

As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro*

Maria Helena Guimarães de Castro**

1 - Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar as principais características das desigualdades regionais do sistema educacional brasileiro, que enfatizam as diferenças sociais e econômicas entre as regiões mais ricas (Sul e Sudeste) e as menos desenvolvidas do país (Norte e Nordeste). Argumenta-se que, a despeito da melhoria dos indicadores educacionais verificada na última década, de forma mais acentuada a partir de 1995, vem se aprofundando o grau de desigualdade regional e interestadual, especialmente em relação aos indicadores de transição, eficiência e efetividade do sistema.

Destaca-se, no entanto, que a intensidade e a rapidez das mudanças ocorridas no Norte e no Nordeste nos últimos cinco anos sinalizam para um cenário promissor, com tendência a um maior grau de equilíbrio regional, especialmente em relação aos indicadores de qualidade do ensino fundamental, se garantidas a continuidade e a prioridade das políticas que vêm sendo implementadas no período recente. Esta inflexão nos indicadores dessas regiões foi fortemente impulsionada pelos impactos positivos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef),¹ implantado a partir de 1998.

* A autora agradece à equipe técnica do Inep pelo apoio na elaboração deste documento e, especialmente, a Simon Schwartzman, pela leitura crítica e pelos seus comentários à primeira versão.

** Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela implementação de sistemas nacionais de avaliação e de indicadores e estatísticas educacionais, e professora licenciada do Departamento de Ciência Política da Unicamp.

1 Este fundo, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96, estabelece como critério redistributivo dos recursos vinculados ao financiamento do ensino obrigatório, no âmbito de cada unidade da Federação, o número de alunos matriculados nas escolas estaduais e municipais.

Pode-se afirmar que o acesso ao ensino fundamental é o único indicador que foi praticamente universalizado nos últimos três anos. Os demais indicadores, como promoção, repetência, abandono escolar, distorção idade/série e, sobretudo, os indicadores de aprendizagem, embora tenham apresentado tendência sistemática de melhoria em todas as unidades da Federação, sobretudo na segunda metade dos anos 90, delineiam um quadro de profundas desigualdades regionais, algumas até mais acentuadas que o quadro observado no início da década de 80.

Três fatores associados podem explicar tal situação:

a) Em razão dos desníveis socioeconômicos existentes no país, o processo de melhoria gradual dos indicadores educacionais observou ênfase e ritmos diferenciados de desempenho nos estados e regiões, uma vez que o perfil das necessidades de oferta e demanda por serviços educacionais nas diferentes localidades apresentava características peculiares. A região Sul, por exemplo, a mais homogênea de todas, que desde meados dos anos 80 apresentava clara tendência de universalização do acesso ao ensino fundamental, deu passos acelerados em direção à melhoria dos indicadores de qualidade na década de 90. Já o Nordeste, que no final dos anos 80 ainda detinha enormes contingentes de crianças fora da escola, apresenta hoje indicadores que apontam para a universalização do acesso ao ensino fundamental, processo acompanhado de rápida redução do analfabetismo jovem. No entanto, do ponto de vista dos indicadores de qualidade, o Nordeste segue apresentando um quadro deficitário, sob alguns aspectos em pior situação do que aquela em que a região Sul se encontrava há 10 anos. Comparativamente, as duas regiões configuram realidades bastante distintas, do ponto de vista dos indicadores educacionais, neste final de década.

b) A despeito dos indicadores de desigualdade regional e das condições socioeconômicas de cada unidade da Federação, alguns estados e municípios muitas vezes apresentam indicadores superiores às respectivas médias regionais, em consequência das prioridades das políticas implementadas no setor educacional. No Sudeste, Minas e São Paulo se destacam em relação aos demais, o que indica o impacto positivo das suas políticas educacionais sobre indicadores como repetência, número de concluintes, distorção idade/série, entre outros. No Nordeste, Ceará e Bahia chamam a atenção pela intensidade do processo de universalização do atendimento de crianças de sete a 14 anos. É possível dizer-se que, em grande medida, tais resultados vinculam-se à orientação das políticas promovidas nos últimos anos, como a implantação do ciclo básico, das classes de aceleração e do regime de progressão continuada — no caso dos estados do Sudeste — e de outro lado, da intensa mobilização para assegurar mais vagas nas escolas, nos estados nordestinos. Esta ação ganhou maior consistência com a implantação do Fundef.

c) Estrategicamente, coube ao governo federal, como coordenador das políticas nacionais e responsável por ações supletivas que promovam maior equidade, assumir uma liderança mais dinâmica, passando a atuar como eixo aglutinador e dinamizador de políticas direcionadas prioritariamente à educação básica. Essa

coordenação desempenhada pelo Ministério da Educação (MEC) é, sem nenhuma dúvida, um fator crucial para explicar a melhoria dos indicadores em todos os estados brasileiros, especialmente a partir de 1995. Pesou ainda favoravelmente a atenção dispensada pelo MEC à articulação com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), estimulando o regime de colaboração e parceria indispensável dos estados e municípios. Não menos importante tem sido a crescente mobilização da mídia e da sociedade civil, por meio de uma extensa rede de organizações não-governamentais, com o conseqüente engajamento de novos atores sociais no esforço pela melhoria do quadro educacional do país.

Vistos em conjunto os fatores acima permitem formular as seguintes indagações:

- Em que medida a evolução dos indicadores educacionais observada na última década reduziu as disparidades regionais e interestaduais ou até que ponto contribuiu para realçá-las e aprofundá-las?
- A partir dos resultados das políticas educacionais implantadas nos últimos quatro anos, é possível vislumbrar um cenário de maior grau de equidade na próxima década?
- Quais os principais estrangulamentos do sistema educacional brasileiro e quais as estratégias para superá-los?
- Quais prioridades de políticas deverão ser promovidas na próxima década?

Sem a pretensão de explorar devidamente todos os temas mencionados, este artigo examina o comportamento dos principais indicadores educacionais brasileiros, na última década, e apresenta uma análise preliminar das perguntas que têm preocupado freqüentemente a autora e a atual equipe do MEC. Trata-se, portanto, de um texto que se propõe a levantar problemas e a contribuir com o debate, a partir do qual se espera um aprofundamento das análises sobre os desafios educacionais do país na próxima década e sobre as estratégias para enfrentá-los com sucesso.

2 - Uma visão geral sobre o desempenho educacional na década de 90 na perspectiva regional

Conforme assertiva já apresentada, a melhoria global dos indicadores educacionais verificada em todo o país na última década não proporcionou redução substancial dos desníveis regionais e interestaduais. Em alguns casos, o grau de desigualdade regional parece ter se aprofundado, refletindo assim o ritmo diferenciado dos avanços em cada região. É o que se observa a partir da análise do comportamento dos indicadores de analfabetismo, atendimento escolar, transição (promoção, repetência e abandono), gasto por aluno, perfil do magistério público e desempenho dos sistemas de ensino no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Na realidade, o exame da série histórica dos principais indicadores educacionais parte de uma situação extremamente desigual entre as regiões brasileiras. Como a evolução desses indicadores não se deu de forma homogênea nem seguiu a mesma dinâmica em todas as regiões, a tendência foi naturalmente ampliar a distância entre os estados mais desenvolvidos do Sul e do Sudeste e os estados mais pobres do Norte e, sobretudo, do Nordeste.

Esse quadro mostra ainda que algumas unidades da Federação alcançaram avanços significativos, diferenciando-se dentro da região à qual pertencem e melhorando sua posição em comparação com outros estados que apresentam características socioeconômicas similares. Essas exceções, em grande medida, resultaram das prioridades estabelecidas pelos governos estaduais e municipais e do esforço empreendido no setor educacional, imprimindo assim uma velocidade de mudança mais intensa que o compasso seguido no restante do país.

Pode-se afirmar que as melhorias observadas nos últimos quatro anos, em todas as regiões do país, apontam com clareza para uma tendência à progressiva reversão do quadro de desigualdades educacionais, tal a magnitude das mudanças em curso.²

2.1 - Declínio do analfabetismo

O analfabetismo é freqüentemente apontado como uma das principais evidências do atraso educacional do país, sobretudo em comparações internacionais. De fato, a despeito da sensível redução verificada nas últimas décadas, o Brasil segue exibindo uma das mais elevadas taxas de analfabetismo da América Latina (14,7%), o que corresponde, em números absolutos, a cerca de 15,8 milhões de pessoas, contingente superior à população total da maioria dos países da região.³ Nos anos 90, o país avançou na superação desse quadro, intensificando o esforço de universalização do ensino fundamental. Essa política promoveu um declínio mais acelerado do analfabetismo nos grupos etários mais jovens, imprimindo-lhe um forte viés geracional. Por outro lado, desenhou-se uma clara tendência de regionalização do analfabetismo e de sua concentração nas regiões Norte e Nordeste, nas áreas rurais de todo o país e nas periferias dos grandes centros urbanos.

2 Os resultados preliminares do Censo Escolar de 1999 confirmam essa tendência de redução das diferenças regionais no acesso à educação e na sua qualidade. O crescimento da matrícula da 1ª à 4ª série e da 5ª à 8ª série do ensino fundamental e do ensino médio se deu de forma mais acelerada no Norte e Nordeste, embora ainda se observem nessas regiões índices de cobertura inferiores à média nacional. É particularmente expressiva a mudança que se vem observando no Nordeste. De 1994 a 1999, a matrícula do ensino fundamental cresceu 27% nessa região, contra 13% do conjunto do país. O mesmo fenômeno se observa no ensino médio, que cresceu 62% no Nordeste contra 57% na média nacional. Estes dados revelam que a superação dos déficits existentes deverá acontecer com maior velocidade nos próximos anos.

