
A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA APÓS 20 ANOS

*Marcelo Lúcio Ottoni de Castro**

1. Introdução

Os anos que se seguiram ao fim do regime militar foram marcados por grande entusiasmo democrático. Após longo período de restrições às liberdades civis e políticas, iniciava-se uma nova fase histórica no Brasil, cujo traço essencial seria, conforme sentimento bastante difundido entre as elites intelectuais e políticas, a de uma participação mais ativa dos cidadãos e da sociedade na condução dos rumos do País. Desse modo, o atraso e as contradições nacionais poderiam, finalmente, ser enfrentados e superados, ainda que à custa de muita determinação e esforço. Embora a realidade dos fatos acabasse por revelar a ingenuidade dessa visão, a convocação e os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) abriram espaço para novo otimismo em relação ao futuro imediato da nação. Naturalmente, logo os embates no seio da ANC evidenciaram, mais uma vez, a verdadeira natureza do jogo político e dos diferentes interesses que o anima. No entanto, o ambiente era fortemente favorável a que os direitos civis, políticos e sociais fossem os mais amplos possíveis. Nasceu, desse modo, o vigor com o qual o texto constitucional de 1988 estipulou os direitos à educação.

A amplitude desses direitos na Carta de 1988 também encontra paralelo nas Constituições mais recentes de outros países. Ao longo do século XX, o desenvolvimento dos ideais democráticos e décadas de lutas políticas, sob o horizonte do socialismo, contribuíram para promover melhorias consideráveis no padrão de vida das classes populares de muitos países – principalmente os mais ricos, sob a forma do *Welfare State*. Essa evolução foi marcada, concomitantemente, pela difusão de abrangentes direitos sociais nas cartas constitucionais e leis da maioria dos países, inclusive daqueles surgidos após a Segunda Guerra Mundial, muitos dos quais marcados pela pobreza, por acentuadas desigualdades e por regimes políticos nada democráticos. As dificuldades econômicas e sociais dos chamados

* **Marcelo Lúcio Ottoni de Castro** é Mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

países periféricos não constituíram obstáculos para a adoção de princípios formais inspirados nas conquistas dos países ditos centrais, ressalvadas, em alguns lugares, restrições culturais, como as de gênero e de natureza étnica. Na verdade, é difícil imaginar que uma constituição elaborada no final do século XX, ainda mais em um contexto de democracia política, pudesse ser redigida sem assegurar amplos direitos sociais.

A garantia legal de direitos sociais sem base na realidade não tem efeito necessariamente negativo, embora corra o risco de criar ceticismo generalizado, o que, de certa forma, não deixa de ocorrer no Brasil. Todavia, a instituição desses direitos, de caráter programático, tem servido, também, para nortear o desenvolvimento social, ao orientar as ações dos cidadãos, das organizações sociais e políticas, bem como do Poder Público (CASTRO, 1998).

Com efeito, ao longo dos últimos vinte anos, o contexto mundial e brasileiro foi modificado por diversos fenômenos, como o colapso do comunismo, a ascensão e crise do modelo neoliberal, o aprofundamento do processo de globalização da economia, o acirramento da competição entre mercados, as inovações no processo produtivo, o desenvolvimento de novas tecnologias e, especificamente no Brasil, a estabilização econômica, a alternância no poder e a emergência de demandas em favor de ações afirmativas. Essas mudanças, naturalmente, afetaram o desenvolvimento da educação e das respectivas políticas públicas. Em quase todos os países foram instituídas reformas para adaptar seus sistemas educacionais aos novos tempos, muitas delas sem o sucesso esperado por seus idealizadores.

No Brasil, as iniciativas de reforma educacional foram, em parte, sustentadas pelo texto constitucional originário de 1988. No entanto, foi preciso alterar algumas de suas normas. Dos dez artigos da seção educacional, cinco sofreram alterações. Além disso, a mais importante inovação institucional na educação brasileira nesses vinte anos, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ocorreu por meio de mudança, feita pela Emenda nº 14, de 1996, da redação original do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por sua vez, dez anos depois novamente alterado para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), evolução do fundo anterior. Persistiram nos mandamentos educacionais da Constituição Federal (CF), de todo modo, alguns temas polêmicos, como a gratuidade universal da educação superior pública.

Este ensaio procura apresentar um balanço dos rumos tomados pela educação brasileira nesses vinte anos da nova ordem constitucional. Com esse intento, são apreciados, inicialmente, os meios instituídos na Carta de 1988 para o cumprimento dos novos direitos educacionais. A seguir, são analisados os resultados alcançados, com base nas duas metas essenciais estabelecidas no texto constitucional a respeito da educação escolar: a democratização do ensino e a garantia de sua qualidade. Ao término, nas considerações finais, é feito um sumário dos avanços obtidos e dos desafios a vencer no campo educacional.

2. Meios

2.1. Financiamento

A vinculação da receita líquida de impostos à educação, por meio do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, constitui o principal mecanismo no qual os constituintes e significativa parte da sociedade depositaram suas expectativas de que o setor teria assegurado recursos para atingir os seus fins básicos, conforme expressos, sinteticamente, no art. 205 da Carta de 1988. Por certo, não se tratou de nenhuma inovação. O texto constitucional vigente, mediante a chamada Emenda Calmon, já estabelecia essa vinculação de receitas, embora com índice de apenas 13% para a União. A ideia, entretanto, remonta aos anos iniciais do século XX, originalmente voltada para os estados, que receberiam, em troca, auxílio financeiro da União. Foi o que determinaram, em vão, algumas leis orçamentárias federais, desde 1908, bem como a reforma educacional de 1925. A vinculação foi erigida em norma constitucional pelas Cartas de 1934 e de 1946 e, a partir de 1983, pela Emenda Calmon.

Os benefícios da decisão do art. 212 parecem mais claros no nível subnacional – e cabe considerar que vários entes federados ampliaram, em suas constituições e leis orgânicas, o índice mínimo de 25%. É certo que, conforme revelam dados de órgãos fiscalizadores, muitas administrações, particularmente no nível municipal, descumpriram a norma da vinculação de receitas, muitas vezes burlando o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, estipulado nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Como apontou mais de uma vez o Tribunal de Contas da União (TCU), o próprio Governo Federal cometeu equívoco a esse respeito¹, embora sem comprometer a destinação

¹ Em 2004, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) fez deduções indevidas na base de cálculo, a respeito de transferências de receitas não originárias de impostos. Também computou despesas efetuadas pelo salário-educação – fonte adicional de recursos – e de operações de crédito, já contabilizadas no momento da

mínima, que ficou razoavelmente acima dos 18% na maioria dos exercícios orçamentários – o índice atingiu 20,9%, 25,1% e 19,0%, respectivamente, em 2005, 2006 e 2007, nos cálculos do TCU. De todo modo, as normas de vinculação de receitas à educação asseguraram considerável estabilidade e previsibilidade nas dotações orçamentárias para o setor².

No nível federal, todavia, duas ações limitaram o impacto da vinculação mínima de recursos.

A primeira, instituída com o objetivo de promover o saneamento financeiro e a estabilização econômica, consistiu na desvinculação parcial de receitas federais, mediante sucessivas mudanças no ADCT: Fundo Social de Emergência (1994 e 1995), Fundo de Estabilização Fiscal (1996 a 1999) e a denominada Desvinculação de Receitas da União, conhecida como DRU (de 2003 a 2011)³. Se nos dois fundos a receita liberada deveria ser aplicada prioritariamente no custeio das ações de educação e de outras áreas sociais, com a DRU nem mesmo essa meta genérica foi utilizada, dada a ênfase conferida à ampliação do superávit primário.

A segunda ação, por sua vez, repousa na mudança da correlação entre as receitas de impostos e as originadas das contribuições sociais. Em 1988, a arrecadação de impostos federais somou quatro vezes o valor da obtida com as contribuições sociais. Em 2007, a receita das contribuições sociais foi quase 82% superior à gerada pelos impostos⁴. Esses dados revelam a estratégia adotada pelos governos da União de, principalmente para evitar as repartições constitucionais, privilegiar a segunda fonte de recursos, ainda que, em alguns casos – notoriamente, a Contribuição (Provisória) sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre operações realizadas com combustíveis (CIDE-Combustíveis) –, com desrespeito à própria Constituição Federal e às leis, ao ignorar, em parte, a destinação dos tributos.

amortização. Em 2006, a União contabilizou integralmente os recursos repassados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, parte dos quais destinados à saúde. Em 2007, a STN desconsiderou valores referentes aos restos a pagar não processados, inscritos no final do ano, no cálculo do total das transferências feitas aos entes federados. Também computou o total da complementação federal ao Fundeb, contrariando o disposto no art. 60, VII, do ADCT (TCU, 2006, 2007 e [2008]).

² Conforme os cálculos do TCU, em 2007, as receitas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino atingiram, na esfera federal, quase R\$17,4 bilhões. As despesas realizadas com educação somaram, no mesmo ano, R\$24,3 bilhões (TCU, [2008], p. 151-152).

³ Ao concluir este texto, tramitava na Câmara dos Deputados proposta do Senado Federal para, progressivamente, retirar a educação do âmbito da DRU.

