





## VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: AVANÇOS E DESAFIOS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Paulo Roberto Corbucci\*  
Ângela Barreto\*\*  
Jorge Abrahão de Castro\*\*\*  
José Valente Chaves\*\*\*\*  
Ana Luiza Codes\*\*\*\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

O presente capítulo é composto de seis seções, incluindo esta Apresentação. Na segunda seção contextualiza-se o momento em que a Constituinte foi instalada, sob a ótica jurídico-legal e da situação educacional da população brasileira. A terceira seção sintetiza os principais pontos de disputas e embates acerca da educação no processo constituinte. Os desdobramentos legais, sobretudo no que se referem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), são objeto de análise da quarta seção. Em seguida, são analisados de forma mais pormenorizada, na quinta seção, os avanços, os limites e os desafios da educação brasileira nas duas décadas subsequentes à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Esta seção é composta de três subseções. A primeira, dedicada à educação básica, subdivide-se em cinco partes: *i*) afirmação do direito à educação de qualidade; *ii*) organização e gestão; *iii*) formação e valorização do magistério; *iv*) financiamento; e *v*) evolução dos indicadores educacionais. A segunda subseção da seção quinta trata da educação superior tendo como objetos de análise: *i*) financiamento e ampliação do acesso; *ii*) monitoramento e avaliação da qualidade; e *iii*) assim como foi feito em relação à educação básica, esta subseção também é finalizada com a análise de alguns indicadores de frequência neste nível de ensino. Na terceira subseção, são analisados os gastos públicos com educação, no período 1995-2005, segundo as esferas de governo e subáreas de ensino. Por fim, na sexta seção são apresentadas conclusões preliminares a respeito da evolução da situação educacional no Brasil, ao longo das últimas duas décadas, assim como dos principais desafios que se colocam para a sociedade brasileira no presente.

---

\* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

\*\* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea e Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD).

\*\*\* Diretor de Estudos Sociais e Políticas Sociais do Ipea.

\*\*\*\* Técnico de Desenvolvimento e Administração do Ipea.

\*\*\*\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

## 2 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA AO FIM DA DÉCADA DE 1980

### 2.1 O marco jurídico-legal

A CF/67, emendada em 1969, então vigente à época da Constituinte instalada em 1987 era expressão do período de exceção, sob regime militar, vivido pela sociedade brasileira entre 1964-1985. Além dos dispositivos constitucionais ali contidos, duas leis maiores regiam a área de educação àquele momento: Lei nº 5.540/1968, referente ao ensino superior, e Lei nº 5.692/1971, sobre diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo graus – atualmente ensino fundamental e médio.

O ensino de primeiro grau, composto de oito séries, era obrigatório na faixa etária dos 7 aos 14 anos e gratuito nos estabelecimentos oficiais. Para cumprimento do preceito constitucional da obrigatoriedade do primeiro grau, determinava a Constituição vigente que pais ou responsáveis e empregadores deveriam responder solidariamente com o poder público. A responsabilidade das empresas para com o ensino de primeiro grau ocorria pela contribuição do salário educação ou pela oferta gratuita deste nível de ensino para seus empregados e filhos de 7 a 14 anos. Os proprietários rurais deviam propiciar instalação e funcionamento de escolas gratuitas em suas propriedades ou facilitar a frequência dos empregados e dependentes à escola mais próxima.

O ensino de segundo grau e superior também era gratuito nos estabelecimentos oficiais, mas a Constituição de 1967 assegurava gratuidade apenas aos alunos que evidenciassem insuficiência de recursos e comprovassem aproveitamento nos estudos. Estabelecia que a concessão de bolsas de estudo deveria substituir gradualmente a gratuidade nestes níveis de ensino e, no caso do ensino superior, ficaria sujeita à restituição. O de segundo grau, sem caráter obrigatório, compreendia de três a quatro séries. O ensino superior, por sua vez, deveria voltar-se à pesquisa, ao desenvolvimento das ciências, letras e artes, assim como à formação de profissionais de nível universitário.

Em virtude do ensino superior não ter caráter obrigatório, a responsabilidade pela oferta era atribuída tanto ao poder público quanto ao setor privado. No intuito de conter a crescente onda de protestos e reivindicações do movimento estudantil, assim como fazer frente às demandas por maior autonomia universitária, o Poder Executivo constituiu grupo de trabalho, com atribuição de elaborar projeto de lei com vista a promover reforma do ensino superior. Desse modo, foi sancionada em 1968 a Lei nº 5.540, que ficou conhecida como reforma universitária.

Além de reiterar a liberdade de ensino à iniciativa privada, respeitadas as disposições legais, a CF/67 havia introduzido a possibilidade de os poderes públicos concederem amparo técnico e financeiro ao setor privado, inclusive sob modalidade de concessão de bolsas de estudo. Ou seja, o texto constitucional de 1967 deu margem ao setor privado de beneficiar-se de recursos públicos para manutenção e funcionamento.

A Lei nº 5.692/1971, também elaborada por grupo de trabalho criado pelo Poder Executivo, determinava que o ensino de primeiro grau fosse constituído de oito séries e o de segundo grau, de três a quatro séries. De caráter predominantemente instrumental, havia dado ênfase ao objetivo de qualificação para o trabalho no primeiro e segundo graus. Esta devia ser concretizada no currículo, compreendendo uma parte de educação geral e outra de formação especial. No ensino de primeiro grau, a parte de educação geral seria exclusiva nas séries iniciais e seria predominante, porém não exclusiva, nas séries finais. Estas últimas incluíam parte de formação especial, cujo objetivo seria sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho. No segundo grau predominaria a parte de formação especial, com objetivo de habilitação profissional. Estes dispositivos encontraram resistências por parte das escolas e dos educadores, tendo sido alterados pela Lei nº 7.044/1982, que substituiu a qualificação pela preparação para o trabalho no ensino de segundo grau. O curso normal, destinado à formação de professores do ensino de primeiro grau, com a Lei nº 5.692/1971, passou a ser uma das habilitações do ensino de segundo grau, provocando desestruturação e perda de identidade da escola normal até então existente.<sup>1</sup>

## 2.2 A situação educacional à luz dos indicadores<sup>2</sup>

Transcorridos mais de 20 anos desde a promulgação da CF/67, a partir da qual ficou estabelecida obrigatoriedade do ensino à faixa etária de 7 a 14 anos, a escolaridade média da população brasileira de 15 anos ou mais era de apenas 5,1 anos de estudos, ou seja, bastante aquém do mínimo de oito anos de estudos estabelecido constitucionalmente e referendado pela LDB, de 1971. Pouco mais de um terço dos brasileiros (37,5%) que tinham idade para ter cumprido as quatro séries iniciais haviam atingido este nível de escolaridade, 20% nem sequer possuíam um ano de estudo. No meio rural, a escolaridade média era inferior a 2,5 anos. O Brasil era, portanto, um país subescolarizado apesar da rápida, porém, desigual expansão das oportunidades educativas nos decênios anteriores, em quadro de acelerado crescimento demográfico (GUSSO, 1990).

O analfabetismo reduzia-se lentamente, apesar das iniciativas de campanhas como o mobral, nos anos de 1970. Em 1988, quase um quinto da população de 15 anos ou mais era constituída de analfabetos. Na zona rural, a taxa alcançava 37% e na região Nordeste, índice semelhante era registrado. Pesava o contingente da população adulta, que não contara com oportunidades de escolarização, mas também era elevada a taxa entre jovens de 15 a 24 anos (10%).

---

1. Esse aspecto será analisado com mais profundidade na seção que trata do magistério da educação básica.

2. As fontes dos dados aqui apresentados são: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Censo Escolar e da Educação Superior, realizados pelo Ministério da Educação (MEC).

Da população de 7 a 14 anos, 80% frequentavam o ensino fundamental – então denominado primeiro grau. A parcela desta população que se encontrava fora da escola perfazia cerca de 5 milhões de crianças e adolescentes. Na região Nordeste, a taxa de frequência era 14 pontos percentuais (p.p.) menor que a do Sudeste, enquanto na zona rural a exclusão do acesso a este nível de ensino atingia um terço de sua população. Entre os fatores que contribuíam para configuração deste quadro educacional, cita-se ausência de oferta, em muitas escolas, de todas as oito séries que compunham a escolarização obrigatória, especialmente naquelas localizadas na área rural.

Dos jovens de 15 a 17 anos, faixa etária própria ao ensino médio – então segundo grau –, apenas 15% cursavam este nível de ensino. Apesar de as diferenças regionais serem acentuadas, mesmo no Sudeste, que ostentava a maior taxa, somente um quinto dos jovens desta faixa etária cursavam o ensino médio. Esta situação era decorrente, principalmente, dos graves problemas de fluxo escolar, que acarretavam retenção dos alunos no ensino fundamental, especialmente nas primeiras séries. No limite, as sucessivas reprovações redundavam em abandono definitivo da escola.

O acesso ao ensino superior estava, em 1988, restrito a 5% da população de 18 a 24 anos. No Nordeste, o percentual era apenas 2,7%. Esta taxa líquida era muito inferior à taxa de escolarização nesta faixa etária, uma vez que parte significativa desta ainda frequentava os níveis de ensino precedentes. Após rápida expansão ocorrida nos anos de 1970, quando as matrículas em cursos de graduação ampliaram-se de 425 mil naquele ano para 1,38 milhão em 1980, foi medíocre o crescimento ocorrido na década subsequente que, em grande medida, foi devido ao insuficiente dinamismo da economia naquele período. Em 1990, o total de matrículas era apenas 1,54 milhão, o que correspondia a aumento de apenas 12% sobre o contingente de matriculados em 1980.

Portanto, encontravam-se matriculados no ensino regular, em 1988, aproximadamente 36 milhões de estudantes, sendo 27,6 milhões no ensino fundamental. O ensino de segundo grau compreendia 3,5 milhões de estudantes e a pré-escola outros 3,4 milhões. No ensino superior havia 1,5 milhão de graduandos. A oferta pública era maior em todos os níveis, com exceção do ensino superior, em que perfazia 38,9%. Representava 87,6% no ensino fundamental e pouco mais de 69% na educação pré-escolar e no segundo grau. A presença dos municípios era cada vez maior na educação pré-escolar (41,9%) e no ensino fundamental (29,9%). Ainda assim, era expressiva a dimensão da rede de ensino privada, da ordem de 6,4 milhões de alunos, dos quais 3,4 milhões somente no ensino fundamental.

Era significativa a incidência de professores não habilitados, assim como eram baixas as remunerações percebidas pela categoria. No ensino de primeiro grau, estas perfaziam em média US\$ 193,00 mensais, em 1987, mostrando-se inferiores a outras categorias ocupacionais também predominantemente femininas, como caixa (US\$ 232,00) e secretária (US\$ 264,00), a despeito de os professores terem maior grau de escolaridade que o apresentado por estas categorias profissionais (BARRETO, 1991b).

O quadro de professores do ensino de primeiro grau era majoritariamente composto por aqueles com formação em nível médio (48,2%), ao passo que os habilitados com diploma de nível superior correspondiam a apenas 38,8% do total. Ainda que em menor proporção, 13% dos professores tinham no máximo escolaridade de primeiro grau, sendo que metade deles nem sequer tinham completado este nível de formação.

É sob esse quadro de grandes desigualdades na situação educacional da população e carência na oferta escolar que se encontrava o país quando se instalou a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1987.

### 3 A EDUCAÇÃO NO PROCESSO CONSTITUINTE

A Constituinte de 1987-1988 foi instalada em momento de abertura política e grande anseio pelo retorno à normalidade jurídico-institucional, em virtude das duas décadas de autoritarismo findadas em 1985.

Os maiores embates na Constituinte, no campo da educação, emergiram em razão dos interesses divergentes entre o setor do ensino privado e os defensores da escola pública. O principal conflito dizia respeito à destinação dos recursos públicos: se deveriam ser exclusivos para o ensino público ou se poderiam financiar escolas privadas (PINHEIRO, 1996).

Na defesa de que os recursos públicos deveriam restringir-se a financiar o ensino público, estavam várias entidades que congregavam: professores, pesquisadores, especialistas da educação e estudantes universitários, as quais constituíram o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito.<sup>3</sup> Na oposição, encontrava-se o setor privado, em segmento leigo ou confessional, empresarial ou comunitário.

O Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito compunha-se de 15 entidades com representatividade nacional.<sup>4</sup> Dos vários debates realizados neste fórum, resultou um documento com os seguintes princípios gerais:

(...) a defesa do ensino público laico e gratuito em todos os níveis, sem nenhum tipo de discriminação econômica, política ou religiosa; a democratização do acesso, permanência e gestão da educação; a qualidade do ensino; e o pluralismo de escolas públicas e particulares (PINHEIRO, 1996).

3. Este era o nome com o qual foi lançado em abril de 1987, em Brasília, por intermédio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita. Posteriormente, passou a ser denominado Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP).

4. Entre as quais: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (Anpae), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

Pelo setor privado, as entidades que mais atuaram foram: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), representando especialmente os interesses das instituições leigas empresariais; Associação de Educação Católica do Brasil (AEC); Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), que defendiam interesses do setor privado confessional; e a Campanha Nacional das Escolas da Comunidade (CNEC), que representava as não empresariais. Estas entidades não organizaram um fórum único, porém, apesar de algumas divergências internas, uniram-se para lutar por pontos de interesses comuns, como liberdade de ensino e apoio do poder público para iniciativas na área da educação (CARDOSO, 1989; NEVES, 1991; PINHEIRO, 1991; SILVA, 2008).

Além do embate em torno da destinação dos recursos públicos, outras disputas marcaram o processo constituinte no campo da educação. Ainda que não assumissem centralidade, questões como a formação e a valorização do magistério também entraram nas pautas de discussões.

O trabalho da Constituinte organizou-se em quatro etapas. Na primeira etapa, as questões eram debatidas em *subcomissões*, que preparavam os anteprojetos iniciais das diversas áreas. Na segunda, constituíam-se *comissões temáticas*, que também elaboravam anteprojetos e votavam nas matérias discutidas nas subcomissões. Em seguida, passava-se à *comissão de sistematização*, incumbida de compatibilizar os trabalhos aprovados na etapa anterior e organizar o projeto de constituição, a ser encaminhado à última fase da Constituinte, o Plenário, que foi dividido em dois turnos.

No primeiro momento elaboração da proposta da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, que tinha como relator o senador João Calmon, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, as sessões eram abertas ao público e estiveram presentes estudantes, professores, educadores, proprietários e dirigentes de escolas particulares. Em seguida, vieram as audiências públicas para as quais foram convidados representantes dos diferentes segmentos, como: entidades de professores, pesquisadores, reitores, estudantes, proprietários e dirigentes de escolas privadas empresariais e não empresariais. O primeiro anteprojeto apresentado pelo relator foi questionado por ter acolhido predominantemente reivindicações das entidades do setor privado, motivando a apresentação de substitutivo, este aprovado, que incluía reivindicações dos defensores da escola pública.

No que tange ao magistério, o anteprojeto aprovado não chegou a enunciar princípios relativos à formação docente, apenas sugeriu a oferta de cursos em nível médio para formação de professores de pré-escola e ensino fundamental. Quanto à valorização destes profissionais, uma série de garantias foram propostas, tais como: estruturação de carreira nacional; padrões adequados de remuneração; provimento dos cargos iniciais e finais de carreira, no ensino oficial, mediante concurso público de provas e títulos; entre outras (SILVA, 2008).

Em seguida, na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Comissão Temática nº 8) os projetos das três subcomissões que a compunham deveriam ser analisados e um novo anteprojeto seria aprovado. No entanto, dois anteprojetos foram apresentados pelo relator, deputado Artur da Távola, também do PMDB, tendo sido ambos derrotados. Nesta etapa do processo constituinte, não houve avanços significativos acerca do tratamento da questão do magistério. Os princípios relativos à valorização destes profissionais foram mantidos iguais àqueles aprovados em fase anterior, a não ser por algumas melhorias na sua redação, e as referências sobre a formação dos docentes continuaram sem tratamento.

Na etapa seguinte, da Comissão de Sistematização, o relator, deputado Bernardo Cabral do PMDB, deparou-se com a tarefa de compatibilizar o que vinha das oito comissões temáticas, cujas posições eram contraditórias. Ouvindo os relatores e adaptando os projetos que havia recebido, elaborou seu projeto, o que tornou mais evidente as diferentes visões das forças políticas na Constituinte. Os impasses e as insatisfações, especialmente do centro e da direita, assim como do Poder Executivo, motivaram a formação do grupo denominado Centro Democrático, o *Centrão*. Dois substitutivos foram então apresentados, e, apesar da crise, a comissão conseguiu votar projeto de constituição no fim de 1987.

Quanto à educação, os dispositivos não apresentavam alterações significativas em relação ao que havia sido aprovado na Subcomissão de Educação, exceto que a destinação dos recursos públicos incluía também a transferência para instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais. Na votação em novembro de 1987, três das sete emendas apresentadas tratavam da destinação de recursos públicos: Florestan Fernandes, Partido dos Trabalhadores (PT), que propunha novamente exclusividade para as escolas públicas; Mozarildo Cavalcanti, Partido da Frente Liberal (PFL), que defendia a retirada das expressões *comunitárias, filantrópicas e confessionais*; e Victor Faccioni, Partido Democrático Social (PDS), determinava que os recursos públicos fossem destinados também a bolsas de estudo ou a entidades de ensino. Nenhuma das três emendas foi aprovada, passando o texto quase inalterado para votação no Plenário da Constituinte.

Na etapa final, votação no Plenário, após aprovada modificação no regimento defendido pelo Centrão, segundo a qual emendas com mais de 280 assinaturas poderiam alterar títulos inteiros, capítulos ou artigos, aquela composição apresentou outro projeto de constituição, o qual foi confrontado com a Comissão de Sistematização. Na seção sobre educação, cultura e esportes, acordos entre os setores conflitantes resultaram na Emenda nº 2.044, de 18 de maio de 1988, apelidada de *Emendão*, que assegurava gratuidade em todos os níveis de ensino público e possibilidade de bolsas de estudo para escola privada, quando não houvesse vagas

na escola pública na localidade de residência do aluno. Nas votações de primeiro e segundo turnos, o texto foi pouco modificado, com retirada de emendas para que o acordo fosse mantido. No que se refere à questão do magistério, o texto constitucional veio assegurar apenas planos de carreira e piso salarial profissional para o magistério oficial.

Diante de todas as disputas que se desenrolaram durante vários meses, o texto aprovado para a Constituição acabou refletindo o resultado da negociação possível entre atores de interesses tão divergentes. Nem todas as propostas dos defensores da escola pública prosperaram, uma vez que contrariavam interesses dos setores privados e de políticos (MONLEVADE, 2000). Ainda assim, algumas posições progressistas de valorização da escola e do magistério público acabaram por permanecer no texto da CF/88, notadamente o estabelecimento da gratuidade do ensino público em todos os níveis e a definição da destinação de recursos para a educação. Este último aspecto havia sido alvo de longa tramitação no Congresso Nacional nos anos anteriores à Constituinte, sendo que a solução adveio com aprovação da Emenda Calmon/1983,<sup>5</sup> que restabeleceu vinculação de impostos federais para o setor educacional. Com o texto constitucional de 1988, ampliou-se alíquota a ser aplicada, passando de 13% para 18%. As conquistas progressistas deram-se graças aos esforços dos atores ligados ao Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, à atuação de alguns constituintes dedicados à causa e à conjuntura de redemocratização preponderante na sociedade e no Congresso Nacional.

No texto que resultou desse longo processo constituinte, a educação é tema da seção I do capítulo III (da Educação, da Cultura e do Desporto), a qual é composta pelos Arts. 205 a 214. Os Arts. 212 e 213 são também objeto das disposições constitucionais transitórias, Arts. 60 e 61.

Esses artigos tratam das finalidades da educação, Art. 205; dos princípios, Arts. 206 e 207; do dever do Estado e das garantias, Art. 208; das condições impostas ao ensino privado, Art. 209; dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, Art. 210; da organização dos sistemas de ensino, Art. 211; da vinculação de impostos à educação, Art. 212; da destinação de recursos públicos a escolas públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, Art. 213; e do Plano Nacional de Educação (PNE) que deveria ser estabelecido pela Lei, conforme o Art. 214.

