



A versão resumida do relatório Brasil faz parte da Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola. A publicação apresenta os perfis das crianças e dos adolescentes fora da escola ou em risco de exclusão, as principais barreiras que afetam a universalização do acesso e da permanência na escola e as políticas e os programas implementados para enfrentá-las, além de uma síntese das conclusões e recomendações.

A íntegra do relatório está disponível para download em www.unicef.org.br e em www.campanhaeducacao.org.br



**Fundo das Nações Unidas para a Infância
Escritório do Representante no Brasil**

SEPN 510 – Bloco A – 2º andar
Brasília (DF) – 70750-521
www.unicef.org.br
brasilia@unicef.org

Escritório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Rua Mourato Coelho, 393 – Conj. 04
São Paulo (SP) – 05417-010
www.campanhaeducacao.org.br
campanha@campanhaeducacao.org.br

TODAS AS CRIANÇAS NA ESCOLA EM 2015

Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola



BRASIL

Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica na idade certa – Direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes

RESUMO EXECUTIVO

Agosto 2012



REALIZAÇÃO

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)
Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Gary Stahl

Representante do UNICEF no Brasil

Antonella Scolamiero

Representante adjunta do UNICEF no Brasil

Escritório do Representante do UNICEF no Brasil

SEPN 510, Bloco A, 2º andar
Brasília/DF – 70750-521
www.unicef.org.br
brasil@unicef.org

Escritório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Rua Mourato Coelho, 393 – Conj. 04
São Paulo/SP – 05417-010
www.campanhaeducacao.org.br
campanha@campanhaeducacao.org.br

PRODUÇÃO EDITORIAL

Cross Content Comunicação
www.crosscontent.com.br
contatos@crosscontent.com.br

Coordenação: Andréia Peres

Edição: Andréia Peres e Carmen Nascimento

Texto e reportagem: Iracy Paulina e Lilian Saback

Revisão: José Genulino Moura Ribeiro
e Regina Pereira

Checagem: José Genulino Moura Ribeiro
Diagramação e arte final: José Dionísio Filho

Fotos: Campanha Por uma infância sem

racismo/João Ripper/Imagens Humanas

Capa: Campanha Por uma infância sem

racismo/João Ripper/Imagens Humanas

e Dreamstime (bandeira)

Tratamento de imagens: Premedia Crop

* “Todas as crianças na escola em 2015” é uma referência ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 2 (Educação Básica de qualidade para todos). No Brasil, essa meta está relacionada ao Ensino Fundamental.

Impresso no Brasil

Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola

O relatório Brasil integra a Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola, coordenada pelo UNICEF e pelo Instituto de Estatística da UNESCO (UIS)

EQUIPE UNICEF

Coordenação-geral: Maria de Saete
Silva e Júlia Ribeiro

Colaboração: Ana Cristina Matos,
Boris Diechtiareff, Casimira Benge, Cristina
Albuquerque, Helena Silva, Leticia Sobreira,
Ludimila Palazzo, Maria Estela Caparelli, Mário
Volpi, Pedro Ivo Alcantara e Zélia Teles

Consultoria estatística: Marcos Ramos
e Alysson Salvador

EQUIPE CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO

Coordenação: Iracema Nascimento
Supervisão: Daniel Cara
Apoio: Carolina Morais e Julio Almeida

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Acesso, permanência, aprendizagem
e conclusão da educação básica na idade certa
– Direito de todas e de cada uma das crianças
e dos adolescentes /Fundo das Nações Unidas
para a Infância. - Brasília: UNICEF, 2012.

“Iniciativa Global Pelas Crianças
Fora da Escola - Brasil”.
Bibliografia

1. Brasil - Política educacional
2. Crianças e adolescentes - Brasil - Condições sociais
3. Crianças e adolescentes - Direitos
4. Crianças e adolescentes - Educação
5. Direito à educação
6. Educação - Brasil
7. Educação Básica
8. Inclusão escolar.

ISBN: 978-85-87685-32-2

12-08000

CDD-379.260981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Crianças e adolescentes: Inclusão escolar:
Políticas públicas: Educação 379.260981

Sumário

Prefácio 4



Introdução

Reduzir as desigualdades
é o principal desafio 6



Capítulo 1

Crianças e adolescentes
fora da escola ou em risco
de abandono no Brasil 10



Capítulo 2

Barreiras à universalização
do acesso e da permanência
na escola 14



Capítulo 3

Políticas e programas
para vencer as barreiras 28



Conclusões e recomendações

Caminhos necessários para garantir
o direito de aprender 37

POR UMA INFÂNCIA SEM RACISMO

Todas as fotos que ilustram este relatório, incluindo a da capa, fazem parte da Campanha Por uma infância sem racismo, realizada pelo UNICEF em parceria com a Seppir, entre outros (ver mais na página 29)

Esta é a versão resumida do relatório Brasil da Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola. A íntegra está disponível para download em www.unicef.org.br e em www.campanhaeducacao.org.br

Prefácio

“Os Estados-partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.”

(Convenção sobre os Direitos da Criança, Artigo 28, 1-e)

O texto acima faz parte da Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, que é, hoje, o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 193 países, inclusive o Brasil.

Apesar de todos os esforços, ainda há muitas barreiras que precisam ser vencidas para atingirmos o objetivo expresso no documento. No mundo todo, 72 milhões de crianças com idade para cursar os anos finais do Ensino Fundamental¹ estavam fora da escola em 2009. Diante desse cenário, UNICEF e Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) deram início em 2010 à iniciativa global *Out of School Children* (OOSC) – Pelas Crianças Fora da Escola, que analisa a exclusão e os riscos de abandono escolar em 25 países.

No Brasil, o projeto vem sendo desenvolvido em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede da sociedade civil que, desde 1999, atua pela efetivação do direito constitucional à educação no país.

Ao fazer parte desse estudo global, a intenção do escritório do UNICEF no Brasil foi aprofundar a análise das desigualdades regionais, etnoraciais e socioeconômicas registradas no relatório *Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009*. Acreditamos que, para continuar potencializando os avanços do país nessa área, é preciso voltar, agora, a nossa atenção para as crianças e os adolescentes que estão fora da escola ou em risco de exclusão, a maioria oriunda de populações vulneráveis, como negra, indígena, quilombola, pobre, do campo, sob risco de violência e exploração e com deficiência. É preciso, ainda, olhar para as crianças e os adolescentes que, dentro da escola, não têm garantido seu direito de aprender devido a fatores e vulnerabilidades diversos, que aumentam os riscos de abandono e evasão.

¹ *Education for All Global Monitoring Report 2010: Reaching the marginalized*, UNESCO, Paris, 2010.

A exclusão escolar é um fenômeno complexo e a sua superação requer mais do que boa vontade. É preciso que o Estado cumpra o seu dever constitucional e que haja a participação e o compromisso de toda a sociedade e de cada um de nós para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão da Educação Básica na idade certa. Por isso, o projeto envolveu gestores dos três níveis de governo da área de educação e de outras políticas sociais, como também atores da sociedade civil e de outras instituições e agências da ONU.

