



DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: considerações sobre o acesso à educação básica

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

SETEMBRO DE 2020

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2020 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	4
2.	PANDEMIA DE COVID-19	5
3.	PESQUISAS CONDUZIDAS SOBRE DESIGUALDADES EDUCACIONAIS.....	9
4.	DIREITO À EDUCAÇÃO	15
5.	PROBLEMAS DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL.....	19
5.1	INTEGRALIDADE E UNIVERSALIDADE NO ACESSO ESCOLAR	23
5.2	EVOLUÇÃO RECENTE DO ACESSO À EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	30
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
	REFERÊNCIAS.....	40

1. INTRODUÇÃO

Discorrer sobre desigualdade educacional e suas repercussões representa um desafio por dois aspectos essencialmente positivos. Primeiro porque o tema desperta e mobiliza o interesse social e, conseqüentemente, isso resulta em um grande número de publicações com abordagens diametralmente diferentes.

Após ampliada pesquisa bibliográfica, dentre os inúmeros fios condutores possíveis, centramos nossa análise na desigualdade de acesso à educação básica e obrigatória no Brasil, porque ela evidencia o ainda negligenciado direito à educação, um direito basilar que repercute um conjunto ampliado de prerrogativas para o exercício da cidadania no nosso país.

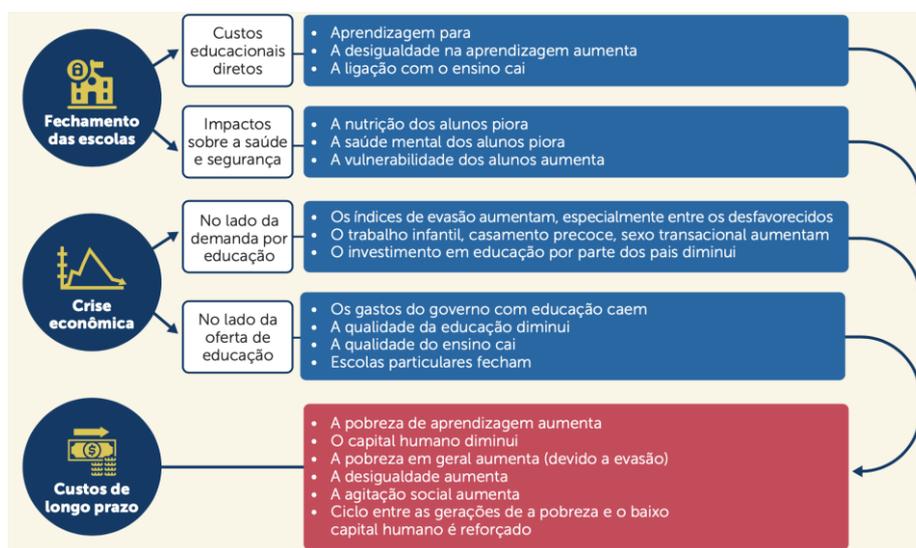
O caminho a ser percorrido retrata brevemente os impactos da pandemia de Covid-19 e sua repercussão no ambiente escolar; as pesquisas conduzidas sobre desigualdades educacionais; o direito à educação; os problemas do acesso à educação básica no Brasil; a integralidade e a universalidade no acesso escolar e a evolução do acesso à educação no Brasil nos últimos anos.

Boa leitura!

2. PANDEMIA DE COVID-19

A pandemia de Covid-19 tem afetado a todos e repercute de modo pluralizado nos mais diversos segmentos sociais, e não poderia ser diferente com a educação. Diante desta situação calamitosa, desde a decretação da pandemia pela Organização Mundial de Saúde, estima-se¹ que 1,5 bilhão de crianças e jovens em todo o planeta não puderam frequentar a escola em aulas presenciais. Ainda é bastante cedo para dimensionar todas repercussões de um evento tão traumático, sobretudo na área educacional, porque as consequências de medidas e ações implementadas se verificam ao longo de muitos anos, em um horizonte de longo ou longuíssimo prazo.

Dois impactos importantes causados pela pandemia podem ser observados quanto ao progresso educacional. O primeiro é o fechamento quase universal das escolas e o segundo é a recessão econômica provocada pelas medidas de controle da pandemia². Os esforços devem ser centrados em minimizar as perdas de aprendizagem, a evasão escolar e o aumento da desigualdade. Em seguida, a Figura 1 apresenta³ resumidamente os possíveis choques na educação provocados pela pandemia na área educacional.



O fechamento das escolas tem impacto direto na aprendizagem, principalmente na dos mais pobres, com aumento da desigualdade entre os

¹ Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020.

² Fonte: Banco Mundial, 2020.

³ Fonte: Banco Mundial, 2020.

estudantes. Essa questão é preocupante para os alunos em condição de vulnerabilidade social porque a falta de acesso a ferramentas de apoio remotas – como uma boa conexão de banda larga – e a falta de contato direto com os professores pode diminuir o engajamento para a permanência nos estudos.

Outro ponto de preocupação é a constatação de que a vulnerabilidade de crianças e adolescentes foi aumentada no período. A organização internacional Aliança para a Proteção da Criança em Ações Humanitárias indica que há riscos relacionados aos maus-tratos físicos e mentais, à violência baseada em gênero, à saúde mental e estresse psicossocial, ao trabalho infantil decorrente da perda de renda familiar e à exclusão social por conta da falta de acesso a serviços básicos para crianças e famílias vulneráveis.

Os gastos do governo em educação também são reduzidos. De acordo com as estimativas realizadas pelo movimento Todos pela Educação e pelo Instituto Unibanco, o conjunto das redes estaduais devem perder entre 9 e 28 bilhões de reais em tributos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. O financiamento da educação pública brasileira depende de uma cesta de impostos e os tributos vinculados ao consumo, à circulação de mercadorias e aos serviços têm sido os mais impactados pela recessão econômica, o que causa uma diminuição do financiamento dos sistemas públicos de ensino.

Como resposta a essa situação, o grupo de especialistas do Banco Mundial sugere um conjunto de medidas. Primeiramente, é necessário proteger a saúde, a segurança e nutrição, por meio de programas suplementares de nutrição e transferência de renda e evitar a perda da aprendizagem por meio de recursos a distância focados nas famílias mais vulneráveis.

A segunda fase seria a gestão da continuidade já com a reabertura ainda que parcial das escolas. Neste caso, entre as ações prioritárias estão evitar o aumento da evasão; proteger a saúde e segurança na escola; preparar a reabertura parcial e escalonada das instituições de ensino; preparar os professores para avaliar as perdas de aprendizagem; reduzir a lacuna de aprendizagem e fornecer financiamento adequado para as necessidades de recuperação, especialmente para os alunos desfavorecidos.

Melhoria e aceleração representam a terceira fase de enfrentamento. O momento é oportuno para aprimorar a oferta de educação a longo prazo por meio de ações como incorporar o aprendizado remoto com ferramentas acessíveis e interativas; acompanhar de modo mais efetivo os alunos em risco para evitar a evasão; e proteger e ampliar o financiamento à educação.

Estudos indicam que ao longo da história, em que pesem os problemas de acesso no curto prazo, os sistemas educacionais têm logrado aprimoramentos em face das dificuldades advindas de eventos de ruptura como ocorre atualmente. Durante a Primeira Guerra Mundial⁴, quase a totalidade das escolas dos países combatentes foi fechada, professores foram incorporados às forças armadas e os próprios estudantes foram convocados para realizar trabalhos voluntários ligados à guerra. Reformas nos sistemas educacionais ao fim do conflito aumentaram a participação feminina na docência, antes restrita. A valorização da ciência e da educação no pós-guerra também catalisou no Reino Unido o Ato Educacional de 1918, que universalizou a educação escolar até os catorze anos de idade e inspirou diversos outros sistemas de ensino.

Analisando três eventos históricos de ruptura que ocorreram em um período de aproximadamente oitenta anos nos Estados Unidos, pesquisadores⁵ verificaram que a mobilização popular atenuou várias formas de opressão e chamou atenção para a garantia de direitos humanos, em especial da educação pública básica. Os autores argumentam que naquele país esses episódios criaram períodos de abertura que fizeram avançar políticas públicas para grupos que historicamente são discriminados, mesmo que no longo prazo novas formas de opressão emergjam e façam com que o progresso anterior seja relativamente esquecido.

Não é possível avaliar todas as consequências do momento vivenciado, mas é possível identificar que anteriormente esses períodos foram enriquecidos por uma mobilização popular que avança nos direitos sociais e que também pode ser reforçada agora. Além das ações emergenciais, os governos

⁴ Fontes: INTERNATIONAL... (2020); NEW ZEALAND..., (2020); ONTARIO..., (2020); EL-KAWAS (2011).

⁵ Fonte: RURY e DARBY (2016).

e seus sistemas de ensino têm a oportunidade de referendar a instituição escolar e a educação e a ciência como diretrizes reconstrutivas e o foco nas desigualdades educacionais deve ser ampliado, motivo pelo qual o próximo capítulo abordará elementos que norteiam a discussão sobre desigualdades.

3. PESQUISAS CONDUZIDAS SOBRE DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

De abrangência nacional e internacional, os estudos sobre desigualdade educacional são significativos na literatura especializada, e não somente em quantidade de publicações, mas também no aspecto temporal, uma vez que desde a década de 60 do século passado há discussões sobre o assunto.

Nos anos 60 e 70 do século anterior, principalmente nos países desenvolvidos, várias investigações foram conduzidas sobre as disparidades de acesso à educação entre os diversos grupos sociais, sejam étnicos, geográficos culturais ou socioeconômicos⁶. Realizados tendo como ponto de partida diferentes amostras e seguindo diferentes metodologias, de modo geral, esses estudos clássicos apontam a desigualdade de acesso à educação como um fato estatisticamente irrecusável. Essas considerações abalaram as convicções que acreditavam somente no fato de que expandir o sistema de ensino, facilitar o acesso aos estudos e difundir crenças e expectativas baseadas somente na meritocracia seriam fatores suficientes para democratizar o acesso à educação e por consequência reduzir a desigualdade educacional mais básica, que é a de conseguir frequentar uma escola⁷.