Além da seção própria, a educação é mencionada nos artigos sobre os direitos dos cidadãos, Art. 6º e naqueles sobre organização do Estado e as atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios especificamente, Arts. 22, 23, 24 e 30.

---

5. A regulamentação da emenda só ocorreu por meio da Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, tendo sido implantada efetivamente no exercício financeiro de 1986.

#### 4 DESDOBRAMENTOS LEGAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

A nova LDB que deveria viabilizar a aplicação dos dispositivos da Constituição de 1988 começou a ser elaborada e discutida no Congresso Nacional durante o processo constituinte. O primeiro projeto da lei, do deputado Octávio Elísio, elaborado com a contribuição do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP), deu entrada na Câmara em dezembro de 1988. No entanto, sua tramitação no Congresso Nacional consumiu nove anos e, ao ser aprovada em 1996, não o foi em versão originada na Câmara, mas a partir do substitutivo de autoria do senador Darcy Ribeiro, apresentado ao Senado em maio de 1992.

O contexto sociopolítico-econômico era distinto daquele vigente à época da ANC. Se os anos 1980 haviam sido marcados pelo ideário da redemocratização, do fortalecimento da cidadania e da participação social na construção de um novo projeto para o país, na década de 1990 ressaltava-se a importância do país inserir-se no processo de globalização de maneira eficiente e competitiva. Esta perspectiva ganhou força e acabou norteando ações então empreendidas de reforma do Estado e de reestruturação produtiva.

Assim, a versão final do projeto de LDB apresentou diferenças marcantes em relação às primeiras propostas. Em sua elaboração, o Poder Executivo, por intermédio do MEC, teve participação expressiva. As orientações, influenciadas pelos discursos internacionais, priorizavam o aumento da eficiência e da competitividade do país. Mais “enxuta” que o projeto da Câmara, a lei não incorporou dispositivos que eram defendidos pelos setores organizados em torno do FNDEP na LDB, tais como a constituição do sistema nacional de educação. A aprovação da LDB coincidiu com a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), trazendo mudança significativa no texto constitucional, conforme será tratado posteriormente. É também de 1996 a EC nº 11, que modificou o Art. 207, permitindo admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros nas universidades e concedendo autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

A LDB estabeleceu prazo de um ano para ser encaminhado ao Congresso o PNE. A pressão para que um plano desta natureza se integrasse ao arcabouço legal, exercida pelo FNDEP, mostrava-se bem-sucedida. Dessa forma, as entidades presentes no primeiro e segundo Congresso Nacional de Educação (CONED) elaboraram documento intitulado *PNE da sociedade brasileira*. Em fevereiro de 1998, encaminharam este documento à Câmara dos Deputados, o qual se consubstanciou no Projeto de Lei nº 4.155/1998 (VALENTE; ROMANO, 2002). Mantendo a mesma tônica que defendia anteriormente, o fórum reivindicava, neste PNE da sociedade brasileira, o fortalecimento da escola pública e a democratização da gestão educacional, como vetores de universalização da educação básica. A proposta do PNE do governo foi também enviada em fevereiro de 1998. A versão aprovada foi corporificada na Lei nº 10.172/2001.

A regulamentação dos dispositivos legais foi objeto, ao longo desses 20 anos, de muitos pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). Entre estes, destacam-se as diretrizes curriculares nacionais para cada nível da educação básica e para as diferentes modalidades, como a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a educação do campo e a educação indígena. A formação dos professores e a carreira profissional também foram objeto de regulamentação pelo CNE. Muitas das disposições normativas assim impostas são reconhecidas como progressos, como as diretrizes curriculares para a educação infantil, e a educação do campo, para citar algumas. Outras, porém, foram muito criticadas e até revistas. Entre as áreas incluídas nesta última situação, a da formação de professores pode ser destacada.

## **5 VINTE ANOS DE CONSTITUIÇÃO: AVANÇOS E DESAFIOS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

### **5.1 Educação básica**

A análise dos avanços constitucionais e pós-constitucionais na educação básica e os desafios que ainda persistem pode ser realizada segundo diferentes recortes. Aqui, optou-se por fazê-lo considerando quatro eixos de análise. O primeiro de caráter eminentemente político-filosófico refere-se à afirmação do direito à educação de qualidade. Os outros constituem condições fundamentais para concretização desses direitos: a gestão educacional, a formação e a valorização dos profissionais da educação e o financiamento.

#### **5.1.1 A afirmação do direito à educação de qualidade**

A Constituição de 1988 instituiu, em seu Art. 6º, a educação entre os direitos sociais, ao lado da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados. São denominados direitos de segunda geração (BOBBIO, 1992; LAFER, 1988), que impõem ao poder público satisfação de um dever de prestação positiva, exigindo condições objetivas que propiciem aos titulares seu atendimento.

Entre os avanços introduzidos pela Constituição de 1988, quanto à afirmação do direito à educação, destaca-se o da gratuidade do ensino e não apenas do ensino obrigatório, nos estabelecimentos oficiais, pela primeira vez afirmada nesta extensão na Carta Magna. Tendo reafirmado que a educação é direito de todos Art. 205, explicita o dever do Estado, no Art. 208, no qual são assegurados outros significativos progressos relativos ao direito à educação escolar.

Em primeiro lugar, encontra-se a garantia de *ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria*. Ao não estabelecer a idade para este dever do Estado, que na legislação anterior estava limitado

à idade de 7 a 14 anos, a CF/88 amplia o direito a todos. Também no sentido de alargamento de direitos, afirma no mesmo artigo o dever de garantir a *progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio*. Reconhece-se, dessa forma, a insuficiência do ensino fundamental e a urgência que os brasileiros tenham grau de escolaridade mais apropriado às necessidades contemporâneas. A Carta também estende o direito para idades anteriores à entrada no ensino fundamental afirmando a *garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade*. Portanto, ainda que de forma implícita, a CF/88 delineou o que seria a educação básica, mínima necessária a todos os brasileiros, ao abranger as três etapas: infantil, fundamental e média. Esta concepção de educação básica torna-se explícita, posteriormente, na LDB de 1996.

A garantia de *atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino* constitui outro avanço conferido pela Constituição, claramente verificável quando se observa o quanto propiciou inclusão de brasileiros, até então alijados do acesso à educação escolar.

Ainda no artigo sobre o dever do Estado, a garantia de *atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde* viabiliza muitos que não têm condições necessárias à possibilidade de cumprir seu dever de estudar. *A oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando* é outra garantia essencial, possibilitando que jovens e adultos trabalhadores tenham atendido o direito à educação.

Explicitou-se, também na Constituição de 1988, que o *acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo*, o que implica a possibilidade de responsabilização da autoridade competente quando do não oferecimento ou sua oferta irregular pelo poder público. A inclusão deste inciso, na verdade, é considerada por alguns legisladores como um cuidado do constituinte de não se sujeitar a riscos de interpretação, não sendo de todo necessária. A posição de Barroso que vem sendo adotada pelo Judiciário é de que “todas as outras situações jurídicas constitucionais que sejam redutíveis ao esquema direito individual – dever do Estado configuram, na mesma sorte direitos públicos subjetivos” (BARROSO, 2003 *apud* HADDAD; XIMENES, 2008). Não cabe, portanto, uma leitura restritiva de que apenas o acesso ao ensino fundamental seja direito público subjetivo e que aos outros direitos seja negada a tutela, quando requerida, alerta o jurista.<sup>6</sup>

---

6. Cabe mencionar, a propósito, que o direito à educação infantil, em creches e pré-escolas, representa o que mais tem sido objeto de ações conduzidas pelo Ministério Público (MP). O posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) publicado em 2006 é claro: a educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

Também progride o aparato jurídico-legal com a CF/88, quando não apenas o acesso à educação é posto como garantia, como também condições para que a escolarização possa ser usufruída. Assim, no Art. 206, a Carta determina que o ensino deve basear-se nos princípios de igualdade de condições para acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade, entre outros. São dispositivos pela primeira vez postos desta forma na Constituição. O direito é, portanto, à educação de qualidade e não a qualquer ensino e não apenas a entrar na escola, mas nesta progredir. A explicitação destes princípios, de fato, é resposta à perversa realidade brasileira do momento da Constituinte, em que tal condição, que deveria ser inerente à educação, não era realidade para todos.

Nos Arts. 212 e 60 Das Disposições Transitórias, a CF trata do financiamento da educação, instrumento essencial para transformar direitos proclamados em políticas públicas. Dada sua relevância, o tema será objeto de análise em outro tópico. Aqui se deve destacar que estes dispositivos ampliaram a vinculação de impostos à educação e definiram prioridade clara ao afirmar que, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), Art. 60. Estes dispositivos ensejaram a primeira grande revisão do texto constitucional na área da educação, decorrente de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1996 e aprovada como EC nº 14/1996.

A EC nº 14 altera os dois primeiros incisos do Art. 208 que tratam do dever do Estado. Fica, com a nova redação, estabelecida a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos que a este não tiveram acesso na idade própria e a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Observa-se que no primeiro caso, a redação repetiu o caráter gratuito do ensino fundamental para os que não tiveram acesso na idade correta, mas retirou o caráter de obrigatoriedade para esta população. No segundo inciso, as expressões obrigatoriedade e gratuidade são substituídas por universalização do ensino médio gratuito. Ou seja, a obrigatoriedade, que implica também dever do aluno, não seria exigência neste nível de ensino, mas afirma-se o dever de universalizar sua oferta progressivamente. Ambos os dispositivos, portanto, visam retirar o aspecto da obrigatoriedade para além do ensino fundamental regular.

Deve-se também mencionar que a EC nº 14 substituiu a expressão ensino pré-escolar, constante do Artigo 211 em seu § 2º da CF, pela expressão “educação infantil”, que era inconsistente com o inciso IV do Art. 208 da Carta. Nestes artigos, portanto, não se verificam mudanças de vulto com a EC nº 14, a qual teve implicações sobre o direito à educação por outra via, a do financiamento.

Ao criar o FUNDEF, restrito ao ensino fundamental, o direito aos outros níveis e modalidades de ensino, como a educação infantil, o ensino médio e o EJA ficaram em clara desvantagem.<sup>7</sup>

Os dispositivos constitucionais foram posteriormente regulamentados pela LDB de 1996. A lei, ainda que criticada por mostrar-se aquém das propostas das entidades envolvidas na defesa da educação pública, trouxe claros avanços. Deve-se mencionar que a versão aprovada resguardou importantes aspectos defendidos pelas entidades, como o ensino obrigatório constituir um bloco único de oito anos. Este dispositivo esteve sob ameaça ao ser proposto, em um primeiro projeto do senador Darcy Ribeiro, o término do primeiro grau quando da conclusão da quinta série.

A introdução da concepção de educação básica, agora explícita na LDB, que se estende da educação infantil ao ensino médio é um dos grandes progressos legais pós-Constituição. Ao afirmar que a educação infantil, oferecida em creches e pré-escolas, é a primeira etapa da educação básica e visa ao desenvolvimento integral da criança, a lei define que o locus deste atendimento é no campo da educação e não da assistência social, como historicamente se constituía no Brasil. Firma-se na lei o caráter eminentemente pedagógico desta etapa da educação e a concepção de que sua função é cuidar e educar, que começava a ser explicitada nos documentos oficiais do início dos anos 1990.

No caso do ensino fundamental, a LDB define mecanismos e instrumentos que devem ser acionados para que o acesso seja assegurado, como o recenseamento da população em idade escolar e a chamada pública dos que não o frequentaram na idade própria. A qualidade é objeto dos vários dispositivos que tratam de aspectos fundamentais como magistério, condições financeiras e materiais, gestão, entre outras, além daqueles eminentemente pedagógicos, como currículo.

O ensino médio constitui um nível de ensino sempre em crise de identidade, dada antiga controvérsia entre o caráter propedêutico ou de preparação para o trabalho. Na LDB, entre as finalidades específicas desta etapa, está a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando. O que isso representaria em termos de estruturação do ensino não é definido na lei, tendo sido objeto posteriormente das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEMs) e da reforma promovida na educação profissional por meio do Decreto nº 2.208/1997.

Com o decreto, o ensino profissional é separado do ensino médio regular. A educação profissional passa a ser composta de três níveis: básico, técnico e tecnológico, entre os quais não há progressão obrigatória. O nível técnico, que

---

7. Isto veio ser revisto somente em 2006, com a substituição daquele pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), por meio da EC nº 53, ainda a ser tratada – ver seção sobre financiamento.

anteriormente constituía uma modalidade do ensino médio e incluía também a formação geral, passa a ter organização curricular independente do ensino médio. Esta reestruturação, alvo de muitas críticas, é novamente modificada com o Decreto nº 5.154/2004. Com este, introduz-se a possibilidade de várias formas de articulação entre os ensinos técnico e médio, sendo a principal destas a que prevê integração entre ambos, de modo a resgatar o modelo que vigorava até 1997. As habilitações de nível técnico vêm passando por significativas alterações no período pós-LDB, visando responder a demandas de novos perfis ocupacionais no país.

Em cumprimento às determinações da CF/88, reafirmadas pela LDB de 1996, foi aprovado o PNE Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, no qual diretrizes e metas são postas para cada nível e modalidade de ensino, além de capítulos específicos sobre magistério, financiamento e gestão. O plano é ambicioso nas metas, se levado em conta o ritmo das melhorias educacionais que o antecederam.

A Carta de 1988 foi modificada também pela EC nº 53/2006, que alterou significativamente o marco jurídico-legal da educação básica. A principal alteração refere-se ao financiamento, com a criação do FUNDEB. A EC nº 53 incorporou ainda o disposto na Lei nº 11.274/2006, que ampliou a duração do ensino fundamental para nove anos, com início aos seis anos de idade, acompanhando tendência internacional de educação obrigatória para crianças com menos de sete anos. Esta modificação estava prevista na LDB e no PNE.

### 5.1.2 Organização e gestão

#### a) Avanços constitucionais e seus desdobramentos legais

O texto constitucional de 1988 também evidenciou alguns avanços na área de organização e gestão da educação básica, no que se refere a: *i*) competências de atuação das esferas de governo; *ii*) gestão democrática do ensino; *iii*) monitoramento dos estudantes do ensino fundamental; e *iv*) elaboração de plano nacional de educação.

A Carta de 1988 incorporou à já existente organização dos sistemas de ensino autônomos dos entes federados o princípio do regime de colaboração. Além disso, foram atribuídas responsabilidades específicas pela oferta dos níveis de ensino, como no caso dos municípios, aos quais caberia atuação prioritária nos níveis pré-escolar e fundamental.

Por intermédio da EC nº 14, de 13 de setembro de 1996, vinculou-se regime de colaboração entre os sistemas de ensino autônomos dos entes federados com objetivo de universalizar a escolarização obrigatória. A EC nº 14 também conferiu nova redação a esta atribuição e, de certo modo, ampliou a responsabilidade dos municípios ao substituir a expressão ensino pré-escolar por educação infantil, uma vez que esta incorpora, além da pré-escola, a creche. A referida emenda também acrescentou prioridades a serem atribuídas aos estados e ao DF, quais sejam: os ensinos fundamental e médio.

O preceito da gestão democrática no ensino público também consistiu em uma inovação em relação à Constituição anterior, ainda que tenha sido condicionado à criação de lei específica para sua regulamentação. Em relação a este dispositivo constitucional, pode-se afirmar que a LDB de 1996 pouco acrescentou ao que havia sido estabelecido pela CF/88, uma vez que transferiu para os sistemas de ensino a regulamentação deste princípio. Não obstante, em seu Art. 14, a lei estabeleceu dois requisitos que deveriam ser observados para efeito de assegurar gestão democrática nos sistemas de ensino: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A responsabilidade atribuída ao poder público de recensear os estudantes do ensino fundamental, além de proceder à sua chamada e zelar juntamente com pais ou responsáveis pela frequência à escola, também aparece pela primeira vez em texto constitucional. A LDB, por sua vez, acrescentou que esta atribuição ficaria sob a responsabilidade de estados e municípios, em regime de colaboração e com assistência da União.

A CF/88 recuperou dispositivo da Carta de 1934, que havia sido olvidado pelas demais Constituições, que se refere à elaboração do PNE, de duração plurianual, que teria como estratégias mais gerais a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, assim como a integração das ações do poder público, com vista a superar os seguintes desafios educacionais brasileiros: *i*) erradicação do analfabetismo; *ii*) universalização do atendimento escolar; *iii*) melhoria da qualidade do ensino; *iv*) formação para o trabalho; e *v*) promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Ao reiterar essa determinação constitucional, a LDB estabeleceu que o PNE seria elaborado pela União, em colaboração com os estados, o DF e os municípios. Nesse sentido, estipulou prazo de um ano, a contar da data de publicação da lei, para envio do plano ao Congresso Nacional, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes. Além disso, a LDB atribuiu à União a responsabilidade pela elaboração da Política Nacional de Educação, por meio da qual seriam articulados os diferentes níveis e sistemas de ensino, bem como exercidas suas funções normativa, redistributiva e supletiva.

Entre os méritos reconhecidos do PNE, aprovado em 2001, encontra-se a tentativa de considerar a educação como sistema, apresentando diagnóstico de cada nível e modalidade de ensino, propondo metas e objetivos na esfera da União e conferindo aos estados e aos municípios a tarefa de elaborar planos estaduais e municipais. Todavia, recebeu crítica por ter dado tratamento pragmático e utilitarista às questões educacionais e por não ter contemplado muitas reivindicações da sociedade civil, como a destinação de mais recursos para a educação, cuja meta de 7% do produto interno bruto (PIB) acabou sendo vetada pelo Executivo.

b) Principais mudanças na gestão dos programas e das ações

Nos primeiros anos da década de 1990, sob governo que pregava discurso modernizante e moralizador da administração pública, não foram observadas mudanças significativas na sistemática de financiamento e gestão de programas e ações na área educacional. O instrumento principal utilizado para solicitação permaneceu sendo o Plano de Trabalho Anual (PTA), com seus vieses burocratizante e centralizador.

Sob administração de Itamar Franco, embora tenha havido melhor definição de critérios e maior transparência na alocação dos recursos, foi mantido este procedimento. É sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que esta forma de operacionalização é alterada. O PTA continuou a existir, mas os novos mecanismos de financiamento deram prioridade aos repasses diretos de recursos aos responsáveis pelas atividades-fim. Desse modo, aumentam as responsabilidades de estados, municípios e unidades escolares pela gestão dos recursos destinados à prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

A prioridade concedida ao ensino obrigatório, especialmente no primeiro mandato do governo FHC, é evidenciada nas seguintes diretrizes que balizaram a ação federal no campo da educação: *i*) criação de fundo que subvinculava recursos constitucionalmente assegurados para educação ao ensino fundamental; *ii*) manutenção da universalização dos principais programas/ações de assistência ao estudante do ensino fundamental; *iii*) incremento à descentralização, iniciada no governo de Itamar Franco, da gestão de grande parte dos programas pela transferência de recursos aos governos subnacionais e às próprias unidades escolares; *iv*) focalização regional como critério para alocação de recursos federais; e *v*) incentivos financeiros e assistência técnica a estratégias de correção do fluxo escolar. Acresce a estas a iniciativa do segundo mandato de focalização socioeconômica, mediante ampliação de recursos para garantia de renda mínima vinculada à educação – Bolsa Escola – a partir de 2001.

Tendo em vista o caráter centralizado da gestão dos sistemas de ensino, a escola tinha pouca autonomia e as principais decisões que a envolviam eram tomadas em fóruns distantes de suas localidades de origem. Nesse sentido, os mecanismos de transferência direta de recursos às escolas despontavam como solução para diagnósticos da época que atribuíam má qualidade e insuficiência das políticas públicas à gestão ineficiente dos recursos. Esta situação decorria da falta de planejamento e coordenação, geradores de superposições de atividades e indefinição de prioridades, e ausência de critérios claros e transparentes para alocação de recursos, tornando a gestão permeável aos tradicionais particularismos e clientelismos.