Em janeiro de 2011, foi instituído um Grupo Gestor do projeto, composto, inicialmente, de representantes do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

Posteriormente, e tendo como objetivo aprofundar o caráter multidisciplinar e interinstitucional da exclusão escolar, passaram a integrar o Grupo representantes da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), da UNESCO, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

Demais atores relacionados ao tema, como dirigentes municipais de Educação de todas as regiões do país, representantes de organizações não governamentais, universidades, movimentos e fóruns, foram ainda chamados a participar desde o início do processo, por meio de oficinas, para debater a efetividade e as lacunas das políticas existentes. Ao todo, o Grupo Gestor e as oficinas mobilizaram 102 pessoas.

Durante o desenvolvimento do projeto, percebemos que a falta de diálogo e trabalho conjunto entre as várias áreas e os diversos níveis do Estado é um dos principais entraves para a implementação de políticas públicas efetivas de enfrentamento do complexo fenômeno da exclusão escolar. Muitas iniciativas têm sido empreendidas para mudar esse quadro, mas ainda estão longe de constituir as tão necessárias e desejadas intersetorialidade e integração de políticas.

Com este estudo, esperamos contribuir com os enormes esforços de um país que alcançou um patamar de desenvolvimento econômico, social e político que lhe proporciona todas as condições de criar soluções efetivas para enfrentar a exclusão educacional, garantindo o acesso à Educação Básica pública e de qualidade para toda a população em idade escolar, sobretudo crianças e adolescentes.

Introdução – Reduzir as desigualdades é o principal desafio

O regime de colaboração entre estados, municípios e União no que diz respeito às políticas educacionais no Brasil está previsto na Constituição de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação (PNE). Embora a legislação defina de forma clara as responsabilidades de cada um – cabe aos municípios atuar nos anos iniciais do Ensino Fundamental e na Educação Infantil, aos estados, nos anos finais do Ensino Fundamental e Médio e à União exercer uma função redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira –, na prática há dificuldade em definir como essas diferentes instâncias devem cooperar entre si para garantir o acesso de todas as crianças e adolescentes a uma educação de qualidade.

A articulação dessas três esferas de governo torna o sistema de gestão da educação brasileira muito complexo, o que se acentua em razão das dimensões continentais do país. O Brasil apresenta desigualdades regionais bem marcantes, em termos geográficos, sociais e econômicos, que influem de forma significativa em suas redes de ensino e nos desafios que precisam ser vencidos.



Fotos: João Ripper/Imagens Humanas

Meninos da comunidade Picada, pertencente ao Quilombo Gurutuba

A partir da década de 1990, o país ampliou seus esforços para melhorar o acesso das crianças à educação. Para tentar reduzir as desigualdades, foi adotada uma política educacional com ênfase na descentralização de recursos, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Ao relacionar o valor do repasse de recursos ao número de alunos, o Fundef, substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), manteve o foco no Ensino Fundamental, o eixo central das políticas educacionais naquele momento.

O PNE 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001) reforçou esse mecanismo, estabelecendo que estados e municípios elaborassem seus próprios planos de educação. Esses planos deveriam complementar e colocar em prática o PNE, considerando as particularidades locais e regionais. No entanto, segundo levantamento do Observatório da Educação, da ONG Ação Educativa, divulgado em 2010, 15 dos 26 estados brasileiros não possuem planos que estabeleçam diretrizes e metas para as políticas públicas da área. O Distrito Federal também não tem um plano distrital. Do mesmo modo, 44% dos municípios brasileiros não elaboraram seus planos de educação, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2010). Expirado o prazo de vigência do PNE 2001-2010, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estima² que apenas um terço de suas metas foi cumprido e aponta que o Brasil ainda está longe de elaborar e cumprir políticas de Estado no campo da educação³ para além de ações e programas que dependam da boa vontade dos gestores.

Além da mudança no financiamento e na organização dos sistemas educativos, as políticas educacionais investiram na formação dos professores e em programas de incentivo à permanência da criança na escola. Como resultado, o país está bem próximo da universalização do Ensino Fundamental. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, de 2009, 98% das crianças e dos adolescentes entre 7 e 14 anos de idade estão na escola, o que corresponde a cerca de 26,9 milhões de estudantes. Quando se incluem as crianças de 6 anos de idade, a taxa cai para 97,6%, mas a tendência é que esse número continue crescendo, em função da obrigatoriedade do Ensino Fundamental de nove anos⁴.

² *Posicionamento Público sobre o PNE*, divulgado em 8 de dezembro de 2010. Disponível em <http://campanhaeducacao.org.br/?idn=260>

³ Em meados de 2012, estava em tramitação no Congresso Nacional projeto de lei que instituirá novo Plano Nacional de Educação. Como parte do processo democrático, o Plano vem sendo discutido por diversos setores da sociedade e a proposta já recebeu uma série de emendas. Uma das principais é a que pede que o equivalente a 10% do PIB seja aplicado na área, com base em cálculos do estudo "Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil", ante os 7% prometidos pelo governo federal até 2020.

⁴ Em 2006, foi sancionada a Lei nº 11.274, que regulamentou o Ensino Fundamental de nove anos. O prazo para a sua implementação nos termos exigidos pela legislação esgotou-se em 2010.

Os 2% que permanecem fora da escola representam cerca de 535 mil crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, segundo dados da Pnad 2009. Os mais atingidos são oriundos de populações vulneráveis, como negras, indígenas, quilombolas, pobres, sob risco de violência e exploração e com deficiência. Isso mostra que as desigualdades que persistem na sociedade brasileira se refletem no sistema de ensino do país.

Apesar de o Brasil estar bem próximo da universalização do Ensino Fundamental, as taxas de frequência líquida mostram que o país ainda está longe da universalização em relação às crianças de até 5 anos e aos adolescentes de 15 a 17 anos – ou seja, na Educação Infantil e no Ensino Médio, respectivamente. Eles representam, hoje, o maior contingente fora da escola.

Metodologia

No mundo todo, 72 milhões de crianças com idade para cursar os anos finais do Ensino Fundamental estão fora da escola – 54% delas são meninas⁵. Diante desse cenário, UNICEF e Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) deram início em 2010 à iniciativa global *Out of School Children (OOSC)* — Pelas Crianças Fora da Escola, que analisa a exclusão e os riscos de abandono escolar em 25 países, de acordo com cinco dimensões:

- **Dimensão 1:** Crianças em idade pré-escolar fora da escola
- **Dimensão 2:** Crianças de 6 a 10 anos fora da escola
- **Dimensão 3:** Crianças de 11 a 14 anos fora da escola
- **Dimensão 4:** Crianças dos anos iniciais do Ensino Fundamental em risco de abandono
- **Dimensão 5:** Crianças dos anos finais do Ensino Fundamental em risco de abandono

A análise das cinco dimensões é fundamental para melhor compreender as múltiplas formas de exclusão e os obstáculos para a inclusão; identificar e acompanhar de forma mais eficaz os grupos e as regiões mais vulneráveis; e ampliar a articulação entre as políticas educativas e os sistemas de proteção social.

