

Presidência da República



CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES

Relatório de Observação nº 5

Brasília, junho de 2014.

As Desigualdades na Escolarização no Brasil

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social apresenta o quinto parecer sobre a situação de desigualdades na escolarização brasileira, subsidiado pelas informações e análises formuladas pelo Comitê Técnico do Observatório da Equidade no Relatório de Observação nº 5 (2014).

As recomendações que o Conselho aqui apresenta tomam como base o princípio de que a educação é um direito humano e deve constar sempre como prioridade estratégica para o desenvolvimento brasileiro.

O objetivo de promover o acesso e a qualidade da educação, nos seus diversos níveis e modalidades, integra o esforço da busca pelo melhor atendimento na formação para a cidadania, nas necessidades sociais e econômicas, por maior capacidade de inserção na sociedade do conhecimento, para que a nação possa se adaptar às mudanças tecnológicas e culturais que se impõem com velocidade cada vez maior.

Desde 2005, os pareceres de observação vêm trazendo, periodicamente, o posicionamento do Conselho sobre a situação na escolarização dos brasileiros e recomendações para as ações que deveriam ser priorizadas na política educacional. Foram reiteradas as preocupações com os problemas no acesso, permanência e desempenho educacional na alfabetização, na educação infantil, nos ensinos fundamental e médio, que evidenciam níveis de desigualdades que desfavorecem as populações da zona rural, os mais pobres, os pretos e os pardos.

Apontamos a necessidade de fortalecimento da educação profissional; apoiamos a criação do FUNDEB, que prometia trazer – como de fato o fez – um novo patamar de recursos para a educação; é com essa mesma expectativa que apoiamos a destinação dos *royalties* do pré-sal para a educação; e lamentamos a persistência do analfabetismo, em cujo combate e erradicação temos falhado, governo e sociedade.

O Relatório de Observação nº 5 traz a atualização dos indicadores construídos a partir de informações da PNAD/IBGE, do EducaCenso do INEP/MEC e de outras fontes oficiais referentes

a 2012. São revelados avanços, mas os problemas identificados persistem, com pequenas variações em alguns indicadores, porém ainda com manutenção de altos níveis de desigualdade. Aprofundar e acelerar as mudanças nos nossos indicadores educacionais depende de esforços integrados de atores e instituições nas três esferas de governo e em toda a sociedade.

Considerando a distribuição desigual da educação um importante entrave ao desenvolvimento sustentado e à promoção da equidade, a observação da trajetória percorrida pelos indicadores reunidos neste Relatório entre 2005 e 2012 permite apresentar o seguinte quadro:

- A situação de baixa escolaridade do conjunto da população brasileira e as evidentes desigualdades no acesso e permanência na escola. A média nacional passou de 6,9 anos de estudo em 2005, para 7,9 anos em 2012, ainda abaixo dos nove anos estabelecidos como ensino fundamental. As distâncias entre os grupos populacionais estão diminuindo, mas a desigualdade persiste: em 2012, a escolaridade média no Nordeste foi de 6,7 anos, enquanto no Sudeste foi de 8,5 anos; na zona rural foi de 5,1 anos enquanto foi de 8,4 anos na área urbana; entre os pretos e pardos foi de 7,1 anos, e entre os brancos, 8,7 anos; entre os 20% mais pobres, 5,3 anos e entre os 20% mais ricos, 10,5 anos.
- A persistência do analfabetismo, que foi reduzido de 11,1% da população em 2005, para 8,7% em 2012, ainda um patamar elevado e com distribuição desigual. A incidência, em 2012, foi de 17,4% no Nordeste; 21,1% na área rural; 11,8% entre os pretos e pardos; e 15% entre os 20% mais pobres. Tal quadro aponta para problemas nas ações de combate ao analfabetismo: no acesso, na qualidade dos cursos, na integração com o ensino fundamental e com outras modalidades de ensino e, principalmente, para a lentidão no enfrentamento desse problema;
- Mesmo com o aumento significativo da oferta de creche verificado no período, apenas 21,2% das crianças de zero a três anos foram atendidas em 2012 – em 2005, a taxa era de 13%. As piores situações estão na zona rural – apenas 9,4% de atendimento; na região Norte – 7,6% e região Nordeste – 17,2%; entre os 20% mais pobres – 12,3%; entre os pretos e pardos - 17,8%. Em melhor situação estão as crianças das áreas urbanas – 23,5%, das regiões Sul (30,3%) e Sudeste (25,6%), assim como entre os 20% mais ricos – 41,9%, e entre os brancos – 24,7%;
- O acesso à pré-escola tem avançado mais rapidamente: 78,2% das crianças de quatro a cinco anos de idade frequentaram a escola em 2012 – em 2005, a taxa foi de 62,7%. E a expansão do acesso tem propiciado uma redução das inequidades neste nível de ensino: em 2012 frequentaram a escola 80,7% das crianças de quatro a cinco anos em área urbana e 66,7% das crianças dessa faixa etária em área rural; 63% na região Norte e 82% na região Sudeste; 79,9% entre os brancos e 76,9% entre os pretos e pardos; 71,2% entre os 20% mais pobres e 92,5% entre os 20% mais ricos;
- No ensino fundamental regular, em termos de acesso, as desigualdades atualmente são pequenas. A taxa de escolarização – frequência bruta – das crianças entre seis e 14 anos alcança 98,2% no País, variando de 96,7% na região Norte a 98,7% na região Sudeste; de 98,4% em área urbana a 97,5% no meio rural; de 98% entre os pretos e pardos a 98,5% entre os brancos. Ainda assim, cerca de 500 mil crianças de seis a 14 anos permaneciam fora da escola em 2012.

