



**cgEE**

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
Ciência, Tecnologia e Inovação

---

## NOTA TÉCNICA

# Dimensão 4) Dinâmica Social - Educação Básica (infantil, fundamental e médio)

(Versão Completa - 29/11/2006)

### **Autores**

*Eloisa Maia Vidal* – [eloisa@seduc.ce.gov.br](mailto:eloisa@seduc.ce.gov.br)

*Marcos Holanda* – [holanda@ipece.ce.gov.br](mailto:holanda@ipece.ce.gov.br)

### **Coordenador**

*Sofia Lerche Vieira* – [sofialerche@yahoo.com.br](mailto:sofialerche@yahoo.com.br)

Fortaleza

Novembro, 2006

## **Colaboradores**

*André Loureiro – [andre@ipece.ce.gov.br](mailto:andre@ipece.ce.gov.br)*

*Jimmy Lima de Oliveira – [jimmy@ipece.ce.gov.br](mailto:jimmy@ipece.ce.gov.br)*

*Leandro Costa – [leandro@ipece.ce.gov.br](mailto:leandro@ipece.ce.gov.br)*

*Victor Hugo de Oliveira Silva – [victorhugo@ipece.ce.gov.br](mailto:victorhugo@ipece.ce.gov.br)*

## SUMÁRIO

### **Introdução**

#### **1. Breve Panorama**

#### **2. Fatos Portadores de Futuro e Fatores de Transformação Estrutural**

2.1. Potencialidades, condicionantes e oportunidades postos pelas tendências internacionais

2.2. Potencialidades tecnológicas e suas repercussões no Brasil

2.3. Lacunas de políticas e deficiências institucionais

#### **3. Tendências Geográficas**

3.1. A Educação Básica na dinâmica e na organização territorial; trajetória atual e futura

**3.1.1. Perfil educacional da população brasileira**

**3.1.2. Qualidade da educação**

**3.1.3. Infra-estrutura da Educação Básica no Brasil**

3.2. Respostas territoriais ao desafio da Educação Básica

3.3. As grandes questões e as possibilidades de futuro da Educação Básica

#### **4. Projeções/Ações/Investimentos**

4.1. Referências analíticas para a definição de carteira de investimentos

**4.1.1. Financiamento da Educação Básica**

**4.1.2. Inclusão de populações vulneráveis**

**4.1.3. Aprendizagem na Idade Certa**

**4.1.4. Aumento da jornada escolar**

**4.1.5. Sistemas de avaliação e acompanhamento de resultados**

#### **4.1.6. Recursos humanos (formação e incentivos)**

#### **4.1.7. Infra-estrutura e rede física escolar**

4.2. Um fator de correção de desigualdades regionais para a definição de investimentos

### **Referência Bibliográfica**

## **Introdução**

A presente Nota Técnica (NT) tem por finalidade oferecer subsídios à reflexão sobre Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) no âmbito do processo de elaboração do Plano Pluri-Anual (PPA) 2008 - 2011 e subsequentes, com o objetivo de contribuir para a estruturação do planejamento territorial no Brasil. Sua elaboração vincula-se ao Projeto 'Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PP 2008 - 2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo', contratado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) junto ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

Na perspectiva da Educação Básica a Nota pretende oferecer uma visão estratégica de desenvolvimento territorial brasileiro, apresentando reflexões na esfera de abrangência de um horizonte temporal de longo prazo, visando de modo específico o planejamento governamental para as próximas décadas.

Em sintonia com a lógica geral do Estudo, propõe-se a abordar três dimensões mutuamente articuladas, quais sejam: "a perspectiva territorial, com referência objetiva às grandes regiões; as "possibilidades de futuro, para os horizontes temporais definidos; e, sugestões de ações para as carteiras de investimentos dos PPA" (CGE, s.d.).

Considerando tais elementos, o trabalho está organizado nos moldes propostos no Termo de Referência relativo aos estudos setoriais/temáticos, focalizando os conteúdos mínimos definidos naquele documento, os quais envolvem quatro aspectos: um breve panorama do campo de estudo, objeto da análise; os fatos portadores de futuro e fatores de transformação estrutural; as tendências geográficas; e, os projetos/ações/investimentos visualizados para a Educação Básica.

## 1. Breve Panorama

A reflexão sobre o tema desta Nota Técnica requer um esclarecimento prévio conceitual. A expressão Educação Básica é relativamente nova na literatura educacional. Remonta ao final da década de oitenta e início da de noventa do século XX. Foi então que começaram a ser veiculadas idéias relativas à “educação para todos”, de modo específico a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990. Naquela oportunidade, elaborou-se documento denominado “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (NEBAS)”, que incluiu entre seus objetivos a “expansão do enfoque em educação” (Brasil. MEC. 1993, p. 74).

Nos termos da referida Declaração, a Educação Básica é “a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação”. Seu espaço, por excelência, seria a “escola fundamental” por representar o “principal sistema de promoção da Educação Básica fora da esfera familiar”. Adotada pelos formuladores de política educacional no Brasil, a expressão é reinterpretada, referindo-se as três etapas – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

A Conferência da Tailândia representa um marco importante no debate e encaminhamento de medidas, sobretudo por colocar a Educação para Todos na pauta dos formuladores de políticas públicas. Em sua esteira várias iniciativas são adotadas pelos países signatários dos compromissos então firmados. O Brasil incorporou-se ao espírito da reunião de Jomtien, através da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, concebido para uma perspectiva de dez anos (1993 - 2003).

Com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, novos rumos são anunciados para a política educacional. Aprova-se uma Emenda Constitucional (EC N° 14/96) que define as responsabilidades dos diferentes níveis do Poder Público (União, Estados e Municípios) e cria em cada unidade da federação um fundo contábil – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado em lei (Lei Nº 9424/96). Também é aprovada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei. Nº 9394/ 96).

O início da década de noventa do século XX corresponde a uma retomada do reconhecimento do papel estratégico da educação para o desenvolvimento, suscitada, sobretudo a partir do exemplo dos países do Sudeste Asiático, onde se destacam a Coreia do Sul e Taiwan. Com indicadores econômicos semelhantes aos do Brasil na década de setenta do mesmo século, sua arrancada para o desenvolvimento foi interpretada como fortemente induzida por altos investimentos em Educação Básica, o que permitiu o ingresso de trabalhadores mais qualificados no mercado de trabalho. O modelo adotado pelos países asiáticos faz com que os organismos internacionais, com forte caráter indutor de políticas públicas na América Latina, estimulem, através de acordos de empréstimo, programas e projetos área educacional, dirigidos para a Educação Básica. Um dos exemplos é o Banco Mundial, financiador do Projeto Nordeste, do FUNDESCOLA e de projetos específicos com os Estados<sup>1</sup>.

A expressão Educação Básica não aparece na Constituição Federal (CF) de 1988, mas é interessante observar que abre caminho para um novo enfoque conceitual, ao tratar do ensino fundamental, do ensino médio e do atendimento em creche e pré-escola no âmbito dos deveres do Estado (CF, Art. 208, I, II e IV). Até Carta de 1988, convivia-se com a terminologia de ensino de 1º e 2º graus, advindas da reforma de 1971 (Lei Nº 5.692/71). Antes disso, inúmeras foram as nomenclaturas utilizadas para diferenciar os níveis de ensino, sendo que a terminologia Educação Básica veio a ser adotada pela última LDB, antes referida.

---

<sup>1</sup> A carteira de empréstimos do Banco Mundial ao Brasil teve início em 1949, a partir de quando foram aprovadas mais de 380 operações de crédito, que totalizam um montante superior a 36 bilhões de dólares. O setor de educação teve seu primeiro projeto concluído em 1971. Na década de noventa foram financiados e concluídos projetos com o governo federal (Projeto Nordeste 2 e 3, FUNDESCOLA I e II) e com os Estados da Bahia, Minas Gerais e Paraná. Atualmente há quatro projetos em atividade no setor, sendo um federal (FUNDESCOLA III) e três estaduais (Pernambuco, Bahia e Ceará).

Ao dispor sobre níveis e modalidades de educação e ensino, a LDB define que a educação escolar se compõe de dois níveis: a Educação Básica, integrada pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; e a Educação Superior (LDB, Art. 21). O detalhamento da Educação Básica é feito em quinze artigos (Art. 22 a 36), distribuídos entre disposições gerais (Art. 22 a 28) e específicas – a educação infantil (Art. 29 a 31), o ensino fundamental (Art. 32 a 34) e o ensino médio (Art. 35 e 36). A LDB inclui como modalidades de educação: a educação de jovens e adultos (EJA – Arts. 37 e 38), a educação profissional (Art. 39 a 42) e a educação especial (Art. 58 e 59). A educação indígena, pelas suas peculiaridades, recebe tratamento próprio no âmbito das Disposições Gerais da LDB (Art. 78 e 79), assim como a educação a distância (Art. 80).

Tratar a Educação Básica numa dimensão territorial requer um entendimento da especificidade de cada uma de suas etapas, assim como das mútuas articulações e interfaces com as modalidades. O foco principal deste trabalho se refere as três etapas da Educação Básica, com rápidas incursões sobre a questão de analfabetismo de jovens e adultos e populações vulneráveis. A problemática da educação superior é contemplada apenas como elemento de reflexão para formação dos profissionais da Educação Básica.

A Educação Básica é uma atribuição compulsória dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A oferta do ensino fundamental é responsabilidade compartilhada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo o ensino médio uma atribuição específica dos Estados e do Distrito Federal e a educação infantil uma atribuição dos Municípios.

Em tese, tal distribuição de responsabilidades parece simples, mas na prática, não é. Isto ocorre em função de vários problemas, a começar pela questão financeira. Como apenas o ensino fundamental possui recursos próprios, assegurados em lei, através do FUNDEF e do Salário Educação<sup>2</sup>, sua oferta tem

---

<sup>2</sup> O Salário Educação é uma contribuição social que equivale a 2,5% da folha de pagamentos recolhidos pelas empresas ao INSS (excluídos os valores superiores a vinte salários mínimos). Parte do Salário Educação permanece nos estados onde é arrecadado (2/3) e parte é redistribuída pela União (1/3), em



se constituído em um terreno de disputa entre Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, a educação infantil e o ensino médio, que não têm financiamento assegurado vivem em situação de instabilidade e sem perspectiva de sustentabilidade. Neste cenário, o papel regulador da União na correção de desigualdades regionais é de significado estratégico para o pleno desenvolvimento territorial.

O FUNDEF foi instituído em 1996, com o objetivo de assegurar o financiamento da educação obrigatória (ensino fundamental). Concebido com o objetivo de promover a equidade nos gastos com educação, acabou por manter e mesmo acentuar as desigualdades inter-regionais, na medida em que a União se furtou a exercer sua função redistributiva e supletiva (LDB, art 9º, inc. III), complementando receitas a poucos estados e, ainda assim, de modo extremamente tímido.

Passados cerca de dez anos de sua implantação e tendo cumprido importante papel na ampliação da escolaridade obrigatória em todo país, se avolumaram as pressões pela criação de um novo mecanismo de financiamento, capaz de contemplar as outras etapas e modalidades da Educação Básica. Assim é que se passou a discutir a idéia de um fundo em moldes semelhantes ao FUNDEF, todavia mais abrangente.

A proposta de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) tem sido bastante debatida nos últimos três anos e encontra-se em tramitação no Congresso Nacional<sup>3</sup>. Há expectativas de que, uma vez aprovado, este fundo venha a trazer alívio para os problemas de financiamento da Educação Básica e possa colaborar na superação dos estrangulamentos que ora constroem, de modo especial, o ensino médio e a educação infantil.

---

atendimento ao princípio de correção das desigualdades regionais. Essas duas fontes de recursos financiam apenas o ensino fundamental.

<sup>3</sup> Até a conclusão desta Nota Técnica, trabalhou-se com a informação de que tendo sido aprovado em 22/11/06 em primeira votação na Câmara, o FUNDEB deve passar por nova avaliação no plenário da Casa. Há possibilidade de que o Governo Federal venha a regulamentá-lo por Medida Provisória.

Situadas as definições legais e conceituais da Educação Básica é oportuno compreender seu perfil no quadro mais geral das transformações da sociedade brasileira nas últimas décadas. O tema, aqui brevemente introduzido, será tratado em maior detalhe na reflexão sobre as tendências geográficas (seção 3).

Em publicação sobre o *Desenvolvimento da Educação no Brasil*, de 1996, o Ministério da Educação registrava a ocorrência de mudanças significativas no perfil da educação brasileira, assim expressas:

“houve queda substancial das taxas de analfabetismo, aumento expressivo do número de matrículas em todos os níveis de ensino, e crescimento sistemático das taxas de escolaridade média da população. No entanto, o quadro educacional do País ainda é bastante insatisfatório, tanto do ponto de vista qualitativo quanto em relação a alguns indicadores quantitativos” (Brasil. MEC, 1996, p. 8).

Em que pese o acelerado ritmo de expansão da oferta escolar na última década, a reflexão acima não perdeu sua pertinência. O Brasil ainda está distante de atingir um perfil educacional desejável, mesmo em comparação com outros países latino-americanos. O exame de alguns indicadores internacionais oferece elementos que reforçam esta constatação. As Tabelas 1.1 e 1.2 a seguir apresentam as taxas de matrícula escolar, bruta e líquida, para alguns países selecionados<sup>4</sup>, de forma a melhor situar o país num cenário mundial de transformações.

**Tabela 1.1: Taxas Líquidas e Brutas de matrículas no ensino fundamental**

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta
China	-	-	-	-	-	117,73	-	116,01	-	115,02	-	117,62
Coréia do Sul	94,47	95,47	96,70	98,02	98,68	100,23	99,74	102,13	99,62	103,58	99,58	105,07
Argentina	99,30	116,56	-	117,81	-	117,53	-	117,79	98,83	112,17	-	-
Brasil	91,29	154,68	91,75	150,66	93,70	147,67	92,06	145,00	92,93	140,96	-	-
Chile	-	100,56	-	100,31	-	-	-	99,78	-	99,17	-	103,67
México	97,59	108,93	97,60	108,72	97,50	108,52	97,60	108,84	97,65	109,21	97,82	109,17
Irlanda	93,08	103,29	93,24	103,17	93,52	102,99	94,99	104,51	95,95	105,57	96,41	106,48

<sup>4</sup> Os países foram selecionados a partir dos seguintes critérios: países da América Latina com desenvolvimento econômico similar ao Brasil, países ibéricos (Portugal e Espanha), Irlanda e Coréia do Sul, porque na década de 1960 apresentavam indicadores semelhantes ao Brasil e Índia e China, por constituírem, junto com o Brasil, as promessas de futuro.

Portugal	-	123,99	-	124,72	-	124,02	-	119,25	-	118,48	98,48	116,21
Espanha	99,45	107,45	99,65	107,39	99,55	107,08	99,57	107,23	99,48	107,45	99,44	107,70
Índia	-	97,35	81,46	98,80	81,40	98,3	81,16	98,95	85,82	107,43	89,68	116,2

Fonte: World Education Indicators/UNESCO

Os dados referentes à taxa de matrícula demonstram os esforços realizados nos últimos anos para a ampliação da cobertura educacional no Brasil, principalmente no ensino fundamental. O acesso, observado através da taxa de escolarização líquida<sup>5</sup> deste nível de escolaridade, situa-se nos mesmos patamares dos demais países. Chama atenção, no entanto, a taxa de escolarização bruta<sup>6</sup> brasileira. Enquanto na maioria dos países encontra-se abaixo de 110%, no Brasil ela ainda é de 140,96% (dados de 2003), embora de 1999 – 2003 o país tenha feito um esforço expressivo conseguindo reduzir 14 pontos percentuais. Este dado chama a atenção para a significativa distorção idade-série que ainda existe no ensino fundamental. Estudos mostram que a distorção idade-série pode ser considerado causa e consequência das agudas taxas de evasão e repetência, que conforme tabela 1.3, no Brasil, ainda continuam muito alta para os padrões internacionais.

**Tabela 1.2: Taxas Líquidas e Brutas de matrículas no ensino médio<sup>7</sup>**

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta
China	-	61,75	-	62,86	-	65,1	-	67,2	-	70,26	-	72,53
Coréia do Sul	96,56	99,92	94,48	97,56	90,98	94,24	88,76	91,27	87,33	90,11	88,32	90,89
Argentina	76,15	93,85	79,06	96,65	80,53	99,32	80,77	99,14	79,07	86,42	-	-
Brasil	65,76	99,18	68,52	104,24	71,05	106,67	74,52	109,52	75,67	102,03	-	-
Chile	-	79,50	-	82,7	-	-	-	85,57	-	87,80	-	89,15

<sup>5</sup> A Taxa de Escolarização Líquida expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível de ensino na faixa etária teoricamente adequada a esse nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada no mesmo nível de ensino.

<sup>6</sup> A Taxa de Escolarização Bruta expressa o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino em relação à população na faixa etária teoricamente adequada para frequentar esse nível de ensino.

<sup>7</sup> Os dados apresentados na tabela 1.2 foram retirados do banco de dados de educação da Unesco. As informações sobre a educação secundária seguem a classificação da ISCED 97, portanto, uma metodologia diferente da utilizada na coleta e apresentação de dados sobre educação secundária por instituições nacionais. Seguem os links da metodologia e do banco de dados. [http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED\\_A.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED_A.pdf) e <http://stats.uis.unesco.org/ReportFolders/reportfolders.aspx>

México	54,89	69,08	56,15	71,84	58,28	73,57	60,16	75,68	62,44	78,83	63,78	79,71
Irlanda	83,19	106,84	83,23	106,87	83,69	106,34	84,24	107,19	85,16	109,02	86,54	111,62
Portugal	82,89	106,46	84,38	108,23	82,06	109,47	81,46	110,54	82,28	109,04	-	96,68
Espanha	88,28	109,12	90,16	112,01	92,30	114,21	93,72	115,3	94,84	116,52	96,66	119,05
Índia	-	46,20	-	47,90	-	48,00	-	49,8	-	52,30	-	53,5

Fonte: World Education Indicators/UNESCO

Embora a taxa líquida de matrícula no ensino fundamental esteja no mesmo patamar dos outros países selecionados, o mesmo não pode se dizer no ensino médio. O Brasil apresenta uma taxa líquida de matrícula no ensino médio de 75% (dados de 2003), inferior aos demais países da amostra, exceto o México.

Importante destacar que a distorção idade-série observada no ensino fundamental é responsável pela retenção de parte dos jovens de 15 – 17 anos neste nível de ensino, impedindo o crescimento mais acelerado da taxa de escolarização líquida do ensino médio.

A tabela 1.3 mostra a taxa de repetência para o ensino médio no período 1999 – 2004 para os países selecionados. Os dados mostram que o esforço brasileiro não tem conseguido reverter a cultura da reprovação instaurada na educação do país de longa data, sendo seus indicadores mais de três vezes maior que o da Argentina e 18,6 vezes maior que o da Irlanda. Embora o Brasil esteja reduzindo o indicador ano a ano, o patamar em que ele se encontra ainda representa significativos aportes financeiros anuais que são desperdiçados, onerando o custo-aluno ano. Dados da CEPAL (2005) mostram que a taxa de repetência representa um custo percentual de 0,7% do PIB do Brasil, revelando a baixa eficiência do sistema educativo.

**Tabela 1.3: Taxas de Repetência por nível de ensino para países selecionados**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
China	-	-	-	nula	nula	nula
Coréia do Sul	nula	nula	nula	nula	nula	nula
Argentina	6,08	5,94	6,18	5,90	6,35	-
Brasil	24,04	25,01	21,47	20,61	19,95	-
Chile	2,44	2,01	-	2,26	1,95	2,44
México	6,60	6,22	5,50	5,68	5,12	4,83
Irlanda	1,84	1,67	1,57	1,23	1,07	0,97
Portugal	-	-	-	-	-	10,19
Espanha	-	-	-	-	-	2,25

Índia	4,01	4,17	3,69	3,65	3,59	3,19
-------	------	------	------	------	------	------

Fonte: World Education Indicators/UNESCO

Outro indicador do qual se dispõe, e que permite fazer inferências sobre o processo de transição do ensino fundamental para o médio, é a taxa de sobrevivência na última série do ensino fundamental. Este indicador deve ser interpretado, de acordo com o Instituto de Estatísticas da UNESCO (2004) como “a porcentagem das crianças que começam o ensino fundamental e que chegarão a última série do ciclo”. Enquanto países como Coréia do Sul e Chile conseguem uma taxa de sobrevivência acima de 98%, no Brasil, este indicador chega a 83,55%, o que representa cerca de 16,45% de desperdício de investimentos num ciclo de escolaridade de 8 anos.