Além disso, engloba as crianças que atualmente frequentam a escola, mas estão em risco de abandono. Dessa forma, identifica grupos potenciais em situação de risco que podem se tornar crianças fora da escola no futuro.

⁵ *Education for All Global Monitoring Report 2010: Reaching the marginalized*, UNESCO, Paris, 2010.

No Brasil, com a ampliação da obrigatoriedade de matrícula para a faixa etária de 4 a 17 anos, como prevê a Emenda Constitucional nº 59, de novembro de 2009, foram consideradas para efeito de análise também as faixas etárias de 4 a 5 anos e de 15 a 17 anos.

Partindo do entendimento de que a superação da exclusão escolar requer o compromisso de múltiplos atores, o projeto ainda procura envolver gestores dos três níveis de governo da área de educação e de outras políticas sociais, como também atores da sociedade civil e de outras instituições. Foi instituído o Grupo Gestor do projeto, coordenado por UNICEF e Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e composto de representantes do Ministério da Educação (MEC), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), da UNESCO, da OIT, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

Demais atores vêm sendo chamados a participar desde o início do processo, por meio de encontros para debater a efetividade e as lacunas das políticas existentes. O primeiro deles aconteceu em maio de 2011, em Brasília, e reuniu 40 dirigentes municipais de Educação (ou seus representantes), que discutiram avanços e dificuldades dos programas e políticas nacionais de enfrentamento da exclusão escolar e experiências de iniciativa municipal. Em agosto de 2011, foi realizada uma nova oficina de consulta ampliada que ouviu 39 representantes de 32 organizações da sociedade civil, provenientes de 18 unidades da federação, por ocasião da realização do 7º Encontro Nacional da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em Brasília.

Capítulo 1 – Crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de abandono no Brasil

Ainda há muito a avançar para garantir o acesso de todas as crianças e de todos os adolescentes à Educação Básica no país. Em todas as dimensões do estudo global, os indicadores mostram que os grupos mais vulneráveis são aqueles historicamente excluídos da sociedade brasileira: as populações negra e indígena, as pessoas com deficiência, as que vivem nas zonas rurais e as de famílias com baixa renda.

Dimensão 1: Crianças em idade pré-escolar fora da escola

Na faixa etária de 4 a 6 anos⁶, que abrange crianças que deveriam estar na Pré-Escola e no primeiro ano do Ensino Fundamental, cerca de 18,7% das crianças estão fora da escola, o que equivale a 1.615.886 crianças.

Refletindo a desigualdade verificada em diversos setores da sociedade brasileira, em relação a raça, 19,8% das crianças negras de 4 a 6 anos (921.677) não frequentam a escola, ante 17,3% das brancas (682.778). Mas as maiores desigualdades se encontram quando se compara a localização: enquanto 16,9%

⁶ A Lei nº 11.274, de 2006, que alterou a LDB com relação ao Ensino Fundamental de nove anos, inclui a obrigatoriedade de entrada aos 6 anos no Ensino Fundamental. Os municípios tiveram até 2010 para se adequar a essa lei.



Crianças indígenas Xakriabá, da aldeia Morro Vermelho

das crianças de 4 a 6 anos das áreas urbanas estão fora da escola, nas zonas rurais o índice chega a 26,8%.

Ao se levar em consideração a renda, a desigualdade aumenta mais. Enquanto 32,6% das crianças de famílias com renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo estão fora da escola, 6,9% daquelas oriundas de famílias com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos estão na mesma situação.

Dimensão 2: Crianças de 6 a 10 anos fora da escola (anos iniciais do Ensino Fundamental)

De acordo com dados da Pnad 2009, 375.177 crianças na faixa de 6 a 10 anos estão fora da escola em todo o Brasil – o que corresponde a 2,3% do total da faixa etária. Dessas, 3.453 trabalham (0,9%); a grande maioria das que exercem alguma atividade é negra (93%) e vive nas regiões Nordeste (cerca de 30%) e Norte (28%).

No que diz respeito à renda, 3,6% das crianças de 6 a 10 anos de famílias com renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo estão fora da escola (138.249), enquanto 0,6% daquelas oriundas de famílias com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos encontra-se na mesma situação (7.409).

Em relação a raça, não há grandes diferenças nesta faixa etária. Enquanto 2,4% das crianças negras de 6 a 10 anos (219.335) não frequentam a escola, 2,0% das brancas (144.345) encontram-se na mesma situação.

Dimensão 3: Crianças de 11 a 14 anos fora da escola (anos finais do Ensino Fundamental)

Na faixa de 11 a 14 anos, 355.600 crianças ainda estão fora da escola – o que equivale a 2,5% do total dessa faixa, segundo a Pnad 2009. O número de crianças de 11 a 14 anos que só trabalham é cerca de 20 vezes maior que na faixa de 6 a 10 anos: 68.289.

Em relação a raça, 2% das crianças brancas de 11 a 14 anos (117.600) não frequentam a escola, ante 2,9% das negras (233.022). Em termos de renda, 3,5% das crianças de famílias com renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo estão fora da escola (96.808), ante 0,8% das de famílias com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos (8.472).

Dimensão 4: Crianças dos anos iniciais do Ensino Fundamental em risco de abandono

Um dos principais fatores de risco para a permanência das crianças na escola é o fracasso escolar, representado pela repetência. Também podemos considerar em risco de abandono os alunos com idade superior à recomendada para a

série que frequentam. Estão nessa situação 3.764.437 alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental.

A taxa de distorção idade-série pode dar ainda uma noção mais precisa de quantas crianças ingressam tardiamente no Ensino Fundamental. Segundo a taxa calculada com base nos dados do Censo Escolar 2009, 6,2% dos alunos matriculados no 1º ano do Ensino Fundamental de nove anos têm dois anos ou mais acima da idade recomendada para a etapa⁷ (156.776 crianças). No Ensino Fundamental de oito anos, 15,4% dos matriculados na 1ª série/2º ano têm idade acima da recomendada (551.652 crianças). Os índices aumentam ainda mais quando se compara a localização: nas zonas rurais, as taxas são de 11,6% e 28%, no 1º ano e na 1ª série/2º ano, respectivamente, ante 5% e 12% nas áreas urbanas.

As maiores desigualdades se verificam quando se levam em consideração a raça e a renda familiar das crianças em risco de abandono. Enquanto 8,99% das crianças brancas (1.084.260) têm idade superior à recomendada nos anos iniciais do Ensino Fundamental, entre as negras a taxa é de 16,46% (2.667.832).

Já as crianças de famílias com renda familiar *per capita* de até ¼ do salário mínimo com idade superior à recomendada chegam a 19,5% (1.324.959) nas séries iniciais do Ensino Fundamental, número muito maior do que o de crianças de famílias com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos na mesma situação – 3,2% (62.776).

