

A educação brasileira: panorama geral e principais desafios

Jaime Giolo*

Resumo

O texto apresenta, em linhas gerais, a estrutura da educação brasileira nos moldes como é definida pela Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, agregando-lhe dados sobre matrículas em todos os níveis e modalidades de ensino. Realiza, também, uma síntese dos principais problemas atinentes a cada nível e mostra as principais políticas da União destinadas a equacioná-los, criticando-as pontualmente, no que couber.

Palavras-chave: Política educacional. Educação brasileira. Estrutura e funcionamento do ensino.

Introdução

A Constituição Brasileira de 1988 define a educação como direito social do cidadão brasileiro (art. 6º) e dever de Estado e da família (art. 205). De acordo com as diretrizes e bases emanadas, privativamente, do Poder Legislativo federal (art. 22, XXIV), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dividem a competência de proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V) e de legislar, concorrentemente, sobre a matéria (art. 24, IX). Nesse sentido, cabe à União a responsabilidade de organizar “o sistema federal de ensino”, financiar “as instituições de ensino públicas fede-

* Professor da Universidade de Passo Fundo. Doutor em História e Filosofia da Educação pela Universidade de São Paulo. Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Filosofia e Educação. Foi coordenador geral de Estatísticas da Educação Superior e coordenador geral de Avaliação Institucional e dos Cursos de Graduação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). E-mail: giolo@upf.br

rais” e exercer, em matéria educacional, “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 211, par. 1º). O sistema federal compreende a educação superior federal, a educação superior privada e o ensino básico mantido por instituições federais (fundamentalmente, ensino profissional e técnico).

Os Estados e o Distrito Federal, por meio de seus sistemas educacionais, atuam “prioritariamente no ensino fundamental e médio” (art. 211, par. 3º). Estão sob a responsabilidade dos sistemas estaduais as instituições públicas estaduais e municipais de educação superior e as instituições privadas de ensino fundamental e médio. O sistema do Distrito Federal é responsável pelas instituições públicas do Distrito Federal, de qualquer

nível, e pelas instituições privadas de educação infantil, ensino fundamental e médio.

Finalmente, os Municípios têm a responsabilidade prioritária do ensino fundamental e a educação infantil (art. 211, par. 2º). Estão sob a responsabilidade dos sistemas municipais as instituições públicas de educação infantil e ensino fundamental e as privados de educação infantil.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) detalha e regulamenta os dispositivos constitucionais. De acordo com esta lei, a educação escolar compõe-se de: “I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II – educação superior” (art. 21). A conformação do sistema educacional brasileiro, nos seus elementos principais e número de alunos (dados do Inep/MEC 2006), apresenta-se conforme os quadros seguintes:

Modalidade	Séries	Faixa etária	Competência prioritária	Alunos (2006)
Educação infantil	Creche pré-escola	0 a 3 4 a 6(*)	Município	1.427.942 5.588.153
Ensino fundamental	8 séries	7 a 14(*)	Município e Estado	33.282.663
Ensino médio	3 séries	15 a 17	Estado	8.906.820
Educação especial	Escolas ou classes especial (ed. infantil, ensino fundamental, ensino médio, EJA, ed. profissional)			375.488
Ed. de jovens e adultos (EJA)	Nível fundamental			3.865.629
	Nível médio			1.750.662
Educação profissional	Nível médio			744.690
Total				55.942.047

(*) A lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, ampliou o ensino fundamental de oito para nove anos, incorporando as crianças de seis anos. Com isso, a segunda etapa da educação infantil (a pré-escola) ficou reduzida em um ano, dirigindo-se a crianças de quatro e cinco anos de idade, e o ensino fundamental ficou ampliado em um ano, dirigindo-se a alunos de 6 a 14 anos. Os sistemas estaduais, municipais e do Distrito Federal têm até 2010 para cumprir integralmente a citada lei.

Quadro 1 - Educação básica

Grau	Modalidade		Duração	Alunos (2006)
Sequencial	Formação específica		1600 h	52.927
	Complementação de estudos		Indefinido	5.760
Graduação	Presencial	Bacharelado	2400-7200 h	4.676.646
		Licenciatura	2800h	
		Tecnólogo	1600-2400 h	
	A distância	Bacharelado	2400-7200 h	207.206
		Licenciatura	2800 h	
		Tecnólogo	1600-2400h	
Pós-Graduação	Lato Sensu	Especialização	360 h	343.569 (2004)
	Stricto Sensu	Mestrado	2 anos	79.111
		Profissional	2/3 anos	6.798
		Doutorado	3 anos	46.572

Quadro 2 - Educação superior

Para o financiamento da educação pública brasileira, a Constituição Federal estabeleceu que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212).

Na sua função redistributiva e supletiva, a União auxilia os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na manutenção e desenvolvimento da educação básica por vários meios, dentre os quais o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), criado pela emenda constitucional nº 53, de 19 de fevereiro de 2006, e regulamentado pela medida provisória nº 339/2006, convertida em lei em 2007 (lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007).

O Fundeb sucedeu o Fundef, criado por meio da emenda constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996 e encerrado no final de 2006. O Fundeb tem o mesmo formato do antecessor, mas amplia o montante de recursos (seja em relação à cesta de impostos sobre os quais incide; seja em relação ao percentual recolhido; seja, finalmente, em relação ao repasse que a União fará anualmente).

Trata-se de um fundo contábil, criado no âmbito de cada Estado e formado por 20% dos principais impostos estaduais e municipais e das transferências da União e dos Estados. A complementação da União não será nunca inferior a: dois bilhões de reais, no primeiro ano; três bilhões de reais, no segundo ano; quatro bilhões e quinhentos milhões de reais, no terceiro ano; e dez por cento do total dos recursos do fundo (ou melhor, dos fundos, pois o Fundeb integra um fundo específico para cada Estado e o Distrito Federal), a partir do quarto ano (cf. ADCT, art. 60, VII).