3 IBGE – PNAD/1997.

As regiões Sul e Sudeste caracterizam bem, na década de 90, a virada produzida pelo vigoroso impacto da universalização do ensino fundamental na erradicação do analfabetismo jovem, reduzido a taxas inferiores a 3% na população até 24 anos (PNAD/1996). Situação distinta é observada no Nordeste, que somente nos últimos quatro anos conseguiu lograr importantes avanços na ampliação da cobertura escolar de sete a 14 anos. Cabe notar, no entanto, que, embora ainda mantenha taxas de analfabetismo extremamente elevadas em todas as faixas etárias, o Nordeste também vem apresentando uma rápida redução do analfabetismo na população de 15 a 24 anos. Esta tendência deverá se acentuar na próxima década, refletindo mais intensamente a universalização do acesso ao ensino fundamental alcançada na segunda metade da década de 90, especialmente em decorrência das políticas implementadas, como o Fundef e o Projeto Nordeste de Educação Básica.

Quando a situação do Nordeste é contrastada com os indicadores de analfabetismo do Sul e Sudeste, constata-se que na década de 90 houve um alargamento dos desníveis que eram observados no início da década de 80. Na realidade, é preciso frisar que esse fenômeno está diretamente relacionado ao avanço do processo de universalização do ensino fundamental e, mais recentemente, de massificação do ensino médio. Ambos os movimentos experimentaram impulsos com larga defasagem temporal nas diferentes regiões do país. Por isso, o recuo do analfabetismo foi mais lento nas regiões em que a universalização do ensino fundamental ainda está em curso.

Em 1980, o Nordeste apresentava índice de analfabetismo de 45,5% na população com 15 anos ou mais, um percentual 2,7 vezes maior que o da região Sudeste, de 16,3%. Em 1996, a taxa de analfabetos da região Nordeste havia recuado para 28,7%, ao passo que a do Sudeste declinou para 8,7%, mas a diferença ampliou-se para 3,3 vezes (Tabela 1). Pode-se, no entanto, fazer uma leitura

Tabela 1

Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais —1970/96

BRASIL E REGIÕES	TAXA DE ANALFABETISMO (%)			
	1970	1980	1991	1996
Brasil	33,6	25,5	20,1	14,7
Norte	36,0	29,3	24,6	12,4
Nordeste	54,2	45,5	37,6	28,7
Sudeste	23,6	16,8	12,3	8,7
Sul	24,7	16,3	11,8	8,9
Centro-Oeste	35,5	25,3	16,7	11,6

Fonte: IBGE — Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e PNAD de 1996.

mais favorável dos dados, mostrando que a diferença percentual entre as taxas das duas regiões, que era de 28,7% em 1980, caiu para 20% em 1999, com uma redução de 8,7%. A mesma comparação é válida para a região Sul, pois no período indicado o seu índice de analfabetismo recuou de 16,3% para 8,9%. A região Centro-Oeste também registrou uma queda bastante acentuada na taxa de analfabetismo, de 25,3%, em 1980, para 11,6%, em 1996, aproximando-se assim do perfil das regiões Sul e Sudeste. Na população urbana da região Norte, a queda foi maior ainda: de 29,3% para 12,4%.

2.2 - Universalização do ensino fundamental

Conforme já assinalado, o desenvolvimento do ensino fundamental apresenta nítidos contrastes regionais, tanto em termos de cobertura quanto em relação aos indicadores de eficiência interna do sistema. As regiões Sul e Sudeste promoveram ainda na década de 80 políticas de universalização do acesso e, simultaneamente, a implantação do ciclo básico como estratégia para reduzir a repetência nas séries iniciais. Com isso, alcançaram altas taxas de cobertura e uma significativa melhoria dos indicadores de transição do fluxo escolar — aumento da taxa de promoção e redução das taxas de repetência e evasão.

As regiões Norte e Nordeste, por sua vez, somente na segunda metade da década de 90 passaram a adotar uma nova agenda de políticas educacionais, estabelecendo como prioridade a universalização do atendimento e a promoção da melhoria da qualidade. Esse novo direcionamento das ações dos sistemas de ensino dessas regiões já se reflete no comportamento dos indicadores de produtividade. Porém, por enquanto, os resultados mais expressivos foram alcançados na ampliação da cobertura escolar, sobretudo em razão do salto dado com o Fundef. A *performance* do ensino fundamental no Nordeste segue abaixo da média nacional em todos os quesitos. Em comparação com os indicadores do Sul e Sudeste, o descompasso é de mais de um decênio, o que não significa que o Nordeste precisaria de 10 anos para atingir o patamar em que essas regiões já se encontram.

Como a implementação de políticas mais incisivas de universalização do acesso e de promoção da qualidade do ensino fundamental se deu com um intervalo de mais de uma década em relação ao Sul e ao Sudeste, o Nordeste apresenta um quadro atual que, em termos de eficiência do sistema, mal se equipara aos indicadores exibidos por aquelas regiões no final dos anos 80. Esse contraste fica evidenciado quando são comparados os indicadores de transição que, por sua vez, repercutem no perfil de distribuição da matrícula entre as oito séries do ensino fundamental. Nas regiões Sul e Sudeste, já se observa uma composição quase paritária entre a participação da matrícula das quatro séries iniciais (52,1% no Sudeste e 53,4% no Sul) e das quatro séries finais (47,9% no Sudeste e 46,6% no Sul). Essa tendência, que deverá consolidar-se nos próximos anos,

reflete tanto a melhoria do fluxo escolar como a própria dinâmica demográfica dessas regiões.⁴

Esse quadro se inverte nas regiões Norte e Nordeste, onde o peso da matrícula ainda está fortemente concentrado nas quatro séries iniciais (69,7% e 68,5%, respectivamente), com uma participação bem menos expressiva das quatro séries finais na matrícula total do ensino fundamental (30,3% e 31,5%, respectivamente). É importante destacar que essa composição da matrícula está diretamente associada a pelo menos três fatores: baixa produtividade do sistema, denotada pela persistência de altas taxas de repetência, abandono e distorção idade/série; expansão da cobertura escolar, como resultado direto do enorme esforço de universalização do acesso desenvolvido nos últimos quatro anos; e, por fim, a estrutura demográfica dos estados da região, caracterizada pela elevada proporção da população em idade escolar.

Em relação à distribuição da matrícula entre as séries iniciais e as séries finais, o atual perfil do ensino fundamental no Nordeste apresenta grande semelhança com aquele que se observava nas regiões Sul e Sudeste no final dos anos 80. Essa distância poderá, contudo, ser superada num prazo mais curto, pois a dinâmica de mudança vem se dando de forma mais acelerada no Nordeste, conforme evidenciaram os indicadores de cobertura nos últimos anos.

Entre 1989 e 1998, foi justamente nas regiões Norte e Nordeste que se verificaram as maiores taxas de crescimento da matrícula do ensino fundamental, fenômeno que se deu com maior intensidade nas séries finais (91% e 86,7%, respectivamente). No mesmo período, a matrícula da 5ª à 8ª série também registrou forte expansão nas regiões Sudeste e Sul (57,4% e 49,7%, respectivamente). Mas a grande diferença ocorreu no comportamento da matrícula da 1ª à 4ª série: enquanto o Nordeste e o Norte tiveram expressivo crescimento (39,1% e 35,8%, respectivamente), o Sul e o Sudeste apresentaram taxas negativas (5,6% e 5%). A região Centro-Oeste, por sua vez, apresenta uma estrutura da matrícula no ensino fundamental muito semelhante ao perfil observado no Sul e Sudeste, com tendência à estabilização da 1ª à 4ª série e forte crescimento da 5ª à 8ª série.⁵

Portanto, fica evidente o esforço que as regiões Norte e Nordeste vêm fazendo ao expandir simultaneamente a matrícula nas séries iniciais e finais do ensino fundamental, o que obviamente representa um extraordinário aporte de recursos humanos e financeiros, como veremos mais adiante (Tabela 2).

4 A proporção da população na faixa etária de cinco a 14 anos, em relação à população total, é significativamente mais elevada nas regiões Norte (25,54%) e Nordeste (24,24%) do que nas regiões Sudeste (19,33%) e Sul (19,86%). De acordo com projeções do IBGE, a mudança do perfil demográfico será mais lenta nas regiões Norte e Nordeste, que em 2005 continuarão com uma proporção da população de cinco a 14 anos mais elevada do que a que se verifica nas regiões Sudeste e Sul — de 21,9% e 21,89%, respectivamente.

5 É preciso ressaltar que os indicadores do Distrito Federal produzem uma distorção positiva, elevando a média da região. Se forem considerados apenas os dados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, o quadro torna-se semelhante ao observado nos estados mais desenvolvidos das regiões Norte e Nordeste.

Tabela 2

Ensino fundamental: matrícula inicial por série — 1989/98

BRASIL E REGIÕES	TOTAL	1ª À 4ª SÉRIE*	%	5ª À 8ª SÉRIE	%
Brasil					
1989	27.557.542	18.851.075	68,4	8.706.467	31,6
1991	29.203.724	19.383.791	66,4	9.819.933	33,6
1996	33.131.270	20.027.240	60,4	13.104.030	39,6
1997	34.229.388	20.568.128	60,1	13.661.260	39,9
1998	35.838.372	21.377.130	59,6	14.461.242	40,4
Crescimento 1989/98	30,0	13,4		66,1	
Norte					
1989	2.155.068	1.645.834	76,4	509.234	23,6
1991	2.246.339	1.671.491	74,4	574.848	25,6
1996	2.820.531	1.954.909	69,3	865.622	30,7
1997	3.011.865	2.087.265	69,3	924.600	30,7
1998	3.208.587	2.235.750	69,7	972.837	30,3
Crescimento 1989/98	48,9	35,8		91,0	
Nordeste					
1989	8.105.453	6.036.485	74,5	2.068.968	25,5
1991	8.650.474	6.314.964	73,0	2.335.510	27,0
1996	10.475.469	7.245.010	69,2	3.230.459	30,8
1997	11.184.186	7.707.699	68,9	3.476.487	31,1
1998	12.261.780	8.399.253	68,5	3.862.527	31,5
Crescimento 1989/98	51,3	39,1		86,7	
Sudeste					
1989	11.300.227	7.271.258	64,3	4.028.969	35,7
1991	11.965.480	7.417.955	62,0	4.547.525	38,0
1996	12.958.674	7.014.934	54,1	5.943.740	45,9
1997	13.020.903	6.933.486	53,2	6.087.417	46,8
1998	13.248.533	6.908.570	52,1	6.339.963	47,9
Crescimento 1989/98	17,2	-5,0		57,4	

(continua)

(continuação)

BRASIL E REGIÕES	TOTAL	1ª À 4ª SÉRIE*	%	5ª À 8ª SÉRIE	%
Sul					
1989	3.992.351	2.574.270	64,5	1.418.081	35,5
1991	4.201.369	2.613.396	62,2	1.587.973	37,8
1996	4.475.774	2.458.130	54,9	2.017.644	45,1
1997	4.512.267	2.446.789	54,2	2.065.478	45,8
1998	4.553.460	2.429.921	53,4	2.123.539	46,6
Crescimento 1989/98	14,1	-5,6		49,7	
Centro-Oeste					
1989	2.004.443	1.323.228	66,0	681.215	30,4
1991	2.140.062	1.365.985	63,8	774.077	36,2
1996	2.400.822	1.354.257	56,4	1.046.565	43,6
1997	2.500.167	1.392.889	55,7	1.107.278	44,3
1998	2.566.012	1.403.636	54,7	1.162.376	45,3
Crescimento 1989/98	28,0	6,1		70,6	

Fonte: MEC/Inep/Seec.