**Tabela 1.4: Taxa de Sobrevivência na Última Série do Ensino Fundamental**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
China	-	-	-	-	-	-
Coréia do Sul	99,81	99,45	99,23	98,56	99,77	97,38
Argentina	88,66	90,88	89,93	80,87	-	-
Brasil	-	79,89	84,41	83,55	-	-
Chile	99,51	-	-	98,71	98,43	-
México	87,22	87,34	88,99	91,33	90,38	-
Irlanda	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-
Espanha	-	-	-	-	-	-
Índia	62,05	59,01	61,37	83,76	78,92	-

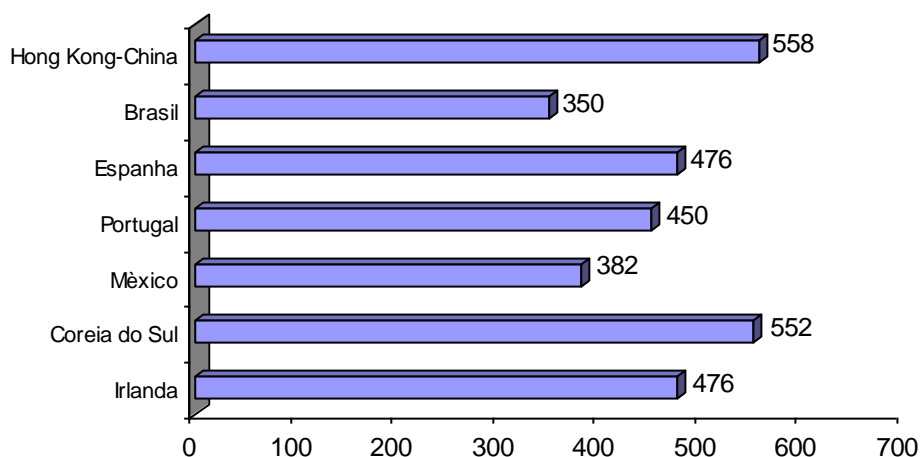
Fonte: World Education Indicators/UNESCO

A estas distorções, causadas, sobretudo, pelos altos níveis de evasão e repetência, se somam a má qualidade do ensino, evidenciada pelos dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e por comparações internacionais como o *Programme for International Student Assessment (PISA)*.

Além da baixa eficiência do sistema educacional medido pelas taxas de conclusão e de repetência, a qualidade da oferta dos serviços educacionais deixa muito a desejar em relação aos padrões internacionais, levando os alunos a concluírem o ensino fundamental sem as competências cognitivas desejadas para este nível de ensino. O PISA, envolvendo todos os países da OCDE e um número significativo de países parceiros, incluindo o Brasil, avalia o desempenho de alunos de 15

anos de idade em termos de conhecimento e habilidades adquiridas durante o ciclo escolar. Os resultados dos exames de proficiência em Matemática e Leitura mostram o diferencial de desempenho entre os estudantes brasileiros e os demais.

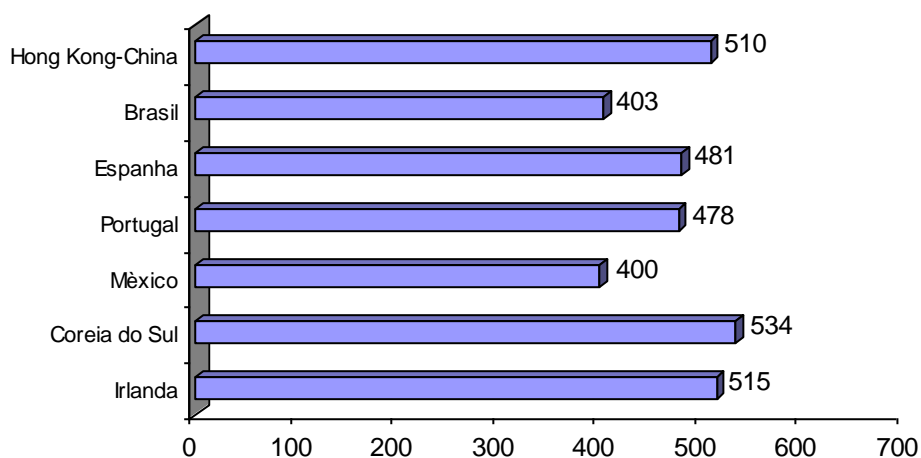
**Gráfico 1.1 – Pontuação média em matemática (PISA)**



Fonte: PISA / OCDE.

No exame de Matemática os estudantes brasileiros apresentam os piores resultados entre os países considerados. No exame de Leitura, o desempenho dos estudantes brasileiros também é insatisfatório. No entanto, eles superam a pontuação obtida por alunos mexicanos. Nas duas áreas de conhecimento, a posição do Brasil no ranking dos 41 países que participaram, situa-se nos últimos lugares, ocupando as posições mais inferiores da escala de desempenho.

**Gráfico 1.2 – Pontuação média em leitura (PISA)**



Fonte: PISA / OCDE.

Em relação aos investimentos em educação, no Brasil os gastos são da ordem de mais de 4% do Produto Interno Bruto (PIB). Outros países, com recursos semelhantes, conseguem resultados bem melhores. Os gastos brasileiros em educação como proporção do PIB são semelhantes aos observados em países reconhecidamente avançados em qualidade da educação, como Coréia do Sul, por exemplo. Todavia, devem-se considerar as trajetórias de crescimento do PIB, distintas entre os países, assim como a estrutura demográfica de cada país.

**Tabela 1.5: Gasto Público em Educação como % PIB**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
China	2,08	-	-	-	-	-
Coréia do Sul	3,76	3,44	4,31	4,22	4,62	-
Argentina	4,52	4,60	4,83	4,02	3,54	-
Brasil	4,30	4,30	4,22	4,15	-	-
Chile	3,84	3,92	-	4,22	4,14	3,73
México	4,41	4,86	5,16	5,30	5,79	-
Irlanda	4,28	4,36	4,35	4,32	4,49	-
Portugal	5,59	5,74	5,90	5,79	5,89	-
Espanha	4,49	4,43	4,41	4,45	4,51	-
Índia	4,04	4,12	-	-	3,26	-

Fonte: World Education Indicators/UNESCO

Quando considerados como proporção dos gastos públicos totais, os gastos públicos em educação representam menos de 11% no Brasil, proporção bastante inferior quando comparada a dos demais países considerados. Este fato

demonstra a baixa relevância que se atribui aos investimentos em educação na repartição do volume de recursos disponíveis. Exceto em 2000, o percentual de gasto público em educação foi o menor de todos os países selecionados.

**Tabela 1.6: Gasto Público em Educação como % do Gasto Público Total**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
China	12,97	-	-	-	-	-
Coréia do Sul	13,12	11,73	14,72	15,48	14,98	-
Argentina	13,29	13,72	13,53	13,75	12,02	-
Brasil	10,42	12,01	11,27	10,86	-	-
Chile	16,95	17,51	-	18,68	19,13	18,47
México	22,57	23,62	24,32	-	23,82	-
Irlanda	13,23	13,54	-	12,82	-	-
Portugal	12,77	12,68	12,74	-	12,41	-
Espanha	11,33	11,22	11,25	-	-	-
Índia	12,72	12,71	-	-	10,74	-

Fonte: World Education Indicators/UNESCO

Considerando os gastos em educação por nível de ensino como proporção do total dos gastos públicos em educação, observam-se trajetórias distintas das participações dos gastos por nível de ensino. Na pré-escola e no ensino fundamental esse percentual se reduz ao longo do tempo. O contrário é observado para o ensino médio. Em relação aos outros países, os percentuais dos gastos em educação na pré-escola apresentam dois patamares bastante distintos, o que certamente, está relacionado à política pública adotada para esta etapa de educação. Os valores apresentados pela China, Coréia do Sul, Irlanda e Índia são expressivamente inferiores aos demais países, indicando possivelmente ausência de participação do setor público nesta oferta. No ensino médio, a situação do Brasil encontra-se na mesma faixa de valores dos demais países, registrando-se, no mesmo período, um processo de crescimento.

Apesar dos recursos repassados pelo FUNDEF, no ensino fundamental os percentuais brasileiros se encontram abaixo de todos os países, exceto Espanha, e em queda no período 1999 – 2003.



**Tabela 1.7 - Gasto Público nos níveis de ensino como % do total do Gasto Público em Educação**

		1999	2000	2001	2002	2003
<b>Pré-Escola</b>	China	1,41	-	-	-	-
	Coréia do Sul	0,85	0,85	1,40	1,24	1,20
	Argentina	6,46	7,73	8,32	7,83	8,54
	Brasil	9,30	8,6	8,33	7,84	-
	Chile	-	8,18	-	8,63	8,67
	México	9,90	-	9,08	9,89	11,55
	Irlanda	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
	Portugal	5,23	5,28	5,61	5,95	7,16
	Espanha	7,37	8,64	9,29	9,95	10,81
	Índia	0,99	0,86	-	-	1,50
<b>Ensino Fundamental</b>	China	32,60	-	-	-	-
	Coréia do Sul	41,42	41,42	-	33,96	35,24
	Argentina	36,35	35,56	37,92	35,43	38,01
	Brasil	33,97	30,88	30,00	28,20	-
	Chile	-	43,02	-	42,04	39,79
	México	40,35	40,35	39,57	39,16	39,28
	Irlanda	31,61	30,84	31,94	32,52	34,18
	Portugal	29,53	29,94	30,31	30,97	30,38
	Espanha	26,53	25,83	26,09	25,82	25,72
	Índia	30,05	37,56	-	-	36,08
<b>Ensino Médio</b>	China	37,41	-	-	-	-
	Coréia do Sul	37,28	37,28	39,18	43,41	41,41
	Argentina	36,91	35,57	36,63	39,24	37,26
	Brasil	35,66	38,44	40,08	40,36	-
	Chile	-	34,27	-	35,30	38,38
	México	29,11	-	34,41	28,72	29,18
	Irlanda	36,54	34,13	34,41	34,40	35,31
	Portugal	43,38	42,96	42,45	42,16	40,97
	Espanha	46,02	43,74	41,82	41,39	40,25
	Índia	37,80	40,09	-	-	41,67

Fonte: World Education Indicators/UNESCO

## **2. Fatos Portadores de Futuro e Fatores de Transformação Estrutural**

O exame dos “fatos portadores de futuro” requer uma análise que permita compreender os principais problemas (estrangulamentos, entraves, necessidades de investimento); as potencialidades, condicionantes e oportunidades postas pelas tendências internacionais; as potencialidades tecnológicas e suas repercussões no Brasil; e, as lacunas de políticas e deficiências institucionais.

Os problemas da Educação Básica no Brasil são muitos e de diversas ordens. Alguns remontam à própria origem do sistema escolar, fortemente marcado por traços da colonização ibérica. Desta história inicial, herdou-se uma educação para a ilustração e fortemente orientada para a formação nas carreiras liberais. Esta tendência ainda persiste no cenário atual da educação brasileira, sendo seu melhor exemplo, as indefinições que cercam a oferta de educação profissional de nível médio. Outra evidência desta herança está no reduzido percentual de jovens que procuram no ensino superior, as carreiras ligadas as ciências exatas e tecnológicas. De uma escola para poucos nos primeiros séculos de existência, passou-se a uma oferta massificada que ainda não atende a todos, sobretudo no ensino médio. Os significativos avanços na quantidade da oferta, registrados especificamente, no acesso ao ensino fundamental, ainda não atingiram a educação infantil e o ensino médio. Este fato está intimamente relacionado ao financiamento assegurado pelo FUNDEF apenas para o ensino fundamental.

O primeiro grande problema a enfrentar se coloca, portanto, como a ampliação do acesso a Educação Infantil e Ensino Médio.

Nas últimas décadas houve um extraordinário movimento de incorporação de segmentos populacionais que em períodos anteriores estavam fora da escola. Uma das principais dificuldades relativas ao planejamento de políticas públicas para o setor diz respeito ao fato, de que, embora a grande maioria da população em idade escolar tenha sido incorporada ao sistema educacional, sua produtividade permanece baixa, causando preocupações constantes aos formuladores de políticas governamentais.

Embora os avanços dos últimos anos no atendimento ao ensino fundamental tenham se dado em decorrência da decisão política com a criação do FUNDEF, a cadeia hierárquica da Educação Básica, especificamente nas suas pontas – a educação infantil e o ensino médio – permaneceram sem sustentabilidade financeira, sobrevivendo às custas de apoios esporádicos, via de regra, decorrentes de pressões sociais e políticas, cujas respostas dos governantes se pautam por decisões momentâneas e descontínuas.

O Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), que tem se dedicado a estudos sobre a produtividade do sistema escolar na região apresenta dados sobre frequência escolar no país, por nível de renda, e mostra que no período 1992 – 2001 os 20% mais pobres tiveram um crescimento da ordem de 18%, enquanto os 20% mais ricos aumentaram a frequência da ordem de 2%, o que confirma o esforço de oferta de escola para as camadas populares menos favorecidas (PREAL, 2006, p. 37)

Os dados permitem ainda constatar que o atendimento dos 20% de crianças de 6 a 12 anos mais pobres cresceu 23% no período 1990 – 2001, atingindo 93%, enquanto o atendimento às crianças da mesma faixa etária dos 20% mais ricos evoluiu de 96% para 99% no mesmo período. Percebe-se, pois uma redução de 26 pontos percentuais para 6 pontos percentuais em 11 anos, revelando que o país ampliou as oportunidades aos mais pobres.

Na faixa etária de 13 a 17 anos, a diferença de 32 pontos percentuais entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos foi reduzida para 17 pontos percentuais no mesmo período, embora o atendimento da população desta faixa etária dos 20% mais pobres seja de 81% enquanto os 20% mais ricos é de 96%. Neste caso a falta de equidade se evidencia, revelando que ainda existe um contingente bastante expressivo de jovens pobres (19%) que tem acesso a apenas 6 anos de escolaridade, o que coloca a força de trabalho brasileira com anos de escolaridade, abaixo da média dos países desenvolvidos, que é de cerca de 10 anos (PREAL, 2006, p.8).

O segundo grande problema da Educação Básica brasileira diz respeito à qualidade dos serviços educacionais.

Comparado a outros países, o desempenho de estudantes brasileiros tem se revelado crítico, como evidenciam os dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). Concebido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em resposta à necessidade de que a performance de estudantes possa ser mensurada e comparada internacionalmente, o PISA foi realizado pela primeira vez em 2000, sendo aplicado, novamente, em 2003. O Brasil apresentou um dos resultados mais fracos no conjunto dos 41 países que participaram como integrantes do programa ou parceiros. Tal situação põe em xeque o êxito das políticas educacionais desenvolvidas no país nas últimas décadas. Por óbvio que pareça, é necessário insistir: não basta assegurar o acesso à escola é preciso promover o sucesso de todas as crianças e jovens.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) criado pelo MEC no início da década de 1990 registra na sua série histórica 1995 – 2003 queda de desempenho dos alunos avaliados tanto no Ensino Fundamental como no Ensino Médio, como bem mostram os dados do Gráfico 3.10, a serem mais bem detalhados no item 3.1.2.

No que tange a estudos sobre o desempenho do sistema escolar América Latina, dados do PREAL (2006) vem apontando a persistência desse problema. As constatações para a presente década têm sido pouco animadoras. O boletim relativo ao ano de 2001, por exemplo, denominou-se “Ficando para Trás”. O de 2006 repetiu o mesmo mote, com o título “Quantidade sem Qualidade”. Apesar das promissoras reformas que vêm sendo empreendidas na região, os resultados têm se mostrado desiguais. O último relatório destaca que embora estejam ocorrendo avanços no aumento da frequência à escola, com efeitos progressivos sobre a força de trabalho,

“nas medidas chaves de sucesso – qualidade, igualdade e eficiência – os níveis permanecem baixos e os avanços são poucos ou inexistentes. Baixos níveis de aprendizagem, ausência de sistemas baseados no desempenho, pouca responsabilidade e a crise do magistério conspiram no sentido de privar a maioria das crianças latino-americanas do conhecimento e das habilidades necessárias para progredir nas sociedades modernas” (PREAL, 2006, p. 5).

Se esta situação atinge o conjunto da região, no que diz respeito ao Brasil apresenta agravantes próprios. A dimensão continental do país contribui para um quadro de flagrantes disparidades no interior do sistema.

Assim, outro grande problema da Educação Básica refere-se às marcantes desigualdades inter-regionais que afetam de modo específico a oferta, a infraestrutura e a qualidade dos serviços.

Embora a implantação do FUNDEF tenha equalizado, do ponto de vista quantitativo, o acesso, as desigualdades regionais existentes no ponto de partida serviram para manter acentuadas discrepâncias na oferta dos serviços educacionais, impactando de forma bastante aguda nos indicadores de qualidade. Um exemplo ilustrativo desta situação diz respeito ao custo-aluno do FUNDEF por unidade da federação, como mostra a Tabela 2.1. A própria configuração do Fundo, com a constituição de 27 Fundos estaduais, coloca os estados da região Nordeste em situação de extrema desigualdade, registrando uma diferença de 3,3 vezes entre o maior custo-aluno em Roraima e o menor custo-aluno no Ceará.

**Tabela 2.1: Valor por Aluno do FUNDEF – 2005**

<b>Estado</b>	<b>R\$/Aluno/Ano</b>
Roraima	2.168,60
Amapá	1.674,10
São Paulo	1.667,30
Brasília	1.643,60
Acre	1.598,30
Espírito Santo	1.520,00
Rio Grande do Sul	1.449,40
Tocantins	1.399,80
Santa Catarina	1.339,70
Mato Grosso do Sul	1.228,60
Minas Gerais	1.190,60
Paraná	1.190,60
Rondônia	1.187,80
Mato Grosso	1.168,80
Rio de Janeiro	1.136,30
Sergipe	1.078,10
Goiás	1.032,40
Rio Grande do Norte	1.007,20
Amazonas	885,10
Pernambuco	784,90
Paraíba	743,40
Piauí	709,20
Alagoas	672,30
Maranhão	667,10

Pará	659,70
Bahia	656,90
Ceará	651,00

Fonte: MEC/2006

Enquanto o equacionamento da quantidade, especificamente para o ensino fundamental, foi solucionado de forma relativamente rápida, o mesmo não aconteceu com a qualidade da oferta dos serviços educacionais. A necessidade de expansão de matrículas no extenso território brasileiro resultou na oferta de padrões desiguais de serviços educacionais, com diferenças marcantes entre redes estaduais e municipais, regiões pobres e ricas; e, escolas localizadas em zonas urbanas e rurais.

Os indicadores relativos as taxas de analfabetismo, taxas de escolarização, infraestrutura das escolas e resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) retratam uma situação de flagrante disparidade no âmbito territorial. Esses números, a seguir apresentados, serão objeto de maior detalhamento na seção 3.

Outra variável importante foi o acesso de uma população de baixa renda que não dispunha do mesmo capital cultural de camadas sociais que antes freqüentavam a escola pública. O ingresso desse contingente de alunos trouxe novas demandas de qualidade para o sistema escolar em termos de currículo, organização e formação de professores, as quais nem sempre obtiveram respostas convincentes nas políticas públicas concebidas no período. Um dos problemas da Educação Básica passou a ser o descompasso entre a cultura escolar expressa e requerida no currículo e as potencialidades de sua clientela. Sob tais circunstâncias caberia à escola exercer o papel de prover condições especiais de acesso à cultura letrada. Apesar dos elevados investimentos públicos em livros e material escolar, é grande o número de unidades escolares que sequer contam com os insumos mínimos necessários ao cumprimento da tarefa essencial de ensinar e aprender. As bibliotecas escolares, quando existem, com poucas e honrosas exceções, mais se assemelham a depósito de livros do que a um espaço destinado a despertar o prazer da leitura.