O pressuposto que embasava tais iniciativas era que quanto mais próximos dos beneficiários estivessem os recursos, mais eficiente e ágil seria sua alocação. Desse modo, seriam eliminadas atividades-meio, transferindo-se

para as pontas dos sistemas a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas. Com isso, o processo de gestão tornar-se-ia mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e prestação dos serviços.

Os principais avanços no campo da gestão política educacional, identificados no governo Fernando Henrique Cardoso, referem-se à maior agilidade no repasse de recursos; à ênfase da fiscalização sobre os resultados das políticas; e à definição e transparência nos critérios de alocação de recursos etc. Mas, em que pese estes inegáveis avanços, alguns limites também foram identificados. Primeiramente, foram colocados em *xequê* a própria definição e os parâmetros da descentralização implementada. Para os críticos do modelo adotado no Brasil, é bastante discutível se este contempla o ideário descentralizante, uma vez que se restringe à cúpula dirigente do MEC, de onde emanam todas as diretrizes para o resto do sistema de ensino. Nesse sentido, a descentralização ficaria restrita à execução. E, mesmo nesta fase do processo, caberia às outras esferas de governo cumprir as normas ditadas pelo MEC, sob pena de não terem acesso aos recursos.

Portanto, esse modelo poderia ser denominado *descentralização tutelada*, na qual são restritos mecanismos e canais de participação dos outros níveis do governo e da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo, inclusive da concepção e do planejamento das políticas.

Outra limitação ao processo de descentralização diz respeito à própria cultura política brasileira, que evidencia incipiente organização da sociedade civil. Pelo modelo adotado, caberia aos conselhos municipais o desempenho da função de controle sobre uso dos recursos e prestação dos serviços. Assim, em boa parte dos municípios brasileiros, sobretudo nos de pequeno porte, que constituem sua maioria, fica comprometido o efetivo cumprimento desta função, uma vez que tais órgãos são em geral constituídos por pessoas vinculadas aos mesmos grupos que controlam o poder local.

Quanto ao padrão de alocação de recursos, criaram-se critérios mais objetivos e, em alguma medida, redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas passam a ser condicionados à dimensão do alunado atendido pelas mesmas – de acordo com o censo escolar do ano anterior –, e à região geográfica em que se inserem. Buscou-se, com isto, alterar a prática clientelista e de *balcão de negócios* à qual estava atrelada a distribuição de recursos, principalmente da quota-parte federal do salário educação. A focalização regional constituiu outra diretriz norteadora da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. Uma das principais ações neste sentido foi a instituição do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), uma ampliação do antigo projeto Nordeste, abrangendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No que se refere ao ensino médio, pelo fato de não ter caráter obrigatório e por não ser de competência direta da União, pode-se afirmar que este ficou relegado a uma posição secundária no âmbito da política educacional do MEC. O ensino médio vinha subsistindo ante a inexistência de recursos assegurados e instalações apropriadas, restando-lhe, em grande medida, a ocupação de espaços ociosos deixados pelo ensino fundamental diurno, a despeito da demanda crescente por este nível de formação.

Na segunda metade da década de 1990 teve início a implementação das mudanças sugeridas pela nova LDB, destacando-se as ações voltadas à melhoria e à expansão desse nível de ensino. Nesse sentido, foi adotada pelo MEC uma série de medidas preparatórias para empreender a reforma do ensino médio.

As DCNEMs, instituídas em 1998, reiteraram os princípios norteadores da LDB em favor de uma reforma no âmbito desse nível de ensino. Consoantes com esta nova concepção de ensino, foram definidos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que constituem um conjunto de orientações e recomendações para apoiar o trabalho dos professores na implementação do novo currículo.

A reforma do ensino médio foi aprovada pelo CNE e entrou em vigor em 1999. Seus objetivos fundamentais visavam garantir atendimento nos cursos médios a todos os alunos que tivessem concluído o ensino fundamental e aos jovens adultos que quisessem voltar a estudar, bem como implementação de novas referências curriculares.

Em consonância com as mudanças implantadas, o MEC instituiu em 1998 o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), cuja função seria avaliar competências e habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao término da educação básica. Apesar de não ter caráter obrigatório, este exame passou a ser utilizado como critério de ingresso ao ensino superior por um número significativo de instituições, o que provavelmente contribuiu para ampliação contínua do universo de estudantes abrangidos.

Ao fim dos anos de 1990, o ensino médio passa a ser um dos objetos centrais da política educacional do governo federal. Em parte, isto pode ser atribuído à contínua e crescente pressão de demanda por vagas neste nível de ensino, resultante da quase universalização do acesso e da melhoria da progressão escolar no ensino fundamental. No entanto, o limite é dado pela inexistência de recursos assegurados e instalações apropriadas.

No governo do presidente Lula, a gestão da política educacional ganhou destaque com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007, pelo qual a educação passa a ser concebida como um sistema em seus diversos níveis e modalidades de ensino. Ao abarcar uma visão sistêmica, o PDE reconhece as conexões entre educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização de jovens e adultos. Com isso, pretende potencializar

políticas com base nestes níveis educacionais, de forma a reforçá-los reciprocamente. Esta perspectiva sistêmica pretende apresentar consequência à articulação da educação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ao adotar a lógica de arranjos educativos local, regional ou nacional.

O PDE nasce como resposta ao baixo desempenho persistente na educação básica, no âmbito das redes públicas, mas também com intuito de ampliar acesso aos níveis de ensino não obrigatórios. Nesse sentido, o MEC definiu a estratégia de enfrentamento de problemas que historicamente têm comprometido o desempenho dos sistemas de ensino, mediante articulação de programas e ações de diversos ministérios, além da parceria com estados, DF e municípios. Tal estratégia está sustentada em seis pilares, quais sejam: *i*) visão sistêmica da educação; *ii*) territorialidade; *iii*) desenvolvimento; *iv*) regime de colaboração; *v*) responsabilização; e *vi*) mobilização social.

Como instrumento de monitoramento do programa, foi concebido o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB),<sup>8</sup> por meio do qual se torna possível acompanhar o desempenho anual das escolas, dos municípios, dos estados e do DF. A meta estabelecida é atingir o índice de seis pontos, em 2022, que seria o índice médio de desempenho escolar dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), à época da concepção do plano.

Com vista a atingir referida meta, foi elaborado o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, uma espécie de pacto nacional que propõe conjugação de esforços das três esferas de governo, das famílias e da comunidade em geral em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Portanto, sua estratégia de implementação está centrada no aperfeiçoamento e no reforço do regime de colaboração com entes federados, entendidos como parceiros no compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para execução dos programas de desenvolvimento da educação.

### 5.1.3 Formação e valorização do magistério

#### a) Os avanços constitucionais e seus desdobramentos legais

Nos anos anteriores à promulgação da CF/88, o magistério brasileiro encontrava-se em situação bastante desfavorável quanto à valorização profissional. Os salários dos professores do ensino fundamental, comparados aos de outras categorias ocupacionais também dominadas por mulheres, como enfermeiras e secretárias, mostravam-se inferiores, mesmo tendo as professoras maior escolaridade (BARRETO, 1991b). Muitos sistemas de ensino não possuíam plano de carreira para o magistério e havia contingente significativo de professores contratados em condições precárias, sem concurso e sem estabilidade.

---

8. Trata-se de um indicador que expressa, por meio de escala numérica, evolução do desempenho do sistema educacional, a partir das seguintes variáveis: proficiência em exames nacionais, e taxa de aprovação.

Quanto ao nível de formação, observava-se ainda forte presença de professores sem habilitação para o exercício profissional nos ensinos de primeiro e segundo graus. No caso do ensino obrigatório, ainda que viesse ocorrendo crescimento expressivo dos percentuais de docentes com curso de magistério completo e daqueles com terceiro grau, a quantidade dos que possuíam apenas primeiro grau de escolaridade era elevada. A presença de professores com este perfil era fenômeno comum nas redes municipais de todas as regiões, atingindo 84,5% do total de docentes desta instância, em 1987. Concentravam-se nas regiões Norte e Nordeste, assim como nas escolas rurais de todas as regiões do país (BARRETO, 1991a).

Agravava esse cenário a reforma promovida pela Lei nº 5.692/1971, que havia destituído a tradicional escola normal do seu *status* de escola, ao torná-la parte das habilitações profissionais do ensino de segundo grau, por meio da chamada Habilitação Específica para o Magistério (HEM). Com esta medida, o curso havia sido fracionado em habilitações para o magistério, para a pré-escola e para grupos de séries do ensino fundamental, acarretando perda de identidade e desestruturação da escola normal (TANURI, 2000). O descontentamento pela desvalorização da profissão e o agravamento das condições de formação do professor resultou em queda nas matrículas da HEM.

Iniciativa de reversão desse quadro foi criada em 1983, com apoio técnico e financeiro do MEC por meio do projeto dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefams), que oferecia aos professores formação em nível médio. Os Cefams mostraram-se especialmente fortes em São Paulo, tendo sua cobertura posteriormente ampliada pelo país, prolongando-se até os anos 1990. Contudo, esta e outras iniciativas paralelas então empreendidas não tiveram continuidade, sendo insuficientes para reverter o quadro de desalento em que se encontrava a carreira docente.

Como uma síntese geral do cenário anterior à promulgação da CF/88, pode-se dizer que os esforços para melhorar a qualidade da formação de professores não se configuravam como investimentos consistentes e efetivos. As falhas na política de formação eram acompanhadas da ausência de ações governamentais adequadas, relativas à carreira e à remuneração do professor. Isto se refletia na desvalorização social da profissão docente com consequências perniciosas para a qualidade do ensino em todos os níveis.

Foi em meio a tal cenário que se instalou no país o processo constituinte, no qual as questões do magistério, apesar de não terem recebido grande destaque, foram alvo de disputas especialmente entre os defensores da escola pública, representados pelo Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, e o setor educacional privado. Os sucessivos embates entre estes dois grupos acabaram por conformar as determinações referentes à educação que constam no texto final da CF/88.

Apesar de não responder aos muitos anseios dos professores, não incluindo, por exemplo, definições como regime e jornada de trabalho, o texto da CF/88

apresentou perspectivas promissoras ao magistério brasileiro. O principal avanço encontra-se na inclusão entre os princípios sob os quais devem ser ministrado o ensino, Art. 206, inciso V: “a valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos” (BRASIL, 1988a). De fato, a previsão da valorização e a criação de planos de carreira constituíram-se em avanços em relação à situação anterior. A admissão por concurso público para profissionais da rede pública também representou conquista para o magistério, já que, a partir de sua instituição, seriam evitadas contratações de professores por meio de práticas clientelistas.

Contudo, a conquista desse princípio de *valorização do magistério* estava aquém das reivindicações feitas pelo Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Inicialmente, o fórum defendia algumas garantias também para o magistério do setor privado – tais como estabilidade no emprego, remuneração adequada e planos de carreira –, mas as seguranças dadas pelo princípio de valorização do magistério acabaram se restringindo apenas ao ensino público. Para docentes do setor privado, os avanços em termos de valorização limitaram-se ao direito de sindicalização – assegurado a todos os trabalhadores – e à definição de aposentadoria especial.

Ao longo da elaboração da CF/88, a preocupação das entidades que defendiam a escola pública centrou-se na construção de uma condição profissional respeitável para o professor. As questões da formação e da responsabilidade do Estado neste processo foram negligenciadas. Por isso, o texto final da Carta Magna não apresentou qualquer preceito acerca destas questões. Tal ausência de referências à formação docente na CF/88 veio dificultar a elaboração da LDB da educação nacional. As disputas em torno deste tema continuaram ainda por um longo tempo, perpassando todo o processo de tramitação da LDB, até sua aprovação em 1996.

O fato é que a questão da formação de professores demorou a ganhar relevância nos debates educacionais brasileiros, o que só veio a acontecer em meados dos anos 1990, a partir da confluência de dois fatores. Primeiro, o Plano Decenal de Educação para Todos, lançado em 1994. Este plano respondeu ao compromisso que tinha sido assinado pelo Brasil em 1990, em Jomtien, Tailândia, por ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos. Constituiu-se elemento importante do processo de universalização da educação proposto pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O segundo fator foi aprovação da LDB em 1996, após longo processo de discussões marcado por muitas controvérsias.

No que concerne à questão docente, a LDB é breve, tratando-a em sete artigos na seção *Dos Profissionais da Educação*. Visa definir os fundamentos, delimitar os níveis e o lócus da formação e relacioná-la aos requisitos da valorização do magistério.

Este tratamento “enxuto”, dado a todos estes assuntos, redundava falta de clareza e especificações que seriam necessárias. Observa-se ausência de conceituação de quem são os profissionais da educação, referenciados na lei apenas com base nas exigências para sua formação. Além disso, a concisão do texto dá margem a algumas contradições referentes aos cursos e aos espaços de formação (MELO, 1999).

A LDB definiu que a formação do professor da educação básica deveria ser de nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena, porém admitiu manutenção da formação em nível médio para docentes da educação infantil e das quatro primeiras séries do ensino fundamental.<sup>9</sup> Nas disposições transitórias, estabeleceu que ao fim de dez anos apenas seriam admitidos professores com nível superior. A primeira interpretação deste dispositivo era de que no prazo de dez anos todos os professores deveriam obter formação de nível superior. Apenas muitos anos mais tarde, a controvérsia criada entre o disposto no corpo da lei – formação mínima de nível médio normal – e este dispositivo foi esclarecida pelo CNE. A interpretação foi de que prevalecia o disposto no Art. 62 da LDB, ou seja, para a educação infantil e as primeiras séries do ensino fundamental é admitida habilitação em nível de ensino médio.

A elevação para o nível superior da formação dos professores da educação infantil e das primeiras séries não era consenso nem mesmo entre as entidades ligadas ao FNDEP. Aqueles que eram contrários à formação em nível médio argumentavam que, nos cursos profissionalizantes, os futuros docentes não seriam expostos a contextos de pesquisa e extensão. O fato de não se formarem professores pesquisadores detrataria a qualidade destes profissionais (BRZEZINSKI, 2008a).

A respeito do lócus da formação, a LDB introduziu a figura dos Institutos Superiores de Educação (ISEs) como espaços que podiam ou não ser alocados dentro de universidades, onde os cursos de formação deveriam acontecer. Segundo a lei, os ISEs devem oferecer formação inicial e continuada para docentes da educação básica, abrigando também em seu interior uma Escola Normal Superior (ENS) para dar conta da instrução de professores de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental. Além disso, a LDB/1996 apresentou outras medidas voltadas para o incremento da formação de docentes no país. Enfatizou a importância da formação a distância de professores e resgatou os cursos de preparação pedagógica para profissionais de nível superior graduados em outras áreas que desejassem atuar como docentes.

De fato, no ano em que a lei foi aprovada, os quantitativos de professores sem habilitação em nível superior eram elevados. Entretanto, o teor das deliberações

---

9. Na Lei nº 5.692/1971, definia-se como habilitação mínima dos professores das séries finais do ensino de 1º grau, a licenciatura de curta duração; docentes com esta mesma habilitação e mais estudos adicionais de no mínimo um ano letivo poderiam lecionar até a 2ª série do ensino de 2º grau. A própria lei estabelecia, entretanto, nas disposições transitórias, que quando a oferta de professores legalmente habilitados não bastasse para atender às necessidades do ensino, professores com habilitações inferiores lecionassem em caráter suplementar.

trazidas pela LDB/1996 foi criticado como esforço de *aligeiramento*, por parte do governo, para formar o magistério por meio de modalidades de ensino de eficácia questionável, com objetivo de aumentar as estatísticas educacionais, em detrimento da qualidade desta formação (FREITAS, 1999; SILVA, 1999). Com estas políticas, professores seriam formados para “repetirem conteúdos, em atividade denominada ensino, com uma prática pedagógica que se sustenta no simples saber fazer, para resolver problemas imediatos do cotidiano escolar” (BRZEZINSKI, 2008a, p. 177-178).

O desencontro entre as deliberações da LDB e das políticas governamentais e as demandas da comunidade acadêmica foi resumido por Brzezinski (2008b). Segundo esta autora, o modelo aprovado na lei:

- a) reproduz as reformas curriculares implantadas em outros países; b) institucionaliza preferencialmente a formação de professores fora da universidade; c) aparta a licenciatura do bacharelado; d) privilegia as dimensões técnica e praticista do trabalho docente; e) fundamenta-se no modelo curricular clássico, etapista e fracionado, para o qual o desempenho do estudante tem primazia sobre o conhecimento e a cultura; f) proporciona uma reprodução maciça de profissionais com compromisso exclusivo com o mercado de trabalho; g) é orientado pela pedagogia das competências que induz um perfil profissional uniforme e homogeneizado; g) opta por conceder certificação que se superpõe a uma boa qualificação inicial e continuada dos docentes (p. 198-199).

No entanto, ao pensar na realidade dos educadores, a autora entende que uma política de magistério deveria calcar-se nos seguintes valores: *i*) conhecimento e cultura como eixos epistemológicos fundamentais da formação do professor; *ii*) garantia de base comum nacional de formação que confira identidade aos profissionais da educação; *iii*) docência como princípio basilar da identidade profissional do professor; *iv*) sólida formação teórica na pedagogia como ciência e nas ciências da educação que possibilite apropriação do conhecimento sobre o campo de trabalho que o profissional deverá atuar; *v*) formação inicial presencial realizada na universidade; *vi*) formação continuada presencial ou a distância de qualidade; *vii*) política global que articule formação, valorização e profissionalização docente garantida por mecanismos adequados de formação inicial e contínua, de melhoria das condições de trabalho, de carreira do magistério estimulante e de salários dignos; e *viii*) sistema nacional de formação de professores (BRZEZINSKI, 2008b).

A expressão dessa dicotomia acentuou-se mais adiante, em 1999, com o Decreto nº 3.276/1999. Ao estabelecer que a formação em nível superior de professores para atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-ia exclusivamente em cursos normais superiores, o decreto endossou e deu continuidade às propostas recém-mencionadas da LDB.

Recebido com indignação especialmente pela área acadêmica, foi visto como demonstração de desconsideração das experiências de formação de professores para educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental realizadas no curso de pedagogia das faculdades, dos centros ou dos departamentos de educação das universidades.

Além da formação, outro tema relevante para profissionais da educação é a valorização do magistério. Após a CF/88, esta questão foi incluída na LDB/1996, que designou aos sistemas de ensino responsabilidade de promovê-la. Especificamente sobre o magistério público, mencionou ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, com licenciamento periódico remunerado para este fim; piso salarial profissional; progressão funcional com base na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e condições adequadas de trabalho.

Ainda que tenha restringido seu alcance ao magistério público, a lei tem o mérito de tocar em pontos que são, de fato, centrais para garantir a qualidade dos docentes e, em consequência, da educação oferecida por um sistema de ensino. Estudos mostram que atração e retenção de bons profissionais na carreira de professor dependem de alguns fatores, destacando-se a remuneração. Quando esta é compatível com profissionais de outras áreas, as pessoas formadas em docência tendem a permanecer nesta atividade (BARBER; MOURSHED, 2007). O salário inicial é especialmente relevante, pois define tomada de decisão do recém-formado de tornar-se, de fato, docente. Tendo ingressado no exercício da profissão, a decisão de permanecer atuante sofre influência de outros fatores de diversas ordens, como as oportunidades de progressão. Ao incluir definição do piso salarial profissional e progressão funcional com base na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho, a LDB assegura aspectos fundamentais para atrair e manter profissionais para docência.

A atração e a retenção de bons professores nos sistemas de ensino dependem também do *status* ou da reputação que a profissão goza no ambiente social. No caso do magistério, a percepção externa sobre a profissão liga-se ao grau de educação e capacitação que são requeridos para que uma pessoa torne-se docente. Na LDB, estes aspectos ligados à valorização do professor são traduzidos no ingresso por concurso público, no aperfeiçoamento profissional continuado, além da garantia de período para estudos e condições adequadas de trabalho.

