



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NOS DEZ ANOS DA LDB

Marcelo L. Ottoni de Castro

TEXTOS PARA DISCUSSÃO **33**

Brasília, junho / 2007

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. LDB: SUSPEITAS E AVANÇOS

3. ACESSO À EDUCAÇÃO

4. QUALIDADE EDUCACIONAL

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ATRASO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

5.1. Formação de professores

5.2. Financiamento educacional

5.3. Fatores extra-escolares

5.4. Currículos

5.5. Escola de tempo integral

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

7. REFERÊNCIAS

A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NOS DEZ ANOS DA LDB

Marcelo L. Ottoni de Castro

1. INTRODUÇÃO

O primeiro decênio de vigência da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), surge como uma boa oportunidade para avaliação geral da educação brasileira, de modo especial mediante a comparação com o seu estado há dez anos. Ao se fazer isso, a própria lei é posta em julgamento. Nesse período, uma dúzia de leis modificou a LDB. Foram, todavia, mudanças pontuais. O espírito da lei permaneceu intocado. Significa que a lei se mostrou adequada para fixar as diretrizes e bases da educação nacional, ou o período é ainda curto para uma avaliação dessa natureza? Em suma, o que se procura neste estudo é identificar em que medida a nova LDB estimulou avanços e representou entraves para o desenvolvimento da educação do País.

Para efetuar essa avaliação, começaremos por lembrar quais foram os problemas e avanços identificados na lei, quando de sua edição. A seguir, faremos uma comparação, por meio de dados estatísticos, da situação educacional do país na época da aprovação da LDB e na atualidade, com destaque para dois focos: as oportunidades de acesso educacional e a qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população. Por fim, serão apresentados alguns comentários a respeito dos

principais desafios enfrentados pela educação brasileira, antes de, a título de conclusão, serem formuladas algumas considerações sobre as qualidades e as limitações da lei.

2. LDB: SUSPEITAS E AVANÇOS

A edição da nova LDB, em 1996, foi acompanhada por certa expectativa de que os novos marcos legais da educação nacional representariam um impulso da educação brasileira em direção a uma maior equidade nas oportunidades de escolarização e a resultados mais promissores no rendimento escolar. Defensores e críticos da nova lei tenderam a apontar características semelhantes para o seu inevitável sucesso ou fracasso. A nova lei foi, com frequência, criticada por ser muito genérica, favorecedora, para bem ou para mal, da ação do Poder Público, principalmente federal. Ao mesmo tempo em que era vista como excessivamente descentralizadora, ao admitir que os entes federados mantivessem determinadas prerrogativas de organização e gestão de seus sistemas de ensino, a LDB era, paradoxalmente, acusada de, por omissão e lacunas inaceitáveis, favorecer a ação regulamentadora do Poder Executivo federal.

Na verdade, conforme preceitua a Constituição Federal, a União tem a prerrogativa de legislar, em caráter privativo, sobre diretrizes e bases da educação nacional. O alcance dessas diretrizes e bases nunca ficou muito claro. Durante a tramitação dos projetos que resultaram na LDB de 1996, houve tentativas, principalmente na Câmara dos Deputados, de ultrapassar os limites do que seria razoável em termos de diretrizes e bases. Diversos *lobbies*, para proteger os interesses de seus representados contra supostos ou reais adversários, enxertaram nos projetos de LDB em tramitação normas de caráter até regimental, na tentativa de assegurar direitos, prerrogativas e privilégios de natureza corporativa. Ao fazer isso, esses *lobbies* ameaçaram, apesar de aspirações legítimas e de algumas boas

intenções, promover uma espécie de congelamento da educação brasileira. Felizmente, essas tentativas, em grande parte, acabaram naufragando, ainda que à custa de críticas a alguns procedimentos do processo legislativo da matéria. No final, a lei, à exceção de alguns deslizes de detalhamento, limitou-se a estabelecer marcos para a educação do país.¹

Decerto, muitos daqueles que criticaram a nova lei por ter favorecido a ação regulamentadora do Ministério da Educação (MEC), que buscou, nas lacunas da lei, promover suas políticas, perceberam, ante a inexorabilidade da alternância de poder, que uma lei geral da educação deve manter abertas as possibilidades de ação do poder público em prol da ampliação das oportunidades de acesso à educação e da melhoria de sua qualidade. Assim, acabou por se sedimentar a idéia de que uma lei de diretrizes e bases da educação, com validade para um país das dimensões do Brasil, tradicionalmente descentralizado na oferta dos serviços educacionais públicos, não pode confundir-se com as políticas governamentais de educação. Estas, que detêm a maior responsabilidade pelos avanços, paralisações e retrocessos no quadro educacional, não devem, respeitados os princípios gerais expressos na Constituição Federal e nas leis, ter sua ação obstruída por normas ultrapassadas e de cunho corporativo. Nesse sentido, a LDB de 1996 tem os seus méritos, e a ela não se deve atribuir a responsabilidade por limitações e por equívocos das políticas públicas, educacionais e de outras esferas.

A melhor divisão de competências entre os níveis governamentais constitui uma das grandes contribuições da nova lei. Era intenção do legislador evitar a sobreposição de iniciativas e a falta de critérios nas prioridades de atuação nos diferentes níveis de ensino pelos entes federados. Não foi possível avançar nessa matéria devido à ausência de marcos constitucionais mais claros. Contudo, a dinâmica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização

¹ Para comentários sobre o processo de tramitação da LDB, bem como sobre suas normas, cf. CASTRO, 1998.

do Magistério (FUNDEF), sustentado em emenda à Constituição (nº 14, de 1996), que a LDB não teve tempo de considerar em seu texto, permitiu ir adiante, contribuindo para que os estados e os municípios dividissem de forma mais equilibrada suas responsabilidades de atuação no ensino fundamental.

Entre as inovações da LDB de 1996, também merece destaque o conceito de educação básica, etapa educacional formada pela educação infantil (de zero a três anos, em creches ou entidades equivalentes; de quatro e cinco anos, na pré-escola), pelo ensino fundamental (nível obrigatório, por força da Constituição Federal, recentemente estendido para nove anos de duração – portanto, na idade regular, para crianças e jovens de seis a catorze anos de idade) e pelo ensino médio (de universalização progressiva, segundo a Constituição Federal, com duração mínima de três anos – na idade regular, para jovens de quinze a dezessete anos). Convém acrescentar que coube à LDB de 1996 a iniciativa de trazer as creches para o sistema educacional, instituições tradicionalmente perdidas entre os setores de educação e de assistência social, constituindo-se, por vezes, como terra-de-ninguém.

A LDB também contém normas favoráveis à expansão da educação de jovens e de adultos (estendendo os direitos de quem não teve oportunidade na idade própria), da educação profissional (que possui uma concepção bastante ampliada, admitida sua articulação com o ensino regular, bem como *diferentes estratégias de educação continuada*), da educação especial (com estímulo à integração ao ensino regular), da educação indígena (com abertura para o multilingüismo e a visão intercultural) e a educação a distância (modalidade/tecnologia de ensino reconhecida como essencial para a atualidade e merecedora de tratamento diferenciado, por exemplo, na concessão de canais de radiodifusão sonora e de sons e imagens).

A educação superior pouco pôde ser alterada pela LDB, em grande parte devido aos fortes e conservadores *lobbies* ligados ao setor. Desse modo, permaneceu, nos cursos de graduação, a tradicional separação das áreas do conhecimento em compartimentos que pouco se comunicam, bem como a tendência de especialização precoce.

A LDB manteve, por determinação constitucional, o modelo universitário humboldtiano, que associa ensino e pesquisa – com o acréscimo da extensão. Cabe lembrar que o caráter indissociável entre o ensino superior e a pesquisa foi introduzido no Brasil pela reforma de 1968, a qual, ao mesmo tempo, conferiu preferência pela criação de universidades, em vez de outros tipos de organização acadêmica. Tal preferência inexistia na LDB. Entretanto, o *status* da idéia de universidade, bem como a busca por algumas de suas prerrogativas de autonomia (particularmente a de criar novos cursos), levou, na última década, a um considerável crescimento do número dessas instituições, embora, na verdade, a pesquisa de relevância esteja concentrada em somente algumas delas.²

Uma das poucas novidades da educação superior foi o fim da obrigatoriedade do exame vestibular como forma única de acesso aos cursos de graduação, embora ele continue a ser o mecanismo mais adotado. Porém essa flexibilidade propiciou a expansão de experiências de processo seriado de avaliação, adotado em várias universidades, bem como a criação, em 1998, do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e sua difusão como um dos critérios de seleção adotados por várias instituições de ensino, apesar de seu caráter voluntário. A criação desses instrumentos alternativos, assim como a adoção de novas diretrizes curriculares, têm favorecido uma gradual mudança de postura em relação aos processos de seleção, que tendem a buscar agora, cada vez menos, a aferição de conhecimentos enciclopédicos dos estudantes, em favor do reconhecimento

² Para conter a demanda do setor privado pelo credenciamento de universidades, o Governo Fernando Henrique criou, por decreto, a figura dos centros universitários, com apenas algumas prerrogativas de autonomia. O Governo Lula, por sua vez, vedou a criação de novos centros universitários.

de habilidades e competências necessárias para a vida pessoal e o exercício da cidadania.

A LDB tentou estimular a abertura de novas oportunidades educacionais no nível superior mediante a criação dos cursos seqüenciais, de duração mais breve do que os cursos de graduação, com menor grau de exigência em sua admissão e sem direito a diplomas ou ao exercício de profissões reconhecidas. Tratou-se, sem dúvida, de uma inovação na educação superior, que deveria ocupar o lugar dos cursos pós-secundários, comuns em outros países. Sua receptividade não foi a esperada pelo legislador, em grande parte devido à considerável ampliação da oferta dos cursos de graduação, inclusive de duração reduzida, mas também por conta da força de atração dos cursos tradicionais.

No que concerne ao financiamento educacional, a LDB repete, com alguns acréscimos, os termos da vinculação da receita de impostos estabelecidos pela Constituição Federal. O principal acréscimo, em geral descumprido, diz respeito aos prazos para as transferências de recursos aos órgãos responsáveis pela educação por parte da União e dos demais entes federados. Outro acréscimo trata do exame prioritário das aplicações em educação pelos órgãos fiscalizadores. A LDB, com alguma polêmica, que ainda persiste, procurou definir os tipos de despesas que podem ser consideradas de educação, para efeito da vinculação constitucional de impostos ao setor. Também constituem avanços suas normas sobre a publicidade das receitas e despesas com educação pelo poder público e sobre o papel dos órgãos fiscalizadores dessas aplicações. A lei também tratou da ação supletiva e redistributiva da União, regulamentando o art. 211, § 1º, da Constituição Federal. Por fim, foram estabelecidos princípios de grande relevância (como o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, o custo mínimo por aluno para garantir ensino de qualidade e a capacidade de atendimento educacional de cada ente federado), apenas em parte concretizados pelo Fundef e pelo

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

3. ACESSO À EDUCAÇÃO

Não restam dúvidas de que, nos dez anos decorridos desde a aprovação da LDB, houve crescimento das oportunidades de acesso à educação. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), comparando a situação educacional da população brasileira entre 1995 e 2005 revelam os avanços obtidos. A taxa de analfabetismo das pessoas de quinze anos ou mais de idade caiu de 15,6% para 10,9% no período. Já a de analfabetismo funcional³ diminuiu de 34,2% para 23,2%. Essas reduções foram razoavelmente uniformes em termos regionais. Entretanto, tenderam a ser mais lentas nas regiões menos desenvolvidas, exatamente aquelas em que as taxas eram mais altas, o que revela a persistência das desigualdades regionais no que diz respeito ao combate ao analfabetismo.