⁴ Em 1988, a arrecadação tributária federal somou CZ\$6,5 trilhões, enquanto as contribuições sociais geraram CZ\$1,6 trilhão, dos quais CZ\$181 bilhões provenientes do salário-educação. (TCU, 1989, p. 171 e 193). Em 2007, a receita de impostos federais atingiu R\$200 bilhões, enquanto a receita de contribuições foi de R\$365 bilhões (TCU, 2008, p. 36).

Como indicado anteriormente, a criação do Fundef, por meio da Emenda nº 14, de 1996, certamente representou a medida de mais forte impacto na educação, a partir de normas emanadas da Constituição Federal. Seu sucesso na criação de maior equidade quanto à distribuição de recursos no âmbito dos estados apenas ficou parcialmente comprometido pelas limitações advindas da ausência de ação eficaz para combater as desigualdades interestaduais e inter-regionais, apesar de a regulamentação da emenda ter criado mecanismo para tanto – a fixação do valor mínimo nacional por aluno, de acordo com a média nacional. Infelizmente, esse instrumento foi desconsiderado, tanto pelo Governo FHC quanto pelo Governo Lula, sob a alegação de dificuldades orçamentárias. Essa decisão, de todo modo, reduziu consideravelmente os aportes federais ao Fundo, bem como o número de estados beneficiados pela União. Limitou, assim, a ação federal na redução das desigualdades interestaduais e inter-regionais⁵.

Apesar disso, o saldo foi positivo, o que parece comprovado pela criação do Fundeb, voltado para toda a educação básica e com maior compromisso de aportes federais para atenuar as desigualdades ainda gritantes entre as regiões do País.

A instituição de fundos como esses, embora tecnicamente possível, era inviável no processo constituinte de 1987-1988. As negociações necessárias para aprová-los teriam tido o efeito de emperrar as decisões da ANC, em especial porque, diferentemente do que veio a ocorrer em 1996 e 2006, não teriam contado com a força de negociação de Presidentes da República legitimados pelo sucesso eleitoral e por conquistas no campo econômico.

Certamente, os avanços legais levaram o País a aumentar seus gastos com educação. Conforme dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE – ou OECD, em inglês), no Brasil, o gasto público em educação em relação ao *Gross Domestic Public* (GDP) – similar ao Produto Interno Bruto (PIB) – elevou-se de 3,6%, em 1995, para 4,0%, em 2004. Contudo, este índice é ainda consideravelmente inferior ao do México e ao da média dos países membros da OCDE, em 2004 – 5,4%, em ambos os casos.

Ainda de acordo com dados de 2004 da OCDE, no Brasil, os gastos públicos *per capita* com os primeiros níveis escolares, em comparação com os feitos na educação superior, são os mais baixos de todos os países membros e parceiros da organização. Enquanto, no Brasil, esse gasto foi de US\$1.159, na educação primária, e de US\$801, na secundária, na educação superior (excluídas atividades de pesquisa), atingiu US\$8.903. No México, as cifras foram de,

⁵ Assim, por exemplo, em 2006, último ano de vigência do Fundef, o valor anual por aluno variou, nas séries finais do ensino fundamental (área urbana), de R\$716,73 no Maranhão e no Pará (únicos estados que, nesse ano, receberam o valor mínimo fixado pelo Presidente da República), a R\$2.354,69, em Roraima, R\$1.908,74, em São Paulo e R\$1.877,85, no Amapá (BRASIL. Presidência da República, [2007]).

respectivamente, US\$1.694, US\$2.564 e US\$4.834. No Chile, de US\$2.120, US\$2.062 e US\$6.873 (2005). A média dos países membros da OCDE foi de US\$5.832, US\$7.884 e US\$7.951 (OECD, 2007)⁶.

Dados como esses indicam a necessidade de o País buscar, não apenas fórmulas para aumentar seus investimentos em educação, como também para distribuir mais equitativamente os recursos disponíveis, entre os níveis de ensino e as regiões.

2.2. Valorização dos profissionais do ensino

Valorizar os profissionais do ensino, ou da educação, como preferiu a Emenda nº 53, de 2006, significa, em suma, adotar três linhas de ação: assegurar-lhes condições adequadas de trabalho, remuneração digna e capacitação profissional. Houve, sem dúvida, algum progresso nos três aspectos, a começar pela qualificação inicial dos professores. Em 1991, 17,4% das funções docentes da 1ª à 4ª série do ensino fundamental eram ocupadas por professores que não tinham sequer o ensino médio. Apenas 19,2% tinham curso superior. Já em 2006, ainda nessa etapa do ensino fundamental, apenas 1% das funções docentes eram ocupadas por docentes com escolaridade inferior à de nível médio, enquanto as exercidas por profissionais com titulação superior elevaram-se para 57,7%. Na 5ª à 8ª séries do ensino fundamental, as funções docentes ocupadas por professores com ensino superior, que correspondiam a 73,8%, em 1991, cresceram para 85,4%, em 2006. No ensino médio, elevaram-se de 83,5% para 95,4%, no mesmo período.

A docência leiga, no entanto, continua presente. Por exemplo, em 2006, na região Nordeste, havia, no ensino médio, mais de 13 mil funções docentes ocupadas por leigos e, na 5ª à 8ª séries do ensino fundamental, quase 73 mil.

Apesar desse aumento da qualificação para o ingresso na carreira docente, a criação de oportunidades de aperfeiçoamento profissional permanece insatisfatória: os planos de carreira geralmente prevêm sua oferta, que esbarra na visão limitada de parte dos gestores públicos e, muitas vezes, na carga de trabalho excessiva. Contudo, o desenvolvimento tecnológico das duas últimas décadas, particularmente na informática e nas comunicações, tem permitido ampliar as oportunidades de capacitação profissional.

⁶ Valores em dólar norte-americano, usando equivalência de poder de compra (*purchasing power parities*). Para o Brasil, foram consideradas, na educação primária, as quatro primeiras séries de ensino fundamental. Quanto ao secundário, os dados são de sua fase final – no Brasil, o ensino médio. Não há clareza quanto à exclusão das atividades de pesquisa (*research and development*). Mesmo se consideradas essas atividades, a diferença em favor do nível superior continua comparativamente acentuada.

A ausência de condições adequadas de trabalho continua a constituir grave preocupação dos profissionais da educação. Também nesse aspecto, a situação piora nas regiões menos desenvolvidas, particularmente nas zonas rurais. A elas se associam as periferias dos grandes e até médios centros urbanos, que assistiram, nesses vinte anos, ao aumento significativo dos níveis de violência social, o que levou à proliferação de fenômenos como: depredação de instalações escolares, furto de equipamentos, e ameaças e agressões físicas a estudantes e profissionais do ensino.

A compensação financeira pelo exercício de profissões na área educacional continua, igualmente, a não receber o tratamento devido. É bem verdade que situações mais dramáticas, como o desrespeito ao próprio salário mínimo, tenderam a tornar-se incomuns, após a implantação do Fundef, que teve efeitos positivos, embora ainda insatisfatórios, sobre as remunerações dos profissionais da educação pública, no âmbito dos estados menos desenvolvidos, especialmente nas redes de ensino municipais. O mesmo efeito talvez tenha a fixação, pela Lei nº 11.738, de 2008, do piso salarial para os professores da educação escolar pública, antiga reivindicação da categoria, finalmente prevista pela Emenda à Constituição nº 53, de 2006, no âmbito do Fundeb⁷.

Todavia, mesmo nas regiões mais ricas, a comparação com outras profissões de titulação equivalente é, quase sempre, desfavorável aos profissionais da carreira docente, particularmente no setor público, independentemente do nível escolar de atuação. É difícil mensurar o impacto que esse quadro exerce sobre o recrutamento de estudantes para os cursos de formação de profissionais da educação, bem como sobre a dedicação ao ensino, em especial na educação básica pública, pelos profissionais que obtêm o diploma nessa área. Contudo, são, certamente, desfavoráveis à melhor qualificação do corpo docente.

2.3. Programas suplementares

Em 1988, os quatro programas suplementares previstos no art. 207, VII, do texto constitucional, de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, já eram executados pela União e, pelo menos alguns deles, por muitos entes federados. Em vinte anos, os avanços nos programas federais foram significativos, à exceção do vinculado à assistência à saúde do educando, que os governos federais têm interpretado como de responsabilidade de estados e municípios, com base na descentralização do Sistema Único de Saúde. Não apenas no campo da assistência à saúde, mas nos demais programas previstos no

⁷ Convém lembrar que a Emenda nº 53, de 2006, também prevê a criação de piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (art. 206, VIII).

dispositivo constitucional em questão, a atuação dos governos subnacionais também se tem mostrado consideravelmente heterogênea. Ao lado de iniciativas de grande eficiência, é possível identificar numerosos casos de omissão, nem sempre por conta da escassez de recursos.