Outra interface da LDB com questão da valorização de professores está em seu título VII, referente ao financiamento da educação. Sua regulamentação, por meio da Lei nº 9.424/1996, deu origem ao já mencionado FUNDEF. Conforme determinações desta lei, a vertente do FUNDEF voltada para valorização de professores seria materializada da seguinte forma: 60% dos recursos

seriam destinados à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de atividades no ensino fundamental público, sendo que, nos primeiros cinco anos após a publicação da lei, permitiu-se que parte dos recursos desta parcela fosse empregada na capacitação de professores leigos.

De fato, o FUNDEF teve interferência positiva no ensino fundamental, na formação e na valorização de professores em parte dos mais de 5.000 municípios brasileiros – aspecto reconhecido pelos educadores. A valorização do magistério decorreu principalmente da exigência, direcionada às secretarias de educação municipais, da elaboração de planos de cargos e salários como requisito para recebimento de recursos redistribuídos pela União. Ainda que estes méritos tenham sido reconhecidos, o fundo recebeu críticas por não abranger a educação infantil, o EJA e o ensino médio.<sup>10</sup>

O início dos anos 2000 foi marcado pela aprovação do PNE, Lei nº 10.172/2001 e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores para a Educação Básica, expedidas em 2002. Também nos processos de discussão desta legislação, observou-se dicotomia entre o governo e as entidades ligadas à área de educação.

Outro passo dado no sentido de regulamentar a LDB, no tocante à definição de políticas para formação de professores, aconteceu com aprovação da Resolução nº 1, do CNE/Conselho Pleno (CP), em 18 de fevereiro de 2002. Esta Resolução instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores para a Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura e de graduação plena. Versou sobre organização institucional e curricular dos estabelecimentos de ensino para formação de professores, com base na noção de competência;<sup>11</sup> a consolidação dos ISEs como locus desta formação; e a oferta de licenciatura em Curso Normal Superior (CNS) para docentes da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental.

A partir desse arcabouço legal, a reestruturação da área de formação de docentes concretizou-se com uma política que estimulava a criação de ISE de natureza privada. Houve expansão destes institutos e de CNS pelo país, que não apresentavam conexões com universidades. Para se ter uma ideia, no ano 2000, eram apenas 21 cursos normais superiores no país. Em 2006, este total aumentou para 798, sendo que 442 deles (55,4%) eram particulares e desvinculados de universidades.

Com efetivação dessa política e seus desdobramentos práticos, as críticas lançadas pelos educadores aos ISEs recrudesceram. Segundo alguns autores (LIBÂNEO; PIMENTA, 1999; AMORIM, 2007), um sistema de formação de professores assim configurado, que prioriza cursos rápidos e a distância, contribui para fragilização da qualidade da capacitação docente, paradoxalmente ao que,

10. Esta extensão de cobertura passou a ocorrer a partir de 2007, com a criação do FUNDEB.

11. Esta noção de competência caracterizava-se por priorizar o domínio de habilidades que os profissionais devem adquirir para saber solucionar os problemas cotidianos na escola, em detrimento da realização de um trabalho docente alicerçado na produção e o domínio do conhecimento.

em tese, se deveria esperar de um curso de nível superior. Enseja as condições para aprofundamento da desqualificação e da desvalorização do professor, que fica privado de sua identidade de cientista e pesquisador da educação.

Mais adiante, em outro contexto político, sob governo de Lula da Silva, são discutidas e homologadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para cursos de graduação em Pedagogia, Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Nestas se explicita que o curso de pedagogia destina-se à formação inicial para exercício da docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, nos cursos de ensino médio, na modalidade normal, em curso de educação profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos. Definem-se o perfil do pedagogo, a organização curricular e a duração dos estudos do curso de pedagogia (BRZEZINSKI, 2008b).

As diretrizes foram recebidas de forma positiva por entidades da área, reconhecendo que representavam *avanços históricos* no campo da formação docente no país.<sup>12</sup> Entre os méritos apontados estava o de ter definido a identidade do pedagogo em sentido lato, como um *profissional docente-pesquisador-gestor, cuja atuação se efetiva na escola e em espaços não escolares*. Ou seja, que sua formação baseia-se na docência, mas a ela não se limita, devendo ser preparado para desempenhar conjuntamente diversas dimensões do ato pedagógico, como a produção do conhecimento científico e tecnológico no campo educacional, a gestão educacional e de ambientes educativos não escolares, em que os conhecimentos pedagógicos participam de alguma forma. Desse modo, enfatiza-se a opção pela formação não fragmentária em especialidades ou habilitações.

As diretrizes foram ainda saudadas por definirem o curso de pedagogia como locus privilegiado, ainda que não exclusivo, para formação de professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental; por reconhecerem e consolidarem a produção teórica dos 20 anos anteriores no campo da formação de professores; consolidarem a experiência histórica construída nos cursos de pedagogia das instituições públicas de ensino superior – os quais, em sua maioria, costumam desenvolver processos formativos que articulam a compreensão da educação e da escola em suas múltiplas dimensões, na medida em que envolvem o estudo da escola e dos sistemas de ensino, sua organização, estrutura e funcionamento – e formação básica inicial para a pesquisa em educação (ANPEd, 2006).

Apesar dessa acolhida por parte de tais entidades, as diretrizes receberam também algumas críticas. Segundo Libâneo (2006), por exemplo, estas não contribuem para elevação da qualidade da formação de professores e do nível científico e cultural dos alunos das escolas de educação infantil e ensino fundamental.

---

12. A exemplo do documento intitulado Pronunciamento Conjunto das Entidades da Área da Educação em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Pedagogia (ANPEd, 2006).

Argumenta que a resolução baseia-se em uma precária fundamentação teórica com relação ao campo da pedagogia, apresenta imprecisões conceituais e desconsidera vários âmbitos de atuação científica e profissional do campo educacional. Além disso, o mesmo autor considera que as diretrizes avançam pouco no esclarecimento das dúvidas com relação às ambiguidades e confusões já existentes na legislação, já que: *i)* não contribuem para unidade do sistema de formação; *ii)* não inovam no formato curricular de formação de educadores que atenda às necessidades da escola de hoje; e *iii)* interrompem o exercício de autonomia que vinha sendo realizado por muitas instituições na busca de caminhos alternativos e inovadores ao curso em questão.

Brzezinski (2008b) detecta outra fragilidade nessas diretrizes. Segundo a autora, tomando por base a concepção ampla de docência, é possível identificar diferença entre os cursos de pedagogia e normal superior, ambos autorizados a formar professores para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Na formação profissional, no primeiro tipo de curso, ensino e pesquisa são apresentados de maneira indissociável. No caso do segundo, que tem caráter profissionalizante e deve ser ministrado fora da universidade, a lei não inflige obrigatoriedade de produção e socialização do conhecimento. Evidencia-se incoerência intrínseca a esta regulamentação.

#### b) Principais mudanças na formação e na valorização do magistério

Ao lado das alterações legais e normativas, observaram-se várias iniciativas do governo federal no campo da formação de professores nos anos pós-Constituição. Dando apoio financeiro a estados e municípios, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o governo elaborou programas próprios desde o fim dos anos 1990. A utilização da EaD teve grande crescimento desde então, iniciando-se com a criação da TV Escola, em 1996.

Nesses 20 anos, desenvolveram-se diferentes programas de formação inicial e continuada de professores em exercício, com material e metodologia elaborados pelo MEC. Destacam-se os criados para formar professores não habilitados, como o Pró-Formação, para docentes de primeiras séries do ensino fundamental; o Pró-Infantil, para professores da educação infantil, ambos de formação em nível médio; e o Pró-Licenciatura, para professores das últimas séries do ensino fundamental e médio, de formação em nível superior.

Ainda que se tenham verificado progressos na formação dos professores, há expressivo número de postos ocupados por docentes sem habilitação mínima exigida pela lei, na educação básica. Somados, os postos ocupados por docentes sem escolaridade de nível médio atuando na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental, atingiam ainda quase 20 mil, em 2006 – dados do Censo Escolar. Nas séries finais do ensino fundamental, cuja exigência é

ensino superior de graduação plena, 125,4 mil dos postos (14,5%) eram ocupados no mesmo ano por professores com apenas ensino médio de escolaridade. Professores com este mesmo perfil de formação eram também responsáveis por 23,7 mil dos postos (4,5%) nas escolas de ensino médio. Estes números incluem os que possuem e os que não possuem habilitação específica nas disciplinas que lecionam. Ou seja, considerada habilitação específica, o contingente dos não habilitados é bastante superior. É notória a falta de professores habilitados em certas disciplinas, como matemática, física, química e biologia, o que, de fato, exige intervenções de políticas públicas capazes de suprir demandas de formação, atrair e manter professores habilitados.

Buscando dar conta da parte do problema relativo à formação, duas iniciativas do governo federal tiveram lugar recentemente: a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a sanção da Lei nº 11.502, em 11 de julho de 2007, que conferiu à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do MEC, a responsabilidade de formular políticas públicas para formação de professores da educação básica.

O sistema UAB, criado por meio do Decreto nº 5.800/2006, veio constituir rede de instituições públicas de ensino superior – incluindo universidades federais, estaduais e municipais – voltadas para o desenvolvimento da modalidade EaD, com objetivo de oferecer cursos de formação docente. Ao lançar esta modalidade de ensino, o governo divulgou expectativa de formar 250 mil professores até o ano de 2010, para atender a demanda de docentes da educação básica.

Já a iniciativa de estender o papel da Capes nasceu da intenção de utilizar sua experiência na pós-graduação brasileira – considerada exitosa – para formação de professores da educação básica. A novidade trazida com esta lei é que, a partir dela, instituiu-se no MEC uma configuração organizacional formalizada, com propósito de estruturar e gerir o sistema nacional de formação de professores.

Como uma das ações voltadas para consolidação de um sistema nacional de formação de professores, a gestão da UAB passou ser responsabilidade da Capes. A incorporação da UAB à Capes compõe esforço de formar professores da educação básica que ainda não têm diploma de nível superior, assim como promover cursos de formação continuada de docentes.

Os desdobramentos dessa lei estão sendo ainda aguardados, mas sua própria existência já provoca questionamentos e expectativas por parte de analistas da área de educação. Brzezinski (2008a) questiona se, ao longo da operacionalização das ações, a Capes será capaz de imprimir a este sistema nacional de formação de professores da educação básica, avaliação qualificada como a que faz nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Outro questionamento diz respeito à capacidade desta instituição de valorizar a pesquisa nos cursos de formação de professores da educação básica, presencial

e a distância, tal como faz nos cursos de pós-graduação – perspectiva esta vista como desejável e promissora para minorar a marca da *pedagogia das competências* impressa a estes cursos pela legislação até então expedida.

Outra iniciativa recente para valorizar o magistério foi a criação, pela EC nº 53/2006, do FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 junho de 2007. Além de substituir o FUNDEF, comentado anteriormente, o FUNDEB veio superá-lo, na medida em que estendeu recursos daquele fundo à educação básica, conforme reivindicações de estudos e críticas lançados pelos educadores. Devido ao pouco tempo de vigência, ainda não se pode avaliar os efeitos do FUNDEB na formação e na valorização docente. Contudo, alguns aspectos positivos são notáveis, tais como a inclusão do financiamento da educação infantil, do EJA e do ensino médio. Além disso, são vistas como favoráveis as exigências relativas à elaboração, ao desenvolvimento de planos de carreira do magistério e à constituição de conselhos fiscalizadores da aplicação dos recursos do FUNDEB, como pré-requisitos para o repasse de valores.

Finalmente em 2008, importante avanço em prol da valorização dos profissionais da educação foi observado. Trata-se da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou a determinação constitucional de estabelecer um piso salarial para professores da educação básica da rede pública de ensino. Até então, nada se tinha feito nesta direção, de modo que, em todo território nacional, havia mais de 5 mil pisos salariais diferentes para a categoria, segundo informe da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

A partir dessa regulamentação, o piso salarial nacional para profissionais do magistério público, com formação em nível médio na modalidade normal, passa ser de R\$ 950,00. Este valor refere-se à jornada máxima de trabalho de 40 horas semanais, sendo que os vencimentos referentes às demais jornadas devem ser, no mínimo, proporcionais à quantia ora mencionada.

Essa lei, contudo, tem despertado controvérsias. Os governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará, com apoio de outros cinco governadores (São Paulo, Minas Gerais, Tocantins, Roraima e DF) ajuizaram no STF Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 4.167, que questiona a constitucionalidade da chamada Lei do Piso. Argumentam que a lei extrapolou as determinações constitucionais, pois, além de fixar piso salarial, dispôs sobre jornada de trabalho de servidores estaduais e municipais e infligiu aos estados e aos municípios regras desproporcionais, por implicarem despesas exageradas e sem aparo orçamentário. No entanto, estes governadores fazem questão de esclarecer que não se insurgem contra a estipulação de um piso salarial para os profissionais da educação básica pública e desejam apenas o seguimento estrito da ordem constitucional, referente à regulamentação do piso salarial, única e exclusivamente. Por ora, as disputas em torno

deste tema encontram-se em curso. Parlamentares que se colocam na defesa da educação brasileira contrapuseram-se a esta Adin. Para enfrentar a situação, organizaram-se na Frente Parlamentar em Defesa do Piso Salarial Profissional Nacional, que já conta com mais de 200 assinaturas de deputados e senadores e com apoio da CNTE.

#### 5.1.4 Financiamento

Embora tenha sido estabelecido pela Constituição do Império, de 1824, que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos, foi somente a partir da Constituição de 1934, que definiu vinculação de recursos públicos para este objetivo. De acordo com disposto no Art. 156, a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10%, e os estados e o DF nunca menos de 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Além disso, instituiu subvinculação pela União de, no mínimo, 20% por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual para o ensino nas zonas rurais; determinou à União, aos estados e ao DF reserva de parte dos patrimônios territoriais para formação dos respectivos fundos de educação; que as sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, porcentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituíssem os fundos especiais destinados à aplicação exclusiva em obras educativas, determinadas em lei; e que parcela destes fundos fosse aplicada em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica.

A Constituição de 1937 excluiu vinculação de receitas orçamentárias, mas manteve obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário. Esta, no entanto, não prescinde do dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, de modo que, por ocasião da matrícula, seria exigida “aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” Art. 130.

O restabelecimento da vinculação de recursos à educação ocorreu por ocasião da promulgação da Constituição de 1946. Além de restituir dispositivo introduzido pela Constituição de 1934, ampliou para 20% o percentual de vinculação da receita municipal, equiparando-se ao estabelecido para os estados e o DF.

Sob regime de governo autoritário, a Constituição de 1967 eliminou a vinculação de receitas, também ratificada pela EC nº 1/1969. Apesar disso, reafirmou a responsabilidade dos poderes públicos para efeito de assegurar gratuidade apenas ao ensino primário, nos estabelecimentos oficiais, e definiu para tanto faixa etária a ser contemplada (7 a 14 anos).<sup>13</sup> Ao incluir este dispositivo, ampliou obrigatoriedade do ensino de quatro para oito séries. Por sua vez, os níveis

---

13. De acordo com a Lei nº 4.024/1961, o ensino primário corresponde a, no mínimo, quatro séries anuais.

de ensino ulteriores só seriam gratuitos quando constatado falta ou insuficiência de recursos do estudante, além da comprovação de aproveitamento nos estudos. Assim, a concessão de bolsas de estudo deveria substituir gradualmente a gratuidade e, no caso da educação superior, ficaria sujeita à restituição.

Por iniciativa do senador João Calmon, foi aprovada EC nº 24/1983 que restabeleceu vinculação de receitas à educação. Desta feita, coube à União o mínimo de 13% e aos demais entes federados a aplicação de 25% de suas receitas de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.<sup>14</sup> No entanto, a regulamentação deste dispositivo constitucional só ocorreu por meio da Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, tendo sido implantada efetivamente no exercício financeiro de 1986, ou seja, dez anos após esta emenda ter dado entrada no Congresso Nacional.

A CF/67 também abriu possibilidade de os poderes públicos concederem amparo técnico e financeiro ao setor privado, inclusive sob modalidade de concessão de bolsas de estudo. Ou seja, o texto constitucional de 1967 deu margem ao setor privado beneficiar-se de recursos públicos para manutenção e funcionamento.

A CF/88 atribuiu à União, aos estados, ao DF e aos municípios gestão compartilhada do sistema educacional brasileiro, mediante coexistência de três sistemas de ensino autônomos que deveriam funcionar em regime de colaboração. No topo desta cadeia, encontra-se a União com atribuições bastante distintas: manutenção do sistema federal; execução de programas próprios de apoio supletivo; e transferências para os sistemas estaduais e municipais. Ou seja, o regime de colaboração, pelo qual a União exerce ação supletiva e redistributiva, tem como referências a plena capacidade de atendimento às demandas por ensino e a capacidade fiscal de cada esfera de governo.

A nova Constituição também ampliou o percentual de recursos vinculados a serem aplicados pela União (de 13% para 18%) e manteve os 25% devidos às outras esferas de governo, tal como havia sido assegurado pela Emenda Calmon.

Passados oito anos desde a promulgação da CF/88, a LDB encarregou-se de definir o que se enquadrava ou não no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, realizou correção importante na CF/88 no que diz respeito ao percentual mínimo da receita de impostos aplicado na educação em cada localidade, ao determinar que, uma vez respeitado o

---

14. No fim do ano de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 24/1983, mais conhecida como EC. Esta emenda caracterizou-se pela volta da vinculação de recursos para a educação, abandonada cerca de duas décadas. Ou seja, trouxe mais uma vez à superfície a polêmica reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas, que sempre esteve presente nos nossos dispositivos jurídico-institucionais desde a CF/34. Uma das grandes justificativas para este retorno residia no fato de que após suspensão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos percentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 1970.

índice mínimo nacional, os percentuais podem variar regionalmente de acordo com o que conste nas respectivas Constituições ou leis orgânicas dos estados, do DF e dos municípios, reconhecendo a possibilidade dos entes federados irem além do piso fixado pela CF/88.

O MEC encaminhou projeto de EC que criou o FUNDEF,<sup>15</sup> em 1998, que tinha por objetivos imediatos assegurar gasto mínimo por aluno e piso salarial para o magistério. Este fundo reafirmou a necessidade de estados, DF e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar estes entes federados, a partir de 1998, a aplicar 60% dos recursos de MDE (ou 15 p.p.) no ensino fundamental.<sup>16</sup>

A emenda de criação do FUNDEF determinou que fosse de competência dos estados, do DF e dos municípios a responsabilidade de arcar com recursos necessários à constituição do fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos entre os entes federados, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente nas regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal incumbiu a União da responsabilidade pela complementação de recursos ao FUNDEF, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Reconhece, assim, que acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Além dos recursos de impostos, outra parcela razoável do financiamento da educação provém das contribuições sociais tanto das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social quanto, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para educação, conhecida como salário educação. O salário educação, previsto no Art. 212 da CF,<sup>17</sup> constituía fonte de recursos exclusiva do ensino fundamental da rede pública.

---

15. O MEC não trabalha propriamente na montagem de um sistema nacional de educação, aposta na ideia de utilizar política de fundos, com expressão estadual, como saída para dinamizar o financiamento da educação. Alega que a estratégia de um arranjo de fontes de recursos específicas é uma forma de melhorar o processo de gestão, pois se definem de forma clara as responsabilidades e as prioridades das unidades federadas, condições estas relevantes para ampliação do acesso, melhoria da qualidade e aumento da eficiência sistêmica. No entanto, esta questão suscita divergências, pois alguns entendem que tais fundos encobririam, na verdade, o não cumprimento da vinculação constitucional para educação. Esses consideram, portanto, que a existência é descabida e que a fiscalização deve ocorrer sobre todos os recursos financeiros da educação.