- Não podemos nos esquecer do grande contingente de jovens e adultos que não conseguiram obter sequer o ensino fundamental e que ainda estão muito longe de receber um atendimento adequado em termos de acesso e qualidade pela Educação de Jovens e Adultos - EJA;
- O ensino fundamental apresenta, ainda, problema de acesso limitado para alunos com deficiência, mesmo com o grande avanço conquistado nos últimos anos. Em 2005, apenas 18,4% das escolas ofereciam ensino regular com inclusão de alunos com deficiência; em 2012, essa parcela chegou a 53,8% das escolas. Porém, apenas 20% das escolas possui estrutura de acessibilidade adequada;
- Em termos de qualidade, as taxas de repetência e evasão caíram no período, o que permitiu elevar a taxa de promoção de 73% em 2005 para 86% em 2012, e reduzir a distorção idade-série no ensino fundamental (crianças com mais de dois anos de atraso) de 28,6% em 2006, para 22,0% em 2012. A distorção idade-série, em 2012, variou de 14,6% na região Sudeste a 32,9% na região Norte; de 19,9% em escolas urbanas a 33,7% em escolas rurais;
- O desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental melhora com maior rapidez do que nos anos finais, como demonstra o IDEB. Nos anos iniciais, passou de 3,8 em 2005 a 5,0 em 2011; nos anos finais, de 3,5 a 4,1 no mesmo período. Observando especificamente a rede pública, o IDEB apresenta grande desigualdade entre os estados brasileiros. Nos anos iniciais do ensino fundamental, em 2011, variou entre 3,5 (Alagoas) e 5,8 (Minas Gerais). Nos anos finais, variou entre 2,6 (Alagoas) e 4,7 (Santa Catarina);
- Os indicadores avançam menos no ensino médio. Em 2012, mais de 80% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam na escola, mas apenas 54% cursavam o ensino médio. Em 2005, estavam no ensino médio 45,2% dos jovens nessa mesma faixa etária. A frequência líquida tem melhorado de forma mais acelerada entre os grupos em pior situação, reduzindo as desigualdades que, entretanto, ainda permanecem intensas. A parcela de jovens de 15 a 17 anos cursando o ensino médio, em 2012, foi de 41,3% em área rural e 56,6% em área urbana; de 44,8% na região Nordeste e de 62,5% na região Sudeste; de 62,9% entre os brancos e 47,8 entre os pretos e pardos; de 38,6% entre os 20% mais pobres e de 76,1% entre os 20% mais ricos;
- Em termos de qualidade, a taxa de repetência no ensino médio caiu de 22,6% para 11,1% entre 2005 e 2012, mas a taxa de evasão aumentou no período – de 10,0% para 12,7%. A taxa de promoção passou de 67,4% em 2005 para 76,2% em 2012. A distorção idade-série entre esses estudantes diminuiu de 44,9% em 2006 para 31,1% em 2012; variou de 23% na região Sudeste a 47% na região Norte; e de 30,6% em escolas urbanas a 43,5% em escolas rurais;
- O IDEB do ensino médio tem avançado lentamente, no limite da meta programada, passando de 3,4 em 2005 a 3,7 em 2011. E, também, apresenta grande desigualdade entre os estados brasileiros, variando entre 2,8 (Pará) e 4,3 (Santa Catarina);
- Em 2012, apenas 54,7% dos jovens com 18 a 24 anos concluíram o ensino médio; em 2005, eram 44,0%. O resultado é consequência dos problemas nos vários níveis da educação básica;

- As desigualdades reapresentam-se. Concluíram o ensino médio 58,4% dos jovens moradores de áreas urbanas e 31,9% dos jovens moradores de áreas rurais; 44,8% dos jovens da região Nordeste e 62,7% dos jovens da região Sudeste; 66,1% dos jovens brancos e 45,7% dos jovens pretos ou pardos. Entre os 20% mais ricos, 84,6% dos jovens com 18 a 24 anos concluíram o ensino médio; entre os 20% mais pobres, apenas 27,1%;
- O investimento médio anual por aluno na Educação Básica cresceu cerca de 210%, em termos reais - de R\$ 1.993, em 2005, para R\$ 4.267 em 2011 (em R\$ constantes de 2011);
- A remuneração dos professores da educação básica tem melhorado, embora lentamente. Em 2012, o rendimento médio desse professor foi equivalente a 51,7% do rendimento médio obtido pelos demais profissionais com nível superior completo - em 2005, recebiam o equivalente a 44,6%;
- Na educação profissional, os indicadores levantados no Relatório apontam alguns avanços. No que se refere à educação profissional técnica de nível médio houve uma expansão da rede que, em 2012, chegou a 23% dos municípios brasileiros - enquanto que em 2005 chegava a 18,5%. Isso propiciou uma expansão no número de matrículas, de 700 mil em 2005, para 1,06 milhão em 2012, com uma ligeira redução na concentração dessas vagas: em 2012, 31,8% dessas matrículas estavam em municípios das capitais - em 2005 eram 33,5%. Esses dados, entretanto, provavelmente não captam os efeitos da implantação do Pronatec, que é mais recente.