Como o trabalho infantil é uma causa significativa do abandono escolar, também podem ser consideradas em risco as crianças que exercem alguma atividade em paralelo com os estudos. Apesar de a legislação brasileira proibir o trabalho com menos de 16 anos, na faixa dos 6 aos 10 anos de idade existem 214.574 crianças nessa condição (1,3%). Entre as brancas, a taxa é de 1% (67.798); entre as negras, de 1,6% (145.328).

Em relação ao ingresso tardio no Ensino Fundamental, não há dados específicos na Pnad 2009 ou no Censo Escolar, realizado anualmente pelo Inep. A informação disponível trata do número de crianças com idade superior à esperada para a série que frequentam. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, 3.764.437 crianças se encontram nessa situação – o que pode indicar ingresso tardio, mas também repetência.

Dimensão 5: Crianças dos anos finais do Ensino Fundamental em risco de abandono

Os alunos com idade superior à recomendada para a série que frequentam os anos finais do Ensino Fundamental somam 5.118.436, segundo a Pnad 2009. As maiores desigualdades se verificam quando se levam em consideração a raça e a renda familiar das crianças em risco de abandono. Enquanto 30,67% das crianças brancas

⁷ O Inep considera esse critério para o cálculo da taxa distorção-idade série.

(1.596.750) têm idade superior à recomendada nos anos finais do Ensino Fundamental, entre as negras a taxa é de 50,43% (3.513.117).

As crianças de famílias com renda familiar *per capita* de até ¼ do salário mínimo com idade superior à recomendada chegam a 62,02% (1.241.902), e a 11,52% nas famílias com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos (121.334).

Assim como na faixa dos 6 aos 10 anos de idade, entre as crianças de 11 a 14 anos o trabalho infantil é uma causa importante do abandono escolar, e também podem ser consideradas em risco aquelas que exercem alguma atividade em paralelo aos estudos. Nessa faixa, 1.090.117 crianças encontram-se nessa condição (7,8%). Entre as brancas, a taxa é de 34,60% (377.167); entre as negras, de 64,78% (706.160).

É importante observar que, ao contrário das dimensões 1, 2 e 3, as dimensões 4 e 5 do estudo global dizem respeito ao nível de ensino que as crianças e os adolescentes frequentam, independentemente da idade. Portanto, muitas dessas crianças e adolescentes de 11 a 14 anos podem pertencer à dimensão 4, que se refere a crianças dos anos iniciais do Ensino Fundamental em risco de abandono. Em relação à renda, 11,9% (333.085) das crianças de 11 a 14 anos das famílias com renda familiar *per capita* de até ¼ do salário mínimo trabalham e estudam, taxa que cai para 3,1% (34.217) nas famílias com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos.

Adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola

Dos adolescentes com idade entre 15 e 17 anos, 1.539.811 estão fora da escola (14,8%). Como nos demais grupos, os negros estão em situação menos favorável: 16,1% estão fora da escola (937.681), ante 13,1% dos brancos (592.966).

A renda é um fator de exclusão também nesta faixa. Enquanto 20,4% dos adolescentes de famílias com renda familiar *per capita* de até ¼ do salário mínimo não frequentam a escola (335.854), 5,5% daqueles de famílias com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos enfrentam a mesma realidade (51.934). Uma parcela significativa dos adolescentes de 15 a 17 anos que não estudam está envolvida com o trabalho: 673.820 estão nessa condição (6,5%).

No Ensino Médio, o número de alunos com dois anos ou mais acima da idade recomendada para a série que frequentam é de 2.843.056, o que corresponde a 24,2% do total de matriculados nessa etapa de ensino.

Como nas demais dimensões, os adolescentes negros e pobres são os que estão expostos aos maiores riscos de deixar a escola, embora as diferenças na faixa etária de 15 a 17 anos sejam menores. Enquanto 21,9% (1.277.003) dos adolescentes negros estudam e trabalham, a taxa entre os brancos é de 20,1% (909.970). Entre os adolescentes de famílias com renda de até ¼ do salário mínimo, a taxa é de 19% (312.987); entre os oriundos de famílias com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos, de 16,6% (157.694).

Capítulo 2 – Barreiras à universalização do acesso e da permanência na escola

Violência, falta de transporte, dificuldade de acesso à escola, trabalho infantil e uma série de outras barreiras sociais, econômicas e culturais impedem que todas as crianças e todos os adolescentes estejam na escola e, uma vez nela, tenham assegurado seu direito de permanecer estudando, de progredir nos estudos e de concluir toda a Educação Básica na idade certa.

Barreiras socioculturais

No que diz respeito às barreiras socioculturais, um dos principais obstáculos enfrentados pelos estudantes brasileiros é a discriminação racial. Todos os indicadores de acesso à escola e conclusão nos estudos mostram que as crianças e os adolescentes negros estão em desvantagem em relação aos mesmos grupos etários da população branca.

Discriminação afeta a escolaridade



Do total de excluídos da escola, a maioria é negra e parda: na faixa de 4 a 6 anos, 19,9% estão fora da escola, de acordo com o *Comunicado nº 66 Pnad 2009 – Primeiras análises*



Estudantes do Quilombo da Lapinha

ses: *Situação da educação brasileira – avanços e problemas*, do Ipea. E a discriminação não se manifesta apenas na dificuldade de acesso, mas também na continuidade da vida escolar. A média de anos de estudo da população negra é de 6,7 anos, ante 8,4 da branca. Essa diferença indica que as taxas de repetência e abandono escolar entre as crianças e adolescentes negros são maiores que entre os brancos. É uma evidência de que a discriminação racial interfere de forma significativa no rendimento escolar dos alunos do Ensino Fundamental. No entanto, o Censo Escolar, do Inep, não faz o recorte por raça/etnia desses indicadores.

Segundo dados da Relatoria Nacional do Direito Humano à Educação, enquanto 70% das crianças brancas conseguem concluir o Ensino Fundamental, somente 30% das negras chegam ao final dessa etapa (Inep, 2007).

Embora expressivos, os números não são capazes de dimensionar a sutileza da discriminação e de mensurar o impacto negativo que ela exerce sobre o desempenho escolar. A pesquisa *Preconceito e Discriminação no Ambiente Escolar*, realizada em 2009 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) e pelo Inep em 501 escolas de todos os estados brasileiros, revela dados significativos nesse sentido. Segundo o estudo, 99,3% dos respondentes – entre alunos, professores e outros integrantes da comunidade escolar – afirmaram ter algum tipo de preconceito, e 94,2% disseram ter preconceito de cunho etnoracial.

Práticas discriminatórias, como humilhações e agressões, têm como principais vítimas os alunos, especialmente os negros, pobres e homossexuais, com médias de 19%, 18% e 17%, respectivamente. A pesquisa mostra ainda que, em escolas onde é elevado o nível de preconceito etnoracial, também é forte o preconceito de natureza socioeconômica, e que essa situação afeta o desempenho escolar. As unidades de ensino onde há mais atitudes preconceituosas entre os alunos apresentaram resultados mais baixos nas avaliações de Matemática e Português da Prova Brasil 2007. Naquelas onde há maior conhecimento da ocorrência de situações de *bullying*, as avaliações na Prova Brasil também tendem a ser piores.