Estima-se que, a partir do quarto ano de vigência do fundo, o total de recursos disponíveis ultrapassará os cinquenta bilhões de reais, o que implica que a participação da União não será inferior a cinco bilhões anuais. Está claro pelo próprio nome que o Fundef ocupou-se apenas do ensino fundamental, ao passo que o Fundeb cobre toda a educação básica: da educação infantil ao ensino médio, passando pela educação especial e educação de jovens e adultos.

Além do Fundeb, a União participa no financiamento dos demais sistemas por meio do Sistema Nacional de Formação de Professores, do Programa Nacional do Livro Didático, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (merenda escolar), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, do Programa Dinheiro Direto na Escola, entre outros.

Em relação à educação superior, a União auxilia a iniciativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente por meio do financiamento de projetos de pesquisa e programas de extensão. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão ligado ao Ministério da Educação, destina bolsas de estudo e verbas sob outras rubricas para os programas de pós-graduação *stricto sensu* das instituições de educação superior brasileiras, indistintamente. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão ligado ao Ministério de Ciência e Tecnologia, financia programas e projetos de pesquisa, destina

bolsas de estudo para estudantes de pós-graduação *stricto sensu* e bolsas de iniciação científica para estudantes de graduação e outros recursos para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, mediante editais públicos.

As ações da Capes e do CNPq atingem todas as instituições de educação superior, públicas e privadas. O financiamento das instituições privadas, entretanto, dá-se, no substancial, por meio das mensalidades que os alunos pagam, mas há para elas, em específico, dois programas federais destinados aos alunos de graduação: o Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (ProUni). O primeiro é um sistema de crédito educativo criado pela medida provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, esta convertida na lei nº 10.260, de 12/7/2001. De acordo com dados do MEC, em 2006 foram repassados às mantenedoras das instituições privadas R\$ 719 610 458,39 em atendimento a 377 662 alunos financiados.

O ProUni foi criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela lei nº 11 096, de 13 de janeiro de 2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior. Em contrapartida, o programa oferece isenção de tributos às instituições que a ele aderem. Segundo dados do MEC, em 2007 havia 414 797 estudantes com bolsas do ProUni, 268 234 com bolsa integral e 146 563 com bolsa parcial. A renúncia fiscal em favor

do programa foi de R\$ 347 510 156,00 para o período de 2005 a 2007.

A educação básica

a) Educação infantil

A LDB é sucinta quando trata da educação infantil, dedicando-lhe apenas três artigos, nos quais a define como a “primeira etapa da educação básica”, tendo como “finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (art. 29). No artigo 30, prevê que a “educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade”. E, no artigo 31, estabelece que a avaliação dos alunos será feita mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança, mas não terá nenhuma finalidade ligada à promoção para séries ou graus subsequentes.

Tradicionalmente, a educação infantil foi tratada como uma atividade alheia à formação escolar, ficando ao encargo das famílias, que a realizavam em ambientes domésticos ou encaminhavam as crianças para instituições não escolares privadas ou filantrópicas destinadas a, simplesmente, substituir a família. Mesmo as raras escolas que mantinham jardins de infância não articulavam essa atividade com a atividade esco-

lar propriamente dita. Desse modo, mesmo depois de a LDB a ter definido como a primeira etapa da educação básica, a educação infantil continuou recebendo um tratamento diferenciado (menor importância) em relação ao ensino fundamental. Tanto é verdade que, em 1996, quando a União criou o Fundef, a educação infantil ficou de fora de suas linhas de financiamento. Mesmo o Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001) definiu metas modestas para a educação infantil. A primeira meta prevê:

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos, depois da Lei nº 11.274/2006) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 6 (4 e 5, depois da Lei nº 11.274/2006) anos.

Essa meta dificilmente será cumprida, e, mesmo que o seja, permaneceríamos ainda longe da universalização dessa etapa da educação básica.

Há no Brasil, aproximadamente, 12 milhões de crianças de zero a três anos de idade, entretanto o Censo Escolar de 2006 do Inep revelou haver apenas 1 427 942 alunos matriculados nas creches brasileiras (uma taxa bruta de, aproximadamente, 12%), dos quais somente 993 378 estavam na faixa etária de zero a três anos (uma taxa líquida de, aproximadamente, 8%). A população com idade entre quatro e seis anos é de, aproximadamente, dez milhões, entretanto o Censo Escolar de 2006 registrou apenas 5 588 153 alunos na pré-escola (uma taxa bruta

de, aproximadamente, 56%) e, desses, somente 5 048 767 pertenciam à faixa etária de quatro a seis anos (uma taxa líquida de, aproximadamente, 50%).

Com a criação do Fundeb, em vigência desde 2007, destinando recursos para a educação infantil, espera-se uma ampliação decidida deste nível de ensino em todos os municípios brasileiros.

b) Ensino fundamental

Segundo a Constituição Federal de 1988 e a LDB, aprovada em dezembro de 1996, o ensino fundamental é um direito público subjetivo e tem duração de, no mínimo, oito anos, sendo, ainda, obrigatório e gratuito nos estabelecimentos oficiais. O ensino fundamental deveria compreender as crianças e adolescentes dos 7 a 14 anos de idade, mas, no Brasil, a distorção idade-série é muito alta, de modo que há sempre um significativo número de jovens com 15 ou mais anos cursando o ensino fundamental. Com a lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, o ensino fundamental passou a ser de nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, em 2005 a taxa líquida de frequência ao ensino fundamental era de 94,4%. Em números absolutos, conforme o Censo Escolar de 2006 do Inep 28 028 833 alunos na faixa etária de até 14 anos frequentavam o ensino fundamental. Se esse número representa 94,4 da população nessa faixa

etária, tem-se que, aproximadamente, 1 569 615 crianças e adolescentes que deveriam estar na sala de aula não estão, na verdade, nelas. Não tem muita razão, portanto, o discurso ufanista que decanta a universalização do ensino fundamental feita pelo Brasil.