16. O FUNDEF introduziu, assim, uma forma inovadora de repartição dos recursos para educação, principalmente ao estipular equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em indicador educacional – a matrícula –, e por fixar aplicação mínima de recursos para valorização do magistério. Ressalta-se que a LDB, em seu Art. 74, havia determinado ser dever da União calcular o custo mínimo por aluno/ano considerando as variações regionais e as diversas modalidades educacionais. 17. É regulamentado pelas Leis nºs 9.424/1996, 9.766/1998 e 10.832/2003 e pelos Decretos nºs 3.142/1999 e 4.943/2003.

Inicialmente, o repasse de recursos do salário educação para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, parcela igual a dois terços correspondia à quota estadual e um terço restante constituía a quota federal, gerida pelo FNDE e destinada a programas e projetos voltados para universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e DF e regiões brasileiras. No entanto, em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766, em seu Art. 2º, faz alterações na forma de distribuição dos recursos, tornando automático o repasse de uma parte da quota estadual aos municípios.<sup>18</sup>

Em 2004, foram introduzidas outras mudanças no salário educação,<sup>19</sup> entre as quais vinculação de 10% do valor arrecadado destinados ao financiamento de programas geridos pelo FNDE e repasse pelo FNDE da cota municipal diretamente às prefeituras, com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, cujos montantes eram repassados primeiramente às secretarias estaduais de educação.

Essa estrutura de financiamento prevaleceu até dezembro de 2006, quando foi então promulgada a EC nº 53, por meio da qual foram alterados diversos artigos que tratam da educação, Arts. 7º, 23, 30, 206, 211 e 212, além do Art. 60 do ADCT, e instituído o FUNDEB, no âmbito de cada unidade federada, o qual veio substituir o FUNDEF, que teve vigência no período de 1998 a 2006.

O texto final da EC nº 53 incorporou avanços significativos em relação ao projeto original, entre os quais a inclusão da creche. Ampliou a participação da União em termos nominais nos três primeiros anos de implementação (R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo e R\$ 4,5 bilhões no terceiro) e definiu-a em percentual de 10% do total dos recursos dos fundos a partir do quarto ano de vigência. Deixou à lei de regulamentação a tarefa de definir, entre outros aspectos disputados, os fatores de diferenciação para distribuição dos recursos, segundo as etapas, as modalidades da educação, os tipos de estabelecimentos de ensino e o prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme descrito anteriormente.

---

18. O Art. 2º da Lei nº 9.766/1998, diz que "A quota estadual do salário educação, de que trata o Art. 15 § 1º, inciso II, da Lei nº 9.424/1996, será redistribuída entre o estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos 50% será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e Cultura".

19. Leis nºs 10.832/2003 e 10.707/2003 e Decretos nºs 4.950/2004 e 4.943/2003.

### 5.1.5 Evolução dos indicadores educacionais

#### a) Analfabetismo

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais apresentou redução de 47%, no período 1988-2007. Em grande medida, a redução do analfabetismo nesta faixa etária não foi maior em virtude de a população de 40 anos ou mais não ter sido suficientemente beneficiada pelos programas de alfabetização de adultos. Enquanto o analfabetismo neste grupo etário sofreu diminuição de 45,7%, entre os jovens de 15 a 24 anos a queda foi de 78%. Apesar de esta maior redução entre os jovens ser compreensível e até desejada, à medida que se amplia o acesso à escola às gerações mais novas, deve-se reconhecer que entre os adultos e, sobretudo, idosos, a erradicação do analfabetismo está longe de concretizar-se. Desse modo, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais em 2007 era igual à dos jovens de 15 a 24 anos, duas décadas antes.

Além de ser bastante elevada, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais ainda encobre desigualdades de diversas ordens. Em relação à questão regional, verifica-se que foi aprofundada a diferença entre regiões com maior e menor taxa de analfabetismo, entre 1988 e 2007. Se, no início deste período, a taxa no Nordeste era cerca de 190% maior que da região Sul, em 2007 esta diferença foi ampliada para 267%.

Quando se analisam as taxas de analfabetismo da população rural e da residente em áreas urbanas, verifica-se que a desigualdade entre ambas é ainda maior. Também aqui se observa aumento da disparidade entre estes dois segmentos populacionais. Se, em 1988, os habitantes de áreas rurais apresentavam taxa 322% maior que da população residente em áreas metropolitanas, em 2007 esta diferença havia sido ampliada para 427%. Esta tendência também pode ser observada na comparação entre as áreas rural e urbana não metropolitana, ainda que em intensidade menor que no caso anterior.

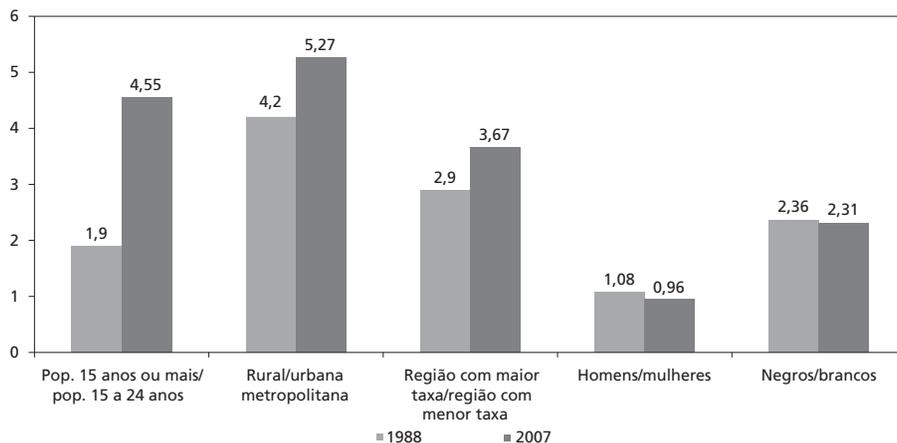
O recorte por gênero evidencia inversão ao longo das duas décadas compreendidas por este estudo. Se, no início do período sob análise, as mulheres respondiam pela maior proporção de analfabetos, a partir de 2001 esta liderança passou a ser exercida pelos homens. No período 1988-2007, houve redução de 50% no índice de analfabetismo entre mulheres de 15 anos ou mais, enquanto a queda entre os homens foi de 44%.

Por fim, houve leve redução da desigualdade existente entre brancos e negros ao longo das duas décadas pós-Constituição Federal de 1988. Se, neste ano, o analfabetismo entre os negros superava em 136% o dos brancos, em 2007 esta diferença havia caído para 131%. Ainda assim, a proporção de analfabetos entre os negros continua mais que o dobro que dos brancos.

Em síntese, o período 1988-2007 evidenciou aumento das desigualdades sob três das cinco categorias analisadas.<sup>20</sup> Em relação a gênero, houve inversão da situação em favor das mulheres, enquanto a diferença entre negros e brancos foi ligeiramente reduzida, conforme se observa por intermédio do gráfico 1.

GRÁFICO 1

**Razões entre as taxas de analfabetismo segundo categorias selecionadas – Brasil, 1988 e 2007**



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

A lenta redução do analfabetismo no Brasil mantém estreita vinculação com a ampliação das desigualdades que, historicamente, foram sempre bastante elevadas. Além disso, os grupos sociais que tiveram avanços modestos em relação a este indicador – população da região Nordeste, residentes de áreas rurais, e idosos –, correspondem significativa parcela da população brasileira. Obviamente, os índices de analfabetismo destes grupos tendem a ampliar-se para aqueles que se enquadram nas faixas de renda inferiores.

#### b) Educação infantil

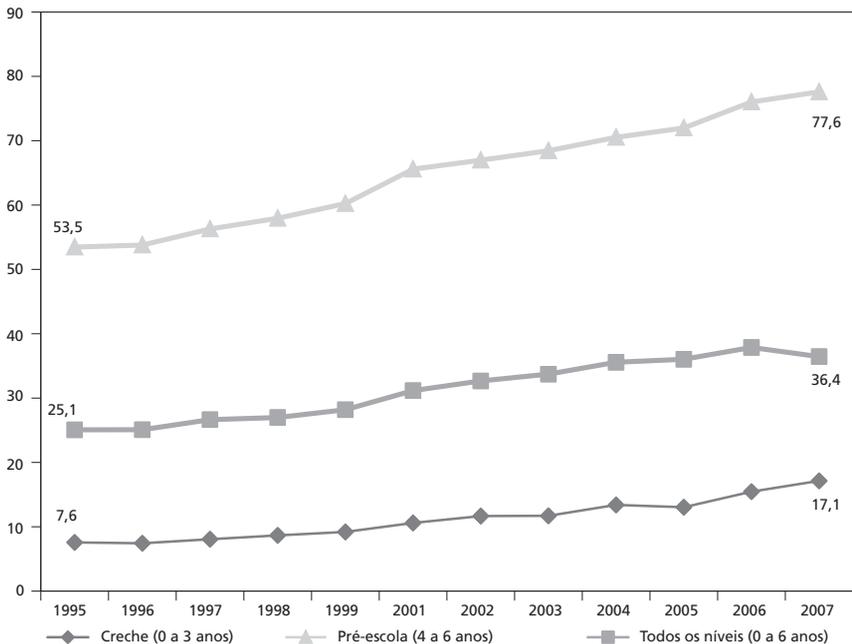
A educação infantil constitui a etapa da educação básica que apresenta menor taxa de frequência. Em grande medida, isto se deve ao acesso bastante restrito na faixa etária de 0 a 3 anos – creche. Apesar de ter sido registrado crescimento de 126% no período 1995-2007,<sup>21</sup> a taxa de frequência neste último ano era de apenas 17,1%, ou seja, índice muito aquém da meta estabelecida no PNE de matricular 50% das crianças de 0 a 3 anos, até 2011. O gráfico 2 apresenta evolução deste indicador ao longo do período sob análise.

20. Para efeito desta análise, optou-se pela utilização da razão entre as taxas de analfabetismo, considerando-se como referência de igualdade entre estas o valor 1.

21. No caso da educação infantil, não é possível analisar evolução anual para o período anterior a 1995, pois foi apenas neste ano que a PNAD passou a levantar a frequência à creche/escola da população com idade inferior a 5 anos.

GRÁFICO 2

**Taxa de frequência à escola, na faixa etária de 0 a 6 anos, por níveis de ensino**  
(Em%)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Por sua vez, a proporção de crianças na faixa etária de 4 a 6 anos que frequentavam escola haviam alcançado aproximadamente 78%, em 2007, conforme mostra o gráfico 2. Considerando-se que no período 2003-2007 houve aumento de 9,2 p.p., torna-se factível o alcance da meta de 80% estabelecida pelo PNE, para 2011, uma vez que seria necessário o aumento de apenas 2,4 p.p. nestes quatro anos que antecedem o fim da década da educação. Além da oferta de pré-escola estar sendo ampliada, o cumprimento desta meta também será favorecido pela ampliação do ensino fundamental para nove anos, uma vez que incorpora as crianças de 6 anos à escolarização obrigatória.

Há de se esclarecer que a redução da taxa de frequência nesse nível de ensino, em 2007, foi devida à ampliação do ensino fundamental para nove séries, de modo que parcela das crianças de 6 anos de idade foi incorporada a este nível de ensino.

### c) Ensino fundamental

A taxa de frequência líquida no ensino fundamental da população de 7 a 14 anos ampliou-se aproximadamente 80%, em 1988, para 94,6%, em 2007. Ao final dos anos de 1990 havia sido ultrapassado o patamar de 90%, sendo que entre 2005 e 2007 já se observa estabilização da taxa em torno de 94%.

No entanto, parte desse segmento populacional encontra-se matriculada em outros níveis ou modalidades de ensino, o que eleva a taxa de frequência à escola a 97,6%, neste último ano. Em que pese ter sido expressivo o crescimento do acesso à escola da população de 7 a 14 anos, cerca de 680 mil crianças e adolescentes desta faixa etária ainda permanecem fora dos sistemas de ensino.

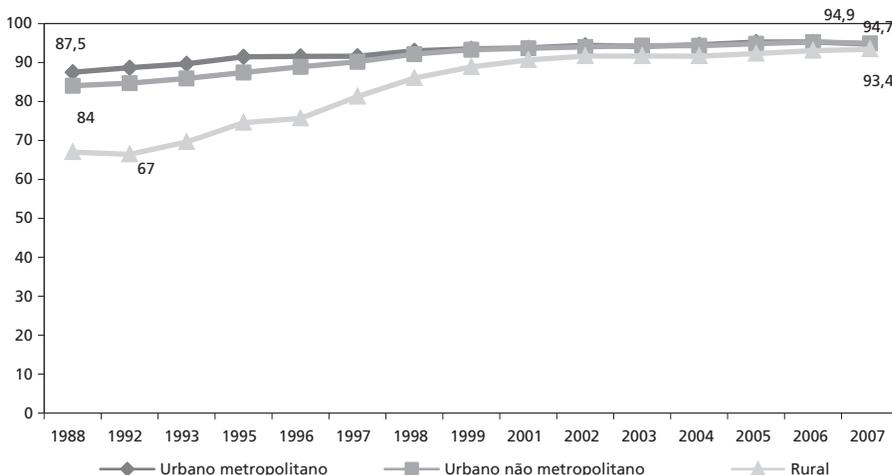
Um dos aspectos positivos da quase universalização do acesso ao ensino fundamental correspondeu à redução das desigualdades regionais. No início do período sob análise, o índice registrado na região Nordeste era de apenas 70,8%, enquanto as demais regiões detinham taxas superiores a 80%. Mas, decorridas duas décadas, houve significativa aproximação entre a taxa no Nordeste e das outras regiões, tendo em vista que, neste período, o crescimento da região nordestina foi de 32%, bastante superior ao das demais, que oscilou entre 10% e 15%. Desse modo, a diferença entre as taxas das regiões Nordeste e Sudeste reduziu-se de 14,1 p.p., em 1988, para apenas 1,7 p.p., em 2007.

No entanto, a maior redução de desigualdade na frequência ao ensino fundamental coube à variável rural/urbana. Em 1988, a taxa de frequência líquida da população de 7 a 14 anos residente no campo era 20 p.p. menor que de habitantes de áreas metropolitanas, mas, em 2007, a diferença entre estes dois segmentos da população reduziu-se a apenas 1,5 p.p., conforme pode ser constatado por intermédio do gráfico 3.

GRÁFICO 3

**Taxa de frequência líquida no ensino fundamental, na faixa etária de 7 a 14 anos, segundo localização do domicílio – Brasil, 1988-2007**

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Também sob a categoria raça/cor foi observada significativa redução das desigualdades. No primeiro ano da série, a população negra de 7 a 14 anos situava-se 10 p.p. abaixo dos brancos, mas, em 2007, tal defasagem havia sido reduzida a apenas 1,1 p.p.

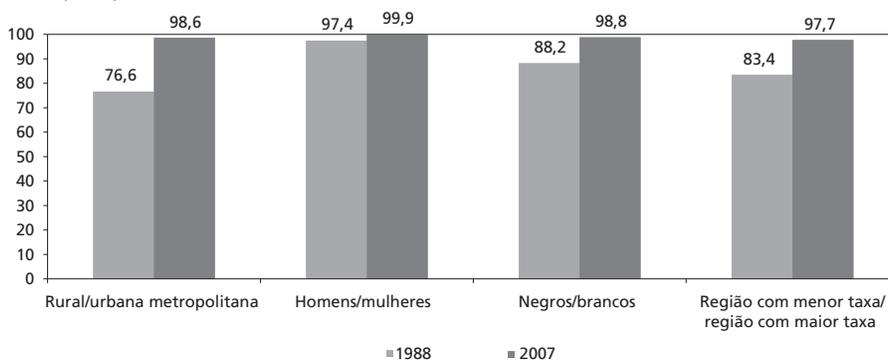
Sob o recorte de gênero, verificou-se redução da desvantagem dos homens em relação às mulheres. Em 1988, o sexo feminino registrava índice 2,1 p.p. maior que o dos homens, diferença esta que, em 2007, passou a apenas 0,1 p.p.

Em síntese, constata-se que houve redução generalizada das desigualdades na frequência ao ensino fundamental, sob as quatro categorias analisadas, conforme pode ser observado por intermédio do gráfico 4.

GRÁFICO 4

**Proporções de frequência líquida ao ensino fundamental na faixa de 7 a 14 anos, segundo categorias selecionadas – Brasil, 1988 e 2007**

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

#### d) Ensino médio

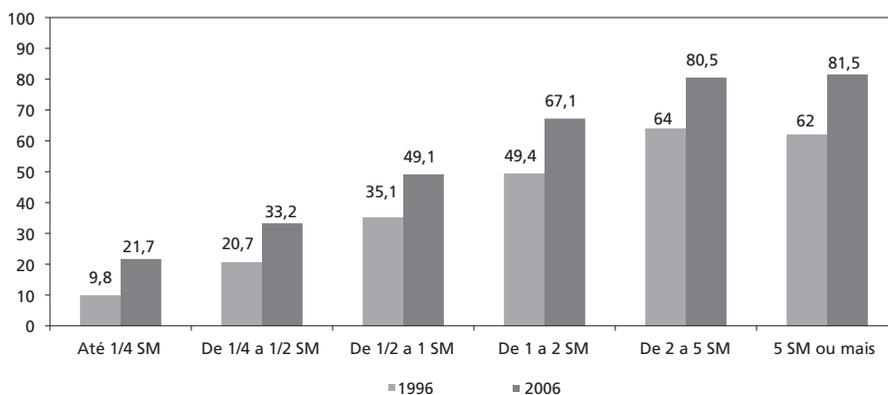
O acesso ao ensino médio sofreu forte expansão ao longo do período 1988-2007, com taxa de crescimento de 219%. Em grande medida, este intenso ritmo de crescimento explica-se pela baixa cobertura até então existente, correspondente a apenas 15%. Portanto, mais que triplicou a taxa de frequência líquida a este nível de ensino, ao longo das duas décadas que se sucederam à promulgação da Constituição de 1988.

Diferentemente do que se observa em relação ao ensino fundamental, o acesso ao ensino médio ainda é marcado por desigualdades de diversas ordens, a despeito de as mesmas terem sido reduzidas ao longo dos últimos 20 anos. Sob a ótica regional, por exemplo, a diferença entre as regiões com maior e menor taxa recuou de 59%, em 1988, para 41%, em 2007. No entanto, são ainda maiores as desigualdades de acesso ao ensino médio em função da variável renda. Por exemplo, a taxa de frequência de jovens de 15 a 17 anos com renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo (SM) correspondia, em 2006, a 26,6% da taxa referente aos que se enquadravam na faixa de renda de cinco SM ou mais. Mas, assim como pode ser constatado pelo gráfico 5, bem mais acentuada era a desigualdade entre estes dois grupos de renda em 1996, momento em que a proporção de jovens da primeira faixa correspondia a apenas 15,9% dos pertencentes ao grupo de renda mais alta.

#### GRÁFICO 5

**Taxa de frequência ao ensino médio da população de 15 a 17 anos, segundo renda familiar *per capita* – Brasil, 1996 e 2006**

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

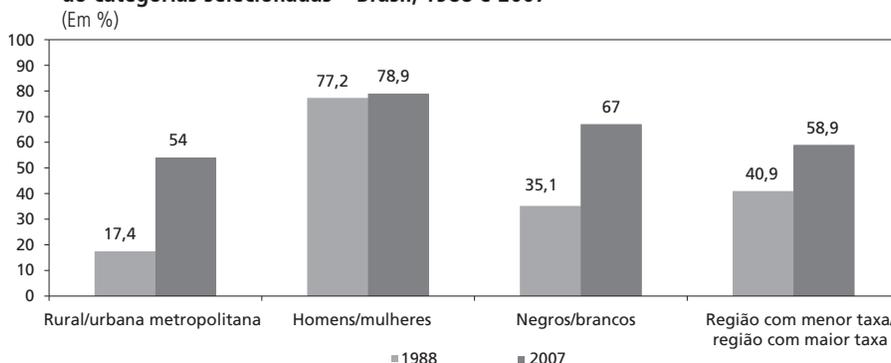
Ressalte-se que essas desigualdades aprofundam-se quando se cruzam as variáveis renda e localização regional, o que torna maior a diferença entre as taxas de frequência por faixa de renda na região Norte, em comparação com a região Sudeste. Na primeira região, a taxa de frequência dos mais pobres correspondia, em 2006, a apenas 15,9% daquela registrada entre os de maior renda, mas no Sudeste a proporção era de 45,1%.

