

# A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DO ATRASO PROLONGADO À CONQUISTA DO FUTURO

## Luís Roberto Barroso

Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Doutor e Livre-Docente pela UERJ. Mestre em Direito pela Universidade de Yale. Professor do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Professor Visitante da Universidade de Poitiers – França (2010). *Visiting Scholar* da Universidade de Harvard (2011).

---

**Resumo:** O propósito deste trabalho é o de sistematizar estudos, relatórios, artigos e reflexões diversas acerca da Educação Básica no Brasil. Trata-se de uma tentativa de ampliar o interesse por um dos temas mais importantes na construção de um país, sensibilizando o público de uma maneira geral, inclusive a comunidade jurídica. Este trabalho nasceu das minhas próprias inquietações na matéria e da interlocução valiosa com inúmeros especialistas, entidades e instituições dedicados ao tema. O maior problema do Ensino Fundamental é a não alfabetização da criança na idade certa. A esse fato se somam os índices de reprovação e a distorção idade-série. O maior problema do Ensino Médio é a evasão escolar, que atinge um percentual de 11,2%. Cerca de 3 milhões de jovens entre 15 e 17 anos estão fora da escola. Esses dados os tornam mais suscetíveis ao desemprego, ao subemprego na informalidade, à violência e ao crime. Crianças ao final do Ensino Fundamental e jovens ao final do Ensino Médio apresentam grande déficit de aprendizado, não tendo aprendido habilidades mínimas de linguagem e de matemática. Tal conclusão decorre das avaliações tanto do Saeb, conduzido pelo Inep, quanto do PISA, realizado pela OCDE.

**Palavras-chave:** Educação Básica. Ensino Fundamental. Ensino Médio. Direito constitucional. Federalismo.

**Sumário:** Introdução – Parte I – O desenho do sistema – Parte II – Alguns problemas de cada fase da Educação Básica – Parte III – Reflexões gerais e ideias para os problemas existentes – Conclusão – Referências

---

## Introdução

### 1 O propósito do presente trabalho

O texto que se segue não tem pretensões acadêmicas ou de originalidade. Seu propósito é o de sistematizar estudos, relatórios, artigos e reflexões diversas acerca da Educação Básica no Brasil. Trata-se de uma tentativa de ampliar o interesse por um dos temas mais importantes na construção de um país, sensibilizando o público de uma maneira geral, inclusive a comunidade jurídica, que eu integro. Sou Professor na Faculdade de Direito da XXX há mais de 35 anos.

Tenho inúmeras opiniões e sugestões acerca do Ensino Superior, que conheço de perto. Este trabalho, no entanto, é voltado para a Educação Básica. Ele nasceu das minhas próprias inquietações na matéria e da interlocução valiosa com inúmeros especialistas, entidades e instituições dedicados ao tema.

Na sua elaboração, beneficiei-me de diversos estudos internacionais, como *Global Education Monitoring Report*, *The Education Commission Report*, *World Bank: Early Childhood Education*, *OECD: Education Policy Outlook – Brazil*, entre outros. Também me vali de artigos, documentos e avaliações nacionais, como *Inep: anotações sobre o censo escolar*, *Censo escolar: notas estatísticas* e *Base Nacional Comum Curricular*. Destaco, também, a publicação *Educação em pauta*, coordenada por Maria Helena Guimarães Castro e Raphael Callou, patrocinada pela Organização dos Estados Ibero-americanos. Importante mencionar, também, documentos, estudos e eventos promovidos por organizações da sociedade civil, como *Todos pela Educação*, *Instituto Ayrton Senna* e *Fundação Lemann*, entre muitas outras, que contribuíram para dar visibilidade e qualidade ao debate público na matéria.

## 2 A falsa prioridade

Por ocasião da transição do governo da Presidente Dilma Rousseff para o do Presidente Michel Temer, a grande discussão envolvendo os formadores de opinião e os meios de comunicação do país era acerca da economia. Discutia-se, assim, quais seriam os melhores nomes para o Ministério da Fazenda, para a presidência do Banco Central e para o BNDES. E quais as práticas mais eficientes, reconhecidas internacionalmente, para a retomada do desenvolvimento econômico. Eram preocupações compreensíveis, pois o país ingressava num ciclo de recessão que traria desinvestimento e desemprego. Foram escolhidos nomes respeitados e adotadas práticas saudáveis e já experimentadas, que ajudaram a pavimentar o caminho de superação da crise.

A educação, no entanto, apesar do lema grandiloquente de “Pátria educadora”, não foi objeto de maior interesse ou de debate. Entrou no racha geral da política. Ficou com o DEM. Nada contra o partido e menos ainda contra a pessoa do Ministro da Educação que veio a ser nomeado e que, de resto, conseguiu realizações importantes, como a aprovação da Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Infantil e Fundamental. Porém, ao contrário do que aconteceu com a economia, que todos queriam blindar do varejo da política, a educação não foi objeto dos mesmos debates: quais os melhores nomes e quais as experiências que deram certo mundo afora, e que poderiam ser transplantadas para o Brasil.

O ponto a ser aqui realçado é que a educação no Brasil não é tratada com a importância que merece e muito menos como prioridade. É um *slogan*. Não é só uma questão de alocar recursos, mas, sim, de traçar as estratégias adequadas e implementá-las com competência.

O Brasil precisa de um plano estratégico, suprapartidário, de curto, médio e longo prazo, implementado por quadros competentes e constantes, que não estejam à mercê dos prazos e das circunstâncias da política. Não tem sido assim. Sob os três governos do Partido dos Trabalhadores, tivemos 8 ministros: Cristovam Buarque, Tarso Genro, Fernando Haddad (que ficou mais longamente, quase 7 anos). Depois da saída de Haddad, foram 5 ministros em 4 anos e meio: Aloizio Mercadante, Henrique Paim, Cid Gomes, Renato Janine Ribeiro e Aloizio Mercadante de novo. Sob o governo do Presidente Temer, foram dois os ministros: Mendonça Filho e Rossieli Soares da Silva. Sob a presidência de Jair Bolsonaro, até meados de 2019, dois ministros já haviam passado pela pasta: Ricardo Vélez e Abraham Weintraub. Não há política pública que resista a esse tipo de descontinuidade. Dar verdadeira prioridade à educação há de ser o grande projeto nacional, porque educação de qualidade é a premissa para o desenvolvimento econômico, o aumento da produtividade, o aprimoramento democrático, a formação de cidadãos melhores e de pessoas mais realizadas, assim como para a paz social e a elevação ética do país.<sup>1</sup>

### 3 A importância prioritária da Educação Básica

Começamos com grande atraso. A pretensão de universalizar o Ensino Básico no Brasil deu-se 100 anos depois dos Estados Unidos.<sup>2</sup> Entre nós, elites autorreferentes e extrativistas adiaram, ao longo de todo o século XX, a democratização do acesso ao ensino público. Hoje, porém, de acordo com o PNAD/IBGE 2018, esse quadro mudou substancialmente: são 48,5 milhões de matrículas no Ensino Básico. Universalizou-se o acesso para crianças de 6 a 14 anos; 92,4% das crianças de 4 e 5 anos estão na pré-escola; e 88,2% dos estudantes de 15

<sup>1</sup> A esse propósito, recebi da Professora Maria Helena Guimarães de Castro o seguinte depoimento: "Lembro que nos 8 anos de FHC tivemos um único ministro – Paulo Renato de Souza, que organizou uma equipe com quem trabalhou nos 8 anos. Fui presidente do INEP de 1995 a 2002 e por essa razão foi possível montar o sistema de avaliação (SAEB, ENEM, Prova), organizar as estatísticas educacionais que estavam defasadas desde 1990. Os demais membros da equipe também permaneceram durante toda a gestão. Um rápido olhar sobre os últimos 25 anos revela que a continuidade da gestão faz muita diferença. Haddad foi um bom ministro e também manteve uma equipe coesa".

<sup>2</sup> BARROS, Daniel de. As raízes do nosso fracasso educacional. *Exame*, 19 set. 2018. loc. 525. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/revista-exame/as-raizes-do-nosso-fracasso-educacional/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

a 17 anos estão matriculados.<sup>3</sup> Houve um inegável e expressivo processo de inclusão nos últimos 20 anos.

A despeito desses avanços, os problemas ainda são dramáticos. A escolaridade média da população no Brasil é de 7,8 anos de estudo, inferior à média dos países do Mercosul (8,6 anos) e dos BRICs (8,8 anos).<sup>4</sup> Cerca de 11 milhões de jovens entre 19 e 25 anos não estudam nem trabalham, apelidados de “nem-nem”.<sup>5</sup> A evasão escolar, desde o segundo ciclo do Ensino Fundamental e, sobretudo, no Ensino Médio, é alarmante. E a baixa qualidade do ensino produz efeitos humanos e econômicos desalentadores. Do ponto de vista humano, o ensino incompleto ou a má-formação aumentam a probabilidade do desemprego ou do subemprego. Além disso, a baixa escolaridade eleva de maneira relevante a exposição à violência.<sup>6</sup> Do ponto de vista econômico, relatório do Banco Mundial alerta sobre a baixa produtividade do trabalhador brasileiro, circunstância que limita o crescimento e afeta a capacidade de o país distribuir riquezas.<sup>7</sup>

Cabe aqui apontar um paradoxo desconcertante: o país aumentou em 50% a escolaridade média da população nos últimos 30 anos, mas ganhos agregados de produtividade não ocorreram nesse período.<sup>8</sup> Vale dizer: as deficiências da educação no Brasil fazem com que mais anos de estudo não resultem em maior produtividade.<sup>9</sup> De acordo com o *The Conference Board*, organização norte-americana que reúne empresas e pesquisadores, são necessários quatro trabalhadores brasileiros para produzir o que um trabalhador americano produz.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> PNAD Contínua Educação 2018. IBGE. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019. Para uma análise de dados bastante próximos, extraídos do Censo Escolar de 2017, v. CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Introdução à publicação. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018.

<sup>4</sup> TRINDADE, Ana Beatriz; MUNIZ, Brenda; GODOY, Lucas; PERICO, Manuela. *Reforma da educação*. 2018. Mimeo.

<sup>5</sup> OTTA, Lu Aiko. Futuro de 52% dos jovens do país está em risco, diz estudo. *Estado de São Paulo*, 8 mar. 2018. Disponível em: <https://www.pressreader.com>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>6</sup> SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. *Segurança pública para virar o jogo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 41: “Os dados do Mapa da Violência mostram que analfabetos ou pessoas com alfabetização deficitária têm 4.473% mais probabilidade de serem assassinados que aqueles que finalizaram o ensino médio ou estudaram mais”.

<sup>7</sup> COMPETÊNCIAS e empregos: uma agenda para a juventude. *Banco Mundial*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/953891520403854615/S/C3%ADntese-de-constatações-conclusões-e-recomendações-de-pol%C3%ADticas>. Acesso em: 1º mar. 2018.

<sup>8</sup> V. FIRPO, Sergio. O futuro da desigualdade: foco nos jovens de hoje. *Estado de São Paulo*, 8 mar. 2018. p. B3, comentando o relatório do Banco Mundial citado na nota anterior.

<sup>9</sup> Embora a educação tenha peso decisivo, é certo que a produtividade é explicada também por outros fatores da economia e do mercado de trabalho. Para uma correlação entre estudo, produtividade e mercado, v. os escritos do Professor de Stanford Martin Carnoy, como, e.g., *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Paris: Unesco, 1999.

<sup>10</sup> TAKAHASHI, Fábio; SALDAÑA, Paulo. Ensino de má qualidade acentuada desigualdade e violência no país. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2018. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”. p. 1.

Desnecessário enfatizar o impacto que isso produz na economia do país, em um momento em que a relação entre educação e crescimento se tornou mais importante.<sup>11</sup>

Em suma: é impossível exagerar a importância do Ensino Básico, inclusive na sua vertente profissionalizante, não sendo difícil justificar sua elevação a prioridade máxima do país. Trata-se de um ativo essencial para que as pessoas vivam uma vida melhor e maior, assim como para que o Brasil consiga furar o cerco da renda média, tornando-se verdadeiramente desenvolvido, com uma força de trabalho com produtividade em padrão mundial. O texto que se segue vai dividido em três partes. Na Parte I, apresenta-se um desenho do sistema da Educação Básica no Brasil. Na Parte II, são apontados alguns dos problemas mais graves de cada fase do ensino. E, na Parte III, são expostas algumas reflexões e ideias para enfrentamento dos problemas existentes.