A baixa escolaridade dos pais tem se revelado como mais um agravante de tal situação. A literatura tem mostrado que as famílias com pouca ou nenhuma escolarização tendem a apresentar uma demanda social não qualificada por educação. Alheias à dinâmica interna da escola, tendem a se alijar de discussões relativas ao rendimento escolar e outros fatores determinantes da aprendizagem. Estudos sobre avaliação de usuários acerca dos serviços educacionais revelam a existência de descompassos significativos entre a escola e as famílias, senão vejamos algumas constatações:

“Existe distanciamento entre a escola e a comunidade, provocado pelas expectativas não atendidas de ambas as partes.

A natureza da participação demandada pela escola às famílias é limitadora do seu envolvimento na vida escolar.

O esforço das famílias para que seus filhos freqüentem a escola e nela permaneçam não corresponde a demandas objetivas por um ensino de qualidade.

A escola continua sendo uma caixa-preta para os pais” (Chamada: 1997, p. 78).

Outro problema a registrar diz respeito à formação dos profissionais da educação. Nesta área ainda persistem problemas relacionados à quantidade e qualidade. O rápido crescimento da oferta de ensino fundamental e médio gerou uma demanda acelerada por docentes, situação suprida de duas formas: no caso do ensino fundamental, na rede municipal, com a contratação de professores de nível médio; no ensino médio, com a contratação de professores por tempo determinado, a grande maioria deles sem a habilitação específica na disciplina que leciona. Vale também registrar que problemas remanescentes da década de 1960 ainda persistem, a exemplo da carência de professores para atuarem nas disciplinas Física, Química, Biologia e Matemática tanto nas séries terminais do Ensino Fundamental como no Ensino Médio.

Nas reformas empreendidas na década de 1990, pós-LDB, merece registro o fato da reformulação dos cursos de licenciaturas ter se dado em momento posterior às reformas implementadas na Educação Básica. As novas concepções presentes nos Parâmetros Curriculares Nacionais para a Educação Básica, tiveram seu processo de implementação iniciado antes mesmo das discussões sobre as mudanças necessárias nos cursos de Licenciaturas, fato que até hoje tem

implicações sobre a formação de nível superior dos docentes que atuam na Educação Básica.

Tal situação precisa ser superada para que a escola pública, onde estuda a maioria da população do país, esteja a altura dos desafios do século XXI.

## 2.1. Potencialidades, Condicionantes e Oportunidades Postos Pelas Tendências Internacionais

As sociedades do século XXI se constituem a partir de uma configuração científica e tecnológica que forja as novas relações sociais, econômicas, éticas, com profundas implicações nas instituições, especialmente na instituição educacional. A política educacional deixa de ser concebida e estruturada apenas como política pública e passa a ser vista como vetor estratégico para o desenvolvimento das nações.

Uma nova geografia se desenha, e do ponto de vista de mercado, a globalização passa a ser o *modus faciendi* das relações comerciais, fazendo com que a competitividade entre produtos passe a exigir cada vez mais conhecimento agregado e padronização. A desigualdade de desenvolvimento entre países faz com que, no jogo das relações internacionais, as regras sejam, na maioria das vezes, estabelecidas pelos países detentores de mais poder, que na atualidade se expressa pelo domínio científico e tecnológico. Como forma de se proteger e conseguir escoar suas demandas produtivas, os países começam a se organizar em blocos, estabelecendo regras internas para funcionamento dos mesmos, que vão de proteções alfandegárias, vantagens competitivas, concessões etc.

Nas duas últimas décadas, Índia e China se destacaram no cenário internacional como países que se encontravam nos anos 1970 na mesma situação econômica e educacional do Brasil e que avançaram neste novo cenário de globalização, ocupando posição que, tendencialmente, se apresenta como extremamente promissora. Nestes países, o crescimento econômico tem sido maior que o do Brasil, e os indicadores educacionais tem avançado de forma expressiva num curto espaço de tempo.



Nos últimos anos, organizações internacionais, a exemplo da UNESCO, OCDE, PREAL, e outros vêm desenvolvendo mecanismos de monitoramento dos sistemas educacionais, enfocando dois aspectos: quantidade e qualidade. Neste esforço de monitoramento global, aflora a percepção de que o fortalecimento dos aparatos de controle social<sup>8</sup> como forma de contribuir para a melhoria dos sistemas educacionais têm tido forte impacto e atingido resultados promissores. Também se destaca a emergência do componente de responsabilidade social que se organiza no que denominamos terceiro setor, tendo o setor privado desenvolvido mecanismos de apoio ao setor público, entre eles, o segmento educacional.

## 2.2. Potencialidades Tecnológicas e Suas Repercussões no Brasil

No que tange ao cenário científico e tecnológico da atualidade, o setor de informática se posiciona na linha de frente, representando uma verdadeira mudança de paradigma nas comunicações, criando o mundo virtual e acelerando o acesso a informação de modo nunca antes observado.

No campo da biotecnologia, a engenharia genética se coloca como área estratégica para o desenvolvimento das nações, e seus avanços se dão em duas frentes: na medicina e na agricultura. Na primeira, os estudos sobre DNA e genes vêm cada vez mais contribuindo para a melhoria das condições de cura de doenças e até mesmo a eliminação de algumas delas; na segunda, a biotecnologia tem servido para desenvolvimento de armas biológicas contra pragas, melhoria genética de espécies, que leva ao aumento da produção de alimentos no mundo.

As fontes de energia, por sua vez, ampliaram sua diversificação, considerando a limitação das fontes não-renováveis (petróleo, gás natural, xisto etc.) e a

---

<sup>8</sup> Com a publicação da LDB de 1996, que propõe a descentralização da gestão educacional, as escolas foram estimuladas a elaborarem seus projetos de gestão e pedagógicos e passaram a dispor de recursos financeiros para administrarem. Com vistas a democratizar os processos de gestão e monitorar a aplicação dos recursos, foram criados os Conselhos Escolares.

geografia das fontes renováveis, que nem sempre se encontram próximas às maiores densidades populacionais que demandam grande consumo energético. As tendências internacionais mostram que a bioenergia e a energia nuclear se apresentam como fontes energéticas com forte potencial futuro.

Vale destacar também que as preocupações com o meio ambiente têm feito parte da agenda política das nações, em decorrência dos constantes alertas que o planeta vem dando, fruto da poluição ambiental na água, no ar e nos continentes. O efeito estufa, o buraco na camada de ozônio, a chuva ácida, a extinção de espécies, e a carência de água potável em algumas regiões do globo tem servido de alerta para as condições de sobrevivência no planeta. Acordos e Protocolos têm sido feitos, levando países a estabelecer metas de redução de poluição, em determinados períodos de tempo. A busca pela conservação das condições de vida na Terra tem servido para que se criem mecanismos de troca de benefícios, entre eles, merece destaque a criação dos créditos de carbono, uma das primeiras moedas que financiam a redução da poluição.

### 2.3. Lacunas de Políticas e Deficiências Institucionais

No campo da política educacional brasileira, a inexistência de financiamento para etapas fora da educação obrigatória (ensino fundamental), tem levado a incontínuas e transtornos na oferta das demais etapas – educação infantil e ensino médio – além das modalidades previstas na LDB. O esforço realizado na última década situa-se de forma prioritária no acesso a educação, caracterizando-se pela ampliação da quantidade, evidenciando de forma aguda, os problemas relacionados com a qualidade. A descentralização financeira e de gestão previstas na LDB, se num primeiro momento se mostraram promissoras, hoje carecem de mecanismos mais eficientes de monitoramento e avaliação, ensejando um aparato legal e burocrático que normatize os processos de descentralização da educação.

O acelerado processo de ampliação da oferta, decorrente principalmente da criação do FUNDEF para o Ensino Fundamental, criou a necessidade de recursos humanos para toda a cadeia educacional, fato que vem implicando em problemas

relacionados à qualificação de corpo técnico e administrativo, com condições de atender uma demanda tão diversificada e distribuída. Via de regra, as redes municipais são as mais fragilizadas, com significativa parcela das Secretarias Municipais de Educação apresentando baixa capacidade técnica para a gestão e implementação da política educacional no próprio município. Outro aspecto que merece referência diz respeito à formação de docentes para atuar no magistério da Educação Básica. Embora os avanços tenham sido expressivos, ainda se registram lacunas preocupantes – especialmente na formação de licenciados para atuarem nas áreas específicas – a exemplo de Física, Química, Biologia e Matemática, cuja quantidade habilitada pelas agências formadoras é muito inferior as necessidades do mercado.

Outro aspecto que afeta a oferta dos serviços educacionais e está relacionado, de forma indireta, com a qualidade, é a mobilidade da população que demanda transporte escolar urbano e/ou rural. Embora não seja um problema novo na política educacional brasileira, ainda não foi concebida nem estruturada uma política de transporte de escolares no Brasil. Este problema vem sendo resolvido com altos custos de manutenção por Estados e Municípios, com participação meramente episódica do Governo Federal, através de iniciativas localizadas e tímidas.

O problema do transporte de escolares se apresenta com duas vertentes. O transporte rural, que demanda ações intersetoriais envolvendo infra-estrutura viária, ou outros meios de acesso, legislação de trânsito, frota de veículos e modalidades de transporte alternativos, sequer regulamentado. O transporte urbano que é aquele gerado pela mobilidade das populações dos centros urbanos cujo fluxo migratório interno não tem sido acompanhado por uma política de planejamento de rede física escolar. Assim, nas escolas dos centros urbanos, é comum encontrar vagas ociosas, enquanto nas periferias faltam vagas e instalações adequadas.

### 3. Tendências Geográficas

#### 3.1. A Educação Básica na dinâmica e na organização territorial: trajetória atual e futura

Segundo a publicação *Quantidade sem Qualidade* (PREAL, 2006) dois problemas centrais impactam o provimento de uma Educação Básica de qualidade:

- A maioria dos governos atribui o sucesso de suas políticas públicas educacionais ao aumento de matrículas e gastos, não considerando a qualidade desta oferta.
- Poucos governos realizaram reformas sistemáticas voltadas para a eficácia da escola.

Esses problemas observados para a América Latina se verificam também para o Brasil, aonde a descentralização da educação vem se dando de forma acelerada, sem eficientes mecanismos de monitoramento que assegurem a qualidade dos serviços e a natureza dos gastos. Embora a política de Educação Básica seja definida pela União, a oferta dos serviços e a gestão dos sistemas são executadas por Estados e Municípios<sup>9</sup>. Nesse aspecto, torna-se necessário investigar se a infra-estrutura educacional e a oferta de ensino estão dispostas em quantidade e qualidade adequada à população brasileira.

No contexto das regiões geográficas brasileiras, como será evidenciado a partir das considerações discutidas no próximo tópico, é possível destacar três tendências:

1. Quanto ao aspecto da oferta de educação, a heterogeneidade entre as regiões tem diminuído ao longo do tempo.
2. No que se refere à qualidade da educação, as diferenças entre as regiões têm se mantido, e em alguns casos, se elevado.

---

<sup>9</sup> Enquanto o Ensino Médio é atribuição exclusiva do Estado, a Educação Infantil, dos Municípios, a oferta de Ensino Fundamental é ação compartilhada entre Estados e Municípios.

3. Os desníveis de qualidade educacional entre as regiões podem estar associados às diferenças consideráveis observadas na infra-estrutura.

### **3.1.1. Perfil Educacional da População Brasileira**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 define a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família” e “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 205). Dispõe ainda que será estabelecido em lei

“o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I. erradicação do analfabetismo;
- II. universalização do atendimento escolar;
- III. melhoria da qualidade do ensino;
- IV. formação para o trabalho;
- V. promoção humanística, científica e tecnológica do País” (Art. 214)<sup>10</sup>.

Considerando a relevância desses dois artigos da Carta Magna em vigor, esta subseção apresenta elementos relativos ao perfil educacional da população brasileira, distribuída nas cinco regiões geográficas do país. Serão discutidos diferentes aspectos relativos à oferta de educação escolar, sua qualidade e condições de infra-estrutura.

Um dos pontos chaves para o desenvolvimento da Educação Básica é a existência de uma oferta capaz de desempenhar a função transformadora, e se a população, de fato, possui acesso adequado ao sistema educacional de maneira eqüitativa. Além do mais, a oferta de educação deve ser pautada pela qualidade.

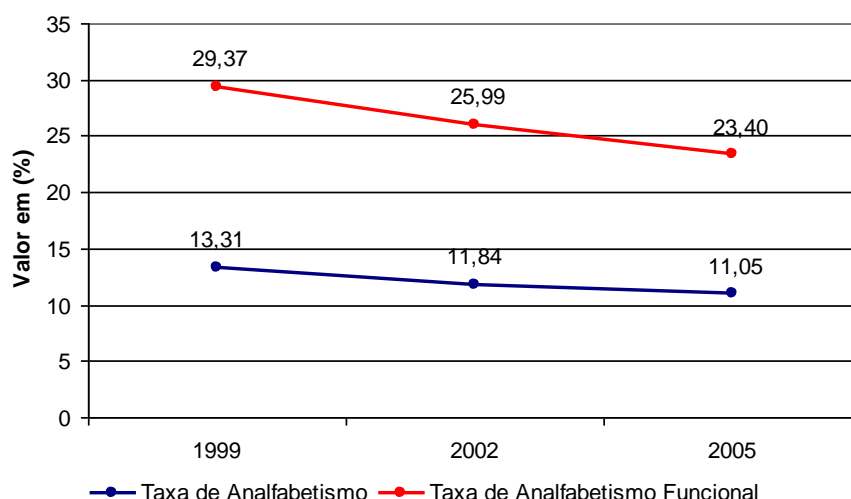
---

<sup>10</sup> O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado em lei e sancionado pelo Presidente da República em janeiro de 2001, com vigência de 10 anos.

No enfoque da oferta educacional, o analfabetismo é um problema social que atinge a parcela da população que mais necessita dos serviços educacionais. O analfabetismo, segundo o IBGE, é definido de duas maneiras: a primeira é o analfabetismo absoluto que atinge as pessoas (15 anos ou mais de idade) que não sabem ler e escrever um simples bilhete; a segunda é o analfabetismo funcional que se restringe às pessoas (15 anos ou mais de idade) que possuem até três anos de estudos.

O Gráfico 3.1, abaixo, apresenta as taxas de analfabetismo absoluto e funcional para o Brasil no período de 1999 a 2005. Como é possível observar, ambas as taxas de analfabetismo apresentam trajetórias decrescentes ao longo do tempo. No entanto, percebe-se que a velocidade de redução é maior para o analfabetismo funcional do que para o analfabetismo absoluto, apesar deste último estar em níveis significativamente menores. Obviamente, os analfabetos absolutos (não sabem ler e escrever) constituem uma parcela dos analfabetos funcionais, correspondendo justamente aos que possuem nenhum grau de instrução, ou menos de um ano de estudo.

**Gráfico 3.1: Taxas de analfabetismo absoluto e analfabetismo funcional – Brasil (1999, 2002 e 2005)**

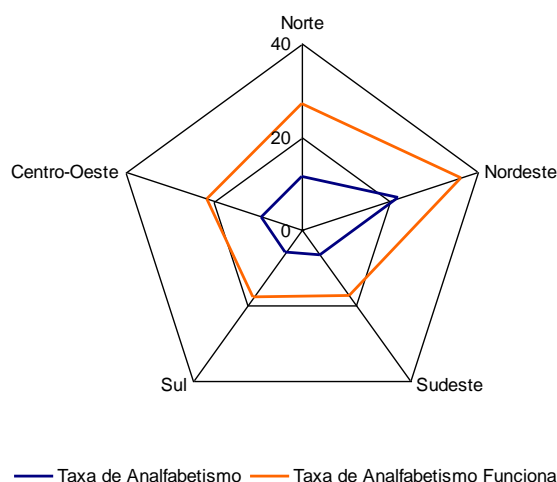


Fonte: PNAD/IBGE

Os índices de analfabetismo no Brasil são extremamente elevados se comparados aos índices de países desenvolvidos como a Coreia do Sul, que chegou a ter taxas de analfabetismo próximas a 80% da população na década de

setenta. Segundo dados de 2005, o analfabetismo funcional chegou a atingir 23,4% da população brasileira com mais de 15 anos de idade, enquanto o analfabetismo absoluto atinge 11,05%. O Gráfico 3.2, abaixo, apresenta as taxas de analfabetismo absoluto e funcional para as regiões geográficas em 2005.

**Gráfico 3.2: Taxas de analfabetismo absoluto e analfabetismo funcional – Regiões Geográficas (2005)**



Fonte: PNAD/IBGE

Ao desagregar por regiões geográficas, observa-se que as discrepâncias nas taxas de analfabetismo são ainda maiores. Claramente, as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores de analfabetismo e, certamente, são responsáveis pelos elevados índices em nível nacional, visto que o Nordeste é a segunda região mais populosa do Brasil. Nota-se, também, que na região Nordeste, em especial, o analfabetismo é um fenômeno social estrutural, como mostra a Tabela 3.1 a seguir.

**Tabela 3.1: Taxa de analfabetismo absoluto – Brasil e Regiões Geográficas (2005)**

Faixa Etária	Regiões Geográficas					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
15 a 19 anos	2,3	2,5	4,8	1,0	1,0	0,8
20 a 24 anos	3,4	3,9	7,9	1,1	1,4	1,8
25 a 29 anos	5,7	5,5	13,8	2,2	1,8	3,0
30 a 39 anos	7,7	8,1	18,6	3,4	2,9	4,9
40 a 49 anos	10,8	13,8	25,3	5,4	4,6	8,8
50 a 59 anos	17,3	24,2	37,5	9,6	8,9	16,5
60 anos ou mais	31,1	39,8	52,5	21,7	19,8	35,0

Fonte: PNAD/IBGE

Na Tabela 3.1 observa-se que a taxa de analfabetismo chega a atingir valores acima de 25% nas faixas etárias acima de 40 anos de idade no Nordeste. Merece destaque o fato de esta região apresentar taxas de analfabetismo absoluto maiores que 10%, na população nas faixas etárias de 25 – 29 anos (13,8%) e 30 – 39 anos (18,6%).

No geral, a população adulta, acima de 30 anos de idade, é responsável pela maior parcela dos analfabetos na população brasileira, levando-se em consideração o seu peso em relação ao total da população. Em todas as regiões geográficas, o analfabetismo é mais intenso nas faixas etárias de maior idade. Em termos absolutos, são aproximadamente 13 milhões de pessoas que não sabem ler e escrever com idade acima de 30 anos. Ademais, boa parte da população adulta, senão a maior, muito provavelmente, carregará consigo esse estigma até o fim de sua vida.

Um outro indicador que revela a condição educacional da população brasileira é a média de anos de estudos. Esse índice é calculado a partir do número de séries completadas nos ensinos básico e superior. A Tabela 3.2 mostra o número médio de anos de estudos para o Brasil e regiões geográficas entre 1999 e 2005 para a população adulta (25 anos ou mais de idade).

**Tabela 3.2: Média de anos de estudo da população de 25 anos ou mais de idade – Brasil e Regiões Geográficas (1999, 2002 e 2005)**

Regiões Geográficas	Período		
	1999	2002	2005
Brasil	5,70	6,13	6,52
Norte	5,72	6,06	6,02
Nordeste	4,21	4,61	5,04
Sudeste	6,40	6,83	7,24
Sul	6,03	6,45	6,91
Centro-oeste	5,89	6,37	6,79

Fonte: PNAD/IBGE

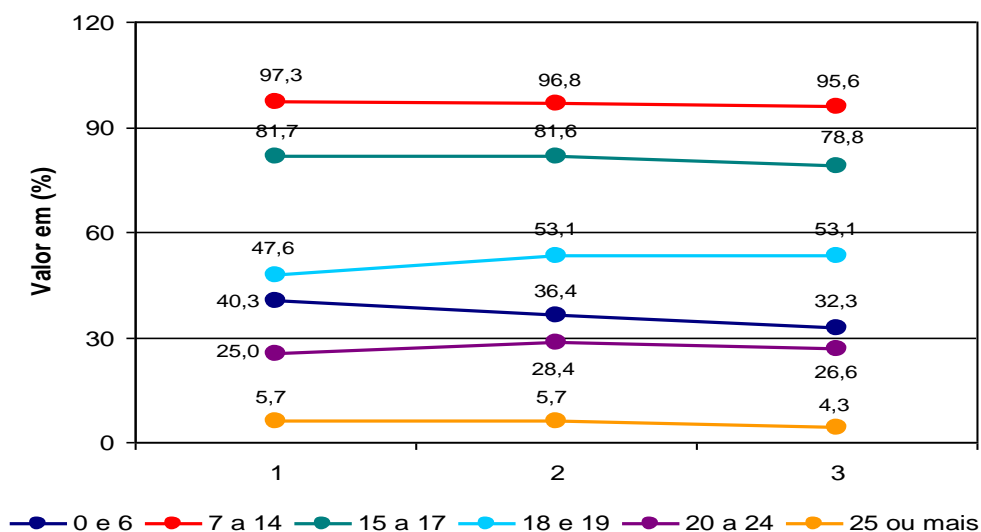
Segundo a Tabela 3.2 a média de anos de estudos da população adulta no Brasil apresenta-se crescente ao longo do tempo. O Sudeste possui a maior média de anos de estudos, 7,24 em 2005. O Nordeste possui a pior média (5,04 anos),



aproximadamente um ano a menos que a média da região Norte (6,02 anos) em 2005. Essa baixa média de anos de estudos não só do Nordeste, mas de todo o Brasil, pode estar relacionado a diversos fatores como baixa frequência escolar, elevados índices de evasão e repetência, ou mesmo infra-estrutura inadequada ou inacessível, que não permite a oferta de uma educação de qualidade.