* Inclusive o não-seriado.

O esforço empreendido pelos estados e municípios das regiões Norte e Nordeste para expandir a oferta do ensino fundamental, sobretudo nesta segunda metade da década de 90, proporcionou uma significativa redução do déficit de cobertura. Em 1998, apenas três estados da região Nordeste apresentaram taxas de escolarização líquida,⁶ na faixa de sete a 14 anos, inferior a 90% — Piauí (85,9%), Alagoas (87,6%) e Maranhão (89,7%). Em contraste, todos os estados das regiões Sul e Sudeste já alcançaram taxas de escolarização líquida superiores a 96%, atingindo patamar próximo à média dos países desenvolvidos que integram a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A região Centro-Oeste, por sua vez, apresenta situação parecida à do Sul e do Sudeste, com um índice de 94%.

6 Utilizam-se três indicadores para medir a abrangência da cobertura escolar: a) Taxa de Escolarização Líquida, que indica a proporção de crianças de sete a 14 anos matriculadas no ensino fundamental em relação ao total da população nessa faixa etária; b) Taxa de Atendimento, que revela o percentual de crianças de sete a 14 anos que recebe algum tipo de atendimento escolar, independentemente do nível de ensino; e c) Taxa de Escolarização Bruta, que mostra a relação entre o total da matrícula no ensino fundamental, independentemente da idade dos alunos, e o total da população de sete a 14 anos. Em razão do fenômeno da distorção idade/série, bastante acentuado no Brasil, essa taxa permite verificar o excedente de matrículas existente.

Apesar de os desníveis regionais ainda persistirem, é importante assinalar que, no período mais recente, as regiões Norte e Nordeste deram um salto extraordinário na expansão da cobertura escolar. Neste aspecto, houve uma clara redução das desigualdades existentes na década de 80. De fato, a taxa de escolarização líquida, que em 1980 era de apenas 67% no Nordeste e de 70% no Norte, alcançou 90%, em 1998. Este feito é mais expressivo quando se observa que nessas regiões a matrícula cresceu de forma muito lenta ao longo dos anos 80 e início dos 90, tendência que se inverteu a partir de 1994, quando o governo federal passou a apoiar mais fortemente os esforços de universalização do ensino fundamental, por meio do Projeto Nordeste (Tabela 3).⁷

Tabela 3

Taxa de escolarização líquida e bruta do ensino fundamental e taxa de atendimento nas faixas de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos — 1970/98

BRASIL E REGIÕES	TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL		TAXA DE ATENDIMENTO	
	BRUTA	LÍQUIDA	7 A 14 ANOS	15 A 17 ANOS
Brasil				
1970	81	67	67	40
1980	98	80	81	56
1991	106	86	92	69
1998	128	95	96	81
Norte				
1980	88	70	-	-
1991	100	79	-	-
1991	100	79	-	-
1998	134	90	94	72
Nordeste				
1980	89	67	-	-
1991	96	73	-	-
1998	147	90	92	73

(continua)

7 O Projeto de Educação Básica para o Nordeste, parcialmente financiado pelo Banco Mundial (Bird), proporcionou investimentos da ordem de US\$ 800 milhões nos nove estados da região, nos últimos seis anos. Essa ação, que se encerra neste ano, terá continuidade com o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), iniciado em 1998, e prevê a aplicação de US\$ 1,3 bilhão nos próximos seis anos, beneficiando também as regiões Norte e Centro-Oeste.

(continuação)

BRASIL E REGIÕES	TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL		TAXA DE ATENDIMENTO	
	BRUTA	LÍQUIDA	7 A 14 ANOS	15 A 17 ANOS
Sudeste				
1980	106	90	-	-
1991	111	95	-	-
1998	135	97	98	86
Sul				
1980	99	84	-	-
1991	110	94	-	-
1998	124	96	97	84
Centro-Oeste				
1980	103	80	-	-
1991	119	94	-	-
1998	141	94	96	86

Fonte: MEC/Inep/Sec.

Foi a criação do Fundef que injetou novo dinamismo na expansão da cobertura escolar, aquecida ainda por outras ações mobilizadoras, como a campanha “Toda Criança na Escola”, desencadeada pelo MEC no segundo semestre de 1997, com o objetivo de articular os esforços das três esferas de governo para garantir a universalização do ensino obrigatório. O Fundef incentivou a ampliação da matrícula pela sua própria lógica na redistribuição dos recursos — número de alunos no ensino fundamental por rede de ensino. De fato, quando se compara a evolução da matrícula na rede pública de ensino fundamental, de 1997 para 1998, verifica-se um crescimento de cerca de 6%, o que representa a incorporação, em termos absolutos, de 1,8 milhão de alunos.⁸ O aumento da matrícula foi mais expressivo nas redes públicas das regiões Nordeste (12,1%) e Norte (7,7%), exatamente onde se concentravam os maiores contingentes de crianças fora da escola. Outro efeito do Fundef foi um forte movimento de municipalização da matrícula do ensino fundamental. Em 1998, as redes municipais registraram um crescimento de 21,5%, ao passo que nas redes estaduais a matrícula decresceu 4,6%.

8 Este salto na matrícula não pode ser explicado apenas pela incorporação ao sistema de crianças que permaneciam fora da escola. Na verdade, grande parte do crescimento resultou da transferência de matrículas, seja de crianças com mais de sete anos que ainda se encontravam na pré-escola ou classes de alfabetização, seja de jovens e adultos que freqüentavam cursos supletivos. Em alguns estados, como Bahia e Minas Gerais, o supletivo foi praticamente eliminado, dando lugar às classes de aceleração de aprendizagem. Com isso, a matrícula do ensino fundamental apresentou espantoso crescimento.

2.3 - Indicadores de transição

A análise da série histórica das taxas de transição do ensino fundamental revela que no período de 1989 a 1997 ocorreu uma melhoria substancial em todas as séries. Esse fenômeno foi observado em todas as regiões, embora com significativas variações. Tomando em separado apenas os dados das séries de início de ciclo — 1ª e 5ª séries — que tradicionalmente representam os maiores gargalos do ensino fundamental, verifica-se uma tendência muito positiva de aumento das taxas de promoção e, simultaneamente, de acentuada redução das taxas de repetência e abandono. O quadro geral sugere, portanto, que o ensino fundamental vem experimentando, em termos de eficiência interna do sistema, uma sensível melhora na década de 90.

No entanto, como os ganhos de eficiência não foram uniformes em todo o país, as disparidades regionais e interestaduais ainda persistem. Conforme já mencionado, os maiores contrastes se revelam na comparação dos indicadores de transição do Norte e Nordeste com os do Sul e Sudeste. As taxas de promoção na 1ª série do ensino fundamental apresentadas em 1997 pelas regiões Norte (43%) e Nordeste (45%) foram inferiores às atingidas em 1989 pelas regiões Sul (64%) e Sudeste (70%). O grau de desigualdade regional ganha contornos dramáticos quando são cotejadas as taxas de repetência. Nas escolas do Norte e Nordeste, mais da metade dos alunos da 1ª série é afetada pela repetência.⁹ A região Centro-Oeste também apresenta elevada taxa de repetência (41%), diferenciando-se do Sudeste e Sul, que têm as menores taxas do país — 16% e 25%, respectivamente (Tabela 4).

A situação das regiões Norte e Nordeste, em relação à repetência na 1ª série do ensino fundamental, permanecia, em 1997, pior do que aquela observada nas regiões Sul e Sudeste há uma década. A taxa de repetência era de 55% para o Norte e de 53% para o Nordeste, em 1997, enquanto, em 1989, já era de 35% no Sul e de 29% no Sudeste. Confirma-se novamente, portanto, um atraso de mais de um decênio na evolução dos indicadores de transição das regiões Norte e Nordeste. Com a implantação do ciclo básico, na década de 80, e das classes de aceleração, regime de progressão continuada e outras políticas de combate à repetência, na década de 90, os sistemas de ensino das regiões Sul e Sudeste alcançaram resultados bastante expressivos, elevando para 75% e 83%, respectivamente, as taxas de promoção na 1ª série, em 1997 (Tabela 5).

Quando são comparadas as taxas de promoção da 5ª série do ensino fundamental, as diferenças regionais diminuem ligeiramente, embora o Sudeste, que apresenta a maior taxa (76%), esteja à frente do Norte e do Centro-Oeste, responsáveis pelas menores taxas (55% e 57%, respectivamente). Nessa série, o Nordeste alcança seu melhor resultado, com uma taxa de promoção de 60%, um pouco atrás da média para a região Sul (65%). Com base na análise desses indicadores,

9 As taxas de transição apresentadas neste trabalho foram estimadas por Ruben Klein com base nos resultados do Censo Escolar de 1997.