## **Parte I – O desenho do sistema**

### **I A Legislação relevante**

A educação no Brasil é regida por atos normativos de diferentes graus hierárquicos, como se anota a seguir.

#### **1 Constituição Federal**

A Constituição Federal cuida do tema da educação nos arts. 205 a 214. Ali se encontram princípios gerais, deveres do Poder Público, distribuição de competências no âmbito federativo, níveis de investimento e metas a serem atingidas, em meio a outras provisões. Destacam-se, a seguir, alguns dispositivos específicos, para fins da reflexão aqui empreendida.

Nos termos do art. 208, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia das seguintes prestações, entre outras:

- a) Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade (inc. I);
- b) progressiva universalização do Ensino Médio gratuito;
- c) Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

---

<sup>11</sup> V. declaração de Candido Bracher em FURLAN, Flávia. *Aprenda Brasil. Exame*, 19 set. 2018. p. 31.

O art. 209, por sua vez, estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada. O art. 210 prevê que serão fixados conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. E o art. 211 distribui as competências na matéria, ao estabelecer que:

- a) os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na educação infantil (§2º);
- b) os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.

No tocante ao financiamento da educação, o art. 212 prevê que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita de impostos, inclusive a proveniente de transferências intergovernamentais. Por fim, o capítulo dedicado à educação se encerra com o art. 214 com a previsão do estabelecimento de um Plano Nacional de Educação, de duração decenal, que contemple a consecução dos seguintes objetivos:

- a) erradicação do analfabetismo;
- b) universalização do atendimento escolar;
- c) melhoria da qualidade de ensino;
- d) formação para o trabalho;
- e) promoção humanística, científica e tecnológica do país; e
- f) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

## 2 Legislação ordinária

### 2.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996)

A LDB disciplina as linhas gerais da educação no Brasil, estabelecendo seus princípios e objetivos, sua organização nos diferentes entes estatais, os vários níveis de educação (básico e superior), a educação profissionalizante, a educação especial, o tratamento dos profissionais da educação e os recursos financeiros, entre outros temas. Mais à frente serão expostos alguns aspectos do desenho do sistema. A LDB sofreu importantes alterações ao seu texto original ao longo dos anos, que incluíram a Lei nº 11.741, de 16.7.2008, sobre ensino profissionalizante; a Lei nº 12.796, de 4.4.2013, sobre a ordenação dos vários níveis de ensino, e a Lei nº 13.415, de 16.2.2017, sobre a Base Curricular

Nacional e a reforma do Ensino Médio. A Lei nº 13.415 estabelece uma nova arquitetura para o Ensino Médio brasileiro, tornando-o mais alinhado aos sistemas de países desenvolvidos e mais atraente para os jovens.

## 2.2 Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 25.6.2014)

O PNE prevê um conjunto de 20 metas e mais de 250 estratégias voltadas para todos os níveis de ensino. São objetivos a serem implementados ao longo de uma década, relativamente a temas variados, que incluem Educação Básica, redução das desigualdades, resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, valorização dos profissionais da educação e ensino superior. A lei prevê, igualmente, o monitoramento das metas e um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

## 3 Alguns atos internacionais

A Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela ONU, em 1948, assim dispõe acerca do direito à educação:

Art. 26

1. Todo ser humano tem direito à *educação*.<sup>12</sup> A *educação* será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A *educação* elementar será obrigatória. A *educação* técnico-profissional será acessível a todos, bem como a *educação* superior, esta baseada no mérito.

2. A *educação* será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A *educação* promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de *educação* que será ministrada a seus filhos.

<sup>12</sup> A tradução oficial para o português utiliza a palavra *instrução* em lugar de *educação*.

Também contemplam expressamente o direito à educação outros tratados e convenções internacionais, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 13), de 1966, e a Convenção sobre os Direitos das Crianças (art. 28), de 1990. Em outubro de 2015, a Organização das Nações Unidas definiu em um importante documento – “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” – um conjunto de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas. Trata-se, como declarado, de “um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade” para estimular a ação para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade e o planeta. Em matéria de educação, estabeleceu-se o Objetivo 4, que se desdobra em um conjunto ambicioso de metas, e tem a seguinte dicção: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”.

## II A educação escolar

Nos termos da LDB, a Educação Escolar compõe-se da *Educação Básica* – formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – e da *Educação Superior*. Em julgamento concluído em 12.9.2018, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Educação Domiciliar (*Homeschooling*) é possível, à luz da Constituição da República, mas depende de prévia regulamentação legal para ser legitimamente praticada.<sup>13</sup>

A LDB abre um capítulo específico para a Educação Superior, que pode ser pública e privada. Nele se contêm regras gerais sobre organização e acesso, credenciamento de cursos, carga horária mínima (800 horas), o conteúdo e o alcance da autonomia universitária, o modo de financiamento das instituições controladas pela União e sua gestão democrática, em meio a muitos outros assuntos. Como antecipado na Introdução, o presente texto não cuidará da Educação Superior, mas tão somente da Educação Básica, que é tratada, igualmente, em capítulo específico, com seções dedicadas a cada fase de ensino, assim como à Educação Profissional Técnica de nível médio e à Educação de Jovens Adultos.

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 888.815/RS*. Constitucional. Educação. Direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à efetividade da cidadania. Dever solidário do Estado e da família na prestação do ensino fundamental. Necessidade de lei formal, editada pelo Congresso Nacional, para regulamentar o ensino domiciliar. Recurso desprovido. Recorrente: V. D. representada por M. P. D. Recorrido: Município de Canela. Redator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 12 de setembro de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749412204>. Acesso em: 16 set. 2019.

## Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro – Lei nº 9.394/1996 (LDB)

Níveis	Etapas	Duração	Faixa etária adequada	
Educação Superior	Ensino Superior	Variável	Acima de 18 anos	
Educação Básica	Ensino Médio	3 anos	15 – 17 anos	
	Ensino Fundamental	9 anos	6 – 14 anos	
	Educação Infantil	Pré-escola	2 anos	4 – 5 anos
		Creche	3 anos	0 – 3 anos

De acordo com o Censo Escolar,<sup>14</sup> o Brasil tem 57 milhões de estudantes, ou seja, um número que corresponde à população da França ou à soma das populações da Argentina, do Chile e do Uruguai.<sup>15</sup> Esse número, por si só, já dá a dimensão da complexidade na administração do sistema. Esses estudantes encontram-se assim distribuídos:

- Educação Infantil: 8,7 milhões de matrículas;
- Ensino Fundamental: 27,2 milhões de matrículas;
- Ensino Médio: 7,7 milhões de matrículas;
- Educação de Jovens e Adultos: 3,5 milhões de matrículas;
- Educação Profissional: 1,9 milhão de matrículas; e
- Educação Superior: 8 milhões de matrículas.<sup>16</sup>

### III Descrição sumária do modelo legal da Educação Básica

<sup>14</sup> RESUMO Técnico: Censo da Educação Básica 2018. *Inep*. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>15</sup> CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Introdução à publicação. *In*: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018. Os dados das populações de Argentina, Chile e Uruguai são do Banco Mundial, datados de 2010. Tudo indica crescimento populacional significativo de Argentina e Chile, a serem refletidos no próximo censo oficial.

<sup>16</sup> RESUMO Técnico: Censo da Educação Básica 2016. *Inep*. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2016.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019.

A Educação Básica é obrigatória e deve ser oferecida pelo Poder Público dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, como determinado pela Constituição. Ela pode ser prestada, também, por instituições privadas, que se enquadrarão em uma das seguintes categorias: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. A carga horária mínima exigível é de 800 (oitocentas) horas anuais, distribuídas em um mínimo de 200 dias de efetivo trabalho escolar. Há previsão legal de elevação progressiva dessa carga para mil horas, sendo que, no Ensino Médio, ela deverá chegar a 1.400 (mil e quatrocentas).

## 1 Educação Infantil

A primeira etapa da Educação Básica é a Educação Infantil, ministrada de 0 a 5 anos e dividida da seguinte forma:

- a) em creches para crianças de até 3 (três) anos;
- b) em pré-escolas, para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos.

Como assinalado acima, são 8,7 milhões de matrículas nessa fase da Educação Escolar. Entre 2001 e 2014, houve um progresso expressivo na Educação Infantil no Brasil. Na sua primeira fase, correspondente à *creche* (0 a 3 anos), o percentual quase dobrou.<sup>17</sup> No período de 2013 a 2018, as matrículas em creche cresceram 23,8%. Em 2018, o aumento foi de 5,3%. Hoje, de acordo com o Censo Escolar 2018, o atendimento nesta faixa corresponde a 32,7%. Ainda assim, há substancial espaço para a ampliação da oferta. O PNE propõe que até 2024 o atendimento chegue a 50% dessa população, o que representa uma elevação dos atuais 3,6 milhões para 5,5 milhões de matrículas.<sup>18</sup> Note-se, todavia, que a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, na faixa de idade até 2 anos, é de 62%.<sup>19</sup> Ou seja: as metas precisam ser ainda mais elevadas. Existem 69,7 mil creches no Brasil, sendo que cerca de 60% são municipais e os restantes 40% são privadas.

<sup>17</sup> VELOSO, Fernando. Educação para a transformação do país. In: GIAMBIAGI, Fabio; ALMEIDA JR., Mansueto Facundo de (Org.). *Retomada do crescimento: diagnóstico e propostas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 275.

<sup>18</sup> DADOS do Censo Escolar – Número de matrículas na educação infantil cresceu 11,1% de 2014 a 2018. *Inep*, 4 fev. 2019. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206). Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>19</sup> EDUCATION at a glance 2019. *OECD*. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/educationataglance2019-dataandmethodology.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

No mesmo período entre 2001 e 2014, o percentual de crianças entre 4 e 5 anos de idade que frequentam a *pré-escola* aumentou de 66% para 89%.<sup>20</sup> Pelo PNAD/IBGE 2018, esse percentual chegou a 92,4%.<sup>21</sup> Os números ainda são insatisfatórios, cabendo lembrar que a Constituição Federal, desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, determinou a escolaridade de todas as crianças nessa faixa de idade. Há 103 mil escolas que oferecem pré-escola no Brasil e atendem a 3,5 milhões de alunos. De acordo com o Censo Escolar 2018, 23% dos alunos da pré-escola frequentam a rede privada.<sup>22</sup>

Em dezembro de 2017, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e homologada pelo MEC a Base Nacional Comum Curricular – BNCC para o Ensino Infantil e Fundamental. O Ensino Médio ficou para mais adiante. As novas Diretrizes Nacionais do Ensino Médio foram aprovadas em 21.11.2018 (Resolução CNE nº 3) e a Base do Ensino Médio foi aprovada em 17.12.2018 (Resolução CNE nº 4), completando a BNCC da Educação Básica. Embora inédito no Brasil, esse é um tipo de documento adotado em diferentes países e considerado importante para aprimorar a qualidade do ensino e estabelecer denominadores comuns mínimos de aprendizado. A seguir se voltará a fazer menção à BNCC.

## 2 Ensino Fundamental

O Ensino Fundamental tem início aos 6 (seis) anos de idade e duração de 9 (nove) anos. O Ensino Fundamental I abrange as séries iniciais (1ª a 5ª), correspondente ao antigo Primário, e o Ensino fundamental II compreende as séries finais (6ª a 9ª), correspondente ao antigo Ginásio. Nas séries iniciais, cada grupo de alunos é assistido por um único professor. Nas séries finais, existem tantos professores quantas sejam as disciplinas. A LDB prevê que a jornada escolar será de pelo menos 4 (quatro) horas diárias, devendo ser progressivamente ampliada até chegar à jornada de tempo integral (art. 34, §2º).