Além disso, é preciso trabalhar com a hipótese de o número das matrículas no ensino fundamental estar inflacionado, tendo em vista que os recursos do extinto Fundef e, agora, do Fundeb foram/são distribuídos em função do número de matrículas apresentado pelos sistemas e pelas escolas. A nova sistemática de recenseamento dos alunos (identificando indivíduo por indivíduo, não mais feito por dados agregados por escola) deverá forçar à adequação entre o aluno freqüente e a informação prestada ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

No que diz respeito ao ensino fundamental, o Brasil tem outros problemas a resolver. A taxa de repetência, por exemplo, foi de 19,2% em 2003 (Censo Escolar 2004) e a taxa de evasão, de 6,8%. As taxas de repetência são maiores na 1ª série (28,9) e na 5ª série (22,9%), diminuindo nas séries subsequentes. Os picos da repetência se dão no ingresso do processo da alfabetização (1ª série) e no começo do aprendizado das ciências isoladas (5ª série). A taxa de evasão, diferentemente, aumenta à medida da progressão das séries, começando com 1,0% (1ª série) e terminando com 12,5% (8ª série). Isso pode denotar tanto o cansaço experimentado pelos alunos com

o processo escolar quanto a incorporação prematura destes pelo mundo do trabalho. Há um esforço no Brasil para abolir o trabalho infantil (o Programa Bolsa-Família é um exemplo disso, ao exigir da família beneficiada a matrícula dos filhos em idade esco-

lar e o fim do trabalho infantil), mas a exclusão social atua fortemente contra esse objetivo.

O analfabetismo ainda é alto no Brasil. A Tabela 1 mostra os índices de analfabetos com 15 anos ou mais e por grupos de idade.

Tabela 1 - Taxa de analfabetismo por grupos de idade - Brasil 2006

Ano	Faixa etária (em anos)											
	15 ou mais			15 a 17			18 a 24			25 ou mais		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
2006	10,4	10,6	10,1	1,6	2,3	0,9	2,8	3,6	2,0	13,0	13,3	12,8

Fonte: IBGE-PNAD 2006.

É um bom sinal observar que os índices mais elevados se deslocam fortemente em direção aos grupos de idade mais avançada. O analfabetismo no Brasil, portanto, apresenta-se cada vez mais como um componente residual, indicando que tende a diminuir, porém não a desaparecer. É preocupante o caso de haver, entre 15 e 17 anos, 1,6% de pessoas analfabetas. Isso significa que o sistema continua produzindo analfabetos. Note-se também que os percentuais do analfabetismo masculino são, em todos os grupos de idade, maiores do que os do analfabetismo feminino. A diferença é mais expressiva nas faixas etárias mais jovens, o que indica ser a escola um lugar que atrai menos as pessoas do sexo masculino, ou que a parcela masculina da população se vê obrigada a abrir mão da escola, talvez, por uma necessidade de profissionalização precoce.

O analfabetismo brasileiro acompanha a distribuição regional da riqueza

za e a respectiva desigualdade social. A média nacional de analfabetos com mais de 15 anos é de 10,4%, mas na região Norte o índice chega a 11,3% e, na Nordeste, a 20,7%; o Sudeste tem 6,0%, o Sul, 5,7% e o Centro-Oeste, 8,3%. A região Sul, que apresenta a melhor distribuição da riqueza, tem também o menor índice de analfabetismo, ao contrário do Nordeste.

Uma situação muito mais grave do que o analfabetismo é o “iletrismo” na educação fundamental brasileira, significando que grande parte dos alunos, apesar de freqüentar a sala de aula, não se apropria de forma efetiva da cultura elaborada. Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são deveras preocupantes. O Saeb, instituído em 1990, aplica um exame a cada dois anos a uma amostra selecionada de alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, avaliando competências em língua portuguesa e matemática. Nas

tabelas 2 e 3 consta o resultado para o ensino fundamental dos dois últimos exames e os percentuais dos alunos que alcançaram um dos quatro estágios estabelecidos pelos formuladores

da avaliação. Os dados são de 2001 e 2003, mas depois disso o Inep não apresentou mais essa forma de análise dos resultados.

Tabela 2 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências língua portuguesa e matemática – 4ª série EF - Brasil – Saeb 2001 e 2003

Estágio	Língua portuguesa		Matemática	
	2001	2003	2001	2003
Muito crítico	22,2	18,7	12,5	11,5
Crítico	36,8	36,7	39,8	40,1
Intermediário	36,2	39,7	40,9	41,1
Adequado	4,9	4,8	6,8	6,4

Fonte: Inep/MEC.

Tabela 3 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências língua portuguesa e matemática – 8ª Série EF - Brasil – Saeb 2001 e 2003

Estágio	Língua portuguesa		Matemática	
	2001	2003	2001	2003
Muito crítico	4,9	4,8	6,7	7,3
Crítico	20,1	22,0	51,7	49,8
Intermediário	64,8	63,8	38,8	39,7
Adequado	10,3	9,3	2,8	3,3

Fonte: Inep/MEC.

Os índices dos alunos que se situam no estágio de domínio adequado das competências em língua portuguesa e matemática são dramaticamente baixos, com destaque para a matemática na 8ª série. Por outro lado, são extremamente altos os índices dos alunos no estágio de domínio “muito crítico” e “crítico” (muito ruim e ruim), especialmente em matemática, onde os percentuais são todos superiores a 50%.