Também são bastante acentuadas as desigualdades de acesso ao ensino médio entre jovens de áreas rurais e urbanas e, em particular, entre os primeiros e os que residem em áreas metropolitanas. Em relação à categoria cor/raça, pode-se afirmar que houve significativa redução das desigualdades entre brancos e negros. Se, no ano inicial do período sob análise, a taxa de frequência entre os negros correspondia a apenas 35% da registrada pelos brancos, ao final já representava 67%.

Portanto, foram identificados avanços consideráveis no tocante à redução das desigualdades de acesso ao ensino médio. Mas, em virtude de tais desigualdades ainda serem muito elevadas, a taxa de frequência líquida mantém-se em patamar bastante aquém do desejado. O gráfico 6 sintetiza redução das desigualdades sob as quatro categorias analisadas.

GRÁFICO 6

**Proporções na frequência líquida ao ensino médio na faixa de 15 a 17 anos, segundo categorias selecionadas – Brasil, 1988 e 2007**



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A expressiva elevação da taxa de frequência líquida no ensino médio é em grande medida explicada pela redução das desigualdades segundo, pelo menos, quatro grandes categorias, conforme se observa por intermédio da tabela 6. Foi bastante acentuada a redução da desigualdade de acesso a este nível de ensino entre jovens residentes em áreas rurais e metropolitanas. Neste caso, triplicou a proporção dos primeiros em relação aos últimos, ao longo do período 1988-2007. Também foi significativo o aumento da proporção entre negros e brancos, no mesmo período, que passou de pouco mais de um terço, para cerca de dois terços. Em termos regionais, elevou-se em 18 p.p. a proporção da taxa de frequência entre a região Nordeste e aquela com maior índice. Por fim, foi bastante reduzida a diferença entre homens e mulheres.

## 5.2 Educação superior

A CF/88 conferiu pouca atenção à educação superior. Poucos dispositivos referem-se especificamente a este nível de ensino. O principal destes diz respeito à autonomia universitária, até então ausente dos textos constitucionais, mas já inscrito na Lei nº 5.540/1968, conhecida por reforma universitária. De todo modo, parecia ser intenção do Executivo Federal adotá-lo apenas neste nível da legislação, haja vista não ter sido acolhido pela EC/1969.

Outra referência explícita da Constituição à educação superior refere-se à possibilidade de os recursos públicos serem destinados a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas que desenvolvam atividades universitárias de pesquisa e extensão. Neste caso, uma demanda das entidades confessionais, que já mantinham certa tradição nestes campos de atividades.

Entre os dispositivos que se aplicam a todos os níveis de ensino, citam-se como mais relevantes: *i*) o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e que as instituições tenham autorização e sejam submetidas a avaliação do poder público; *ii*) regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; e *iii*) gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Pode-se afirmar que a liberdade de ensino à iniciativa privada, no âmbito da educação superior, foi exercida de forma bastante generosa, a partir de 1995. Ao mesmo tempo, foi instituído em sistema de avaliação que envolvia tanto o desempenho do aluno, quanto as condições de oferta de cursos. Em relação à gestão democrática do ensino público, ganharam dimensão os processos eleitorais desencadeados para a escolha dos reitores das universidades federais.

Diferentemente do que o foi para a educação básica, o texto constitucional de 1988 não implicou mudanças significativas no rumo da política do MEC para a educação superior. As mudanças que vieram a ser adotadas, sobretudo na segunda metade dos anos de 1990, decorriam mais da ideologia neoliberal, hegemônica naquele período, que da nova Carta Magna.

Nesse sentido, a presente seção presta-se a analisar as principais ações e medidas de política utilizadas para fazer face aos objetivos decorrentes daquela visão de mundo então em voga, bem como a inflexão desta orientação a partir de 2003.

### 5.2.1 Financiamento e ampliação do acesso

Considerados por muitos como a década perdida, os anos de 1980 evidenciaram baixo crescimento das matrículas na educação superior. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/MEC, no período 1980-1989 houve aumento de pouco mais de 10% no total de

estudantes matriculados, enquanto no decênio subsequente a expansão foi da ordem de 54%. Desse modo, este nível de ensino passou a integrar as políticas educacionais dos governantes pós-1988, tendo em vista o represamento da demanda ocorrido na década anterior, assim como pela expansão da educação básica, em especial do ensino médio, ocorrida ao longo destas duas décadas.<sup>22</sup>

O projeto político do governo Collor (1990-1992) exigia maior dinâmica para a constituição de novos estabelecimentos de ensino e, por meio de pressões, obrigava o Conselho Federal de Educação (CFE) a tomar novas medidas que agilisassem os procedimentos até então vigentes para autorização de novos cursos de ensino superior. Nesse sentido, foi aprovado por este Conselho, em novembro de 1992, anteprojeto de resolução que fixava normas para autorização de funcionamento de instituições isoladas de ensino superior. Por meio desta iniciativa, o CFE atendia parte das exigências legais de simplificação e harmonização dos procedimentos de tramitação dos processos entre os diferentes órgãos envolvidos, ao mesmo tempo em que procurava se adaptar às novas leis e decretos, além de estimular o processo de criação de mecanismos e instrumentos de acompanhamento e avaliação dos projetos dos novos cursos.

Com o objetivo de ampliar e agilizar os processos de autorização de funcionamento desses novos cursos, tal como dispunha o Decreto-Lei nº 359, de 9 de dezembro de 1991, foi aprovado pela Câmara de Planejamento do CFE o Parecer nº 518/1992. A publicação deste instrumento pode ser vista como uma pequena vitória do governo Collor diante da postura do CFE de manter o ritmo anterior de suas decisões quanto ao fluxo de autorizações. O discurso do conselho era de que sua preocupação voltava-se para a manutenção da qualidade do ensino. Para tanto, deveria fiscalizar e acompanhar com mais rigor os dados apresentados pelas instituições proponentes, o que implicava maior demora. O discurso do governo era de que a iniciativa privada já possuía competência e responsabilidades suficientes para assegurar serviços de qualidade e, em caso contrário, as regras de mercado seriam suficientes para eliminar os que não apresentassem esta qualidade.

No entanto, foi justamente no período 1990-1992 que se registrou redução das matrículas na educação superior e, em particular, no setor privado. Em parte, este fato pode ser explicado pelo arrocho salarial promovido neste período, bem como pelo confisco da poupança e de depósitos bancários da classe média brasileira.

Ao assumir a vacância de Fernando Collor de Mello, o governo Itamar Franco promoveu uma breve trégua na implementação deste modelo de expansão da educação superior, de modo que o crescimento das matrículas, entre 1992 e 1994, foi de 9,7% nas redes públicas e de apenas 7,1% no setor privado. Porém, a decisão do

---

22. Para mais detalhes sobre as políticas do MEC para a educação superior na década de 1990, consultar Corbucci (2002).

governo federal de extinguir o então CFE, em 1994, e de instituir em seu lugar o CNE, foi crucial para que pudesse ser implementado o modelo de expansão posteriormente adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.<sup>23</sup>

O modelo de expansão adotado pelo governo FHC (1995-2002) conferia ao setor privado protagonismo privilegiado. Além de facilitar os processos de autorização de cursos e criação de instituições de ensino, o MEC também cobrava das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) a ampliação da oferta de vagas, a partir de sua capacidade instalada, pois haviam sido suspensos concursos públicos para docentes e servidores técnico administrativos, a despeito do substancial crescimento das aposentadorias ocorrido no período. A redução dos investimentos em infraestrutura e capital, sobretudo no período 1995-1998, também pode ser vista como outro indício que reafirmava esta disposição do governo federal. Esta orientação da política do MEC para educação superior implicou na redução da participação das Ifes na oferta de vagas e no universo de matriculados nos cursos de graduação. Ao mesmo tempo, verificou-se maior dinamismo das redes estaduais, sobretudo daquelas pertencentes aos estados de maior expressão econômica, na oferta deste nível do ensino. De acordo com os censos da educação superior, realizados pelo INEP/MEC, o crescimento das matrículas no ensino de graduação nas Instituições de Ensino Superior (IESs) estaduais, no período 1995-2006, foi de 101%, ou seja, bastante superior aos 60% das Ifes.

Consoante com essas diretrizes gerais da política de educação então encampada, foi instituído por meio de Medida Provisória (MP) em maio de 1999, em substituição ao falimentar Crédito Educativo (CREDUC), o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies). Este novo fundo foi concebido para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o CREDUC, cujos níveis de inadimplência inviabilizavam sua sustentabilidade. Nesse sentido, foram instituídas salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro. No início, o Fies financiava até 70% do valor da mensalidade paga, mas, em 2005, este limite foi reduzido a 50%.

O Fies havia contemplado, em seu primeiro ano de existência, cerca de 80 mil estudantes universitários, selecionados entre pouco mais de 131 mil candidatos inscritos. Submetido a diversas modificações em seu desenho, mais recentemente, passou a priorizar a concessão de financiamentos a estudantes matriculados em instituições que tenham aderido ao Programa Universidade para Todos (ProUni). Desde sua criação, foram concedidos aproximadamente 457 mil financiamentos a estudantes de graduação.

---

23. Sem o poder deliberativo do antecessor, conferiu ao MEC maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação. O objetivo principal desta medida foi o de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar os gastos da União. Para tanto, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do CNE, o que favoreceu consideravelmente a expansão deste nível do ensino, por intermédio da iniciativa privada.

Cabe lembrar, no entanto, que a CF estabelece como competência da União a manutenção de suas instituições de ensino superior, enquanto estados e municípios devem responder pela oferta da educação básica. Tal determinação deve-se, entre outras razões, à complexidade e ao maior custo daquele nível do ensino. Mas, conforme pode ser observado pela execução orçamentária do MEC ao longo da década de 1990, houve redução relativa dos gastos deste ministério como proporção do PIB. Este processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para forte expansão na oferta de vagas e aumento das matrículas no setor privado, favorecidos por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para criação de cursos e instituições.<sup>24</sup>

No governo Lula, a ampliação do acesso à educação superior tem sido buscada tanto pela parceria com a iniciativa privada quanto pela expansão e pelo ganho de eficiência das Ifes. No primeiro caso, a criação do ProUni viabilizou a utilização de parte de sua capacidade instalada que se encontrava ociosa. Nesse sentido, o programa assumiu contorno focalizado, na medida em que definiu como público-alvo a população com renda familiar *per capita* de até três SMs. Ou seja, viabilizou o acesso à educação superior àquele segmento que, por vias normais, teria poucas chances de ingresso e, sobretudo, de permanência neste nível de ensino.

Portanto, a instituição do ProUni está diretamente relacionada a estes dois fatores: baixa taxa de frequência dos jovens de 18 a 24 anos na educação superior e, em particular, daqueles pertencentes aos estratos de renda mais baixos; e aumento da ociosidade da capacidade instalada das instituições privadas, devido ao acelerado crescimento da oferta de vagas, ocorrido a partir de meados da década de 1990.

O ProUni foi inicialmente encaminhado ao Congresso Nacional sob formato de projeto de lei, em maio de 2004. Mas, na iminência de não haver tempo hábil para ser implementado no ano seguinte, o Executivo o reenviou ao Legislativo por meio de MP, em setembro do mesmo ano. A referida MP alterou alguns aspectos do projeto de lei original, ao ampliar o universo de potenciais demandantes do programa. Além dos que haviam cursado todo o ensino médio em escolas públicas, também poderiam beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como portadores de necessidades especiais. Mas, para obter o benefício da bolsa integral, o candidato não poderia dispor de renda familiar *per capita* superior a 1,5 SM. Outra inovação introduzida pela MP foi a modalidade de meia bolsa para estudantes cuja renda não excedesse o limite de três SM *per capita*. Também é vedada concessão de bolsas aos portadores de diploma de curso superior.

---

24. Sobre isso, ver Corbucci (2000).

Em seu primeiro ano de implementação, a instituição de ensino superior que aderisse ao programa deveria conceder uma bolsa de estudos para cada nove estudantes regularmente matriculados, respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da instituição. Além disso, a distribuição de bolsas deveria respeitar a mesma proporção da composição étnica da unidade federada em que estivesse localizada a instituição de ensino. Em contrapartida, as IESs participantes do ProUni seriam isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior – cursos de graduação e sequenciais de formação específica.<sup>25</sup>

O ProUni suscitou diversas reações, sendo a principal delas oriunda do meio universitário, sobretudo dos defensores da educação pública e gratuita. Para estes, os recursos que deixam de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser utilizados para ampliação da oferta de vagas pelas redes de ensino públicas. Outro argumento contrário à criação deste programa é que o poder público estaria comprando vagas, já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo serviço de qualidade duvidosa. Porém, quando se confrontam os montantes que deixaram de ser arrecadados nos últimos anos e o universo de beneficiários do programa, constata-se que o custo por aluno se situa em nível bastante baixo, conforme mostra a tabela 1.

**TABELA 1**  
**Renúncia fiscal, bolsas concedidas e custo/aluno no ProUni – 2005-2007**

	2005	2006	2007 <sup>2</sup>
Renúncia fiscal <sup>1</sup> (a)	106.737.984	264.637.566	390.688.273
Bolsas concedidas (b)	95.518	204.521	310.063
a/b	1.117	1.294	1.260

Fonte: Secretária de Ensino Superior (Sesu)/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Em R\$ correntes.

<sup>2</sup> Renúncia fiscal estimada.

Além do custo/aluno do ProUni ser baixo, é pouco factível que aportes adicionais de recursos desta monta às Ifes pudessem ampliar a oferta de vagas na mesma proporção que aquela viabilizada pelo ProUni. Isto pode ser evidenciado por intermédio da ação de funcionamento de cursos de graduação, responsável pela manutenção das Ifes, a qual movimentou R\$ 7,9 bilhões, em 2006. Por intermédio destes dispêndios, foi possível atender cerca de 590 mil estudantes matriculados nestas instituições. Portanto, o acréscimo de R\$ 265 milhões ao orçamento destas, equivalente à renúncia fiscal do ProUni naquele ano, elevaria em apenas 3,3% o dispêndio do MEC com a principal ação de manutenção das Ifes,

25. Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

o que alteraria em muito pouco a capacidade de atendimento destas instituições. Por sua vez, este montante de renúncia fiscal viabilizou o ingresso e a permanência de quase 205 mil estudantes na educação superior.

O ProUni encerrou o exercício de 2007 com adesão de mais de 1,4 mil instituições e, desde sua criação, haviam sido beneficiados cerca de 310 mil estudantes, o equivalente a 75% de um total aproximado de 415 mil bolsas ofertadas no período 2005-2007. Aproximadamente 73% dos beneficiários do programa foram contemplados com bolsas integrais.

Em relação à composição étnica dos bolsistas do ProUni, verifica-se que 47,2% dos bolsistas são brancos, enquanto negros e pardos correspondem a 44,6% do total.<sup>26</sup> Portanto, a distribuição de bolsas guarda certa equivalência com a composição da população brasileira.<sup>27</sup>

TABELA 2  
Candidatos e bolsas ofertadas pelo ProUni – 2005-2007

	2005	2006		2007		Total
		1ª sem.	2ª sem.	1ª sem.	2ª sem.	
Candidatos (a)	422.531	793.436	200.969	483.266	185.295	2.085.497
Bolsas ofertadas (b)	112.275	91.609	47.059	108.642	55.212	414.797
a/b	3,8	8,7	4,3	4,4	3,4	5
Bolsas concedidas (c)	95.518	73.852	35.151	72.419	33.123	310.063
c/b	85,1	80,6	74,7	66,7	60	74,8

Fonte: MEC.

Elaboração: Disoc/lpea.

Ademais, identifica-se tendência declinante da taxa de utilização das bolsas ofertadas. Se, no primeiro ano do ProUni, 85,1% das bolsas ofertadas foram efetivamente usufruídas, nos dois anos subsequentes as taxas foram de, respectivamente, 78,6% e 64,4%. Com isso, o total de bolsas concedidas em 2007 foi 3,2% menor que do ano anterior.

Em relação à distribuição regional das bolsas ofertadas, observa-se que o Sudeste foi contemplado com 52,7% do total ofertado ainda que nesta região estejam concentrados 56,3% das matrículas nas instituições de ensino privadas. De outro modo, as regiões Sul, Nordeste e Norte tiveram participação maior quando comparada à proporção de matrículas nas instituições privadas.

26. Cerca de 6% dos bolsistas não informaram a cor/raça e 2,2% correspondem a amarelos e indígenas.

27. Cf. dados da PNAD, realizada em 2006, os brancos correspondiam a 49,7% da população, enquanto os negros representavam 49,5%.

Desse modo, ao fim de 2007, cerca de 770 mil estudantes de graduação da rede privada eram beneficiários de algum tipo de financiamento estatal, seja sob condição de bolsista e/ou pela modalidade de financiamento estudantil. Este contingente correspondia a cerca de um quinto do universo de matriculados nas instituições de ensino privadas.

### 5.2.2 Monitoramento e avaliação da qualidade

A avaliação da educação superior no Brasil é recente. Além disso, graduação e pós-graduação sempre estiveram submetidas a processos de avaliação distintos. Com maior tradição, a avaliação da pós-graduação brasileira sempre esteve sob gerenciamento da Capes. Por sua vez, uma das primeiras tentativas de avaliação dos cursos de graduação remonta de 1993, quando foi instituído o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Ainda que sua abrangência tenha sido restrita e tenha tido vida curta, o PAIUB constituiu iniciativa pioneira de avaliação da qualidade do ensino de graduação.

Originariamente proposto pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) ao MEC, em 1993, o PAIUB ganhou adesão de diferentes setores que compõem o sistema de ensino superior brasileiro. Sob coordenação da Sesu, o programa contava com assessoria de um comitê composto por representantes indicados pelo fórum de pró-reitores de graduação; fórum de pró-reitores de extensão; fórum de pró-reitores de pesquisa e pós-graduação; Andifes; Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem); Universidade de São Paulo (USP); e INEP.

Posteriormente, em 1996, e por intermédio de MP, foi instituído pelo MEC o Exame Nacional de Cursos (ENC). Em sentido complementar a este, foi concebida a avaliação das condições de oferta de cursos de graduação, com início das atividades em 1997. O ENC, ou *provão*, como foi apelidado pelos estudantes, foi criado pela Lei nº.131/1995, com vigência no período de 1996-2003. Sua implementação gerou bastante resistência junto à comunidade acadêmica, inclusive com boicotes comandados pela União Nacional de Estudantes (UNE) e por contestação judicial de entidades estudantis. Entretanto, com a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sobre Adin nº 1.511-7/600, por estas impetrada, ficou assegurada a constitucionalidade da referida lei.

Apesar de o provão ter sido adotado como estratégia de monitoramento da qualidade dos cursos de graduação, sobretudo das instituições privadas, pouco ou nenhum efeito produziu no sentido de assegurar um padrão mínimo de qualidade. Apesar de ter havido aumento, entre 1996 e 2003, na proporção de cursos ofertados por IESs privadas com conceitos *D* e *E*, e ter diminuído a incidência de cursos classificados com os conceitos *A* e *B*, conforme mostra a tabela 3, pouco se fez para reverter esta situação.

**TABELA 3**  
**Distribuição percentual dos conceitos obtidos pelas instituições de ensino superior no ENC (provão), segundo natureza administrativa – Brasil, 1996 e 2003**

Natureza administrativa	1996		2003	
	A e B	D e E	A ou B	D ou E
Privada	24,7	30	19,6	31,3
Pública	42,3	29,1	41,9	27,5
Federal	52,6	35,8	52,9	17,4
Estadual	49,1	25,5	35,7	34,9
Municipal	13	19,6	19,3	40,8

Fonte: INEP/MEC.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Por intermédio do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, foi instituída a avaliação das condições de oferta de cursos de graduação, que visava à avaliação *in loco* dos cursos de graduação submetidos ao provão. Os parâmetros utilizados eram a qualificação do corpo docente, organização didático pedagógica e infraestrutura física. As visitas às instituições de ensino eram realizadas por dois ou três professores vinculados a IESs distintas. Após realização das visitas, os avaliadores remetiam os questionários à Sesu para que as comissões de especialistas avaliassem os resultados finais e encaminhassem recomendações para cada curso avaliado. O atendimento às recomendações, elaboradas pelas comissões de especialistas, deveria ser observado, sobretudo, por ocasião do processo de renovação do reconhecimento dos cursos e de credenciamento das instituições.