A redução do analfabetismo decorre do crescimento do contingente de pessoas que frequenta a escola. Apesar de, conforme dados das respectivas Pnads, o total da população brasileira matriculada em algum tipo de estabelecimento de ensino ter crescido de 29,2%, em 1995, para apenas 31,2%, em 2005, houve, no mesmo período, aumento da frequência escolar em todas as faixas etárias, com destaque para três grupos: de zero a seis anos (de 27,5% para 40,8%), de quinze a dezessete anos (de 66,6% para 82,0% e de 25 anos e mais (de 2,5% para 5,7%).

³ O IBGE trabalha com os critérios de alfabetização funcional, que implicam o domínio de habilidades em leitura, escrita, cálculos e ciências, em correspondência a uma escolaridade mínima de quatro séries completas. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (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.

Esses índices refletem, *grosso modo*, progressos na oferta de vagas na educação infantil e no ensino médio e, em menor medida, na educação de jovens e adultos – conhecida como EJA.

Na educação infantil, o aumento do atendimento foi mais significativo nas creches: o Censo Escolar⁴ de 1997 identificou apenas 348 mil crianças nesses estabelecimentos, enquanto o de 2006 apontava a existência de 1,4 milhões de matrículas – crescimento de 310%. Muitas creches, todavia, ainda permanecem funcionando na informalidade, fora da supervisão dos sistemas de ensino, o que mascara a exatidão desse crescimento. Na educação pré-escolar, que já tinha, dez anos atrás, cobertura bem mais ampla, a elevação de matrículas foi de 30,2% – de 4,3 milhões, em 1997, para 5,6 milhões, em 2006. As mudanças nas matrículas na pré-escola ficaram mascaradas, de todo modo, pela existência, há dez anos, das classes de alfabetização, a meio caminho entre a pré-escola e o ensino fundamental, bem como pelo início da incorporação, em alguns sistemas de ensino, do último ano da pré-escola ao ensino fundamental, o que deverá ser generalizado em decorrência da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que alterou a LDB para estender, até 2010, o ensino obrigatório para nove anos de duração, com início aos seis anos de idade.

No ensino fundamental, entre 1997 e 2006, as matrículas, concentradas no setor público, diminuíram de 34,2 milhões para 33,3 milhões, em razão das quedas nas taxas de natalidade nos anos anteriores. Todavia, a taxa bruta de frequência escolar cresceu de 90,2% para 97,4%, entre 1995 e 2005. Houve avanços, ainda, nas taxas líquidas de matrículas entre esses anos – de 85,4% para 94,4% –, indicando melhorias no fluxo escolar. Não se deveria, de todo modo, falar em universalização do ensino fundamental, ou, mais propriamente, de seu acesso. Ainda que o País tenha condições de oferecer vagas para todas as suas crianças na faixa escolar

⁴ Os dados apresentados ao longo do texto sobre matrículas, progressão escolar, funções docentes, bem como, especificamente para a educação superior, sobre estabelecimentos de ensino, cursos, vagas e ingressos, baseiam-se, quando não indicado de outra forma, nos Censos Escolares do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), de acordo com os anos indicados.

pertinente, encontravam-se fora da escola, em 2005, apenas na faixa de sete a catorze anos, cerca de 1,5 milhão de crianças e jovens.

No ensino médio, as matrículas, também predominantemente localizadas em escolas públicas, subiram de 6,4 milhões, em 1997, para 8,9 milhões, em 2006 (após atingir 9,2 milhões, em 2004), representando crescimento de 39%. Entre 1995 e 2005, a taxa líquida de frequência no ensino médio (jovens de quinze a dezessete anos) elevou-se de 22,1% para 45,3%.⁵

O aumento do contingente de egressos do nível médio fez crescer, naturalmente, a demanda pelo acesso à educação superior.⁶ Nos cursos de graduação, as matrículas aumentaram, entre 1997 e 2005, 129% – de 1,9 milhões para 4,5 milhões. É interessante observar que, nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, o aumento de matrículas superou a média nacional, com os registros de crescimento de, respectivamente, 235%, 172% e 155%. O crescimento de matrículas no País, bem como em todas as regiões, concentrou-se no setor privado, que se expandiu com base em cursos de baixo custo, pouco voltados para a área tecnológica e praticamente dissociados de qualquer atividade de pesquisa.⁷ Se, em 1997, os estabelecimentos particulares eram responsáveis por 61% das matrículas de graduação do País, em 2005, respondiam por 73,2% delas. Especificamente na rede federal, as matrículas cresceram 46,4%, elevando-se de cerca de 396 mil estudantes para quase 580 mil. Entretanto, a participação dos alunos de graduação das instituições federais de educação superior no total de matrículas caiu de 20,3% para 13%.

⁵ Na EJA, se considerados apenas os cursos presenciais dos ensinos fundamental e médio, as matrículas cresceram 68,8% – de 2,9 milhões, em 1997, para 4,9 milhões, em 2006.

⁶ Além de razões internas que a explicam, essa expansão segue uma tendência internacional de aumento da demanda pela educação superior. Assim, entre 1995 e 2003, o número de estudantes cresceu mais de 30% nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), atingindo, na Grécia, na Hungria, no Chile, no México e na Irlanda, respectivamente, 93%, 70%, 68%, 48% e 34%. (OCDE, 2006)

⁷ Com efeito, dadas as restrições financeiras, públicas e privadas, para a expansão do caro modelo universitário implantado nas universidades públicas, seria difícil, como visões elitistas insistem em denunciar, que o grosso do crescimento das matrículas na educação superior ocorresse de outra forma, embora fosse lícito esperar maior empenho estatal na autorização e na avaliação de qualidade dos novos cursos e instituições de ensino.

O total de estabelecimentos de educação superior cresceu de 900 para 2.165 (aumento de 140,5%). A expansão também foi maior no segmento privado: 180,7% – de 689 estabelecimentos para 1.934. Essa expansão é evidenciada ainda mais pelo crescimento do número de cursos: eram 6.132, em 1997, e 20.407, em 2005 – aumento de 232,8%. Também aqui a predominância é do setor privado, com crescimento de 314% – de 3.434 cursos para 14.216.

O aumento da demanda pela educação superior pode ser percebido, igualmente, pelo número de vagas oferecidas e de ingressos nos cursos de graduação. Entre 1997 e 2005, o total de vagas oferecidas cresceu 248,4%, e o de ingressos, 143,5%. No setor privado, esses índices atingiram 320% e 182,8%, respectivamente; na rede federal, foram, respectivamente, de 43,5% e de 45,1%. Entretanto, 22,4% das vagas oferecidas pelos estabelecimentos particulares não foram preenchidas – contra 6,2% do setor público –, indicando elevado índice de ociosidade nesses estabelecimentos, resultado, sem dúvida, das dificuldades de considerável parte dos estudantes de arcar com os custos das anuidades e, provavelmente, de desequilíbrio entre as demandas dos estudantes e os cursos oferecidos.

Mas os dados sobre o número de alunos formados nos cursos de graduação revelam, ao mesmo tempo, o esforço dos estudantes que ingressam em instituições privadas para obter seus diplomas: o total de concluintes no País elevou-se, entre 1997 e 2005, 175,9%, mas, no setor privado, atingiu a marca de 225,6% – contra 95,9% no setor público.

Convém lembrar que a expansão do setor privado foi sistematicamente favorecida tanto pelo Governo Fernando Henrique quanto pelo Governo Lula. As dificuldades orçamentárias para promover a expansão da rede federal e o interesse de, por exemplo, aumentar a parcela de brasileiros entre 18 e 24 anos com acesso à educação superior – atualmente da ordem de 10%, o que é consideravelmente baixa, em

especial se comparada com a situação de países de nível semelhante de desenvolvimento –, avançando no cumprimento da meta do PNE de atingir o índice de 30% até 2011, levou ambos os governos a flexibilizar os processos de autorização de funcionamento de novas instituições de ensino particulares e de novos cursos nos estabelecimentos já existentes. Ademais, essa atividade econômica, tornou-se um bom negócio para a iniciativa privada devido à conjugação do crescimento da demanda com o fim da pendenga sobre a fixação das anuidades escolares, estabilizada na forma da Lei nº 9.870, de 1999, resultante de sucessivas reedições de medida provisória.

Duas iniciativas, uma de cada governo, também revelam o empenho em favor da expansão do setor privado na educação superior. Em 1999, foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com novas regras e recursos para o financiamento das anuidades escolares, retomando, embora com menor generosidade, o modelo de crédito educativo subsidiado que havia sustentado, em grande parte, a expansão ocorrida nos anos que se seguiram à reforma de 1968. Em 2004, foi instituído o Programa Universidade para Todos (PROUNI), para a concessão, pelas instituições particulares de ensino, de bolsas a fundo perdido a estudantes de famílias de baixa renda, em troca de renúncia fiscal. Curiosamente, até os estabelecimentos com fins lucrativos foram incluídos no programa, atropelando a Constituição Federal e a LDB, as quais, respectivamente, em seus arts. 213 e 77, fazem restrições à destinação de recursos públicos ao setor educacional privado.

Os cursos seqüenciais, por sua vez, não tiveram a expansão esperada pelo legislador. Em 2005, eram 714, com apenas 50 mil matrículas. No entanto, a lacuna na lei sobre a duração dos cursos de graduação e a liberdade assegurada às universidades para a criação de novos cursos proporcionaram o surgimento de graduações mais breves, muitas vezes ligadas a novas áreas de conhecimentos (informática,

marketing, publicidade, moda, *design* etc), fenômeno que também contribuiu para o crescimento das matrículas no ensino superior.⁸

A LDB não trouxe alterações na pós-graduação, seja *stricto sensu* (mestrado e doutorado), seja *lato sensu* (principalmente a especialização). Todavia, trata-se de setor que sofreu acelerada expansão, em decorrência das políticas públicas de estímulo recebidas. Com efeito, os programas de pós-graduação brasileiros, bastante inexpressivos até a década de setenta, titularam, em 2004, mais de 27 mil mestres e cerca de 9 mil doutores. As novas titulações doutorais no Brasil, por 100 mil habitantes, passaram de 0,82, em 1990, para 4,6, em 2003. Embora este índice seja bem inferior a de países como os Estados Unidos, a França, a Alemanha, o Japão e a Coreia do Sul, o significativo crescimento relativo do Brasil ao longo da última década na formação de doutores, se projetado para o próximo decênio, permitirá colocar nosso País *em uma posição de igualdade em relação aos demais países do mundo*.⁹

Durante a tramitação da LDB, não se levantou a questão referente a ações afirmativas em favor dos grupos sociais historicamente discriminados, particularmente os afrodescendentes, os indígenas e os estudantes oriundos de escolas públicas de nível médio. Na verdade, o tema ainda não havia adquirido projeção entre nós, embora já fizesse parte de discussões acadêmicas e mobilizasse grupos de defesa dos direitos dos negros, a partir do estudo das iniciativas tomadas em outros países, principalmente nos Estados Unidos. Tacitamente, admitia-se, nos debates a respeito da nova lei educacional, que a ampliação das oportunidades de acesso à educação superior para o conjunto da população de baixa renda seria promovida pela melhoria da qualidade das escolas públicas de educação básica (tese ainda hoje amplamente defendida), bem como favorecida pela gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, estatuída pela Constituição Federal, e pela expansão das redes públicas de

⁸ Cabe destacar que as propostas de criação de graduações de menor duração em áreas tradicionais, como medicina e direito, tem sofrido forte oposição dos respectivos órgãos corporativos.

⁹ MARCHELLI, 2005.

instituições de nível superior (idéias ainda difundidas, mas objeto de crescentes reservas). Apenas em anos mais recentes, as ações afirmativas ganharam, no Brasil, ampla visibilidade, em especial devido à polêmica tese de criação de cotas de acesso à educação superior. Enquanto os projetos de lei sobre a matéria são discutidos no Legislativo, diversas universidades, com base em sua autonomia e nos princípios de equidade de nossa legislação, têm criado seus próprios mecanismos de inclusão social, evitando, por enquanto, a criação de regras únicas para situações muitas vezes particulares.