Na esfera federal, juntamente com o crescimento real de recursos alocados a esses programas e a conseqüente ampliação do público atendido, houve progressos significativos de gestão. Foi o caso do envio de livros didáticos antes do início do ano letivo, a análise da qualidade das publicações distribuídas – ainda falha. Também merece ser lembrada a descentralização das compras da merenda escolar – até 1993 feitas diretamente pelo Ministério da Educação (MEC) –, que reduziu seu custo unitário, com a diminuição de despesas de armazenamento, embalagem e transporte, e possibilitou a incorporação de produtos locais, em geral mais saudáveis, à alimentação dos estudantes.

2.4. Gestão democrática do ensino público

Nesse campo, foram, igualmente, obtidos avanços, sustentados por leis federais e dos entes subnacionais. A LDB destacou o princípio da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como o da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. A regulamentação dessas normas pelos entes federados mostrou-se, contudo, bastante heterogênea, e não são poucos aqueles que ainda as ignoram.

Apesar de a LDB ter optado por deixar aos estados e municípios a regulamentação da gestão democrática, sob a bandeira do respeito ao princípio federativo – mas, também, para contornar as acirradas disputas em torno da questão durante a tramitação do projeto de lei –, outras leis federais reforçaram o princípio da gestão coletiva, ao preconizarem, em caráter obrigatório, a criação de conselhos de fiscalização da aplicação de recursos públicos. Foi o que ocorreu com a Lei de regulamentação do Fundef – retomada pela do Fundeb – e pela legislação que rege o programa de alimentação escolar mantido pelo MEC. Os conselhos criados em observação a essas leis têm desempenhado papel relevante na correta aplicação de verbas públicas. Todavia, também não são poucos os municípios em que esses conselhos existem apenas formalmente, sem qualquer representatividade social, sendo muitas vezes controlados pelos titulares do Poder Executivo local.

Cabe ressaltar, ainda, que o discurso amplamente difundido de ampliação da autonomia escolar e de participação da comunidade na gestão dos estabelecimentos de ensino não tem sido acompanhado, frequentemente, pelo provimento, por parte do Poder Público, dos recursos financeiros e técnicos de que as escolas necessitam.

Os avanços registrados na gestão democrática não escondem revés para a educação pública representado pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de considerar a direção escolar como cargo em comissão, sujeito, portanto, à indicação pelos titulares do Poder Executivo⁸. Essa decisão comprometeu normas sobre eleição direta de diretores escolares estabelecidas em constituições estaduais, leis orgânicas municipais e outros diplomas legais. Nem mesmo a combinação de eleição com prévio processo de capacitação escapou ao decreto de inconstitucionalidade, como no caso da constituição mineira.

Certamente, a eleição direta de dirigentes não constitui garantia de boa gestão escolar. Contudo, principalmente se associado à prévia qualificação dos candidatos, o processo eleitoral representa um avanço significativo em relação à prática, ainda comum, das indicações político-partidárias. Cumpre lembrar, de qualquer forma, que a decisão do Judiciário não impediu a implantação de experiências eleitorais, que passaram a ser sustentadas por políticas de governo, e não por determinação legal.

Já nas instituições públicas de educação superior, onde as incursões político-partidárias do Poder Executivo têm sido historicamente repelidas pela comunidade acadêmica, a LDB, no caminho da Lei nº 9.192, de 1995 (ainda atrelada à lei da reforma de 1968) tomou outro rumo, com a admissão do critério eleitoral, embora sem usar o termo. A lei refere-se aos colegiados – entre os quais se subentende o eleitoral, formado pelo conjunto da comunidade universitária – e à escolha de dirigentes. A Lei nº 9.192, de 1995, mais direta, fala no *caso de consulta prévia à comunidade universitária*, bem como em *votação uninominal*. Por outro lado, devido ao conservadorismo ou à prudência, manteve o mecanismo da lista, reduzida a tríplice, para a nomeação pelo chefe do Poder Executivo. Nas duas leis, os docentes respondem por 70% do peso eleitoral, norma que, recentemente, passou a ser muito questionada por segmentos de estudantes e de servidores técnico-administrativos e deve suscitar intensa polêmica nos próximos anos.

Diferentemente do que ocorreu na educação básica pública, ninguém ousou questionar a constitucionalidade do processo eleitoral na educação superior pública. Por certo, o princípio da autonomia ajudaria a fundamentar as objeções às normas sobre a escolha de dirigentes. De todo modo, permaneceria a interrogação sobre porque a autonomia, mas não a gestão democrática, teria prevalência sobre a livre nomeação prevista no art. 37 da Constituição Federal.

⁸ Primeiras decisões do STF sobre a matéria: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 490/AM – mérito: 3 fev. 1997, acórdão: Diário da Justiça (DJ), 20 jun. 1997; ADIn nº 123/SC. – mérito: 3 fev. 1997, acórdão: DJ, 12 set. 1997; ADIn nº 640/MG – mérito: 5 fev. 1997, acórdão: DJ, 11 abr. 1997.

2.5. Autonomia universitária

Uma vez assegurada a liberdade de manifestação do pensamento, como prescrita pelo texto constitucional, a autonomia científica das universidades não encontra obstáculos para a sua efetivação, embora dependa, naturalmente, da disponibilidade de recursos materiais e humanos. Todavia, de certo modo, apenas após a edição da LDB, com oito anos de vigência da nova Carta Constitucional, pôde manifestar-se de forma mais consistente a autonomia didática das universidades. Em vez de currículos mínimos para os cursos de graduação, foram instituídas diretrizes curriculares. Além disso, ficou garantida a liberdade para a criação de novos cursos⁹.

Se, de um lado, essas mudanças representaram uma ruptura com procedimentos burocráticos e contribuíram para a ampliação das oportunidades de acesso à educação superior, do outro, também levaram à proliferação de cursos de baixa qualidade, principalmente devido à expansão dos estabelecimentos credenciados como universidades e à extensão de prerrogativas de autonomia a novas instituições, os denominados centros universitários, criados entre 1997 e 2004.

A correção desse desequilíbrio depende, naturalmente, do bom funcionamento dos mecanismos de avaliação institucional – que vêm sendo aperfeiçoados –, bem como do cerco da legislação, como o representado pelo impedimento da oferta de cursos fora da sede sem o respectivo credenciamento.

A autonomia administrativa e financeira, por sua vez, tem tido evolução ainda menos satisfatória. Na realidade, ela apenas faz sentido para o setor público, uma vez que no segmento privado ela se esteia na liberdade constitucionalmente conferida à livre iniciativa. Na área pública, a autonomia tem-se mostrado bastante limitada, o que é sentido principalmente no âmbito federal. Não se efetivaram prerrogativas dispostas na LDB, como as de decidir sobre contratação de professores, de elaborar seus planos de carreira e de adotar estatuto jurídico especial e regime financeiro e contábil próprio. As fundações de apoio se disseminaram para contornar parte dessas restrições orçamentárias e financeiras. Geraram novos recursos financeiros para as universidades, mas, também, muita suspeição, algumas delas confirmadas.

Embora a defesa da autonomia administrativa e financeira seja recorrente nos discursos, sua efetivação parece não ser do interesse do conjunto das universidades federais e do

⁹ Ao mesmo tempo, a LDB desceu a minudências, com o objetivo de corrigir distorções, como na determinação de que, nas instituições públicas de educação superior, inclusive as universitárias, o professor seja obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas.

Ministério da Educação. Enquanto as instituições menos tradicionais – e mais numerosas – receiam perder recursos, se adotados critérios mais rígidos de produtividade, as lideranças sindicais insistem na uniformidade das carreiras e dos salários. Já o MEC não deseja perder o poder conferido pelas chaves do cofre e, ao mesmo tempo, teme a acusação de omissão ante a eventualidade de distorções na gestão das universidades. Aguarda-se, assim, o desfecho da reforma universitária proposta pelo MEC, em tramitação no Legislativo. A se julgar pelo texto proposto pelo Ministério, não deve haver mudanças significativas na autonomia das universidades públicas.

2.6. Colaboração entre os níveis de governo

A desarticulação entre as iniciativas governamentais tem representado uma das maiores deficiências gerenciais da educação brasileira, que foi particularmente nociva a partir do crescimento mais acentuado das redes escolares nos anos de 1970 e 1980. De início, a omissão da legislação contribuiu para difundir esse fenômeno. A Carta de 1988 emitiu, em seu art. 211, diretrizes em favor das devidas correções, completadas com a Emenda nº 14, de 1996. A LDB operou no mesmo sentido: reforçou os enunciados da cooperação, ao mesmo tempo em que definiu com maior clareza as responsabilidades de cada nível governamental.

No entanto, em princípio, dificilmente se impõe cooperação. Onde houve boa vontade e governos mais comprometidos com a educação, ocorreram avanços. Em alguns estados, a articulação das iniciativas acabou sendo induzida pela implantação do Fundef. Uma vez que a maior parte – senão a totalidade, em alguns entes federados – dos recursos educacionais passou a ser distribuída conforme o número de alunos matriculados em cada rede pública, muitas administrações sentiram que valeria a pena observar os preceitos constitucionais e da LDB sobre cooperação e divisão de competências entre as esferas de governo, ainda que, em alguns estados, a inércia tenha prevalecido. Mas o caráter parcial do Fundef promoveu lacunas: a oferta de vagas na rede municipal de educação infantil tendeu a estacionar e, em algumas localidades, até a regredir. A maior parte dos estados apenas conseguiu fazer frente à expansão do ensino médio por conta da ajuda federal, conhecida como *Fundezinho*.