Evasão e abandono estão relacionados à gravidez na adolescência



Não há pesquisas específicas recentes sobre a relação entre gravidez na adolescência e abandono escolar. No entanto, o estudo *Situação Educacional dos Jovens Brasileiros na Faixa Etária de 15 a 17 anos*, elaborado pelo pesquisador do Inep Carlos Eduardo Moreno Sampaio, realizado com base na análise da Pnad 2005, apresenta alguns dados que evidenciam essa relação. Segundo o levantamento, entre as meninas dessa faixa etária que estudam, 1,6% são mães. Esse número salta para 28,8% entre as adolescentes que estão fora da sala de aula. Isso mostra que a evasão e o abandono podem estar relacionados à gravidez na adolescência, em especial entre as adolescentes de famílias de baixa renda.

Segundo o relatório *Situação da Adolescência Brasileira 2011* (UNICEF), entre as meninas com idade entre 10 e 17 anos sem filhos, 6,1% não estudavam no ano de 2008. Na mesma faixa etária, entre as adolescentes que tinham filhos, essa proporção, de acordo com o relatório, chegava a 75,7%. Entre essas mesmas meninas, 57,8% delas não estudavam nem trabalhavam⁸.

Violência afasta crianças e adolescentes da escola



A violência é outro fator que contribui para afastar crianças e adolescentes da escola e se manifesta de diferentes maneiras. De acordo com a pesquisa *Bullying Escolar no Brasil*⁹, realizada no âmbito da campanha Aprender Sem Medo, em 2009, pela Plan International, organização não governamental voltada para a defesa dos direitos da infância e para o combate à violência e aos abusos contra crianças em todo o mundo, 70% dos mais de 5 mil estudantes ouvidos nas cinco regiões do país apontam a existência de violência na sua escola.

A violência decorrente do conflito entre facções de traficantes de drogas também impacta negativamente o desempenho escolar dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Segundo a pesquisa *Violência e Desempenho Escolar: Evidências dos Conflitos entre Traficantes de Drogas no Rio de Janeiro*¹⁰, escolas próximas às áreas que sofreram maior aumento de conflitos ao longo do período 2004 a 2009 tiveram uma queda do desempenho escolar medido pela nota média na Prova Brasil dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental. As estimativas indicam que os alunos de uma escola exposta a episódios de violência obtêm na Prova Brasil de Matemática cerca de 2,4 pontos a menos que alunos não expostos à violência, o que equivale a 5% do desvio-padrão das notas (estatística que indica o grau de variação entre elementos de um grupo). Os eventos de violência também estão associados a maior taxa de reprovação e abandono dos alunos do 5º ano, principalmente entre negros e pardos.

Dados do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) em relatório publicado em 2006¹¹ também mostram que, dos adolescentes em cumprimento de

⁸ FONTOURA, Natália PINHEIRO, Luana. Síndrome de Juno: gravidez, juventude e políticas públicas, in *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*, CASTRO, AQUINO et ANDRADE, Ipea, Brasília, 2009.

⁹ *Bullying*: atitudes agressivas de todas as formas, praticadas intencional e repetidamente, que ocorrem sem motivação evidente, adotadas por um ou mais estudantes contra outro(s), causando dor e angústia, e executadas dentro de uma relação desigual de poder. Fonte: Relatório de Pesquisa "Bullying escolar no Brasil" - Março de 2010 - Plan International.

¹⁰ Joana Monteiro é pesquisadora visitante da Harvard Kennedy School e Rudi Rocha é professor de economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

¹¹ Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase/Secretaria Especial dos Direitos Humanos - Brasília-DF: Conanda, 2006. Em 2012, será apresentada uma nova pesquisa sobre atendimento, escolarização e profissionalização de adolescentes em medidas socioeducativas. A pesquisa começou a ser realizada em setembro de 2011, em todos os estados. Os dados serão analisados por região e o levantamento completo deve ser apresentado no final deste ano.

medida socioeducativa de internação e internação provisória, mais da metade não frequentava a escola e 90% não haviam concluído o Ensino Fundamental. Dos que cumpriam medida socioeducativa de semiliberdade, 58,7% estavam fora da escola formal antes de cometer o ato infracional.

Estudo recente conduzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que analisou as unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei entre julho de 2010 e outubro de 2011, no âmbito do programa Justiça ao Jovem, apontou um cenário preocupante em relação à educação dos adolescentes em conflito com a lei. "De modo geral, cerca de 20% das unidades não oferecem nada, e, em termos de estado, cerca de 30% têm uma proposta efetiva com relação à escolarização desses adolescentes", alerta o juiz Reinaldo Cintra, um dos responsáveis pelo relatório.

Barreiras econômicas

Embora as desigualdades de renda tenham diminuído nos últimos anos, principalmente pelo crescimento econômico do país e pelos programas de transferência de renda implantados pelo governo federal, a pobreza extrema ainda atinge 4 milhões de domicílios brasileiros, segundo o Censo 2010, e dificulta o acesso de crianças e adolescentes à escola. E mesmo os que conseguem ingressar enfrentam grandes dificuldades para avançar nos estudos. De acordo com a Pnad 2009, as pessoas das faixas mais ricas da população têm quase o dobro a mais de anos de estudo que as das faixas mais pobres.

Pobreza extrema dificulta o acesso à escola e a progressão nos estudos



Os meninos e as meninas que se encontram hoje fora da escola ou em risco de exclusão são oriundos de famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Em razão das dificuldades econômicas, muitas crianças e adolescentes acabam deixando a escola para trabalhar e ajudar na renda familiar ou mesmo para cuidar dos serviços domésticos, liberando suas mães para o trabalho remunerado. De acordo com a Pnad 2009, cerca de 4,3 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade trabalham no país – um contingente quase equivalente à população da Costa Rica –, em média, 26,3 horas semanais. O abandono escolar fica evidente quando se analisa a taxa de escolarização dos diferentes grupos etários. Enquanto entre as crianças de 5 a 13 anos 3,5% estão fora da escola, entre os adolescentes de 14 ou 15 anos essa taxa é de 12,1%, e entre os de 16 ou 17 anos, de 26,4%.

Além de tirar as crianças da escola, o trabalho afeta seu rendimento escolar, que é inferior ao das crianças que só estudam. Uma comparação da pontuação

obtida no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) mostra que tanto em Português como em Matemática, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, o desempenho dos alunos que trabalham é menor que o daqueles que não o fazem. Por isso, também são maiores entre as crianças trabalhadoras as taxas de repetência e de abandono.