A expansão da educação profissional, por sua vez, foi, em certo sentido, tumultuada pelas divergências entre os Governos Fernando Henrique e Lula sobre os rumos dessa modalidade de ensino, particularmente no que diz respeito ao papel das escolas técnicas federais na oferta do ensino médio. O Decreto nº 2.208, de 1997, visando à multiplicação dos cursos de educação profissional de breve duração a alunos matriculados no ensino médio, ou dele recém-saídos, rompeu a integração curricular entre a formação geral e a profissional nesse nível de ensino. Privilegiou, assim, uma educação fragmentada, ao mesmo tempo em que reforçou o princípio de duas categorias de escolas: uma de formação acadêmica e outra de qualificação profissional, para a qual se esperava o aporte de financiamento do setor privado.

Todavia, essa concepção restritiva, que procurava atender aos interesses imediatos do mercado de trabalho, nem mesmo atingiu o efeito multiplicador pretendido, uma vez que continuou a corrida pela educação superior, particularmente por seus cursos tradicionais, fenômeno facilitado pela expansão do número de instituições de ensino e da oferta de matrículas em geral, ainda que com predominância do setor privado. Ademais, os estados, premidos pela vinculação de 60% de suas receitas educacionais com o ensino fundamental e pela significativa expansão da demanda pelo ensino médio regular, pouco avançaram na oferta de novos cursos de educação profissional.

Essa situação levou à edição do Decreto nº 5.154, de 2004, que mantém a possibilidade de cursos com matrículas independentes, mas admite a oferta de cursos profissionais integrados de nível médio – os chamados cursos técnicos –, observadas as áreas previstas por resolução da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

Desse modo, houve, nos últimos anos, significativa redução nas matrículas em cursos profissionais de nível médio. De acordo com dados dos Censos Escolares, realizados pelo Ministério da Educação (MEC), havia no País, em 1999, 716 mil matrículas do segmento técnico, enquanto em todo o ensino médio computaram-se 7,7 milhões de matrículas. Em 2004, apesar de as matrículas apenas no ensino médio regular terem atingido 9,2 milhões, aquelas de nível técnico haviam caído para 676 mil.

Convém notar, ainda, a predominância, em nível nacional, do setor privado na oferta de cursos técnicos, o que quase sempre significa o pagamento de encargos educacionais. Ainda segundo o Censo Escolar de 2004, em todo o Brasil, 84% dos estabelecimentos que ofereciam cursos técnicos eram particulares e suas matrículas perfaziam 58%.

Apesar da existência de certo crescimento na oferta de cursos de educação profissional não-vinculados ao ensino regular, bem como do desenvolvimento do segmento denominado tecnológico, associado ao nível superior, esses dados revelam uma situação preocupante, posto que, para muitos jovens que concluem o ensino médio, o sonho de cursar uma universidade não está assegurado. Com efeito, os cursos técnicos constituem valiosa oportunidade de preparação para sua inserção no mercado de trabalho.

Os números da educação especial são também significativos. Vale lembrar que a LDB, conforme orientação do texto constitucional, estabeleceu preferência para a oferta da educação especial na rede regular

de ensino, como forma de promover a integração dos estudantes com necessidades especiais e, ao mesmo tempo, combater o preconceito.

Entre 1998 e 2005, as matrículas nessa modalidade de ensino, que se concentram no ensino fundamental, aumentaram quase 90% – de 337 mil para 640 mil. O crescimento das matrículas inclusivas no período foi ainda mais significativo: 497% – de cerca de 44 mil para pouco mais de 262 mil. Além disso, em 1998, apenas 13% das matrículas se encontravam em escolas regulares/classes comuns. Já em 2005, esse índice havia subido para 41%. O atendimento do setor público – alternativa preferencial, nos termos da LDB – também cresceu: em 1998, 46,8% das matrículas localizavam-se em escolas públicas, contra 60%, em 2005.

A educação a distância foi estimulada pela LDB e, de fato, seu atendimento elevou-se significativamente desde a edição da nova lei, apesar dos freios da ação credenciadora do MEC, no que se refere à educação superior, e das outras restrições legais para o seu desenvolvimento – são os casos da exigência do modelo presencial nos ensinos fundamental (norma da LDB) e médio (regulamentação da lei), com a admissão da modalidade a distância apenas como complementação de aprendizagem ou em situações emergenciais.

De todo modo, a disseminação da Internet nos últimos anos, que trouxe forte impacto na área educacional, afetou, em especial, essa modalidade de educação, que, durante muito tempo, constituiu uma prática de caráter individual, não-institucionalizada e, a partir do século XIX, tomou a forma de cursos por correspondência, até evoluir, no século seguinte, para cursos apoiados por transmissões radiofônicas e televisivas.

Estimativa de 2005 apontava que o contingente de usuários da educação a distância já teria atingido a marca de três milhões de estudantes, sendo metade deles em empresas (no que costuma ser denominado educação corporativa), 600 mil em telecursos, 400 mil no SEBRAE e 200

mil em cursos universitários.¹⁰ Contudo, ainda existe certa restrição da parte dos próprios estudantes: em 2005, 423 mil vagas em cursos de graduação a distância foram oferecidas, mas apenas 234 mil candidatos se inscreveram e 127 mil chegaram a se matricular. De todo modo, a implantação da Universidade Aberta do Brasil, sob supervisão do MEC, deve aumentar sensivelmente, nos próximos anos, o número de usuários da educação a distância, contribuindo, ao mesmo tempo, para a ampliação das oportunidades de acesso educacional no nível superior.

4. QUALIDADE EDUCACIONAL

O termo qualidade surge na LDB de forma dispersa, em dez referências. No entanto, a inexistência de um capítulo dedicado ao tema não revela despreocupação da lei com a qualidade do ensino, pois o essencial se encontra ali, como formação de profissionais da educação, avaliação institucional e de rendimento, gestão participativa e associação entre qualidade da educação e seu financiamento. Além disso, diversas outras normas sobre a matéria aparecem em documentos legais específicos, que dizem respeito, por exemplo, ao papel do MEC no desenvolvimento de políticas de informação e de avaliação educacional.

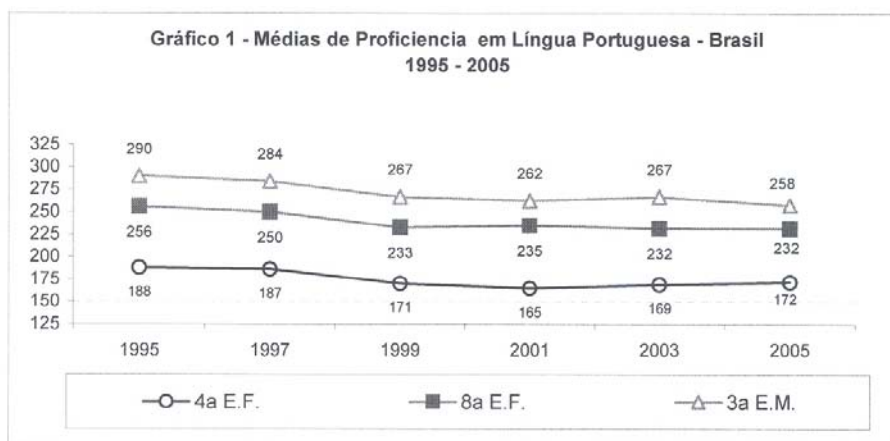
Se os anos posteriores à aprovação da LDB testemunharam significativos avanços no atendimento escolar, em todos os níveis educacionais, as informações disponíveis sobre a qualidade do ensino são decepcionantes. Na verdade, antes de tudo, cabe destacar que só nos últimos anos vêm sendo preenchidas as lacunas relativas à avaliação dos serviços educacionais.

¹⁰ Depoimento do Sr. Fredric M. Litto, presidente da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), em audiência pública realizada na Comissão de Educação do Senado Federal, em 11/5/2005. Talvez a experiência mais marcante de educação a distância no Brasil tenha sido, até o momento, a constituída pelos tele cursos criados, a partir de 1978, pela Fundação Roberto Marinho, em parceria com outras instituições. Segundo dados da própria Fundação, cerca de 7 milhões de pessoas assistem semanalmente ao Telecurso 2000, embora apenas 400 mil com o objetivo de obter diplomação. A Fundação Roberto Marinho também mantém, juntamente com outros catorze parceiros, o Canal Futura, primeiro canal de TV privado do Brasil voltado para a educação.

Na educação básica, funciona, desde 1989, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que, apenas a partir de 1995, passou a usar a Teoria de Resposta ao Item, para permitir a comparação de resultados. Os testes são feitos por amostragem com estudantes da 4ª e da 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio.¹¹

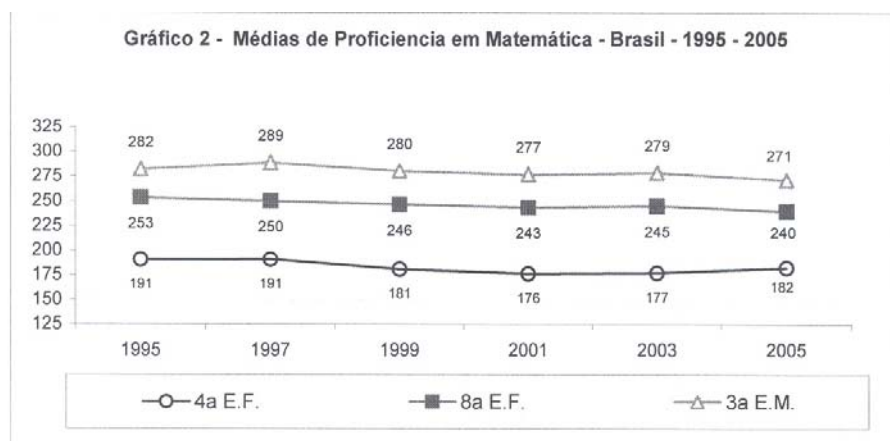
A evolução dos resultados do Saeb, conforme mostram os gráficos 1 e 2, revela uma situação preocupante. Ainda que se tenha constatado, nas últimas avaliações, uma tendência de estabilidade na 8ª série, em Língua Portuguesa, e de recuperação na 4ª série, em Língua Portuguesa e também em Matemática, as médias de proficiência de ambas caíram nas três séries, entre 1995 e 2005. As quedas atingiram quase todos os estados brasileiros. Em Língua Portuguesa, na 4ª série e no 3º ano, não houve exceção estadual. Nas outras séries e áreas do saber, Acre e Espírito Santo apresentaram maior número de casos de crescimento das médias, ainda que modestos. Em Língua Portuguesa e Matemática, em todas as séries, as médias mais elevadas foram registradas nos estados das regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal.

¹¹ A partir do final de 2005, começou a funcionar a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também denominada *Prova Brasil*, que procura produzir informações sobre o ensino oferecido, individualmente, pelos municípios e escolas, para permitir aos gestores escolares tomar as decisões mais adequadas, com vistas à melhoria da qualidade do ensino. Os primeiros resultados, de 2006, também revelaram as deficiências da educação básica, em especial a pública. Já o recém-criado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) combina dados de desempenho em exames padronizados, do Prova Brasil e do Saeb, com informações sobre aprovação, reprovação e abandono escolar.



Obs.:

- As médias dos anos de 1995, 2003 e 2005 foram estimadas incluindo o estrato de escolas públicas federais.
- Em todos os anos, a zona rural foi avaliada e incluída para a estimativa das médias apenas na 4ª série.
- Para a composição do estrato rural não foi incluída a Região Norte em 1997 e em 1999 e 2001, apenas participaram os estados da Região Nordeste, Minas Gerais e o Mato Grosso.



Obs.:

- As médias dos anos de 1995, 2003 e 2005, foram estimadas incluindo o estrato de escolas públicas federais.
- Em todos os anos, a zona rural foi avaliada e incluída para a estimativa das médias apenas na 4ª série.
- Para a composição do estrato rural não foi incluída a Região Norte em 1997 e em 1999 e 2001, apenas participaram os estados da Região Nordeste, Minas Gerais e o Mato Grosso.