A BNCC, referida acima, descreve os objetivos de aprendizagem para todos os anos do Ensino Infantil e Fundamental, estabelecendo em detalhe o conjunto

<sup>20</sup> VELOSO, Fernando. Educação para a transformação do país. In: GIAMBIAGI, Fabio; ALMEIDA JR., Mansueto Facundo de (Org.). *Retomada do crescimento: diagnóstico e propostas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 275.

<sup>21</sup> PNAD Contínua 2018: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por região persistem. Agência IBGE, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades-raciais-e-por-regiao-persistem>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>22</sup> DADOS do Censo Escolar – Número de matrículas na educação infantil cresceu 11,1% de 2014 a 2018. Inep, 4 fev. 2019. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206). Acesso em: 11 ago. 2019.

de habilidades e conhecimentos essenciais que os alunos devem dominar até o final de cada etapa. O documento vem sendo considerado uma referência em educação no país, e todas as escolas da rede pública e privada deverão se adaptar a ele até o início de 2020. A etapa do Ensino Fundamental é dividida em cinco áreas de conhecimento: Linguagens (Língua Portuguesa, Arte, Educação Física e Língua Inglesa), Matemática (Aritmética, Álgebra, Geometria, Estatística e Probabilidades), Ciências da Natureza (Matéria e Energia, Vida e Evolução e Terra e Universo) e Ciências Humanas (Geografia e História).

A BNCC tem por propósito diminuir as desigualdades no ensino nacional, estabelecendo um conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais como direito das crianças, jovens e adultos no âmbito da Educação Básica que servirão de referência obrigatória para os currículos dos estados, municípios e escolas, sem tolher a diversidade e variedade cultural do país. Cada rede de ensino poderá fazer acréscimos de elementos relacionados à realidade local. A BNCC não é um currículo, mas uma orientação para que cada rede ou escola elabore os seus currículos. Vale dizer: ela determina as competências e habilidades que todos os alunos da Educação Básica deverão desenvolver. Uma das principais mudanças introduzidas pela BNCC foi antecipar o prazo para concluir a alfabetização das crianças, que passou do 3º ano para o 2º ano.

A seguir, alguns dados do Censo Escolar 2018 sobre o Ensino Fundamental. Esta fase da Educação Escolar se encontra praticamente universalizada, com mais de 99,3% das crianças entre 6 e 14 anos devidamente matriculadas, sendo 15,1 milhões nos anos iniciais (1º a 5º ano) e 12 milhões nos anos finais (6º a 9º ano). O Brasil possui 128.400 escolas de Ensino Fundamental.<sup>23</sup> Na primeira fase, a maior parte dos alunos frequenta escolas públicas municipais, sendo que 18,9% estão matriculados em escolas privadas. Um dado positivo é que, no 1º ano do Ensino Fundamental, 96,8% dos alunos estão na idade adequada para a série. O problema maior, todavia, é a taxa de reprovação no 3º ano, etapa típica de um aluno de 8 anos de idade, que deveria completar o ciclo de alfabetização. De acordo com o Censo Escolar 2017, a elevação considerável da distorção idade/série no 5º ano mostra a trajetória irregular dos alunos já nos anos iniciais da sua escolarização. Nos anos finais do Ensino Fundamental, municípios e estados praticamente dividem meio a meio o número total de matrículas, sendo que 15,1% dos alunos frequentam escolas privadas. Sem surpresa, o Censo constata que, na rede privada, existe maior sincronismo idade/série.

<sup>23</sup> DADOS do Censo Escolar 2018 – Ensino fundamental brasileiro tem quase duas escolas de anos iniciais para cada escola de anos finais. *Inep*, 6 fev. 2019. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-ensino-fundamental-brasileiro-tem-quase-duas-escolas-de-anos-iniciais-para-cada-escola-de-anos-finais/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-ensino-fundamental-brasileiro-tem-quase-duas-escolas-de-anos-iniciais-para-cada-escola-de-anos-finais/21206). Acesso em: 11 de jul. 2019.

### 3 Ensino Médio

O Ensino Médio é a etapa final da Educação Básica, com duração mínima de 3 (três) anos. De acordo com a LDB, a Base Nacional Curricular deverá definir os objetivos de aprendizagem, as competências e habilidades nas seguintes áreas de conhecimento: 1. linguagens e suas tecnologias; 2. matemática e suas tecnologias; 3. ciências da natureza e suas tecnologias; 4. ciências humanas e sociais aplicadas.

A legislação impõe, no Ensino Médio, o estudo de disciplinas obrigatórias, que incluem Língua Portuguesa e Matemática nos três anos, Língua Inglesa, Educação Física, Arte, Sociologia e Filosofia. No entanto, em inovação elogiada pelos especialistas, permitiu-se a flexibilização do currículo, com número limitado de matérias obrigatórias e a possibilidade de os sistemas de ensino (*i.e.*, os estados e os municípios) definirem “itinerários formativos” de acordo com os contextos locais, os interesses específicos dos alunos e as possibilidades a serem oferecidas.

A seguir, alguns dados do Censo Escolar de 2018. O Ensino Médio é oferecido em 28,6 mil escolas em todo o país. Com 6,5 milhões de alunos, a rede estadual tem uma participação de 84,7% no total de matrículas, concentrando 96,3% dos alunos da rede pública. A rede privada possui cerca de 932 mil alunos, o que corresponde a uma participação de 12,1% nas matrículas no Ensino Médio. Os números indicam que 95,3% das matrículas estão na zona urbana e 4,7% na zona rural.

## Parte II – Alguns problemas de cada fase da Educação Básica

### I Educação Infantil

A Educação Infantil conta com 8,7 milhões de alunos. Na faixa de 4 a 5 anos, cuja escolarização tornou-se obrigatória pela Constituição,<sup>24</sup> o atendimento ainda não consegue cumprir a universalização exigida, chegando a 92,4%. Mas não se deve minimizar o avanço numérico já obtido. Por outro lado, a faixa de 0 a 3 anos apresenta problemas de natureza quantitativa, financeira e qualitativa. A questão quantitativa já foi abordada acima: de acordo com o PNAD/IBGE 2018, o atendimento na faixa de 0 a 1 ano é de 12,5% e na faixa dos 2 a 3 anos chegou

<sup>24</sup> Além da previsão constitucional, foi aprovada, também, a Lei nº 13.257, de 8.3.2016, que dispõe sobre políticas públicas para a primeira infância, que compreende os primeiros 6 anos de vida. O art. 5º inclui a educação infantil como uma das “áreas prioritárias”.

a 53,8% das crianças. Em 2005, não passava de 17%. A meta do PNE é atingir 50% até 2024. E, chegando nela, será preciso continuar a evoluir para alcançar a média da OCDE, que é de 71%. Quanto ao financiamento, investe-se 0,7% do PIB em Ensino Infantil. A média do valor anual por aluno, no Brasil, é de US\$3.800, enquanto no Chile é de US\$5.900 e nos países desenvolvidos US\$8.700.<sup>25</sup> Porém, também aqui, os maiores problemas não estão associados exclusivamente a recursos financeiros, mas, sim, à gestão administrativa e qualidade.

De acordo com pesquisa realizada pelo economista Daniel Santos (USP – Ribeirão Preto) e divulgada pela *Folha de S.Paulo*,<sup>26</sup> o maior problema é a deficiência das creches, sobretudo as que atendem aos brasileiros mais pobres. Na interpretação dos resultados da Prova Brasil, chegou-se à conclusão surpreendente de que ter ido a uma creche de baixa qualidade chega a prejudicar o desempenho escolar de crianças mais desfavorecidas, cujas mães não chegaram a completar o Ensino Fundamental. Isso é extremamente paradoxal – e revela a má qualidade do atendimento –, pois em todo o mundo o ensino na primeira idade impulsiona o aprendizado da criança no futuro. Essa circunstância, como intuitivo, contribui para a transmissão intergeracional da pobreza.<sup>27</sup> Tais creches, na verdade, têm se prestado mais à assistência a mães que trabalham e precisam deixar os filhos em lugar seguro do que propriamente à formação das crianças. Não se deve desprezar o impacto dessa utilidade, notadamente quando se trate de mães pobres em termos de renda. Mas não se pode pensar em uma política que beneficie as mães, se ela prejudica as crianças, no caso de creches de má qualidade.<sup>28</sup>

Em contraste evidente, pesquisas realizadas nas creches do Rio de Janeiro demonstram que as crianças que vão para instituições consideradas de alta qualidade apresentaram idade mental e social significativamente maior do que as que foram para as piores instituições. Nessas últimas, além da crônica questão da qualificação dos professores, há número excessivo de crianças por sala (14 na creche e 21 na pré-escola contra 8 e 14 nos países desenvolvidos). E os alunos recebem poucos estímulos, sendo que, em muitos casos, ficam apenas assistindo

<sup>25</sup> TAKAHASHI, Fábio. Creches e pré-escolas falham no atendimento à criança. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2018. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”. p. 2.

<sup>26</sup> TAKAHASHI, Fábio. Creches e pré-escolas falham no atendimento à criança. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2018. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”. p. 2.

<sup>27</sup> Sobre o ponto, ver BARNETT, W. Steven; BELFIELD, Clive R. Early childhood development and social mobility. *The Future of Children*, v. 16, n. 2, 2006. p. 73. E também CALLOU, Raphael; SERIKAWA, Leonardo Kazuo dos Santos. Os desafios governamentais para o desenvolvimento integral na primeira infância. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018. p. 46.

<sup>28</sup> Devo esta última observação a Antônio Góis.

televisão. Segundo Daniel Santos, fatores que levam a uma boa qualidade do Ensino Infantil incluem turmas menores, salas com brinquedos disponíveis para as crianças (não trancados em armários), espaços para diferentes atividades (cantinho com livros, outro com brinquedos de montar) e professores que saibam dividir bem o tempo das crianças (para brincar, para estimular e para descansar).<sup>29</sup>

Em suma: é preciso universalizar de fato a pré-escola, ampliar o acesso a creches e melhorar a qualidade da atenção dada ao aluno, alternando brincadeiras, estímulos cognitivos e descanso.

## II Ensino fundamental

O Ensino Fundamental, como visto, tem início aos 6 (seis) anos e divide-se entre as séries iniciais (1ª a 5ª) e séries finais (6ª a 9ª). De acordo com o Censo Escolar de 2018, são 15,1 milhões de matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental, sendo que 18,9% dos matriculados frequentam escolas privadas. Nos anos finais do Ensino Fundamental, este número cai para 12 milhões, sendo 15,1% das matrículas em escolas privadas.<sup>30</sup> De acordo com os dados do PNAD/IBGE 2018, o percentual de crianças entre 6 e 14 anos que frequentam a escola é de 99,3%. O percentual de brasileiros que apenas concluíram o Ensino Fundamental é de 51%, que correspondem a 66,3 milhões de pessoas de 25 anos ou mais de idade.<sup>31</sup>

Um dado importante é a taxa de reprovação no Ensino Fundamental, que em 2016 chegava à média de 8,45%. Nos anos iniciais, o percentual de reprovação era de 5,8%, ao passo que, nos anos finais, atingia 11,1%. A taxa de abandono era de 2,1%.<sup>32</sup> De acordo com as anotações do Censo Escolar, elaboradas pelo Inep, há diferenças expressivas nas taxas de aprovação por série. É baixa, por exemplo, a taxa de aprovação no 3º ano, etapa típica de um aluno de 8 anos e

<sup>29</sup> TAKAHASHI, Fábio. Creches e pré-escolas falham no atendimento à criança. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2018. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”. p. 2.

<sup>30</sup> A REDE privada cresceu 34,9% em oito anos. Sinopse Estatística da Educação Básica 2016. *Inep*, Brasília, 2017. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 4 jan. 2018.

<sup>31</sup> PNAD contínua 2016: 51% da população com 25 anos ou mais do Brasil possuíam apenas o ensino fundamental completo. *Agência IBGE*, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18992-pnad-continua-2016-51-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-do-brasil-possuiam-apenas-o-ensino-fundamental-completo.html>. Acesso em: 4 jan. 2018.