Uma relevante pesquisa ocorrida na França conduzida pelo Instituto Nacional de Estudos Demográficos (Ined), entre 1962 e 1972, é apontada como uma fonte de informação importante sobre os mecanismos da orientação e da seleção escolar. A relevância desse estudo se sustenta no seu caráter longitudinal, acompanhando mais de 17 mil estudantes durante dez anos, e utilizando múltiplos determinantes, quais sejam gênero, idade, domicílio, origem social, demanda dos pais e pareceres dos professores, entre outros.

O estudo evidenciou três principais constatações. A primeira é que o sucesso escolar (item subjetivo avaliado pelos professores) e a idade na 4ª série do ensino fundamental são determinantes essenciais para que os estudantes prossigam na escola. Dez anos após o início dos estudos, entre os

⁶ Forquin (1995) cita as pesquisas conduzidas pelo Instituto Nacional de Estudos Demográficos francês (Ined), pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo Relatório Coleman e por outras pesquisas britânicas.

⁷ Argumentação evidenciada em Forquin (1995), Bonamino e Franco (1999) e Becskeházy (2018).

que eram considerados alunos excelentes pelos professores, a probabilidade de que tenham permanecido na escola era de 48%; entre os pesquisados que tinham menos de 11 anos de idade, ou seja, que não possuíam distorção significativa entre idade e série cursada, a probabilidade de permanência era de 64%. Por outro lado, a probabilidade era considerada praticamente nula para os alunos considerados inferiores pelos docentes ou para aqueles que no término da 4ª série do ensino fundamental estavam atrasados em 2 ou mais anos.

A segunda afirma que o meio geográfico também exerceu grande influência no tocante ao prosseguimento dos estudos. 42% dos alunos da zona rural e 72% dos que residiam em região metropolitana entraram na 5ª série, contudo, 9 anos depois, 10% dos estudantes da zona rural e 28,6% dos residentes em zona urbana continuavam na escola.

E a terceira consideração salienta que o meio social foi um determinante de relevo. Constatou-se que, em 1962, os filhos dos executivos com maior renda tinham duas vezes mais oportunidades de entrar na 5ª série do que os filhos de operários cujos pais possuíam renda inferior. Essa diferenciação persiste e se agrava nos anos seguintes.

A pesquisa conduzida pelo instituto francês evidenciou, portanto, uma enorme desigualdade inicial de acesso aos estudos e a agravação dessa desigualdade à medida que o estudante avança nos anos escolares.

Outra pesquisa relevante ocorreu sob demanda do governo americano, o Relatório Coleman. A partir de uma amostra de 645 mil alunos, distribuídos por cinco níveis de estudo diferentes, coletaram-se dados sobre as características das escolas frequentadas, do corpo docente, dos alunos e de suas famílias para entender em que medida as diferenças de raça, cor, religião, origem geográfica e origem social afetariam as oportunidades educacionais.

Os resultados da pesquisa conduzida por James Coleman⁸ apontaram que as diferenças de desempenho eram explicadas mais significativamente pelas variáveis socioeconômicas do que pelas intraescolares. Ou seja, os aspectos extraescolares, como os fatores sociodemográficos e

⁸ Discussão presente em Bonamino e Franco (1999); Salej (2005), Forquin (1995) e Becskeházy (2018).

econômicos, influenciaram em maior parte o desempenho dos alunos do que a gestão escolar e a própria infraestrutura da escola.

Ainda, os resultados evidenciaram que o desempenho de crianças de menor nível socioeconômico que frequentavam escolas cuja composição era relativamente homogênea era pior do que o de crianças de mesmo nível socioeconômico que frequentavam escolas compostas por turmas mais heterogêneas. Ao argumentar sobre esta última constatação, Forquin⁹ salienta que uma explicação possível se deve ao fato de que “os brancos faziam parte, com maior frequência do que os outros alunos, das categorias sociais favorecidas, mais inclinadas a ‘valorizar’ a escola e dotada de melhores condições para obter sucesso nos estudos”. Em matéria de políticas públicas educacionais, o Relatório motivou nos Estados Unidos o *bussing*, prática de transportar alunos entre bairros diferentes para garantir um maior equilíbrio multirracial nas escolas.

Além das questões de integração escolar, por meio do suporte a um equilíbrio multirracial e multicultural entre as escolas, as conclusões do Relatório Coleman instigaram a valorização de ações de educação compensatória, a exemplo das políticas de cotas raciais. No que tange à educação como um todo, as conclusões reforçaram as críticas à visão do papel redentor da educação.

Os estudos mencionados tiveram impacto na literatura nacional¹⁰. Ainda que o Brasil não dispusesse de recursos suficientes para produzir extensas pesquisas quantitativas de corte sociológico, as investigações produzidas na década de 60 e 70 do século passado apresentavam três perfis diferentes¹¹. Foram investigadas as características sociodemográficas relacionadas com o acesso a determinados níveis de ensino ou ao fracasso em uma série específica. Outro perfil estudado diz respeito ao acesso ao ensino superior e notadamente ao acesso das mulheres a esse nível de ensino. A terceira vertente pesquisou os fatores determinantes da escolarização na América Latina. Essas pesquisas forneceram bagagem conceitual para

⁹ Forquin (1995, p. 30 e 31).

¹⁰ Destacamos as publicações de Cunha (1989 e 1991).

¹¹ O resumo dos perfis encontra-se em Bonamino e Franco (1999).

contrapor à noção de que a concentração de renda no Brasil seria resultante do baixo nível educacional da população, argumentação defendida por autores ligados à Teoria do Capital Humano.

Desde a década de 80 do século passado, Ferraro se dedicou a pesquisar elementos que caracterizam a desigualdade educacional brasileira, entre eles o analfabetismo, o direito à educação e a exclusão escolar. Em texto recente¹², elaborou uma discussão crítica sobre a produção científica acerca dos diagnósticos da educação básica e com base nessa discussão elaborou quatro perspectivas que são reveladas sob a forma de antinomias. São elas a perspectiva do sucesso/fracasso escolar, inclusão/exclusão escolar, igualdade/desigualdade educacional e direito/dívida educacional.

Na perspectiva da inclusão/exclusão escolar, há duas categorias que se apresentam quando o ponto de vista se volta para os excluídos da escola e os excluídos na escola. A exclusão da escola compreende as pessoas com idade para cursar a educação básica e obrigatória – que no Brasil se estende dos 4 aos 17 anos de idade, incluindo pré-escola, ensino fundamental e médio – e que nunca ingressaram na instituição ou já entraram e evadiram. A exclusão na escola se relaciona com o processo de alfabetização e com expressões do tipo baixo rendimento, fracasso escolar, reprovação, recuperação, repetência, entre outros. A segunda categoria de excluídos permanece na escola ainda em processo de escolarização.

A perspectiva do sucesso/fracasso escolar confronta criticamente as teorias sobre a permanência na educação escolar obrigatória. A ideia de responsabilizar ora a criança, a escola, a família e todos juntos pelo fracasso escolar materializado na repetência parece estar ultrapassada. Em artigo clássico, Ribeiro¹³ (1991) salienta que desde a década de 60 do século anterior trabalhos internacionais indicam que dados oficiais dos países latinoamericanos sobre evasão escolar contêm erros sistemáticos, conduzindo pesquisadores e autoridades educacionais a políticas públicas que

¹² FERRARO, Alceu Ravello. Diagnósticos da escolarização básica: um confronto de perspectivas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 99, p. 316-346, abr./jun. 2018.

¹³ RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 5, p. 7-21, maio/ago. 1991.

desconsideram a excessiva taxa de repetência escolar como o principal problema na progressão dos estudos, sobretudo nos primeiros anos de escolarização.

Os estudos sobre igualdade/desigualdade educacional levantaram questões sobre “políticas reparadoras” ou “ações afirmativas”¹⁴. A discussão compreende uma paulatina mudança da busca pela igualdade para incentivar a equidade. A Figura 2 a seguir ilustra de modo simplificado a diferença entre igualdade e equidade¹⁵, vejamos:

Figura 2: representação da diferença entre igualdade e equidade



Conforme se verifica na figura, no lado esquerdo, cada espectador do jogo de beisebol possui um caixote como instrumento de apoio para ver a partida. Simplificadamente, a igualdade pode ser compreendida como oferecer os mesmos recursos a todos. Ocorre que a altura dos torcedores é nitidamente diferente e o espectador com a camisa azul nem precisaria da ajuda representada pelo caixote. Por sua vez, o lado direito representa a equidade, de modo que os recursos são oferecidos considerando as características do indivíduo, no caso representado seria a altura. Desse modo, ofereceram-se dois caixotes ao torcedor mais baixo, um caixote ao de estatura média e nenhum para o torcedor mais alto. Apesar da aparente desigualdade na distribuição dos recursos, todos os espectadores podem assistir ao jogo, demonstrando o princípio da equidade.

¹⁴ Ferraro (2018) cita os estudos de Touraine (1999), Hasenbalg (1979), Barcelos (1993), Rosemberg e Piza (1996), Ferraro e Kreidlow (2004), Carvalho (2004) e Arroyo (2010).

¹⁵ Fonte: reprodução disponível em <https://falauniversidades.com.br/igualdade-x-equidade-os-reflexos-na-sociedade-brasileira>. Acesso em 12 ago. 2020.

Juntamente com a perspectiva da igualdade/desigualdade, Ferraro (2018) aponta a do direito/dívida educacional como as mais promissoras, porque a primeira é a expressão própria do princípio da igualdade e a segunda fundamenta-se na igualdade e mais recentemente na equidade. A próxima seção se dedica a explorar conteúdo relevante desses estudos que não é recente, mas vem tomando uma dimensão cada vez mais significativa, o direito à educação.

4. DIREITO À EDUCAÇÃO

O acesso universal à educação escolar é ideia antiga. Uma formulação mais consistente sobre a matéria remete-se ao projeto de decreto sobre a organização da instrução pública apresentado pelo Marquês de Condorcet na Assembleia Nacional da França em 1792, no contexto da Revolução Francesa¹⁶. Naquele documento está expressa a finalidade de promover instrução a todos como elemento de cidadania e como um próprio dever de justiça.