Tabela 4

Ensino fundamental — taxa de promoção da 1ª e 5ª séries: 1989/97

BRASIL E REGIÕES	TAXA DE PROMOÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL (%)							
	1ª SÉRIE				5ª SÉRIE			
	1989	1992	1995	1997*	1989	1992	1995	1997*
Brasil	50	53	55	59	51	55	60	68
Norte	34	37	41	43	45	49	47	55
Nordeste	33	34	40	45	46	47	53	60
Sudeste	70	76	74	83	51	59	63	76
Sul	64	66	72	75	53	57	64	65
Centro-Oeste	51	57	58	58	48	52	57	57

Fonte: MEC/Inep/Sec.

* Taxas estimadas por Ruben Klein - LNCC. Estimativas preliminares.

Tabela 5

Ensino fundamental — taxa de repetência da 1ª e 5ª séries: 1989/97

BRASIL E REGIÕES	TAXA DE REPETÊNCIA DO ENSINO FUNDAMENTAL (%)							
	1ª SÉRIE				5ª SÉRIE			
	1989	1992	1995	1997*	1989	1992	1995	1997*
Brasil	48	46	44	40	41	38	35	26
Norte	62	59	57	55	44	42	43	32
Nordeste	63	62	58	53	44	45	40	33
Sudeste	29	23	25	16	40	35	32	18
Sul	35	33	28	25	36	34	31	24
Centro-Oeste	48	42	41	41	46	44	41	33

Fonte: MEC/Inep/Sec.

* Taxas estimadas por Ruben Klein - LNCC. Estimativas preliminares.

pode-se afirmar que, enquanto os alunos do ensino fundamental das regiões Norte e Nordeste continuam enfrentando como principal gargalo a 1ª série, na qual se verificam as menores taxas de promoção e as taxas mais elevadas de repetência, os alunos das regiões Sul e Sudeste encontram sua maior barreira na 5ª série, na qual incidem as maiores taxas de repetência e abandono.

A gradual melhoria dos indicadores de transição ocorrida na década de 90 ainda não foi suficiente para proporcionar maiores impactos na correção do fluxo

escolar. Um fenômeno diretamente decorrente das altas taxas de repetência e abandono é a distorção idade/série, situação na qual se encontram 16,7 milhões de alunos — o equivalente a 46,7% do total de matrículas do ensino fundamental. Este é, seguramente, um dos mais graves problemas da educação básica, pois a distorção idade/série está fortemente associada ao baixo rendimento dos alunos, ao fracasso escolar e — em última instância — à evasão escolar. Conforme já foi visto, uma proporção muito significativa dos alunos repete a 1ª série do ensino fundamental, isso sem contar com aqueles que já ingressam tardiamente no ensino regular, retidos na pré-escola ou em classes de alfabetização, anacronismo que ainda sobrevive em alguns municípios do Norte e do Nordeste.

O problema da distorção idade/série se coloca, portanto, desde o início do ensino fundamental e se prolonga ao longo das oito séries, repercutindo no ensino médio e até no ensino superior. Basta observar que, em 1998, cerca de 54% dos alunos do ensino médio freqüentavam séries fora da idade recomendada. Ao mesmo tempo, 23,6% dos alunos matriculados no ensino fundamental tinham mais de 14 anos — o que corresponde em números absolutos a 8,5 milhões de matrículas. Esses alunos, que já deveriam estar no ensino médio, representam um contingente maior do que o total de matrículas nesse nível de ensino (6,9 milhões). Os indicadores de distorção idade/série, obviamente, ainda são alarmantes, mas apresentam uma tendência de evolução positiva. No ensino fundamental, essa taxa, que em 1994 era de 66%, caiu cerca de 20 pontos percentuais em apenas quatro anos.

Esse recuo, porém, não se deu com a mesma intensidade em todas as regiões, o que não é difícil explicar, pois existe uma correlação direta entre a redução das taxas de repetência e abandono e a diminuição da taxa de distorção idade/série. Portanto, esse processo tem sido muito mais lento nas regiões Norte e Nordeste do que no restante do país. Entre 1982 e 1998, a distorção idade/série no ensino fundamental apresentou uma queda acumulada de 37% no Norte e de 32% no Nordeste. Nesse mesmo período, essa taxa caiu 77% no Centro-Oeste, 104% no Sudeste e 173% no Sul. Com isso, no Nordeste a taxa de distorção no ensino fundamental diminuiu de 85,1% para 64,1%; no Norte, de 84,4% para 61,3%; no Sul, de 70,5% para 25,8%; no Sudeste, de 69,8% para 34,2%; e no Centro-Oeste, de 80,8% para 45,5% (Tabelas 6 e 7).

Em razão dessa dinâmica, a diferença entre as regiões Norte e Nordeste e as demais regiões do país, em vez de regredir, acentuou-se ao longo das últimas duas décadas. A taxa de distorção idade/série do Nordeste que, em 1982, era 1,2 vez maior do que a do Sudeste, em 1998 já era 1,9 vez maior. O Sul, que exibía uma taxa 1,2 vez menor do que a do Norte em 1982, possui agora um índice 2,4 vezes mais baixo. O ataque frontal ao problema da distorção idade/série foi uma das estratégias adotadas pelos sistemas de ensino das regiões Sul e Sudeste, que explica a reversão mais acelerada do quadro.

Tabela 6

Ensino fundamental: taxa de distorção idade/série — 1996/98

BRASIL E REGIÕES	TAXA DE DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE (%)								
	TOTAL	1ª SÉRIE	2ª SÉRIE	3ª SÉRIE	4ª SÉRIE	5ª SÉRIE	6ª SÉRIE	7ª SÉRIE	8ª SÉRIE
Brasil									
1982	76,2	71,9	76,5	77,2	76,6	80,4	80,2	79,8	-
1991	64,1	59,5	62,6	63,3	62,7	70,2	68,6	67,4	-
1998	46,6	38,2	43,9	44,5	45,7	54,3	52,5	52,0	50,6
Norte									
1982	84,4	78,2	87,3	88,3	87,9	90,2	90,0	90,9	-
1991	79,0	72,5	81,0	81,6	81,4	84,3	83,1	81,8	-
1998	61,3	51,2	62,3	64,5	64,9	69,7	67,4	65,7	63,6
Nordeste									
1982	85,1	80,9	87,0	87,8	87,6	89,7	89,2	88,9	-
1991	80,6	75,7	82,9	82,6	81,6	84,5	82,9	82,6	-
1998	64,1	54,1	65,0	67,7	66,2	72,2	69,2	70,2	67,3
Sudeste									
1982	69,8	61,0	68,9	70,7	70,5	76,2	76,2	75,7	-
1991	54,7	39,6	49,0	53,8	54,1	64,5	63,5	61,6	-
1998	34,2	14,7	22,6	25,6	34,3	43,9	45,5	45,4	44,6
Sul									
1982	70,5	64,3	70,1	71,1	71,7	74,2	74,8	74,3	-
1991	43,8	33,3	38,1	40,0	44,3	52,5	53,0	52,6	-
1998	25,8	10,5	17,6	21,4	24,0	35,8	33,1	32,2	37,7
Centro-Oeste									
1982	80,8	73,7	80,8	82,9	83,0	86,6	86,0	86,3	-
1991	65,9	55,0	63,1	65,0	65,5	73,9	72,9	72,1	-
1998	45,5	25,1	36,3	42,2	43,4	56,7	58,0	57,5	56,1

Fonte: MEC/Inep/Sec.

A experiência mais eficaz tem sido as classes de aceleração, implantadas em maior número nos últimos quatro anos.¹⁰ Outras medidas, como programas de reforço escolar, promoção com dependência em algumas disciplinas, regime de progressão continuada e reorganização do ensino fundamental em ciclos

10 O Censo Escolar de 1998 indicou a existência de 1,2 milhão de alunos do ensino fundamental em classes de aceleração.

Tabela 7

Ensino médio: taxa de distorção idade/série — 1996/98

BRASIL E REGIÕES	TAXA DE DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE (%)			
	TOTAL	1ª SÉRIE	2ª SÉRIE	3ª SÉRIE
Brasil				
1996	55,2	57,7	54,6	51,0
1998	53,9	56,4	52,8	51,3
Norte				
1996	74,8	77,2	73,2	71,8
1998	73,2	75,6	71,9	70,0
Nordeste				
1996	69,6	72,6	68,8	64,7
1998	69,5	72,3	68,4	66,0
Sudeste				
1996	50,0	52,2	49,8	46,3
1998	48,4	49,7	48,0	47,1
Sul				
1996	41,4	43,3	41,4	37,6
1998	39,1	41,6	36,6	36,2
Centro-Oeste				
1996	58,9	62,4	57,5	53,4
1998	57,7	60,8	55,9	53,9

Fonte: MEC/Inep/Seec.

Nota: A 4ª série do ensino médio não é incluída nos cálculos, pois apresenta características diferentes das outras séries.

contribuíram para derrubar as taxas de repetência e, conseqüentemente, minimizar o problema da distorção idade/série. A mesma orientação já começa a ser seguida pelos estados do Norte e Nordeste, iniciativa apoiada pelo MEC e por organizações não-governamentais.¹¹

Ao focalizar a correção do fluxo escolar como prioridade das políticas de promoção da melhoria da qualidade, os sistemas de ensino estão na verdade enfrentando a matriz da baixa eficiência e efetividade do ensino fundamental. Um dos melhores indicadores para medir o grau de produtividade do sistema é o tempo médio de conclusão das oito séries do ensino obrigatório. Nesse ques-

11 O Programa *Acelera, Brasil!*, desenvolvido pelo Instituto Ayrton Senna, é um bom exemplo de parceria entre os sistemas estaduais e municipais de ensino e organizações do terceiro setor.

to, observa-se um quadro de acentuadas disparidades regionais, que reproduzem as taxas de transição e distorção idade/série. No Brasil, os alunos levam em média 10,3 anos para concluir as oito séries do ensino fundamental, segundo cálculo de 1997. Esse indicador apresentou uma significativa melhora nos últimos dois anos, pois em 1995 o tempo médio era de 11,3 anos.