A frequência escolar reflete o acesso da população ao sistema educacional, além de estar ligada diretamente à qualidade da educação ofertada. O Gráfico 3.3 mostra a taxa de frequência escolar por faixa etária no Brasil, entre 1999 e 2005.

**Gráfico 3.3: Taxa de frequência escolar por faixa etária – Brasil (1999, 2002 e 2005)**



Fonte: PNAD/IBGE

Como é possível observar, a taxa de frequência escolar é mais elevada para as faixas etárias de 7 a 14 anos, e de 15 a 17 anos, as quais correspondem as idades previstas para o ensino fundamental e ensino médio. Nota-se, também, que esse indicador tem se mantido, praticamente, constante ao longo do período estudado. A participação das faixas etárias de 18 e 19 anos e de 20 a 24 anos, apresentaram uma ligeira tendência de crescimento no período<sup>11</sup>, fato que pode

<sup>11</sup> No caso da população de 18 – 19 anos, há de se considerar que a acentuada distorção idade-série do ensino médio, faz com que parcela desta população se encontre, ainda, cursando este nível de ensino. A população de 20 – 24 anos encontra-se no ensino superior, sendo seus percentuais, ainda, muito baixos em relação aos padrões internacionais.

estar associado ao prolongamento do tempo de escolaridade, com um maior contingente de jovens tendo oportunidade de acesso ao ensino superior.

A partir dos 25 anos de idade, a taxa de frequência escolar é mais baixa, e apresenta uma ligeira tendência de queda. Essa faixa etária corresponde à população adulta, cuja maior parcela está procurando ou possui alguma ocupação, o que possivelmente afeta a sua frequência escolar. Em relação a faixa etária de 0 a 6 anos de idade, esta se mostra decrescente ao longo do tempo<sup>12</sup>, revelando que apenas 1/3 da população tem frequentado a escola. Esta faixa etária corresponde a educação infantil – creche e pré-escola - onde a universalização do acesso ainda não ocorreu, especialmente, para as crianças de 0 a 3 anos, correspondente a creche.

Ao observar a taxa de frequência escolar nas regiões geográficas, percebe-se que não há uma dispersão significativa entre os valores, ou seja, existe um elevado grau de homogeneidade, com a região Sul apresentando o menor valor (27,88%) e o Nordeste, o maior (36,62%). A Tabela 3.3 apresenta esses resultados.

**Tabela 3.3: Taxa de frequência escolar bruta por faixa etária – Brasil e Regiões Geográficas (2005)**

Faixa Etária	Regiões Geográficas					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
0 e 6	32,31	36,35	36,62	31,78	27,88	28,04
7 a 14	95,65	96,79	94,26	96,69	96,62	96,20
15 a 17	78,76	81,57	78,29	80,42	75,71	78,33
18 e 19	53,11	53,14	55,24	53,10	45,58	51,73
20 a 24	26,64	28,38	27,91	25,04	24,41	25,81
25 ou mais	4,28	5,74	4,21	3,64	4,17	5,11

Fonte: PNAD/IBGE

De acordo com a Tabela 3.3, observa-se que a região Sul e Centro-Oeste possuem taxas de frequências menores do que as médias obtidas para o Brasil,

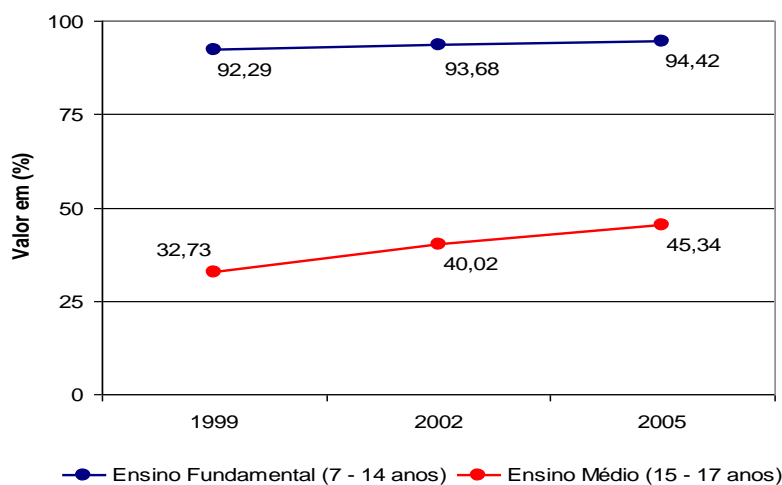
<sup>12</sup> Importante destacar que as crianças de 6 anos de idade, especialmente, a partir do ano 2000, vêm sendo incluídas no Ensino Fundamental, situação que foi regulamentada com a criação do Ensino Fundamental de 9 anos, pelo MEC, em 2005.

para a maioria das faixas etárias. Por outro lado, o Nordeste possui a menor frequência escolar na faixa de 7 a 14 anos de idade.

Um outro indicador que reflete o acesso ao ensino básico é a taxa de frequência escolar líquida. Essa taxa mede o percentual de indivíduos que freqüentam a escola dentro da faixa etária correspondente. O Gráfico 3.4 apresenta a evolução desse indicador para o Brasil.

No período analisado, observa-se que a taxa de frequência escolar líquida na faixa etária correspondente ao ensino fundamental se mostrou crescente no Brasil, onde aproximadamente 94,4% dos indivíduos entre 7 e 14 anos estavam freqüentando este nível de ensino em 2005. Esse mesmo índice para a faixa etária correspondente ao ensino médio (15 a 17 anos de idade) também se mostrou crescente, mas verificou-se que apenas 45,3% dos indivíduos de 15 a 17 anos de idade estavam freqüentando o nível de ensino correspondente.

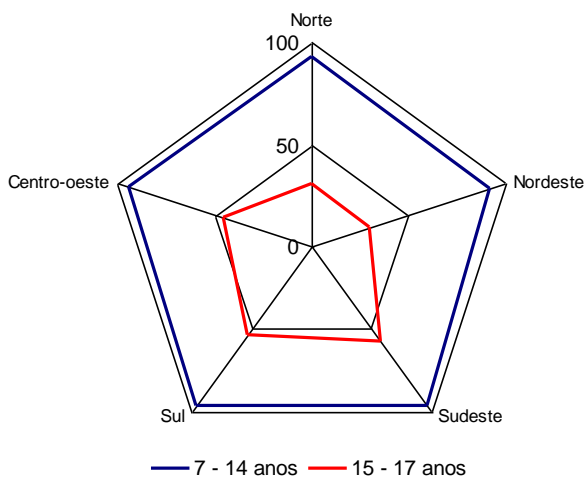
**Gráfico 3.4: Taxa de frequência escolar líquida por faixa etária – Brasil (1999, 2002 e 2005)**



Fonte: PNAD/IBGE

Ao observar as regiões geográficas, percebem-se diferenciais de acesso ao ensino fundamental e médio entre as mesmas.

**Gráfico 3.5: Taxa de frequência escolar líquida por faixa etária – Regiões Geográficas (2005)**

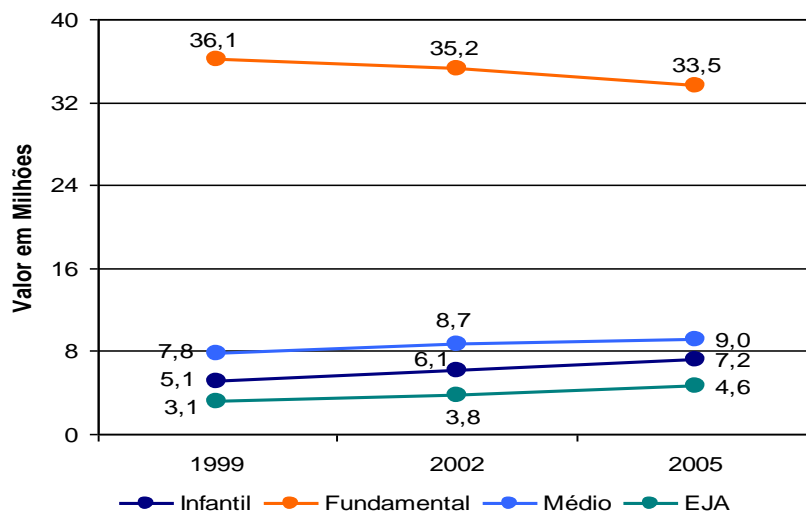


Fonte:PNAD/IBGE

Segundo o Gráfico 3.5 nota-se que o acesso ao ensino fundamental representado pela taxa de frequência líquida é homogênea entre as regiões geográficas. No entanto, o acesso ao ensino médio se mostra mais efetivo nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, onde mais de 50% dos indivíduos de 15 a 17 anos de idade frequentam este nível de ensino. Por outro lado, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, esse índice encontra-se abaixo de 50%, o que revela grandes desafios de atendimento. É perceptível que um dos pontos de estrangulamento da Educação Básica no Brasil está relacionado ao fluxo escolar, especialmente os indicadores de movimento e rendimento do sistema.

Associado à frequência escolar está o número de matrículas nos níveis de ensino, também refletindo o acesso à Educação Básica. O Gráfico 3.6 mostra o número total de matrículas no período analisado.

Gráfico 3.6: Número de matrículas em milhões por níveis de ensino – Brasil (1999, 2002 e 2005)



Fonte: EDUDATA/INEP

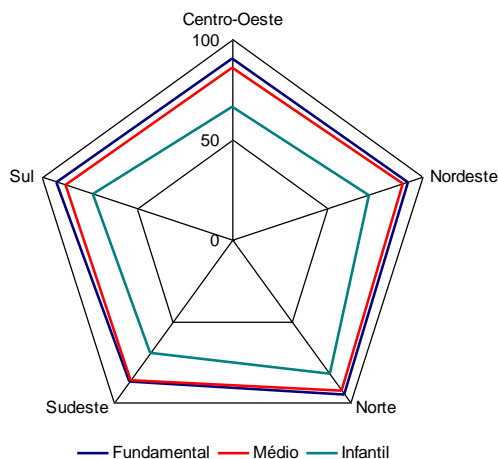
Segundo o gráfico, o ensino fundamental possui o maior número de matrículas dentre as etapas de ensino da Educação Básica. São aproximadamente 33,5 milhões de alunos matriculados em 2005. O nível de matrículas no ensino fundamental seguiu numa trajetória decrescente no período entre 1999 e 2005, diferentemente do ensino médio e educação infantil que estão numa tendência de crescimento ao longo do tempo. O fenômeno da redução do número absoluto de matrículas do ensino fundamental pode ser atribuído a dois fatores associados: a diminuição da distorção idade-série, agilizando o fluxo escolar e a distribuição da estrutura etária do país, que vem se modificando nos últimos 15 anos.

No Gráfico 3.6 percebe-se que existe uma grande distância do número de matrículas observado no ensino fundamental em relação ao ensino médio. Esse diferencial do número de matrículas, associado às taxas de evasão, de repetência e frequência escolar (ver Tabela 3.3), pode estar indicando um grave problema de fluxo escolar, dificultando o acesso ao ensino médio por parte da população brasileira, que conclui o ensino fundamental.

Essa distância do número de matrículas entre os níveis de ensino também pode ser observada para as regiões geográficas do Brasil. O Gráfico 3.7 mostra a participação das escolas pública e privada no total de matrículas, levando-se em consideração as etapas da Educação Básica.

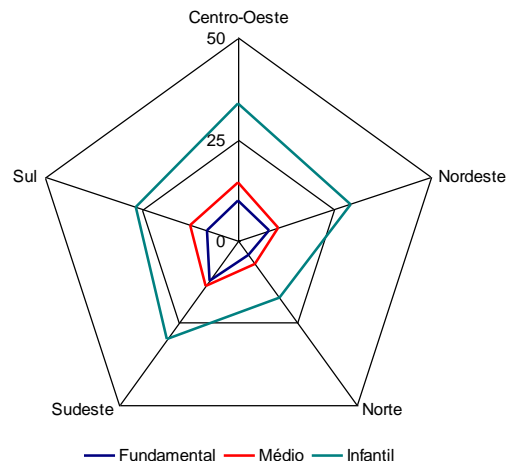
**Gráfico 3.7: Percentual do número de matrículas por dependência escolar para os níveis de ensino – Regiões Geográficas (2005)**

**Escola Pública**



Fonte: EDUDATA/INEP

**Escola Privada**

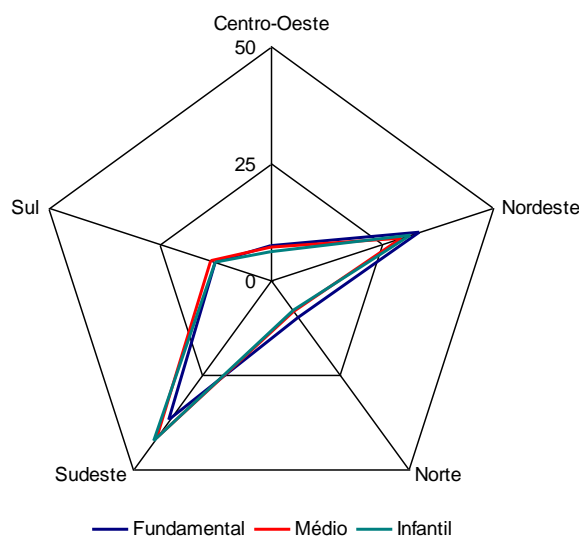


Fonte: EDUDATA/INEP

Observando o Gráfico 3.7 percebe-se que a distribuição de matrículas é predominante na escola pública para todas as regiões geográficas do Brasil. Vale destacar que na educação infantil existe certa representatividade das escolas privadas, mas as escolas públicas ainda detêm mais de 60% do percentual de matrículas em todas as regiões geográficas.

Quando se observa a distribuição do número de matrículas entre as regiões geográficas, percebe-se que o Nordeste e o Sudeste, concentram a maior parte do número de matrículas em todas as etapas da Educação Básica em relação as outras regiões geográficas.

**Gráfico 3.8: Percentual de matrículas por níveis de ensino – Regiões Geográficas (2005)**



Fonte: EDUDATA/INEP

As informações dispostas nessa subseção descrevem um breve panorama das condições educacionais da população brasileira. Dentre os principais pontos observados, destacam-se:

- Elevadas taxas de analfabetismo no Brasil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde a população adulta (25 a 59 anos de idade) e idosa (mais de 60 anos) possui significativo peso sobre este indicador.
- Baixo número médio de anos de estudos da população brasileira, correspondendo ao ensino fundamental incompleto. Vale salientar a problemática situação observada para a região Nordeste, onde se verifica 1,5 anos de estudos a menos em relação à média nacional.
- Elevada taxa de freqüência escolar líquida do ensino fundamental no Brasil, observando-se uma significativa homogeneidade entre as regiões geográficas.
- Baixa taxa de freqüência escolar líquida do ensino médio no Brasil (45,3%), onde menos da metade da população entre 15 e 17 anos de idade freqüentam o ensino médio. Mais uma vez, destacam-se as regiões Norte (30,7%) e Nordeste (30%) com os piores desempenhos nesse índice.
- Elevado número de matrículas no ensino fundamental brasileiro. Por outro lado, verifica-se um baixo número de matrículas no ensino médio. Destaca-se a escola pública com elevada participação no número total de matrículas.

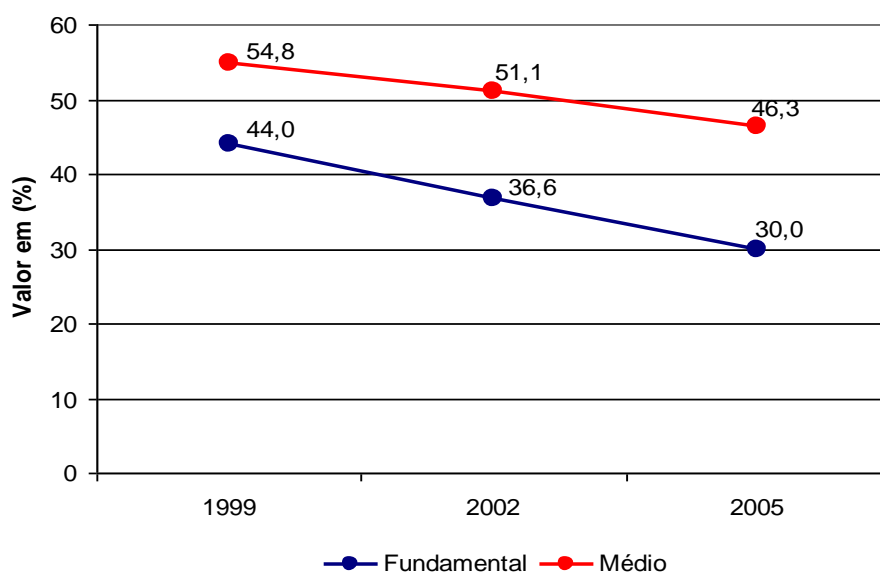
Além disso, observa-se que as regiões Sudeste (38%) e Nordeste (32%) detêm os maiores percentuais de matrículas em relação às demais regiões, no ensino básico brasileiro.

### 3.1.2. Qualidade da Educação

A qualidade da educação pode ser refletida por alguns indicadores que retratam o desempenho escolar da população que freqüenta a escolar no Brasil. Os indicadores levados em consideração foram: distorção idade-série, taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono), tempo médio esperado de permanência e conclusão, percentual de funções docentes com nível de formação superior e desempenho dos alunos no SAEB.

A distorção idade-série revela o grau de defasagem entre a idade do aluno e a idade correspondente à série que ele freqüenta. O percentual de estudantes com distorção idade-série leva em consideração aqueles com dois anos ou mais de atraso, que estão freqüentando o ensino fundamental e médio. O Gráfico 3.9 mostra a evolução desse indicador em relação ao Brasil.

**Gráfico 3.9: Percentual de estudantes com distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio – Brasil (1999, 2001 e 2005)**



Fonte: EDUDADTA/INEP



No Gráfico 3.9 percebe-se que entre os anos de 1999 e 2005 houve uma redução significativa do percentual de estudantes com distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio, embora ainda se registrem patamares bastante elevados. Ao considerar as regiões geográficas, observam-se diferenças entre as mesmas como mostra a Tabela 3.4 abaixo.

**Tabela 3.4: Percentual de estudantes com distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio – Brasil e Regiões Geográficas (1999, 2001 e 2005)**

Regiões Geográficas	Fundamental			Médio		
	1999	2002	2005	1999	2002	2005
Brasil	44,0	36,6	30,0	54,8	51,1	46,3
Norte	58,3	50,0	43,4	74,1	70,5	65,8
Nordeste	61,9	53,6	43,9	70,5	67,8	64,6
Sudeste	30,6	22,3	18,2	49,1	42,1	35,0
Sul	23,2	20,3	17,9	39,5	35,2	29,8
Centro-Oeste	43,7	35,5	28,0	58,3	52,5	44,3

Fonte: EDUDATA/INEP

Nas regiões Norte e Nordeste, os níveis de distorção idade-série atingem mais de 43% dos estudantes do ensino fundamental e mais de 64% do ensino médio. Em relação as regiões Sul e Sudeste, esses níveis chegam a pouco mais de 17% no ensino fundamental e 30% no ensino médio. A região Centro-Oeste permanece numa situação intermediária, onde o ensino fundamental apresentou um índice de distorção de 28% em 2005, e o ensino médio com um índice de 44,3% dos estudantes. Importante registrar que em todas as regiões do país, nos últimos anos, houve grande esforço no sentido de reverter este indicador. Embora as maiores reduções se registrem nas regiões Norte (14,9 pontos) e Nordeste (18 pontos), os altos percentuais se mantêm porque suas linhas de base são muito altas se comparadas com as demais regiões. No ensino médio, os maiores avanços na redução da distorção idade-série acontecem nas regiões que apresentam menores distorções no ensino fundamental.