Fonte: MEC/INEP, SAEB – 2005, *Primeiros Resultados: Média de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada*. Fevereiro de 2007, pp. 7-8 (reprodução)

Ainda comparando os resultados de 1995 e de 2005, o desempenho das escolas públicas, excetuadas as federais, tendeu a ser pior do que o das particulares, as quais, em todo o País, obtiveram médias mais elevadas. Houve, no entanto, queda no desempenho das particulares, principalmente em Língua Portuguesa, na 4ª e na 8ª séries do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio. O melhor resultado das particulares foi observado em Matemática no 3º ano do ensino médio.

Os resultados do Enem também revelam as dificuldades dos estudantes de superar a era da memorização de informações, em favor das habilidades e competências necessárias para a vida pessoal e em sociedade, como o domínio de linguagens, a elaboração de problemas, a compreensão de fenômenos e a construção de argumentação. Na prova objetiva, as médias gerais mais altas ocorreram em 1999 (51,93) e em 2000 (51,85) e atingiram seu nível mais baixo em 2002 (34,13). Nos últimos dois anos, foram de 39,41 (2005) e de 36,90 (2006). Na prova de redação, as oscilações entre os anos também estiveram presentes: a média mais alta deu-se em 2000 (60,87); a mais baixa, em 2004 (48,95); atingindo 52,08, em 2006.¹²

Deve-se acrescentar que os resultados do Enem também têm mostrado que os estudantes que cursaram o ensino médio em escolas particulares obtêm, independentemente do estado da Federação, melhor desempenho médio do que os alunos que freqüentaram escolas públicas.

Os níveis de reprovação e de evasão escolar também revelam a capacidade das escolas de desempenhar adequadamente suas funções. A esse respeito, ocorreu, nos últimos anos, avanços discretos nos índices nacionais de reprovação no ensino fundamental, mas não no médio. Entre 1996 e 2004, o índice geral de reprovação no ensino fundamental caiu de 14% para 12,8%; e o de abandono, de 10,3% para 7,8% – no período, as matrículas nesse nível de ensino aumentaram 2,7%. No ensino médio, por sua vez, também entre 1996 e 2004, as matrículas cresceram 60%, o índice de reprovação elevou-se de 9,7% para 10,4%, e o de abandono ficou estabilizado – de 15,2% para 15%.

As deficiências da educação básica brasileira são evidenciadas, ainda, por avaliações de abrangência internacional. É o caso do *Programme for International Student Assessment* (PISA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE – ou OECD, em

¹² Dados do INEP, obtidos em http://www.inep.gov.br/basica/enem/relatorio_final/default.htm. Acesso em 25/03/2007.

inglês), que avalia até que ponto os estudantes de quinze anos (em geral, no final da escolaridade obrigatória) adquiriram alguns dos conhecimentos e habilidades essenciais para a sua plena participação na sociedade – portanto, a avaliação não se limita às prescrições curriculares. Os testes são aplicados em 4.500 a 10.000 estudantes de cada país participante e avaliam a leitura, a matemática e as ciências. O Brasil participou das três rodadas de avaliação do programa, em 2000, 2003 e 2006, que contaram, respectivamente, com 43, 41 e 57 países. Nas duas primeiras rodadas, cujos resultados já foram totalmente divulgados, os brasileiros ficaram entre os estudantes de pior desempenho, nas três áreas avaliadas.

Na educação superior, as lacunas e mudanças de rumos dos procedimentos de avaliação tornam menos clara a evolução da qualidade do ensino entre a época da edição da LDB e a atual. De modo significativo, até praticamente a aprovação da LDB, não havia mecanismos consistentes de avaliação desse nível de ensino, à exceção dos programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), que já contavam com o eficiente sistema de avaliação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), surgido em 1976. Na graduação, apenas funcionavam os procedimentos burocráticos relativos aos processos de credenciamento e reconhecimento, que não avaliavam o rendimento escolar.

Essa situação começou a mudar em 1995, com a criação do Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como Provão, que foi aplicado aos formandos dos cursos de graduação, entre 1996 e 2003. O ENC, cuja abrangência foi gradativamente estendida aos cursos de graduação – e, por isso, não contém informações comparativas sobre o conjunto dos cursos em todo o período indicado –, proporcionava, em tese, informações claras e objetivas sobre o rendimento escolar dos formandos. No entanto, continha a evidente limitação de concentrar a avaliação no final do processo. Além disso, os conflitos que marcaram a aplicação dos exames em algumas instituições de ensino, principalmente em seus anos

iniciais, prejudicaram a obtenção de resultados amplamente válidos. De todo modo, o ENC quebrou o tabu sobre a avaliação externa dos cursos de graduação e revelou a boa qualidade do ensino de instituições de menor fama, bem como a precariedade dos serviços oferecidos por considerável parcela das instituições de ensino mais novas, particularmente do setor privado, verdadeiras *fábricas de diplomas*.

A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em 2003, procurou ampliar os critérios de avaliação, embora tenha perdido parte da objetividade representada pelo ENC. Seu substituto, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), realizado por amostragem, não centra a avaliação no aluno, mas nos cursos, com a aplicação de exames aos estudantes no início e no final do percurso na graduação. De todo modo, operou-se uma ruptura nos critérios avaliativos durante o período em questão.

A baixa qualidade do ensino oferecido por ampla parte dos cursos de graduação pode ser medida, ainda, por mecanismos como os exames de habilitação profissional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Seus índices de reprovação são altos em todo o País e atingem, em especial, os estudantes formados em instituições de criação mais recente, revelando a fragilidade dos processos de autorização e reconhecimento do MEC, responsável pelo setor privado.¹³

¹³ A média de aprovação do exame, em 2005, foi de 19% e 37%, respectivamente, nos Estados de São Paulo e de Minas Gerais. Nesse estados, a média de aprovação, entre 1999 e 2002, havia sido de 45% e 59%, respectivamente. O Conselho Federal da OAB divulga lista, denominada *OAB Recomenda*, dos cursos jurídicos (reconhecidos) do País que merecem seu *selo de qualidade*, conforme avaliação da entidade, que considera o desempenho dos estudantes nas avaliações do extinto ENC, bem como dos inscritos nos próprios exames de habilitação da ordem. A última avaliação, divulgada em janeiro de 2007, abrangeu apenas 322 cursos (31,7%) de um universo de 1.017 em funcionamento. Ainda assim, apenas 87 (27%) dos cursos avaliados receberam o *selo de qualidade* da OAB (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CONSELHO FEDERAL, 2007).

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ATRASO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Tratar das razões das deficiências da educação brasileira significa insistir em questões muitas vezes evidentes, tradicionalmente reconhecidas pelos especialistas e até mesmo integrantes do senso comum. Desse modo, não se pretende aqui apresentar teses sobre a matéria, nem esgotar o assunto, mas discorrer sobre algumas das barreiras que dificultam a melhoria da qualidade do ensino em nosso País, identificando eventuais falhas da legislação educacional, particularmente das normas dispostas na LDB.

5.1. Formação de professores

A preparação dos professores constitui, por certo, um dos fatores mais relevantes envolvidos na qualidade dos serviços educacionais. Nesse sentido, a LDB dispõe sobre algumas diretrizes que procuram valorizar a carreira do magistério. Houve, na lei, uma tendência para elevar o nível de escolarização docente, ao se estabelecer como regra a formação dos professores em nível superior, nos cursos de licenciatura e no normal de nível superior. As licenciaturas de curta duração foram extintas. Porém, foi admitida a exceção provisória da formação em curso normal de nível médio para a educação infantil e para as quatro primeiras séries do ensino fundamental. O período de estágio profissional foi ampliado mediante a exigência de *prática de ensino* de trezentas horas. Para a carreira do magistério público, a LDB prevê progressão baseada na titulação ou habilitação, bem como na avaliação de desempenho. São prescritas, ainda, vantagens como o licenciamento periódico remunerado para que os professores possam aperfeiçoar-se profissionalmente, piso salarial profissional e período, incluído na carga de trabalho, reservado a estudos, planejamento e avaliação.

No que se refere à formação docente (nível de escolaridade), houve progressos desde a edição da LDB, embora ainda persistam deficiências. Em 1996, 8,1% das funções docentes¹⁴ na 1ª à 4ª séries eram ocupadas por professores sem sequer o ensino fundamental (ou 1º grau, então) completo. No Nordeste, esse índice duplicava. Em 2005, as funções docentes nessa situação atingiam 0,2% no Brasil e 0,3% na região Nordeste. Em 1996, as funções docentes ocupadas por profissionais com o ensino fundamental completo – formação também ilegal, então e após a edição da LDB – eram de 7,1% no conjunto do País e 11,2% no Nordeste. Em 2005, esses índices haviam caído para, respectivamente, 1% e 1,7%. As funções docentes relativas a titulares com nível superior avançaram no período, saltando de 20,3%, no conjunto do País, e 7,8%, no Nordeste, para 47,7% e 30,10%, respectivamente. No entanto, em 2005, ainda era considerável o peso de funções exercidas por professores apenas com o ensino médio: no Brasil, o índice caiu de 64,4% para 51,1%, entre 1996 e 2005, mas no Nordeste, no mesmo período, andou-se na contramão, com a elevação do índice de 64,5% para 67,9%.

As funções docentes de 5ª à 8ª séries, no mesmo período, também mostravam alguns avanços, mas, principalmente, resistências: em 1996, 25,3% dessas funções eram exercidas por docentes apenas com o ensino médio (índice de 45,8% no Nordeste); em 2005, o índice nacional havia caído para 16,8% (33,3% no Nordeste). Nessa etapa do ensino fundamental, a LDB exige nível superior, mas havia no País mais de 142 mil funções docentes (55,4% delas localizadas no Nordeste) exercidas por professores sem a formação prescrita na lei.¹⁵

¹⁴ Os Censos Escolares anuais realizados pelo MEC/INEP, nos quais se baseiam as informações sobre os professores apresentadas a seguir, utilizam o conceito de função docente, o que significa que o mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

¹⁵ Convém lembrar que a LDB, naturalmente, não pode ferir o direito adquirido daqueles professores com titulação de nível médio que, nos termos da legislação anterior, entraram na carreira antes da mudança legal. Todavia, não é o caso de muitos desses docentes. Além disso, os sistemas de ensino deveriam ter estimulado a formação em nível superior de todos os profissionais do magistério que atuam em sua jurisdição, especialmente os que atuam a partir da 5ª série do ensino fundamental.

No ensino médio, a evolução foi melhor: em 1996, 86,4% das funções docentes eram desempenhadas por profissionais com titulação de nível superior (74,9% no Nordeste). Em 2005, eram de 95,6% (91,2% no Nordeste). Contudo, nesse ano, havia mais de 22 mil (10,5 mil no Nordeste) funções docentes exercidas por professores sem a qualificação legal mínima.

Ainda que tenham ocorrido avanços no nível de formação docente, os programas de educação continuada ainda são precários na maioria das redes escolares, apesar das oportunidades oferecidas por iniciativas governamentais e privadas, particularmente com o uso da educação a distância. Cumpre destacar que essa situação reside, também, na extensa carga horária de trabalho assumida por significativa parcela de professores, em busca de complementação salarial. A respeito dos níveis salariais, a LDB pouco pôde fazer, pois tinha de respeitar, nos termos constitucionais, a autonomia dos entes federados de decidir sobre a matéria e, no setor privado, a liberdade de mercado.¹⁶

Apenas com a edição da Emenda à Constituição nº 53, de 2006, abriu-se caminho para o estabelecimento de piso salarial nacional, o que pode estimular o ingresso na carreira, nas regiões menos desenvolvidas do País. Esse estímulo, de certo modo, foi iniciado pelo Fundef, que permitiu a muitas redes escolares, particularmente municipais, dispor de maior volume de recursos para aplicação nesse nível de ensino, com parcela reservada ao pagamento dos profissionais do magistério.