Barreiras vinculadas à oferta

Ainda são inúmeras as barreiras relacionadas à oferta educacional: da falta de transporte à infraestrutura inadequada para atender à demanda ou mesmo a não valorização dos profissionais de educação ou a dificuldade de acessibilidade para alunos com deficiência.

Atuando em conjunto ou de forma isolada, essas barreiras acabam, muitas vezes, afastando as crianças e os adolescentes da sala de aula.

Falta de valorização do professor



Segundo dados do Inep e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), divulgados na Semana de Ação Mundial, em 2006, organizada, no Brasil, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, uma professora de Educação Infantil ganha até 20 vezes menos que um juiz¹². Já a remuneração de um professor de Ensino Médio é quase um quarto da de um delegado de polícia no país. Hoje, a média salarial desses profissionais com Ensino Superior é, de acordo com a CNTE, 50% menor do que a média salarial de profissionais de outras categorias com o mesmo nível de formação.

Além de baixos, os salários ainda estão sujeitos às variações na situação econômica das regiões, dos estados e dos municípios, o que compromete a qualidade do ensino principalmente nas áreas mais pobres.

Segundo a pesquisa *Motivos da Evasão Escolar*¹³, coordenada pelo economista Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ, 2009), 40,3% dos adolescentes de 15 a 17 anos que evadem deixam de estudar porque acreditam que a escola é desinteressante. A necessidade de trabalho e geração de renda é apontada como o segundo motivo, com 27,1% das respostas.

¹² Esses são os dados comparativos mais recentes disponíveis.

¹³ O estudo foi realizado com base nos suplementos de educação das Pnads de 2004 e de 2006 e da Pesquisa Mensal do Emprego, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), utilizando as respostas diretas de pais e alunos sobre os motivos da evasão escolar. Pesquisa patrocinada pela Fundação Educar DPaschoal, movimento Todos pela Educação, Instituto Unibanco e Fundação Getúlio Vargas.

Problemas de acesso e de infraestrutura



Um dos maiores desafios para a universalização de toda a Educação Básica é a grande dificuldade de acesso de professores e alunos às escolas de áreas rurais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Em diversos lugares, não há escolas suficientes para atender à demanda em locais próximos às residências. Quando elas existem, muitas crianças não têm acesso em razão de deficiências na rede de transporte escolar, ou demoram horas para chegar, o que desestimula a frequência. No entanto, não há dados específicos sobre quantas crianças estão fora da escola por falta de transporte escolar, apenas sobre os alunos que frequentam a escola e não têm acesso a esse serviço. De acordo com dados do Censo Escolar 2009, dos 6.680.375 alunos matriculados em escolas rurais no Brasil, 4.355.656 (cerca de 65%) não são atendidos por sistemas de transporte escolar público.

Além disso, muitos currículos estão desvinculados da realidade, das necessidades, dos valores e dos interesses dos estudantes residentes no campo, o que impede que o aprendizado, de fato, se transforme em um instrumento para o desenvolvimento do meio rural.

Oferta de Educação Indígena ainda é insuficiente



Em relação à Educação Indígena, os índices educacionais têm melhorado nos últimos anos, mas há ainda barreiras a ser superadas. Uma delas é a ampliação da oferta de Ensino Médio. As matrículas nessa etapa de ensino não chegam a 6% do total da Educação Indígena no país; em relação apenas à Educação Básica, representam 15,7%, de acordo com o relatório *Um Olhar sobre a Educação Indígena – Com Base no Censo Escolar de 2008*, publicado pelo Inep, em 2009.

Apesar de não haver dados sobre a demanda por Ensino Médio nas escolas indígenas, o número de matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio (55.435 e 27.615, respectivamente, de acordo com o Censo Escolar 2010) é um indicativo importante da dimensão do problema.

Outra barreira é a qualificação dos professores. De acordo com o relatório do Inep, a quantidade de docentes nas escolas indígenas com escolaridade insuficiente é grande: 41,3% (26) dos que atuam em creches, 42,5% (427) dos que lecionam na Pré-Escola e 40,6% (1.756) dos que ensinam nas primeiras séries do Ensino

Fundamental não têm diploma de Ensino Médio na modalidade Normal ou Magistério, formação mínima para essas etapas de ensino. É ainda menor o número de professores com Licenciatura: apenas 21,2% (1.141) dos docentes dos anos finais do Ensino Fundamental e 51% (576) dos que atuam no Ensino Médio possuem o título, necessário para o exercício do magistério nesses níveis de ensino.

Também há muito a avançar em relação ao uso de materiais didáticos específicos e à infraestrutura. Segundo o relatório, apenas 38,4% das escolas indígenas brasileiras (1.035) utilizam materiais específicos em sala de aula. E, apesar de 71,1% dessas escolas funcionarem em prédios escolares, é reduzida a existência de bibliotecas e salas de leitura.

Educação oferecida em comunidades quilombolas é precária



A educação quilombola¹⁴ tem desafios semelhantes aos da educação em geral, porém há menos informações sobre ela. De acordo com a Fundação Cultural Palmares, órgão do Ministério da Cultura, em 2010 haviam sido reconhecidas 1.624 comunidades remanescentes de quilombos no país, distribuídas por quase todos os estados brasileiros – mas estima-se que o total chegue a 3 mil.

¹⁴ Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as comunidades quilombolas são grupos etnorraciais, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas e com ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

UMA EXPERIÊNCIA-MODELO NAS COMUNIDADES POPULARES DO RIO DE JANEIRO

Relacionado pelo Innovation Exchange – banco de dados do NYC Global Partners (www.nyc.gov/html/unccp), site da prefeitura de Nova Iorque que divulga políticas públicas inovadoras, como uma das melhores práticas em educação do mundo, o programa Escolas do Amanhã, da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, é desenvolvido em 152 escolas localizadas em áreas

conflagradas da cidade. Abrange cerca de 107 mil alunos e 5,5 mil professores.

O programa foi lançado, com algumas ações em curso, em agosto de 2009. “O Escolas do Amanhã tem um olhar mais forte em duas questões importantes: a melhoria da aprendizagem e o combate à evasão escolar”, afirma a secretária municipal de Educação Claudia Costin.

Das 1.696 escolas de Educação Básica existentes em áreas quilombolas, 1.554 (92%) estão localizadas em zonas rurais e apresentam os mesmos problemas dos demais estabelecimentos de ensino do campo. Elas frequentemente estão distantes das casas dos alunos, não apresentam infraestrutura adequada ao seu funcionamento, não têm docentes qualificados e poucas conseguem oferecer o Ensino Fundamental completo, menos ainda o Ensino Médio.

O desafio da educação inclusiva



As crianças com deficiência também enfrentam graves problemas de exclusão e discriminação. Embora seja obrigação do Estado promover e garantir o respeito à igualdade de direitos a todos, muitos obstáculos impedem seu livre acesso à escola e à educação inclusiva. Segundo o pareamento de dados do Programa BPC na Escola de 2010, fruto do cruzamento das informações do Cadastro do BPC e o Educacenso, entre os 409.202 beneficiários do BPC com deficiência, de até 18 anos, 192.312 (47%) estão fora da escola.