Na Tabela 3.5 são apresentadas as condições de rendimento escolar – para a qual são consideradas as taxas de aprovação, reprovação e abandono – tornando evidente o baixo impacto dos esforços empreendidos na última década na correção do fluxo escolar.

**Tabela 3.5: Taxas de rendimento escolar no ensino fundamental e médio – Brasil e Regiões Geográficas (1999 e 2004)**

Níveis de Ensino	Regiões Geográficas	Taxa de Aprovação		Taxa de Reprovação		Taxa de Abandono	
		1999	2004	1999	2004	1999	2004
Ensino Fundamental	Brasil	78,30	78,70	10,40	13,00	11,30	8,30
	Norte	69,90	71,50	13,60	16,20	16,50	12,30
	Nordeste	70,70	69,70	13,70	16,70	15,60	13,60
	Sudeste	86,60	87,10	6,20	8,90	7,20	4,00
	Sul	83,10	83,90	11,20	13,20	5,70	2,90
	Centro-Oeste	75,10	77,90	10,40	12,20	14,50	9,90
Ensino Médio	Brasil	76,40	73,30	7,20	10,70	16,40	16,00
	Norte	73,10	69,60	6,00	8,80	20,90	21,60
	Nordeste	75,70	70,90	6,80	8,20	17,50	20,90
	Sudeste	77,80	76,40	6,40	11,80	15,80	11,80
	Sul	75,60	72,70	10,70	13,40	13,70	13,90
	Centro-Oeste	73,20	69,90	8,70	11,10	18,10	19,00

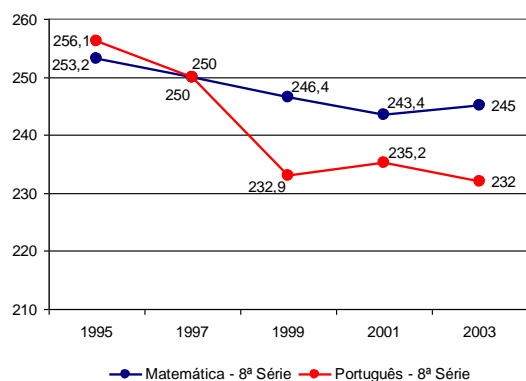
Fonte: EDUDATA/INEP

As estatísticas acima revelam que o Sudeste e o Sul apresentam as maiores taxas de aprovação no ensino fundamental, superiores a 80%, enquanto as demais regiões apresentam taxas menores. A aprovação no ensino médio teve uma pequena redução, no período 1999 – 2004, sendo a maior queda registrada na região Nordeste. No que diz respeito às taxas de reprovação e abandono, constata-se crescimentos em todas as regiões, embora nas regiões Norte e Nordeste, a taxa de abandono tenha crescido de forma mais acelerada, fato que também aconteceu com a taxa de reprovação nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Há que se observar que em todas as regiões, para as duas etapas da Educação Básica, a soma das taxas de reprovação e abandono totalizam mais de 10% para o ensino fundamental e mais de 20% para o ensino médio, realimentando de forma contínua o ciclo da distorção idade-série e funcionando como freio para melhoria do fluxo escolar.

Os indicadores de desempenho gerados pelo SAEB, para os concludentes do ensino fundamental, mostram um quadro de pouca efetividade do sistema educacional brasileiro. O Gráfico 3.10 apresenta o desempenho médio dos estudantes no país ao longo do período 1995 - 2003.

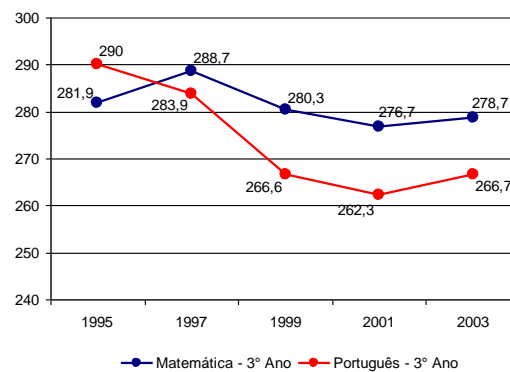
**Gráfico 3.10: Média de desempenho dos estudantes dos ensinos fundamental e médio no exame do SAEB – Brasil (1995 a 2003)**

**Ensino Fundamental**



Fonte: SAEB/INEP

**Ensino Médio**



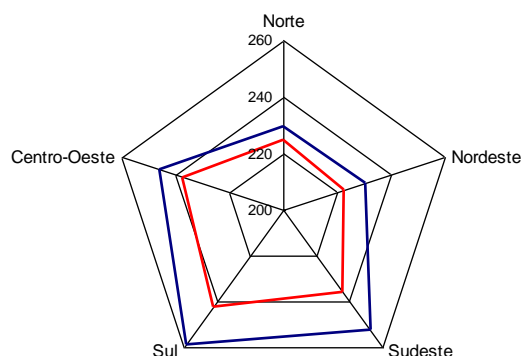
Fonte: SAEB/INEP

Claramente, o Gráfico 3.10 mostra que existe uma tendência decrescente no desempenho médio dos estudantes nas provas de Português e de Matemática de ambas as etapas da Educação Básica. O INEP, em 2003, ao avaliar os resultados, verificou que em Língua Portuguesa, somente 10% dos estudantes atingiram um patamar adequado na escala de desempenho. Em Matemática, o percentual é ainda mais baixo, pois menos de 3% desenvolveram competências e habilidades desta disciplina condizentes com uma boa escolarização em nível fundamental.

Considerando o desempenho médio por regiões geográficas, o problema se apresenta de forma é ainda mais grave, por etapa de ensino, nas duas disciplinas. O Gráfico 3.11 mostra o desempenho médio por regiões geográficas em 2003.

**Gráfico 3.11: Média de desempenho dos estudantes dos ensinos fundamental e médio no exame do SAEB – Regiões Geográficas (2003)**

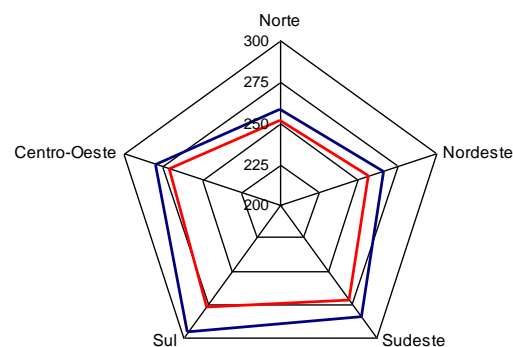
**Ensino Fundamental**



— Matemática - 8ª Série — Português - 8ª Série

Fonte: SAEB/INEP

**Ensino Médio**



— Matemática - 3º Ano — Português - 3º Ano

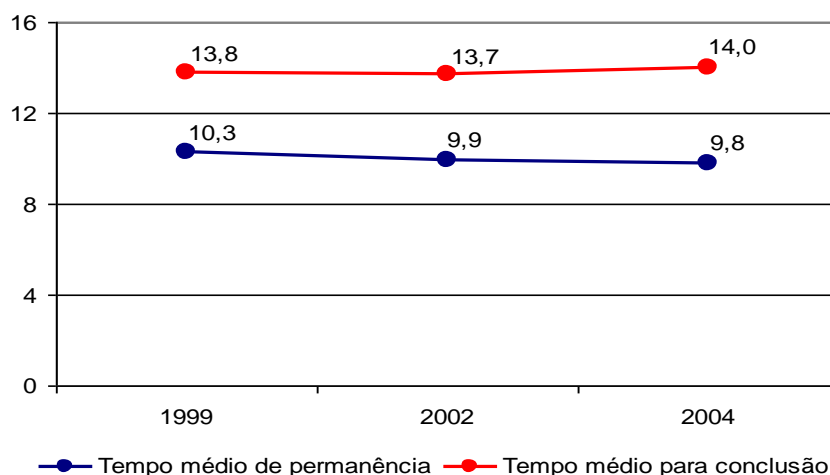
Fonte: SAEB/NEP

Nota: As informações referentes à região Sul foram disponibilizadas apenas para Rio Grande do Sul e Paraná, em função de problemas com os dados de Santa Catarina para o ensino médio.

Segundo o Gráfico 3.11 as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores de desempenho entre as regiões geográficas brasileiras, tanto no ensino fundamental como no ensino médio, certamente, exercendo forte influência sobre o desempenho médio em nível nacional. Embora o desempenho do Sul e Sudeste seja comparativamente melhor, ainda se encontram distantes dos valores mínimos estabelecidos pela escala do SAEB. Vale salientar que para avaliar a qualidade da educação no Brasil, é preciso considerar as diferentes condições de trabalho dos professores, a infra-estrutura das escolas, o investimento realizado por região, entre outros fatores.

No que se refere aos tempos médios de permanência e conclusão da Educação Básica no Brasil, como se observa nos Gráficos 3.12 e 3.13, verifica-se que não houve grandes alterações ao longo do período 1999 - 2004, com o tempo médio de permanência em torno de 10 anos e o tempo médio de conclusão por volta de 14 anos, 3 anos acima dos 11 anos esperados.

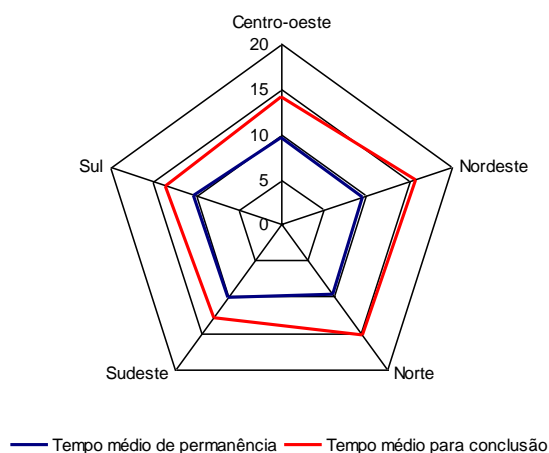
**Gráfico 3.12: Tempo médio de permanência e conclusão no ensino básico – Brasil (1999, 2002 e 2004)**



Fonte: EDUDATA/INEP

Quando se observa o Gráfico 3.13 que considera as regiões geográficas em 2004, verifica-se que não há diferenças significativas no tempo médio de permanência, havendo assimetria apenas no tempo de conclusão. Um aluno na região Sudeste leva em média 12,9 anos para concluir a Educação Básica, enquanto um aluno no Nordeste leva 15,6 anos para concluir o mesmo curso. Essa diferença de 2,7 anos para conclusão é decorrência das altas taxas de evasão e repetência observadas nas regiões.

**Gráfico 3.13: Tempo médio de permanência e conclusão no ensino básico – Regiões Geográficas (2004)**



Fonte: EDUDATA/INEP

As variáveis analisadas permitem concluir que o Brasil possui graves problemas relacionados à qualidade da Educação Básica ofertada, onde é possível citar:

- As taxas de distorção idade-série se encontram em patamares muito altos, com destaque para as regiões Norte e Nordeste.
- No que diz respeito ao rendimento escolar, as taxas de reprovação e abandono para as duas etapas – ensino fundamental e ensino médio – são consideradas altas para os padrões internacionais e vêm alimentando de forma contínua o ciclo de distorção idade-série.
- No que diz respeito ao desempenho escolar, embora a média do Brasil esteja muito inferior a desejada para a 8ª série do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática, a situação ainda é mais grave no Norte e Nordeste, que se situam em níveis mais baixos da escala de desempenho do SAEB.
- As variáveis tempo médio de permanência e tempo de conclusão da Educação Básica apenas confirmam os resultados decorrentes das altas taxas de abandono e reprovação apresentados na Tabela 3.5, evidenciando que a eficiência interna do sistema de ensino está muito aquém dos padrões internacionais.

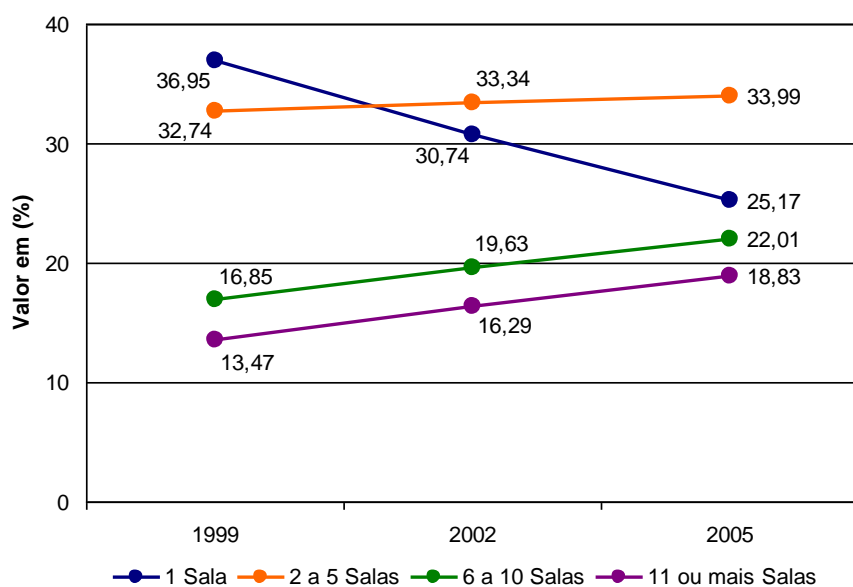
Observando os indicadores analisados e as implicações deles decorrentes, pode-se afirmar que urgem medidas políticas que focalizem a reversão de tais dados, o que representaria dotar o sistema educacional de mais eficiência, eficácia e equidade.

### **3.1.3. Infra-Estrutura da Educação Básica no Brasil**

A oferta de educação necessita principalmente de uma infra-estrutura escolar adequada à demanda populacional. A infra-estrutura da escola contempla os seguintes aspectos: tamanho da escola, acesso aos serviços educacionais (lazer, bibliotecas, laboratórios de ciências e informática), e acesso aos serviços básicos da escola (água, esgoto, sanitário e energia elétrica).

O tamanho das escolas pode ser mensurado em duas dimensões: número de salas de aula e do número de alunos. O tamanho medido pelo número de salas de aula pode ser entendido como uma forma de mensurar a capacidade factível de absorção das escolas. O Gráfico 3.14 apresenta dados relativos ao número de salas de aula por unidade escolar no período 1999 – 2005.

**Gráfico 3.14: Percentual de escolas do ensino fundamental por número de salas – Brasil (1999, 2002 e 2005)**



Fonte: EDUDATA/INEP

No Brasil, o percentual de escolas do ensino fundamental com apenas uma sala de aula apresentou uma queda ao longo dos anos, enquanto o percentual de escolas de pequeno (2 a 5 salas), médio (6 a 10 salas) e grande porte (11 salas ou mais) aumentaram nesse período.

No entanto, quando estratificados por regiões geográficas (Tabela 3.6) as escolas com uma sala de aula nas regiões Norte e Nordeste são bem mais freqüentes do que nas demais regiões, o que significa uma rede escolar pulverizada, com escolas, na maioria das vezes, unidocentes, com menos de 100 alunos matriculados, precárias condições de infra-estrutura de serviços pedagógicos (bibliotecas, laboratórios, quadra de esportes, etc.), oferecendo aos alunos baixa socialização. Esta rede escolar é eminentemente municipal.

**Tabela 3.6: Percentual de escolas do ensino fundamental e médio por número de salas – Brasil e Regiões Geográficas (2005)**

Regiões Geográficas	Tamanho da Escola			
	1 sala	2 - 5 salas	6 - 10 salas	11 ou mais
<b>Ensino Fundamental</b>				
Brasil	25,2	34,0	22,0	18,8
Norte	48,0	29,7	13,6	8,8
Nordeste	30,9	42,6	17,1	9,4
Sudeste	8,9	23,7	30,9	36,6
Sul	12,3	30,5	28,7	28,5
Centro-oeste	10,3	21,6	36,4	31,7
<b>Ensino Médio</b>				
Brasil	0,0	4,5	28,8	66,7
Norte	0,0	4,2	32,3	63,5
Nordeste	0,1	6,6	36,6	56,7
Sudeste	0,1	7,5	32,1	60,3
Sul	0,0	3,3	24,6	72,1
Centro-oeste	0,0	2,8	24,3	72,9

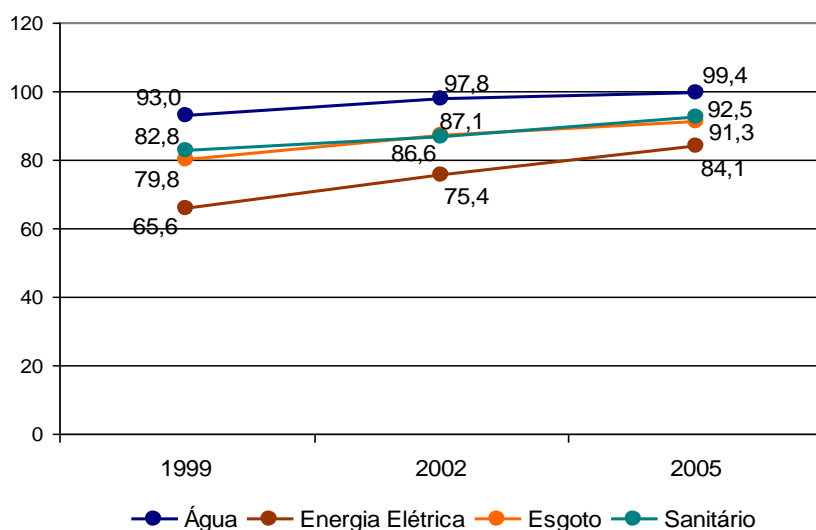
Fonte: EDUDATA/INEP

Porém, esse quadro se inverte nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, onde os estabelecimentos de médio e grande porte são maioria nas escolas de ensino fundamental. A discrepância da rede física observada entre as regiões tem implicações sobre a qualidade da educação oferecida. Nas escolas de ensino médio, de acordo com a Tabela 3.6 predominam as que possuem de 6 – 10 salas de aula e as que têm 11 salas ou mais, revelando por um lado, uma rede física mais concentrada, exigindo infra-estrutura de transporte escolar. Todavia, as regiões Norte e Nordeste possuem um percentual menor do que as demais regiões.

Um aspecto relevante associado à infra-estrutura das escolas é o acesso aos serviços de infra-estrutura, tais como água, energia, esgoto e sanitário, atendendo as necessidades básicas de seus usuários. O Gráfico 3.15 mostra a evolução do percentual de escolas do ensino fundamental no Brasil com acesso aos serviços infra-estrutura.



**Gráfico 3.15: Percentual de escolas do ensino fundamental por oferta de serviços básicos – Brasil (1999, 2002 e 2005)**



Fonte: EDUDATA/INEP

O percentual de escolas com acesso aos serviços de água, energia elétrica, esgoto e sanitários é bastante elevado, estando acima de 75%. No entanto, ainda existem escolas que não fornecem pelo menos um desses serviços, como é possível observar na Tabela 3.7. Segundo a mesma tabela observa-se que quase a totalidade das escolas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste fornecem os serviços básicos de infra-estrutura. Por outro lado, nas regiões Norte e Nordeste, apesar de apresentarem elevados valores percentuais para o ensino médio, observa-se que ainda existem escolas do ensino fundamental que deixam de ofertar, principalmente, esgoto e energia elétrica.