Diante do entendimento de que o provão tinha efeitos limitados sobre a melhoria dos cursos de graduação, foram colocados em *xequê*, já no primeiro ano do governo Lula, os processos de avaliação então vigentes. O processo de formulação da nova proposta de avaliação da educação superior contemplou alguns avanços em relação ao ENC. Em primeiro lugar, foi gestada a partir de interlocução com a comunidade acadêmica e, portanto, sem caráter autocrático que marcou a implantação do provão. Além disso, incluiu-se etapa de autoavaliação, de natureza qualitativa. Por fim, previu-se contínua reavaliação dos processos, o que favorece sua manutenção enquanto instrumento válido para este fim.

Desse modo, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, ainda em 2003, MP que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e, paralelamente, extinguiu o ENC. Com aprovação da referida MP, em março de 2004, também foi criado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), de caráter obrigatório, a ser aplicado com periodicidade de um a três anos. De natureza amostral, este exame destina-se a avaliar o

desempenho de estudantes ao longo de sua formação, mas em dois momentos distintos: *i*) os que tenham concluído entre 7% e 22% da carga horária curricular; e *ii*) os que tenham cursado ao menos 80% da carga horária total.

### 5.2.3 Evolução do acesso aos cursos de graduação

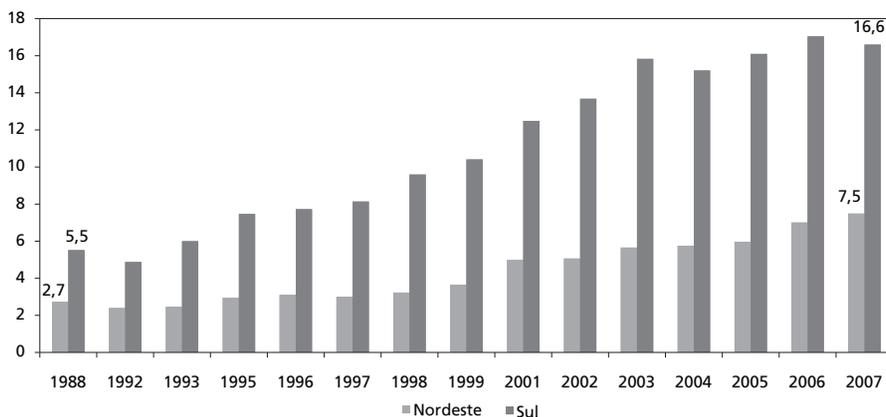
Apesar de a taxa de frequência líquida à educação superior ter atingido apenas 13% em 2007, deve-se reconhecer que houve forte expansão a partir de 1998, quando então o índice correspondia a cerca da metade daquele valor. Em grande medida, este aumento foi decorrente da orientação da política encampada pelo MEC, de estímulo à ampliação da participação do setor privado. O crescimento da frequência líquida a este nível de ensino foi de 160%, no período 1988-2007, sendo que até 1997 a ampliação foi de apenas 24%, mas entre 1997 e 2007 situou-se em torno de 110%. De todo modo, o acesso à educação superior ainda é o mais restrito entre todos os níveis de ensino, quando se tem por referência a taxa de frequência entre jovens de 18 a 24 anos.

Assim como se verifica em relação aos demais níveis de ensino não obrigatórios, o acesso à educação superior continua a ser bastante desigual quando se tem por parâmetros a localização regional e domiciliar rural/urbana, raça/cor e o nível de renda do estudante. Em relação ao primeiro caso, o gráfico 7 mostra que houve aumento da desigualdade entre as regiões Nordeste e Sul, as quais respondem respectivamente pela menor e pela maior taxa de frequência à educação superior.

#### GRÁFICO 7

#### Taxas de frequência líquida na educação superior na faixa de 18 a 24 anos – regiões Nordeste e Sul, 1988-2007

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

De outro modo, cresceu a oferta de vagas em cursos de graduação nas áreas não metropolitanas, de forma que se reduziu a desvantagem destas em relação às metrópoles brasileiras. Se, em 1988, a taxa de frequência entre os residentes em áreas urbanas não metropolitanas correspondia a aproximadamente 61% da taxa referente aos jovens habitantes de metrópoles, em 2007 esta proporção havia atingido 76%.

Tendência diversa pode ser observada quando se desagrega a taxa de frequência segundo o sexo do estudante. No início do período sob análise, a taxa entre os homens correspondia 85% do índice alcançado pelas mulheres, enquanto ao final esta proporção havia decrescido para 76%. Tais dados evidenciam que a trajetória escolar dos estudantes do sexo masculino tem se tornado mais restrita que a das mulheres, com conseqüente ampliação do diferencial de escolaridade entre ambos os sexos.

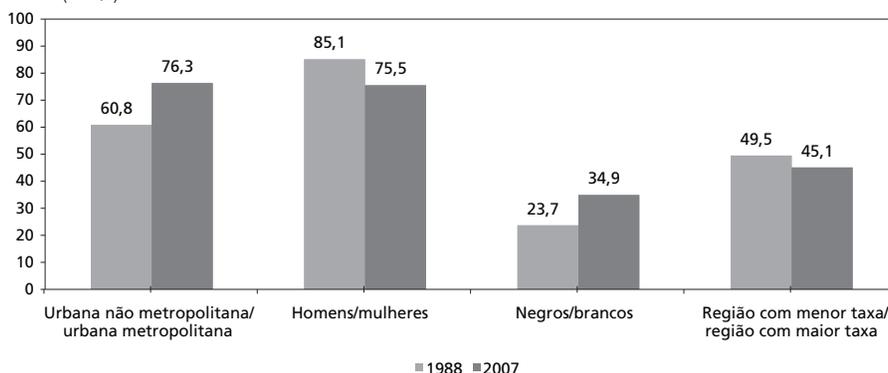
Em sentido contrário foi a evolução da diferença existente entre as taxas de frequência de brancos e negros. No início do período sob análise, estes detinham taxa equivalente a apenas 24% do índice registrado pelos brancos. Em 2007, esta proporção havia atingido aproximadamente 35%. Apesar de ter sido reduzida a desigualdade entre estes dois grupos étnicos, a taxa de frequência entre os negros era de apenas 5,9%, em 2007, contra 19,8% dos brancos. Portanto, se estes já cumpriram dois terços da meta de 30% estabelecida pelo PNE, a ser atingida em 2011, para os negros os esforços serão bem maiores, uma vez que lhes restam quatro quintos a serem alcançados.

Se nos níveis de ensino precedentes houve redução das desigualdades segundo todas as categorias analisadas, na educação superior foram observadas tendências opostas. Conforme mostra o gráfico 8, houve diminuição das diferenças na categoria urbana metropolitana/urbana não metropolitana e entre brancos e negros; aumento da desigualdade entre homens e mulheres, sob a ótica regional.

GRÁFICO 8

**Proporções na frequência líquida à educação superior na faixa de 18 a 24 anos, segundo categorias selecionadas – Brasil, 1988 a 2007**

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Em síntese, o acesso à educação superior ainda é restrito. Em grande medida, isto se deve às múltiplas reprovações e à consequente evasão que acompanham a trajetória de grande parcela dos estudantes da educação básica. Além disso, a não continuidade dos estudos após conclusão do ensino médio também emerge como uma das causas da baixa frequência à educação superior. Portanto, estes perversos processos seletivos explicam, grande parte das maiores desigualdades de frequência a este nível de ensino, identificadas por intermédio do gráfico anterior.

### 5.3 Gastos públicos com educação no período 1995-2005

Os resultados das estimativas do gasto educacional pelas três esferas de governo, assim como pelas principais subáreas da educação, são apresentados por intermédio da tabela 4. Os valores foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2005.<sup>28</sup> A análise das despesas por esfera de governo permite verificar evolução do processo de descentralização das responsabilidades educacionais no período, enquanto sob enfoque das subáreas é possível identificar prioridades de investimentos atribuídas nos respectivos níveis de governo.

TABELA 4  
Gasto com educação pública, em valores constantes – 1995-2005

Esferas de governo/ níveis de modalidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores constantes para 2005, IPCA médio (R\$ milhões)											
Governo federal	14.605,3	12.683,4	12.197,3	13.194,3	13.464,4	15.553,3	15.263,6	14.685,0	13.764,3	15.221,8	16.614,4
Educação da criança de 0 a 6 anos	22,3	24,3	40	30,9	–	37,7	32,4	46,6	17,5	8,8	14,6
Ensino fundamental	2.549	2.383	1.675,1	2.719,8	2.344,4	2.526,4	2.370,2	1.688,3	2.200,7	1.839,7	1.709,5
Ensino médio e profissionalizante	1.077,8	832,5	825	796,5	902,8	1.211,5	1.656,5	1.550,7	894,8	1.343,6	1.249,3
Ensino superior	8.781,7	7.464,7	7.848,2	6.943,7	7.794,3	8.247,2	8.101,1	8.123,4	7.508,7	8.106,7	8.913,1
Outros	2.174,4	1.979	1.808,9	2.703,4	2.422,9	3.530,5	3.103,4	3.276	3.142,5	3.923,1	4.728
Estadual	29.627,0	31.623,9	29.981,2	33.151,1	31.606	30.275,9	33.012,5	33.724,4	32.366,3	34.543,3	36.507,5
Educação da criança de 0 a 6 anos	1.189,7	1.168,6	815,6	607,3	529,9	121,5	132,5	135,3	130,9	139,7	147,7
Ensino fundamental	19.065,3	20.662,2	19.266,7	21.474,7	19.521,2	18.458,3	20.617,3	21.030,9	20.742,1	22.137,3	23.396
Ensino médio e profissionalizante	4.344,1	4.924,5	4.994	6.040	6.604,6	6.801,5	6.925,7	7.106,2	6.260,6	6.681,8	7.061,7
Ensino superior	4.715,3	4.585,4	4.612	4.730,1	4.650,5	4.595,3	5.010,7	5.118,6	4.912,5	5.243,0	5.541,1
Outros	312,6	283,2	292,9	299,1	299,9	299,4	326,4	333,5	320	341,6	361

(Continua)

28. A utilização de valores corrigidos permite uma noção da evolução do gasto descontando-se os valores que representam apenas a correção e a manutenção do poder de compra.

(Continuação)

Esferas de governo/ níveis de modalidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Município	17.143,5	17.800,3	17.622,5	22.466,1	24.953,9	25.537,5	27.037	30.130,3	30.947,9	33.889,1	33.831,3
Educação da criança de 0 a 6 anos	4.860,8	4.919,6	5.234	5.289,3	5.703,9	4.551,7	4.819	5.370,3	5.516,1	6.040,3	6.030
Ensino fundamental	11.489,3	11.937,7	11.262,7	16.290,8	18.352,6	19.724,2	20.882,4	23.271,5	23.903	26.174,6	26.130
Ensino médio e profissionalizante	392,9	397,6	532,9	419,5	397,1	632,2	669,3	745,9	766,1	838,9	837,5
Ensino superior	221,4	387,5	422,5	265,7	265,8	379,3	401,6	447,5	459,7	503,4	502,5
Outros	179,0	158	170,5	200,9	234,5	250,1	264,7	295	303	331,8	331,3
Total geral	61.375,7	62.107,6	59.801,1	68.811,6	70.024,4	71.366,7	75.313,1	78.539,7	77.078,5	83.654,2	86.953,2
Educação da criança de 0 a 6 anos	6.072,8	6.112,5	6.089,6	5.927,4	6.233,7	4.710,9	4.983,8	5.552,3	5.664,6	6.188,9	6.192,3
Ensino fundamental	33.103,6	34.982,8	32.204,5	40.485,3	40.218,2	40.708,9	43.869,8	45.990,6	46.845,8	50.151,6	51.235,6
Ensino médio e profissionalizante	5.814,8	6.154,6	6.351,9	7.255,9	7.904,5	8.645,2	9.251,4	9.402,8	7.921,6	8.864,3	9.148,4
Ensino superior	13.718,5	12.437,6	12.882,8	11.939,5	12.710,6	13.221,7	13.513,4	13.689,5	12.880,9	13.853	14.956,7
Outros	2.666	2.420,1	2.272,4	3.203,4	2.957,3	4.080	3.694,6	3.904,5	3.765,6	4.596,5	5.420,2
Esferas de governo/ níveis de modalidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valor percentual de cada nível educacional e demais gastos na área de educação (%)											
Total geral	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Educação da criança de 0 a 6 anos	9,9	9,8	10,2	8,6	8,9	6,6	6,6	7,1	7,3	7,4	7,1
Ensino fundamental	53,9	56,3	53,9	58,8	57,4	57	58,2	58,6	60,8	60	58,9
Ensino médio e profissionalizante	9,5	9,9	10,6	10,5	11,3	12,1	12,3	12	10,3	10,6	10,5
Ensino superior	22,4	20	21,5	17,4	18,2	18,5	17,9	17,4	16,7	16,6	17,2
Outros	4,3	3,9	3,8	4,7	4,2	5,7	4,9	5	4,9	5,5	6,2

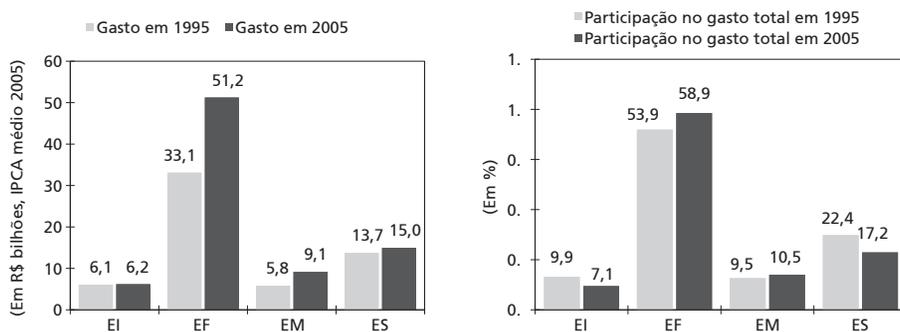
Fonte: Castro e Duarte (2008).

Os dados apresentados na tabela 4 revelam que houve ampliação real do gasto total em educação realizado pelas três esferas de governo, no período 1995-2005, da ordem de 42%, o equivalente a 3,5% a.a. No entanto, este crescimento sofreu oscilações ao longo do período, com taxas anuais entre 1,2% e 15,1%. Além disso, também se observam dois momentos de redução dos gastos, em 1997 e 2003, quando são registradas taxas negativas de 3,7% e 1,9%, respectivamente. Quando os gastos são desagregados por níveis de ensino, também se observam oscilações desta natureza.

Tomando-se o volume de recursos aplicado em educação, entre o início e o fim do período analisado, conforme apresentado no gráfico 9, constata-se aumento significativo dos dispêndios com ensino fundamental, em termos absolutos e relativos. Em grande medida, isto foi possível devido à criação do FUNDEF, em 1996, que assegurou a aplicação de 60% dos recursos destinados pela CF à MDE neste nível de ensino.

GRÁFICO 9

**Participação dos gastos com educação pública em cada nível/modalidade de ensino em relação ao gasto total – 1995-2005**



Fonte: Castro e Duarte (2008).

A trajetória pouco expansiva do gasto com ensino superior tem como fator preponderante a política de compressão salarial do funcionalismo público vigente na gestão Fernando Henrique Cardoso e replicada no primeiro ano da gestão Lula, com aumento de apenas 0,1% para servidores públicos. Esta explicação baseia-se na observação de que grande parte dos gastos das Ifes é realizada com pagamento de pessoal e encargos sociais ativos e inativos.<sup>29</sup> Além disso, verifica-se também considerável restrição dos investimentos e das demais despesas correntes na gestão.

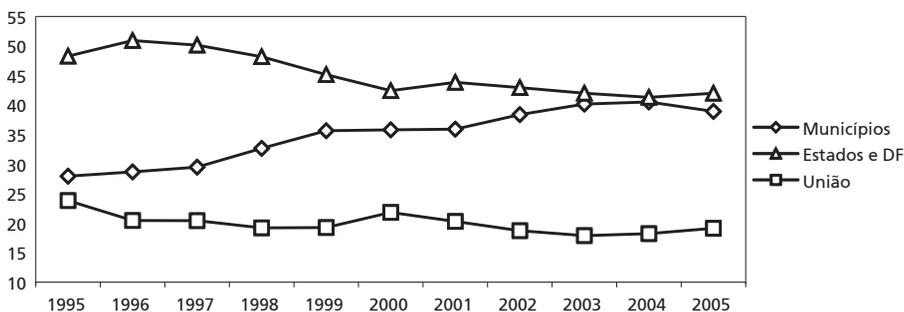
A análise da evolução do gasto público educacional por esfera de governo é um elemento essencial para observar a descentralização de recursos, bem como para comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e dos serviços educacionais. O gráfico 10 evidencia claramente tendência de ampliação da participação das esferas de governo subnacionais no financiamento da educação, sobretudo dos municípios. Em 1995, esta esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais, mas em 2005 respondia por 38,9%. Esta ampliação, entretanto, não significa necessariamente aumento da capacidade exclusiva do município em financiar ações educacionais. Esta reflete, na verdade, um aumento de recursos em poder dos municípios, possível mediante a política de priorização do ensino fundamental e a estrutura legal de financiamento e de competências, que em grande medida delineou a repartição do orçamento educacional. Em outras palavras, a distribuição de competências, feita a partir da CF/88, atribuiu aos

29. Grande parte dos recursos aplicados pelo governo federal na área da educação destina-se ao custeio das Ifes, das escolas técnicas federais e do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET).

municípios a responsabilidade maior pelo ensino fundamental, aliado ao regime de colaboração – financiamento e gestão –, entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao FUNDEF, fizeram que as receitas disponíveis aos municípios ampliassem-se consideravelmente. Por outro lado, ainda que não tenha havido diminuição dos gastos, reduziram-se as participações de estados e da União no financiamento da educação, conforme mostra o gráfico 10.

GRÁFICO 10

**Participação dos entes federados no total dos gastos públicos com educação – 1995-2005**  
(Em %)



Fonte: Castro e Duarte (2008).

A diminuição dos gastos dos estados decorre, em grande medida, do regime de colaboração e das mudanças na estrutura de financiamento da educação pública. Ao vincular 60% das receitas para o ensino fundamental público, o FUNDEF promoveu o aumento das matrículas nas redes municipais neste nível de ensino e, conseqüentemente, a transferência de parcela das receitas de estado para municípios.

Por sua vez, a queda relativa de sua participação da União está relacionada aos efeitos da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que incide também sobre o orçamento educacional e lhe retira um percentual igual a 20% de seus recursos vinculados, fazendo com que sua aplicação mínima efetiva seja menor que aquela determinada constitucionalmente. Apesar de criticada por vários setores ligados à área educacional, a engenharia que corta parte do orçamento do governo federal para a educação ainda se mantém, mesmo ferindo o preceito constitucional de aplicação mínima de 18% do orçamento educacional.

A crescente municipalização da rede de ensino fundamental foi uma saída encontrada pelos estados e desejada pelos municípios para diminuir a rede de alunos atendidos. Se de um lado a municipalização da matrícula do ensino fundamental levou consigo parte dos recursos de estados, de outro, permitiu a estes se concentrarem no atendimento ao ensino médio. Em certa medida, a

municipalização do ensino fundamental também implicou transferir à União maior responsabilidade pela educação básica, por meio das complementações.

Os avanços quanto à descentralização da gestão fundamentam-se na perspectiva de que este é um processo que pode gerar círculos virtuosos. Em outras palavras, esta otimizaria recursos, pela eliminação de atividades-meio; fomentaria maior efetividade das políticas, já que transferiria para ponta do sistema, para beneficiários, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; e tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e da prestação dos serviços.