O propósito de corrigir esses problemas incentivou a concepção do Fundeb, que contará com mais recursos federais, mas terá de atender a um maior contingente de estudantes, bem como à demanda educacional reprimida (em especial na educação infantil), bem como às necessidades de melhoria da qualidade do ensino.

2.7. Plano Nacional de Educação

Previsto no art. 214 do texto constitucional, o Plano Nacional de Educação (PNE), em sua primeira versão, foi instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, com duração de dez anos. Com quase oito anos de vigência, o cumprimento de seus objetivos e metas deixa a desejar.

Decerto, os objetivos gerais do plano vêm sendo, gradualmente, atingidos. São eles: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Todavia, as duas primeiras prioridades estabelecidas no PNE – a *garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino*; e a *garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram* (prioridade que inclui a erradicação do analfabetismo) ainda enfrentam resistentes obstáculos, apesar dos progressos feitos, como se verá na próxima seção. As demais prioridades – *ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino*; *a valorização dos profissionais da educação*; e *desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino* –, são por demais amplas, mas foram objeto de avanços.

Esse caráter genérico caracteriza a maior parte dos objetivos e das metas setoriais do PNE. Quando dados mais precisos são considerados, o cumprimento do Plano mostra-se, no mínimo, insatisfatório.

Ainda que se possa avaliar que houve certa ausência de realismo na elaboração de muitos de seus objetivos e metas, a relevância do PNE precisa ser destacada. Em primeiro lugar, devido à ampla discussão que suscitou, com a participação de diversos segmentos da comunidade educacional, o que lhe conferiu a legitimidade de que costumam carecer planos concebidos apenas em gabinetes. Além disso, o Plano é abrangente e não omite ou confere pouca atenção a qualquer tema relevante no campo educacional. Ele serve, ainda, como parâmetro para a ação dos poderes públicos e dos atores sociais, que também o utilizam como instrumento para fundamentar suas demandas. Por fim, o PNE induziu a elaboração de vários planos estaduais e municipais, os quais, se não cumpridos como o deveriam ser, igualmente se revestem, pelo menos em parte dos entes federados que os aprovaram, de relevância similar ao plano nacional.

3. Metas Básicas¹⁰

3.1. Democratização do acesso escolar

São numerosos os dados que revelam os avanços na democratização do acesso escolar nos últimos vinte anos. As estatísticas, no entanto, também mostram as dificuldades existentes para a criação de oportunidades educacionais em benefício de milhões de brasileiros. Embora cubra lapso de tempo um pouco menor do que o de vinte anos, a quase totalidade dos dados adiante apresentados indica com clareza os avanços e as dificuldades desse processo de democratização.

A taxa de analfabetismo das pessoas de quinze anos ou mais de idade, medidas pela Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), caiu de 18,9%, em 1988, para 11%, em 2006. A queda percentual, pouco superior a 40%, torna-se ainda menos impactante quando se considera a redução de apenas cerca de 7% no contingente total de iletrados. Em 1988, eram 17,3 milhões de indivíduos. Em 2006, foram identificados pouco mais de 16 milhões. Esses dados indicam que, apesar das novas oportunidades educacionais criadas para as novas e as mais antigas gerações, o Brasil continua a *gerar* analfabetos. Com esse ritmo, o Brasil, provavelmente, não cumprirá a meta de atingir, em 2015, o índice de 6,7% de analfabetismo, conforme o compromisso Educação para Todos, da Conferência Mundial de Educação de Dacar, realizada em 2000¹¹.

As desigualdades regionais, no que diz respeito ao analfabetismo, permaneceram próximas daquelas existentes em 1988. Nesse ano, o respectivo índice na região Nordeste era três vezes superior ao da região Sudeste (respectivamente, 36,5% e 11,8%). Em 2005-2006, elevou-se ligeiramente para 3,7 vezes (21,9%, no Nordeste, e 6,5%, no Sudeste).

Por sua vez, o índice de analfabetismo funcional, correspondente à escolaridade mínima de quatro séries completas, conforme a definição do IBGE¹², teve redução ligeiramente maior

¹⁰ Esta seção retoma parte da linha de argumentação seguida em nossa avaliação da educação brasileira nos dez anos da LDB (CASTRO, 2007). Os dados a seguir apresentados sobre analfabetismo, número de anos de estudo e população no Brasil (para os cálculos das taxas de matrículas) têm como fonte, salvo indicação em contrário, as pesquisas do IBGE, de acordo com as referências feitas ao final do artigo. Já os dados sobre matrículas, cursos, funções docentes e fluxo e desempenho escolar no Brasil originam-se, salvo indicação em contrário, dos censos educacionais do MEC, conforme as fontes apresentadas ao final do artigo.

¹¹ Conforme dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), referentes a 2006, a taxa brasileira é de 10,4%, superior a de países latino-americanos como a Argentina (2,4%), o Chile (3,6%), o Paraguai (6,4%), o México (8,3%) e a Colômbia (7,7%) (UIS, [200-]).

¹² Essa escolaridade, na avaliação do IBGE, implicaria o domínio de habilidades em leitura, escrita, cálculos e ciências. A Unesco considera analfabeto funcional o indivíduo que, mesmo sabendo ler e escrever frases simples, não possui as habilidades para satisfazer as necessidades do seu dia-a-dia e se desenvolver pessoal e profissionalmente.

no País: de 42,7%, em 1988, para 23,7%, em 2006. No outro extremo, o índice de pessoas com doze ou mais anos de estudo escolar cresceu de 5,5%, em 1988, para 10,2%, em 2006.

Segundo o art. 208, inciso IV, do texto constitucional aprovado em 1988, o dever do Estado com a educação será efetivado, entre outras ações, mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até seis anos de idade – reduzida para cinco anos, pela Emenda nº 53, de 2006, com o fim de adaptar o dispositivo à antecipação da idade de ingresso no ensino fundamental. Em 1988, apenas 3,8 milhões de crianças com até seis anos tinham acesso ao que então se denominava educação pré-escolar (anterior ao antigo 1º grau), o que perfazia o índice de 14,6% da população com a idade correspondente. Em 2006, 43% das crianças com até seis anos tinham acesso à educação infantil, o que representava um contingente de 8,9 milhões de estudantes. Todavia, ainda em 2006, enquanto 76% das crianças de quatro a seis anos frequentavam a pré-escola, tão-somente 15,5% daquelas com idade até três anos tinham acesso a creches. Essa evolução revela a ocorrência de avanços, mas está longe de levar ao cumprimento do mandamento constitucional, principalmente no atendimento da primeira infância.

No ensino fundamental (antigo 1º grau), considerado obrigatório pela Constituição Federal, a matrícula líquida – estudantes de sete a catorze anos – elevou-se de 82,2% para 95%, entre 1988 e 2006. A escolarização para a faixa etária atingiu, nesse último ano, 97,7%. O total de crianças e adolescentes fora da escola, ainda considerada a mesma faixa etária, reduziu-se de 4,7 milhões, em 1988, para 659 mil, em 2006.

As desigualdades regionais, no acesso ao ensino fundamental, diminuíram consideravelmente, embora tenham persistido. Assim, por exemplo, as taxas líquidas de matrícula, em 1991, foram de 72,0%, no Nordeste, e de 91,3%, no Sudeste. Já em 2006 atingiram, respectivamente, 95,1% e 98,5%.

Apesar dos avanços conseguidos na oferta do ensino fundamental, pesquisas recentes revelam a diminuição do contingente de crianças que concluem regularmente esse nível de ensino. A taxa nacional esperada de conclusão – modelo matemático que considera a entrada e a saída dos estudantes do nível de ensino, com base nas taxas de aprovação, repetência e abandono – que, em 1997, havia chegado a 65,8%, começou a cair nos anos seguintes e atingiu 53,5%, em 2004, com uma recuperação ínfima em 2005 (53,8%). Na região Nordeste, o índice de 2005 foi de apenas 41,0%. Na Norte, de 40,5%. A explicação para o fenômeno parece residir na incorporação recente de estudantes de famílias em situação socioeconômica mais frágil, que sentem dificuldades de se adaptar ao universo escolar. De todo modo, esses dados mostram uma das faces do caráter incompleto da democratização do ensino obrigatório.

Embora o retorno à escola acabe por ocorrer além da idade apropriada, aumentando a proporção de concluintes do ensino fundamental, ainda parece distante o cumprimento da meta assumida pelo governo brasileiro nos Objetivos do Milênio, firmado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), de garantir que, até 2015, todas as crianças do País concluam o ensino fundamental.

A ser universalizado progressivamente, nos termos da Constituição Federal, o ensino médio também conheceu avanços no atendimento. A matrícula líquida – estudantes de quinze a dezessete anos – cresceu de 17,6% para 47,7%, entre 1991 e 2006. Apesar disso, o índice brasileiro é significativamente baixo em comparação com os de outros países latino-americanos, como o Peru (72%), o México (70%), a Colômbia (65%) e a Venezuela (66%) (UIS, [200-]).