**Tabela 3.7: Percentual de escolas do ensino médio com acesso aos serviços básicos – Brasil e Regiões Geográficas (2005)**

Regiões Geográficas	Serviços Básicos			
	Água	En. Elétrica	Esgoto	Sanitário
<b>Ensino Fundamental</b>				
Brasil	99,4	84,1	91,3	92,5
Norte	98,6	56,9	81,5	86,2
Nordeste	99,2	81,5	87,9	88,7
Sudeste	99,8	97,6	99,0	99,8
Sul	99,9	98,6	99,2	99,6
Centro-oeste	99,9	92,9	96,9	97,2
<b>Ensino Médio</b>				
Brasil	100,0	100,0	99,8	99,6
Norte	99,9	99,6	99,5	99,0
Nordeste	100,0	100,0	99,6	99,2

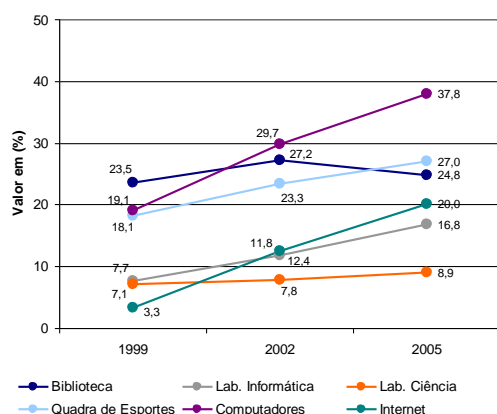
Sudeste	100,0	100,0	99,9	100,0
Sul	100,0	100,0	99,9	99,9
Centro-Oeste	100,0	99,9	99,6	99,2

Fonte: EDUDATA/INEP

O provimento de educação de qualidade pode estar fortemente associado a disponibilidade de recursos pedagógicos de apoio como o acesso à: biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática, computadores, internet e quadra de esportes. O Gráfico 3.16 apresenta a evolução da oferta desses serviços nas escolas de ensino fundamental e ensino médio no Brasil.

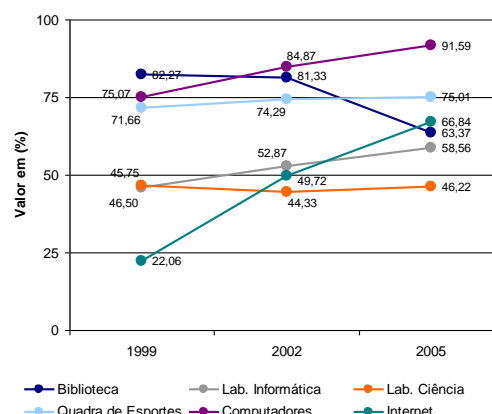
**Gráfico 3.16: Percentual de escolas do ensino fundamental e médio por oferta de serviços educacionais – Brasil (1999, 2002 e 2005)**

### Ensino Fundamental



Fonte: EDUDATA/INEP

### Ensino Médio



Fonte: EDUDATA/INEP

Como é possível observar no Gráfico 3.16, mais da metade das escolas do ensino fundamental não oferecem acesso à biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática, computadores, internet e quadra de esportes, apesar dos indicadores apresentarem crescimento ao longo do tempo, exceto para bibliotecas que diminuiu no período 2002 – 2005. Por outro lado, esse quadro se inverte quando se observa as escolas de ensino médio, visto que mais da metade das escolas dispõe de tais serviços educacionais, exceto laboratório de ciências (46,22%). Além disso, destaca-se o grande crescimento do percentual de escolas com acesso a computadores com internet, e a queda no percentual de escolas com bibliotecas ao longo do período para os dois níveis de ensino.

A Tabela 3.8 mostra os percentuais segundo as regiões geográficas considerando as escolas de ensino fundamental e ensino médio.

**Tabela 3.8: Percentual de escolas do ensino fundamental e médio com acesso aos serviços educacionais – Brasil e Regiões Geográficas (2005)**

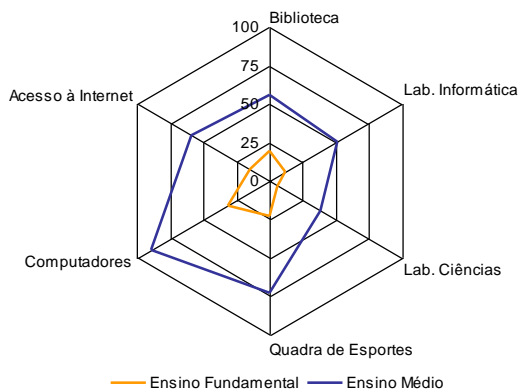
Regiões Geográficas	Serviços Educacionais Básicos					
	Biblioteca	Laboratório Informática	Laboratório Ciências	Quadra de Esportes	Computadores	Internet
<b>Ensino Fundamental</b>						
Brasil	24,81	16,80	8,92	27,00	37,83	19,99
Norte	12,12	5,03	1,87	10,80	16,48	5,73
Nordeste	14,35	6,51	2,65	11,22	17,88	7,06
Sudeste	34,77	37,60	19,00	53,20	68,69	47,21
Sul	58,23	27,78	22,97	51,83	69,94	30,84
Centro-Oeste	37,92	25,67	9,49	43,86	70,64	31,07
<b>Ensino Médio</b>						
Brasil	63,37	58,56	46,22	75,01	91,59	66,84
Norte	71,84	37,76	27,55	64,83	79,34	42,11
Nordeste	64,60	41,06	29,50	56,59	80,30	47,92
Sudeste	50,86	72,35	51,60	84,78	96,70	80,67
Sul	90,48	65,32	76,38	82,45	99,13	75,23
Centro-Oeste	69,00	45,39	30,36	76,07	96,68	58,41

Fonte: EDUDATA/INEP

As regiões mais privilegiadas quanto ao percentual de escolas com serviços educacionais são o Sul e Sudeste do Brasil. A região Centro-Oeste apresenta deficiência em alguns quesitos, como laboratórios de ciências e informática. Já as regiões Norte e Nordeste apresentam deficiências no provimento desses serviços no ensino fundamental e índices expressivamente inferiores no ensino médio. Vale salientar que a discrepância em relação a existência de serviços educacionais na escola é ainda maior quando o corte se dá entre escolas públicas e privadas.

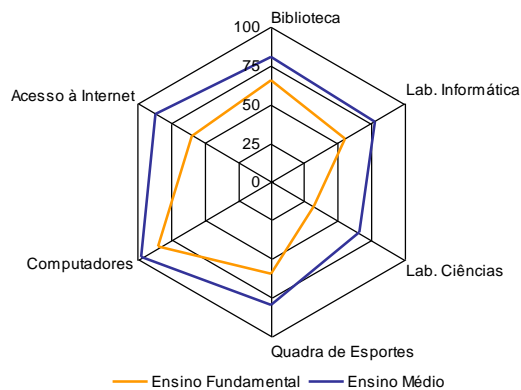
**Gráfico 3.17: Percentual de escolas públicas e privadas por oferta de serviços educacionais – Brasil (2005)**

**Escolas Públicas**



Fonte: EDUDATA/INEP

**Escolas Privadas**

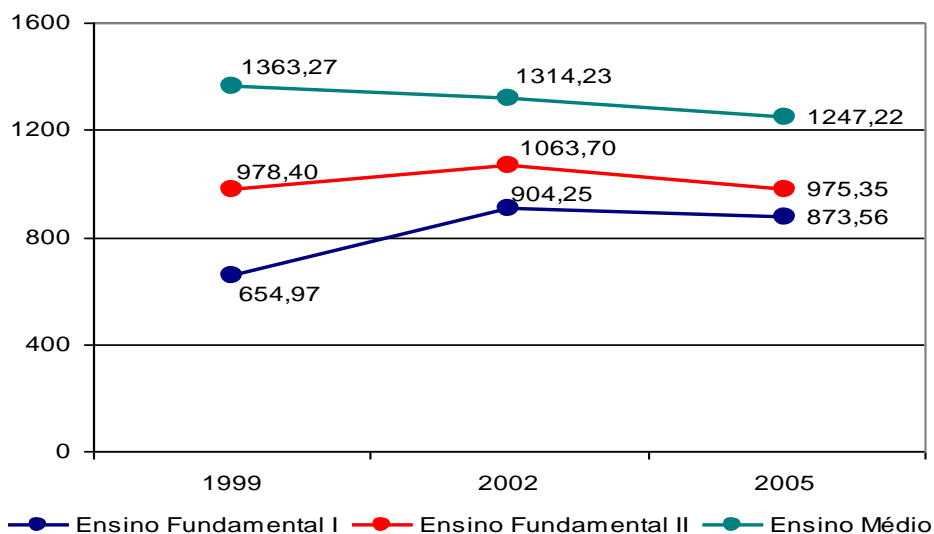


Fonte: EDUDATA/INEP

Conforme revela o Gráfico 3.17, do ponto de vista do provimento de serviços como biblioteca, laboratórios de ciências, computadores, laboratório de informática, acesso à internet e quadras de esportes, as escolas privadas oferecem melhores condições que as escolas públicas, embora nenhuma das duas dependências apresente uma situação plenamente satisfatória. As diferenças de qualidade entre os dois tipos de escola podem estar associadas a existência de tais equipamentos.

As informações referentes ao rendimento dos professores do ensino básico com nível superior, são apresentadas nos Gráficos 3.18 e 3.19. Observa-se claramente que em média, a renda real do professor dos ensinos fundamental e médio tem estado estagnada nos últimos anos, com tendência de decréscimo. Observa-se também que no período 1999 – 2005, a remuneração dos docentes do Ensino Fundamental I (1ª a 4ª séries) foi a única que aumentou, fato associado a criação do FUNDEF, com impacto sobre salários nas regiões mais pobres do país, sobretudo redes municipais. Além disso, verifica-se que a remuneração docente do ensino médio é superior ao obtido no ensino fundamental.

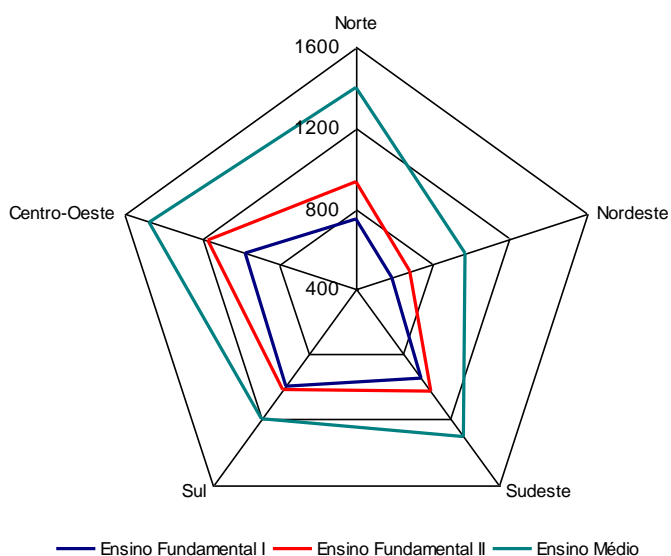
**Gráfico 3.18: Renda real média do professor com nível superior nos ensinos fundamental e médio – Brasil (1999, 2002 e 2005)**



Fonte: PNAD/IBGE

No Gráfico 3.6 pode-se observar claras disparidades regionais quanto a remuneração dos professores na Educação Básica no Brasil, com o salário médio bastante inferior na região Nordeste quando se compara com as demais regiões.

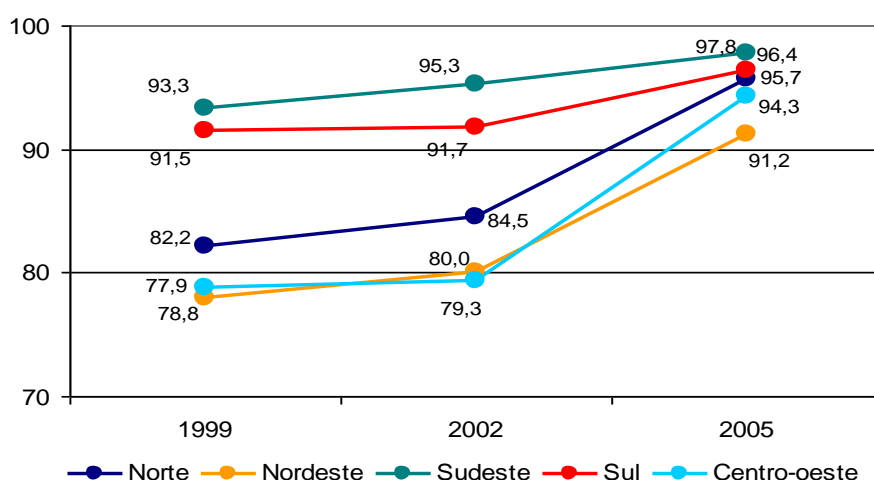
**Gráfico 3.19: Renda real média do professor com nível superior nos ensinos fundamental e médio – Regiões Geográficas (2005)**



Fonte: PNAD/IBGE

Um outro aspecto relacionado à qualidade da educação diz respeito a quantidade de professores com ensino superior. Essas informações sobre este indicador são apresentadas nos Gráficos 3.20 e 3.21. Observa-se claramente que houve uma elevação substancial na proporção de professores que possuem nível superior no Brasil ao longo do período considerado.

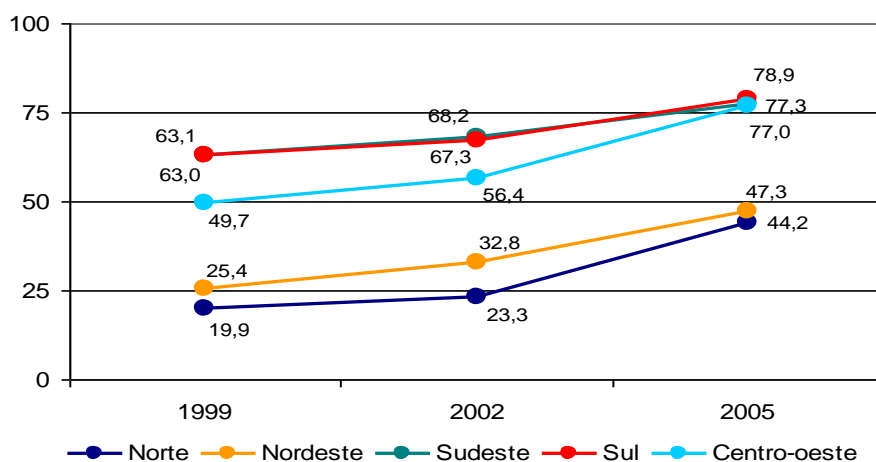
**Gráfico 3.20: Proporção de professores que possuem nível superior no Ensino Médio - Regiões Geográficas (1999, 2001 e 2005)**



Fonte: EDUDATA/INEP

A melhor situação ocorre no ensino médio, onde 95,6% dos docentes possuem diploma de nível superior. Nos outros ciclos – ensino fundamental I e II - as porcentagens não são tão elevadas, mas têm seguindo tendência de crescimento. A diferença do número de professores com nível superior entre regiões geográficas tem diminuído bastante no ensino médio, no entanto, as regiões Norte e Nordeste são as que ainda apresentam os menores índices.

**Gráfico 3.21: Proporção de professores que possuem nível superior no Ensino Fundamental - Regiões Geográficas (1999, 2001 e 2005)**



Fonte: EDUDATA/INEP

Esse diferencial é ainda mais evidente quando se considera o ensino fundamental, onde menos da metade dos professores possuem nível superior nas regiões Norte e Nordeste. Por outro lado, nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste mais de 75% dos professores possuem nível superior. Ou seja, o contingente de docentes com formação adequada nessas regiões é praticamente o dobro daqueles do Norte e Nordeste.

O conjunto das informações disponíveis anteriormente analisadas permite constatar que ainda são necessários grandes avanços na infra-estrutura escolar da Educação Básica. Como síntese, tal situação pode ser atribuída aos seguintes fatores:

- Elevado percentual de escolas com menos de 5 salas de aulas no ensino fundamental do Brasil (59,2%). Vale destacar o grande número de escolas com apenas uma sala de aula nas regiões Norte (48%) e Nordeste (31%).
- Elevados índices de acesso a serviços básicos (água, energia, sanitários e esgoto) nas escolas de ensino médio e fundamental. Entretanto, observa-se uma ligeira heterogeneidade entre as regiões geográficas com relação ao índice, visto que as regiões Norte e Nordeste possuem escolas ainda desprovidas desses serviços básicos.
- Elevada discrepância entre os ensinos fundamental e médio, e entre as escolas de ensino público e privado, no provimento de serviços educacionais

(biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática, computadores, internet e quadra de esportes.) no Brasil. Também observa-se uma significativa queda do percentual de escolas com acesso à biblioteca, e um aumento do percentual de escolas com acesso à computadores e internet. Ressalta-se, ainda, que as escolas de Educação Básica das regiões Norte e Nordeste apresentam um baixo provimento desses serviços de maneira geral.

- Queda da renda real média dos professores dos ensinos fundamental e médio no Brasil. Ademais, elevado diferencial de ganhos salariais dos professores entre as regiões geográficas, onde a região Nordeste apresenta os mais baixos níveis salariais.
- Elevado e crescente percentual de professores com nível superior nas escolas de ensino médio do Brasil, destacando-se a homogeneidade existente entre as regiões geográficas.
- Baixo, porém, crescente percentual de professores com nível superior nas escolas de ensino fundamental do Brasil. Vale destacar que nas regiões Norte e Nordeste menos da metade dos professores possuem o ensino superior completo nessas escolas.

### 3.2. Respostas territoriais ao desafio da Educação Básica.

Os dados apresentados no tópico 3.1. evidenciam que a Educação Básica brasileira se apresenta como uma política de alta complexidade, estando seus indicadores de quantidade e qualidade intrinsecamente relacionados à dimensão territorial. Partindo dos três eixos de análise selecionados para este trabalho - perfil educacional da população, qualidade da educação e infra-estrutura – constata-se que o país precisa definir políticas, estratégias e ações diferenciadas para as regiões geográficas, uma vez que, considerando as linhas de base em que as mesmas se encontram, a tendência que se desenha é de manutenção das desigualdades e até mesmo de aprofundamento destas.

O estudo dos indicadores educacionais selecionados, tendo como referência as cinco regiões brasileiras mostra a necessidade de investimentos diferenciados,



por parte da União, nas regiões Norte e Nordeste, visando propiciar condições de equidade com as demais regiões. Há que se considerar, também, que tais investimentos devem estar estruturalmente associados ao tema Educação Superior da Dimensão 6: Educação, ciência, tecnologia e inovação e meio-ambiente.

### 3.3. As grandes questões e as possibilidades de futuro da Educação Básica – manifestações no espaço brasileiro

Sem dúvida, as proposições de política educacional para os próximos 15 anos há que considerar as dimensões de quantidade e qualidade. Na primeira, criar condições de acesso a segmentos que ainda estão excluídos do processo educacional – crianças de 0 a 6 anos e jovens que concluem o ensino fundamental – sem, naturalmente, esquecer a oferta das modalidades de ensino (educação de jovens e adultos, educação escolar indígena, educação especial).

Dados mostram que a redução do número de matrículas no ensino fundamental não tem sido acompanhada por um proporcional aumento de vagas no ensino médio (Ver: Gráfico 3.6). Isto significa dizer que embora tenha havido uma correção de fluxo escolar no ensino fundamental, sequer os concludentes desta etapa de Educação Básica estão tendo acesso ao ensino médio. O imperativo de continuar crescendo e atingir novos patamares de qualidade é uma agenda inadiável para a Educação Básica brasileira no horizonte temporal dos próximos PPAs. A superação do dilema quantidade *versus* qualidade é, pois, o desafio a enfrentar, requerendo uma ação conjunta das três esferas do Poder Público, com papel decisivo da União na superação das desigualdades territoriais.

As condições objetivas para atendimento desta dimensão exigem investimentos iniciais em dois aspectos: ampliação e melhoria da infra-estrutura e contratação de profissionais da educação.

A segunda, de natureza muito mais complexa e multivariável, exige esforços que podem ser visualizados em montante de recursos disponíveis para construção de um padrão básico nacional de competências e habilidade exigidas por nível de ensino. No entanto, necessita também alterar valores culturais que permeiam a

dinâmica educacional pelo país afora – o melhor exemplo é a cultura que reconhece a reprovação como uma necessidade do sistema, entre muitos outros. Isso exige uma mudança de paradigma, que depende, acima de tudo, da subjetividade dos envolvidos e do poder de persuasão dos gestores. Embora difícil, as evidências obtidas em países que assumiram tal compromisso mostra que é possível, num curto espaço de tempo, reverter esses indicadores.