Todavia, pesquisa efetuada em 2003, revelava situação constrangedora para os professores da educação básica. Assim, por exemplo, o salário docente médio na educação infantil era de apenas R\$

¹⁶ Embora pesquisas tenham apontado que fatores como recursos escolares, clima acadêmico da escola, bem como sua organização e gestão têm efeitos mais diretos sobre o sucesso educacional, há evidências, ainda que esparsas, de que os salários docentes, principalmente por, em geral, virem associados ao nível de formação, constituem elemento de promoção da eficácia escolar. A esse respeito, cf. a síntese de FRANCO & BONAMINO (s/d).

423,00; o dos professores da 1^a à 4^a séries do ensino fundamental atingia tão-somente R\$ 462,00; os docentes da 5^a à 8^a séries recebiam, em média, R\$ 600,00, e os do ensino médio, R\$ 866,00 (MEC/INEP, 2003)

Aos salários pouco atraentes, devem-se somar as dificuldades do ofício, como carga horária excessiva, pouco tempo para preparação de aulas e correção de tarefas (apesar da citada prescrição da LDB) e o peso cada vez maior de fatores extra-educacionais, com destaque para a crescente intromissão no meio escolar de fenômenos de violência, principalmente nas periferias das maiores cidades, seja envolvendo os próprios alunos, seja mediante a difusão de conflitos originalmente gerados fora dos estabelecimentos de ensino.

Essa situação levou a carreira do magistério a perder sistematicamente o prestígio de que já desfrutou, atraindo para ela, cada vez mais, indivíduos de menor talento, que a escolhem por falta de melhor opção.¹⁷ A mudança desse quadro constitui tarefa complexa, mas essencial para melhorar a qualidade da educação básica. Naturalmente, é preciso reforçar os incentivos para a elevação dos níveis de escolaridade docente, conferindo-se atenção à educação continuada. Todavia, o processo de valorização da carreira deveria ser constituído, ao menos em parte, por incentivos monetários para os profissionais que conseguirem melhorar o rendimento de seus alunos, mensurado por exames aplicados ao conjunto dos estudantes, sem a interferência de seus mestres, evitando-se, ademais, considerar os índices de aprovação, mais facilmente manipuláveis.

A educação superior, por sua vez, foge apenas parcialmente desse quadro. Apesar do aumento do contingente de mestres e doutores, a forte expansão de matrículas, especialmente, no setor privado, sustentou-se com docentes menos qualificados, dada a ausência, na LDB, de normas específicas a respeito da formação do corpo docente de instituições não-universitárias, que cresceram mais nos últimos anos.

¹⁷ Apesar do destaque conferido ao papel dos docentes, a situação poderia, *grosso modo*, ser estendida aos demais profissionais da educação básica.

Na tramitação final da LDB, dirigentes de universidades particulares de educação superior criaram certa celeuma a respeito das exigências de qualificação do corpo docente. Na verdade, a LDB limitou-se a tratar das universidades: um terço do corpo docente deveria ser formado por mestres e doutores, com um inacreditável prazo de oito anos para o cumprimento da exigência. A relação entre as duas categorias não foi estabelecida. A fixação, desses valores, de forma gradual, por meio de decreto, foi tentada em 1997, mas logo abandonada. Portanto, fez-se muito barulho por nada.

De todo modo, os níveis de qualificação docente cresceram desde a edição da LDB, graças à expansão dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, aos significativos estímulos oferecidos para os professores do setor público e, de certa forma, ao interesse de parcela das instituições particulares de atrair estudantes mediante a apresentação de corpo docente com titulação mais elevada.¹⁸

Assim, em 1997, 40,6% das funções docentes na educação superior eram ocupadas por professores com mestrado (25,1%) e doutorado (15,5%). No setor público, os índices correspondentes a mestres e doutores, eram, respectivamente, de 27,9% e de 23% e no privado, de 22,2% e de 7,6%. Em 2005, as funções docentes exercidas por mestres e doutores eram, respectivamente, de 28,9% e de 39,6% no setor público, e de 40,1% e de 12,2% no privado. Apesar desse avanço na qualificação do corpo docente, o significativo crescimento do contingente de mestres e doutores ocorrido nos últimos dez anos e a baixa qualidade das atividades desenvolvidas na maior parte das instituições de educação superior sinalizam a necessidade de elevar, na lei, os níveis de qualificação dos professores, com exigências que não se limitem às universidades.

De qualquer forma, a existência de profissionais mais qualificados e de instituições de melhor reputação – em ambos os casos,

¹⁸ Todavia, mais recentemente, foi detectada, em muitos estabelecimentos particulares, a tendência para dispensar doutores, que têm salários maiores.

com concentração nas redes federal e de alguns estados – contribui para que, no nível superior, a carreira docente exerça maior fascínio, em comparação com a educação básica. Contudo, o fenômeno de professores com elevada carga horária de trabalho, seja apenas no magistério, seja mediante o exercício de outras atividades profissionais, também aparece na educação superior. Tão grave quanto isso é a dificuldade de manter no País considerável parte dos profissionais mais qualificados, fenômeno que demanda ações mais ousadas das agências brasileiras de financiamento à pesquisa científica.¹⁹

5.2. Financiamento educacional

No que diz respeito ao financiamento da educação, cabe lembrar que as normas constitucionais de vinculação de recursos, reiteradas pela LDB, têm oferecido garantias contra reduções bruscas do aporte de recursos ao setor. Além disso, tem crescido a percepção pelas autoridades públicas brasileiras da importância da educação e da ciência no desenvolvimento econômico e social das nações, o que também tem poupado essas áreas de fortes contingenciamentos.

Como mostra a tabela 1, o gasto do Brasil em educação, como porcentagem do total de despesas públicas, se não é dos mais altos, encontra-se, ao menos, não muito distante da média dos países da OCDE e é superior à média dos países da União Européia relacionados. Os dados mostram, ainda, uma melhoria no índice brasileiro entre 1995 e 2002, de 11,2% para 12,2%.

Quanto à porcentagem do *Gross Domestic Product* (GDP) – similar ao Produto Interno Bruto (PIB) – aplicado em educação, também

¹⁹ A quase irresistível atração exercida por universidades dos Estados Unidos sobre os intelectos mais promissores, alunos e professores, espalhados pelo mundo, é abordada, por exemplo, na matéria de capa da *Newsweek*, de 15/09/2003, assinada por KANTROWITZ *et alii*, intitulada “Turning American. What the rest of the world is learning from American universities”.

aparece uma melhoria da situação do Brasil: de 3,9%, em 1995, para 4,7%, em 2002.²⁰ Mesmo assim, ficou abaixo das médias dos países da OCDE e dos países da Comunidade Européia. Permaneceu, ainda, bem distante dos índices dos países escandinavos, inferior ao do México e superior ao do Chile.²¹ Cabe lembrar, também, que, diferentemente do Brasil, países como Coréia do Sul e Estados Unidos despendem volumosos recursos privados na educação, o que faz elevar seus gastos no setor, em relação ao GNP, de, respectivamente, 4,6% e 5,4% para 7,5%. Assim, quando se compara o total de gastos, públicos e privados em educação, por estudante (todos os níveis), o Brasil, com seus US\$ 1.242, fica bem longe dos US\$ 12.071 da Suíça, US\$ 12.023 dos Estados Unidos e US\$ 10.105 da Noruega, bem como a boa distância dos US\$ 2.878 do Chile e dos US\$ 2.096 do México.²²

²⁰ Ao excluir os subsídios aos estudantes que não são efetuados em instituições de ensino, o índice brasileiro cai para 4,4%. Nos índices divulgados pelo MEC/INEP, o total do investimento público em educação atingiu, em 2002, 4,2% do PIB, caindo, em 2003 e 2004, para 4%, voltando aos patamares de 2000 e 2001.

²¹ A Argentina aprovou, no início de 1996, uma lei que prevê o aumento gradativo, até 2010, do gasto consolidado em educação, ciência e tecnologia, em relação ao PIB. Assim, de 4%, em 2005, deve, segundo a lei, haver aumento do índice nos seguintes termos: 2006: 4,7%; 2007: 5,0%; 2008: 5,3%; 2009: 5,6%; e 2010: 6%. Para garantir esses aumentos, a lei prevê um fundo de financiamento adicional para redistribuição entre as províncias e a capital, conforme critérios técnicos (como o atendimento escolar, os índices de eficiência e a capacidade financeira de cada um) e aumento das respectivas dotações orçamentárias anuais para o setor. Cabe assinalar que, na reforma educacional do governo Menem, em 1993, havia a previsão de aumentar, no prazo de cinco anos, o PIB destinado à educação, de 4,5% para 6%, norma descumprida pelo próprio governo que a patrocinou.

²² Valores expressos em dólar norte-americano (US\$ dólar), usando equivalência de poder de compra (*Purchasing Power Parities – PPP*). Na verdade, o Brasil é o que tem o menor gasto total por aluno entre os 33 países do levantamento da OCDE presentes no *Education at a Glance de 2006*. A publicação faz a ressalva de que os maiores gastos nem sempre significam os melhores resultados no rendimento escolar. Assim, Holanda e Coréia do Sul, com excelentes resultados nas avaliações do Pisa, ficaram abaixo da média dos países da OCDE nas despesas com educação elementar e secundária.

Tabela 1

Total do Gasto Público em Educação (1995 e 2003)

	Gasto Público ¹ em educação como porcentagem do total do gasto público				Gasto Público ¹ em educação como porcentagem do Gross Domestic Product (GDP)			
	2003			1995	2003			1995
Países da OCDE								
Austrália	nd	nd	nd	13,7	3,6	1,1	4,8	5,0
Áustria	7,5	2,5	10,8	10,8	3,8	1,3	5,5	6,0
Bélgica	7,9	2,6	11,8	nd	4,0	1,3	6,1	nd
Canadá ^{2,3}	8,2	4,3	12,5	13,1	3,3	1,7	5,0	6,5
República Tcheca	5,7	1,8	8,5	8,7	3,1	0,9	4,5	4,6
Dinamarca ³	8,8	4,5	15,1	12,7	4,8	2,5	8,3	7,7
Finlândia	8,0	4,1	12,8	11,5	4,1	2,1	6,5	6,8
França	7,5	2,2	11,0	nd	4,0	1,2	5,9	nd
Alemanha	6,3	2,5	9,7	9,7	3,1	1,2	4,7	4,6
Grécia	5,3	2,5	8,0	6,6	2,6	1,5	4,3	3,1
Hungria	nd	nd	nd	12,9	3,7	1,2	5,9	5,3
Islândia ³	11,9	2,9	17,0	nd	5,6	1,4	7,8	nd
Irlanda	nd	nd	nd	12,2	3,2	1,1	4,4	5,0
Itália	7,4	1,6	9,9	9,1	3,6	0,8	4,9	4,9
Japão ³	7,9	1,8	10,7	11,1	2,7	0,6	3,7	3,6
Coréia do Sul	11,5	2,0	15,0	nd	3,5	0,6	4,6	nd
Luxemburgo ³	8,9	nd	nd	nd	4,1	nd	nd	nd
México	16,3	4,0	23,8	22,4	4,0	1,0	5,8	4,6
Holanda	nd	nd	nd	nd	3,4	1,3	5,1	5,1
Nova Zelândia	16,1	5,5	22,6	16,5	4,8	1,6	6,8	5,6
Noruega	9,9	4,8	15,7	15,3	4,8	2,3	7,6	7,4
Polônia	nd	nd	nd	11,9	4,2	1,1	5,8	5,3
Portugal ³	8,9	2,2	12,4	11,9	4,2	1,1	5,9	5,4
República Eslovaca ³	7,3	2,2	11,2	8,8	2,9	0,9	4,4	5,0
Espanha	nd	nd	nd	10,6	2,8	1,0	4,3	4,6
Suécia	8,3	3,7	12,8	10,7	4,8	2,2	7,5	7,2
Suíça	8,8	3,5	13,0	12,8	4,1	1,6	6,0	5,4
Turquia	nd	nd	nd	nd	2,5	1,2	3,7	2,4
Reino Unido	8,8	2,4	11,9	11,4	4,0	1,1	5,4	5,2
Estados Unidos	10,4	4,0	15,2	nd	3,9	1,5	5,7	nd
Média OCDE	9,0	3,1	13,3	12,0	3,8	1,3	5,5	5,3
Média – 19 europeus	7,6	2,7	11,2	10,6	3,7	1,3	5,5	5,4
Países parceiros								
Brasil ²	8,8	2,5	12,2	11,2	3,4	1,0	4,7	3,9
Chile ⁴	14,0	2,6	18,3	Nd	2,8	0,5	3,7	nd
Israel	8,9	2,5	13,7	13,5	4,6	1,3	7,0	7,0
Federação Russa	6,9	2,3	12,3	Nd	2,1	0,7	3,7	nd

1. O gasto público contido nesta tabela inclui subsídios oficiais aos estudantes, quando não despendidos em instituições educacionais.