Traz reais perspectivas de qualificação do ensino fundamental a política em implantação no Brasil de trans-

formar a escola de tempo parcial em escola em tempo integral, com o que alunos e professores poderão construir espaços e tempos adequados para um ensino e um aprendizado mais efetivos e amplos da cultura elaborada.

c) Ensino médio

O ensino médio tem duração de três anos (em reduzidos casos, é de quatro anos) e trata, predominantemente, da cultura geral em preparação à educação superior, mas existem também cursos de formação profissional e técnica. Este nível de ensino

apresenta problemas similares aos do ensino fundamental, pois a taxa de distorção idade-série é muito elevada. Em 2003 (Censo Escolar 2003), 49,3% dos alunos estavam cursando uma série não compatível com a sua idade, distorção infinitamente maior entre os alunos que freqüentavam a escola pública (54,5), isto é, os oriundos das classes trabalhadoras. Por sua vez, nas escolas privadas, onde estudam a classe média e a classe alta, esse índice foi de 13,7%. A repetência também é elevada (19,5%, em 2003) e a evasão é expressiva (8,7% em 2003). Além disso, quase 20% dos jovens com idade para estar no ensino médio estão longe dos bancos escolares.

A universalização do ensino médio será mais lenta e mais difícil do que a do ensino fundamental. Em primeiro lugar, porque a freqüência não é obrigatória; em segundo, porque, por não ser de freqüência obrigatória, o poder público também não está obrigado a oferecê-lo universalmente; em terceiro lugar, a universalização do ensino médio é difícil porque, com 16 anos, o jovem das classes populares busca avidamente uma ocupação remunerada, e o mundo do trabalho, para muitos, demarca o fim da carreira escolar.

Faz sentido, ainda, referir a concentração de renda existente no Brasil. O IBGE divulgou pesquisa com dados referentes a 2004 mostrando que, dos 51,8 milhões de domicílios particulares brasileiros, 18 milhões (34,8%), viviam em “insegurança ali-

mentar”; dentre esses, 3,4 milhões (6,5% do total de domicílios) foram classificados em situação de “insegurança alimentar grave”. Em termos de indivíduos, os domicílios que vivem com insegurança alimentar grave perfazem 14 milhões de pessoas, das quais 6 milhões tinham rendimento mensal *per capita* igual ou inferior R\$ 65 (em torno de 30 dólares). Ainda segundo dados do IBGE, a participação dos 20% mais pobres na renda nacional é da ordem de 2,4%, e a dos 20% mais ricos, de 63,2%.

Sabendo-se que a ascensão na cultura elaborada exige muito mais mediações do que simplesmente a escola, mesmo que seja uma escola de qualidade e bem aparelhada (o que dizer, então, de escolas completamente desestruturadas!?), é possível compreender os altos índices de repetência, evasão e péssimo domínio de competências escolares apresentados pelos estudantes brasileiros. A absoluta falta de suporte econômico impede que muitos estudantes participem de espaços culturais que os mobilizem em direção à cultura escolar, e isso leva a que a sua passagem pela escola seja um peso, uma experiência deslocada de sua vida, um aborrecimento. Nessa situação, qual o sentido de ir à escola? É, certamente, por isso que, nos últimos anos, o crescimento dos concluintes do ensino médio foi quase inexpressivo.

Tabela 4 - Concluintes do ensino médio - Brasil 2000-2005

2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.836.130	1.855.419	1.884.874	1.851.834	1.997.088	1.858.615

Fonte: Inep/MEC.

Finalmente, é preciso referir que o problema da qualidade pesa também sobre o ensino médio com a mesma performance apresentada pelo ensino fundamental. O citado exame do Saeb aplicado à 3ª série do ensino médio apresentou os seguintes resultados:

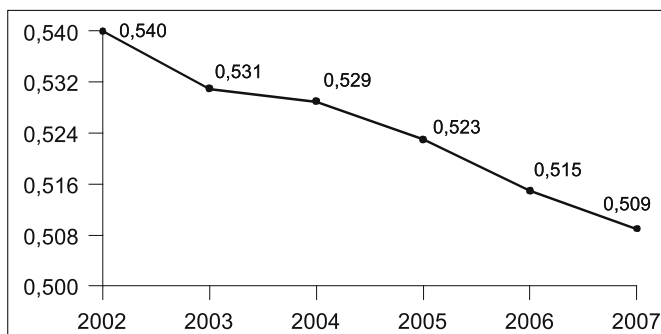
Tabela 5 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências língua portuguesa e matemática – 3ª série EM - Brasil – Saeb 2001 e 2003

Estágio	Língua portuguesa		Matemática	
	2001	2003	2001	2003
Muito crítico	4,9	3,9	4,8	6,5
Crítico	37,2	34,7	62,6	62,3
Intermediário	52,5	55,2	26,6	24,3
Adequado	5,3	6,2	6,0	6,9

Fonte: Inep/MEC.

Chama especial atenção o desempenho em matemática, visto que não chegam a 7% os alunos que se encontram no estágio considerado adequado; em contrapartida, beiram aos 70% os que se encontram no estágio muito crítico e crítico.

As esperanças em relação à democratização e à qualificação do ensino médio se estribam em dois fatos principais: primeiro, os investimentos que o Fundeb leva para esse nível de ensino podem, efetivamente, dar-lhe uma nova orientação e estímulo; segundo, dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada mostram queda na desigualdade da distribuição de renda no Brasil. O índice de Gini, que é o parâmetro internacional para medir a desigualdade (vai de zero a 1; quanto maior ele é, maior é a desigualdade), indica uma redução progressiva da desigualdade desde 2002.



Fonte: Ipea.

Figura 1 - Índice de Gini - Brasil 2002-2007

Tabela 6 - Percentual de funções docentes do ensino fundamental (anos finais) e médio com licenciatura nas disciplinas que ministram - Brasil 2007

Disciplina	%	Disciplina	%	Disciplina	%
Língua Portuguesa	48,4	Química	33,8	Educação Física	48,8
Matemática	46,5	Ciências	38,7	História	43,9
Biologia	54,2	Língua Estrangeira	48,8	Geografia	39,4
Física	25,5	Artes	14,7		

Fonte: Inep/MEC.