O acesso à educação fica ainda mais prejudicado de acordo com o tipo e o grau de deficiência. Em geral, as escolas recusam crianças com deficiência severa. Além disso, é muito difícil que a educação de crianças com deficiência avance além do Ensino Fundamental. Há poucas escolas de Ensino Médio que oferecem atendimento para adolescentes com deficiência, o que limita muito a sua inserção nessa etapa educacional.

Em 2008, a evasão escolar na rede era de 2,6%. Nas áreas onde estão as Escolas do Amanhã, o índice era quase o dobro: 5,1%. Dois anos depois, a evasão da rede caiu para 2,4%, e nas áreas das Escolas do Amanhã, para 3,26%.

Segundo o gerente do programa, André Ramos, o principal objetivo é obter um salto na qualidade da educação nessas escolas. As metas variam de escola para escola e são baseadas no Ideb. “O Ciep 1º de Maio, em Santa Cruz, por exemplo, cresceu em números absolutos mais

de 1 ponto na média. Uma melhora significativa em uma área de muita violência”, conta Ramos.

O programa Escolas do Amanhã tem como pilares o reforço escolar, a Educação Integral e a Metodologia Dinâmica de Aprendizagem, técnicas baseadas em estudos de neurociência, que podem ajudar a superar os bloqueios provocados por anos de violência.

“Agora, é persistência estratégica para avançar na aprendizagem, para que essas crianças possam construir o seu futuro”, diz Claudia Costin.

O Censo Escolar 2010 confirma a dificuldade de progressão nos estudos das crianças com deficiência: enquanto 522.978 (cerca de 75%) cursam o Ensino Fundamental, apenas 28.667 (4%) estão no Ensino Médio. O número de estudantes nesse nível de ensino é muito mais baixo até que na Educação de Jovens e Adultos, embora venha crescendo bastante nos últimos anos.

Pouca oferta na Pré-Escola

Com impacto na dimensão

1 muito intenso

Crianças em idade pré-escolar fora da escola

O acesso das crianças de até 5 anos de idade à creche e à escola também esbarra na limitação de oferta de vagas. As matrículas na Educação Infantil vêm crescendo, mas as creches e escolas existentes ainda não são suficientes para atender à demanda. De acordo com dados do terceiro relatório *Um Brasil para as Crianças e os Adolescentes*¹⁵, publicado pela Fundação Abrinq – Save the Children, em 2011, estima-se que seja necessária a construção de 12 mil novas creches para atender à atual demanda por Educação Infantil no país.

E o número de estabelecimentos não é o único problema. De acordo com um estudo do Inep publicado em 2011, é necessário aumentar em quase 40% o número de professores em todo o país (o equivalente a 100 mil) apenas para atender as crianças de 4 e 5 anos que ainda não estão na Pré-Escola. Esse dado foi

¹⁵ O relatório trata apenas do número de creches que deveriam estar prontas e funcionando para atender as crianças de até 3 anos.

ENCURTANDO DISTÂNCIAS

Uma pesquisa realizada pelo Ibope, em 2010, para a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e o Serviço Nacional de Aprendizagem (Senar), em dez estados das cinco regiões brasileiras, apontou que cerca de 10% dos estudantes de escolas rurais levam mais de uma hora para chegar até a escola.

Para facilitar o acesso à educação das crianças e dos adolescentes que vivem em regiões remotas, al-

gumas secretarias de Educação têm recorrido a soluções alternativas, que permitem atender ao maior número possível de estudantes.

No estado do Amazonas, por exemplo, a saída encontrada pela Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino (Seduc) para garantir o direito à educação de crianças e adolescentes que vivem nas comunidades rurais mais distantes dos centros urbanos foi criar, em 2007, o projeto Ensino

calculado por meio da divisão do número de crianças de 4 e 5 anos não atendidas pelo número médio de alunos por turma.

O gargalo do Ensino Médio

Hoje, 14,8% dos adolescentes brasileiros entre 15 e 17 anos (1.539.811) estão fora da escola, e apenas metade dos que frequentam a escola está no Ensino Médio, a etapa da escolarização adequada à faixa etária. No entanto, se houver a correção de fluxo do Ensino Fundamental, a capacidade instalada para a oferta de Ensino Médio pode ser insuficiente para incorporar, em curto período de tempo, o contingente de adolescentes de 15 a 17 anos que deveriam frequentar esse nível de ensino, de acordo com análise do Ipea no *Comunicado nº 66 Pnad 2009 – Primeiras Análises: Situação da Educação Brasileira – Avanços e Problemas*. Como, a partir de 2016, o Ensino Médio será obrigatório, assim como hoje ocorre com o Ensino Fundamental, a ampliação da oferta representa um grande desafio, que precisa ser tratado com urgência para que o direito de cada um desses adolescentes seja garantido.

Qualificação dos professores: uma barreira importante em todas as dimensões

A qualificação dos professores é uma grande barreira em todas as dimensões do estudo global e um dos focos do Plano de Desenvolvimento da Educa-

Médio Presencial com Mediação Tecnológica. A partir do Centro de Mídias de Educação, são transmitidas aulas ao vivo, em tempo real, para salas de aulas distribuídas por todo o estado, por meio de uma plataforma de TV interativa e videoconferência que opera em rede por satélite.

Em 2011, o projeto atendeu 27 mil alunos dos 6º, 7º e 8º anos do Ensino Fundamental e dos 1º, 2º e 3º anos do Ensino Médio, em 1.500 comunidades rurais de todos os 62 municípios amazonenses. Em 2012,

está atendendo 34 mil alunos de 2.100 comunidades. Neste ano, além do Ensino Médio, estão sendo oferecidas também todas as séries da etapa final do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) e o primeiro segmento da Educação de Jovens e Adultos.

Em Tocantins, está sendo implementado um projeto piloto de educação de tempo integral em dez escolas da zona rural do estado. Como alternativa, também está sendo estudada a criação de unidades de ensino itinerantes, em ônibus-escola e barcos-escola.

ção (PDE), que, entre vários objetivos, busca estimular a ampliação do acesso dos educadores à universidade.

Segundo o relatório *Estudo Exploratório Sobre o Professor Brasileiro – Com Base nos Resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007*, publicado pelo Inep em 2009, 1.288.688 docentes tinham nível superior completo, o que corresponde a 68,4% do total. Desses, 1.160.811 (90%) cursaram Licenciatura, formação necessária para atuar na Educação Básica. Entre os professores com escolaridade de nível médio, 82,1% cursaram a modalidade Normal ou Magistério, formação mínima para dar aulas na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Há ainda 119.323 professores que necessitam completar a formação mínima para lecionar na Educação Básica, os chamados “professores leigos” (6,3% do total) – com diploma de Ensino Fundamental ou de Ensino Médio sem habilitação para Magistério. Desses, 15.982 cursaram apenas o Ensino Fundamental – a maior parte deles (cerca de 53%) está na Região Nordeste.