<sup>32</sup> CAMILO, Camila. Anos finais do ensino fundamental continuam marcados por altos índices de abandono, reprovação e baixo aprendizado. *Revista Educação*, 8 maio 2017. Disponível em: <http://www.revistaeducacao.com.br/anos-finais-do-ensino-fundamental-continuam-marcados-por-altos-indices-de-abandono-reprovacao-e-baixo-aprendizado/>. Acesso em: 4 jan. 2018.

marco atual para a conclusão do processo de alfabetização.<sup>33</sup> Como assinalado acima, verifica-se uma elevada distorção idade-série quando se examinam os dados do 5º ano, o que é um problema que se projeta para o restante do Ensino Básico, afetando o interesse, a autoestima e a própria permanência no sistema de Educação Escolar.

O maior problema em relação ao Ensino Fundamental é a não alfabetização da criança na idade certa. Atualmente, ela deveria se dar no 3º ano. Com a BNCC, a partir de 2020, haverá antecipação para o 2º ano. De acordo com o Censo de 2016, mais de 50% dos alunos não estavam alfabetizados no final do 3º ano do Ensino Fundamental. No Norte e Nordeste, esse percentual chega a 70%. As consequências são dificuldades de aprendizagem e relevante percentual de abandono da Educação Escolar antes da conclusão do Ensino Médio.<sup>34</sup>

Nada obstante, em todo o país, o Censo Escolar 2017 revela uma continuidade na tendência de melhoria no final do 5º ano, com o atingimento das metas previstas para esta primeira fase do Ensino Fundamental. Os problemas se concentram, todavia, nos anos finais: cerca de 60% dos estudantes no final do 9º ano têm nível insuficiente de Português e Matemática. Nesta fase, as metas não foram atendidas. Como observa a educadora Cláudia Costin, o Ideb vem aumentando consistentemente nos anos iniciais, mas está estagnado nos anos finais. E, quando se atenta para o Pisa, o Brasil está na posição 63 entre 70 países.<sup>35</sup>

Em suma: alguns dos problemas em relação ao Ensino Fundamental incluem os índices de reprovação, a não alfabetização na idade própria, a distorção idade/série e uma estagnação na qualidade dos resultados de aprendizado entre as séries iniciais e as finais.

Cabe retomar, brevemente, a questão do analfabetismo, assinalando que a Meta 9 do Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado em 2014, era que a taxa de analfabetismo até o final de 2015 fosse de 6,5%. A meta, no entanto, não foi atingida até hoje: em 2015 ela foi de 7,7%, em 2016 de 7,2%, em 2017 de 7% e em 2018 de 6,8%. O PNE prevê a erradicação do analfabetismo até 2024. O percentual atual revela, em números absolutos, 11,3 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais no país. Registre-se, como um dado demográfico relevante,

<sup>33</sup> CENSO escolar reforça desafios para universalização da educação no Brasil. *Inep*, 16 fev. 2017. Disponível em: [http://inep.gov.br/artigo2/-/asset\\_publisher/GngVoM7TApe5/content/centso-escolar-2016-reforca-desafios-para-universalizacao-da-educacao-no-brasil/21206?inheritRedirect=false](http://inep.gov.br/artigo2/-/asset_publisher/GngVoM7TApe5/content/centso-escolar-2016-reforca-desafios-para-universalizacao-da-educacao-no-brasil/21206?inheritRedirect=false). Acesso em: 4 jan. 2018.

<sup>34</sup> V. CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Introdução à publicação. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018. p. 14.

<sup>35</sup> COSTIN, Claudia. A educação no Brasil não ensina a pensar. *Carta Capital*, 30 jan. 2007. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/vanguardas-do-conhecimento/claudia-costin-a-educacao-no-brasil-nao-ensina-a-pensar>. Acesso em: 4 jan. 2018.

que percentual expressivo desse contingente é composto por pessoas idosas. A Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua – PNAD de 2018 documenta, igualmente, a desigualdade entre regiões e entre raças.

Esses números se tornam ainda mais preocupantes quando se introduz o conceito de *analfabetismo funcional*. A expressão se aplica às pessoas entre 15 e 64 anos de idade que se situam nos níveis 1 e 2 de uma escala de 5 pontos.<sup>36</sup> São indivíduos incapazes de interpretar textos simples ou de fazer operações matemáticas elementares. De acordo com a edição 2018 do Indicador de Analfabetismo Funcional – Inaf, divulgado pelo Instituto Paulo Montenegro e pela ONG Ação Educativa, o aumento da escolaridade da população não impediu que permanecesse alto o nível de analfabetismo funcional, avaliado em 30%. Os números, no geral, não são bons: a porcentagem de adultos no nível proficiente é de apenas 12% e, mesmo entre as pessoas com estudo superior, não ultrapassa 34%.<sup>37</sup>

### III Ensino Médio

Como visto, o Ensino Médio é ministrado em três anos, da 1ª à 3ª série, para alunos que tenham concluído o Ensino Fundamental. Idealmente, deve ser cursado entre 15 e 17 anos. Anteriormente à Lei nº 13.415, de 16.2.2017, a grade curricular do Ensino Médio compreendia Português, Matemática, Língua Estrangeira, História, Geografia, Física, Química, Biologia, Filosofia, Sociologia, Artes e Educação Física. Como anotado acima, a nova redação da LDB elegeu quatro áreas de conhecimento – 1. linguagens e suas tecnologias; 2. matemática e suas tecnologias; 3. ciências da natureza e suas tecnologias; 4. ciências humanas e sociais aplicadas – e permitiu a flexibilização do currículo, que terá 60% de disciplinas comuns e o restante dividido entre disciplinas eletivas, itinerários formativos interdisciplinares e cursos técnicos.

De acordo com o Censo Escolar de 2018, o número de matrículas é de 7,7 milhões, sendo que 12,1% são em escolas privadas. De acordo com a PNAD/IBGE 2018, 47,4% das pessoas de 25 anos ou mais completaram o Ensino Médio.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> V. OLIVEIRA, João Batista. Analfabetismo funcional: novos dados, velhas realidades. *Veja*, 12 nov. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/educacao-em-evidencia/analfabetismo-funcional-novos-dados-velhas-realidades/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>37</sup> Não se deve, com esses dados, reforçar a percepção equivocada de que a educação do passado era boa, embora para poucos, e que agora estamos gerando analfabetos funcionais. Em verdade, o número de analfabetos funcionais nas gerações mais idosas é ainda maior. V. GÓIS, Antônio. Apologia do desastre. *O Globo – Blog de Antônio Góis*, 21 jan. 2019. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/antonio-gois/post/apologia-do-desastre.html>. Acesso em 25 set. 2019.

<sup>38</sup> PNAD Contínua 2018: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por região persistem. *Agência IBGE*, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de>

A taxa de reprovação é de 10,5%, sendo que o índice de insucesso na 1ª série do Ensino Médio é o maior de todos na Educação Básica.<sup>39</sup> A taxa de abandono cresceu exponencialmente nos últimos anos, chegando à medida de 11%,<sup>40</sup> e tornou-se um dos maiores problemas da educação brasileira.<sup>41</sup> Aproximadamente 32% dos jovens entre 15 e 17 anos não estão matriculados no Ensino Médio.<sup>42</sup> Também são apontados como problemas o baixo percentual de ensino profissionalizante<sup>43</sup> e o baixo índice de acesso ao Ensino Superior.<sup>44</sup>

## 1 O problema da evasão escolar no Ensino Médio

Existem no Brasil cerca de 10 milhões de jovens entre 15 e 17 anos que deveriam estar na escola. De acordo com os dados disponíveis, 1,5 milhão desses jovens sequer se matricula no início do ano letivo. Cerca de 700 mil abandonam a escola durante o ano letivo. E, ainda, 600 mil são reprovados por faltas. Isso significa que quase 3 milhões de jovens entre 15 e 17 anos estão fora da escola, um percentual entre 25 e 30%.<sup>45</sup>

---

imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades- raciais-e-por-regiao-persistem. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>39</sup> TAXA de reprovação no Ensino Médio. *Observatório da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/ensino-medio/564-taxa-de-reprovacao-no-ensino-medio?filters=1,133>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>40</sup> A evasão é de 3,6% na rede particular, 5,6% na rede federal, 9,4% na rede municipal e 12,2% na rede estadual, que é a principal ofertante da etapa. V. EVASÃO escolar no ensino médio alcança 11% do total de alunos, apontam dados do Censo. *G1*, 20 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/abandono-no-ensino-medio-alcanca-11-do-total-de-alunos-apontam-dados-do-censo-escolar.ghtml>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>41</sup> LOPES, João. O maior problema da educação no Brasil. *IstoÉ*, 27 set. 2013. Disponível em: [https://istoe.com.br/326686\\_O+MAIOR+PROBLEMA+DA+EDUCACAO+DO+BRASIL/](https://istoe.com.br/326686_O+MAIOR+PROBLEMA+DA+EDUCACAO+DO+BRASIL/). Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>42</sup> Em 2018, a taxa de escolarização líquida no Ensino Médio foi de 68%. A taxa de escolarização líquida representa a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista (15 a 17 anos) para estar cursando determinada etapa de ensino e a população total na mesma faixa etária. V. TAXA de escolarização bruta e líquida no Ensino Médio. *Observatório da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/ensino-medio/565-taxa-de-escolarizacao-bruta-e-liquida-no-ensino-medio?filters=1,135>. Acesso em: 11 ago. 2019. Seguindo essa lógica, seria possível afirmar que aproximadamente 32% dos jovens entre 15 e 17 anos não estão matriculados no Ensino Médio.

<sup>43</sup> EDUCATION at a glance 2016. *OECD*. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016/brazil\\_eag-2016-44-en#.WhC-V1d7wv9](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016/brazil_eag-2016-44-en#.WhC-V1d7wv9). Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>44</sup> EDUCATION at a glance 2016. *OECD*. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016/brazil\\_eag-2016-44-en#.WhC-V1d7wv9](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016/brazil_eag-2016-44-en#.WhC-V1d7wv9). Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>45</sup> BARROSO, Ricardo Paes de. Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens. *Inspere*. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-a-redu%C3%A7%C3%A3o-do-abandono-e-evas%C3%A3o-escolar-de-jovens.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

Em números do Censo Escolar 2018, divulgado pelo Inep, em 2017 foram 7.709.929 matrículas no Ensino Médio.<sup>46</sup> Há dois problemas dignos de nota. O primeiro é que somente um percentual entre 69 e 70% está de fato na idade certa frequentando o Ensino Médio. Esta defasagem na idade – alunos que concluem o Ensino Fundamental já mais velhos, com mais de 16 ou 17 anos – contribui para outro problema, possivelmente o mais grave, que é a evasão escolar no Ensino Médio, que chega a 11,2%. Embora tenha havido uma queda nesse indicador negativo – em 2007 esse percentual foi de 14,5% –, trata-se de um percentual extremamente preocupante. Cabe lembrar que o Plano Nacional de Educação estabeleceu como meta para 2016 ter 100% dos jovens cursando o Ensino Médio.

As consequências negativas dessa realidade impactam tanto a vida das pessoas como a do país. Quem concluiu o Ensino Médio ganhará, aos 35 anos, mais do dobro de quem não concluiu e terá mais de 50% de chance de um emprego formal, com carteira assinada.<sup>47</sup> Pais que terminam o Ensino Médio deflagram um círculo positivo para seus filhos, que também tendem a concluí-lo, e no tempo certo.<sup>48</sup> Para o país, há graves consequências sociais, econômicas e financeiras.