Ao analisarmos a trajetória da história educacional brasileira, o direito à educação foi um privilégio de poucas pessoas. Em meados do século XIX, sob influência dos avanços das revoluções inglesa, francesa e americana, enquanto vários países davam início à organização de sistemas públicos de educação, inclusive países vizinhos, “o Brasil se omitiu e ficou à margem do processo histórico de prospecção de caminhos mais promissores para a cidadania”¹⁷. Em tempos que outros países tinham um caminho claro no qual a educação assumia um papel essencial para o desenvolvimento social e econômico, a nação brasileira permaneceu insensível à generalização da educação pública.

Não faltaram denúncias. Em Parecer de setembro de 1882, sobre a reforma do ensino primário, proferido na Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados, Rui Barbosa¹⁸ alertava que “não é possível mais conceber mais triste sintoma do vício crônico e constitucional, da miséria intelectual e material da instrução pública neste país”. Comparando o aumento da frequência escolar entre 1857 e 1878, o jurista constatou que ela havia crescido apenas 0,57% e, com esse ritmo, o Brasil levaria 799 anos para alcançar outros países cuja cobertura de educação primária já alcançava quase toda a população em idade escolar.

Ao longo do século XX, a educação se erigiu como um dos mais significativos direitos sociais em todos os países do hemisfério ocidental como

¹⁶ Fonte: Ferraro (2018).

¹⁷ Fonte: Cunha (2013, p. 32).

¹⁸ Barbosa (1883, p. 1).

um pressuposto da capacitação ativa para a cidadania. O direito à educação está consolidado no rol dos direitos humanos sociais fundamentais. Ampara-se em um quadro jurídico-constitucional que lhe assegura também um sistema de garantias. Destaca-se como direito fundamental porque consiste em prerrogativa inerente à natureza humana, haja vista a exigência própria de dignidade humana, bem como porque é reconhecido e consagrado por instrumentos internacionais e pelas Constituições que o garantem¹⁹.

Conhecida como “Cidadã”, a Constituição Federal vigente inova ao contemplar, no seu Título II, um pródigo catálogo de direitos e garantias, dentre os quais o direito à educação é o primeiro elencado. Tendo como referência as constituições anteriores e as garantias dos demais direitos sociais em regramentos passados, o estudo do direito à educação no sistema jurídico brasileiro vislumbra avanço significativo em sua proteção e promoção a partir da Lei Fundamental de 1988²⁰. A Constituição dedica uma seção específica no título que trata da ordem social para dispor de modo detalhado sobre educação. Tampouco os constituintes limitaram o tema a uma seção, de modo que há inúmeras disposições atinentes à educação ao longo de todo o texto constitucional, sendo tratado em cerca de trinta artigos. É o direito social que recebeu a maior quantidade de dispositivos.

Com efeito, importa destacar que o direito à educação é desdobrado em diversos direitos e garantias, estas últimas entendidas como instrumentos jurídicos que objetivam assegurar a fruição dos direitos²¹. Como é da natureza dos direitos fundamentais, o direito à educação se desdobra em outras garantias, a exemplo do atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência e a oferta de ensino noturno. Admitida a centralidade da educação no conjunto de direitos fundamentais e o desdobramento desse direito em outros que exigem ações efetivas, sobretudo do Poder Público, a alfabetização e o acesso à educação básica e obrigatória e constituem um direito

¹⁹ Caggiano (2009).

²⁰ Ranieri (2009).

²¹ Canotilho (2007).

em si mesmos²², que permitem a consolidação da cidadania como o direito de ter direitos, como expõe Hanna Arendt (1989).

Os apontamentos das pesquisas consideradas clássicas são relevantes para o atual contexto. Como veremos durante este trabalho, muitos dos determinantes causadores de desigualdades educacionais ainda permanecem como desafios a serem superados, sobretudo no que tange ao direito à educação dos brasileiros.

Além do marco referencial da Constituição Federal de 1988, a Declaração de Jomtien, resultado da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990 na Tailândia, impulsionou a agenda educacional nos países em desenvolvimento. O acesso à educação básica de caráter gratuito e compulsório foi reforçado na ocasião do Fórum de Dakar, no Senegal, com crescente influência nos acordos multilaterais. No Brasil, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), os Planos Nacionais de Educação (PNE) 2001-2010 e 2014-2024 e a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que estendeu a educação básica obrigatória e gratuita para o período compreendido entre os 4 e os 17 anos de idade, são lembrados como documentos normativos que estão centrados em aumentar o acesso à educação.

O Plano Decenal estabeleceu a meta de que, até 2003, das crianças e jovens em idade escolar obrigatória (7-14 anos)²³, 94% estivessem frequentando a escola. O primeiro PNE (2001-2010) fixou a meta de universalização do ensino fundamental (7-14 anos) no prazo de cinco anos, até 2006. Ao seu turno, o PNE vigente (2014-2024) estabelece a meta de universalização do ensino fundamental de 9 anos para a população de 6 a 14 anos. Importa reparar que as metas descritas utilizam as médias nacionais para avaliar a evolução do acesso à educação. Entretanto, pode haver lacunas no valor médio dos indicadores em determinados grupos sociais, por exemplo, aqueles que possuem maior propensão à evasão escolar.

²² Cury (2009).

²³ Nota do autor: no momento de elaboração do Plano Decenal, a escolarização obrigatória compreendia o ensino fundamental (de 7 a 14 anos). Atualmente, por força da Emenda Constitucional nº 59/2009, a escolarização básica e obrigatória compreende a pré-escola, o ensino fundamental e o médio (4 a 17 anos).

Nesse sentido, deve-se ter cuidado com a utilização de metas universais, de caráter nacional e, portanto, genéricas. A seguir, com base em Simões (2019), dedicamo-nos a explorar essa questão, que terá centralidade na discussão empreendida sobre educação e desigualdades.

5. PROBLEMAS DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Este Capítulo utiliza precipuamente os estudos de Simões²⁴ (2016 e 2019). Explorar as discrepâncias inerentes ao direito de acesso à educação básica e obrigatória é relevante, sobretudo quando esse direito não se encontra plenamente disponível, conforme será explicitado em seguida.

Preliminarmente, no caso do acesso à educação, é preciso ter cautela quando se avalia apenas o critério de universalidade, ou seja, considerar a média da população como a métrica utilizada para cumprir um objetivo. Como exemplo citamos a meta 2 do atual PNE, que prevê universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos. Se a equidade não é considerada, ou seja, sem considerar os grupos excluídos da escolarização, as conclusões baseadas em universalização podem macular aspectos inerentes à redução das desigualdades.

Ao comparar sistemas educacionais em vários países em desenvolvimento, Lewin e Sabates²⁵ (2012) verificaram que, à medida que há crescimento na taxa de participação escolar, constata-se uma piora nas chances de os mais pobres progredirem nos anos escolares. Significa que a taxa líquida de matrículas de um sistema de ensino pode aumentar ao mesmo tempo em que cresce a repetência de grupos de menor renda ao longo da trajetória escolar. A esse fenômeno os autores denominaram “**atrito**” ou “**viscosidade**”, que seria a progressão nos anos escolares mais lenta de alguns grupos sociais vulneráveis, com repercussão no aumento médio de anos necessários para conclusão da educação básica e aumento do risco de evasão.

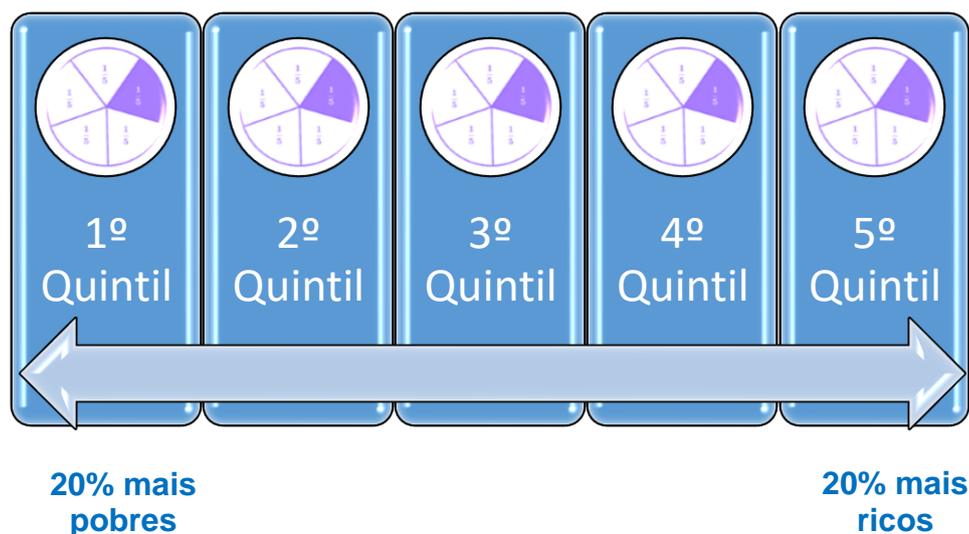
Para efeito de entendimento dos gráficos a serem mostrados neste Capítulo, importa definir um critério estatístico utilizado para dividir o universo populacional em faixas de renda denominado quintil de renda. Na estatística descritiva, qualquer um dos valores de uma variável que divide o seu

²⁴ SIMÕES, Armando Amorim. Acesso à Educação Básica e sua Universalização: missão ainda a ser cumprida. 5 anos de Plano Nacional de Educação. *Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*; p. 17-62, v. 2. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

SIMÕES, A. A. As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil. Brasília: Inep, 2016. (PNE em Movimento, 4).

²⁵ *Apud* Simões (2019).

conjunto ordenado em cinco partes iguais representa um quintil. Os quintis de renda possuem uma ordem específica, de modo que o conjunto de pessoas cujo critério de renda as classifica entre as 20% mais pobres representa o 1º quintil e, sucessivamente, os classificados entre os 20% mais ricos estão representados no 5º quintil. A ilustração²⁶ a seguir representa o conceito de quintis de renda.