Como ocorreu no ensino fundamental, também se reduziram significativamente, sem desaparecer, as desigualdades regionais de acesso ao ensino médio, o que pode ser comprovado pelos índices de matrícula líquida. Em 1991, eles foram de 8,4% na região Norte, 8,5% no Nordeste e 24,8% no Sudeste. Já em 2006, atingiram, respectivamente, 29,5%, 31,6% e 55,1%.

Outro índice representativo da expansão do acesso ao ensino médio, que também revela bem o crescimento da demanda pela educação superior, reside no total de concluintes. Em 1986, quase 607 mil estudantes se formaram nesse nível de ensino. Em 2006, foram cerca de 1,9 milhão.

Cabe ressaltar que essa expansão do atendimento escolar foi sustentada pelo setor público. No ensino fundamental, as matrículas das escolas públicas cresceram, entre 1986 e 2006, 33,8%, contra 12,6% das particulares. Desse modo, no mesmo período, a participação do segmento público no total de matrículas elevou-se de 87,9% para 89,6% – um acréscimo de 7,5 milhões de estudantes. No ensino médio, a participação do setor público foi ainda mais relevante. Ainda entre 1986 e 2006, enquanto as matrículas dos estabelecimentos privados aumentaram tão somente 1,7%, no setor público atingiram crescimento de 181,2%, com sua participação no total de estudantes elevando-se de 75,1% para 89,3%.

Fundamentada na garantia de acesso ao ensino fundamental às pessoas que passaram da idade própria de cursá-lo, bem como no princípio de universalização do ensino médio, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), sucedânea do antigo supletivo, também se expandiu no período. Em 1986, as matrículas nos cursos dessa modalidade de ensino somaram 1,2 milhão, com 1,1 milhão no 1º grau e 100 mil no 2º grau. Em 2006, o contingente de matrículas atingiu

5,6 milhões (cursos presenciais e semipresenciais), com 3,9 milhões de estudantes no ensino fundamental e 1,7 milhões no ensino médio.

O ensino médio integrado à educação profissional, por sua vez, conheceu evolução irregular nos últimos vinte anos. Em 1988, ainda funcionavam muitos cursos herdados da reforma de 1971, que havia estabelecido o caráter compulsório da profissionalização no nível médio. Muitos desses cursos acabaram extintos pela mesma razão do fracasso daquela reforma: a profissionalização foi, em grande parte, dissimulada. No caso das escolas públicas, pela predominância de cursos de baixo custo e reduzida empregabilidade, bem como pela frequente ausência de instalações e equipamentos adequados nas escolas. Além disso, com a valorização do ensino propedêutico e a expansão da educação superior, alguns cursos antes difundidos em nível médio passaram a ser oferecidos ou se consolidaram na graduação, como secretariado, administração, contabilidade e, após a edição da LDB, o normal (magistério).

Por fim, entre 1997 e 2004, o MEC favoreceu o rompimento, no nível médio, da integração curricular entre a formação geral e a profissional. Ademais, o ritmo de crescimento da rede federal de educação profissional reduziu-se consideravelmente com a política então adotada de contar com o apoio – que se mostrou pouco significativo – dos estados e da iniciativa privada na manutenção de novas escolas técnicas federais. Os estados, por sua vez, evitaram expandir suas redes de educação profissional, em decorrência das exigências financeiras do Fundef e do forte crescimento da demanda pelo ensino médio regular.

Como resultado desses fenômenos, as matrículas do ensino médio integrado à educação profissional (nível técnico) estão hoje reduzidas a cerca de um quinto do que foram no início da década de 1990. O Censo da Educação Superior, realizado em 1999, registrou 717 mil matrículas no segmento técnico em todo o País, enquanto no ensino regular computaram-se 7,7 milhões de estudantes. Em 2006, apesar de as matrículas no ensino médio regular terem crescido para 8,9 milhões, aquelas de nível técnico atingiram apenas 745 mil. Ademais, diferentemente do ensino regular, em que predominam as matrículas no setor público, no nível técnico, cerca de 55% dos estudantes se encontravam, no ano de 2006, em estabelecimentos privados.

A expectativa atual, todavia, é a da intensificação do crescimento do ensino técnico, com a retomada da expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica pelo Governo Federal.

A educação profissional, todavia, não se resume ao nível técnico, vinculado ao ensino médio. Conforme estabelece a LDB, essa modalidade pode ser desenvolvida em articulação com o ensino regular ou *por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições*

especializadas ou no ambiente de trabalho (art. 40). Desse modo, no elástico conceito de *formação inicial e continuada ou qualificação profissional* (LDB, art. 39, § 2º, I, conforme redação da Lei nº 11.741, de 2008), podem ser incluídos cursos de diversas naturezas, abordagens, profundidades e durações. São, em essência, cursos de duração mais breve, tão necessários para uma época de aumento das exigências de capacitação, devido à rapidez das mudanças tecnológicas e, ainda, especialmente importantes para as gerações que não tiveram as oportunidades, oferecidas aos mais jovens, de acesso ao ensino regular.

No entanto, lamentavelmente, continua a ser constatada a dificuldade dos sistemas de ensino de atender às demandas do setor produtivo, no que diz respeito a essa formação técnica mais prática e objetiva. Tal deficiência evidencia-se pela frequente sobra de postos de trabalho, para ofícios de menor complexidade, devido à falta de candidatos minimamente qualificados.

O forte crescimento de egressos do ensino médio, as exigências de maior escolaridade feitas pelo mercado de trabalho, bem como a própria percepção social do valor da educação, levaram, igualmente, a uma acentuada expansão do ensino superior¹³. Na graduação, o setor privado foi o responsável pela maior parte do crescimento, graças à flexibilização dos processos de autorização de novas instituições e cursos, à estabilidade das normas de regulamentação das mensalidades escolares – Lei nº 9.870, de 1999, resultante da conversão de sucessivas medidas provisórias –, à oferta de crédito subsidiado – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de 1999 – e, mais recentemente, à concessão de bolsas de estudo não-reembolsáveis, pelas instituições privadas, mediante o recebimento de isenções tributárias – Programa Universidade para Todos (Prouni), de 2004.

Como informa a Tabela 1, entre 1988 e 2006, as matrículas de graduação (cursos presenciais) cresceram 311% – de 1,5 milhão para perto de 4,7 milhões. As matrículas das instituições particulares tiveram aumento de 378%, contra 207% das públicas. No mesmo período, os contingentes de ingressantes por processo seletivo e de concluintes cresceram ainda mais: 367% e 325%, respectivamente. O número de cursos presenciais de graduação, em 2006, registrou aumento superior a cinco vezes ao existente em 1988.

¹³ Essa expansão constitui tendência internacional. Entre 1995 e 2003, o número de estudantes de nível superior cresceu mais de 30% nos países da OCDE. Atingiu, na Grécia, na Hungria, no Chile, no México e na Irlanda, respectivamente, 93%, 70%, 68%, 48% e 34% (OECD, 2006).

TABELA 1. Educação Superior – Graduação Presencial – 1988 e 2006

	Cursos		Matrículas		Matrícula Bruta 18 a 24 anos (%)		Concluintes	
	1988	2006	1988	2006	1988	2006	1988	2006
Brasil	4.288	22.101	1.503.560	4.676.646	8,1	19,3⁽¹⁾	227.037	736.829
Norte	131	1.649	39.398	280.554	5,9	13,4	5.078	38.301
Nordeste	712	3.944	252.718	796.140	4,7	11,1	34.249	107.353
Sudeste	2.232	10.341	845.462	2.333.514	10,3	23,5	134.790	392.699
Sul	907	4.141	281.297	854.831	9,9	26,0	40.866	127.145
C-Oeste	306	2.026	84.685	411.607	6,0	22,9	12.053	71.331

Fontes: Censo da Educação Superior – 1988 e 2006; e Pnad – 1990 e 2006.

⁽¹⁾ O índice atinge 20,1% com as matrículas da educação a distância.

Com essa expansão, a taxa bruta de matrículas na educação superior – considerada a população entre 18 e 24 anos – mais do que duplicou no período. Já de acordo com dados da Unesco, que considera a faixa etária de cinco anos iniciada na idade de conclusão do ensino médio (18 a 22 anos), a taxa bruta de matrículas na educação superior brasileira elevou-se de 11% para 25%, entre 1991 e 2005, um dos maiores crescimentos da América Latina. O índice de 2005 foi igual ao do México, mas bem inferior ao de países como a Argentina (64%), o Chile (47%), a Venezuela (52%) e mesmo o Peru (34%) (UIS, [200-])¹⁴.

Em 1988, não havia cursos de graduação a distância. Os avanços tecnológicos, em especial a difusão da *Internet*, mudaram esse cenário, apesar do controle mais rígido exercido pelo MEC quanto ao credenciamento institucional. Assim, o Censo de 2006 apurou o total de 349 cursos, com 207 mil matrículas¹⁵. Todavia, o número de vagas oferecidas atingiu quase o dobro do total de inscritos nos processos seletivos.