Jovens fora da escola são muito mais propensos à violência e à criminalidade, aumentando o risco de se envolver com tráfico de drogas e organizações criminosas. Há uma estimativa de que, para cada jovem que não conclui o Ensino Médio, o país tem gasto de R\$18 mil a mais no combate ao crime.<sup>49</sup> No plano da saúde, estima-se que o custo social de um jovem que não conclui o Ensino Médio seja de R\$28 mil.<sup>50</sup> No plano econômico, o jovem que não concluiu o Ensino Médio não empregará um número significativo de pessoas nem contribuirá de modo mais qualificado para o mercado de trabalho. Isso significa que o país deixará de atrair investimentos e aumentar sua riqueza. Estima-se que o custo de oportunidade seja da ordem de R\$49 mil por jovem que não conclui o Ensino Médio.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> FERREIRA, Paula; SOUZA, André de. Censo Escolar 2017: cai o número de matrículas na educação básica. *O Globo*, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/censo-escolar-2017-cai-numero-de-matriculas-na-educacao-basica-22347576>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>47</sup> EVASÃO escolar: 5 fatos sobre jovens fora da escola. *Politize*. Disponível em: <https://www.politize.com.br/evasao-escolar-jovens-5-fatos/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>48</sup> EVASÃO escolar: 5 fatos sobre jovens fora da escola. *Politize*. Disponível em: <https://www.politize.com.br/evasao-escolar-jovens-5-fatos/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>49</sup> EVASÃO escolar: 5 fatos sobre jovens fora da escola. *Politize*. Disponível em: <https://www.politize.com.br/evasao-escolar-jovens-5-fatos/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>50</sup> EVASÃO escolar: 5 fatos sobre jovens fora da escola. *Politize*. Disponível em: <https://www.politize.com.br/evasao-escolar-jovens-5-fatos/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>51</sup> EVASÃO escolar: 5 fatos sobre jovens fora da escola. *Politize*. Disponível em: <https://www.politize.com.br/evasao-escolar-jovens-5-fatos/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

De acordo com cálculos da organização Politize, considerando que a cada ano 1 milhão de jovens não conclui o Ensino Médio e levando em conta os números acima, chegamos aos R\$100 bilhões por ano de custo social da evasão escolar para o país.

E quais são as causas da evasão escolar? São numerosas e de natureza bem diversa. Sequer é fácil sistematizá-las. Ainda assim, justifica-se a empreitada. Algumas delas, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, do IBGE:<sup>52</sup>

1. o motivo principal para o afastamento da escola foi a *necessidade de trabalhar* (41% dos jovens, sendo 50,5% dos homens e 30,5% das mulheres);<sup>53</sup>

2. a segunda causa é a *falta de atratividade*, isto é, o jovem perde o interesse no sistema educacional, pela dificuldade em fazer a correlação entre o que aprende e a vida prática, bem como pela falta de empatia e pertencimento<sup>54</sup> (19,7% estão fora do sistema educacional por falta de interesse);

3. em terceiro lugar, vem a dificuldade de aprendizado e o *histórico de repetências*, que compromete a ambição e a autoestima dos jovens, geralmente os mais pobres.<sup>55</sup>

Há outras causas importantes.<sup>56</sup> Sobretudo nas áreas rurais e nas periferias urbanas, faltam escolas e vagas próximas à residência dos jovens. A isso se soma o transporte público precário e, com frequência, a própria dificuldade de

<sup>52</sup> BLOWER, Ana Paula; GRANDELLE, Renato. Evitar evasão escolar é um dos principais desafios do país, dizem especialistas. *O Globo*, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/evitar-evasao-escolar-um-dos-principais-desafios-do-pais-dizem-especialistas-22220342>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>53</sup> BLOWER, Ana Paula; GRANDELLE, Renato. Evitar evasão escolar é um dos principais desafios do país, dizem especialistas. *O Globo*, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/evitar-evasao-escolar-um-dos-principais-desafios-do-pais-dizem-especialistas-22220342>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>54</sup> BLOWER, Ana Paula; GRANDELLE, Renato. Evitar evasão escolar é um dos principais desafios do país, dizem especialistas. *O Globo*, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/evitar-evasao-escolar-um-dos-principais-desafios-do-pais-dizem-especialistas-22220342>. Acesso em: 11 ago. 2019..

<sup>55</sup> O 1º ano do Ensino Médio apresenta as taxas mais preocupantes de reprovação e de repetência, superiores a 15%. V. MILHORANCE, Flavia. Ensino (abaixo do) médio. *Projeto Colabora*, 10 nov. 2017. Disponível em <https://projetcobolabora.com.br/ods4/primeiro-ano-do-ensino-medio-tem-recorde-de-evasao/>. Acesso em: 15 set. 2019.

<sup>56</sup> COMBATER a evasão e o abandono escolar é viabilizar o futuro. Galeria de Estudos e Avaliação de Iniciativas Públicas. *Gesta*. Disponível em: <http://gesta.org.br/tema/engajamento-escolar/#infografico>. Acesso em: 11 ago. 2019.

custear a passagem. No caso das meninas, há dois outros fatores relevantes: a necessidade de cuidar dos afazeres domésticos ou de outras pessoas afasta 26% delas da escola; e a gravidez precoce, embora tenha tido certo declínio recente, é responsável pelo afastamento de 18% das mulheres que pararam de estudar. Envolvimento em atividades ilícitas, vicissitudes da pobreza (falta de alimentação, vestuário, recursos para a compra de materiais) e baixa resiliência emocional (*bullying*, desentendimentos com alunos e professores, problemas na família) são outros fatores a serem considerados.

Em suma: políticas públicas nessa matéria não têm uma fórmula única, por terem que lidar com variáveis múltiplas e complexas.

## **Parte III – Reflexões gerais e ideias para os problemas existentes**

### **I Os sistemas de avaliação**

Qualquer política pública séria precisa basear-se em diagnósticos precisos acerca da realidade sobre a qual pretende atuar. Para tanto, é imperativo que existam sistemas de avaliação destinados a aferir a qualidade da educação praticada no país e a identificação dos seus principais problemas. Esses sistemas permitem a formulação adequada de políticas baseadas em evidências. Desde 1990 existe no Brasil o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb. A partir de 1995, o Saeb passou a adotar metodologia que permite a comparabilidade dos resultados de desempenho dos alunos em Leitura e Matemática ao longo dos anos. Trata-se de um conjunto de avaliações destinadas a apurar conhecimento e habilidades dos alunos, bem como diversos fatores que impactam a qualidade do ensino, entre os quais infraestrutura, perfil dos diretores, mecanismos de gestão, perfil dos professores etc. O Saeb foi desenvolvido e é administrado pelo Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O funcionamento do sistema de avaliações é indispensável, pois sem informações confiáveis não há como avançar. Por isso mesmo, ele precisa ser monitorado e constantemente aperfeiçoado.

A esse propósito, a partir de 2019, todas as avaliações foram agrupadas sob a denominação Saeb (acompanhada da etapa correspondente). Até 2018, o Saeb adotava nomenclaturas diferentes para cada etapa, de acordo com o público-alvo, referidas como: Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA, Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anrec, também conhecida como Prova Brasil. As aplicações se concentrarão nos anos

ímpares, e a divulgação do resultado nos anos pares. As médias de desempenho do Saeb, juntamente com os dados sobre aprovação, obtidos no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Base – Ideb.<sup>57</sup>

O Saeb é obrigatório para as escolas públicas e facultativo para as escolas privadas. O objetivo do Saeb é avaliar os sistemas de ensino e as escolas. Existem outros exames, com ênfase em outros aspectos. O Enem – Exame Nacional do Ensino Médio, por exemplo, embora seja utilizado, também, para avaliar a qualidade do Ensino Médio no país, passou a servir, sobretudo, como critério de acesso ao ensino superior nas universidades públicas. Já o *Programme for International Student Assessment* – Pisa constitui uma avaliação internacional, coordenada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que testa estudantes de 15 anos de idade de 70 (setenta) países nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências. De acordo com a prova de 2015, os brasileiros amargaram o 59º lugar em Leitura, o 63º em Ciências e o 66º em Matemática.

## II Atração e capacitação de professores

*Se você olhar vai verificar que por trás de toda pessoa excepcional há um grande professor.*

(Stephen Hawking)<sup>58</sup>

Um dos consensos mais poderosos em matéria de educação é a importância da qualidade do professor no processo de aprendizado. Esta é uma das áreas mais complexas e problemáticas da educação brasileira, que envolve inúmeras variáveis entre as quais: a) a atratividade da carreira de professor do Ensino Básico; b) a formação desses professores; c) a carreira em si, incluindo salários e outros incentivos e desincentivos; d) as condições de trabalho, incluindo infraestrutura das escolas e dos equipamentos; e e) a educação continuada. O que ocorreu no Brasil foi que o esforço em universalizar o acesso à Educação Básica, a partir da década de 1990, ampliou o recrutamento de professores e dificultou o investimento na sua formação, salários e condições de trabalho.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> SAEB. *Portal INEP*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>58</sup> HAWKING, Stephen. *Brief answers to the big questions*. New York: Bentham Books, 2018. p. 201.

<sup>59</sup> ALVAREZ, Luciana. Carreira de professor sofre com precariedade. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2019. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”. p. 7.

No tocante à *atratividade*, são poucos os que desejam se tornar professores. E os que optam pela carreira estão entre os estudantes de pior desempenho. De acordo com estudo do Todos pela Educação, 70% dos ingressantes em Pedagogia em 2015 obtiveram notas no Enem abaixo da média nacional.<sup>60</sup> Os cursos de *formação inicial* não são voltados para os desafios práticos da sala de aula e para a motivação dos alunos, além de investirem pouco no uso da tecnologia para fomentar o aprendizado. A *carreira* tem problemas de baixa remuneração, poucos incentivos para o professor que permanece em sala de aula, promoções automáticas por tempo de serviço independentes de desempenho, além de estabilidade. A tudo se somam o baixo reconhecimento e o escasso prestígio social. Singapura, Coreia do Sul e Finlândia tornaram o ingresso na carreira mais concorrido e mais seletivo.<sup>61</sup> As *condições de trabalho* também são problemáticas: existe falta de segurança para o professor em muitas escolas públicas, além da falta quase absoluta de laboratórios, escassez de quadras de esportes, dificuldades de acesso à internet e mesmo ausência de esgotamento sanitário. Por fim, os programas de *educação continuada* padecem dos mesmos problemas dos cursos de formação inicial, sem conectar os professores com as demandas específicas de sala de aula e os avanços tecnológicos. De pouco adianta o acúmulo de certificados.

Em seu documento *Educação Já*, o Todos pela Educação inclui entre suas diretrizes na matéria:

- Dar continuidade ao processo de elaboração da Base Nacional Comum para Formação de Professores da Educação Básica, visando definir conhecimentos e competências profissionais esperados de todo professor, como forma de nortear o conjunto das políticas docentes no País;
- Implementar medidas visando elevar a seletividade dos cursos de formação inicial de professores e atrair alunos com alto desempenho escolar no ensino médio para a carreira docente, tais como o estabelecimento de pontuação mínima no Enem para ingresso nos cursos de Pedagogia e Licenciaturas e a oferta de bolsas de estudo durante a graduação para jovens com alto desempenho no Enem; [...]
- Criar Prova Nacional a ser feita pelos concluintes dos cursos de Pedagogia e Licenciaturas, exigindo conhecimentos mínimos para o exercício da docência no Brasil; [...]
- Introduzir nos planos de carreira critérios de progressão e incentivos da melhoria efetiva da prática pedagógica.

<sup>60</sup> TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação já*. 3. ed. Brasília: Todos Pela Educação, 2018. p. 40.

<sup>61</sup> FURLAN, Flávia. As raízes do nosso fracasso educacional. *Exame*, 19 set. 2018. p. 36.

### III Escola em tempo integral

A ampliação do número de horas na escola, passando de uma média próxima a 5 horas para uma média em torno de 8 horas é vista como importante para o avanço da Educação Básica, tanto no Ensino Fundamental como no Médio. Por isso mesmo, a Meta 6 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), com diretrizes, metas e estratégias para o período de 2014 a 2024, prevê “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos (as) alunos (as) da educação básica”. Por evidente, há consenso entre os especialistas de que não basta aumentar o tempo de permanência na escola; é a qualidade do que a escola proporcionará nesse tempo acrescido que fará a diferença. Para atingir esses objetivos, o PNE inclui, entre as estratégias a serem adotadas, medidas curriculares, extracurriculares, melhoria de instalações etc., como, exemplificativamente:

6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social.