2. Ano de referência: 2002.

3. Alguns níveis educacionais estão incluídos com outros.

4. Ano de referência: 2004.

nd: dado não disponível.

Fonte: OECD. *Education at a Glance 2006 Edition* (www.oecd.org/edu/eag2006).

Nos gastos brasileiros com educação, a etapa básica vem recebendo a maior fatia, o que é natural, dados o número de anos de escolaridade que comporta (até dezessete anos, não computadas as reprovações) e o montante mais elevado de alunos que matricula. Essa situação da educação básica advém, ainda, no período entre 1995 e 2003, do esforço especial dos municípios, que foi capaz de contrabalançar a diminuição relativa dos aportes da União, comportamento que revela a debilidade de seu papel supletivo e redistributivo.²³ Já considerando os gastos públicos por aluno, a educação superior tem sido privilegiada, embora tenha sofrido perda relativa, entre 2000 e 2004. Conforme mostra a tabela 2, o investimento por aluno no ensino superior, em 2000, representava doze vezes o aplicado no ensino fundamental; quatro anos depois, era oito vezes superior.

Tabela 2

Total de recursos investidos anualmente por aluno nas redes públicas por níveis de ensino

(R\$ 1,00 corrente)

ANOS	Níveis de Ensino					Brasil
	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior	
		De 1 ^o a 4 ^o série	De 5 ^o a 8 ^o série			
2000	919	734	758	765	9.069	930
2001	882	778	896	1.003	9.427	1.045
2002	941	884	1.123	1.171	10.220	1.231
2003	1.019	1.018	1.344	1.156	9.972	1.368
2004	1.372	1.359	1.374	939	10.193	1.524

Fontes: INEP/MEC, IPEA/DISOC e IBGE.

Notas: 1. Não inclui inativos e pensionistas.

2. Para 2000, dados municipais estimados. Para 2001 e 2002, dados estadual e municipal estimados.

3. Utilizou-se gasto direto: pessoal ativo, encargos sociais, despesas de custeio e despesas de capital.

²³ ABRAHÃO, Jorge. "Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina". *Educação & Sociedade*, vol. 26, nº 92, pp. 841-858, outubro de 2005, disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Segundo o autor, no período em tela, os municípios ampliaram sua participação relativa no financiamento da educação básica de 38% para 54%, os estados reduziram sua participação de 56% para cerca de 43%, e a União diminuiu seus aportes de 5% para 3%.

Essa situação de favorecimento da educação superior é evidenciada pela comparação internacional, como mostra a tabela 3, que inclui países da OCDE e dois de seus parceiros, o Brasil e o Chile.

Nenhum dos países elencados se aproxima da situação brasileira, em que o estudante do nível superior vale 11,6 vezes o aluno das primeiras séries da educação elementar (ensino fundamental, no Brasil). Essa distorção sequer ocorre em países, como os Estados Unidos e a Suíça, nos quais os gastos por estudante na educação superior é substancialmente maior do que nos demais países. Cabe destacar que, levando em conta a média dos países da OCDE, seria admissível o gasto em dobro para os estudantes do nível superior.

Tabela 3

Gasto anual nas instituições educacionais por estudante – 2003

Em dólar americano (US\$), usando equivalência de poder de compra

(*Purchasing Power Parities – PPP*)

	Educação Primária (a)	Educação Superior (atividades de pesquisa incluídas) (b)	Relação b/a
Brasil ¹	870	10.054	11,6
México	1.656	6.774	4,1
Chile ²	2.139	7.011	3,3
Suíça	8.131	25.900	3,2
Estados Unidos	8.305	24.074	2,9
Alemanha	4.624	11.594	2,5
Holanda	5.836	13.444	2,3
França	4.939	10.704	2,2
Média OCDE	5.450	11.254	2,1
Reino Unido	5.851	11.866	2,0
Espanha	4.829	8.943	1,9
Japão	6.350	11.556	1,8
Coréia do Sul	4.098	7.089	1,7
Itália ³	7.366	8.764	1,2

1. Ano de referência: 2002. No Brasil, o primário equivale às quatro primeiras séries do ensino fundamental.

2. Ano de referência: 2004.

3. Apenas instituições públicas.

Fonte: OECD. *Education at a glance. 2006 Edition.*

Esses dados sinalizam que, apesar dos esforços feitos nos últimos anos, o Brasil precisa investir mais recursos em educação, em especial se forem consideradas nossas deficiências históricas no acesso escolar e na qualidade do ensino. Não há dúvida de que cabe ao Estado a maior responsabilidade na incrementação desses investimentos, pois, como ocorre na quase totalidade dos países, o Poder Público representa a principal fonte dos recursos aplicados em educação (média de 88% nos países da OCDE, com variação de 98,4% na Suécia a 60% na Coreia do Sul). Ademais, os investimentos na educação básica precisam ser favorecidos, intensificando a tendência dos últimos anos, a partir da criação do Fundef. Isso não significa descuidar da educação superior. No entanto, no financiamento desse nível, é de se esperar maior participação do setor privado, empresas e, conforme a capacidade contributiva de seus beneficiários, os indivíduos. Por fim, é preciso atacar os focos de desperdício, presentes em todas as esferas governamentais, talvez em especial nos municípios, que sofrem menos a ação dos órgãos de fiscalização e as conseqüentes punições, no caso de ilegalidades.

5.3. Fatores extra-escolares

Ao se tratar de fatores extra-educacionais que influenciam o desempenho escolar, os de natureza socioeconômica são aqueles que tradicionalmente recebem maior destaque. De fato, inúmeras pesquisas revelam o peso da desigualdade de classes e, mais ainda, da pobreza, no rendimento escolar dos estudantes e na determinação de seu futuro profissional. Apesar dessas influências e limitações, cada vez mais os educadores e os responsáveis pelas políticas públicas têm preferido fugir das amarras das concepções deterministas e dos esquemas viciosos, reconhecendo que a escola pode e deve exercer um papel que permita a promoção individual e leve a mudanças sociais, mesmo em países como o Brasil, no qual os níveis de exclusão social atingem parcela considerável de sua população. Disso se evidencia a relevância de programas de transferência de renda, como os de bolsa-escola e, na forma atual, o Bolsa-Família, do Governo Federal, desde que efetivamente concebidos como

medidas de caráter emergencial e como integrantes de ações mais eficazes e duradouras de distribuição da riqueza nacional.

Mais recentemente, os impactos dos níveis de violência social sobre a escola têm merecido a atenção dos pesquisadores e alertado as autoridades públicas para a necessidade de medidas de caráter emergencial. Não cabe, neste estudo, tratar das origens do problema – por certo complexas e com fundamentos socioeconômicos –, nem mesmo descrever situações de violência escolar já bastante conhecidas em decorrência da atenção a elas oferecidas pela mídia. A menção feita a esse dilema social procura tão-somente destacar o fato, de todo modo óbvio, de que estudantes e profissionais da educação que vivem sob o impacto do medo e da incerteza quanto à sua integridade física e emocional não têm condições de desempenhar adequadamente suas atividades de ensinar e de aprender.

Outras mudanças sociais importantes, também originadas fora do meio escolar, acabam por afetá-lo de forma muitas vezes mal reconhecida. Assim, as transformações ocorridas nas estruturas familiares e no mercado de trabalho levaram muitos pais a transferir para a escola maior responsabilidade nas ações educativas de seus filhos. O mais grave é que isso ocorreu concomitantemente a uma perda de autoridade da instituição escolar. Apesar de as famílias ainda identificarem a escola como instituição que mereça respeito e até confiança, as dificuldades que ela enfrenta para exercer bem seu papel não são ignoradas. Além disso, a inevitável concorrência educacional desencadeada nas últimas décadas por outras instituições – em especial os meios de comunicação de massa e, mais recentemente, a Internet – tem gerado situações paradoxais para a escola. Assim, por exemplo, apesar de essas instituições mais novas serem imprescindíveis, entre outros motivos, por contribuírem de maneira inédita para a difusão de informações e conhecimentos, alguns dos valores que muitas vezes estimulam nas crianças e adolescentes, como o questionamento e, mesmo a negação, de princípios como a racionalidade e

a autoridade, são pouco apropriados diante da forma como ainda se fundamenta a instituição escolar.

Esse quadro, pouco propício à eficácia dos estabelecimentos de ensino, demanda iniciativas consistentes em duas direções. A primeira é a de romper certas tradições culturais e demandas do mundo do trabalho e estimular o envolvimento das famílias nos assuntos escolares. Nesse sentido, a LDB retomou o princípio constitucional da gestão escolar democrática no setor público, delegando aos sistemas de ensino a definição de suas regras, em observação de suas peculiaridades e conforme duas linhas: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Talvez tenha sido pouco, mas como ir além sem desprezar a autonomia constitucional dos entes federados na organização da administração pública e na gestão de seus servidores? De todo modo, apesar das restrições constitucionais a iniciativas de gestão democrática, conselhos escolares com a participação de profissionais da educação, membros da comunidade e até estudantes se multiplicaram pelo País, ainda que, muitas vezes, com reduzido poder e participação limitada das famílias dos alunos e de representantes da vizinhança.²⁴

A segunda linha de direção consiste em tornar a escola atraente para os estudantes. Isso significa, além de profissionais da educação devidamente capacitados e estimulados e de gestores dispostos a romper com os procedimentos rotineiros, a disponibilidade dos recursos pedagógicos imprescindíveis ao processo educativo. Ao lado daqueles mais tradicionais, que eventualmente, por decisão da escola, forem considerados indispensáveis, é necessária a abertura para as inovações tecnológicas

²⁴ Debateu-se muito a idéia de eleição de diretores das escolas de educação básica. Por se tratar de cargo em comissão, considerado de confiança das autoridades do Poder Executivo, o princípio da eleição não foi incorporado à LDB. As tentativas de entes federados de prevê-lo em suas legislações foi por terra, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). O caso de Minas Gerais foi emblemático: artigo de sua Constituição previu a seleção competitiva para os cargos de direção das escolas públicas, combinando participação da comunidade com qualificação e mérito dos candidatos. O dispositivo foi considerado inconstitucional pelo STF. Muitos sistemas de ensino e redes escolares, todavia, adotaram forma diversas de participação da comunidade na escolha dos diretores escolares, medidas que valem como princípio de governo.

aplicáveis à educação. Desse modo, constitui um paradoxo para a escola, a ponto de corroer sua legitimidade, a ausência ou escassez de recursos como os computadores, cada vez mais onipresentes em tantos lugares.²⁵ Essa situação representa não apenas a negação das amplas possibilidades pedagógicas desses recursos; ela evidencia que a escola tende a ficar para trás, a perder a acirrada competição travada por tantas instituições, legítimas ou não, pela atenção e interesse das crianças e adolescentes.

5.4. Currículos

No que diz respeito aos currículos, há um equívoco bastante comum de imaginar que existem neles lacunas sobre temas fundamentais para a vida contemporânea. Daí surgem as incontáveis sugestões que, ingenuamente, partem do princípio de que os mais diversos problemas enfrentados pela sociedade brasileira podem ser resolvidos, ainda que parcialmente, pela suposta inovação curricular que pretendem estabelecer.