Obs: Os percentuais se referem ao Brasil, exceto os estados de São Paulo e Paraná.

Note-se que, com exceção das funções docentes responsáveis pela disciplina de biologia, as funções docentes com licenciatura na disciplina que ministram não chegam a 50%, sendo os casos mais dramáticos os de Artes (14,7%), Física (25,5%) e Química (33,8%). Nessas condições, como se pode esperar a prática de um ensino de qualidade?

A educação superior

A educação superior vive um momento de muita incerteza e instabilidade, especialmente no tocante à graduação. A pós-graduação *stricto sensu* compõe uma estrutura mais definida e mais estável, mas, em alguma medi-

da, está também sofrendo os impactos desse mar revolto.

a) Graduação

A publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) representa um marco para a educação superior brasileira, que inaugura um período de características próprias e muito salientes, as quais podem ser sintetizadas nos seguintes processos: expansão-privatização-diversificação-mercantilização. Nas três tabelas que seguem aparecem os números das instituições, cursos e matrículas, com os percentuais de crescimento de 2006 em relação a 1996. Também se pode ver a evolução da educação superior pública e da educação superior privada.

Tabela 7 - Instituições de educação superior e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa - Brasil 1996 e 2006

Ano	Total	Δ %	Públicas	Δ %	Privadas	Δ %
1996	922	—	211	—	711	—
2006	2.270	146,2	248	17,5	2.022	184,4

Fonte: MEC/Inep/Deaes.

Tabela 8 - Cursos de graduação presencial e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa - Brasil 1996 e 2006

Ano	Total	Δ %	Públicos	Δ %	Privados	Δ %
1996	6.644	—	2.978	—	3.666	—
2006	22.101	232,6	6.549	119,9	15.552	324,2

Fonte: MEC/Inep/Deaes.

Tabela 9 - Matrículas da graduação presencial e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa - Brasil 1996 e 2006

Ano	Total	Δ %	Públicas	Δ %	Privadas	Δ %
1996	1.868.529	—	735.427	—	1.133.102	—
2006	4.676.646	150,3	1.209.304	64,4	3.467.342	206,0

Fonte: MEC/Inep/Deaes.

Em dez anos, o sistema de educação superior cresceu em índices espetaculares (146,2%, para IES; 232,6%, para cursos; 150,3%, para matrículas presenciais). O campo privado apresentou os resultados mais expressivos (184,4%, 324,2% e 206,0%).

Novas instituições apareceram em grande número, fundamentalmente, no campo privado. Segundo dados do Cadastro das Instituições e dos Cursos do Inep/MEC, das instituições ativas em 2006, apenas 29,3% foram credenciadas antes de 1996; as demais (70,7%) o foram depois da LDB. Dessas instituições jovens, mais de 80% ofereciam, em 2006, dez cursos ou menos – a maioria tinha até três cursos autorizados. Essa oferta é pequena se vista do ângulo individual de cada instituição, mas, no conjunto, representa uma oferta expressiva. É fato também que essas instituições novas forçaram as instituições antigas, sobretudo as que detinham a prerrogativa da autonomia, a se expandirem rapidamente, jogando muita lenha no fogo da oferta.

De 1996 a 2006, os cursos cresceram, como mostram as tabelas anteriores, 232,6% (324,2, se consideradas apenas as IES privadas). As matrículas, principal indicador da demanda, cresceram bem menos: 150,3% (206,0%, se consideradas apenas as IES privadas).

A expansão da educação superior operou em dois sentidos: para o lado, movimento pelo qual as IES incorporaram os setores médios que ainda não tinham acesso à educação superior, e para baixo, movimento pelo qual foram incorporados significativos contingentes das classes populares. Tanto um movimento quanto o outro implicaram a abertura de muitas vagas (em cursos distintos segundo os segmentos sociais que se queria incorporar) e, ao mesmo tempo e de modo especial, uma ampliação geográfica da malha institucional. Poucas cidades de médio porte ainda não têm, ao menos, uma instituição de educação superior. Mesmo algumas cidades de pequeno porte, de vinte mil habitan-

tes ou menos, já contam com uma faculdade funcionando no local.

Segundo dados do Cadastro das Instituições de Educação Superior (Inep/MEC), havia, no final de 2005, instituições de educação superior (ou, ao menos, um curso) instaladas em 1 620 municípios brasileiros, o que dá um percentual de 29,1% em relação à totalidade das sedes municipais (5 561). Os outros 3 941 municípios (70,9%) são, via de regra, pequenos (60,9% têm menos de dez mil habitantes; 26,2% têm entre dez mil e vinte mil; 8,0% têm entre vinte mil e trinta mil; apenas 4,9% têm mais de trinta mil habitantes) que não comportam a presença de uma IES, servindo-se, por isso, das instituições instaladas em municípios próximos.

Os poucos municípios que têm um expressivo contingente populacional e não contam com a presença da educação superior são caracterizados por uma generalizada pobreza e por baixos índices de escolaridade, fatores que desestimulam o empreendimento acadêmico privado em seu território. Isso, entretanto, é válido para a modalidade presencial de educação superior, mas não o é para a modalidade a distância. Recentemente, a EAD criou pólos também nesses redutos populacionais de menor expressão, oferecendo, especialmente, cursos de pedagogia e administração. Infelizmente, não temos ainda dados confiáveis sobre a localização dos pólos de EAD em solo brasileiro para que se possa traçar um quadro mais objetivo.

Com a oferta de um número de vagas sempre crescente, a iniciativa privada possibilitou o ingresso nos bancos escolares superiores a um expressivo contingente de candidatos que, tradicionalmente, eram eliminados pelos concorridos vestibulares ou que, em função do trabalho ou do isolamento geográfico, nem cogitavam frequentar cursos superiores. Esse novo personagem da academia é, geralmente, oriundo das classes populares e sua presença é percebida, de modo especial, nos cursos oferecidos no turno da noite, sinalizando que, via de regra, esse aluno trabalha durante o dia.