Os dois estados que mais se destacaram nos resultados do Ideb 2017 – Espírito Santo e Pernambuco – adotaram programas de escolas em tempo integral.<sup>62</sup> A permanência por tempo ampliado na escola é adotada por inúmeros países que apresentam bons resultados em Educação, como Finlândia, Coreia do Sul, Japão e Estados Unidos. O tempo extra, aproveitado com qualidade, deve incluir atividades extraclasse que contribuam para o desenvolvimento intelectual e social das crianças, inclusive esportes, atividades culturais e tecnológicas, lazer e aprimoramento dos hábitos de higiene. Como intuitivo, tudo exige professores qualificados e infraestrutura adequada, dois itens importantes na agenda da

<sup>62</sup> SEMES, Luís. Ensino Médio: experiências de PE, ES e GO se destacam. *Nova Escola*, 4 set. 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/12531/ensino-medio-experiencias-de-pe-es-e-go-se-destacam>. Acesso em: 11 ago. 2019.

educação brasileira. A Lei nº 13.415, de 16.2.2017, previu, expressamente, a instituição, no âmbito do Ministério da Educação, de uma política de fomento à implementação de escolas de nível médio em tempo integral, com repasse de verbas federais (art. 13, parágrafo único). A despeito disso, os números relativamente à escola em tempo integral ainda são bastante insatisfatórios: de acordo com o Inep, em 2016, o percentual de alunos era de 6,4% no Ensino Médio e de 9,1% no Ensino Fundamental.<sup>63</sup>

## IV Ensino profissionalizante

De acordo com a OCDE, uma das importantes deficiências da Educação Básica no Brasil é o baixo percentual de alunos cursando ensino profissionalizante e técnico: na média dos países integrantes daquela organização, 44% dos estudantes do curso secundário (Ensino Médio) participam de cursos profissionalizantes ou técnicos. No Brasil, este percentual seria de apenas 8%.<sup>64</sup> Rafael Lucchesi, em artigo específico sobre o tema, afirma que este percentual é um pouco mais elevado, chegando a 11,1%.<sup>65</sup> Mas ainda é bastante insatisfatório. Esses cursos dão profissão e empregabilidade bem maiores para trabalhadores que só cursaram até o nível médio, elevando sua qualificação e sua renda.

Tal déficit, além de reduzir as chances de emprego, como assinalado, contribui decisivamente para a baixa produtividade do trabalhador brasileiro. Segundo Lucchesi, “um dos desafios do Brasil, neste momento, é oferecer a todos os brasileiros uma escola que dialogue com o universo profissional”. A Lei nº 13.415, de 16.2.2017, que reformulou o Ensino Médio, incluiu expressamente a “formação técnica e profissional” na grade de ensino, que poderá ser oferecida pela própria escola ou em parceria com outras instituições. É preciso, todavia, criar condições para a implantação dessa lei e, ainda segundo Lucchesi, rever o marco regulatório da aprendizagem profissional, para ampliar a sinergia com o Ensino Médio.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> CENSO Escolar 2016 reforça desafios para universalização da educação no Brasil. *Inep*, 16 fev. 2017. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/censo-escolar-2016-reforca-desafios-para-universalizacao-da-educacao-no-brasil/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/censo-escolar-2016-reforca-desafios-para-universalizacao-da-educacao-no-brasil/21206). Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>64</sup> EDUCATION at a glance 2016. *OECD*. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016/brazil\\_eag-2016-44-en#.Whc-V1d7w9](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016/brazil_eag-2016-44-en#.Whc-V1d7w9). Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>65</sup> LUCCHESI, Rafael. Educação profissional: a base para a competitividade do Brasil. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018. p. 137.

<sup>66</sup> LUCCHESI, Rafael. Educação profissional: a base para a competitividade do Brasil. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018. p. 140-147.

## V Fim da indicação estritamente política dos diretores de escola

Diretores de escola devem ser a liderança da comunidade acadêmica. Cabe a eles organizar os serviços, inspirar os professores, motivar os alunos e administrar os recursos financeiros, humanos e materiais. Com a aprovação da Base Nacional Comum Curricular, caberá a eles, também, implementá-la.<sup>67</sup> O cargo exige habilidades intelectuais, emocionais e sociais, além de capacidade de gestão. Embora não haja um critério objetivo único para a escolha do diretor da escola, a maioria dos especialistas defende uma indicação de pessoas qualificadas para o cargo, com formação específica, e não a que se baseia em juízos puramente políticos. Ainda assim, de acordo com levantamento do IBGE referente a 2014, diretores de escolas da rede municipal de ensino são escolhidos apenas com base em indicação política em 74% dos municípios brasileiros.<sup>68</sup>

Estudos apontam o impacto positivo de um bom diretor sobre o aprendizado dos alunos e os indicadores educacionais da escola em geral. Teresina é um bom exemplo, tendo se tornado a capital brasileira em que os alunos têm o melhor aprendizado de Português e Matemática em todo o país.<sup>69</sup> Além da continuidade das políticas públicas, um dos segredos de Teresina foi retirar a indicação política para o cargo de diretor de escola, privilegiando critérios técnicos, com submissão dos escolhidos a cursos de gestão e liderança.<sup>70</sup> Também em São Paulo inovou-se na matéria, com a realização de concurso específico para diretores, com formação de gestão e permanência no cargo dependente de resultados. É preciso que lideranças políticas se comprometam com a Meta 19 do Plano Nacional de Educação, que em suas estratégias prevê a adoção de critérios técnicos e de desempenho, assim como a participação da comunidade escolar. É o seguinte o teor da Meta 19:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

<sup>67</sup> Sobre o tema, ver TAKAHASHI, Fábio; CAESAR, Gabriela; PORTILHO, Lucas. 45% dos diretores da rede pública chegam ao cargo por indicação. *Folha de S.Paulo*, 30 set. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2017/09/1922961-45-dos-diretores-da-rede-publica-chegam-ao-cargo-por-indicacao.shtml>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>68</sup> SOARES, Will. 74% das cidades usam só indicação política para nomear diretor de escola. *G1*, 26 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/08/74-das-cidades-usam-so-indicacao-politica-para-nomear-diretor-de-escola.html>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>69</sup> FURLAN, Flávia. Aprenda Brasil. *Exame*, 19 set. 2018. p. 26.

<sup>70</sup> FURLAN, Flávia. Aprenda Brasil. *Exame*, 19 set. 2018. p. 26.

## VI Ênfase na Educação Infantil

De acordo com documento do Banco Mundial, o investimento na Educação Infantil é uma das coisas mais inteligentes que um país pode fazer para eliminar a pobreza extrema, fomentar a prosperidade e criar capital humano necessário para as economias se diversificarem e crescerem.<sup>71</sup>

Idealmente, a Educação Infantil deve começar ainda na barriga da mãe, e a matrícula em creche deve se dar nos primeiros meses de vida. Por muitas razões. Uma delas: em um país ainda com muita pobreza e muitos lares desfeitos, a escola muitas vezes será o único espaço onde a criança será tratada com respeito, afeto e valores.<sup>72</sup> É claro que, desejavelmente, a família deve ter participação ativa na educação da criança e, na medida do possível, a escola deve procurar envolvê-la. Na verdade, um bom programa na primeira infância consegue ajudar a família inteira. Esta e outras ideias são defendidas pelo vencedor do Prêmio Nobel da Economia James Heckman, a seguir resumidas.<sup>73</sup> Segundo ele, a ciência já reuniu evidências de que o aprendizado de uma criança pode começar desde a barriga da mãe. Nos primeiros anos de vida, o cérebro se desenvolve em velocidade frenética e tem um enorme poder de absorção. Até os 5, 6 anos a criança aprende em ritmo espantoso. As primeiras impressões e experiências preparam o terreno sobre o qual o conhecimento e as emoções vão se desenvolver mais tarde. Uma criança que tenha sido alvo de elevados incentivos conquistará uma vantagem para o resto da vida. E conclui ele: “Países que não investem na primeira infância apresentam índices de criminalidade mais elevados, maiores taxas de gravidez na adolescência e de evasão no ensino médio e níveis menores de produtividade no mercado de trabalho, que é fatal”.<sup>74</sup>

Pesquisadores na área de neurociência afirmam que o cérebro se desenvolve num processo contínuo, mas o período mais ativo acontece nos primeiros anos.

<sup>71</sup> EARLY childhood development. *Banco Mundial*. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/earlychildhooddevelopment>. Acesso em: 26 out. 2017.

<sup>72</sup> Naturalmente, a matrícula em creche se torna menos importante em situações familiares mais favoráveis, em que no próprio lar a criança possa receber respeito, valores e afeto, além de vocabulário adequado e outros elementos cognitivos e emocionais.

<sup>73</sup> HECKMAN, James. Invest in early childhood development: reduce deficits, strengthen the economy. *The Heckman Equation*, 7 dez. 2012. Disponível em: <https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Aascds%3AUS%3A0824622e-d65d-4764-b36b-d62390e87464>. Acesso em: 25 jul. 2019. V. tb. WEINBERG, Monica. James Heckman e a importância da educação infantil. *Revista Veja*, 22 set. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>74</sup> WEINBERG, Monica. James Heckman e a importância da educação infantil. *Revista Veja*, 22 set. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/>. Acesso em: 11 ago. 2019. Sobre as pesquisas mais recentes de Heckman, v. referência e comentários em GÓIS, Antônio. Efeito entre gerações. *O Globo – Blog de Antônio Góis*, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/antonio-gois/post/efeito-entre-geracoes.html>. Acesso em: 14 set. 2019.

E que, na primeira infância, o cérebro é mais suscetível às influências do ambiente – para o bem e para o mal. Além disso, os primeiros anos são cruciais para as crianças aprenderem as chamadas funções executivas, que são os processos mentais que permitem desenvolver liberdades como planejar, executar uma tarefa com atenção e memorizar uma informação para utilizá-la mais adiante.<sup>75</sup>

A Educação Infantil deve incluir *nutrição*, juntamente com as atividades de desenvolvimento físico, cognitivo, linguístico e socioemocional. A falha em prover alimentação, valores, conhecimentos básicos, respeito e afeto na primeira idade produz consequências irreversíveis na vida da pessoa. Pesquisas realizadas ou divulgadas pelo Banco Mundial constataram que:

- a) a estimulação às crianças na primeira idade significou um aumento de 25% nos seus ganhos futuros – equiparando-as a adultos que cresceram em lares afortunados;<sup>76</sup>
- b) crianças que se beneficiam da Educação Infantil permanecem na escola uma média de um ano a mais, e têm maior probabilidade de serem empregadas em trabalhos mais qualificados;<sup>77</sup>
- c) cada dólar investido em Educação Infantil dá um retorno de 6 a 17 dólares.<sup>78</sup>

Em suma: a Educação Infantil em creches deve ter início poucos meses após o nascimento e constitui um dos mais importantes investimentos que o Estado pode fazer. Ela não exclui nem substitui o papel da família, mas pode, em muitas circunstâncias, superar carências domésticas. Por isso mesmo, ela deve ser elevada a um patamar prioritário e incluir, além de programas de aprendizado e estímulos diversos, nutrição, valores e afeto. A Educação Infantil prepara melhor a criança para a vida desde a primeira idade, além de repercutir sobre o tempo de escolaridade e sobre a renda futura.

Algumas experiências com programas de visitação períodica tamb em se revelaram de valia em diferentes partes do mundo e podem ser uma alternativa mais em conta at e se chegar   universaliza o do Ensino Infantil na primeira idade.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> V. SALGADO, Eduardo. A nova fronteira da educa o. *Exame*, 26 out. 2016. O autor da matéria ouviu diversos especialistas sobre o tema, cujas ideias foram aqui resumidas.

<sup>76</sup> GERTLER, P. *et al.* Labor market returns to an early childhood intervention in Jamaica. *Science*, 30 maio 2014. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24876490>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>77</sup> EARLY childhood development. *Banco Mundial*. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/earlychildhooddevelopment>. Acesso em: 26 out. 2017.

<sup>78</sup> HECKMAN, James. Research summary: the lifecycle benefits of an influential childhood program. *The Heckman Equation*. Disponível em: <https://heckmanequation.org/resource/research-summary-lifecycle-benefits-influential-early-childhood-program/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>79</sup> V. SALGADO, Eduardo. A nova fronteira da educa o. *Exame*, 26 out. 2016. Nessa linha, foi lançado no Brasil o programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto 8.869, de 5 out. 2016.