Esse fenômeno, que também atingiu a educação presencial, mostra que a expansão da educação superior não tem atendido ao crescimento da demanda pelo acesso a seus cursos, em decorrência, basicamente, da dificuldade, sentida por significativo número de postulantes em arcar com o pagamento de mensalidades cobradas pelas instituições privadas. Assim, em 2006, sete estudantes disputaram cada vaga nas instituições públicas de educação superior – nove nas federais¹⁶. Praticamente 90% das vagas oferecidas pelos estabelecimentos públicos foram preenchidas – 98% nas federais (relação vagas/ingressos por processo seletivo). Já nas particulares, 1,2 candidato disputou cada vaga. Apenas metade das vagas oferecidas foi ocupada.

¹⁴ O respectivo índice médio da América do Norte e Europa Ocidental foi de 70%, em 2005. O da Coreia do Sul, no mesmo ano, atingiu 90% (UIS, [200-]).

¹⁵ O desenvolvimento das ações da Universidade Aberta do Brasil, sob coordenação do MEC, pode aumentar sensivelmente, nos próximos anos, o número de graduandos que recorrem à educação a distância.

¹⁶ Obviamente, essa disputa foi muito mais acirrada nos cursos e instituições mais prestigiados.

Esse quadro parece ser o responsável pelo arrefecimento da expansão da educação superior identificado nos anos mais recentes. A persistir essa tendência, o contingente de brasileiros de 18 a 24 anos com acesso à educação superior, que atingiu 12%, em 2006, dificilmente alcançará a meta de 30% estabelecida pelo Plano Nacional de Educação, para 2010-2011.

Ainda conforme os dados da tabela, entre 1988 e 2006, a distribuição regional de matrículas nos cursos de graduação presenciais manteve-se estável nas regiões Sul e Nordeste. Registrou pequeno decréscimo no Sudeste. Aumentou no Centro-Oeste e, principalmente, na região Norte, cuja participação praticamente dobrou, devido a seu crescimento, de 612%, bem acima da média nacional.

A elevação da matrícula bruta foi mais acentuada nas regiões Centro-Oeste e Sul. Ao se comparar a população de 18 a 24 anos com a distribuição regional de matrículas e de cursos de graduação, constata-se proporção um pouco desfavorável na região Norte, razoavelmente favorável nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul e bem desvantajosa no Nordeste. Nessa região, encontra-se 29,5% da população brasileira na faixa etária indicada, mas apenas 17% das matrículas de graduação.

Os cursos sequenciais (graduação abreviada, sem direito a diploma de qualificação profissional), inexistentes em 1988, tiveram crescimento inferior ao esperado quando de sua criação, pela LDB. Ainda assim, o Censo de 2006 registrou a existência de 652 cursos de formação específica, com quase 53 mil matrículas.

Concentram-se basicamente no ensino superior os debates a respeito de ações afirmativas para segmentos populacionais que enfrentam barreiras sociais para o acesso à educação. Em 1987 e 1988, o tema praticamente não despertou o interesse dos constituintes, embora questões ligadas às *minorias* tenham mobilizado diversos grupos de pressão e conseguido aprovar cláusulas contra a discriminação, bem como normas favoráveis ao reconhecimento de direitos específicos para os indígenas e os negros quilombolas. No que diz respeito à educação, duas normas, além do direito de todos à educação (art. 205), pareciam resolver o problema: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I) e o dever do Estado com a garantia do acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, V). Com o passar dos anos, a persistência do contraste entre os índices de acesso à educação entre determinados grupos sociais, evidenciada pelo aumento da demanda pelo ensino superior, deu origem ao intenso debate sobre ações afirmativas, principalmente em torno do polêmico tema da criação de cotas de acesso aos cursos de graduação.

Enquanto o Governo Federal lançava, em 2001, o pálido Programa Diversidade na Universidade, várias universidades públicas se adiantaram à eventualidade, felizmente ainda não concretizada, da aprovação de lei federal com normas únicas para todo o País e criaram seus próprios critérios, como pontuação diferenciada nos processos seletivos e quotas étnicas e de origem escolar (egressos de escolas públicas). Embora algumas distorções e simplificações venham ocorrendo na adoção desses novos critérios e os resultados possam não atender às expectativas dos defensores dessas políticas, pelos menos tais iniciativas romperam com a inércia secular de esperar que as coisas se ajustem por si mesmas.

Nos últimos anos, o crescimento da pós-graduação também foi considerável. Em 1996, havia no País 1.209 programas de mestrado e de doutorado (pós-graduação *stricto sensu*), com, respectivamente, 43.968 e 20.464 estudantes matriculados. Naquele ano, foram titulados 10.499 mestres e 2.985 doutores. Em 2007, os programas somavam 2.410, com 78.771 matrículas no mestrado, 47.200 no doutorado e 7.008 nos denominados cursos profissionalizantes. Nesse ano, foram titulados 30.568 mestres, 9.919 doutores e 2.331 egressos dos cursos profissionalizantes (BRASIL – MEC/Capes, [200-]).

Na educação especial, a comparação entre os dados estatísticos de 1988 e os mais recentes deve considerar a determinação constitucional, reforçada pela LDB, de conceder preferência à matrícula na rede regular de ensino, como meio de promover a integração dos estudantes com necessidades especiais. Em 1988, quando as estatísticas não faziam referência à educação inclusiva, as matrículas na educação especial somavam quase 88 mil. Em 2006, atingiram 700 mil – elevação de quase 800%. Entre 1998 e 2006, o crescimento atingiu 108%, mas as matrículas inclusivas tiveram elevação de 640%, contra 28% daquelas em escolas ou classes especializadas. A expansão do atendimento público também deve ser destacada. Em 1998, 53% dos estudantes de educação especial estudavam em escolas públicas. Em 2006, esse índice subiu para 63%.

Por fim, na educação indígena também houve progressos de atendimento, bem como, de acordo com o art. 210 da Constituição Federal, de respeito à suas especificidades culturais, como línguas e processos próprios de aprendizagem. O primeiro Censo Escolar Indígena, realizado 1999, indicou a existência de 1.392 escolas indígenas, com 93 mil estudantes indígenas, 80% deles no ensino fundamental. Em 2005, foram registradas 2.323 escolas indígenas, com quase 164 mil estudantes, 81,2% no ensino fundamental. Parte desse crescimento no contingente de escolas e de estudantes se deve, todavia, ao reconhecimento como indígena de estabelecimentos já existentes.

3.2. Melhoria da qualidade do ensino

A democratização do ensino apenas se completa mediante a garantia de serviços de qualidade para toda a população. O enunciado da garantia de padrão de qualidade, como um dos princípios em que se deve basear o ensino, é registrado no inciso VII do art. 206. Naturalmente, esse enunciado nada assegura. Trata-se, no entanto, de um parâmetro para as iniciativas governamentais e privadas, bem como para que a sociedade tenha como reivindicar melhores serviços.

A qualidade dos serviços educacionais depende de um conjunto de fatores: em síntese, a motivação escolar, a capacidade dos docentes e dos demais profissionais da educação, as condições físicas dos estabelecimentos de ensino, a disponibilidade de recursos didáticos e o contexto socioeconômico da escola e dos estudantes¹⁷.

No que diz respeito às condições físicas das escolas e à disponibilidade de equipamentos básicos, por exemplo, pesquisa de 2005-2006, do Programa Mundial de Indicadores Educacionais, sob coordenação do Instituto de Estatísticas da Unesco, sobre a educação primária (no Brasil, equivalente às quatro primeiras séries do ensino fundamental), em onze países, revelou que, na área rural brasileira, cerca de 50% dos alunos estudavam em escolas cujos edifícios foram considerados, por seus diretores e docentes, em estado ruim. Nas cidades, o índice atingiu 26%. Considerável parcela dos alunos estudava em escolas que *não tinham* instalações ou equipamentos básicos: laboratório de ciências (86%), computadores para uso discente com acesso à *Internet* (77%), microscópio (74%), sala de audiovisual (64%), *kit* de primeiros socorros (55%), instalações esportivas (47%), bibliotecas (38%) e mesmo água encanada (13%) e eletricidade (5%) (UIS, 2008)¹⁸.

Naturalmente, a qualidade precisa ser mensurada mediante instrumentos de avaliação¹⁹. Embora o nível de qualidade do ensino possa e deva ser apurado no âmbito das próprias instituições de ensino, mediante processos de auto-avaliação, cabe ao Poder Público exercer papel essencial na criação de instrumentos para mensurar o desempenho dos estudantes, dos

¹⁷ O Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE), realizado pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), em parceria com a Unesco, procurou identificar, no conjunto de dezesseis países latino-americanos e do Estado mexicano de Nuevo León, quais os fatores de maior incidência nos desempenhos dos estudantes. As conclusões da pesquisa apontaram o clima escolar, seguido do nível socioeconômico médio da escola, como os fatores mais relevantes nessa influência (BRASIL/MEC/INEP, 2008).

¹⁸ O índice de estudantes chilenos, argentinos e peruanos em escolas sem computador com acesso à *Internet* foi, respectivamente, 3%, 48% e 55%. Sem laboratório de ciências, 53%, 59% e 72%, na mesma ordem (UIS, 2008).