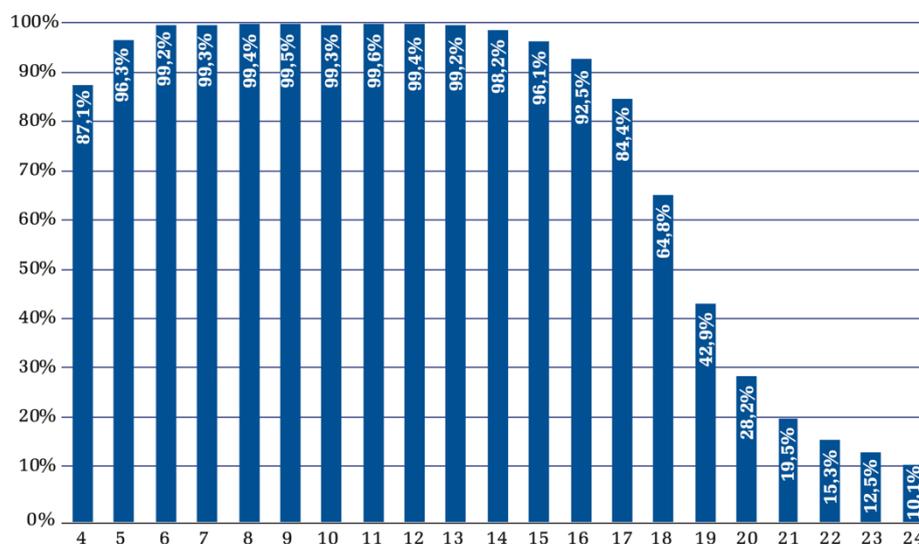


A frequência escolar na idade obrigatória de escolarização tem sido um critério dominante para se mensurar a universalização da educação básica. Nesse sentido, o próximo gráfico²⁷ evidencia a taxa de frequência escolar ajustada para a população de 4 a 24 anos em 2017.

²⁶ Fonte: elaborado pelo autor.

²⁷ Fonte: Simões (2019, p. 27) com base em dados de Pnad Contínua. Observação: Simões (2019) relata que a taxa referida exclui do universo os jovens que, em 2017, já haviam concluído o ensino médio.

Gráfico 1: taxa de frequência escolar, por idade - Brasil - 2017

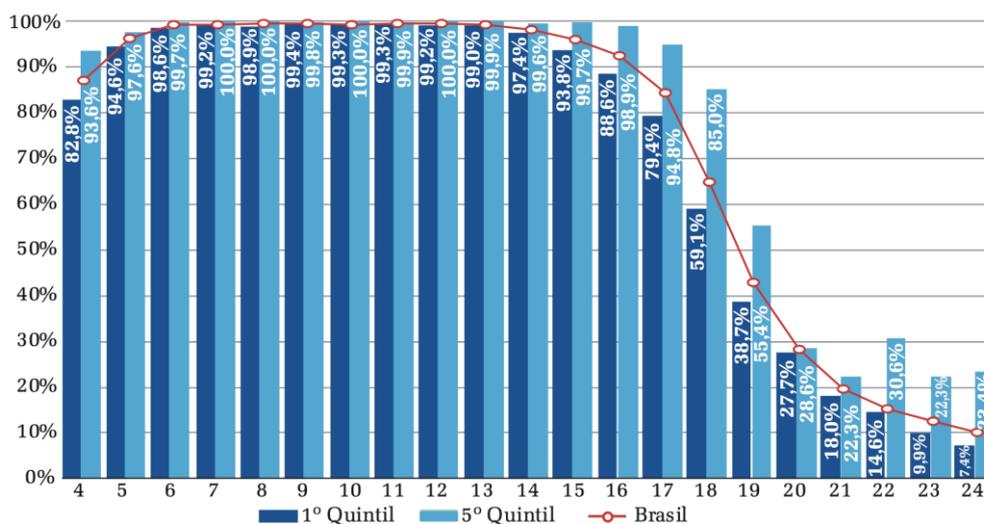


Verifica-se no Gráfico 1 uma diminuição na taxa de frequência escolar antes dos 6 anos e a partir dos 15 anos de idade. Apesar de ser uma idade de frequência obrigatória, aos 17 anos de idade cerca de um em cada seis jovens (**84,4%**) não concluíram o ensino médio e estão fora da escola. Aos 18 anos, sem a obrigatoriedade legal, a taxa de frequência escolar reduz de modo significativo, para abaixo de 65%.

Com o mesmo conjunto de dados, pode-se desagregar a taxa de frequência escolar pelos quintis de renda, no caso os 20% mais pobres (1º quintil) e os 20% mais ricos (5º quintil), conforme o gráfico²⁸ seguinte.

²⁸ Fonte: Simões (2019, p. 27) com base em dados de Pnad Contínua.

Gráfico 2: taxa de frequência escolar, por idade (1º e 5º quintis de renda domiciliar per capita) - Brasil - 2017

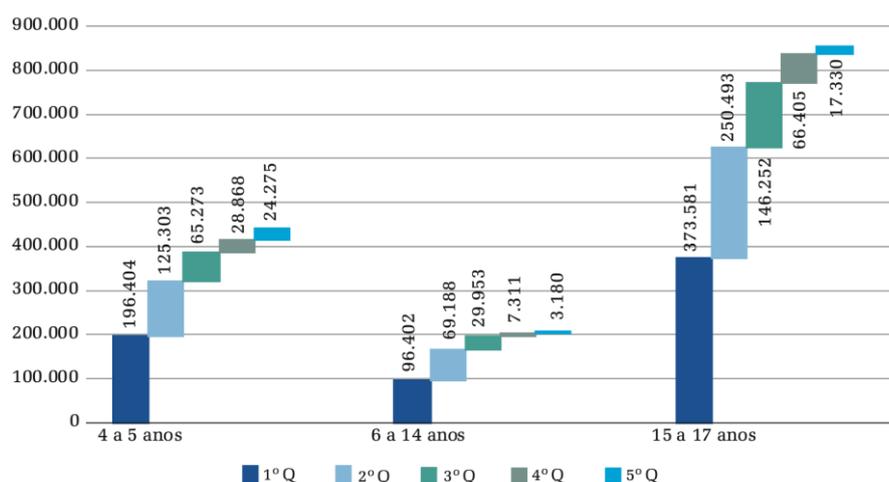


Observe no Gráfico 2 que aos 4 anos de idade, primeiro ano da escolarização obrigatória, 82,8% das crianças pertencentes ao 1º quintil estão frequentando a escola, enquanto 93,6% do 5º quintil estão na mesma condição. A desigualdade fica mais evidente a partir dos 14 anos e principalmente no período do ensino médio (15 a 17 anos). No último ano do ensino médio, apenas 79,4% dos estudantes de 17 anos do 1º quintil de renda frequentam a escola, ao passo que 94,8% dos enquadrados no 5º quintil o fazem. Eis uma demonstração clara do que comentamos anteriormente sobre o “atrito” escolar, uma vez que os estudantes de grupos sociais mais vulneráveis permanecem mais tempo na escolarização básica pela repetência de ano até evadirem da escola.

Os esforços resultantes de políticas públicas educacionais e assistenciais no período pós-Constituição de 1988 foram relevantes para reduzir a desigualdade escolar por meio de seu elemento basilar, que é o acesso à escola. Contudo, ainda que utilizemos o critério mais simples (frequência escolar na idade obrigatória) para avaliar o acesso, a universalização da educação básica é problemática: em 2017 cerca de 1,5 milhão de crianças e jovens brasileiros entre 4 e 17 anos estavam fora da escola. Desse total, 57% se concentravam no grupo de 15 a 17 anos de idade, número próximo de 850 mil jovens.

Como se distribui esse contingente de 1,5 milhão de crianças e jovens fora da escola nos quintis de renda? Conforme se pode constatar no Gráfico 3²⁹ a seguir, esse conjunto de excluídos da escola se distribui desigualmente nos quintis de renda. O primeiro e o segundo quintis, os que possuem menor renda domiciliar, concentram 73% dos excluídos do grupo de 4 a 5 anos, 80% dos de 6 a 14 anos e 73% dos de 15 a 17 anos.

Gráfico 3: população em idade escolar fora da escola, por grupo de idade, segundo o quintil de renda domiciliar - *per capita* - Brasil - 2017



Ainda que consideremos apenas o critério de universalização do acesso à escola, constata-se que até no ensino fundamental (6 a 14 anos) persistem desigualdades flagrantes com as populações de menor renda. Outra discussão importante para se analisar as desigualdades educacionais está no conceito de integralidade, que será desenvolvido na seção seguinte em conjunto com as curvas de acesso desenvolvidas por Simões (2019).

5.1 INTEGRALIDADE E UNIVERSALIDADE NO ACESSO ESCOLAR

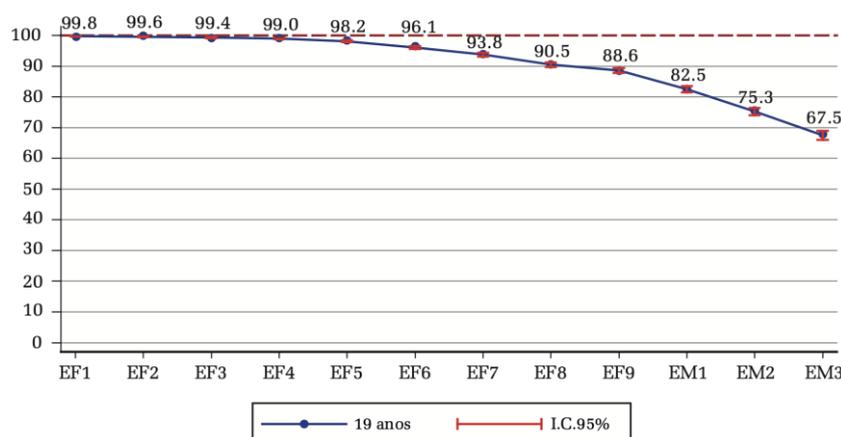
Sob a ótica do acesso, a **integralidade** significa não somente se matricular em uma instituição de ensino, mas que se alcancem todos os anos escolares da educação básica e de preferência na idade recomendada. Por sua vez, a **universalidade** preceitua que todos tenham acesso à totalidade dos anos escolares independentemente do nível socioeconômico, cor, gênero, religião, local de moradia ou qualquer outro fator.

²⁹ Fonte: Simões (2019, p. 29).

O indicador que permite analisar a trajetória do acesso à educação básica para diferentes grupos de idade, níveis de renda e unidades da Federação, salientando as desigualdades existentes e os padrões com que elas se replicam e evoluem no tempo, é a **curva de acesso**³⁰, um gráfico que permite identificar: até qual ano escolar a população de uma faixa etária ou um grupo social alcançou na trajetória escolar (1), desigualdades existentes no acesso entre grupos da população (2), em qual etapa do ciclo escolar os evadidos deixaram a escola (3) e como se distribui a evasão entre as várias etapas de ensino (4).