## VII Financiamento e gestão

De acordo com documentos internacionais endossados pela Unesco, os parâmetros de referência para o financiamento interno da educação são os seguintes: 4 a 6% do Produto Interno Bruto – PIB e 15 a 20% da despesa pública.<sup>80</sup> No tocante ao percentual da despesa pública, há norma constitucional expressa fixando o percentual mínimo de aplicação de recursos em educação, nos termos do art. 212 da Carta da República:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que diz respeito ao percentual do PIB, o investimento em educação no Brasil tem crescido de maneira significativa ao longo dos anos, havendo passado de 3,9% em 2005 para 6% em 2018, segundo o documento do Tesouro Nacional intitulado *Aspectos Fiscais da Educação no Brasil*.<sup>81</sup> Trata-se de percentual superior à média dos países da OCDE, que é de 5,5%, e supera a de países como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%). Um dos dados que chama a atenção no documento é que o gasto primário da União em educação totalizou R\$117,2 bilhões, sendo R\$75,4 bilhões com Educação Superior e R\$34,6 bilhões em Educação Básica. De acordo com levantamento da OCDE publicado em 2017, mas com dados de 2014, o Brasil gastava US\$3,8 mil com os alunos da Educação Básica, contra uma média US\$8,7 mil nos países da OCDE no primeiro ciclo do Ensino Fundamental e de US\$10,5 mil no segundo ciclo. Já no Ensino Superior, o gasto por aluno era bem mais elevado, chegando à média de US\$11.666 por aluno, enquanto nos países da OCDE essa média é de US\$16.143.<sup>82</sup> Vale dizer: o investimento por aluno do Ensino Superior é três vezes maior que o investimento no aluno do Ensino Básico, sendo que existem

<sup>80</sup> UNESCO. Global Education Monitoring Report Team. *Education for people and planet: creating sustainable futures for all*, Global education monitoring report. 2016. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245752>. Acesso em: 25 jul. 2019.

<sup>81</sup> ASPECTOS fiscais da educação no Brasil. *Tesouro Nacional*, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>82</sup> EDUCATION at a glance 2017. *OECD*. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/indicator-b1-how-much-is-spent-per-student\\_eag-2017-16-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/indicator-b1-how-much-is-spent-per-student_eag-2017-16-en#page1). Acesso em: 11 ago. 2019.

8 milhões de estudantes em universidades e 48,6 milhões no Ensino Básico.<sup>83</sup> Uma constatação importante: embora o percentual da renda nacional destinada à educação seja significativo, como a renda nacional é baixa, os gastos absolutos por aluno ficam bem abaixo da média dos países de renda mais elevada.<sup>84</sup>

De acordo com a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases, a oferta de Educação Básica é da responsabilidade de estados, Distrito Federal e municípios. À União cabe a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas. Para tanto, exerce, em primeiro lugar, uma competência normativa, por via da qual legisla sobre normas gerais da educação, edita decretos e atos normativos do Conselho Federal de Educação. Além disso, a coordenação nacional envolve três outras funções: a) *redistributiva*, que exerce, principalmente, por meio da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; b) *supletiva*, que desempenha por meio de transferências via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; c) de *planejamento e avaliação*, por meio do sistema nacional de informações, da avaliação educacional e dos planos nacionais de educação.<sup>85</sup>

As três principais fontes de financiamento da Educação Básica são as seguintes:

- (i) o mínimo de 25% das receitas de impostos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive transferências, nos termos do art. 212 da Constituição;
- (ii) as cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário educação (CF, art. 212, §§5º e 6º);
- (iii) as transferências da União Federal, tanto as legais ou obrigatórias, e.g. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, quanto as transferências voluntárias ou discricionárias da União, como exemplo, o programa Mais Educação.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> FERNANDES, Daniela. Educação: Brasil está entre os que menos gastam com ensino primário, mas tem investimento “europeu” em universidade, diz OCDE. *BBC Brasil*, 12 set. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41236052>. Acesso em: 11 ago. 2019: “Em média, os membros da OCDE gastam quase a metade a mais por estudante do ensino universitário do que com os do primário, diz o documento, “enquanto Brasil e México gastam três vezes mais””.

<sup>84</sup> TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação já*. 3. ed. Brasília: Todos Pela Educação, 2018. p. 63.

<sup>85</sup> ABREU, Mariza. Desafios do financiamento da educação básica no Brasil. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018. p. 102; e ASPECTOS fiscais da educação no Brasil. *Tesouro Nacional*, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>86</sup> ABREU, Mariza. Desafios do financiamento da educação básica no Brasil. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018. p. 102.

Boa parte dos valores correspondentes à vinculação mínima – item (i) acima – é distribuída por meio do Fundeb, que corresponde a aproximadamente 60% dos recursos da Educação Básica.<sup>87</sup> Previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, o Fundo tem a seguinte mecânica: cada estado e o Distrito Federal têm o seu próprio Fundo, composto por impostos e transferências de que são titulares e que são vinculados à educação por determinação constitucional. Quando o Fundo estadual não atinge determinado patamar de recursos em face do número de alunos matriculados, a União faz uma complementação, visando a promover equidade.<sup>88</sup>

Normalmente, nove estados têm se beneficiado da complementação do Fundeb feita pela União, sendo sete na região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí) e dois na região Norte (Amazonas e Pará).<sup>89</sup> Embora de caráter temporário, com previsão de término em 2020, há razoável consenso de que o Fundeb ou outro Fundo que o substitua deve se tornar permanente, já existindo propostas no Congresso a esse respeito. Além da complementação do Fundeb, com seu caráter redistributivo, a União também desempenha uma função supletiva por intermédio do FNDE, cujos recursos proveem de diversas fontes, com destaque para o salário educação e loterias.<sup>90</sup> São de sua responsabilidade programas que subsidiam itens como alimentação, transporte escolar, livros didáticos e custeio básico das escolas.<sup>91</sup> A Meta 20 do PNE prevê a elevação do investimento em educação pública para 10% até 2024, objetivo que, na conjuntura atual, enfrentará os obstáculos trazidos pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que fixou o teto dos gastos. A expectativa

<sup>87</sup> TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação já*. 3. ed. Brasília: Todos Pela Educação, 2018. p. 68.

<sup>88</sup> O Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação traz a seguinte definição: “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica” (SOBRE o Fundeb. *FNDE*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em: 11 ago. 2019).

<sup>89</sup> ABREU, Mariza. Desafios do financiamento da educação básica no Brasil. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018. p. 102.

<sup>90</sup> PERGUNTAS e respostas: o que é e o que faz o FNDE? *Todos pela Educação*, 26 mar. 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-o-que-faz-o-fnde>. Acesso em: 11 ago. 2019.

<sup>91</sup> ASPECTOS fiscais da educação no Brasil. *Tesouro Nacional*, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em: 11 ago. 2019.

é de que recursos arrecadados com a exploração do pré-sal possam viabilizar o cumprimento da meta.

Existe consenso entre os especialistas – e comprovações empíricas mundo afora – de que a mera injeção de recursos, sem aprimoramento da gestão, sem projetos concretos e consistentes, não é capaz de trazer resultados significativos. Segundo Ricardo Paes de Barros, o Brasil foi um dos países que mais elevou o gasto com educação nos últimos anos, sem que esse esforço tivesse se refletido em progressos, seja nos indicadores de aprendizagem, seja em uma maior inclusão escolar.<sup>92</sup> Foi com melhorias na gestão, no período entre 2011 e 2015, que Portugal conseguiu, pela primeira vez, ultrapassar a nota média dos países da OCDE.<sup>93</sup> Na verdade, o Brasil precisa, simultaneamente, aumentar o investimento e melhorar a gestão.

## Conclusão

Como antecipado ao início, o presente artigo não tem qualquer pretensão acadêmica ou de originalidade. Seu propósito era expor de modo simples o desenho da Educação Básica no Brasil, identificar os seus principais problemas e debater ideias para solucioná-los. Ao final da exposição, é possível assentar algumas conclusões importantes:

1. O maior problema do Ensino Fundamental é a não alfabetização da criança na idade certa. A esse fato se somam os índices de reprovação e a distorção idade-série.
2. O maior problema do Ensino Médio é a evasão escolar, que atinge um percentual de 11,2%. Cerca de 3 milhões de jovens entre 15 e 17 anos estão fora da escola. Esses dados os tornam mais suscetíveis ao desemprego, ao subemprego na informalidade, à violência e ao crime.
3. Crianças ao final do Ensino Fundamental e jovens ao final do Ensino Médio apresentam grande déficit de aprendizado, não tendo aprendido habilidades mínimas de Linguagem e de Matemática. Tal conclusão decorre das avaliações tanto do Saeb, conduzido pelo Inep, quanto do Pisa, realizado pela OCDE.
4. As metas de erradicação do analfabetismo ainda não foram alcançadas. Mais preocupante ainda é a questão do analfabetismo funcional, que se

<sup>92</sup> SALDAÑA, Paulo. Não basta elevar o investimento, é preciso realizar plano concreto. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2018. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”. p. 4.

<sup>93</sup> FURLAN, Flávia. Aprenda Brasil. *Exame*, 19 set. 2018. p. 29.

manifesta na incapacidade de interpretar textos simples ou de realizar operações matemáticas elementares.

5. A atração de quadros qualificados para o magistério do Ensino Fundamental, o aprimoramento da sua formação inicial e da educação continuada, bem como os estímulos adequados para a carreira são imprescindíveis para a elevação da qualificação da Educação Básica no país. Bons professores, preparados, motivados e inspirados são o coração do processo educacional.
6. Pesquisas demonstram que o investimento mais inteligente e rentável em matéria de educação está na primeira infância, começando nos primeiros dias de vida. Isso é especialmente válido para crianças que vivem de lares desestruturados. Essa é a hora de proporcionar nutrição, afeto, respeito, valores e capacidades cognitivas, pois o cérebro, no início do seu desenvolvimento, absorve como esponja as informações e os estímulos que recebe.
7. Em meio a muitos outros fatores – alguns já mencionados nos itens precedentes –, contribuirão para a elevação da qualidade da Educação Básica no Brasil a escola em tempo integral, o ensino profissionalizante, o fim da indicação estritamente política de diretores de escola, a ampliação do financiamento (com caráter permanente ao Fundeb) e, muito notadamente, o aprimoramento da gestão.

---

**Education in Brazil:** from prolonged delay to the conquest of the future

**Abstract:** The purpose of this work is to systematize studies, reports, papers and diverse reflections on the topic of basic education in Brazil. This is an attempt to increase interest in one of the most important subjects for building a country, drawing the sensibility of the public in general, including the legal community. This paper results from my own concerns in this matter and the valuable exchange with numerous experts, entities and institutions dedicated to education. The biggest problem of elementary education is the lack of child literacy in the appropriate age. Add to this the failure rates and the age-school year distortion. The biggest problem of high school education is evasion, which reaches 11.2%. Approximately 3 million teenagers between the ages of 15 and 17 are not in school. This makes them more susceptible to unemployment, sub-par informal employment, violence and crime. Children at the end of elementary school and teenagers at the end of high school show great learning deficits, not having learned minimal language and math skills. This conclusion derives from evaluations by SAEB, conducted by INEP, as well as by PISA, conducted by the OECD.

**Keywords:** Basic Education. Elementary Education. High School. Constitutional Law. Federalism.

**Summary:** Introduction – Part I – The system design – Part II – A few problems of each step in basic education – Part III – General reflections and ideas for the existing problems – Conclusion – References

---

## Referências

ABREU, Mariza. Desafios do financiamento da educação básica no Brasil. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018.

ALVAREZ, Luciana. Carreira de professor sofre com precariedade. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2019. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”.

ASPECTOS fiscais da educação no Brasil. *Tesouro Nacional*, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em: 11 ago. 2019.

BARNETT, W. Steven; BELFIELD, Clive R. Early childhood development and social mobility. *The Future of Children*, v. 16, n. 2, 2006.

BARROS, Daniel de. As raízes do nosso fracasso educacional. *Exame*, 19 set. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/revista-exame/as-raizes-do-nosso-fracasso-educacional/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

BARROS, Daniel de. *País mal educado*. Rio de Janeiro: Record, 2018.