¹⁹ Curiosamente, o próprio termo avaliação, associado à educação, aparece apenas uma vez no texto constitucional: no seu art. 209, que dispõe sobre a liberdade do ensino à iniciativa privada.

professores, dos estabelecimentos de ensino e das redes escolares, com o objetivo essencial de orientar o trabalho de educadores e gestores.

Apenas recentemente, todavia, esses instrumentos começaram a ser criados no País. Em 1988, não havia nenhum programa nacional de avaliação de desempenho escolar. No ano seguinte, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que utiliza testes, por amostragem, com estudantes da 4^a e da 8^a séries do ensino fundamental e do 3^o ano do ensino médio. Somente a partir de 1995, entretanto, esse sistema de avaliação passou a usar a Teoria de Resposta ao Item, que permite a comparação de resultados.

É possível, assim, avaliar a evolução dos resultados, entre 1995 e 2005. Nesse período, as médias de proficiência em língua portuguesa e em matemática caíram nas três séries, ainda que se tenha constatado, nas últimas avaliações, tendência de estabilidade na 8^a série, em língua portuguesa, e de recuperação na 4^a série. Nas duas áreas do conhecimento, nas três séries, as médias mais elevadas foram registradas nos estados das regiões Sul e Sudeste, bem como no Distrito Federal. Em todo o País, as escolas particulares obtiveram médias mais elevadas do que as escolas públicas, com a exceção dos estabelecimentos federais. Ocorreu, contudo, queda no desempenho das particulares, de forma especial em língua portuguesa, nas três séries avaliadas.

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), criado em 1998, também revela as deficiências do ensino médio brasileiro, ainda bastante voltado para a memorização de conteúdos. Os resultados têm oscilado desde seu aparecimento, com médias mais altas em 1999 e 2000. O Enem tem mostrado, igualmente, o melhor desempenho médio dos estudantes de escolas privadas em relação aos que frequentam estabelecimentos públicos. De todo modo, os exames têm tido o efeito de redirecionar a abordagem pedagógica para o desenvolvimento de competências voltadas para a vida social.

A participação de estudantes brasileiros no *Programme for International Student Assessment* (PISA), da OECD, também tem revelado as deficiências da educação básica brasileira. O Pisa avalia estudantes de quinze anos, em leitura, matemática e ciências. Seus exames não se circunscrevem às prescrições curriculares, mas avaliam se os estudantes possuem os conhecimentos e as habilidades essenciais para a sua inserção na vida social. O Brasil participou das três rodadas de avaliação do programa – em 2000, 2003 e 2006 –, que contaram, respectivamente, com 43, 41 e 57 países. Nos três anos, os estudantes brasileiros ficaram entre os de pior desempenho, nas três áreas avaliadas. Comparando-se os resultados de 2003 e 2006, a situação brasileira melhorou um pouco em matemática, piorou em leitura e manteve-se estável em ciências (OECD, [200-]).

Já os resultados do Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE) colocaram os estudantes brasileiros em posição intermediária, no âmbito latino-americano. A pesquisa avaliou, entre 2004 e 2008, quase 200 mil estudantes da 3ª e da 6ª séries do ensino elementar (ensino fundamental, no Brasil), em matemática e leitura. A pontuação brasileira ficou igual à média regional, nos quatro resultados (duas áreas do saber em duas séries). Os estudantes cubanos foram os únicos ficar *muito* acima dessa média, nas quatro avaliações. Os uruguaios, chilenos, mexicanos e costarriquenhos sempre tiveram pontuação acima da média. Os argentinos, por sua vez, ficaram acima da média em três avaliações e igual à média regional em um caso. Os colombianos acompanharam a posição brasileira em três avaliações e ficaram acima da média em uma. Ficaram abaixo da média regional, nas quatro situações, os estudantes do Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai e República Dominicana. (BRASIL – MEC/INEP, 2008).

Os índices de reprovação e de evasão escolar também mostram o grau de eficiência do sistema educacional. Conforme revelam os números da Tabela 2, houve avanços, tanto no ensino fundamental quanto no médio, embora persistam distorções.

Entre 1991 e 2005, as taxas médias de reprovação e de abandono, no ensino fundamental, decresceram, respectivamente, 28% e 59%. As quedas foram maiores nas regiões mais desenvolvidas. Assim, no Sudeste, a taxa de reprovação caiu 46% e a de abandono 71%. Já no Nordeste, a taxa de reprovação teve redução de apenas 25% e a de abandono caiu tão somente 38%. Ademais, como visto na seção anterior, apesar da melhoria desses índices no período indicado, pouco mais da metade das crianças que ingressam no ensino fundamental o concluem na época esperada, o que revela o descompasso entre o mundo escolar e a realidade social de parcela expressiva dos estudantes brasileiros.

TABELA 2. Taxas de Transição de Fluxo Escolar – 1991 e 2005

Em %

	Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	Reprovação		Abandono		Reprovação		Abandono	
	1991	2005	1991	2005	1991	2005	1991	2005
Brasil	18,1	13,0	18,3	7,5	11,6	11,5	21,9	15,3
Norte	19,4	15,8	22,0	11,1	12,6	8,7	25,1	20,8
Nordeste	21,8	16,3	19,9	12,3	11,5	9,0	26,5	20,1
Sudeste	17,2	9,2	12,8	3,6	11,3	13,0	18,8	10,9
Sul	13,3	13,9	21,7	2,7	11,5	14,5	24,5	13,2
C-Oeste	16,9	11,9	17,2	8,4	13,5	10,9	23,4	17,6

Fontes: BRASIL/MEC/INEP (2003) e [200-].

No ensino médio, a taxa nacional média de reprovação manteve-se estável, entre 1991 e 2005. O índice de abandono, contudo, teve redução de 30%. Nesse aspecto, novamente, a queda foi menos expressiva no Nordeste, em comparação com o Sudeste. Contudo, enquanto houve redução nas taxas de reprovação das regiões menos desenvolvidas (expressiva apenas na região Norte), no Sul e no Sudeste os respectivos índices aumentaram. Esse fenômeno, por certo, demonstra, sob a aparência de maior rigor na avaliação, o legado das deficiências do ensino fundamental e a limitada capacidade da escola para incorporar o conjunto dos novos estudantes que tiveram acesso ao nível médio.

Na educação superior, o primeiro mecanismo nacional de avaliação do rendimento escolar foi instituído em 1995: o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como Provão. Seus resultados comprovaram o que outras evidências já indicavam: a acentuada expansão do ensino superior sustentou-se, em grande parte, na criação de cursos de baixa qualidade, a maioria em estabelecimentos privados. O ENC também mostrou melhor desempenho geral dos estudantes de instituições públicas, embora tenha indicado o bom ensino de parte das instituições privadas, às vezes pouco conhecidas.

Em 2003, o ENC foi substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), do qual consta o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), realizado por amostragem, mas centrado na avaliação institucional e aplicado em duas etapas, e não apenas ao final do curso, como ocorria com o ENC. Essa mudança no modelo de avaliação, contudo, impede a comparação dos resultados em um período mais longo, mesmo a partir de 1996, quando pela primeira vez o Provão foi aplicado, em alguns cursos.

Os programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), por sua vez, contam com o sistema de avaliação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), surgido em 1976 e aperfeiçoado nas décadas seguintes. A respeito desse sistema, cabe destacar que a eficiência da avaliação da Capes tem contribuído significativamente para que a pós-graduação brasileira tenha uma qualidade destacada no âmbito do sistema educacional brasileiro.

Nos últimos anos, a importância do funcionamento de sistemas sólidos de avaliação educacional tem sido reconhecida de forma cada vez mais clara pelas autoridades educacionais. Na esfera federal, são exemplos recentes desse empenho a participação de estudantes brasileiros no Pisa, desde 2000, bem como em outras ações internacionais, e a criação, em 2005, do *Prova Brasil*, que ampliou o universo dos estudantes do ensino fundamental avaliados pelo Saeb, com o propósito de produzir informações de rendimento escolar nos municípios e nas escolas e, assim, orientar a ação dos gestores escolares em favor

da melhoria da qualidade do ensino. Também para balizar as políticas públicas, o MEC criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que combina dados de desempenho do Prova Brasil e do Saeb, com os relativos à aprovação, à reprovação e ao abandono escolar.

4. Considerações finais

A Constituição de 1988 assegurou amplos direitos em matéria educacional. De início, foram garantidos alguns princípios básicos, derivados de cláusulas pétreas: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; e pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. A respeito dos níveis de ensino, seu texto determinou a *oferta* obrigatória, pelo Estado, não apenas do ensino fundamental, mas também da educação infantil, em creches e pré-escolas²⁰. Igualmente, sinalizou o dever do Poder Público de garantir o acesso de todos ao ensino médio, mediante a progressiva extensão de sua obrigatoriedade e gratuidade – ou de sua progressiva universalização, como preferiu a Emenda à Constituição nº 14, de 1996.