A curva de acesso dos jovens de 19 anos no Brasil em 2017, conforme Gráfico³¹ 4 a seguir, permite identificar que percentual dos jovens teve acesso aos anos escolares da educação básica até aquele ano.

Gráfico 4: Curva de acesso dos jovens de 19 anos - Brasil - 2017



O Gráfico 4 representa o acesso dos jovens a cada ano do ensino fundamental, do primeiro (EF1) ao nono (EF9) ano, e do ensino médio, do primeiro (EM1) ao terceiro ano (EM3). Constata-se que quase todos os jovens com 19 anos³² tiveram acesso aos anos iniciais do ensino fundamental (do primeiro ao quinto ano), uma vez que **98,2%** deles alcançaram o quinto ano. Portanto, em média, a população estudada teve acesso praticamente

³⁰ Fonte: Simões (2016 e 2019).

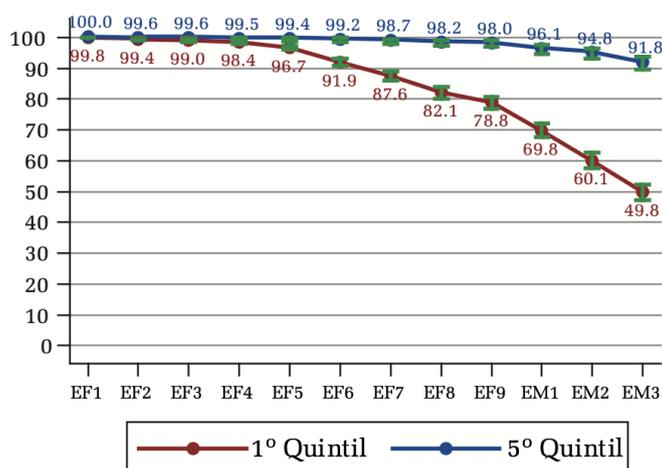
³¹ Fonte: Simões (2019, p. 30).

³² Observação: jovens com 19 anos até o terceiro trimestre de 2017. Conforme Simões (2019, p. 30), “a Pnad Contínua realiza coletas trimestrais de dados durante o ano. Neste trabalho, são utilizados os microdados da coleta referente ao segundo trimestre, pois é neste trimestre que é aplicado o suplemento de educação da pesquisa”.

universalizado ao ensino fundamental I. Entretanto, a partir do 6º ano do ensino fundamental verifica-se o início do “atrito” no acesso à educação básica. A partir do 6º ano (EF6), a curva de acesso possui uma trajetória descendente que evidencia a falta de garantia do direito à educação. Em 2017, alcançaram o 9º ano do ensino fundamental (EF9) apenas **88,6%**. O acesso ao ensino médio é ainda mais problemático: 82,5% alcançam o 1º ano (EM1) e **67,5%** acessam o 3º (EM3), de modo que 32,5% dos jovens brasileiros de 19 anos em 2017 não conseguiram alcançar o último ano do ensino médio, cerca de 350 mil jovens em números absolutos. Ressalve-se que a curva de acesso presente no Gráfico 4 trata da média dos jovens de 19 anos, assim, há grupos específicos cujo acesso não acompanha o mesmo percentual e é ainda pior.

Quando a curva de acesso presente no Gráfico 4 é desagregada por nível da renda domiciliar *per capita*, sexo, cor/raça e local de moradia (urbano/rural), as trajetórias de acesso escolar se mostram distintas. Essa discussão será apresentada nos quatro gráficos³³ seguintes.

Gráfico 5: desagregação da curva de acesso dos jovens de 19 anos por quintil de renda domiciliar *per capita* - Brasil - 2017



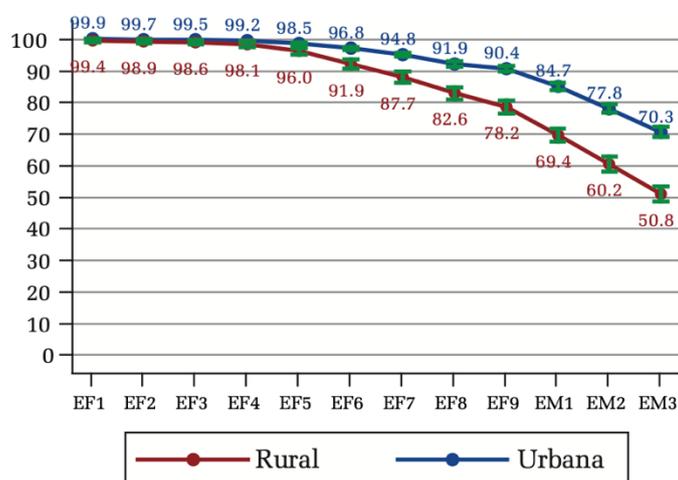
Conforme o Gráfico 5, a partir do 6º ano do ensino fundamental (EF6), observa-se um decréscimo da curva de acesso para os estudantes com menor renda (1º quintil – linha vermelha). Ao final do ensino fundamental, **78,8%** dos jovens do 1º quintil acessam o 9º ano, enquanto para os de maior renda o fundamental é considerado universalizado (98,0%). A desigualdade de acesso é

³³ Fonte: Simões (2019, p. 33).

acelerada nos três anos do ensino médio. Dos jovens do 1º quintil que possuíam 19 anos em 2017, 69,8% alcançaram o 1º ano do ensino médio (EM1) e **49,8%** lograram acessar o 3º ano (EM3) do médio. Ao seu turno, na mesma etapa de ensino, dos jovens do 5º quintil, 96,1% alcançaram o 1º ano (EM1) e **91,8%**, o 3º ano (EM3). Tomando por base apenas o 3º ano do ensino médio (EM3), a diferença entre os jovens do 1º quintil e do 5º quintil é de 42 pontos percentuais.

O próximo gráfico apresenta a curva de acesso tomando como referência o local de moradia.

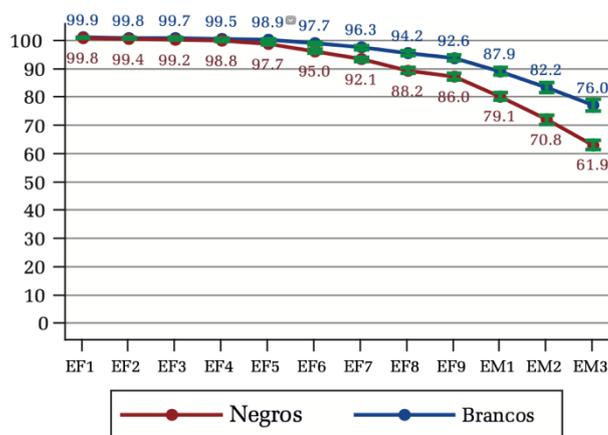
Gráfico 6: desagregação da curva de acesso dos jovens de 19 anos por local de moradia (urbano/rural) - Brasil - 2017



No Gráfico 6, o ensino fundamental I (do 1º ao 5º ano) encontra-se praticamente universalizado tanto nas moradias da zona urbana quanto nas da rural. A partir do 6º ano do fundamental (EF6), a curva tem trajetória descendente. Alcançaram o 9º ano do ensino fundamental (EF9) **90,4%** dos jovens com 19 anos em 2017 da área urbana e **78,2%** da área rural. A disparidade de acesso entre o local de moradia se acentua no ensino médio, a ponto de alcançarem o 3º ano dessa etapa (EM3) **70,3%** dos jovens da área urbana e **50,8%** da rural, diferença percentual de 19,5 pontos.

O próximo gráfico apresenta a curva de acesso tomando como referência a cor.

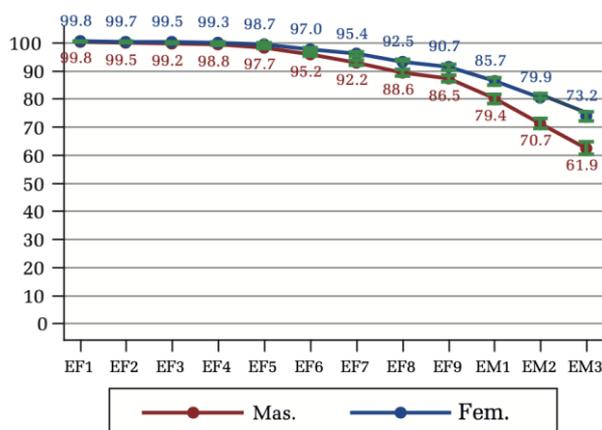
Gráfico 7: desagregação da curva de acesso dos jovens de 19 anos por cor - Brasil - 2017



O padrão se mantém no Gráfico 7. Negros e brancos possuem acesso universalizado até o 5º ano do ensino fundamental (EF5) e a partir do 6º ano (EF6) a curva de acesso possui trajetória descendente e mais acentuada para os jovens negros. Alcançam o 1º ano do ensino médio (EM1) **87,9%** dos jovens brancos e **79,1%** dos negros. Ao final do ensino médio, **61,9%** dos jovens negros de 19 anos em 2017 e **76,0%** dos brancos lograram alcançar o 3º ano (EM3), com diferença percentual neste último ano de 14,1 pontos.

O próximo gráfico apresenta a curva de acesso tomando como referência o gênero.