BARROSO, Ricardo Paes de. Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens. *Inspere*. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-a-redu%C3%A7%C3%A3o-do-abandono-e-evas%C3%A3o-escolar-de-jovens.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

BLOWER, Ana Paula; GRANDELLE, Renato. Evitar evasão escolar é um dos principais desafios do país, dizem especialistas. *O Globo*, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/evitar-evasao-escolar-um-dos-principais-desafios-do-pais-dizem-especialistas-22220342>. Acesso em: 11 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 888.815/RS*. Constitucional. Educação. Direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à efetividade da cidadania. Dever solidário do Estado e da família na prestação do ensino fundamental. Necessidade de lei formal, editada pelo Congresso Nacional, para regulamentar o ensino domiciliar. Recurso desprovido. Recorrente: V. D. representada por M. P. D. Recorrido: Município de Canela. Redator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 12 de setembro de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749412204>. Acesso em: 16 set. 2019.

CALLOU, Raphael; SERIKAWA, Leonardo Kazuo dos Santos. Os desafios governamentais para o desenvolvimento integral na primeira infância. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018.

CAMILO, Camila. Anos finais do ensino fundamental continuam marcados por altos índices de abandono, reprovação e baixo aprendizado. *Revista Educação*, 8 maio 2017. Disponível em: <http://www.revistaeducacao.com.br/anos-finais-do-ensino-fundamental-continuam-marcados-por-altos-indices-de-abandono-reprovacao-e-baixo-aprendizado/>. Acesso em: 4 jan. 2018.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Introdução à publicação. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018.

CENSO escolar reforça desafios para universalização da educação no Brasil. *Inep*, 16 fev. 2017. Disponível em: [http://inep.gov.br/artigo2/-/asset\\_publisher/GngVoM7TApe5/content/censo-escolar-2016-reforca-desafios-para-universizacao-da-educacao-no-brasil/21206?inheritRedirect=false](http://inep.gov.br/artigo2/-/asset_publisher/GngVoM7TApe5/content/censo-escolar-2016-reforca-desafios-para-universizacao-da-educacao-no-brasil/21206?inheritRedirect=false). Acesso em: 4 jan. 2018.

COMBATER a evasão e o abandono escolar é viabilizar o futuro. Galeria de Estudos e Avaliação de Iniciativas Públicas. *Gesta*. Disponível em: <http://gesta.org.br/tema/engajamento-escolar/#infografico>. Acesso em: 11 ago. 2019.

COMPETÊNCIAS e empregos: uma agenda para a juventude. *Banco Mundial*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/953891520403854615/S%3ADntese-de-constatações-conclusões-e-recomendações-de-pol%3ADticas>. Acesso em: 1º mar. 2018.

CORNAY, Martin. *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Paris: Unesco, 1999.

COSTIN, Claudia. A educação no Brasil não ensina a pensar. *Carta Capital*, 30 jan. 2007. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/vanguardas-do-conhecimento/claudia-costin-a-educacao-no-brasil-nao-ensina-a-pensar>. Acesso em: 4 jan. 2018.

DADOS do Censo Escolar – Número de matrículas na educação infantil cresceu 11,1% de 2014 a 2018. *Inep*, 4 fev. 2019. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206). Acesso em: 11 ago. 2019.

DADOS do Censo Escolar 2018 – Ensino fundamental brasileiro tem quase duas escolas de anos iniciais para cada escola de anos finais. *Inep*, 6 fev. 2019. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-ensino-fundamental-brasileiro-tem-quase-duas-escolas-de-anos-iniciais-para-cada-escola-de-anos-finais/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-ensino-fundamental-brasileiro-tem-quase-duas-escolas-de-anos-iniciais-para-cada-escola-de-anos-finais/21206). Acesso em: 11 de jul. 2019.

EARLY childhood development. *Banco Mundial*. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/earlychildhooddevelopment>. Acesso em: 26 out. 2017.

EDUCATION at a glance 2016. *OECD*. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016/brazil\\_eag-2016-44-en#.Whc-V1d7w9](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016/brazil_eag-2016-44-en#.Whc-V1d7w9). Acesso em: 11 ago. 2019.

EDUCATION at a glance 2017. *OECD*. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/indicator-b1-how-much-is-spent-per-student\\_eag-2017-16-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/indicator-b1-how-much-is-spent-per-student_eag-2017-16-en#page1). Acesso em: 11 ago. 2019.

EVASÃO escolar no ensino médio alcança 11% do total de alunos, apontam dados do Censo. *G1*, 20 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/abandono-no-ensino-medio-alcanca-11-do-total-de-alunos-apontam-dados-do-censo-escolar.ghtml>. Acesso em: 11 ago. 2019.

EVASÃO escolar: 5 fatos sobre jovens fora da escola. *Politize*. Disponível em: <https://www.politize.com.br/evasao-escolar-jovens-5-fatos/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

FERNANDES, Daniela. Educação: Brasil está entre os que menos gastam com ensino primário, mas tem investimento “europeu” em universidade, diz OCDE. *BBC Brasil*, 12 set. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41236052>. Acesso em: 11 ago. 2019.

FERREIRA, Paula; SOUZA, André de. Censo Escolar 2017: cai o número de matrículas na educação básica. *O Globo*, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/censo-escolar-2017-cai-numero-de-matriculas-na-educacao-basica-22347576>. Acesso em: 11 ago. 2019.

FIRPO, Sergio. O futuro da desigualdade: foco nos jovens de hoje. *Estado de São Paulo*, 8 mar. 2018.

FURLAN, Flávia. Aprenda Brasil. *Exame*, 19 set. 2018.

FURLAN, Flávia. As raízes do nosso fracasso educacional. *Exame*, 19 set. 2018.

GERTLER, P. *et al.* Labor market returns to an early childhood intervention in Jamaica. *Science*, 30 maio 2014. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24876490>. Acesso em: 11 ago. 2019.

GÓIS, Antônio. Apologia do desastre. *O Globo – Blog de Antônio Góis*, 21 jan. 2019. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/antonio-gois/post/apologia-do-desastre.html>. Acesso em 25 set. 2019.

GÓIS, Antônio. Efeito entre gerações. *O Globo – Blog de Antônio Góis*, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/antonio-gois/post/efeito-entre-geracoes.html>. Acesso em: 14 set. 2019.

HAWKING, Stephen. *Brief answers to the big questions*. New York: Bentham Books, 2018.

HECKMAN, James. Invest in early childhood development: reduce deficits, strengthen the economy. *The Heckman Equation*, 7 dez. 2012. Disponível em: <https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Ascds%3AUS%3A0824622e-d65d-4764-b36b-d62390e87464>. Acesso em: 25 jul. 2019.

HECKMAN, James. Research summary: the lifecycle benefits of an influential childhood program. *The Heckman Equation*. Disponível em: <https://heckmanequation.org/resource/research-summary-lifecycle-benefits-influential-early-childhood-program/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

LOPES, João. O maior problema da educação no Brasil. *IstoÉ*, 27 set. 2013. Disponível em: [https://istoe.com.br/326686\\_O+MAIOR+PROBLEMA+DA+EDUCACAO+DO+BRASIL/](https://istoe.com.br/326686_O+MAIOR+PROBLEMA+DA+EDUCACAO+DO+BRASIL/). Acesso em: 11 ago. 2019.

LUCCHESI, Rafael. Educação profissional: a base para a competitividade do Brasil. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em pauta*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018.

MILHORANCE, Flavia. Ensino (abaixo do) médio. *Projeto Colabora*, 10 nov. 2017. Disponível em <https://projetcocolabora.com.br/ods4/primeiro-ano-do-ensino-medio-tem-recorde-de-evasao/>. Acesso em: 15 set. 2019.

OLIVEIRA, João Batista. Analfabetismo funcional: novos dados, velhas realidades. *Veja*, 12 nov. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/educacao-em-evidencia/analfabetismo-funcional-novos-dados-velhas-realidades/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

OTTA, Lu Aiko. Futuro de 52% dos jovens do país está em risco, diz estudo. *Estado de São Paulo*, 8 mar. 2018. Disponível em: <https://www.pressreader.com>. Acesso em: 11 ago. 2019.

PERGUNTAS e respostas: o que é e o que faz o FNDE? *Todos pela Educação*, 26 mar. 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-o-que-faz-o-fnde>. Acesso em: 11 ago. 2019.

PNAD contínua 2016: 51% da população com 25 anos ou mais do Brasil possuíam apenas o ensino fundamental completo. *Agência IBGE*, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18992-pnad-continua-2016-51-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-do-brasil-possuiam-apenas-o-ensino-fundamental-completo.html>. Acesso em: 4 jan. 2018.

PNAD Contínua 2018: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por região persistem. *Agência IBGE*, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades-raciais-e-por-regiao-persistem>. Acesso em: 11 ago. 2019.

PNAD Contínua Educação 2018. *IBGE*. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019.

RESUMO Técnico: Censo da Educação Básica 2016. *Inep*. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/centso\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/centso_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2016.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019.

RESUMO Técnico: Censo da Educação Básica 2018. *Inep*. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/centso\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/centso_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019.

SAEB. *Portal INEP*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 11 ago. 2019.

SALDAÑA, Paulo. Não basta elevar o investimento, é preciso realizar plano concreto. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2018. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”.

SALGADO, Eduardo. A nova fronteira da educação. *Exame*, 26 out. 2016.

SEMES, Laís. Ensino Médio: experiências de PE, ES e GO se destacam. *Nova Escola*, 4 set. 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/12531/ensino-medio-experiencias-de-pe-es-e-go-se-destacam>. Acesso em: 11 ago. 2019.

- SINOPSE Estatística da Educação Básica 2016. *INEP*, Brasília, 2017. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 4 jan. 2018.
- SOARES, Will. 74% das cidades usam só indicação política para nomear diretor de escola. *G1*, 26 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/08/74-das-cidades-usam-so-indicacao-politica-para-nomear-diretor-de-escola.html>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- SOBRE o Fundeb. *FNDE*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. *Segurança pública para virar o jogo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- TAKAHASHI, Fábio. Creches e pré-escolas falham no atendimento à criança. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2018. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”.
- TAKAHASHI, Fábio; CAESAR, Gabriela; PORTILHO, Lucas. 45% dos diretores da rede pública chegam ao cargo por indicação. *Folha de S.Paulo*, 30 set. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2017/09/1922961-45-dos-diretores-da-rede-publica-chegam-ao-cargo-por-indicacao.shtml>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- TAKAHASHI, Fábio; SALDAÑA, Paulo. Ensino de má qualidade acentuada desigualdade e violência no país. *Folha de S.Paulo*, 22 set. 2018. Caderno Especial “E agora, Brasil? Educação”.
- TAXA de escolarização bruta e líquida no Ensino Médio. *Observatório da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/ensino-medio/565-taxa-de-escolarizacao-bruta-e-liquida-no-ensino-medio?filters=1,135>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- TAXA de reprovação no Ensino Médio. *Observatório da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/ensino-medio/564-taxa-de-reprovacao-no-ensino-medio?filters=1,133>. Acesso em: 11 jul. 2019.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação já*. 3. ed. Brasília: Todos Pela Educação, 2018.
- TRINDADE, Ana Beatriz; MUNIZ, Brenda; GODOY, Lucas; PERICO, Manuela. *Reforma da educação*. 2018. Mimeo.
- UNESCO. Global Education Monitoring Report Team. *Education for people and planet: creating sustainable futures for all*, Global education monitoring report. 2016. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245752>. Acesso em: 25 jul. 2019.
- VELOSO, Fernando. Educação para a transformação do país. In: GIAMBIAGI, Fabio; ALMEIDA JR., Mansueto Facundo de (Org.). *Retomada do crescimento: diagnóstico e propostas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.
- WEINBERG, Monica. James Heckman e a importância da educação infantil. *Revista Veja*, 22 set. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 13, n. 41, p. 117-155, jul./dez. 2019.

---

Recebido em: 08.11.2019  
Pareceres: 12.11.2019, 12.11.2019  
Aprovado em: 13.11.2019