Em que pesem esses possíveis avanços, alguns limites têm sido identificados, sobretudo em função do processo de implementação da descentralização transcorrido. Primeiramente, deve-se observar que a transferência de recursos e de matrículas ocorreu de forma bastante rápida, sem tempo suficiente para os entes federados prepararem-se adequadamente para assumir as novas responsabilidades que lhes foram repassadas. Segundo, a descentralização em direção ao município leva, em geral, à perda de escala e escopo para implementação de ações importantes, como a formação de professores e outros profissionais da educação.

Esse quadro pode vir a ser agravado caso não haja colaboração dos demais entes federados. Neste sentido, os dados mostraram, ainda dentro da vigência do FUNDEF, uma diminuição dos gastos do governo federal no ensino fundamental, indicando que o regime de colaboração entre as esferas de governo, legalmente estabelecido, que deveria ser exercido pelo governo federal para tentar corrigir a heterogeneidade da oferta educacional, teve pouco aporte de recursos. Isto significa que o poder de intervenção do órgão central para efetuar a colaboração com os demais entes federados foi bastante reduzido, principalmente no que diz respeito à educação infantil e ao ensino fundamental.

A criação do FUNDEB em 2007 representou, assim como ocorreu com o FUNDEF, uma minirreforma tributária em cada estado, que deve gerar impasses e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais e municipais mais atingidos e os dirigentes do MEC, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais e/ou municipais mediante a alocação de recursos federais. Por isso, deve haver firme disposição do MEC na alocação de recursos complementares em favor das unidades federadas e no comprometimento assumido em seu papel no regime de colaboração. Isto implica que deve haver, por parte do governo federal, uma forte recomposição do atual orçamento deste ministério e de seu processo de gestão.

Com isso, a agenda atual prossegue com os itens que têm marcado a reestruturação da gestão da educação pública ao longo da última década, principalmente em questões como: *i*) vinculação de recursos; *ii*) complementação da União;

*iii*) implementação de mecanismos redistributivos por níveis e modalidades de ensino; *iv*) gestão dos recursos por meio de fundos contábeis e contas específicas; *v*) busca da igualdade mediante fixação de valor mínimo nacional a ser gasto por aluno anualmente; *vi*) alocação de recursos proporcionalmente ao número de matrículas escolares; *vii*) transferência de recursos diretamente às escolas; e *viii*) controle social da aplicação dos recursos por meio de conselhos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob vários aspectos, a CF/88 avançou em relação ao marco jurídico-legal sobre o qual trabalharam os constituintes de 1987-1988. A possibilidade de estes avanços terem sido ainda maiores foi inviabilizada pela reorganização das forças políticas no âmbito do Congresso Constituinte, por meio da qual os partidos de centro-direita aglutinaram-se sob a frente parlamentar conhecida por *Centrão*.

Em que pese ter havido certa contenção em favor de uma maior ampliação da educação como direito de todos, da destinação de recursos públicos apenas para instituições públicas e da laicidade do ensino – três temas que estiveram em disputa por ocasião da Constituinte –, acredita-se que os avanços obtidos tenham sido em parte favorecidos pelo clima de redemocratização que pairava à época da Constituinte, em repúdio às duas décadas sob o regime militar.

Além de reconhecer o ensino fundamental como nível de escolaridade obrigatória e como um direito público subjetivo a ser assegurado à população de 7 a 14 anos e a todos aqueles que não a obtiveram na idade própria, a CF/88 atribuiu ao poder público e às autoridades competentes o dever de ofertá-la em quantidade suficiente e de forma regular. A Constituição também dispôs sobre a progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade ao ensino médio; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências, preferencialmente no ensino regular; o atendimento às crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas; a oferta de ensino noturno regular adequada às condições do educando; e sobre o acesso aos níveis de ensino mais elevados de acordo com a capacidade de cada um.

Com isso, o texto constitucional acolheu diversas demandas dos educadores, tais como a ampliação da escolarização obrigatória, ainda que com a ressalva de vir a ser em caráter progressivo; a inclusão dos portadores de deficiências no ensino regular, não apenas para potencializar seu desenvolvimento, mas também para promover a convivência com a diferença; a importância da educação infantil na formação do indivíduo; a necessidade de adequar o ensino ofertado no período noturno ao alunado que trabalha durante o dia e, portanto, que tem interesse e condições de aprendizagem distintos daqueles que frequentam cursos diurnos.

Na área do magistério, pode-se afirmar que o cenário anterior à promulgação da CF/88 era bastante crítico, uma vez que as iniciativas para melhorar a

qualidade da formação de professores não redundavam em investimentos consistentes e efetivos. As fragilidades da política de formação eram acompanhadas da ausência de ações específicas para fins de valorização e remuneração da carreira de professor. Isto se refletia na desvalorização social da profissão docente e na consequente perda de qualidade do ensino em todos os níveis.

Os avanços ocorridos na área de formação e valorização do magistério foram favorecidos e até viabilizados em virtude da ampliação das fontes de recursos disponibilizados à educação, a começar pela CF/88, que ampliou os gastos da União de 13% para 18% de suas receitas de impostos. Com isso, ampliaram-se as possibilidades de gastos junto à rede de instituições federais de ensino, como também para exercer as funções supletiva e redistributiva, por intermédio do MEC. Com a criação do FUNDEF, foram aperfeiçoados os mecanismos de repasses de recursos e critérios redistributivos. Posteriormente, o FUNDEB abriu caminho para que fossem criadas as condições objetivas para a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio e para a expansão da educação infantil e de jovens e adultos.

Os avanços legais incorporados pela CF/88 à educação superior referem-se, sobretudo, à autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, que não constava da Constituição então vigente, embora já estivesse inscrita na Lei nº 5.540, de 1968.

No que se refere à ampliação do acesso, os avanços ocorridos nos últimos 20 anos e, sobretudo, a partir de meados da década de 1990, não foram suficientes para equiparar o Brasil inclusive a países que se encontram em estágio de desenvolvimento semelhante ao brasileiro. Em grande medida, isto se deve ao caráter seletivo e excludente do processo educacional brasileiro que se verifica a partir da baixa cobertura escolar na faixa etária de 0 a 3 anos – creche –, seguida pelo baixíssimo índice de conclusão da escolaridade obrigatória (ensino fundamental) e, conseqüentemente, da baixa frequência ao ensino médio.

Mesmo sendo minoria os que conseguem transpor todos esses obstáculos para poder disputar uma vaga na educação superior, ainda assim parcela considerável destes enfrentam outras dificuldades para fazer jus a esta conquista. A necessidade de ingressar no mercado de trabalho consiste em uma das principais, razão pela qual o ensino noturno que, via de regra, é pago e de pior qualidade, acaba sendo a única alternativa de acesso a este nível de formação.

A despeito de serem absolutamente necessários a continuidade e o aperfeiçoamento de ações que favoreçam a ampliação do acesso e da permanência dos jovens brasileiros na educação superior, sobretudo dos que se encontram em situação de desvantagem socioeconômica, deve-se ter em mente que um dos limitantes desta ampliação diz respeito à baixa eficácia da educação básica, devida às precárias condições de ensino das escolas públicas e/ou às carências de cunho socioeconômico dos estudantes.

Nesse sentido, para que fosse ampliada de forma significativa a demanda por educação superior, seria necessário elevar o desempenho dos sistemas públicos que ofertam a educação básica, de modo a permitir que proporção bem maior de estudantes que ingressam na primeira série do ensino fundamental possa concluir o ensino médio. Para os que conseguirem atingir este intento, deverão ser asseguradas as condições de permanência e bom rendimento na educação superior.

A melhoria da qualidade do ensino superior privado sugere, por sua vez, uma situação dilemática. Se, de um lado, esta deve ser perseguida, de outro, ao ser alcançada, pode implicar a exclusão de parcela considerável de seu público-alvo, em virtude de uma provável elevação dos custos decorrentes deste aumento da qualidade da oferta. Portanto, o baixo poder aquisitivo de sua clientela-alvo passa a ser fator limitante da melhoria da qualidade dos serviços prestados. À exceção daquelas instituições privadas que já oferecessem cursos reconhecidamente bons e, portanto, caros para a maioria destes demandantes potenciais, grande parte das instituições surgidas nos últimos 15 anos teve como público-alvo, jovens e adultos de renda média e média baixa.

Até meados da década de 1990, foi lenta a expansão das matrículas na educação superior, inclusive no setor privado. Porém, com a política vigente no período 1995-2002, estimulou-se sobremaneira o crescimento da oferta de vagas pelas instituições de ensino privadas.<sup>30</sup> Para fazer face a esta orientação de política, o governo federal instituiu mecanismo de financiamento ao estudante, o Fies, como forma de assegurar o ingresso e a permanência de parcela do público-alvo desta rede de ensino.

O ProUni foi outra iniciativa em favor de maior equalização entre oferta e demanda, dada a opção adotada e a expansão da educação superior, mas que leva em conta a situação socioeconômica do estudante e sua condição étnica. Em que pese a necessidade de maior rigor no credenciamento de instituições de ensino de qualidade duvidosa, este programa consistiu na primeira grande ação de natureza afirmativa em favor da democratização do acesso à educação superior, no Brasil.

Apesar dos dois instrumentos de avaliação do ensino superior – o ENC (“Provão”) e a avaliação das condições de oferta de cursos de graduação –, criados no biênio 1996-1997 com vista a monitorar a qualidade do ensino ofertado, sobretudo pelas instituições privadas, estas continuaram a expandir-se de forma um tanto desordenada e isentas de maiores penalizações.

O Sinaes, instituído em 2004, que veio em substituição aos dois instrumentos supracitados, consiste em uma tentativa mais contextualizada de avaliação, na medida em que os testes são aplicados em dois momentos distintos, no início e no fim do curso.

---

30. Entre 1988 e 1995, o crescimento das matrículas em cursos de graduação foi de apenas 17%, enquanto no período de 1995 a 2006 o aumento foi da ordem de 166%.

No entanto, resta saber em que medida os resultados deste novo sistema de avaliação serão utilizados com vista a obter efetivas melhorias na qualidade do ensino ofertado.

Os desafios educacionais que se colocam à sociedade brasileira, após duas décadas de implementação dos dispositivos constitucionais de 1988, não são propriamente novos. Na verdade, dizem respeito àquilo que não foi concretizado ao longo dos últimos 20 anos.

O primeiro deles, e talvez o mais premente, refere-se à efetivação do direito de todos à escolaridade obrigatória. Ainda que o acesso ao ensino fundamental tenha sido quase totalmente assegurado, os indicadores mostram que muito há de ser feito para que todos os que ingressam na 1ª série do ensino fundamental consigam completar os atuais nove anos de estudos. Trata-se de uma tarefa complexa, uma vez que, além de ser necessário atuar sobre os fatores intrínsecos à escola (professores, instalações, livros, métodos de ensino etc.), há também que melhorar as condições sociais dos alunos. Portanto, o êxito da política educacional depende em parte dos efeitos de outras políticas sociais – Saúde, Saneamento, Emprego e Renda, Assistência Social, etc.

O ensino de qualidade também constitui requisito para que todos os brasileiros possam concluir a escolaridade obrigatória e avançar nos níveis educacionais mais elevados. Ao fazê-lo, reduzem-se as desigualdades educacionais e com estas outras desigualdades sociais também são minoradas, mormente o acesso à renda.

A médio e longo prazos, uma intervenção de política social de caráter estruturante favorecerá a redução das profundas desigualdades de acesso que permeiam os níveis de ensino superiores ao ensino fundamental. *Pari passu* a estas intervenções, cujos resultados demoram surgir, tornam-se necessárias políticas de tipo compensatório, com objetivo de suprir carências que não podem esperar tampouco por médio prazo e ações afirmativas que venham reparar simbólica e concretamente as desigualdades históricas de acesso a estes níveis de ensino.

Mesmo reconhecendo seus limites, um programa como o ProUni cumpre esta tarefa equalizadora e reparadora das desigualdades de acesso à educação superior no Brasil. De modo semelhante, e apesar de não terem sido objeto de análise no corpo deste texto, os sistemas de cotas instituídos por algumas universidades públicas brasileiras também cumprem estas funções. Nestes casos específicos, de forma ainda mais contundente, uma vez que confrontam interesses estabelecidos, ao reservar parte das vagas das melhores instituições de ensino superior a um segmento da população que, pelas vias ditas normais, e em razão da qualidade insuficiente da educação básica recebida, dificilmente teria acesso aos seus cursos.

Um dos argumentos contrários a essas iniciativas é o de que o sistema de cotas contraria o princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei Art. 5º. No entanto, esta igualdade só se efetiva no plano formal, pois as condições e as

oportunidades para que todos fossem iguais inexistem. Considerar que todos são iguais para cumprimento da lei é o mesmo que fechar os olhos para a realidade presente e para própria formação histórica da sociedade brasileira.

Em que pesem os avanços obtidos ao longo das duas décadas que se sucederam à promulgação da Constituição de 1988, boa parte de seus dispositivos ainda carece de iniciativas e esforços dos poderes públicos, assim como da sociedade civil, para se tornar realidade.

Considerando-se que educação de qualidade para todos é, ao mesmo tempo, insumo e produto do desenvolvimento societário, não seria razoável supor que o país pudesse ter assegurado um elevado padrão de qualidade educacional à todos os brasileiros, sem que equivalente avanço fosse logrado em relação às demais condições sociais. No entanto, em que pese ser procedente tal entendimento, acredita-se que tanto a qualidade da oferta, quanto os resultados de desempenho dos sistemas públicos de ensino ainda se encontram em patamar aquém daquele alcançado no campo econômico. Portanto, além da necessária ampliação dos investimentos na área de educação, também se faz necessário avançar no tocante à gestão dos sistemas de ensino, concebida em sua acepção mais ampla. Portanto, eis aí um dos desafios de curto prazo que se colocam para a sociedade brasileira, tendo como horizonte o alcance das metas estabelecidas pelo recém-criado Plano de Desenvolvimento da Educação.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, V. S. R. *A política de formação do professor para atuar nas primeiras séries do ensino fundamental: diretrizes e impasses*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd) *et al.* Pronunciamento conjunto das entidades da área de Educação em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em pedagogia. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 97, p. 1.361-1.363, set./dez. 2006.

BARBER, M.; MOURSHED, M. *How the world's best-performing school systems come out on top*. London: McKinsey and Company, 2007.

BARRETO, A. M. R. F. *Geografia do professor leigo: situação atual e perspectivas*. Brasília: Ipea, 1991a (Texto para Discussão, n. 223).

\_\_\_\_\_. Professores do ensino de primeiro grau: quem são, onde estão e quanto ganham. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 3, p. 11-43, jun. 1991b.

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 78, p. 117-142, abr. 2002.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1968.

\_\_\_\_\_. *Assembléia Nacional Constituinte. Relatório e Anteprojeto*. Brasília, 1987a.

\_\_\_\_\_. *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Brasília: Senado Federal, 1987b.

\_\_\_\_\_. *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes*. Relatório e anteprojeto do relator João Calmon. Brasília: Senado Federal, 1987c.

\_\_\_\_\_. *Comissão de Sistematização*. Anteprojeto de Constituição do relator Bernardo Cabral. Brasília: Senado Federal, 1987d.

\_\_\_\_\_. *Comissão de Sistematização*. Emendas populares. Brasília: Senado Federal, 1987e.

\_\_\_\_\_. *Comissão de Sistematização*. Projeto de Constituição: primeiro substitutivo do relator Bernardo Cabral. Brasília: Senado Federal, 1987f.

\_\_\_\_\_. *Comissão de Sistematização*. Projeto de Constituição: segundo substitutivo do relator Bernardo Cabral. Brasília: Senado Federal, 1987g.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1971.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.

\_\_\_\_\_. *Congresso Nacional. Constituição da República Federativa*. Brasília: Senado Federal, 1988b.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Educação e do Desporto*. Plano decenal de educação para todos. Brasília: MEC, 1994.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996a.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996b.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional, 1996c.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997*. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a formação em nível superior de professor para atuar na educação básica, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano de Educação e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

\_\_\_\_\_. *Resolução CNE/CP nº 1, de 9 de abril de 2002*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004*. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006*. Altera a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino

fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade. Brasília: Congresso Nacional, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília: Congresso Nacional, 2006b.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional, 2006c.

\_\_\_\_\_. *Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, 2006d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). *Sinopse estatística da educação básica. Censo Escolar 2006*. Brasília, 2006e.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). *Sinopse estatística da educação básica. Censo da Educação Superior 2006*. Brasília, 2006f.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007*. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nºs 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

\_\_\_\_\_. *Adin nº 4.167, de 29 de outubro de 2008*. Dispõe contra a Lei do Piso pelos governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará, questionando alguns dispositivos da lei. Brasília: Supremo Tribunal Federal (STF), 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

BRZEZINSKI, I. LDB/1996: uma década de perspectivas e perplexidades na formação de profissionais da educação. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. Política de formação de professores: a formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental, desdobramentos em dez anos da Lei nº 9.394/1996. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008b. p. 195-219.

CARDOSO, M. L. Educação: ensino público e gratuito para todos. In: MICHI-LES, Carlos *et al.* *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

CASTRO, J.A.; DUARTE, B.C. *Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e matrículas*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1352).

CHRISTANTE, L. *et al.* O papel do ensino a distância na educação médica continuada: uma análise crítica. *Revista da Associação Médica Brasileira*, São Paulo, n. 49, p. 326-329, jul./set. 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/educacao/nedu390.asp>>. 2008a. Acesso em: 3 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/educacao/nedu755.asp>>. 2008b. Acesso em: 3 fev. 2009.

CORBUCCI, P. R. *Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação*. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 869).

\_\_\_\_\_. *Universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 752).

FREITAS, H. C. L. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 68, p. 17-44, dez. 1999.

GUSSO, D. A. *Educação e cultura – 1987: situação e políticas governamentais*. Brasília: Ipea, 1990 (Série Ipea, 128).

HADDAD, S.; XIMENES, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB: um olhar passados dez anos. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 130-148.

LAFER, C. A. *Reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LIBÂNEO, J. C. Diretrizes Curriculares da Pedagogia: imprecisões teóricas e concepção estreita da formação profissional de educadores. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 96, p. 843-876, out. 2006.

\_\_\_\_\_. *As Diretrizes Curriculares da Pedagogia: campo epistemológico e exercício profissional do pedagogo*. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/NOVA/Textos/JoseCarlosLibaneo2005.htm>>. 2005. Acesso em: 28 nov. 2008.

LIBÂNEO, J. C.; PIMENTA, S. G. Formação de profissionais da educação: visão crítica e perspectiva de mudança. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 68, p. 239-277, dez. 1999.

MELLO, G. N. Formação inicial de professores para a educação básica: uma (re) visão radical. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 1, p. 98-110, jan./mar. 2000.

MELO, M. T. L. Programas oficiais para formação dos professores da educação básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 68, dez. 1999.

MONLEVADE, A. C. *Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas Campinas, Campinas, 2000.

NEVES, L. M. W. *A hora e a vez da escola pública? Um estudo sobre os determinantes da política educacional no Brasil de hoje*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

PINHEIRO, M. F. S. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? *In: FAVERO (Org.). A educação nas Constituições brasileiras 1823-1988*. São Paulo: Autores Associados, 1996. p. 255-291.

SILVA, A. F. Processo constituinte e educação: discussões sobre o professor (1987-1988). *In: GT 05: Estado e Política Educacional*, 31, 2008, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, ANPEd, 2008.

SILVA, W. C. A criação dos institutos superiores de educação no Brasil: alternativa superior para a formação de professores? *In: 22ª Reunião anual da ANPEd*, 22, 1999, Caxambu, MG, *Anais...* Caxambu, ANPEd, 1999.

TANURI, L. M. História da formação de professores. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 61-68, maio/jun./jul./ago., 2000.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 80, p. 96-107, set. 2002.