Gráfico 8: desagregação da curva de acesso dos jovens de 19 anos por gênero - Brasil - 2017



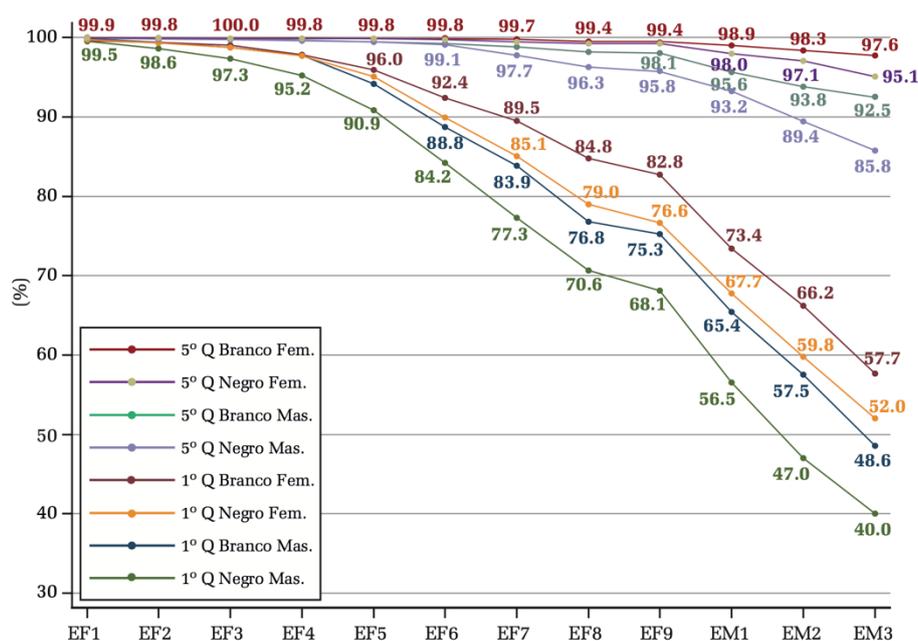
Conforme se verifica no Gráfico 8, seguindo o mesmo padrão das curvas anteriores, o acesso à educação básica e obrigatória se evidencia diminuído a partir do 6º ano do ensino fundamental (EF6). No quesito gênero, a

diferença percentual entre as categorias analisadas, sobretudo no 3º ano do ensino médio (EM3) é menor do que as anteriores vinculadas à renda, ao local de moradia e à cor, representando 11,3 pontos percentuais no último ano do médio. Durante toda a trajetória da curva, os jovens do sexo masculino possuem acesso reduzido à educação básica em comparação com as jovens do sexo feminino.

Nos quatro gráficos anteriores, a desagregação da curva de acesso por renda, local de moradia, cor e gênero nos permite compreender que algumas características podem acrescentar ou reduzir seus efeitos no acesso à educação básica e avaliar quais grupos estão em maior desvantagem no acesso à educação. Tomando por base o 3º ano do ensino médio (EM3), a maior diferença percentual é de renda, representando 42 pontos percentuais (p.p.) entre os jovens de menor renda (1º quintil) e os de maior renda (5º quintil). Em seguida, ainda com os jovens do EM3, o local de moradia, a cor e o gênero apresentam, respectivamente, diferenças de 19,5 (p.p.), 14,1 (p.p.) e 11,3 (p.p.).

A análise das curvas de acesso à educação básica pode ser enriquecida quando se combinam as características de renda *per capita*, cor e gênero. É o que será analisado no próximo gráfico³⁴.

Gráfico 9: curvas de acesso dos jovens de 19 a 24 anos, por grupos, com características combinadas de renda, sexo e cor/raça - Brasil - 2017



³⁴ Fonte: Simões (2019, p. 34).

O Gráfico 9 possui dados combinados que merecem nossa atenção. A primeira delas diz respeito à renda, porque as trajetórias são notoriamente distintas entre o grupo de menor renda (1º Q) e o de maior renda (5º Q). Nos dois grupos, a maior diferença percentual é verificada entre as **mulheres brancas e os homens negros**. As curvas de acesso das mulheres negras e dos homens brancos se apresentam similares também nos dois grupos.

Ainda com base no Gráfico 9, verifica-se uma crescente desigualdade entre os grupos de renda, tanto os do 1º quintil quanto os do 5º quintil. Para os mais ricos (5º Q), as curvas mantêm trajetória relativamente semelhante até o 9º ano do ensino fundamental (EF9) e nota-se uma diferença mais substancial entre o grupo das mulheres brancas e o dos homens negros durante o ensino médio. Para os mais pobres (1º Q), a trajetória desigual é constatada já no 3º ano do ensino fundamental (EF3). Ao final do ensino fundamental I (5º ano - EF5), 90,9% dos jovens negros de 19 a 24 anos lograram alcançá-lo. Durante a segunda etapa do ensino fundamental e prosseguindo até o médio, a desigualdade de acesso é intensificada e notadamente entre as mulheres brancas e os homens negros do 1º quintil de renda (mais pobres). Para os dois últimos grupos citados a diferença percentual no 9º ano do fundamental (EF9) é de 14,7 pontos percentuais (p.p.) e no 3º ano do médio (EM3) é de 17,7 p.p.

Conforme argumenta Simões (2019, p. 35, grifo nosso), “há uma **ineficiência seletiva do sistema de ensino**, caracterizada principalmente pelo viés de renda e racial na formação dos grupos em condição de atraso ou exclusão escolar e, conseqüentemente, na restrição ao acesso integral à educação básica”. A disparidade de acesso do jovem negro de baixa renda é afrontosa a ponto de sequer podermos considerar universalizado o acesso aos primeiros anos do ensino fundamental.

A despeito desse quadro, uma pergunta a ser respondida é se houve avanços no acesso à educação como elemento de redução de desigualdades. A próxima seção se dedica a explorar as respostas possíveis a essa indagação.

5.2 EVOLUÇÃO RECENTE DO ACESSO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

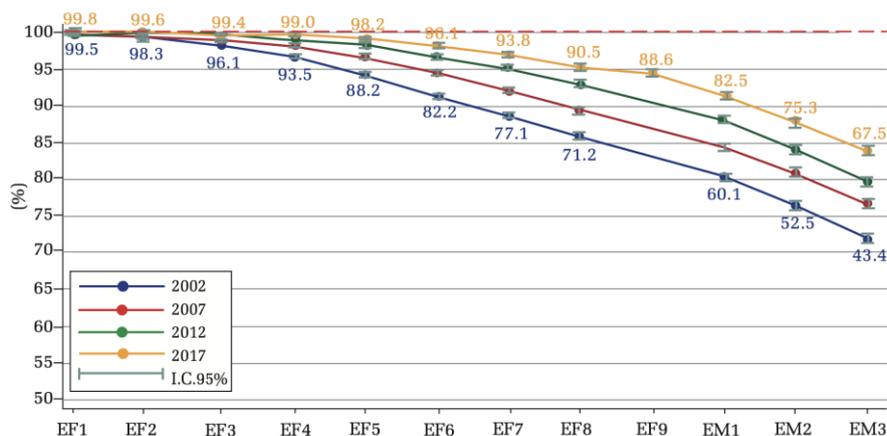
Se a universalidade do acesso à educação básica ainda pode ser questionada principalmente para alguns grupos, conforme demonstrado na seção anterior, importa notar que as políticas públicas educacionais no Brasil têm logrado reduzir essa disparidade. Desde a Constituição de 1988 – com o direito à educação básica sendo alçado à condição de direito subjetivo, portanto, podendo ser exigido inclusive judicialmente por qualquer pessoa –, passando pelo novo marco normativo representado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por programas de livros didáticos, transporte, alimentação escolar, distribuição de renda e pelo financiamento representado pelos fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pode-se afirmar que o Brasil, como resultado do esforço de múltiplos governos de todas as esferas federativas e pela própria determinação da população, **tem reduzido a desigualdade de acesso à educação.**

Simões (2019) também se dedicou a analisar como ocorreu o avanço do acesso à educação no período compreendido entre 2002 e 2017, por meio da compilação de dados das Pnads³⁵ de 2002, 2007, 2012 e 2017. Essa evolução é mostrada no Gráfico³⁶ 10 seguinte.

³⁵ Observação: a respeito das Pnads utilizadas, Simões (2019, p. 57) argumenta que “para os anos 2002, 2007 e 2012, é utilizada a Pnad anual; para 2017, é utilizada a Pnad Contínua. Devido à coexistência de regime de oito e nove anos no ensino fundamental, os dois anos de terminalidade dessa etapa foram agregados na variável EF8 até 2012, sendo estimado o percentual de acesso ao 9º ano de forma separada apenas para o ano de 2017. Por essa razão, não são apresentados os pontos das estimativas para a variável EF9 nos anos de 2002 a 2012.”.

³⁶ Fonte: Simões (2019, p. 57).

Gráfico 10: curvas de acesso dos jovens de 19 anos - Brasil - 2002-2017

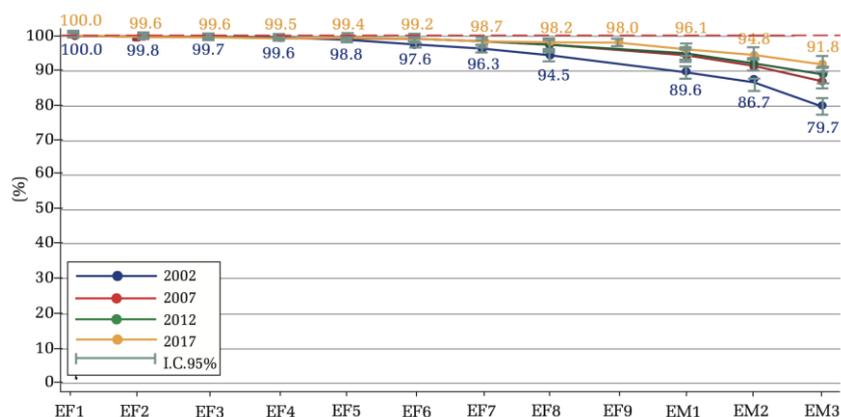


Tendo como referência a média nacional dos jovens de 19 anos em 2017, o Gráfico 10 apresenta as curvas de acesso à educação básica desse público nos anos de 2002, 2007, 2012 e 2017. Há um nítido incremento do acesso no período. Em 2002 (curva azul), **71,2%** dos jovens alcançaram o último ano do ensino fundamental (EF8) e **43,4%**, menos da metade, chegaram ao último ano do médio (EM3). Já em 2017 (curva amarela), **88,6%** dos jovens alcançaram o último ano do ensino fundamental, que passou a ser de 9 anos (EF9) e **67,5%** acessaram o último ano do médio (EM3).

Como ocorre essa melhoria de acesso no período de 2002 a 2017 para a categoria renda domiciliar *per capita*, a que possui a maior disparidade no acesso à educação dentre as outras analisadas? Os Gráficos³⁷ 11 e 12 se dedicam a explorar essa questão.