Para aprofundar e acelerar os avanços nesse quadro, **o CDES recomenda:**

- A máxima prioridade na construção do Pacto pela Educação, instrumento que pressupõe um modo de governança compartilhado e capaz de mobilizar a população em torno de um objetivo comum. Este Pacto deve ser orientado pelas metas aprovadas no Plano Nacional de Educação (PNE), contribuindo para o estabelecimento de um regime de maior colaboração e cooperação entre os entes federados, com maior diálogo e participação da sociedade. O PNE indica o sentido, define o escopo e metas do pacto e coloca os termos com que todos devem se comprometer, em uma ação articulada, que favoreça a cooperação, coordenação e mobilização em torno de uma política nacional de educação, universal e de qualidade.
- É fundamental que o Pacto pela Educação mobilize um diálogo consequente com a reformulação do sistema educacional brasileiro por meio da regulamentação do regime de colaboração entre a União, estados e municípios, com uma concepção de educação como um sistema que funciona de modo a promover formas de interação, integração e cooperação entre os entes federados, o setor privado e as organizações não-governamentais, compreendendo a complementariedade entre a formação do cidadão e a preparação para o mundo do trabalho e a vida profissional;

O encaminhamento dessas duas questões é condição necessária para a construção de um ambiente institucional onde a ousadia, a inovação e as melhores práticas possam ser disseminadas, com a velocidade e intensidade desejadas para se avançar na melhoria do sistema educacional brasileiro. Avançar nessas duas dimensões é urgente para que respondam aos seguintes desafios:

- 1) Institucionalizar a educação de qualidade como política de Estado e prioridade nacional, e fortalecer a diretriz de integralidade do processo educacional e de integração entre educação básica, profissional e universitária;
- 2) Enfrentar os desafios do ensino médio na relação com a estratégia de formação técnica de qualidade que favoreça a atratividade do ensino médio e se reduza o abandono escolar precoce entre nossos jovens. A expansão da educação profissional integrada ao ensino médio é uma das estratégias para se encaminhar essa questão;
- 3) Garantir transparência e objetividade na aplicação dos novos recursos do pré-sal nas ações da política de educação em todos os seus níveis e modalidades;
- 4) Consolidar o critério de equidade na distribuição de recursos para educação e fortalecer a integração de políticas no território, visando reduzir as desigualdades entre as escolas, comunidades e regiões;
- 5) Priorizar, fortalecer e, sobretudo, monitorar a efetividade das ações para reduzir o analfabetismo absoluto e funcional de jovens e adultos, uma das maiores iniquidades que marcam o nosso País, recolocando-as na pauta das políticas públicas;
- 6) Dar especial atenção à Educação de Jovens e Adultos - EJA no ensino fundamental e médio revertendo a tendência de diminuição da oferta de vagas, ampliando-a para atender ao elevado contingente de pessoas que passaram pelo ensino regular e não completaram sua escolarização.
- 7) Impulsionar as condições necessárias para o efetivo funcionamento da rede pública de educação infantil, com inovações no atendimento educacional e na gestão;
- 8) Cuidar com máxima atenção das ações de alimentação e transporte escolar, que se torna ainda mais importante à medida que se expande a rede de educação infantil;
- 9) Transformar a escola em um espaço aberto para a participação social e instrumento de desenvolvimento da comunidade;
- 10) Associar as escolas e as secretarias de educação em um processo de mapeamento das necessidades e potencialidades de desenvolvimento local, em parceria e diálogo com os sindicatos, movimentos sociais, empresariado e outras instituições locais;
- 11) Avançar na valorização e reconhecimento dos trabalhadores em educação, com implantação nacional do piso mínimo e o estabelecimento de programas e ações que estabeleçam maiores oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional aos professores e demais trabalhadores da educação;
- 12) Intensificar a qualificação pedagógica e de gestão educacional e escolar, acelerando as melhorias na infraestrutura educacional e a disseminação de melhores práticas;
- 13) Estabelecer uma política educacional integrada com foco nas áreas rurais, que proporcione mais e melhores oportunidades de educação e de desenvolvimento pessoal para as crianças, jovens e adultos que vivem no campo, com a adoção de metodologias apropriadas para a redução dos graves índices de analfabetismo e da baixa escolaridade.

Nesse sentido, é importante interromper o acelerado fechamento de escolas rurais, até para que se possa melhor avaliar esse processo.

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

43ª Reunião Ordinária do Pleno do CDES

Brasília, 05 de junho de 2014