Ora, a legislação federal brasileira contém normas bastante razoáveis a respeito dos currículos escolares. Tomemos o caso dos ensinos fundamental e médio. De acordo a LDB – decerto com o objetivo respeitar a diversidade cultural de um País tão vasto como o nosso –, os sistemas de ensino e suas escolas são os responsáveis pela elaboração dos currículos plenos. Existe, entretanto, uma base nacional, estabelecida pela União, que deve ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

²⁵ Segundo dados de 2003 da OCDE, a partir de informações do Pisa (alunos de quinze anos), o Brasil tinha mais de quarenta alunos por computador, enquanto os 28 países da organização com dados disponíveis, à exceção da Turquia (mas inclusive o México), tinham uma relação de menos de quinze alunos por máquina. Na maioria desses países, a relação era de menos de dez. Nos Estados Unidos, na Austrália e na Coreia do Sul, era de três estudantes por computador. O computador, no entanto, deve ser colocado em seu devido lugar. A mesma pesquisa concluiu que a mera disponibilidade das máquinas para os alunos não produz resultados positivos sobre o rendimento escolar. Para que isso ocorra, é preciso que profissionais devidamente capacitados ofereçam adequada orientação pedagógica no uso das novas tecnologias. Assim, por exemplo, constatou-se que o desempenho em matemática e leitura melhora quando os estudantes usam programas educacionais ao menos uma vez por semana. Contudo, o rendimento cai quando os alunos utilizam as máquinas maior número de vezes, provavelmente devido à tendência para abusar do tempo dedicado a jogos e bate-papos, sem orientação pedagógica.

Além da base nacional comum, a LDB estipula a incumbência da União de definir competências e diretrizes para nortear os currículos e conteúdos mínimos das três etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), o que, por força de outra lei (nº 9.131, de 1995), cabe à Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), a partir de propostas do MEC.²⁶

Essas decisões da legislação têm propósitos bem definidos: a base nacional comum, bem como as competências e as diretrizes emanadas do CNE, procuram fortalecer a identidade nacional, orientar os sistemas de ensino e escolas na elaboração dos currículos plenos e facilitar a continuidade dos estudos, nos casos de transferências de estudantes. Já a delegação legal a um órgão técnico para tratar dos currículos tem por objetivo estimular abordagens mais avançadas²⁷, evitar a sobrecarga dos trabalhos escolares e favorecer as necessárias revisões periódicas a respeito da matéria.

Com efeito, determinadas competências que a escola deve estimular (tolerância, criatividade, liderança, capacidade de trabalhar em grupo, solidariedade, autoconfiança etc.) devem ser objetivos dos diversos componentes que constituem os currículos plenos, não havendo, necessariamente, razão para a criação de programas específicos para estimulá-los. Afinal, tais competências são requeridas para todos os aspectos da vida, como a convivência familiar e a comunitária, o exercício da cidadania, a inserção no mundo do trabalho – como empresário ou assalariado – e a continuidade e aprofundamento dos estudos.

²⁶ Também nessa linha foram estabelecidos pelo MEC e pelo CNE, a partir de consulta a especialistas de todo o País, os *Parâmetros Curriculares Nacionais* (PCNs), cujos objetivos são orientar o trabalho dos professores e garantir o desenvolvimento adequado de conteúdos curriculares mínimos em todo o território nacional.

²⁷ É o caso dos chamados temas transversais, que constituem uma tentativa de construir uma ponte entre os conhecimentos aprendidos e as questões da vida real, superando o aprender apenas pela necessidade escolar (o aprender pelo aprender). Essa abordagem assume uma estreita relação com a interdisciplinaridade, que questiona a segmentação entre as diferentes áreas de conhecimento e aponta para a necessidade de procurar uma inter-relação entre temáticas tratadas em campos aparentemente distintos do saber.

Isso não exclui a possibilidade de dar início a projetos inovadores a respeito de uma habilidade específica ou de um campo do conhecimento, tomando-se, naturalmente, o cuidado para não estender a toda uma rede escolar ou a todo o País, de forma prematura, experiências cujos resultados ainda são incertos ou que carecem, por exemplo, de professores capacitados. Importa esclarecer que essas considerações não desprezam a importância de determinadas disciplinas e conteúdos curriculares que costumam ser objeto de projetos de lei avulsos. Apenas indicam que sua formalização como componente curricular pode ser perniciosa, quando cria sobrecarga para estudantes e professores ou depende de recursos humanos e materiais que não se encontram disponíveis. Pode, ainda, ser inócua, quando trata de temas já previstos, independentemente de prescrição legal específica, em uma série de documentos, que vão desde os pareceres e resoluções do CNE e dos conselhos e secretarias estaduais e municipais de educação até as propostas pedagógicas das escolas.

Na verdade, o problema dos currículos das escolas brasileiras, independentemente do nível e modalidade de ensino, tende a repousar não nas prescrições legais e orientações federais, mas na antiga tradição escolar, extremamente consolidada na realidade brasileira, de favorecer a aquisição de conhecimentos, em detrimento de estimular o desenvolvimento de habilidades e competências. Assim, por exemplo, insiste-se muito na memorização de fórmulas matemáticas e de regras gramaticais, em vez de estimular nos estudantes o desenvolvimento de raciocínios aritméticos e geométricos voltados para a vida real, bem como a capacidade de interpretar textos de forma crítica e de escrevê-los com coerência e criatividade. O problema aqui reside mais uma vez nas deficiências da formação dos profissionais da educação, embora os currículos plenos, elaborados na ponta do processo, ainda costumem pecar nessa questão.

Cumprido destacar que os recentemente surgidos instrumentos de avaliação dos sistemas educacionais baseados em testes aplicados aos

estudantes tendem a centrar-se no segundo aspecto assinalado. Afinal, as mais variadas informações e conhecimentos estão facilmente disponíveis, principalmente nos bancos de dados digitais. O desafio da escola atual consiste em formar indivíduos criativos, imbuídos de valores de tolerância e de cidadania, capazes de buscar soluções para novos problemas, de trabalhar em grupo etc. Assim, é preciso cautela quanto a iniciativas de suprir supostas lacunas curriculares.

5.5 Escola de tempo integral

Uma das fórmulas mais recorrentes para promover melhorias na educação básica, particularmente no ensino fundamental, é a de implantar a escola de tempo integral, como existe no nível elementar de diversos países, em especial dos mais desenvolvidos, e como existiu no Brasil – ainda que para o atendimento de parcela reduzida das crianças e jovens –, até que o movimento de expansão do ensino, a partir dos anos 20 e 30 do século XX, viesse a difundir o fenômeno dos turnos escolares. Como lembrou Anísio Teixeira (1977), a escola primária, ao deixar de ser voltada apenas para as *classes dominantes e médias*, perdeu sua dualidade de instituição acadêmica ou preparatória para os estabelecimentos vocacionais, passando a constituir uma *escola popular de alfabetização*, sem articulação com as etapas de ensino posteriores: embora se tratasse de uma escola que precisava de um novo currículo, de um novo programa e de um novo professor, o que lhe ocorreu foi um processo de simplificação e de redução, em anos e em jornada.

Com efeito, a ampliação do período de permanência diária na escola pode afetar diretamente o rendimento dos alunos, uma vez que deve ser usada para o reforço e acompanhamento escolar, bem como para o desenvolvimento de atividades artísticas, culturais e esportivas, muito freqüentemente negadas às crianças de meios mais pobres. Ao fazer isso, a medida tende a protegê-las da violência urbana, do ócio improdutivo, do envolvimento com a criminalidade e da exposição demasiada a programas de televisão de baixa qualidade.

Algumas famosas iniciativas tentaram recriar o atendimento escolar integral no ensino obrigatório, como as de Anísio Teixeira na Bahia, Rio de Janeiro e Brasília, e os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), criados no Estado do Rio de Janeiro por Darcy Ribeiro, nos Governos de Leonel Brizola, e provisoriamente apoiados pela União, na forma dos Centros Integrados de Atenção à Criança (Ciacs), do Governo Collor de Melo, rebatizados de Centros de Atenção Integral à Criança (Caic), no Governo Itamar Franco. A descontinuidade administrativa, pressões da demanda, bem como divergências sobre as prioridades nas políticas educacionais impediram o sucesso dessas iniciativas.

A questão mereceu destaque durante a discussão dos projetos que levaram à edição da LDB de 1996. O ex-Senador Darcy Ribeiro, em seu projeto de LDB apresentado em 1992, concebeu a implantação imediata da jornada integral. Entretanto, prevaleceu, inclusive em seus pareceres como relator do projeto que levaria à nova lei, uma visão então considerada realista, formalizada no compromisso, inscrito na lei, de apenas prever a implantação gradual da jornada integral. Como era de se esperar, essa norma foi reafirmada no Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001, que estipulou como uma das metas do ensino fundamental a ampliação progressiva da jornada escolar, com vistas a expandir a escola de tempo integral, em período de pelo menos sete horas diárias.

Os avanços obtidos no cumprimento dessa meta, desde então, são mínimos. Apesar das iniciativas de alguns entes federados e da multiplicação de experiências variadas de complementação curricular no contraturno, os alunos do ensino fundamental cumpriam, entre 2002 e 2005, uma média diária de tão-somente 4,3 horas-aula e apenas 8% dos 33,5 milhões de alunos matriculados em 2005 freqüentavam jornadas escolares com duração superior a cinco horas.

Dados do Fundef e do Fundeb indicam que há entes federados que dispõem de recursos suficientes para estender a jornada do ensino fundamental. Se considerarmos os valores médios anuais por aluno das

séries iniciais urbanas do Fundef, em 2006, veremos uma variação, por estado, que oscila de R\$ 682,60, no Maranhão e no Pará, e R\$ 723, 82, em Alagoas, a R\$ 2.242,56, em Roraima; R\$ 1.817,85, em São Paulo; R\$ 1.788,43, no Amapá; e R\$ 1.754,50, no Distrito Federal.

É provável que os estados com os valores anuais por aluno mais elevados não precisem de grande esforço para ampliar a jornada escolar. Já os estados com os valores mais baixos decerto precisariam de apoio financeiro da União e/ou alteração na repartição do bolo fiscal, como o aumento da redistribuição das receitas do Imposto de Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) em favor dos municípios, para aplicação exclusiva no ensino fundamental em tempo integral.

De qualquer forma, a escola em tempo integral, apesar de necessária, não possui efeitos mágicos. Assim, se a extensão do tempo de permanência da criança na escola não for concebida no âmbito da proposta pedagógica dos estabelecimentos de ensino, se aí não estiverem presentes as condições adequadas a que esse período adicional faça parte de um conjunto de ações educativas inovadoras e estimulantes para os alunos e os profissionais da educação, o que se verá, além do desperdício de recursos, é a corrosão ainda maior da própria legitimidade da instituição escolar, com efeitos danosos sobre a formação de nossas crianças e jovens.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como este estudo procurou evidenciar, desde a edição da LDB de 1996, a educação brasileira sofreu algumas modificações. No que diz respeito à expansão do atendimento, houve progressos em todos os níveis e modalidades de ensino. Os índices de escolarização dos brasileiros cresceram, o analfabetismo recuou, o acesso ao ensino fundamental chegou próximo da universalização, ocorreu uma explosão de matrículas no ensino médio público e houve avanços, também, nas oportunidades de acesso à educação infantil e à educação superior. A educação profissional, flexibilizada, teve um percurso mais tortuoso: embora a educação

continuada tenha feito progressos difíceis de mensurar, houve recuo das matrículas no nível técnico, em decorrência da continuidade do processo de desprofissionalização escolar após o fracasso da reforma imposta ao 2º grau na década de 1970, das dificuldades orçamentárias dos governos estaduais, do pouco interesse da iniciativa privada em atuar no setor – ressalvadas as iniciativas do Sistema S –, bem como das restrições feitas à tradicional atuação das escolas técnicas federais até 2004. Houve avanços na cobertura escolar também na educação especial e na indígena, assim como se ampliaram as oportunidades para os jovens e adultos que não puderam cursar ou concluir, na idade esperada, os ensinos fundamental e médio. As iniciativas de educação a distância, tradicionalmente restringidas pela legislação, puderam multiplicar-se, com o apoio das novas tecnologias, em especial, da Internet.