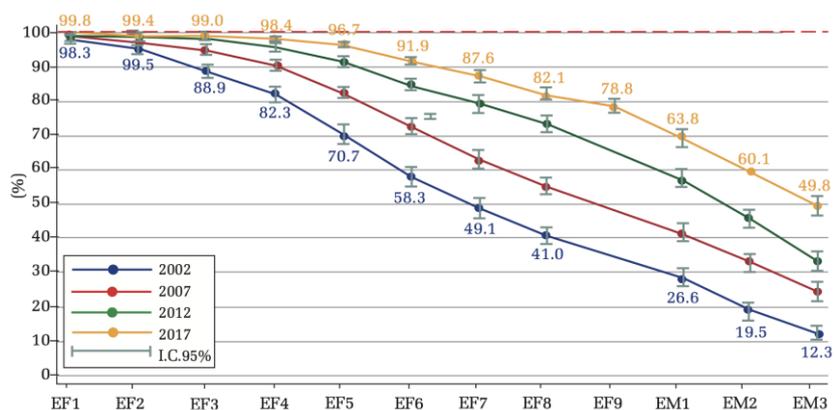
³⁷ Fonte: Simões (2019, p. 58).

Gráfico 11: curvas de acesso para os jovens de 19 anos do 5º quintil de renda domiciliar *per capita* - Brasil - 2002-2017



De acordo com o Gráfico 11, para os jovens com a renda mais alta (5º quintil), o acesso ao ensino fundamental (EF1 a EF9) mostra pouca discrepância. A maior redução percentual observa-se no último ano do ensino médio (EM3) entre os anos de 2002 e 2017, representando um incremento de acesso de 12,1 pontos percentuais.

Gráfico 12: curvas de acesso para os jovens de 19 anos do 1º quintil de renda domiciliar *per capita* - Brasil - 2002-2017



Conforme se pode verificar no Gráfico 12, para os jovens com renda mais baixa (1º quintil), há uma diferença positiva no incremento do acesso à educação básica no período 2002-2017. Para os 20% mais pobres, as curvas são bastante diferentes. Em 2002 (curva azul), o acesso ao 4º ano do ensino fundamental (EF4) já se mostra problemático, com 82,3%; alcançou o final do ensino fundamental (EF8) **41%** do público estudado; chegaram ao 3º ano do ensino médio (EM3), apenas **12,3%**. Percebe-se o avanço paulatino até a última

curva disponível, a de 2017 (curva amarela), na qual **78,8%** lograram alcançar o 9º ano do ensino fundamental (EF9) e **49,8%**, o 3º ano do ensino médio (EM3).

Durante o período estudado por Simões (2019), conquanto se possa questionar a universalidade do acesso à educação, constata-se que a diferença entre os 20% mais ricos (1º quintil) e os mais pobres (5º quintil) foi nitidamente diminuída. O estudo das curvas de acesso auxilia os formuladores e implementadores de políticas públicas e a sociedade como um todo a concentrar esforços para reduzir as desigualdades educacionais, notadamente a de acesso, nas categorias mais vulneráveis.

Ao passo em que buscamos sintetizar a discussão, em seguida, as considerações finais apresentarão avanços e pontos de reflexão sobre o tema deste trabalho.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo a desigualdade educacional como norteador, este trabalho enfoca seu elemento equalizador mais basilar, o acesso à educação básica e obrigatória. Conforme exposto, é preciso ter cuidado com indicadores que trabalham inicialmente com uma meta nacional, a exemplo das taxas de matrículas, ainda mais se a variável a ser estudada é a universalização da educação básica. Apesar dos avanços notáveis, o Brasil ainda se depara com um acesso desigual às etapas obrigatórias de ensino, sobretudo para os grupos com menor renda, da área rural, negros e do sexo masculino.

Não se trata de um desafio somente brasileiro. O Relatório de Monitoramento Global da Educação 2020 da Unesco repercute que o progresso da participação na educação está estagnado com a estimativa de que 258 milhões de crianças e adolescentes estão fora da escola. Comparando a diferença média das taxas de frequência dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, verifica-se que na educação primária (equivalente aos primeiros anos do fundamental) o desnível é da ordem de 9%; no primeiro nível da educação secundária (equivalente aos anos finais do fundamental), a disparidade aumentou para 13%, e no segundo nível da educação secundária (equivalente ao ensino médio), a desigualdade se ampliou para 27% dos jovens na idade adequada para aquele nível de ensino. Pelo fato de os mais pobres terem maior probabilidade de repetir e evadir a escola, quando tomamos como referencial as taxas de conclusão as diferenças são ainda mais gritantes: 30% na educação primária, 45% no primeiro nível da educação secundária e 40% no segundo nível da educação secundária.

De acordo com o estudo Consequências da Violação do Direito à Educação, realizado em parceria da Fundação Roberto Marinho com o Insper, o Brasil perde 214 bilhões de reais por ano pelo fato de os jovens não concluírem a educação básica. Isso porque o aspecto econômico foi valorado, mas, além de ser um imperativo moral, a busca pela equidade na educação é um processo de várias frentes que se inicia com o sistema educacional e perpassa inúmeras políticas públicas de assistência social, de saúde, de segurança alimentar, de inclusão digital, para citar apenas algumas frentes.

Achados das ciências econômicas têm apontado para um aumento sustentável da desigualdade em nível global. Piketty (2014) sustenta que, conforme ocorreu no século XX e seja bastante provável voltar a ocorrer neste século, quando a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda, automaticamente o sistema capitalista produz desigualdades insustentáveis e arbitrárias que ameaçam inclusive os valores da meritocracia, fundamentais nas sociedades democráticas. Na visão desse autor, a história da desigualdade é moldada pela forma como atores políticos, sociais e econômicos veem aquilo que consideram justo e como a influência desses atores determinam as escolhas coletivas.

Uma das conclusões de Piketty ocorre com a dinâmica da distribuição de riqueza, cuja engrenagem ora tende para a divergência e ora para a convergência. Pelo lado dos mecanismos que levam à convergência, aquele autor afirma que “o processo de difusão de conhecimentos e competências é o principal instrumento para aumentar a produtividade e ao mesmo tempo diminuir a desigualdade, tanto dentro de um país quanto entre diferentes países (...)”.

Sem a carga salvadora que muitas vezes lhe é atribuída, a educação certamente é um dos pilares que convergem para a redução das desigualdades e sob o ponto de vista de uma escolha de atores políticos, econômicos e sociais em prol da educação pública, é possível ter esperança no horizonte que se aproxima.

Promulgada em 26 de agosto deste ano, após grande mobilização social e com votação expressiva nas duas Casas do Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 108 tornou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) um mecanismo permanente de financiamento que destina parte dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna dos profissionais da educação³⁸.

³⁸ Para aprofundamento das repercussões do texto aprovado, ver simulações de impactos e detalhamento do mecanismo redistributivo do Fundeb, recomendamos a leitura do Estudo Técnico nº 22, elaborado pelo Consultor de Orçamento Claudio Riyudi Tanno, disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf.

A Constituição Federal estabelece um intrincado mecanismo para dividir as receitas tributárias entre União, Estados, DF e municípios. Uma parte dessa receita tributária é vinculada para cobrir despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse mecanismo de alocação de recursos, o Fundeb é uma expressão poderosa do pacto federativo. O Fundeb não é apenas um fundo contábil, mas é composto por 27 fundos (26 estados + DF) que têm a função precípua de redistribuir os recursos destinados à educação básica com base no valor aluno ano total. Em 2019, considerando o total de matrículas na educação básica, o valor mínimo por aluno no Fundeb foi de R\$ 3.044,29. Esse foi o menor valor distribuído por estudante para os estados e municípios pelo fundo³⁹. Quando um fundo estadual tem um valor aluno/ano inferior ao nacional, a União complementa com até 10% do total de recursos do Fundeb para que o valor mínimo seja alcançado. No ano passado, 9 fundos estaduais⁴⁰ receberam recursos da União para complementação do valor anual mínimo.

O Fundeb vigente já possui um efeito significativo na redução de desigualdades do financiamento à educação. Simulações⁴¹ indicam que se esse mecanismo constitucional de financiamento não fosse criado, dependendo somente das aplicações de 25% de impostos e demais receitas, os valores mínimos obrigatórios anuais por aluno teriam uma amplitude gigantesca de cerca de R\$ 500,00 a algo próximo de R\$ 60.000 (120 vezes). A vigência do Fundeb corrige o mínimo e o máximo de aplicação para aproximadamente entre R\$ 3.000 e R\$ 20.000 (sete vezes). Quando comparamos os valores mínimos e máximos em cada unidade federativa, sem Fundeb esses valores variam de 375% a 4.035%. Com o Fundeb, as disparidades no âmbito dos fundos estaduais ficam restritas a uma amplitude de 24% a 411%.

O Novo Fundeb utiliza mecanismos semelhantes de redistribuição, mas possui inovações relevantes para aprimorar a equidade educacional. Fortalece-se a solidariedade federativa por conta do aumento gradual da complementação da União – que parte dos atuais 10% para 12% em

³⁹ Valor definido por Portaria Interministerial do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda.

⁴⁰ Receberam a complementação da União as redes de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

⁴¹ Fonte: BRASIL - CAMARA DOS DEPUTADOS. Estudo Técnico nº 24/2017. Elaborado pelo Consultor de Orçamento Claudio Riyudi Tanno, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-fundeb>. Acesso em 8 set. 2020.

2021 e alcança 23% em 2026. De forma a não acarretar perdas para os estados mais vulneráveis, que hoje recebem a complementação da União, o novo mecanismo manteve as mesmas regras para 10% da complementação e inovou nos 13% adicionais.

Ao tomar como referência o chamado valor aluno ano total (VAAT) para outros 10,5% da complementação, a intenção é distribuir recursos com base na efetiva capacidade de financiamento de cada ente federado, de forma a distribuir os recursos, não mais por âmbitos estaduais, mas por redes de ensino, justamente para atingir as redes de maior vulnerabilidade. Essa inovação decorreu da discussão da matéria no Congresso Nacional. Identificou-se que há estados que não recebem a complementação da União cujas redes municipais possuem um valor aluno ano inferior e necessitariam de complementação por meio de redistribuição aprimorada – isso ocorre no estado de Minas Gerais, por exemplo. Além do mais, 50% dos recursos globais da complementação VAAT serão destinados à educação infantil. Os adicionais 2,5 pontos percentuais de participação da União serão distribuídos para as redes públicas que alcançarem evolução de indicadores, a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

Para termos uma dimensão do acréscimo de recursos na educação básica pública decorrente do Novo Fundeb, de acordo com o estudo de Tanno (2020), para os anos iniciais do ensino fundamental, em 2015, o valor anual por aluno mínimo total foi de R\$ 3.720. Até 2026, estima-se que esse valor seja ampliado para R\$ 5.508 por aluno, acréscimo da ordem de 48%. Se levarmos em conta a amplitude de aplicação, ou seja, a diferença entre as redes municipais com máxima e mínima disponibilidade, Pinto Bandeira/RS possui o maior valor (R\$ 24.714 por aluno) em oposição a Turiaçu/MA (R\$ 3.720 por aluno). Com a elevação do mínimo a R\$ 5.508/aluno, a diferença é reduzida de 6,6 para 4,5 vezes.