Com as menores taxas de repetência e abandono, as regiões Sudeste e Sul também apresentam o tempo médio de conclusão mais curto: 9,1 anos e 9,7 anos, respectivamente. A mesma similaridade é observada nas regiões Norte e Nordeste, que possuem as maiores taxas de repetência e, conseqüentemente, o tempo mais longo de conclusão (11,8 anos e 11,5 anos, respectivamente). A região Centro-Oeste, por sua vez, encontra-se em posição intermediária, com tempo médio de conclusão de 10,9 anos. Outra forma de contrastar os desníveis regionais é comparando o número médio de anos desperdiçados pelos alunos que logram concluir o ensino fundamental. No Norte, os alunos perdem, em média, 3,8 anos e no Nordeste, 3,5 anos, contra um desperdício de 1,7 ano no Sul e de 1,1 ano no Sudeste (Tabela 8).

Tabela 8

Ensino fundamental: tempo médio de permanência no sistema (anos), número médio de séries concluídas, taxa de conclusão e tempo médio de conclusão — 1981/97

BRASIL E REGIÕES	TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA (ANOS)		NÚMERO MÉDIO DE SÉRIES CONCLUÍDAS		CONCLUINTE			
	1ª À 4ª SÉRIE	1ª À 8ª SÉRIE	1ª À 4ª SÉRIE	1ª À 8ª SÉRIE	TAXA DE CONCLUSÃO (%)		TEMPO MÉDIO DE CONCLUSÃO (ANOS)	
					4ª SÉRIE	8ª SÉRIE	1ª À 4ª SÉRIE	1ª À 8ª SÉRIE
Brasil								
1981	5,7	8,5	3,6	6,6	72,6	37,5	6,3	11,8
1991	5,7	8,9	3,7	6,0	78,6	43,0	6,1	11,8
1992	5,7	9,5	3,8	6,4	79,3	50,6	6,0	11,8
1995	5,6	9,7	3,8	6,8	83,6	66,5	5,8	11,3
1997	5,2	8,9	3,9	6,9	90,0	64,5	5,4	10,3
Norte								
1992	6,1	9,1	3,4	5,4	70,6	37,9	7,0	13,0
1995	6,4	9,9	3,7	6,0	82,0	41,8	6,8	13,0
1997	5,7	8,1	3,6	5,3	72,1	31,9	6,4	11,8
Nordeste								
1992	6,3	9,3	3,3	5,2	63,1	37,8	7,3	13,7

(Continua)

(continuação)

BRASIL E REGIÕES	TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA (ANOS)		NÚMERO MÉDIO DE SÉRIES CONCLUÍDAS		CONCLUINTE			
					TAXA DE CONCLUSÃO (%)		TEMPO MÉDIO DE CONCLUSÃO (ANOS)	
	1ª À 4ª SÉRIE	1ª À 8ª SÉRIE	1ª À 4ª SÉRIE	1ª À 8ª SÉRIE	4ª SÉRIE	8ª SÉRIE	1ª À 4ª SÉRIE	1ª À 8ª SÉRIE
1995	6,2	9,9	3,6	6,1	78,1	52,6	6,8	12,6
1997	5,7	9,1	3,7	6,1	80,1	52,1	6,2	11,5
Sudeste								
1992	5,0	8,8	3,8	6,6	70,0	52,2	5,2	10,7
1995	5,0	9,1	3,9	7,0	90,2	61,9	5,2	10,4
1997	4,4	8,2	3,9	7,1	94,6	71,4	4,5	9,1
Sul								
1992	5,1	8,7	3,8	6,4	86,2	50,9	5,3	10,8
1995	5,0	9,5	4,0	7,3	93,2	73,0	5,0	10,4
1997	4,7	8,2	3,9	6,8	95,5	58,4	4,8	9,7
Centro-Oeste								
1992	5,7	10,3	3,8	6,8	87,4	63,8	5,9	12,1
1995	5,5	10,6	3,9	7,3	93,1	77,4	5,6	11,6
1997	5,2	8,5	3,8	6,2	85,2	46,7	5,5	10,9

Fonte: MEC/Inep/Seec.

Nota: Estimativas preliminares para o ano de 1997, por região.

2.4 - Expansão do ensino médio

O ritmo acelerado com que o ensino médio vem se expandindo é uma das tendências mais positivas apresentadas pelo sistema educacional brasileiro no final da década de 90. Esse fenômeno está sendo gerado principalmente por dois fatores: primeiro, a melhoria do desempenho do ensino fundamental; segundo, a pressão do mercado de trabalho, que se torna cada vez mais restritivo na oferta de empregos para trabalhadores com baixa escolaridade. Como resultado das políticas de promoção da qualidade, o número de concluintes do ensino fundamental vem crescendo a uma taxa anual superior a 10%. Com isso, tem gerado forte demanda por vagas no ensino médio, sobretudo nas redes estaduais, que se expandiram 114%, no período 1991/98.

Nos últimos cinco anos, o ensino médio apresentou uma taxa média anual de crescimento superior a 10%. Com isso, o número de alunos saltou de 5 milhões, em 1994, para cerca de 7 milhões, em 1998. Mantida a atual tendência, esse nível de ensino deverá chegar em 2002 a algo em torno de 10 milhões de

alunos. A forte expansão da matrícula repercutiu com maior intensidade no número de concluintes do ensino médio, que vem aumentando a uma taxa de 15% a.a. O efeito cascata desencadeado a partir da universalização e melhoria do ensino fundamental e da recente tendência de massificação do ensino médio, especialmente nas regiões Sul e Sudeste, já chegou ao ensino superior. Pressionado pelo aumento da demanda, esse nível de ensino voltou a se expandir, depois de um longo período de estagnação do número de vagas. No período 1994/98, a matrícula do ensino superior cresceu, em média, 8% a.a.

O encadeamento das diferentes etapas no processo de construção de um sistema de educação de massa, partindo da democratização da sua base — o acesso ao ensino fundamental —, parece evidente quando se observa a dinâmica regional de expansão da matrícula no ensino médio. Na prática, o ensino médio espelha fielmente o desempenho da educação fundamental em cada unidade da Federação. As taxas de crescimento da matrícula do ensino médio mantêm uma relação direta com o número de concluintes do ensino fundamental. Trata-se de uma sinalização positiva, pois indica que os alunos que conseguem vencer os gargalos do ensino fundamental tendem a se encaminhar para a etapa final da educação básica. Portanto, um dos grandes desafios do país nos próximos anos será criar oportunidades para atender ao número cada vez maior de alunos que estarão concluindo o ensino fundamental.

Cabe ressaltar, no entanto, os efeitos da distorção idade-série, que puxam a taxa de escolarização do ensino médio para baixo, pois há cerca de 8,5 milhões de alunos cursando o ensino fundamental com mais de 15 anos de idade. Todos esses alunos estão retidos no ensino fundamental por causa da repetência e do abandono, embora já possuam idade para estar cursando o nível médio.

Estudos realizados pelo Banco Mundial (Bird) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com base nas informações produzidas pela Inep, revelam que a redução de 5% a.a. nas taxas de repetência e evasão no ensino básico seriam suficientes para gerar uma economia capaz de financiar 70% dos recursos necessários para a expansão do ensino médio nos próximos anos. Com a redução da repetência e da evasão, o setor público poderá economizar cerca de R\$ 300 milhões anuais, valor que cobriria aproximadamente mais de dois terços dos custos da expansão do ensino médio, que exigirá investimentos anuais da ordem de R\$ 400 milhões.

A despeito da vertiginosa expansão da matrícula realizada na década de 90, o Brasil ainda apresenta uma taxa de escolarização líquida no ensino médio extremamente baixa, atingindo apenas cerca de 30% da população na faixa etária de 15 a 17 anos. No entanto, ao contrário do que se observa em relação ao ensino fundamental, que praticamente foi universalizado em todo o país, no ensino médio prevalece um brutal desnível regional em termos de atendimento. Como era de se esperar, as regiões Nordeste e Norte apresentam um quadro preocupante, com taxas de escolarização líquida neste nível de ensino de 14,5% e 15,2%, respectivamente. Em contraste, embora distante de uma situação satis-

fatória, as regiões Sul e Sudeste já alcançam taxas quase três vezes superiores: 44,8% e 42,5%, respectivamente. A situação da região Centro-Oeste é intermediária, com uma taxa líquida de 31% (Tabela 9).

Com base nos indicadores de cobertura e na velocidade da expansão da matrícula, pode-se afirmar que as regiões Sul e Sudeste já vivenciam um processo de massificação do ensino médio. No seu curso atual, este processo poderá conduzir a uma universalização mais acelerada do que a verificada no ensino fundamental. Isso dependerá, no entanto, da capacidade de os estados arcarem com os investimentos necessários para ampliar a oferta. Nas regiões Norte e Nordeste, em que pese o significativo crescimento da matrícula nos anos mais recentes, o ensino médio ainda permanece bastante elitizado. Esse quadro tende a mudar à medida que o desempenho do ensino fundamental for melhorando e gerando demanda. As duas realidades seguem a mesma dinâmica, com um interstício de mais de uma década.

Tabela 9

Taxa de escolarização líquida e bruta do ensino médio e taxa de atendimento na faixa de 15 a 17 anos — 1998

BRASIL E REGIÕES	TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DO ENSINO MÉDIO		TAXA DE ATENDIMENTO
	BRUTA	LÍQUIDA	POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS
Brasil	68,1	30,8	61,1
Norte	52,7	15,2	71,7
Nordeste	46,0	14,5	73,3
Sudeste	84,5	42,5	85,9
Sul	80,0	44,8	84,3
Centro-Oeste	72,2	31,0	85,9

Fonte: Inep/MEC.

