ensino fundamental, sem negligenciar, entretanto, o desenvolvimento dos demais níveis e modalidades de educação.

A análise da situação brasileira comprova que o governo federal possui uma visão adequada do conjunto do sistema educacional e tem orientado sua atuação na direção correta, privilegiando a construção de parcerias, como estratégia indispensável para dar maior efetividade às políticas implementadas.