O Censo da Educação Superior de 2006 detectou que 60,9% dos alunos dos cursos superiores presenciais estudam à noite. Se considerarmos apenas a rede privada, esse percentual sobe para 69,2%. A presença do aluno oriundo das classes populares é sentida, ainda, na tesouraria das instituições como inadimplente, ou, nos setores de atendimento ao estudante, como destinatário de alguma forma de bolsa de estudo ou de crédito educativo. Isso mostra que a expansão futura da educação privada será movimentada, mais do que foi até o momento, por uma guerra de preços.

A expansão privada e mercantilizada exigiu o aparecimento de outro fenômeno: a diversificação. Esse processo tem forma complexa pelo espectro dos modelos institucionais com suas universidades (centralizadas ou *multicampi*), centros universitários, faculdades integradas, faculdades,

institutos superiores de educação, faculdades de tecnologias e centros de educação tecnológica. Várias dessas instituições credenciaram-se também para a oferta de EAD.

No que se refere às figuras institucionais, é importante observar o movimento que as entidades mantenedoras estão fazendo no sentido de romper uma tradicional fronteira estabelecida pela legislação quanto à abrangência de cada instituição. As mantidas (as instituições educacionais propriamente ditas) não podem ultrapassar os limites geográficos do respectivo estado, mas as mantenedoras podem, pois, nesse particular, há um vácuo normativo no Brasil. O que resulta desse movimento é a montagem de grandes redes institucionais, especialmente pela compra de instituições já criadas e credenciadas, cobrindo todo o território nacional e, via EAD, podendo, inclusive, operar no exterior e do exterior. A tendência dessas redes é abrir o capital para o mercado de ações e incorporar, sempre que possível, capital estrangeiro.

A diversificação se faz sentir, com especial impacto, na montagem dos cursos superiores oferecidos à população. Esposando argumentos da moda de que a condição do homem contemporâneo é instável e submetida a um processo de mudança cada vez mais veloz e que, portanto, a formação intelectual e profissional tem de ser muito versátil e maleável, as instituições privadas foram extremamente criativas na montagem de seus cursos. O objetivo real, entretanto, não é o de satisfazer uma suposta condição pós-

moderna, mas o de tornar os cursos mais baratos e mais atrativos, posicionando melhor a instituição (unidade de negócio) no concorrido mercado educacional. Foi a LDB quem abriu o campo educacional a novas (e novidadeiras) experiências. A legislação posterior carregou nas mesmas tintas. Os currículos foram flexibilizados por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais e as IES puderam montar cursos de graduação em formatos diferenciados: bacharelados, licenciatura e tecnológicos, cada qual com infinitas variantes internas, seja em termos de conteúdo, seja de duração ou de metodologia.

Em relação aos cursos tecnológicos, a criatividade foi tanta que obrigou a Secretaria de Educação Tecnológica a organizar, recentemente, um Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia. A modalidade dos cursos sequenciais, criada pela LDB, também foi explorada, mas sem muito entusiasmo (em 2006, os cursos sequenciais de formação específica matricularam apenas 52 927 alunos, e os de complementação de estudos, apenas 5 760).

Não foi, entretanto, o que ocorreu com os cursos oferecidos na modalidade a distância. A EAD, a partir de 2002, entrou como parte integrante das estratégias de conquista de mercado assumidas pela iniciativa privada (em 2006, a EAD matriculou 207 206 alunos). Em pedagogia e administração, a voracidade da EAD está solapando as bases da formação presencial (pelo menos, no sul do Brasil),

não se sabe ainda sob que justificativa acadêmica. O motivo é, evidentemente, mercantil.

A diversificação é, sem dúvida, a grande estratégia encontrada pela iniciativa privada para ampliar o mercado educacional em direção às classes populares. Cursos breves, mais afinados com as oportunidades reais de trabalho e mais baratos, são a mercadoria oferecida; no caso da EAD, são cursos que ocupem a menor parte possível do tempo das pessoas e minimizem os custos com deslocamento e hospedagem. Isso, porém, não significa que a educação superior privada tenha possibilidades de expansão infinitas. O índice de crescimento anual das matrículas privadas, que chegou

a ser de 17,5% de 1999 a 2000, foi decaindo progressivamente, até chegar a 6,3% de 2005 para 2006.

Mais vagas, até aqui, significaram, principalmente, mais matrículas; de ora em diante, mais vagas significarão, principalmente, maior ociosidade. Essa ociosidade está sendo gerada tanto pelo elevado índice de evasão (em torno de 40% dos alunos que ingressam na graduação não chegam a receber o diploma) quanto pela reduzida demanda em face da generosa oferta. A relação entre as vagas oferecidas na graduação presencial e os candidatos inscritos vem diminuindo ano a ano para a rede privada, como se pode observar na Tabela 9.

Tabela 10 - Relação candidato/vaga - Brasil 1996-2006

IES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Privada	2,6	2,6	2,2	2,2	1,9	1,8	1,6	1,5	1,3	1,3	1,2

Fonte: MEC/Inep/Deaes.

A relação candidato vaga não é tão importante quanto a relação vaga/ingresso, pois aqui se pode observar o índice de ociosidade com que tra-

balham as instituições. A Tabela 10 apresenta a evolução percentual das vagas ociosas na educação superior privada de 1996 a 2006.

Tabela 11 - Evolução do percentual de vagas ociosas na IES privadas - Brasil 1996-2006

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ociosidade	22,9	22,4	21,6	23,0	31,5	31,2	37,4	42,2	49,5	47,8	49,9

Fonte: MEC/Inep/Deaes.