Alguns pressupostos já apontam para este caminho. Os normativos legais – LDB e outros – assumem a necessidade de descentralização dos centros de decisões, focalizando a escola como instituição social cujo poder deve ser exercido de forma democrática e participativa. Este exercício precisa ser ampliado, com o envolvimento efetivo da comunidade e a criação de uma política de *accountability* em que as instituições escolares assumam, de forma efetiva, a responsabilidade pelo processo educacional e prestem contas à sociedade.

No que tange as estratégias em curso, há se reconhecer o trabalho que o país vem desenvolvendo na área de avaliação de sistemas, e ampliar o escopo atual, não só redimensionando experiências que vem sendo testadas (a exemplo da Prova Brasil), mas investindo em estudos e pesquisas de boas práticas e disseminação de experiências bem sucedidas. Há pouco registro de estudos qualitativos sobre bons resultados educacionais e tal carência impede a socialização e amplificação de tais experiências.

A criação do FUNDEB se coloca como uma possibilidade imediata, que cria condições para ampliação do acesso, mas não é pressuposto para melhoria da qualidade. Haveria a necessidade de criação de mecanismos de gatilhos para liberação de recursos, condicionados ao alcance de indicadores (principalmente taxas de abandono e repetência e resultados de desempenho escolar dos alunos). Enfim, o país ainda precisa investir em políticas compensatórias para diminuir de forma rápida e definitiva, o enorme contingente de analfabetos absolutos e funcionais identificados nos dados.

## 4. Projetos/Ações/Investimentos

O estudo desenvolvido permitiu constatar um cenário de acentuadas desigualdades territoriais, que não têm sido superadas pelas políticas públicas de Educação Básica, concebidas e implementadas nas últimas décadas. Desta forma, embora o país tenha universalizado medidas (FUNDEF, PNLD, Merenda Escolar, PDDE e outras) a problemática da equidade permanece como um grande desafio para o planejamento do futuro.

As políticas voltadas para o atendimento escolar de todos, sobretudo aquelas direcionadas para o ensino fundamental, têm esbarrado em flagrantes desigualdades inter e intraregionais, e acentuados descompassos na oferta de serviços às populações urbanas e rurais, de pequenas, médias e grandes cidades. Nestas circunstâncias, os grupos populacionais mais vulneráveis são particularmente atingidos.

A discussão apresentada nesta seção explora algumas referências analíticas para a definição de uma carteira de investimentos, considerando a necessidade de construção de um fator de correção dos desequilíbrios regionais.

### 4.1. Referências analíticas para a definição da carteira de investimento

Os dados apresentados na seção 3 levam a um diagnóstico caracterizado por uma evolução diferenciada entre as diferentes etapas da Educação Básica e as condições da oferta, como também a constatação de desigualdades inter-regionais que pode ser sintetizados da seguinte forma:

- Enquanto a taxa de escolarização do ensino fundamental está praticamente universalizada, inclusive do ponto de vista de distribuição territorial, o mesmo não ocorre com a educação infantil e o ensino médio.
- Embora tenha havido crescimento na taxa de atendimento da educação infantil, persiste uma demanda reprimida nesta etapa da Educação Básica em todas as regiões do país.

- Apesar da grande expansão da oferta de ensino médio, permanecem consideráveis déficits de atendimento, com elevado percentual de concludentes do ensino fundamental sem acesso a esta etapa de escolaridade. Tal situação é agravada por taxas de escolarização muito baixas associadas à defasagem idade-série nas regiões Norte e Nordeste.
- Tem se observado uma queda gradativa dos indicadores de desempenho escolar, com forte impacto sobre a qualidade da oferta. Esta evolução negativa é agravada por sérios desequilíbrios territoriais.
- A infra-estrutura da oferta de Educação Básica é insatisfatória do ponto de vista da rede física, dos recursos pedagógicos e humanos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.

O imperativo de continuar crescendo e atingir novos patamares de qualidade é uma agenda inadiável para a Educação Básica brasileira no horizonte temporal dos próximos PPAs. É preocupante que mesmo tendo havido correção do fluxo escolar no ensino fundamental, grande parcela dos concludentes desta etapa de Educação Básica ainda não tenha acesso ao ensino médio.

O enfrentamento do dilema quantidade *versus* qualidade requer ação conjunta das três esferas do Poder Público, com papel decisivo da União, na superação das desigualdades territoriais. Há que se considerar um conjunto de iniciativas estruturais abrangendo as três esferas – União, Estados e Municípios – detalhadas a seguir.

#### **4.1.1. Financiamento da Educação Básica**

A experiência dos países desenvolvidos mostra que uma vez criadas as condições básicas para o funcionamento de um sistema educacional, os investimentos em educação, situam-se na faixa de 4 a 6% do PIB. Considerando que tais condições básicas ainda não foram atingidas no Brasil, o Plano Nacional de Educação (Lei N° 10.172/2001) previu o aumento do gasto público para 7% do PIB no prazo de 10 anos. Tendo a proposta sido vetada pelo presidente da República e não retomada em anos subseqüentes, o país permanece em situação

de visível defasagem em relação ao atendimento das necessidades básicas de aprendizagem<sup>13</sup>.

Na busca de atender os compromissos assumidos na Declaração Mundial de Educação para Todos, o país instituiu um instrumento de financiamento da Educação Básica, atendendo unicamente o ensino fundamental. A criação do FUNDEF com vigência de dez anos, permitiu que esta etapa da educação obrigatória fosse praticamente universalizada, como se viu anteriormente. Decorrido este período, os avanços educacionais obtidos através do FUNDEF apresentam entraves ao pleno desenvolvimento da Educação Básica, uma vez que suas demais etapas não receberam o mesmo tratamento no âmbito do financiamento da educação, razão pela qual tem sido amplamente discutida a urgência da criação de um mecanismo capaz de atender a todas as etapas deste nível de ensino, viabilizada através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEB poderá vir a minimizar as dificuldades financeiras dos estados mais pobres do Brasil, de modo particular da grande maioria do Nordeste e alguns do Norte. Responsáveis pela oferta de ensino médio e sem recursos para provê-lo, tais estados têm recebido socorro financeiro emergencial do governo federal para a manutenção desta etapa da Educação Básica sob sua responsabilidade constitucional. É necessária e urgente a adoção de solução de médio e longo prazo e não apenas pontual, como tem sido feito nos últimos três anos.

O FUNDEB representa uma ampliação de concepção e atendimento do FUNDEF, quando na sua criação propõe modificações nas fontes financeiras que o formam, no percentual e montante de recursos que o compõem e no atendimento a toda a Educação Básica, incluindo as três etapas – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – e todas as modalidades de ensino.

Segundo a Emenda Constitucional N° 53/2006, o FUNDEB terá vigência de 14 anos e estabelecerá “piso salarial profissional nacional para os profissionais da

---

<sup>13</sup> Conceito definido na Conferência Mundial de Educação para Todos em 1990, referido na seção 1 desta Nota Técnica.

educação escolar pública, nos termos de lei federal (CF, art. 206, VIII). No que diz respeito às receitas, o FUNDEB amplia a utilização do salário-educação para toda a educação básica pública (art. 212, §5º), e amplia de 15 para 20% os recursos previstos no FUNDEF, de forma gradual em três anos, como também inclui mais três tributos (IPVA, ITCD e ITR) de forma gradual. As receitas prevêm a definição do limite mínimo de 10% do FUNDEB como complementação da União.

A Emenda Constitucional N° 53/2006 prevê que o valor anual mínimo definido nacionalmente será apenas um valor de referência relativo ao praticado nas séries iniciais do Ensino Fundamental urbano, que passa a ter coeficiente 1, sendo as demais etapas, sub-etapas e modalidades da Educação Básica, definidas a partir deste coeficiente.

O FUNDEB estará plenamente implantado em três anos, a partir de 2007, chegando a 2010 com 20% das receitas de impostos e transferências dos Estados e Municípios (cerca de R\$ 59 bilhões) e de uma parcela de complementação da União (cerca de R\$ 5,3 bilhões), atendendo um universo da ordem de 53 milhões de alunos da Educação Básica. O quadro 4.1. sintetiza os principais avanços do FUNDEB em relação ao FUNDEF<sup>14</sup>.

**Quadro 4.1: Comparativo entre o FUNDEF e FUNDEB**

FUNDEF	FUNDEB
<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalizar A Educação Fundamental</li> <li>• Valorizar o Magistério da Educação Fundamental</li> <li>• Melhorar a qualidade do Ensino Fundamental</li> </ul>	<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalizar a Educação Básica, ou seja: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.</li> <li>• Valorizar os Profissionais da Educação: Professores, Diretores, Pedagogos, Funcionários da Secretaria da Escola, Merendeiras e outros Funcionários da Escola.</li> <li>• Melhorar a qualidade da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.</li> </ul>
<p><b>Contribuições:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 15% de alguns impostos e transferências a Estados e Municípios [FPM, FPE, IPIexp, LC 87, ICMS].</li> </ul>	<p><b>Contribuições:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% de alguns impostos e transferências a Estados e Municípios [FPM, FPE, IPIexp, LC 87, ICMS e também ITR, IPVA, ITCM].</li> </ul>
<p><b>Complementação da União:</b></p> <p>☐ <b>Gasto em 2006:</b> R \$ 313 milhões</p>	<p><b>Complementação da União*:</b></p> <p><b>1º ano:</b> R\$ 2 bilhões</p> <p><b>2º ano:</b> R\$ 3 bilhões</p>

<sup>14</sup> Os números acima são projeções do IPECE.

	<b>3º ano:</b> R\$ 4,5 bilhões <b>4º ano em diante:</b> 10% do Fundo *10% desses recursos podem ser distribuídos igualmente entre os Estados
<b>Atendimento:</b> 30,2 milhões de alunos do Ensino Fundamental	<b>Previsão de Atendimento:</b> 53 milhões de alunos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, Ensino Médio (em 2010).
<b>Valor por Aluno Mínimo**:</b> <b>Em 2005:</b> 620 <b>Em 2006:</b> 683 ** Referente ao coeficiente dos estudantes do Ensino Fundamental de Séries Iniciais e Urbano, que é igual a 1.	<b>Valor por Aluno Mínimo Previsto** ***:</b> <b>Em 2007:</b> 857 <b>Em 2008:</b> 879 <b>Em 2009:</b> 905 *** Fonte: IPECE.

Os recursos serão distribuídos no âmbito de cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica, ponderando-se cada modalidade de ensino pelo seu respectivo coeficiente. A definição dos coeficientes de participação para as diversas etapas e modalidades da Educação Básica será feita a ano a ano por uma Junta de Acompanhamento do Fundo (MP 339/2006, art. 12). A tabela 4.1 apresenta os valores dos coeficientes definidos para o ano 2007.

**Tabela 4.1: Coeficientes de participação por modalidade de ensino**

<b>Modalidade de Ensino</b>	<b>Coeficiente de Participação</b>
Creche	0,80
Pré-escola	0,90
EF séries iniciais - urbano	1,00
EF séries iniciais - rural	1,05
EF séries finais - urbano	1,10
EF séries finais - rural	1,15
EF tempo integral	1,25
EM - urbano	1,20
EM - rural	1,25
EM tempo integral	1,30
EM profissional	1,30
Educação Especial	1,20
EJA	0,70

Para efeito da distribuição de recursos, as matrículas serão consideradas conforme a seguinte progressão: para o ensino fundamental regular e especial, a totalidade das matrículas a partir do 1º ano; para a educação infantil, ensino

médio e educação de jovens e adultos, 1/3 das matrículas no 1º ano, 2/3 das matrículas no 2º ano e a totalidade das matrículas a partir do 3º ano e utilizados os dados coletados no Censo Escolar (INEP) do ano anterior.

Os recursos poderão ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, dos quais um mínimo de 60% deverá ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Importante destacar que não existe vinculação entre a arrecadação e a aplicação dos recursos por modalidade, cabendo ao gestor da política educacional (estadual ou municipal) definir a sistemática de aplicação. A Complementação da União para os Fundos ocorrerá sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não ultrapasse os valores previstos. Considerando o custo-aluno do FUNDEF em 2006 como valor de referência para definição do custo-aluno do FUNDEB, oito estados da Federação são os beneficiários imediatos dos recursos adicionais da União – Maranhão, Pará, Ceará, Bahia, Alagoas, Piauí, Pernambuco e Paraíba – destacando-se um predomínio dos Estados do Nordeste, que mesmo com a implantação do FUNDEF mantiveram o custo-aluno como os menores do país (como mostra a tabela 4.2).

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE) elaborou simulações sobre os repasses do FUNDEB, considerando o primeiro ano de implantação do Fundo. Primeiramente, estimou qual seria o valor por aluno mínimo que seria sustentável com a utilização do montante de 90% de 2 bilhões, e os respectivos repasses para os Estados. O valor obtido foi de R\$ 857,00. Na segunda simulação calculou quanto seria a complementação necessária para que todos os estados tivessem o atual valor médio por aluno nacional que é de R\$ 1.191,53. O montante necessário seria de R\$ 6.592,81 bilhões.



**Tabela 4.2: Simulações do Valor por Aluno Mínimo Sustentável e Complementação para Igualar o Atual Valor Médio por Aluno Nacional**

<b>Simulações do 1º ano do FUNDEB</b>				
			<b>Valor por Aluno Mínimo Sustentável</b>	<b>Valor por Aluno Médio Nacional</b>
			<b>857,00</b>	<b>1.191,53</b>
<b>UF</b>	<b>Custo Médio Atual por Aluno (em R\$)</b>	<b>Diferença (Atual - Média Nacional)</b>	<b>Complementação da União (em bilhões)</b>	<b>Complementação da União (em bilhões)</b>
AC	1.645,09	453,55	0,00	0,00
<b>AL</b>	746,33	-445,21	86,46	347,79
AP	1.686,00	494,46	0,00	0,00
AM	929,12	-262,42	0,00	238,02
<b>BA</b>	746,77	-444,76	362,29	1.461,82
<b>CE</b>	716,51	-475,02	261,88	885,47
ES	1.592,71	401,17	0,00	0,00
GO	1.138,11	-53,42	0,00	57,84
<b>MA</b>	562,69	-628,84	504,85	1.078,72
MT	1.313,30	121,76	0,00	0,00
MS	1.340,18	148,64	0,00	0,00
MG	1.158,00	-33,54	0,00	124,80
<b>PA</b>	627,90	-563,64	423,00	1.040,65
PB	864,97	-326,57	0,00	280,31
PR	1.283,36	91,82	0,00	0,00
<b>PE</b>	810,52	-381,01	83,46	684,17
<b>PI</b>	760,37	-431,17	73,87	329,59
RJ	1.207,13	15,59	0,00	0,00
RN	1.093,45	-98,09	0,00	63,63
RS	1.596,11	404,58	0,00	0,00
RO	1.301,61	110,08	0,00	0,00
RR	2.113,52	921,99	0,00	0,00
SC	1.398,11	206,58	0,00	0,00
SP	1.680,25	488,72	0,00	0,00
SE	1.200,64	9,10	0,00	0,00
TO	1.467,17	275,64	0,00	0,00
<b>Total</b>			<b>1.795,81</b>	<b>6.592,81</b>

Fonte: IPECE.

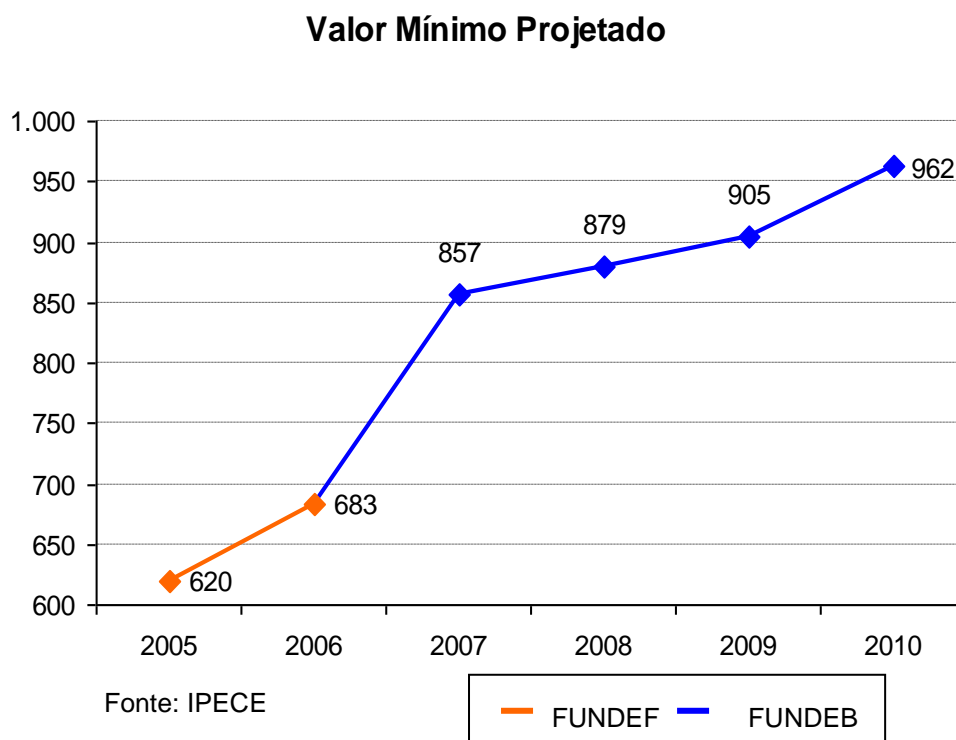
Essas simulações concluem que o aporte da União não será suficiente para igualar o valor por aluno médio nacional, e para que isso fosse alcançado seria necessário mais que triplicar a compensação da União. Mas, é evidente o avanço no Valor por Aluno Mínimo entre o FUNDEF e o FUNDEB, passando de 680 reais para 857 reais logo no primeiro ano, como visto no gráfico 4.1 a seguir. A partir dos coeficientes de repasses dos recursos para cada nível de ensino, fica claro que todas as fases da educação básica foram consideradas, como se pode ver na tabela abaixo.

**Tabela 4.3: Gastos por aluno para Cada Nível de Ensino**

Nível de Ensino	Coeficiente	Gasto por Aluno
Creche	0,80	686
Pré-Escola	0,90	771
Ensino Fundamental		
Séries Iniciais (1ª a 4ª)	1,00	857
Séries Finais (5ª a 8ª)	1,10	943
Ensino Médio	1,20	1.028
Educação Especial		
Não Fundamental	1,20	1.028
Fundamental	1,20	1.028
Educação Jovens e Adultos		
Não Fundamental	0,70	600
Fundamental	0,70	600

Fonte: IPECE.

Gráfico 4.1: Projeção do valor mínimo do FUNDEB até 2010



No ano 2007, o Fundo apresenta um claro recorte regional, pois a complementação da União favorecerá, principalmente, os estados do Norte e Nordeste. Apesar da intenção de promover a redução das desigualdades inter-regionais, as simulações elaboradas em torno da aplicação do FUNDEB mostram que no curto e médio prazo, tal objetivo não será atingido. Considerando-se o horizonte de 2010, o custo-aluno dos oito Estados beneficiados pela complementação da União ainda estarão bastante abaixo daquele praticado nas demais unidades da federação. É de se supor, portanto, que os impactos do FUNDEB sobre a distribuição das oportunidades educacionais numa dimensão territorial estarão aquém do necessário e desejável. Trata-se de um mecanismo compensatório que está longe de atingir os “padrões mínimos de oportunidades” previstos pela LDB.

#### **4.1.2. Inclusão de populações vulneráveis**

Como mostram os dados relativos ao analfabetismo de jovens e adultos no país (Seção 1, Gráficos 3.1, 3.2. e Tabela 3.1), ainda é expressivo o contingente de brasileiros sem acesso à educação escolar, direito social imprescindível ao pleno exercício da cidadania.

A exclusão educacional está associada à dimensão territorial, sobretudo, às regiões pobres, e atinge de forma generalizada as populações mais vulneráveis, entre elas as minorias raciais, os portadores de necessidades educacionais especiais e populações em situações de risco. A persistência da exclusão social no Brasil é de tal ordem que nas últimas décadas foram criadas inúmeras políticas educacionais compensatórias<sup>15</sup>, que a despeito dos altos investimentos não equacionaram os problemas.

Há que se conceber políticas especificamente direcionadas para este público alvo, sempre na perspectiva da inclusão social e de suas reais necessidades. Por outro lado, o país precisa corrigir o déficit de atendimento a estas populações, através de iniciativas que envolvem soluções variadas e agentes diversificados, incluindo não apenas o Poder Público, como a participação de outros atores como o Terceiro Setor.