2.5 - A concentração regional do ensino superior

Depois de examinar o quadro das desigualdades regionais no ensino fundamental e no ensino médio, soa como obviedade analisar o ensino superior sob a mesma ótica. Este exercício serve apenas para ilustrar como as distorções observadas na educação básica são cumulativas e se reproduzem de forma ampliada no ensino superior. Os números são bastante ilustrativos: 54% dos alunos de cursos de graduação pertencem à região Sudeste e 19,7% à região Sul, de acordo com dados de 1998. Em conjunto, as duas regiões concentram 73,7% das matrículas do ensino superior. O restante é dividido entre o Nordeste (14,6%), o Centro-Oeste (7,7%) e o Norte (4%).

A forte concentração da oferta de ensino superior nas regiões Sudeste e Sul se deu principalmente pela expansão do setor privado. No Sudeste, de cada 10

alunos do ensino superior, oito freqüentam instituições privadas. Situação semelhante é observada na região Sul, onde em cada 10 alunos, sete estão na rede privada. A região Centro-Oeste também registra uma importante participação do setor privado, responsável por 64,2% das matrículas. No Norte e Nordeste, ao contrário, a oferta de matrícula no ensino superior é predominantemente pública (65,4% e 64,2%, respectivamente).

A relação atual entre concluintes do ensino médio e ingressantes do ensino superior revela que existe uma demanda maior por vagas em cursos de graduação nas regiões Norte e Nordeste em comparação com as demais regiões do país. No ano passado, para cada ingressante no ensino superior da região Norte, havia 3,4 concluintes do ensino médio. Essa relação era bem parecida no Nordeste, com 3,3 concluintes por ingressante. Quadro bem distinto é observado nas demais regiões, que apresentam uma relação concluinte/ingressante significativamente mais baixa (1,9 no Sudeste, 1,7 no Centro-Oeste e apenas 1,5 no Sul). Essa simples correlação sugere que a expansão da oferta de vagas no ensino superior nas regiões Norte e Nordeste não vem acompanhando o ritmo de crescimento da demanda.

Como consequência dos gargalos existentes na educação básica, que somente no período mais recente começaram a ser desobstruídos, o Brasil apresenta uma taxa de escolarização bruta no ensino superior, considerando como população-alvo a faixa etária de 20 a 24 anos, extremamente baixa. No quadro geral do país, esse nível de ensino permanece ainda relativamente elitizado. Como já foi exaustivamente demonstrado, os indicadores são ainda mais desfavoráveis no Norte e no Nordeste, onde poucos alunos têm acesso ao ensino médio e uma parcela ainda menor chega ao ensino superior. As taxas de escolarização bruta nessas regiões estão bastante abaixo da média nacional, de 14,8%. O Norte tem uma taxa de 7,8% e o Nordeste, de 7,6%. O quadro é ligeiramente melhor nas demais regiões — 20,4% no Sul, 18,8% no Sudeste e 15,5% no Centro-Oeste (Tabela 10).

Tabela 10

Taxa de escolarização bruta do ensino superior na faixa etária de 20 a 24 anos por região — 1998

BRASIL E REGIÕES	MATRÍCULAS	%	POPULAÇÃO DE 20 A 24 ANOS	% DE MATRÍCULAS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO DE 20 A 24 ANOS
Brasil	2.125.958	100,0	14.408.919	14,8
Norte	85.077	4,0	1.091.341	7,8
Nordeste	310.159	14,6	4.088.026	7,6
Sudeste	1.148.004	54,0	6.120.722	18,8
Sul	419.133	19,7	2.053.115	20,4
Centro-Oeste	163.585	7,7	1.055.715	15,5

Fonte: Inep/MEC.

2.6 - Perfil do magistério público

O Censo Escolar de 1998 revelou que havia, em todo o país, cerca de 100 mil professores leigos no ensino fundamental, isto é, professores sem a formação mínima exigida — curso de magistério para lecionar da 1ª à 4ª série e licenciatura para lecionar da 5ª à 8ª série. Os professores leigos estão concentrados nas regiões Nordeste (62,5%) e Norte (21,7%), predominantemente nas redes municipais (cerca de 90%) e em escolas rurais. A Lei nº 9.424, de 1996, que regulamentou o Fundef, estipulou um prazo de cinco anos para que os professores leigos obtenham a habilitação necessária ao exercício das atividades docentes. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) foi mais longe, ao prever que até o fim da Década da Educação — dezembro de 2006 — somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

O Censo Escolar de 1998 revelou que 45% dos professores dos ensinos fundamental e médio não possuem formação de nível superior, o que corresponde, em números absolutos, a 824 mil docentes. Para cumprir a exigência da LDB, será necessário habilitar mais de 100 mil professores por ano até 2006. Portanto, um dos principais desafios educacionais do país na próxima década será aumentar a escolaridade dos professores, fator crucial para a melhoria da qualidade do ensino.

Em relação ao perfil de formação do magistério, as disparidades regionais são muito acentuadas. As regiões Norte e Nordeste apresentam proporção três vezes menor de professores do ensino fundamental com formação em nível superior (17,3% e 24,1%, respectivamente), em comparação com as regiões Sul e Sudeste (61,2% e 63,1%, respectivamente). Na região Centro-Oeste, 47,6% dos professores têm nível superior. Diante desta realidade, pode-se concluir que Norte e Nordeste enfrentarão um desafio extra nos próximos anos, além de garantir a universalização do acesso e a permanência e progressão das crianças no sistema educacional: dar capacitação a um grande número de professores, sem o que será impossível melhorar os indicadores de eficiência do ensino (Tabelas 11 e 12).

Além dos desníveis em relação ao grau de escolaridade do magistério, vigorava no país um quadro de aviltantes desigualdades salariais. Essa situação começou a mudar com a implantação do Fundef, que permitiu uma significativa elevação do salário médio pago aos professores da rede pública municipal e estadual das regiões Norte e Nordeste. Entretanto, em valores nominais, os salários médios dos docentes dessas duas regiões continuam inferiores aos níveis salariais das demais regiões do país. Essa comparação, contudo, deve levar em conta as diferentes realidades do mercado de trabalho e os salários médios de outras profissões que exigem o mesmo nível de escolaridade do magistério.

De acordo com pesquisa encomendada pelo MEC e realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe/USP), no primeiro ano de vigência do Fundef, os professores da rede pública municipal do Nordeste, para uma carga de 20 horas semanais, tiveram um aumento salarial médio expressivo de

Tabela 11

Funções docentes no ensino fundamental por grau de formação — 1998

BRASIL E REGIÕES	FUNÇÕES DOCENTES NO ENSINO FUNDAMENTAL POR GRAU DE FORMAÇÃO			
	TOTAL	% LEIGOS	% MÉDIO	% SUPERIOR
Brasil	1.460.455	7,0	46,8	46,2
Norte	114.732	19,2	63,5	17,3
Nordeste	444.342	14,3	61,6	24,1
Sudeste	562.873	1,0	35,9	63,1
Sul	230.474	2,5	36,3	61,2
Centro-Oeste	108.034	4,6	47,8	47,6

Fonte: Seec/Inep/MEC.

Tabela 12

Funções docentes no ensino médio por grau de formação — 1998

BRASIL E REGIÕES	FUNÇÕES DOCENTES NO ENSINO MÉDIO POR GRAU DE FORMAÇÃO		
	TOTAL	% MÉDIO	% SUPERIOR
Brasil	365.874	10,6	89,4
Norte	19.240	19,7	80,3
Nordeste	75.112	23,2	76,8
Sudeste	179.881	3,8	96,2
Sul	63.673	8,3	91,7
Centro-Oeste	27.968	20,5	79,5

Fonte: Inep/MEC.

49,2%. No Norte, o aumento médio foi de 15,4%. Para um regime de 40 horas semanais, o aumento médio foi de 50,7% no Nordeste e de 16% no Norte. Apesar disso, o salário pago a um professor nordestino que trabalha num regime de 20 horas semanais é 2,2 vezes menor do que o de um professor da região Sudeste. No regime de 40 horas semanais, a diferença salarial é 3,3 vezes maior para o professor do Sudeste. Novamente, é preciso ressaltar que essa diferença é minimizada quando se consideram as características do mercado de trabalho dessas regiões (Tabelas 13 e 14).

Tabela 13

Rede pública municipal: estimativa de remuneração de professores com carga de 40 horas semanais — valores de ago./1998 e dez./1997. Variação média ponderada no período

CATEGORIA	BRASIL E REGIÕES																	
	BRASIL			CENTRO-OESTE			SUL			SUDESTE			NORTE			NORDESTE		
	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %
1º grau completo	175	264	50,9	487	496	1,8	364	365	0,4	n.d.	n.d.	n.d.	296	350	18,3	119	225	89,3
2º grau magistério	419	547	30,5	549	571	4,0	716	830	16,0	934	1.022	9,4	457	526	15,1	226	386	71,0
Superior licenciatura plena	973	1.104	13,5	916	997	8,8	916	1.077	17,6	1.392	1.496	7,5	663	795	20,0	585	716	22,3
Total	627	762	21,5	663	721	8,6	901	1.081	20,0	1.255	1.354	7,9	479	555	16,0	276	416	50,7

Fonte: MEC (pesquisa por amostragem realizada pela Fipe).
n.d. = não-disponível.

Tabela 14

Rede pública municipal: estimativa de remuneração de professores com carga de 20 horas semanais — valores de dez./1997 e ago./1998. Variação média ponderada no período

CATEGORIA	BRASIL E REGIÕES																	
	BRASIL			CENTRO-OESTE			SUL			SUDESTE			NORTE			NORDESTE		
	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %	DEZ. 1997	AGO. 1998	VAR. %
1º grau completo	121	175	44,6	207	214	3,4	233	240	2,9	229	248	8,1	152	204	34,2	78	144	84,0
2º grau magistério	269	328	22,0	260	293	12,5	372	399	7,2	395	448	13,4	255	291	14,2	144	229	58,5
Superior licenciatura plena	472	533	12,9	365	407	11,4	468	519	10,8	523	588	12,4	461	503	9,0	306	382	24,7
Total	324	381	17,5	294	332	12,8	426	466	9,3	462	517	11,9	242	279	15,4	155	231	49,2

Fonte: MEC (pesquisa por amostragem realizada pela Fipe).