A oferta é de tal ordem ousada que, a partir de 2003, o número de vagas disponibilizado na educação superior supera o número de concluintes do ensino médio do ano anterior: em 2002, concluíram o ensino médio 1 884 874

alunos; por sua vez, as instituições de educação superior ofereceram, no ano seguinte, 2 002 683 vagas nos cursos de graduação presencial (relação de 0,9/1). Em 2003, o ensino médio formou 1 851 834 alunos; as instituições

de educação superior ofereceram, no ano seguinte, 2 320 421 vagas (relação de 0,8/1). Em 2004, o ensino médio formou 1 997 088 alunos; as instituições de educação superior ofereceram, no ano seguinte, 2 435 987 vagas (relação de 0,8/1). Em 2005, o ensino médio formou 1 858 615 alunos; as instituições de educação superior ofereceram, no ano seguinte, 2 629 598 vagas (relação de 0,7/1). É claro que a educação superior não conta apenas com os candidatos que se formam no ano anterior no ensino médio, pois incorpora sempre um significativo número de pessoas que concluíram o ensino médio em outros tempos, os que trancaram seus cursos superiores e os que buscam um segundo ou um terceiro curso de graduação. Apesar disso, é incontornável o fato de existir uma incongruência progressiva entre oferta e demanda.

Provavelmente, as instituições privadas esgotaram todas as alternativas para expandir os seus negócios. O que já está ocorrendo é uma disputa entre elas pelos mesmos alunos, processo que acabará por abalar a estrutura universitária tradicional do Brasil, composta especialmente por universidades confessionais e comunitárias. Essas instituições criaram uma estrutura semelhante às instituições públicas (onerosa, pois a qualidade é cara) e isso, no novo cenário, está inviabilizando, financeiramente, muitos de seus projetos.

A legislação brasileira cria uma base de concorrência desleal no campo privado, pois as exigências de pesquisa, titulação e contratação em tempo integral feitas às universidades são

muito mais onerosas do que as feitas aos centros universitários e, principalmente, às faculdades. O próprio ProUni (Programa Universidade para Todos) acabou jogando a sua cartada em favor das instituições mercantis ao estender a estas a possibilidade de não recolherem determinados tributos em troca da oferta de certo número de bolsas de estudo, prerrogativa que era dada, até o momento, apenas às instituições sem fins lucrativos.

A expansão da educação superior foi, certamente, o fenômeno positivo do período pós-LDB, mas, junto, trouxe os demais fenômenos mencionados acima: privatização, mercantilização e diversificação. Estes últimos fenômenos são responsáveis pela dispersão dos objetivos educacionais (já não se pode dizer que a educação superior está articulada com os grandes objetivos constituintes da nação brasileira) e, em grande parte, pela desqualificação da formação escolar. A eles também deveremos atribuir a responsabilidade pelo desmonte da estrutura universitária brasileira de caráter comunitário, se, como os indicadores sinalizam, isso vier, de fato, a acontecer.

b) Pós-graduação *lato sensu*

Trata-se de uma modalidade de estudo, em grande medida, indefinida, ocupando um lugar bastante impreciso no sistema educacional brasileiro. Não se trata de um grau de formação, mas de uma especialização que é adicionada à graduação e, por isso, não confere diploma, mas apenas certificado. Sua regulamentação se limita quase que exclusivamente a sete arti-

gos da resolução nº 01/2001 da CES/CNE (Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação) e diz respeito ao critério de ingresso (diploma de curso superior), à composição do corpo docente (mínimo de 50% de professores com título de mestre ou doutor), à duração mínima do curso (360h) e algumas exigências em relação ao certificado e seu registro. O restante corre por conta das instituições que oferecem o curso. O Ministério de Educação não tem nenhum mecanismo de controle e de avaliação dessa modalidade de ensino, deixando para as instâncias internas de cada instituição definir a área de concentração, o currículo, horário, metodologia, forma de ingresso, registro, certificação, critérios de qualidade, etc.

Por causa dessa caracterização, a pós-graduação *lato sensu* tornou-se uma alternativa (menor, mas não sem importância) para as instituições obterem um lastro adicional de financiamento para as suas atividades. Nesse campo e com esse objetivo não atuam apenas as instituições privadas, mas também a maioria das públicas, que, por intermédio de fundações criadas em seu entorno, vendem, entre outros serviços, um bom número de cursos de especialização. O Cadastro *Lato Sensu* do Inep revelou que, em 2005, estavam em funcionamento no Brasil 15 875 cursos de pós-graduação *lato sensu*, dos quais aproximadamente 76% eram ofertados por instituições privadas e 24%, por instituições públicas. Cerca de 80% desses cursos se concentravam em três áreas: ciências sociais aplicadas, ciências humanas

e ciências da saúde. No todo, 343 569 alunos estavam matriculados nesses cursos em 2005.

A falta de dados numa perspectiva histórica torna difícil prever o futuro da pós-graduação *lato sensu*; de qualquer forma, pelas manifestações que surgem de muitos lugares, pode-se assegurar que o nível de insatisfação em relação à qualidade é elevado. Isso se mostra, inclusive, nas reivindicações dirigidas ao Ministério da Educação em favor de uma regulamentação mais precisa e muito mais rígida. Quem mais pressiona o Ministério da Educação são os sistemas estaduais e municipais de educação, que, em outros tempos, estabeleceram o certificado de especialização como critério para a ascensão no plano de carreira do magistério da educação básica e se encontram, agora, com dificuldades para aceitar determinados certificados sem garantias mínimas de que representam uma qualificação real.

a) Pós-graduação *stricto sensu*

A Capes, desde a sua criação, em 1951, organizou e conduziu, de forma muito controlada, a pós-graduação no Brasil. O nível de exigência posto sobre os programas levou a que surgissem e se consolidassem apenas em instituições sólidas e academicamente bem aparelhadas. Por isso, pôde manter o controle sobre o sistema e orientar a sua expansão, garantindo a qualidade. Na tabela a seguir aparecem os números dos cursos e dos alunos da pós-graduação *stricto sensu* referentes aos anos 1996 (ano da aprovação da LDB), 2000, 2004, 2006 e 2007.