Para a educação superior, a fórmula de compromisso do Estado foi vaga: acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

Esses direitos visam, na fórmula abreviada do art. 205, *ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*. Para que os direitos educacionais fossem cumpridos e esses fins últimos atingidos, o constituinte estabeleceu uma série de mecanismos, alguns deles também com características de direitos: valorização dos profissionais da educação escolar; piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública; gestão democrática do ensino público; autonomia universitária, com indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; liberdade de ensino à iniciativa privada; fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, com o objetivo de assegurar formação básica comum e respeito às culturas nacional e regionais; utilização, pelos indígenas, de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem; regime de colaboração dos sistemas de

²⁰ Com efeito, a obrigatoriedade do ensino fundamental, considerado direito público subjetivo, implica não apenas o dever estatal de sua oferta, inclusive para os cidadãos que passaram da idade apropriada, mas o dos pais ou responsáveis legais de zelar pela frequência escolar de seus filhos menores de idade e tutelados.

ensino; divisão de competências entre as esferas governamentais; vinculação de parte da receita de impostos ao setor educacional; contribuição social do salário-educação, como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental (estendido à educação básica); destinação de recursos públicos às escolas públicas, com a possibilidade de apoio às escolas sem fins lucrativos; e o plano nacional de educação.

Este ensaio selecionou parte desses mecanismos e procurou apresentar um painel sobre como eles têm sido desenvolvidos, desde a promulgação do texto constitucional, tendo em vista as metas de democratização da educação e de garantia de sua qualidade. Foram indicados os avanços ocorridos, tanto nesse desenvolvimento quanto no cumprimento dessas metas. Como se procurou mostrar, nessa evolução, os gestores públicos e a sociedade contaram com iniciativas pré-existentes e com os consequentes progressos que o País já havia feito em 1988. No entanto, os desafios então lançados pela nova Carta eram – e continuam – grandes. Sucessivos governos, nas três esferas administrativas, tiveram, de uma forma ou de outra, sua parcela de contribuição nos sucessos obtidos, como também nos fracassos. Naturalmente, os avanços não teriam ocorrido sem a participação dos mais distintos segmentos e organizações da sociedade, por meio de suas reivindicações, sugestões e iniciativas mais diretas, seja à revelia do Poder Público, seja mediante cooperação com alguma de suas instâncias. É outro, no entanto, o espaço para analisar os embates políticos envolvidos nesse processo, bem como a participação de cada um de seus atores.

Cabe destacar, neste ensaio, que houve progresso na democratização do acesso escolar, principalmente nos ensinos fundamental e médio. Já na educação superior, a proliferação de novas instituições e cursos e a consequente expansão das matrículas não devem obliterar dois outros fenômenos: a ociosidade parcial do setor privado e a pressão sobre o setor público. Embora as autoridades educacionais estejam tentando oferecer soluções para esses problemas (Fies, Prouni, criação de novas universidades públicas, estímulos para que as instituições existentes ofereçam maior número de vagas), o fato é que existe uma enorme demanda reprimida pelo acesso à educação superior, devido a limitações econômicas dos potenciais candidatos. Esse impasse parece indicar que dificilmente será atingida a meta do PNE de ampliar o contingente de jovens com acesso a esse nível de ensino.

Por certo, a sociedade brasileira precisa discutir mais profundamente o modelo de financiamento da educação superior adotado no País.

A democratização do acesso aos ensinos fundamental e médio, por sua vez, tem a sua contrapartida nas dificuldades de permanência na escola. Apesar das quedas dos índices de abandono, o contingente dos estudantes que não completam esses níveis escolares, ou o fazem

com acentuado atraso, ainda é alto. Nesse sentido, é preocupante a regressão, identificada nos últimos anos, das taxas esperadas de conclusão do ensino fundamental.

Já na educação profissional, permanecem os desencontros entre as necessidades do mercado de trabalho e as oportunidades e tipos de qualificação oferecidas pelas instituições escolares, apesar da existência de iniciativas amplamente reconhecidas. Ao mesmo tempo, políticas públicas divergentes, bem como as crescentes demandas de acesso ao ensino regular, criaram dificuldades para a expansão dessa modalidade de ensino, em especial na variante associada ao ensino médio.

Quanto à garantia do padrão de qualidade, as deficiências são ainda mais preocupantes, apesar de modestas melhorias gerais, das ilhas de competência e de significativos avanços na criação de instrumentos de avaliação institucional e do rendimento escolar, tão relevantes para a orientação dos educadores e das políticas públicas. Todavia, ainda existem grandes desafios a enfrentar, especialmente quanto à capacitação de profissionais, o que exige, acima de tudo, a revalorização da carreira docente. Precisa ser enfatizado, igualmente, que nenhuma reforma, com vistas à qualidade do ensino, obterá sucesso sem o empenho dos profissionais do magistério, que deveriam ter maior participação nas decisões sobre as políticas educacionais. A destinação de novos recursos financeiros para o setor e aperfeiçoamentos na gestão escolar constituem, também, medidas necessárias para melhorar o nível da educação no País.

Em suma, os últimos vinte anos foram marcados por algumas conquistas no campo educacional, mas, sobretudo, pelo aumento geral da percepção sobre a necessidade de assegurar a todos os brasileiros oportunidades semelhantes de desenvolver as suas potencialidades, de realizar suas aspirações e de contribuir para o bem-estar da coletividade.

Fontes estatísticas e Referências bibliográficas

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), 1990. *In: Estatísticas do século XX. Estatísticas Populacionais, sociais, políticas e culturais.* IBGE, [200-]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_populacionais.shtm>. Acesso em jun./jul. 2008.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), 2006. Síntese de Indicadores 2006 e Volume Brasil 2006. IBGE, [2007]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>>. Acesso em jun/jul. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes). Estatísticas da pós-graduação. Capes, [200-] Disponível em: <<http://ged.capes.gov.br/AgDw/silverstream/pages/frPesquisaColeta.html>>. Acesso em 17 jun. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000.* INEP: Brasília, 2003. 264p.

———. *Estatísticas da educação escolar indígena no Brasil.* Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B74843DB9-A72E-401A-8426-1186066262DB%7D_1educacaoindigenabrasil.pdf>. INEP, [200-]. Acesso em 20 jun. 2008.

———. Censo da educação superior – 2006. INEP, [2007]. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/>>. Acesso em jun./jul. 2008.

———. Sinopses estatísticas da educação básica, 1991 e 2006. S/d.f. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. INEP, [200-]. Acesso em jun./jul. 2008.

———. *Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo.* INEP, Jun. 2008. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/internacional/serce/relatorio_nacional_SERCE2006.pdf>. Acesso em 25 jun. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Administração Geral (SAG). *A educação no Brasil na década de 80.* Brasília: 1990. 106 p.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Evolução das estatísticas do ensino superior no Brasil, 1980-1994*. MEC – Departamento de Estatísticas Educacionais. Brasília: out. 1996. 72 p.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Especial. *Evolução da educação especial no Brasil*. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/brasil.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007. Anexo II. [2007]. Disponível em:
<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/decreto6091_24042007.pdf>. Acesso em 22 jun. 2008.

CASTRO, Marcelo L. Ottoni de. *A educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Brasília: André Quicé, 1998. 278p.

CASTRO, Marcelo L. Ottoni de. A educação brasileira nos dez anos da LDB. *Textos para Discussão* nº 33, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos: Brasília: jun. 2007. 39p.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD. Programme for International Student Assessment (PISA). OECD, [200-]. Disponível em:
<http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 1º jul. 2008.

———. *Education at a Glance: OECD Indicators – 2006 Edition*. OECD, 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/0/37393408.pdf>>. Acesso em 28 jun. 2008.

———. *Education at a Glance 2007 Edition*. OECD, 2007. Disponível em:
<http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_201185_39251550_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 24 jun. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório e parecer sobre as contas do Governo da República – 1988*. Ministra Élvia Lordello Castello Branco (relatora). Brasília: TCU, 1989.

———. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República. Exercício de 2005*. Ministro Valmir Campelo (relator). Brasília: TCU, 2006. Disponível em:
<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPO_RASSUNTO/CONTAS_GOVERNO/CG_2005_RELATORIO.PDF>. Acesso em 22 jun. 2008.

———. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República. Exercício de 2006*. Ministro Ubiratan Aguiar (relator). Brasília: TCU, 2007. Disponível em:

<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPO RASSUNTO/CONTAS_GOVERNO/CONTAS_ARQUIVOS_2006/Textos/CG_2006_Relatorio.pdf>. Acesso em 22 jun. 2008.

———. *Relatório e parecer prévio das contas do Governo Federal, Exercício de 2007*. Ministro Benjamin Zymler (relator). Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPO RASSUNTO/CONTAS_GOVERNO/CG_2007_RELATORIO_PROPOSTA_RELATOR.PDF> Acesso em 29 jun. 2008.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS (UIS). *A view inside primary schools. A World Educational Indicators (WEI) cross-national study*. Montreal, UIS-UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/download/WEI/WEISPS2008-complete%20FINAL-links.pdf>>. Acesso em 25 jun. 2008.

———. *Data Centre*. [200-]. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_201185_39251550_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 18 jun. 2008.