2.7 - Perfil do gasto por aluno/ano

Em relação ao gasto público em educação, observa-se um quadro que reflete as diferenças socioeconômicas regionais, muito embora o Norte e o Nordeste tenham procurado compensá-las aplicando no ensino básico uma proporção do PIB maior do que a destinada pelo Sul e Sudeste. Uma simples comparação do gasto público médio por aluno/ano na educação básica, em relação ao PIB *per capita*, revela que o Nordeste, por exemplo, faz um esforço de investimento muito maior do que as demais regiões.

Por essa razão, apesar de o PIB do Nordeste ser 4,3 vezes menor do que o do Sudeste, não se verifica a mesma discrepância no gasto *per capita* no ensino fundamental e médio. Sem incluir os gastos com os inativos, no ano de 1995 o Nordeste destinou R\$ 278 por aluno/ano matriculado no ensino fundamental e R\$ 502 por aluno/ano do ensino médio. Na região Sudeste, o gasto foi de R\$ 608 por aluno/ano do ensino fundamental e R\$ 780 por aluno/ano do ensino médio. Já o PIB *per capita* naquele ano era de R\$ 1.919,10 para o Nordeste e de R\$ 5.573,80 para o Sudeste. Dividindo os gastos com aluno/ano por nível de ensino pelo PIB *per capita*, pode-se concluir que o gasto nordestino por aluno/ano, comparativamente à renda *per capita*, é maior do que a média da região Sudeste e da média nacional. Embora os valores absolutos sejam menores, o esforço *per capita* feito pelo Nordeste é superior.

Em razão disso, os gastos com educação básica em relação ao PIB, tomando por base o exercício de 1995, foram maiores no Nordeste do que nas demais regiões do país. A soma de recursos aplicados pelos governos estaduais e municipais da região correspondeu a 4,2% do PIB, bem acima do gasto do Norte (3,6%), Sudeste (3%) e Sul (2,9%). No Centro-Oeste, o cálculo fica distorcido devido à injeção de recursos do governo federal na educação do Distrito Federal. Por isso, os gastos dos governos estaduais e municipais equivalem a 2,8% do PIB.

As regiões Norte e Nordeste passaram, a partir de 1998, a receber recursos adicionais do governo federal, em decorrência da implantação do Fundef. No ano passado, a complementação federal foi de R\$ 534 milhões. Neste ano, a União deverá repassar R\$ 848,6 milhões para os estados que não alcançam o valor mínimo de R\$ 315 por aluno/ano. Desses recursos, R\$ 155,5 (18,3%) serão destinados para a região Norte, beneficiando o Pará, e R\$ 693 milhões (81,7%) para a região Nordeste, beneficiando Maranhão, Pernambuco, Piauí, Bahia, Paraíba, Ceará e Alagoas.

Constata-se, portanto, que os gastos da região Nordeste com educação, apesar de elevados em comparação com o seu PIB, ainda são insuficientes para compensar as desigualdades econômicas. Observa-se, ainda, que os gastos próprios com educação estão perto do limite, havendo poucas possibilidades de que os estados do Nordeste consigam elevar os investimentos sem que haja um crescimento do PIB da região. Daí a importância do Fundef e da ação supletiva do governo federal. É importante, porém, destacar o esforço que vem sendo feito pela região Nordeste para melhorar a situação educacional (Tabelas 15 e 16).

Tabela 15

PIB, gasto público na educação e percentual de gasto público na educação em relação ao PIB — 1995

BRASIL E REGIÕES	PIB (R\$ MIL)	GASTOS EM EDUCAÇÃO (R\$ MIL)				GASTOS EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB (%)			
		TOTAL	GOVERNO			TOTAL	GOVERNO		
			FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Brasil	646.191.514	27.190.827	6.777.587	12.981.685	7.431.555	4,21	1,05	2,01	1,15
Norte	32.558.492	1.499.034	336.603	894.737	267.694	4,60	1,03	2,75	0,82
Nordeste	85.277.368	4.843.451	1.240.953	2.189.184	1.413.314	5,68	1,46	2,57	1,66
Sudeste	370.429.183	12.790.725	1.490.724	7.243.880	4.056.121	3,45	0,40	1,96	1,09
Sul	107.595.700	3.914.344	839.529	1.741.643	1.333.172	3,64	0,78	1,62	1,24
Centro-Oeste	43.373.546	2.301.475	1.027.980	912.241	361.254	5,07	2,27	2,01	0,80

Fonte: IPEA/DISOC.

Notas:

¹ R\$ 4.957.225 (R\$ mil) do valor do PIB do país são não-regionalizáveis.

² Os gastos não incluem os destinados a benefícios.

³ R\$ 1.841.798 (R\$ mil) do gasto em educação do país, na esfera federal, são não-regionalizáveis.

Tabela 16

PIB per capita, gasto por aluno e percentual de gasto por aluno em relação ao PIB — 1995

BRASIL E REGIÕES	PIB (R\$ MIL)	PIB PER CAPITA (R\$)	GASTO PÚBLICO MÉDIO POR ALUNO (R\$)		GASTO PÚBLICO MÉDIO POR ALUNO EM RELAÇÃO AO PIB PER CAPITA	
			FUNDAMENTAL	MÉDIO	FUNDAMENTAL	MÉDIO
Brasil	646.191.514	4.148,60	460,00	682,00	0,11	0,16
Norte	32.558.492	2.925,90	302,00	499,00	0,10	0,17
Nordeste	85.277.368	1.919,10	278,00	502,00	0,14	0,26
Sudeste	370.429.183	5.573,80	608,00	780,00	0,11	0,14
Sul	107.595.700	4.606,50	535,00	591,00	0,12	0,13
Centro-Oeste	45.373.546	4.370,10	457,00	808,00	0,10	0,18

Fonte: IPEA/DISOC.

Notas:

¹ R\$ 4.957.225 (R\$ mil) do valor do PIB do país são não-regionalizáveis.

² Os gastos não incluem os destinados a benefícios.

3 - Principais resultados do Saeb/1997

O Saeb, desenvolvido na década de 90, realiza a cada dois anos uma ampla pesquisa que permite avaliar a efetividade dos sistemas de ensino, com enfoque na qualidade, eficiência e equidade. A análise comparativa dos resultados do Saeb de 1995 e 1997 mostrou que, embora o Brasil tenha expandido consideravelmente o acesso à educação básica, isto não se deu em detrimento da qualidade, o que não significa que o quadro seja satisfatório. Outra tendência positiva apontada pelo Saeb/1997 foi a melhoria do desempenho dos alunos dos estados da região Nordeste nas disciplinas de matemática e português.

De fato, os resultados apontam uma elevação dos níveis de proficiência dos alunos do Nordeste nas três séries avaliadas — 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio. Na região Sudeste, apesar do expressivo resultado obtido por Minas Gerais, o rendimento médio dos alunos da 3ª série do ensino médio apresentou variação negativa. Esse resultado pode ser explicado em razão da rápida expansão desse nível de ensino, com a conseqüente incorporação de segmentos mais heterogêneos. Da mesma forma, o desempenho mais favorável alcançado pelo Nordeste na 3ª série do ensino médio provavelmente está relacionado ao perfil mais elitista que esse nível de ensino ainda mantém naquela região.

O Saeb foi realizado no mês de outubro de 1997, em todos os 26 estados e no Distrito Federal. Participaram do levantamento uma amostra representativa de alunos, professores e diretores de escolas. Ao todo, foram 167.196 alunos, 13.267 professores e 2.302 diretores. Os alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fun-

damental responderam a questões nas áreas de língua portuguesa, matemática e ciência. Os alunos da 3ª série do ensino médio, por sua vez, responderam questões de língua portuguesa, matemática, física, química e biologia.

Na escala de proficiência utilizada pelo Saeb, os alunos nordestinos da 4ª série do ensino fundamental atingiram, em matemática, uma média de 181, contra 179 na avaliação de 1995. A média nacional manteve-se estabilizada em 191 pontos. Na 8ª série, os alunos nordestinos obtiveram a média de 240 pontos, em 1997, contra 232, em 1995. Foi na 3ª série do ensino médio, entretanto, que houve um avanço estatisticamente significativo no desempenho da região Nordeste. A proficiência média variou de 261 para 290 pontos, numa escala de zero a 400 pontos.

Esse resultado fez com que, entre os concluintes do ensino médio, a região Nordeste superasse, em matemática, a média dos estados do Sudeste, de 283 pontos, e da região Norte, de 270 pontos, ficando atrás somente das regiões Centro-Oeste e Sul, de 302 e 310 pontos, respectivamente. Nas demais regiões, o resultado permaneceu estável. A única exceção foi a região Sul, onde a média de proficiência em matemática, na 3ª série do ensino médio, cresceu de 291 para 310 pontos.

A liderança do Nordeste, conforme já foi dito, pode ser explicada pelo fato de a região ter um sistema educacional de nível secundário menos massificado do que no Sul e no Sudeste. No Nordeste, apenas 14,5% dos jovens de 15 a 17 anos estão freqüentando regularmente escolas de ensino médio, contra 44,8% do Sul e 42,5% do Sudeste. Em língua portuguesa, há poucas alterações nas médias de proficiência das regiões entre o Saeb de 1995 e o de 1997. A região Nordeste novamente se destaca na 8ª série do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio.

Na 4ª série do ensino fundamental, nenhuma região registrou variações, positivas ou negativas, significativas na disciplina de língua portuguesa. A média nacional manteve-se estável, oscilando negativamente de 188 para 186 pontos (Tabela 17). Na 8ª série, os alunos do Nordeste voltaram a melhorar seu desempenho, de 230 para 241 pontos. Houve queda de desempenho na região Sudeste, de 267 para 251 pontos. Nas demais regiões, os resultados continuaram estabilizados.

A proficiência em língua portuguesa dos concluintes do ensino médio apresentou oscilação negativa no resultado nacional: baixou de 290 para 284 pontos. A média da região Nordeste oscilou positivamente de 266 para 276 pontos, ficando à frente da região Sudeste também nesta disciplina. No Sudeste, o desempenho voltou a cair, de 299 pontos para 283 (Tabela 18).