Tabela 12 – Cursos e alunos de pós-graduação - Brasil 1996-2000-2004

Ano	Mestrado		Doutorado		Profissional		Total	
	Cursos	Alunos	Cursos	Alunos	Cursos	Alunos	Cursos	Alunos
1996	1.186	45.622	629	22.198	–	–	1.815	67.820
2000	1.453	61.735	821	33.004	37	1.879	2.311	96.618
2004	1.792	68.322	1.055	39.146	119	5.470	2.966	112.938
2006	2.071	79.111	1.185	46.572	157	6.798	3.413	132.481
2007	2.189	84.358	1.245	49.668	184	7.638	3.618	141.664

Fonte: Capes.

A pós-graduação *stricto sensu*, como se trata de uma operação complexa e de alto custo monetário, não é um campo no qual as instituições privadas investem com muito entusiasmo, pois a perspectiva de retorno financeiro é, geralmente, baixa (quando não nula). Por isso, diferentemente do que aconteceu com a graduação, a maior parte dos programas de pós-graduação é predominantemente pública, a não ser no bloco dos programas profissionais. Com efeito, em 2007 79,5% dos programas eram mantidos por instituições públicas. Dos programas que ofereciam apenas cursos de mestrado, o percentual das públicas era um pouco mais modesto (72,1%), mas, nos programas que ofereciam apenas doutorado, as instituições públicas apresentavam um percentual de 100,0%. Também nos programas que ofereciam mestrado e doutorado a vantagem das instituições públicas era enorme (89,0%).

A vantagem das públicas é pequena apenas na oferta de programas profissionais (53,3%), e a explicação para isso é evidente: os cursos profissionais, sendo de natureza técnica/prática, não exigem dissertação final

(trabalho oriundo de pesquisa acadêmica); por isso requerem gastos menores com orientação e pesquisa.

O controle da Capes e a exigência de investimento elevado determinaram que o crescimento da pós-graduação fosse muito mais modesto do que as várias modalidades da graduação: de 1996 a 2006, o crescimento dos cursos *stricto sensu* foi de 88,0% e o dos alunos, de 95,3%; no mesmo período, o crescimento dos cursos de graduação presenciais foi de 232,6% e o dos alunos, de 150,3%.

Em termos de pós-graduação, o Brasil tem, para além do doutorado, dois títulos que não chegam a constituir graus de formação acadêmica: o pós-doutorado e a livre-docência. O pós-doutorado é uma modalidade de aprofundamento científico com duração variável, hoje bastante incentivada no âmbito dos programas de pós-graduação do Brasil. Não há dados sobre o número de alunos realizando esta modalidade de estudo, mas o Cadastro Nacional de Docentes do Inep (2005) informa que há, atuando nas instituições de educação superior, 2 031 professores com este nível de formação. É um pequeno número quando

comparado com os 230 784 docentes e, mesmo, quando comparado com os 48 316 doutores existentes no Brasil, porém é possível prever-lhe um aumento substancial no curto prazo pelo motivo já apontado.

Quanto à livre-docência, trata-se de uma etapa de formação estimulada apenas por algumas instituições públicas, sobretudo as estaduais de São Paulo. Por isso, os profissionais portadores desse nível de formação estão concentrados nestas instituições. O Cadastro Nacional de Docentes (2005) encontrou 2 029 livre-docentes atuando no Brasil; desses, 1 885 estão na região Sudeste, com 1 753 em Paulo.

Conclusão

Os dois temas que estão concentrando as atenções na educação brasileira são: expansão (para educação infantil, ensino médio e educação superior) e qualidade (para todos os graus de formação). A expansão da educação infantil e do ensino médio está sendo ancorada, especialmente, pelo Fundeb e, por isso, nesse campo se pode esperar um significativo progresso. Quanto à qualidade, é um assunto que estará na agenda ainda por muito tempo, mas é certo que não será resolvido sem que sejam enfrentados com vigor os desafios da formação de professores, sua remuneração e suas condições de trabalho escolar (escolas adequadas e bem equipadas).

De maneira geral, pode-se dizer que a educação básica está distante

da ciência, o que torna muito penosa a tarefa de mobilizar as crianças, adolescentes e jovens em favor da escola e do conhecimento. É decisivo para o sucesso escolar que os professores e alunos se envolvam na aventura de conhecer e dominar os processos complexos da cultura e da ciência.

Quanto à expansão da educação superior, é certo que não poderá mais ser sustentada pela iniciativa privada sem ocasionar graves riscos à qualidade. Qualidade é cara e será cada vez menos considerada na guerra dos preços que se estabeleceu no mercado educacional brasileiro. Há cursos já bastante debilitados e descaracterizados e outros que foram abandonados por não oferecerem atratividade mercadológica. Felizmente, o poder público voltou a investir na educação superior, mas as vagas públicas não crescerão, no curto e médio prazos, em taxas compatíveis com as necessidades do país.

O Estado deverá, portanto, contar com a parceria da sociedade civil, mas a escolha desses parceiros deverá ser mais criteriosa do que foi até o momento. Para serviços essenciais, instituições com fins lucrativos, por princípio, não são as melhores parceiras do poder público. No campo educacional, em específico, o Brasil pode contar com estruturas comunitárias, já testadas por uma longa tradição acadêmica; é preciso redescobri-las, impulsioná-las e apoiá-las.

Brazilian education: overview and main challenges

This paper presents, basically, the structure of Brazilian education as it is defined by the Constitution and the *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, (Law of Guidelines and Basis for National Education) including data about enrollment at all levels and modalities of education. A synthesis of the main problems related to each level is also provided, and the Government's main policies to solve them are discussed, and criticized, whenever needed.

Key words: Educational policies. Brazilian education. Structure and functioning of education.