Nos últimos anos, o Governo Federal vem desenvolvendo iniciativas que procuram atender a essas populações, concentradas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). No âmbito do Ministério da Educação (MEC) foi criada, em 2004, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), onde encontram esteio todos os projetos e programas voltados para o atendimento dessas populações. A SECAD tem como objetivo “contribuir para a redução das desigualdades educacionais por meio da participação de todos os cidadãos, em especial de jovens e adultos em políticas

---

<sup>15</sup> Um exemplo histórico de programas educacionais compensatórios é o caso das iniciativas governamentais para diminuição das taxas de analfabetismo adulto. Desde a década de 1960, o país vem investindo significativos recursos em iniciativas de alfabetização de adultos, o que levaria a erradicação, fato que não ocorreu até o presente ano.

públicas que assegurem a ampliação do acesso a educação continuada”.  
Constitui também sua atribuição orientar projetos políticos pedagógicos voltados para as populações vitimadas por qualquer tipo de discriminação e violência.

#### **4.1.3. Aprendizagem na Idade Certa**

Os problemas de qualidade historicamente acumulados analisados nesta Nota Técnica apresentam três dimensões mutuamente articuladas: a correção do fluxo escolar, a melhoria do desempenho escolar dos estudantes e a inclusão de todos os segmentos populacionais na escola. Numa perspectiva global, a aprendizagem na idade certa representa a única solução viável para a superação dos indicadores registrados e que vem apresentando alto coeficiente de resistência, ao longo do tempo.

Começar pelo começo. Dois estados do Nordeste – Ceará e Rio Grande do Norte – vêm realizando iniciativas traduzidas em um pacto social com foco em trabalho desenvolvido nas escolas visando à eliminação do analfabetismo escolar nas séries iniciais do ensino fundamental<sup>16</sup>. Tal medida representa o reconhecimento da necessidade de que o processo de escolarização se inicie de forma satisfatória, fato que contribuirá para minimizar o estoque de analfabetismo adulto, a melhoria do fluxo escolar com a diminuição das taxas de abandono e reprovação e o desempenho de aprendizagem dos estudantes nas séries subsequentes. Os investimentos para a Educação Básica nos próximos PPAs devem prever políticas direcionadas para esta prioridade, na perspectiva de orientações curriculares, avaliação, materiais didáticos e formação de recursos humanos.

---

<sup>16</sup> No Ceará esta iniciativa começou em 2004, com a criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar pela Comissão de Educação da Assembléia Legislativa. Contou com participação de várias instituições, entre elas: União dos Dirigentes Municipais da Educação do Ceará (UNDIME), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC) e Universidades. Conferir: Ceará. Assembléia Legislativa. 2006. No Rio Grande Norte, iniciativa similar teve início no ano de 2006, com a participação do UNICEF, UNDIME, INEP, Secretaria de Educação Básica do MEC e Secretaria Estadual de Educação, denominada Agenda Potiguar pela Alfabetização de Crianças.

#### **4.1.4. Aumento da jornada escolar**

Importante dimensão da precária qualidade do sistema escolar brasileiro refere-se ao seu funcionamento em três ou mais turnos, com jornadas de aprendizagem excessivamente curtas. A permanência diária de crianças e jovens brasileiros na escola é muito reduzida, tanto em comparação com países ricos como pobres. Nesse sentido, a ampliação gradativa da jornada escolar pode vir a representar fator decisivo na melhoria do rendimento de estudantes.

Diversas foram às iniciativas adotadas, tanto no passado como no presente, visando a superação deste problema. Até hoje, porém, o Brasil não encontrou alternativas sustentáveis de ampliação da jornada escolar. A experiência das escolas de tempo integral no País, tanto na esfera estadual (a exemplo dos CIEPS, instituídos nos governos de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro), como federal (caso dos CIAC, criados no governo Collor, rebatizados de CAIC, e concluídos no governo Itamar Franco) revelou-se problemática, em razão de um conjunto de fatores que merecem ser referidos.

De uma maneira geral, o modelo de construção de prédios mostrou-se inadequado e incompatível com a oferta, agravando-se pela ausência de outras condições elementares ao funcionamento de tais iniciativas, sobretudo política de alimentação escolar e recursos humanos qualificados para atuar em escolas voltadas para atividades extracurriculares nem sempre compatíveis com as áreas de atuação dos profissionais da escola.

Mais recentemente, estados e municípios têm adotado outras alternativas, sendo diversificadas as iniciativas nas diferentes unidades da federação. A experiência acumulada em período recente demonstra que a adoção de soluções generalizadas para o conjunto do sistema de Educação Básica não parece ser recomendável, mesmo porque são distintas as modalidades de ampliação por faixa etária. É oportuno investir em dois turnos de permanência das crianças no espaço escolar em se tratando de creches, pré-escola e séries iniciais do ensino fundamental. Para pré-adolescentes e jovens há outras alternativas a perseguir, com experiências interessantes no uso de espaço ocioso em unidades escolares, clubes, equipamentos públicos compartilhados e outros espaços. Mais oportuno

parece ser o apoio a diferentes modalidades de ampliação de jornada, tais como aumento de horas em um mesmo turno, contra-turno ou mesmo tempo integral.

#### **4.1.5. Sistemas de avaliação e acompanhamento de resultados**

A criação de sistemas de avaliação da Educação Básica no país remonta aos anos noventa e foi possível graças a elevados e contínuos investimentos por parte da União e de Estados que se dedicaram a este empreendimento no âmbito de suas próprias redes de ensino. Aprimorados ao longo dos últimos 15 anos, permitiram aos formuladores de política identificar três grandes problemas relativos à oferta neste nível de ensino: 1) o baixo de desempenho dos estudantes brasileiros avaliados; 2) a progressiva queda no desempenho entre 1995 e 2001, curva que somente começa a sofrer uma inversão a partir de 2003; e, 3) a manutenção de desigualdades regionais expressas nas sucessivas avaliações, com alterações praticamente insignificantes no desempenho entre as unidades da federação.

Somente em 2005 o governo federal realizou uma primeira avaliação de caráter universal para 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, permitindo que os resultados fossem disponibilizados por escola através do Prova Brasil. Tal empreitada representa um passo decisivo na melhoria da qualidade da Educação Básica por identificar as fragilidades no interior do sistema viabilizando o acompanhamento pedagógico de escolas com maiores dificuldades, a exemplo do que já se fez no Chile. Não basta, contudo, ter os resultados com este nível detalhamento. É preciso estudá-los, socializá-los e, a partir deles, conceber políticas de melhoria da qualidade da aprendizagem.

Já existem experiências estaduais de acompanhamento de resultados por redes, municípios e escolas, a exemplo do Ceará que, com poucas adaptações, podem oferecer alternativas para a criação de um sistema de monitoramento de resultados de aprendizagem, premiação de boas práticas e iniciativas similares que têm produzido surpreendentes efeitos positivos na melhoria da qualidade da escola em outros contextos.

Do ponto de vista do investimento público em Educação Básica para as próximas décadas, sugere-se com prioridade a adoção das seguintes medidas:

- Extensão do Prova Brasil para dois outros momentos da escolarização: após a fase inicial de alfabetização (2ª série ou primeiro ciclo do ensino fundamental) e para a 3ª série do ensino médio.
- Utilização desses resultados associados a dados do Censo Escolar (taxas de escolarização, abandono e aprovação) na formulação de uma política nacional de acompanhamento de desempenho escolar para Estados, municípios e escolas da rede pública, incluindo vinculação de recursos para práticas bem sucedidas em níveis estaduais, municipais e escolares.

#### **4.1.6. Recursos humanos (formação e incentivos)**

O papel decisivo dos recursos humanos na qualidade da Educação Básica é evidente e tem sido extensamente discutido pela literatura. Todos os países bem sucedidos na escolarização de sua população têm dispensado atenção prioritária a esta matéria. Por certo este é um desafio também para o Brasil. Ainda é expressivo o contingente de profissionais atuando na educação, inclusive no magistério, sem formação adequada, os salários são baixos e as políticas de incentivos ao ingresso e permanência no segmento educacional praticamente inexistem.

É positivo o esforço envidado pelo governo federal nos últimos três anos visando a melhoria da qualidade da formação inicial e continuada de professores, em particular das séries iniciais, com o desenvolvimento de programas como o Pro-Infantil, Pro-formação e Pró-Licenciatura<sup>17</sup>. Entre as iniciativas podemos citar ainda o Pro-Letramento, o Gestar I e outros que tem como foco o fortalecimento

---

<sup>17</sup> A formação inicial é definida como aquela que habilita o profissional para o exercício de sua função no magistério, podendo ser de nível médio ou superior. A formação continuada, por sua vez, caracteriza-se como uma iniciativa de formação em serviço. O PROINFANTIL, o PROFORMAÇÃO, o PROLICENCIATURA são programas de formação inicial enquanto o PRO-LETRAMENTO e o GESTAR I são ações de formação continuada.



dos processos de alfabetização. Recomenda-se a continuidade e ampliação de tais iniciativas, visando atingir também os profissionais de ensino médio.

Enquanto o reconhecimento da importância de uma política de formação de professores remonta, sobretudo, a última década, apenas muito recentemente o país despertou para a necessidade de direcionar a atenção para os outros profissionais da educação, caso dos gestores e funcionários, que atuam no sistema educacional como um todo. O Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a Escola de Gestores, do MEC para o mesmo público e o Pro-Funcionário, programa concebido para os demais profissionais da educação, em fase implantação em vários estados da federação, são iniciativas que devem ter assegurada a sua continuidade.

A melhoria da formação deverá associar-se a uma política de incentivos aos profissionais de educação articulada à aprendizagem bem sucedida de estudantes nas etapas da escolarização básica (ensino fundamental e médio). Sugere-se que o Governo Federal direcione esforços mediante o estímulo material e simbólico a boas práticas, observando a melhoria do desempenho absoluto e relativo de Estados<sup>18</sup> e Municípios<sup>19</sup>, estratificando por sistema, rede e/ou unidades escolares.

Para além das medidas já referidas, a criação de um Piso Salarial Nacional é pleito antigo que, de forma restrita, foi absorvido quando da implantação do FUNDEF, mas ainda requer negociações e normatização por parte dos três entes federados, visando atender os profissionais de Educação Básica. Enquanto o magistério superior já conquistou patamares de regulação profissional no âmbito da União e dos Estados que possuem sistema de ensino superior, o mesmo não

---

<sup>18</sup> A este respeito cabe referir a experiência do prêmio “Escola Destaque” realizada em 2005 e 2006 pelo governo estadual do Ceará, com incentivo pecuniário de um décimo-quarto salário a professores e funcionários das 50 escolas com maior índice de sucesso e progresso (absoluto e relativo) em indicadores diversos (Censo Escolar, Sistema Estadual de Avaliação e Avaliação de Desempenho da Gestão Escolar).

<sup>19</sup> O INEP publicou em 2005 o volume 1 da coleção Boas Práticas, denominado Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais – a experiência de Sobral, descrevendo o trabalho desenvolvido sobre o processo de alfabetização das crianças nas séries iniciais do Ensino Fundamental e os resultados obtidos.

ocorre com os profissionais que atuam na Educação Básica. Considerando as expectativas já delineadas pelo FUNDEB, sugere-se que os próximos PPA direcionem investimentos para contemplar políticas que viabilizem tal pleito.

#### **4.1.7. Infra-estrutura e rede física escolar**

Um argumento que permite apontar uma proposta de investimentos para o setor é que avanços na quantidade não foram acompanhados por melhoria na qualidade, principalmente no caso da região Norte e Nordeste. Tal problema seria parcialmente explicado pelas enormes deficiências de infra-estrutura das escolas nessas regiões. Estas, por sua vez, estariam associadas ao baixo nível de investimento médio por alunos e ao elevado nível de pulverização e tamanho das escolas.

Nessa direção, sugere-se uma agenda de investimentos que considere o financiamento de projetos de formação de uma rede de escolas de tamanho mínimo compatível com a oferta de infra-estrutura adequada, financiamento de projetos de logística de transporte escolar para a maior mobilidade de alunos, a elevação do investimento médio que é feita por aluno nas regiões mais pobres, via FUNDEB, e a manutenção de um sistema de avaliação externa e censitário das escolas, conforme sugerido no item 4.1.5.

Como referência para a proposta de tamanho mínimo de escolas podemos citar a experiência de nucleação escolar desenvolvida a partir do projeto Escola Básica Ideal do Governo Federal (2003), em 4 municípios cearenses<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A Secretaria da Educação Básica do Ceará propôs que os municípios integrantes da iniciativa (Aratuba, Ibicuitinga, Icapui e Jati) organizassem sua rede escolar através de nucleação e foi estabelecido que as unidades escolares passariam a funcionar com um número mínimo de 250 alunos. Os dados mostram que o trabalho técnico e político desenvolvido nestes municípios no processo de nucleação, permitiram reduzir em 58,8% o número de escolas municipais. Tal iniciativa criou condições para que as escolas nucleadas passassem a ter melhores padrões de atendimento, oferecendo infra-estrutura adequada, mais e melhores recursos materiais e humanos, enfim, elevando o padrão de qualidade dos serviços educacionais oferecidos.

O georeferenciamento das unidades escolares é ferramenta indispensável à racionalização da rede escolar, possibilitando o planejamento da rede física, estratégia imprescindível para a equidade e qualidade do atendimento escolar público, tanto no âmbito da administração estadual como municipal.

O conceito de Padrão Básico de Funcionamento (PBF) de uma unidade escolar pressupõe um conjunto de itens – padrão construtivo mínimo, infra-estrutura de apoio pedagógico, serviços públicos básicos – uma vez que tais recursos, segundo o SAEB, são fatores que, associados à qualificação dos professores, aos materiais pedagógicos e à metodologia de ensino, entre outros, exercem grande influência na aprendizagem do aluno.

Assim, os investimentos para a Educação Básica nos próximos PPAs devem contemplar políticas direcionadas para o fortalecimento da infra-estrutura escolar, observando o reordenamento da rede física, associado aos demais itens apontados como relevantes para a melhoria da qualidade.

#### 4.2. Um fator de correção de desigualdades regionais para a definição de investimentos

Ao conceber uma proposta de investimentos para a Educação Básica, há que se considerar as referências analíticas que evidenciam a persistência do dilema quantidade *versus* qualidade, principalmente, no caso das regiões Norte e Nordeste. A baixa qualidade seria, parcialmente, explicada pelas graves deficiências de infra-estrutura das escolas nessas regiões, que estariam associadas ao elevado nível de pulverização e tamanho dos estabelecimentos de ensino e ao baixo nível de investimento médio por aluno.

Nessa direção, sugere-se uma agenda de investimentos que considere a elevação do investimento médio por aluno nas regiões mais pobres, via FUNDEB, uma política de Padrões Básicos de Funcionamento (PBF) para as redes escolares de Estados e Municípios, conforme referido no item 4.1.7, contemplando logística de transporte escolar que permita a maior mobilidade dos alunos, e a manutenção de um sistema de avaliação externa e censitária das escolas, como proposto no item 4.1.5.

A elevação do investimento mínimo por aluno nas escolas das regiões mais pobres se justifica considerando que o fluxo de financiamento para viabilizar a oferta de educação deve sempre levar em conta as condições de infra-estrutura sobre o qual essa oferta é gerada. Ou seja, investimentos semelhantes por aluno no país acentuam e mantêm as desigualdades territoriais, de modo particular, aquelas onde há maior número de escolas com infra-estrutura deficitária.

Dados do FUNDEF mostram que o custo médio por aluno no País é por volta de R\$ 1.152,25 sendo que nos Estados mais pobres esses custos ficam em torno R\$ 714,40 (ver Tabela 2.1). Mesmo que nesses últimos os custos fossem elevados para a média nacional não podemos dizer que seus alunos estariam tendo equalizadas as condições de estudo, pois a infra-estrutura escolar é um fator que deve ser levado em consideração no cálculo do custo médio por aluno. Isso porque em escolas com infra-estrutura adequada o investimento, muito provavelmente, possui taxas de retorno maiores do que em escolas com deficiências em infra-estrutura.

Assim, propõe-se um mecanismo que considere o diferencial de infra-estrutura escolar na definição dos repasses do Governo Federal, via FUNDEB, aos Estados mais pobres. Desta forma, seria necessário a criação de um Fator de Deficiência de Infra-estrutura (FDI), que variará de 0 a 1 (onde 0 é atribuído para as escolas com melhores PBF, e 1 para aquelas em situação oposta). No cálculo do investimento médio por aluno que define a necessidade de aporte da União, o FDI seria considerado. Desta forma, o Investimento Médio por Aluno Corrigido (IMC) seria dado por:

$$IMC = \frac{IMA}{1 + FDI}$$

onde IMA é o Investimento Médio Apurado considerando apenas o fator monetário.

No cálculo, o IMC é que define a necessidade de aporte da União. Se o IMC de um estado estiver abaixo da média, ele recebe recursos. Logo, se no Maranhão o FDI for de 0,6 e o investimento médio por aluno apurado de R\$ 700,00, o Investimento Médio Corrigido (IMC) seria de apenas:

$$IMC = \frac{700}{1 + 0,6} = 437$$

O valor de R\$ 437,00 é que seria considerado para efeito de comparação com a média nacional. Em resumo, o uso do FDI possibilitaria a correção do valor do custo aluno controlado pelo aspecto da infra-estrutura escolar.

Para o fortalecimento de sistemas de avaliação externa e censitária das escolas, propõe-se incorporar na regulamentação do FUNDEB a alocação de até 1% dos recursos dos fundos estaduais para o financiamento de tais iniciativas.

As considerações desta Nota Técnica evidenciam o percurso recente da Educação Básica brasileira, seus principais problemas e desafios e apontam para a necessidade de se estabelecer “padrões mínimos de oportunidades educacionais”, nos termos previstos pela LDB. Estes devem contemplar a diversidade das populações e suas respectivas demandas de escolaridade, as desigualdades territoriais, e o imperativo da oferta de educação de qualidade para todos.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. MEC (1996). Desenvolvimento da Educação no Brasil.

CHAMADA à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste (1997). Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. Brasília: Projeto Nordeste. Banco Mundial. UNICEF.

CGEE (s.d.). Termo de referência - Notas técnicas temáticas ou setoriais. mimeogr.

PREAL (2001). Ficando para Trás – um boletim da educação na América Latina. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Educação, Equidade e Competitividade Econômica nas Américas. Setembro de 2002.

\_\_\_\_\_ (2006). Quantidade sem qualidade – um boletim da educação na América Latina. Relatório do Conselho Consultivo do PREAL. ISBN: 0-9772271-4-6.

Brasil, MEC (1993). Plano Decenal de Educação para Todos 1993 – 2003.

CEPAL/UNESCO (2005). Investir mejor para investir más. Financiamento y gestión de la educación em América Latina y el Caribe. Serie Seminários y Conferencias. Santiago do Chile, janeiro de 2005.

UNESCO (2004). Educação para Todos. Relatório de Monitoramento Global 2003/4. Gênero e Educação para Todos. O salto para a igualdade. Editora Moderna/UNESCO. ISBN: 85-16-04350-9.

UNESCO (2005). Educação para Todos. Relatório de Monitoramento Global 2005. O imperativo da qualidade. Editora Moderna/UNESCO. ISBN: 85-16-04558-7.

OCDE (2005). Panorama da Educação. Indicadores OCDE 2005. Editora Moderna. ISBN: 85-16-04987-6.

INEP (2005). Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais – experiência de Sobral-CE. Serie Projeto Boas Práticas na Educação. Volume 1. Brasília-DF.

BRASIL. Emenda Constitucional N° 14 de 1996 – Modifica os arts 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias..

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (No. 9394 de 1996) – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei N° 9424 de 24 de dezembro de 1996 – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art 60, §7º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

BRASIL. Constituição Federal 1988.

MEC/INEP. Dicionário de Indicadores Educacionais. Fórmulas de Cálculo. Brasília, fevereiro de 2004.

<http://portal.mec.gov.br/secad/index.php> (Acesso em 25/11/2006)

<http://www.al.ce.gov.br/comite/comidir.htm>. (Acesso em 25/11/2006)

<http://educacao.m.gov.br/noticias.asp?not=131> (Acesso em 28/11/2006)