Na média nacional, apenas 5,3% dos alunos da 3ª série do ensino médio que fizeram o Saeb 1997 atingiram os 400 pontos desejáveis na escala de proficiência para a disciplina de matemática. O pior desempenho foi o da região Norte, com 1% dos alunos atingindo esse desempenho, e o melhor, da região Sul, onde 6,8% dos alunos ultrapassaram os 400 pontos. Os alunos da região Nor-

Tabela 17

Desempenho médio dos alunos na 4ª série do ensino fundamental — Saeb 1995/97

BRASIL E REGIÕES	PROFICIÊNCIA MÉDIA NA 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL			
	MATEMÁTICA		PORTUGUÊS	
	1995	1997	1995	1997
Brasil	191	191	188	186
Norte	174	175	173	172
Nordeste	179	181	178	178
Sudeste	199	198	195	193
Sul	192	197	191	191
Centro-Oeste	194	189	193	183

Fonte: Inep/MEC.

Tabela 18

Desempenho médio dos alunos na 8ª série do ensino fundamental — Saeb 1995/97

BRASIL E REGIÕES	PROFICIÊNCIA MÉDIA NA 8ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL			
	MATEMÁTICA		PORTUGUÊS	
	1995	1997	1995	1997
Brasil	253	250	256	250
Norte	238	236	241	242
Nordeste	232	240	230	241
Sudeste	262	253	267	251
Sul	259	259	262	259
Centro-Oeste	253	255	256	254

Fonte: Inep/MEC.

deste surpreenderam, ultrapassando a região Sudeste com 6% e 5%, respectivamente. Na região Centro-Oeste, 5,4% ultrapassaram os 400 pontos.

Em língua portuguesa, ultrapassaram os 325 pontos da escala de proficiência do Saeb, que é o nível de desempenho esperado para os concluintes do ensino médio, 26,3% dos alunos. Esse percentual é maior na região Sul (36,5%) e menor na região Norte (16,2%). Dos alunos do Nordeste, 24,2% obtiveram notas acima da escala de proficiência em português, ficando tecnicamente empa-

tados com os estudantes da região Sudeste (24,6%). No Centro-Oeste, 30,3% dos alunos tiveram desempenho acima de 325 pontos.

O desempenho dos alunos da região Sudeste na 3ª série do ensino médio não chega a surpreender. Ele deve ser relativizado, pois se se observar o perfil dos alunos concluintes do ensino médio no Nordeste, veremos que a maioria dos alunos que conclui a 3ª série é oriunda de famílias cujos pais possuem um nível de escolaridade mais elevado, enquanto os alunos do Sudeste, onde o acesso a este nível de ensino é muito mais democratizado, são provenientes de famílias com um nível de escolaridade mais heterogêneo (Tabela 19).

Tabela 19

Desempenho médio dos alunos na 3ª série do ensino médio — Saeb 1995/97

BRASIL E REGIÕES	PROFICIÊNCIA MÉDIA NA 3ª SÉRIE DO ENSINO MÉDIO			
	MATEMÁTICA		PORTUGUÊS	
	1995	1997	1995	1997
Brasil	282	289	290	284
Norte	264	270	274	269
Nordeste	261	290	266	276
Sudeste	289	283	299	283
Sul	291	310	296	297
Centro-Oeste	288	302	297	293

Fonte: Inep/MEC.

4 - À guisa de conclusão

O rápido exame do comportamento de alguns dos principais indicadores educacionais na última década mostra com clareza uma tendência de inversão do quadro de desigualdades regionais que historicamente tem prevalecido no sistema educacional brasileiro. O ponto de inflexão pode ser identificado quando se compara a evolução dos indicadores a partir de 1995 com a situação observada no período anterior.

As políticas e estratégias adotadas pelo MEC nos últimos cinco anos têm como principal objetivo promover a equidade e combater as desigualdades regionais. De todas as iniciativas tomadas com o objetivo de enfrentar o problema, sem dúvida a mais importante foi a implantação do Fundef. Essa reforma tem provocado melhorias evidentes no ensino fundamental, particularmente nas redes municipais das regiões Norte e Nordeste e das regiões metropolitanas das capitais.

Outra importante ação do governo federal para compensar as diferenças regionais é o Fundescola, que vem promovendo a capacitação dos dirigentes municipais de educação e estimulando e financiando a melhoria da qualidade das escolas nas regiões Norte e Centro-Oeste. Com o fim do Projeto Nordeste, que cumpriu o mesmo propósito nos últimos cinco anos, a partir deste ano, o Fundescola também tem como foco os nove estados da região Nordeste.

A terceira iniciativa do MEC que merece destaque é o Pró-formação, programa que estimula a capacitação de professores leigos e que está sendo executado em parceria com as secretarias estaduais. Finalmente, é preciso mencionar o programa Alfabetização Solidária, experiência inovadora que vem alcançando resultados expressivos no combate ao analfabetismo. Há, ainda, outros programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação que beneficiam diretamente as regiões mais pobres do país. Compete, portanto, ao governo federal manter esses programas em funcionamento para que as profundas desigualdades regionais ainda existentes na área educacional sejam superadas.

Mas, para que esta meta seja alcançada, é preciso mais do que a ação equalizadora que compete constitucionalmente ao governo federal desempenhar. Em primeiro lugar, requer-se ações mais incisivas dos governos estaduais e municipais, não só para garantir o acesso, mas a permanência e a progressão dos alunos no sistema. Além do mais, é preciso que haja uma intensa mobilização da sociedade, como a que se deu com o programa Toda Criança na Escola, para mudar o quadro da educação. Portanto, estas são algumas das iniciativas de responsabilidade dos estados e dos municípios que podem contribuir para a correção das desigualdades regionais existentes na educação:

- garantir a efetiva aplicação dos recursos vinculados à educação e incentivar a participação da comunidade, por meio de conselhos representativos, na fiscalização dos programas, a exemplo do que está previsto na legislação em relação ao Fundef;
- incentivar o regime de colaboração entre estados e municípios na oferta da educação básica, com participação efetiva do governo federal mediante programas de apoio e ações supletivas para compensar diferenças regionais;
- ampliar os programas das classes de aceleração de aprendizagem para atender aos alunos com distorção idade/série, promovendo assim a correção do fluxo escolar e adotando, simultaneamente, medidas para combater a repetência e o abandono;
- implantar o sistema de ciclos, com ênfase na progressão continuada, para os alunos da 1ª à 4ª série, a fim de diminuir a repetência e o abandono escolar;
- investir em programas de capacitação dos professores como estratégia para melhorar o aprendizado dos alunos;

- incentivar a formação de conselhos escolares e de associações de pais e mestres para promover uma interação maior entre a escola, os alunos, os professores e a comunidade, e melhorar a gestão escolar;
- expandir os programas de renda mínima vinculada à educação, para garantir a permanência na escola das crianças oriundas de famílias de baixa renda;
- melhorar as condições físicas das escolas, dotando-as do padrão mínimo necessário para o seu funcionamento;
- desenvolver programas em parceria com organizações não-governamentais para ações específicas, como combate à repetência e ao analfabetismo;
- incentivar parcerias com o setor empresarial em prol do fortalecimento e do desenvolvimento da escola pública; e
- disseminar o uso de novas tecnologias educacionais, tanto com o objetivo de proporcionar às escolas públicas acesso aos novos recursos de informação (computadores, internet etc.) quanto como alternativa para compensar as carências educacionais por meio de programas de educação a distância.

Esse conjunto de ações, entretanto, só produzirá resultados efetivos se vier acompanhado de um esforço que envolva as três esferas de governo, as instituições de ensino superior, as ONGs e a sociedade civil organizada, numa cruzada para promover o desenvolvimento profissional dos professores. Essa política já está desenhada pelos referenciais nacionais para formação de professores, elaborados sob a coordenação da Secretaria de Educação Fundamental do MEC. É preciso avançar na revisão dos programas de formação inicial e estimular programas de formação continuada, em serviço. Só assim poderá ser cumprida a exigência da LDB, incorporada como meta no Plano Nacional de Educação, de que todos os professores da educação básica tenham formação superior até meados da próxima década.¹²

Há um consenso disseminado, hoje, entre os especialistas em políticas educacionais, de que a qualificação e valorização do professor — que requer necessariamente políticas adequadas de formação inicial e continuada e incentivos à carreira — é fator crucial para assegurar a melhoria da qualidade do ensino e a correção das desigualdades regionais. A formação de professores deverá, portanto, ser uma das prioridades das políticas de educação básica na próxima década. A implantação dos Institutos Normais Superiores, previstos na nova LDB, bem como o aproveitamento de profissionais de nível superior sem formação específica para o magistério, mediante oferta de treinamento pedagógico em serviço, são alternativas que já se incorporam ao esforço que o Brasil vem fa-

12 De acordo com o Censo Escolar de 1998, existem cerca de 2 milhões de funções docentes nos três níveis da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), das quais quase a metade não possui nível superior.

zendo para melhorar o nível de qualificação docente, indispensável para o ensino de qualidade exigido pela sociedade.

Bibliografia

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Balanço do primeiro ano do Fundef — Relatório*. Brasília: MEC/SEF/Inep, 1999.

CASTRO, M. H. G. de. *Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.

———. *A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade*. Rio de Janeiro: Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe, 1999 (Preal Debates, 1).

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. *Pesquisa sobre remuneração de professores do ensino fundamental*. São Paulo: Fipe, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98*. Brasília: Inep, 1999.

———. *Saeb 97: primeiros resultados*. Brasília: Inep, 1999.

———. *Educação brasileira: síntese das avaliações e dos levantamentos estatísticos*. Brasília: Inep, 1999.

———. *Informe estatístico da educação básica: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil 1998*. Brasília: Inep, 1998.

———. *Situação da educação básica no Brasil*. Brasília: Inep, 1999.

SCHWARTZMAN, S. *O ensino superior no Brasil — 1998*. Mimeo.