No que concerne à qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população brasileira, muitas deficiências são identificadas. Os próprios mecanismos de avaliação institucional e do rendimento escolar são novos ou sofreram mudanças de orientação, dificultando uma análise mais aprofundada das mudanças ocorridas nos últimos dez anos. Ainda assim, alguns mecanismos e critérios de avaliação, como o SAEB, o Pisa e os índices de repetência e de abandono escolar dos ensinos fundamental e médio, revelam situação preocupante quanto à eficácia do conjunto das escolas de educação básica do País. Na educação superior, o objetivo de atender à crescente demanda pelos cursos de graduação parece ter levado o Poder Público a manter uma postura flexível nos procedimentos de abertura de novos cursos e instituições de ensino, aparentemente à espera de que a divulgação dos resultados dos mecanismos de avaliação operasse, pelas leis de mercado, a seleção natural dos estabelecimentos de ensino. Os resultados esperados desse posicionamento ainda não apareceram.

Nesse ponto, deve-se colocar a pergunta sobre a responsabilidade da LDB por esse quadro.

Não há dúvida de que a lei favoreceu a expansão das oportunidades educacionais, ao reforçar direitos, ao delinear os deveres de cada nível de governo em matéria educacional e mesmo ao não criar

entraves para que essa expansão ocorresse. O caso da omissão da LDB a respeito das ações afirmativas constitui bom exemplo desse último caso. Naturalmente, o aumento do atendimento escolar deve ser creditado, principalmente, à conjugação entre a crescente demanda social, os efeitos das políticas públicas e, especificamente no nível superior, também ao interesse empresarial.

Quanto à qualidade do ensino, os limites da LDB são mais evidentes. A lei enunciou princípios a esse respeito, insistiu na criação de processos de avaliação, estimulou a articulação entre as esferas de governo, favoreceu a qualificação dos profissionais da educação, ainda que em um prisma de pouca ousadia e, ainda, tentou, de forma genérica, mas inédita, vincular a aplicação de recursos à qualidade do ensino. Os limites do legislador, todavia, repousavam, como deve ser, nos limites das normas constitucionais, nem sempre favoráveis a medidas arrojadas e inovadoras. Daí, por exemplo, a necessidade de recorrer à emenda constitucional para criar mecanismos tão importantes como o Fundef e o Fundeb. Além disso, os conflitos de interesses não poucas vezes levaram a compromissos que se mostraram impróprios para as necessidades de mudança da educação brasileira. Nesse sentido, a LDB, apesar de seus defeitos e limitações, tem representado um marco de valor para a educação brasileira.

7. REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. “Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina.” *Educação & Sociedade*, vol. 26, nº 92, pp. 841-858, outubro de 2005, disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 4/4/2007.
- CASTRO, Marcelo L. Ottoni de. *A educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Brasília, André Quicé, 1998.
- FRANCO, Creso & BONAMINO, Alicia. “A Pesquisa sobre Característica de Escolas Eficazes no Brasil. Breve Revisão dos Principais Achados e Alguns Problemas em Aberto”. S/d. Disponível em <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/2081.pdf>. Acesso em 28/3/2007.
- KANTROWITZ, Barbara *et alii*, “Turning American. What the rest of the world is learning from American universities”. *Newsweek*, 15/09/2003.
- MARCHELLI, Paulo Sérgio. “Formação de doutores no Brasil e no mundo: algumas comparações”. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, v. 2, nº 3, pp. 7-29, março de 2005.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (MEC/INEP). *Estatísticas dos Professores no Brasil – Outubro de 2003*. Disponível em <http://www.inep.gov.br/estatisticas/professor2003/> Acesso em 6/4/2007.
- *SAEB – 2005, Primeiros Resultados: Média de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada*. Fevereiro de 2007.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CONSELHO FEDERAL. *OAB recomenda: por um ensino de qualidade*. Brasília, 2007, 3ª edição.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance: OCDE Indicators 2006 Edition*. In: <http://www.oecd.org/edu/eag2006>. Acesso em abril de 2007.
- TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. São Paulo, Companhia Editora nacional, São Paulo, 1977, 4ª edição.

DEBATES REALIZADOS PELA CONSULTORIA LEGISLATIVA

ANO DE 2003

TEMA	EXPOSITOR
Reforma da Previdência	Gilberto Guerzoni, Fernando Meneguim, Flávio Faria (Consultor CD) e Ricardo Miranda
Financiamento de Campanha no Brasil	David Samuels (Professor da Universidade de Minnesota)
Reforma política: o que foi aprovado no Senado e a quantas anda a tramitação dos projetos na Câmara	Arlindo Fernandes de Oliveira e Caetano Ernesto P. de Araújo
Exposição sobre o novo rito de tramitação das medidas provisórias: problemas práticos e conflito Câmara X Senado	Paulo Henrique Soares
Aspectos constitucionais e legais da incidência do ICMS sobre tributação do petróleo	Patrocínio Silveira
Relatório do Deputado Pimentel sobre reforma da previdência	Gilberto Guerzoni
Regulamentação do art. 192: a nova safra de projetos	Marcos Mendes e Marcos Kohler
Regulação do Setor de Telefonia	César Mattos (Consultor da CD)
Impactos sociais da atividade mineral	Edmundo Montalvão
Financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	Renato Friedman e João Monlevade
Lavagem de dinheiro: legislação e evolução institucional	Tiago Ivo Odon e Joanisval Brito
Agências Reguladoras: limites legais de atuação	Omar Abud
Spred bancário	Marcos Kohler
Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal . Parte I	Fernando Veiga (Consultor de Orçamento)
Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Parte II	Fernando Dias e Marcos Mendes
Captura de transferências fiscais a estados e municípios	Marcos Mendes
Reforma Tributária	Renato Friedman
A mecânica do ICMS e a guerra fiscal	Moisés de Sillos

TEMA	EXPOSITOR
Tribunal Penal Internacional: estrutura e meios de atuação	Tarciso dal Maso Jardim

ANO DE 2004

TEMA	EXPOSITOR
Regulação do Setor Elétrico	Edmundo Montalvão
Lei de Falências	Humberto Lucena e Marcos Köhler
O que reelege um prefeito?	Marcos Mendes e Carlos Alexandre Rocha
Parcerias Público-Privadas	Romiro Ribeiro – Consultor de Orçamentos da CD
Três anos de metas de inflação	Paulo Springer
Redução no número de vagas nas eleições para vereadores, decorrente da decisão do TSE	Eurico Cursino dos Santos
Proposta de criação de cotas nas universidades federais para alunos das escolas públicas.	João Monlevade
Programação do Resultado Fiscal de 2005 e 2006	Fernando Dias
sobre as eleições presidenciais nos EUA. com deputados norte-americanos	Deputados Susana Mendoza e Erik Paulsen; debatedor Prof. David Fleischer do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.
prevenção de corrupção em licitações públicas.	Luiz Fernando Bandeira
Autonomia do Banco Central	Josué Pelegrini
Modelos de compartilhamento de competências entre órgão regulador e autoridade antitruste: o caso do setor de telecomunicações". Segue, em anexo, o material no qual se baseará a apresentação	Carlos Jacques
Relato de sua experiência com o programa "American Political Association-Fulbright Congressional Fellowship", que lhe proporcionou a oportunidade de trabalhar durante um ano na assessoria do deputado Jim McDermott, do Partido Democrata.	Cientista Política Leany Lemos

ANO DE 2005

TEMA	EXPOSITOR
Regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas no Brasil	Sebastião Moreira Jr
TV Digital: que imagem terá o modelo brasileiro?	Igor Vilas Boas de Freitas
Contribuições da legislação ambiental francesa para o aperfeiçoamento da legislação brasileira	Nara Fonseca – Técnica da Consultoria Legislativa
Ação Regulatória sobre os Fundos de Pensão: avaliação das mudanças institucionais recentes	Rafael Silveira e Silva
Tributação não-cumulativa do PIS-COFINS.	Hélder Silva Chaves
Sistema de Aprendizado Tecnológico, Competitividade e Desenvolvimento	Eduardo Viotti
Grupos de pressão e formulação de políticas públicas no Congresso Nacional: estudo de caso da tramitação do projeto de lei de biossegurança	Gustavo Taglialegna

ANO DE 2006

TEMA	EXPOSITOR
A política de gás da Bolívia	Paulo César Lima

ANO DE 2007

TEMA	EXPOSITOR
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	Aílton Braga

QUADRO DE TEXTOS PARA DISCUSSÃO JÁ PUBLICADOS

Nº do Volume	Consultor (es)	Tema
1	Caetano Ernesto P. de Araújo	O Monopólio dos partidos sobre a representação política
2	Gilberto Guerzoni Filho	Análise da Emenda Constitucional nº 41, de 2003 (Reforma da Previdência)
3	Meiriane N. Amaro	O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira (1995-2004)
4	Fernando Trindade	Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político
5	Arlindo Fernandes de Oliveira	Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados
6	Paulo Henrique Soares	Vantagens e desvantagens do voto obrigatório
7	Carlos Alexandre Rocha e Marcos Mendes	O que reelege um prefeito?
8	João Bosco Bezerra Bonfim	As Políticas Públicas sobre a fome no Brasil
9	Eliane Cruxen B. de A. Maciel	Fidelidade Partidária: um panorama institucional
10	Roberta Assis ,Fernando Meneguim e Antonio Ostrowski	Reforma Trabalhista e Sindical
11	Fernando Lagares Távora	Seguro Rural

12	Marcos Francisco Reimann	Simplicidade ou Flexibilidade? (um contrato simplificado de trabalho)
13	João Batista Ponte	A Participação das Comissões Permanentes do Senado Federal no Exame da Proposta Orçamentária Anual
14	João Batista Pontes e João Henrique Pederiva	Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional
15	Ricardo Nunes de Miranda e Marcos Mendes	Municípios em extrema pobreza: só dinheiro não resolve
16	Josué Alfredo Pellegrini	Autonomia do Banco Central
17	Fernando Dias	Renegociação das dívidas estaduais pela União
18	Igor Vilas Boas de Freitas	Pode existir um modelo brasileiro? (analisar a viabilidade de se desenvolver um modelo próprio de TV Digital, aderente às necessidades da sociedade brasileira)
19	Edmundo Montalvão	O horário de verão
20	Sebastião Moreira Junior	Regulação da Publicidade das Bebidas Alcoólicas

21	Rafael Silveira e Silva	Ação Regulatória sobre os Fundos de Pensão: Avaliação das Mudanças Institucionais Recentes
22	Humberto Fonseca e Marcos Köhler	A nova lei de falências e o novo instituto da Recuperação extrajudicial de empresas
23	André Eduardo da Silva Fernandes e Luiz Fernando Bandeira	Aspectos jurídicos da escolha do presidente e do relator em comissões parlamentares de inquérito
24	Sílvia Samarone Silva	A regulamentação do mercado cambial brasileiro
25	Sílvia Maria Caldeira Paiva e C. Alexandre A. Rocha	Parceria Público-Privada: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004
26	Marcos Mendes	A Lei de Inelegibilidade e a redução da corrupção
27	Gilberto Guerzoni Filho	Convocação de reuniões de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito
28	Gustavo Henrique Fideles Taglialegna	Grupos de pressão e a tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança no Congresso Nacional
29	Marcos Antonio Köhler	Financiamento Habitacional
30	Elton E. Polveiro Júnior	Desafios e Perspectivas do Poder Legislativo no Século XXI
31	Ivan Dutra Faria	A “Síndrome de Genelício”: sobre a participação da sociedade no licenciamento ambiental