Outras inovações do novo Fundeb são a imposição de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exerçam ação redistributiva em relação a suas escolas e, ainda, a previsão de uma ponderação de distribuição de recursos em função do nível sócio econômico. Tais inovações, que ainda devem passar por discussão durante a tramitação da lei que

regulamentará o novo Fundo – associadas ao já mencionado aumento do valor mínimo por aluno – têm grande potencial para ajudar no combate à grande questão, apontada por este estudo, de desigualdade educacional de acesso entre os diferentes quintis de renda. Ou seja, há mecanismos para se reduzir a desigualdade de financiamento entre redes e ainda para se reduzir a desigualdade, especialmente em relação ao nível socioeconômico, dentro das próprias redes, onde, via de regra, as escolas das regiões centrais apresentam melhor infraestrutura e corpo profissional mais qualificado que as da periferia. Ainda que as desigualdades educacionais não se expliquem apenas por diferentes condições de financiamento, esse aspecto é sem dúvida uma das variáveis centrais para se diminuírem as distâncias.

Vivenciamos ainda a pandemia de Covid-19, evento que tem potencial desestruturante para as políticas públicas educacionais. De acordo com o relatório da OCDE⁴² *Education at a Glance 2020*, no Brasil, os mais afetados pela interrupção de aulas presenciais foram os alunos da rede pública de ensino básico. Para a retomada de aulas, um dos problemas a serem enfrentados pelo país se refere ao número de alunos por aulas. Entre os 46 países pesquisados, o Brasil tem o 10º maior número de alunos por classe nos anos iniciais do ensino fundamental e o 6º maior número de alunos nos anos finais do ensino fundamental. Outro fenômeno observado que repercutirá na volta às aulas presenciais é o acréscimo de matrículas na rede pública decorrente da perda de renda das famílias. O relatório destaca também que em nível global as escolas têm tido dificuldades para oferecer um sistema de ensino remoto eficiente e novamente os mais vulneráveis são mais penalizados porque têm acesso reduzido às tecnologias de informação e comunicação.

Embora não seja possível avaliar todas as consequências de um momento de ruptura tão significativo como o da pandemia atual, podemos identificar que anteriormente esses períodos foram enriquecidos com uma mobilização popular que avança nos direitos sociais e que pode ser reforçada agora. Além das ações emergenciais, governos e sistemas de ensino, com o

⁴² Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

apoio de todos, têm a oportunidade de referendar a instituição escolar e a educação e a ciência como diretivas reconstrutivas.

A correlação de forças para aprimorar o financiamento à educação básica representada pelo Novo Fundeb e estudos aprofundados sobre os problemas do acesso à educação, como os elaborados por Simões (2016 e 2019), têm gerado bons fundamentos para que a educação represente um elemento equalizador de oportunidades.

Mas é necessário avançar nas expectativas, até porque, conforme Lewin⁴³ (2007), o acesso à escola tem pouco significado se não resultar em matrícula e frequência regulares; progressão nos anos escolares nas idades apropriadas; aprendizagem significativa e que tenha relevância social; chances reais de transição para os níveis mais avançados da escolarização e reais oportunidades educacionais para as crianças e jovens de baixa renda com menos variação de qualidade entre as escolas frequentadas por diferentes grupos sociais. Esses requisitos apresentam de maneira bastante clara a agenda social e educacional a ser percorrida.

⁴³ Fonte: Lewin (2007 *apud* Simões, 2016, p. 21).

REFERÊNCIAS

ALIANÇA PARA A PROTEÇÃO DA CRIANÇA EM AÇÕES HUMANITÁRIAS. Nota Técnica. *Proteção da Criança durante a Pandemia do Coronavírus*. Versão 1. mar de 2020. (The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action, Technical Note: Protection of Children during the Coronavirus Pandemic, Version 1, March 2020). Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/7561/file>. Acesso em: 1º jun 2020.

ARENDT, H. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BANCO MUNDIAL. *Pandemia de Covid-19: choques na educação e respostas de políticas*. Documento eletrônico. Banco Mundial: Washington DC, 2020. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/321431590757092620/Covid-19-Education-Summary-port.pdf>. Acesso em: 20 ago 2020.

BECSKEHÁZY, Ilona. *Institucionalização do Direito à Educação de qualidade: o caso de Sobral, CE*. Orientador Romualdo Luiz Portela de Oliveira. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo: s.n., 2018.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01001574199900030005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 ago. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15741999000300005>.

BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estudo Técnico nº 22/2020*. Elaborado pelo Consultor de Orçamento Claudio Riyudi Tanno, disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf. Acesso em 29 ago. 2020.

BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estudo Técnico nº 24/2017*. Elaborado pelo Consultor de Orçamento Claudio Riyudi Tanno, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-fundeb>. Acesso em 8 set. 2020.

BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Instrução Pública. **Reforma do Ensino Primário e Várias Instituições Complementares da Instrução Pública**. Parecer e Projeto da Comissão de Instrução Pública - Deputados Rui Barbosa, Thomaz do Bonfim Espinola e Ulysses Machado Pereira Vianna. Relator: Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883. Documento digitalizado disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242356>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo Técnico: Censo da Educação Básica Estadual 2019*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

CAGGIANO, M. H. S. A Educação. Direito Fundamental. In RANIERI, N. B. S. (Coord.); RIGHETTI, S. (Org.). *Direito à Educação*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2007.

CUNHA, Luiz Antonio. *Educação e desenvolvimento educacional no Brasil*. 11.ed., Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

_____. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *Justiça pela Inclusão e Qualidade na Educação*. In: *Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CURY, C. R. J. *Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo*. RBPAAE, v. 25, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2009.

EL HISTORIADOR. *Los niños en la Primera Guerra Mundial*. Disponível em: <https://www.elhistoriador.com.ar/los-ninos-en-la-primera-guerra-mundial-por-yury-y-sonya-winterberg/>. Acesso em 19 jun. 2020.

EL-KAWAS, Elaine. *The Impact of Economic Crises on American Universities: lessons from the past*. Higher Education Management and Policy, 2011, v. 23/2. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/hemp-23-5kgc3m8g6r6f>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FERRARO, Alceu Ravanello. Diagnóstico da escolarização no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 22-47, set./dez. 1999.

FERRARO, Alceu Ravanello. Diagnósticos da escolarização básica: um confronto de perspectivas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 99, p. 316-346, abr./jun. 2018.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional. E se o povo cobrasse? *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 273–289, 2008. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022008000200005>.

FORQUIN, Jean Claude (org). *Sociologia da Educação: dez anos de pesquisa*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO; INSPER. *Consequências da Violação do Direito à Educação*. Documento eletrônico. Disponível em: <https://frm.org.br/sem-categoria/indicadores-de-consequencia/>. Acesso em 2 set. 2020.

INSTITUTO UNIBANCO; TODOS PELA EDUCAÇÃO (2020). *Covid 19: Impacto Fiscal na Educação Básica – O cenário de receitas e despesas na educação básica*. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/_posts/449.pdf?181895214=&utm_source=site-content&utm_campaign=lançamento. Acesso em: 10 jul. 2020.

INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF FIRST WORLD WAR. *Schools and Universities*. Disponível em: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/schools_and_universities. Acesso em 17 jun. 2020.

MAIA, Mauricio Holanda; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. *Considerações sobre a rede de educação pública do Distrito Federal*. Estudo interno. Consultoria Legislativa - Câmara dos Deputados: Brasília, 2019.

NEW ZEALAND HISTORY. *Schools and the First World War*. Disponível em: <https://nzhistory.govt.nz/war/children-and-first-world-war>. Acesso em 18 jun. 2020.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Education at a Glance 2020*. OECD Indicators. OECD Publishing: Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/69096873-en>. Acesso em 8 set. 2020.

ONTARIO INSTITUTE FOR STUDIES IN EDUCATION. *Going to School During the World Wars*. Disponível em: <https://wordpress.oise.utoronto.ca/librarynews/2017/11/06/going-to-school-during-the-world-wars/>. Acesso em 18 jun. 2020.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. Versão eletrônica.

RANIERI, N. B. S. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: Comentários Acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In RANIERI, N. B. S. (coord.); RIGHETTI, S. (org.). *Direito à Educação*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

RIBEIRO, S. C. *A pedagogia da repetência*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 12, n. 5, p. 7-21, maio/ago. 1991.

RURY John L.; DARBY, Derrick. War and Education in the United States: racial ideology and inequality in three historical episodes. *Paedagogica Historica*, 2016, 52:1-2, 8-24, DOI: 10.1080/00309230.2015.1133675. Acesso em 22 jun. 2020.

SALEJ, Silvio H. Quarenta anos do Relatório Coleman: capital social e educação. *Educação Unisinos*. São Leopoldo (RS), v. 9, n. 2, p. 116-129, maio/ago. 2005. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjNhqgYt6frAhW_GbkGHb3MBolQFjADegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Frevistas.unisinos.br%2Findex.php%2Feducacao%2Farticle%2Fview%2F6310%2F3460&usq=AOvVaw3KCKuwp8KYW06k1ccxHP1V. Acesso em 7 jul. 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Quando acaba o século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. Edição eletrônica (versão do Kindle).

SIMÕES, Armando Amorim. *As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil*. Brasília: Inep, 2016. (PNE em Movimento, 4).

_____. Acesso à Educação Básica e sua Universalização: missão ainda a ser cumprida. *5 anos de Plano Nacional de Educação*. Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; p. 17-62, v. 2. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. *Resumo do Relatório de Monitoramento Global da Educação 2020: inclusão e educação para todos*. Paris: UNESCO, 2020.