No Ensino Médio, a maior parte dos professores em atuação tem a escolaridade mínima exigida por lei: 87% (360.577) têm curso superior com Licenciatura. Apenas 6,4% (26.556) possuem nível superior sem Licenciatura e 6,6% têm somente nível Médio ou Fundamental.

Barreiras políticas, financeiras e técnicas

Com impacto nas dimensões



Atualmente, o financiamento da educação no Brasil baseia-se no conceito de vinculação de recursos. De acordo com esse conceito, estados e municípios devem destinar 25% do que arrecadam com impostos para os gastos com a educação. E a União, 18%. Cada uma dessas instâncias deve investir em sua área prioritária: municípios, em Educação Infantil e Ensino Fundamental (anos iniciais); estados em Ensino Fundamental (anos finais), Ensino Médio e universidades estaduais; e a União, na manutenção de sua rede própria, composta de universidades e escolas técnicas, além de apoiar os estados, os municípios e o Distrito Federal na Educação Básica. Essa divisão de responsabilidades foi estipulada pela Constituição Federal de 1988. Mas criou, na época, uma grande disparidade, conforme relata um recente estudo do Banco Mundial¹⁶: “Enquanto os gastos por aluno nas escolas primárias municipais em algumas partes do Nordeste do Brasil ficavam em menos de R\$ 100 por ano – mais baixo do que os gastos na Nicarágua e na Bolívia, na época –, em escolas da rede estadual, na mesma região, eram de R\$ 600, ou podiam chegar a R\$ 1.500 em escolas das redes municipais ou estaduais da Região Sudeste do país”.

¹⁶ *Atingindo uma Educação de Nível Mundial no Brasil – Próximos Passos*, de Barbara Bruns, David Evans e Javier Luque (Sumário), 2011, Banco Mundial.

BUSCA ATIVA DE CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA

Em 2009, a coordenação de Educação Especial da Secretaria de Educação de Salgueiro, município do sertão de Pernambuco, iniciou um trabalho de busca ativa por crianças e adolescentes com deficiência. Estabeleceu uma parceria com a Secretaria Municipal de Saúde para engajar os agentes comunitários de saúde na identificação dessas crianças e adolescentes, aproveitando as visitas que fazem a todos os domicílios do município. Com os dados em mãos, os profissionais

da coordenação visitaram as famílias para identificar os motivos da exclusão escolar e mostrar a necessidade de matricular as crianças na escola.

De acordo com a coordenadora da Educação Especial de Salgueiro, Patrícia Lourenço, um dos maiores desafios foi convencer os pais de que as escolas tinham condições de receber seus filhos e atendê-los de forma adequada. Apesar das dificuldades, as crianças foram matriculadas e permanecem na escola.

Outra iniciativa foi implantada no Rio Grande do Norte pelo Ministério Público (MP). Por meio de um convênio com os Correios, os carteiros foram capacitados para identificar as famílias em que havia crianças e adolescentes com deficiência fora da escola em três municípios da região metropolitana de Natal. Essas famílias foram convocadas para explicar os motivos pelos quais seus filhos não estavam na escola. Então, o MP buscou soluções para eliminar as causas da exclusão. Também estabeleceu um convênio com o UNICEF para

identificar as mudanças necessárias para ampliar a acessibilidade das escolas.

Atualmente, o MP faz o levantamento das crianças com deficiência fora da escola em todo o estado. No interior, conta com o apoio dos agentes do programa Saúde da Família que visitam regularmente a população. Também realiza uma busca nos centros de saúde que atendem pessoas com deficiência e um cruzamento dos dados do programa BPC na Escola com o Censo Escolar para identificar aquelas que ainda não estão na escola.

Em 1996, o governo federal criou o Fundef para combater essas disparidades. Por esse sistema, boa parte dos impostos arrecadados pelos estados e os municípios que eram vinculados a gastos com a educação ia para esse fundo e deveria ser redistribuída nas redes de escolas públicas de cada estado, fossem elas municipais ou estaduais.

A partir de 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundeb, que introduziu algumas mudanças importantes. A principal é que englobou toda a Educação Básica. Ou seja, passou a abranger não apenas o Ensino Fundamental, mas também a Educação Infantil, o Ensino Médio, a Educação Especial, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o Ensino Profissionalizante. Também aumentou a base de impostos com arrecadação vinculada a gastos com a educação e estipulou uma participação fixa, assegurada pela Constituição Federal, da União. O governo federal tem que colocar uma complementação equivalente a pelo menos 10% da soma de todos os recursos encaminhados ao Fundeb por estados e municípios.

Na avaliação do Banco Mundial, ao elevar os gastos mínimos no Ensino Básico, o Fundef e o Fundeb contribuíram significativamente para o incremento nos investimentos em educação no Brasil a partir de 1998. Enquanto o gasto educativo era equivalente a 2% do PIB em 1995, em 2009 esse percentual chegou a 5%.

Conforme destaca o estudo do Banco Mundial, além de estimular a elevação global dos gastos em educação básica, o Fundef e o Fundeb contribuíram para melhorar a equidade desses investimentos em todas as regiões do país e redes de ensino. Mas, em ambas as questões, o quadro está longe de ser o ideal.

Dados levantados por uma pesquisa realizada pela Undime entre agosto de 2010 e fevereiro de 2011 para sistematizar o perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros mostram que ainda persiste uma grande desigualdade entre as regiões. “O valor médio encontrado em uma creche no Nordeste representa apenas 36,5% da média nacional. Por outro lado, o valor encontrado no Sudeste é 4,4 vezes maior do que o praticado no Nordeste e 1,6 maior do que a média nacional. Mesmo no Ensino Fundamental, que possui uma base redistributiva, via política de fundos há 15 anos, a diferença entre Sudeste e Nordeste é de quase duas vezes (1,91)”, aponta o relatório do estudo¹⁷.

A pesquisa também comparou os dados levantados com os valores propostos pelo Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) de 2009, na versão descrita no Parecer nº 8/2010 do Conselho Nacional de Educação, e os dados coletados na Região Nordeste¹⁸. Na Região Nordeste, os municípios aplicaram no atendimento

¹⁷ Relatório de pesquisa *Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009*. Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília, Fevereiro de 2012.

¹⁸ Os valores calculados pelo parecer possuem duas diferenças em relação aos dados da pesquisa da Undime. O CAQi faz distinção entre valores para matrículas urbanas e rurais, dado não analisado pela pesquisa. Assim, a comparação feita entre “séries iniciais” da pesquisa e “séries iniciais urbanas” do CAQi devem levar esse ponto em consideração.

em Creche apenas 29,1% do que seria necessário para estabelecer um padrão mínimo de qualidade segundo o CAQi. Na Pré-Escola, os municípios nordestinos chegaram a 60,6%.

O quadro é ainda mais sério se considerarmos os investimentos que precisarão ser feitos para a implementação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que determina a ampliação do ensino obrigatório para a faixa dos 4 aos 17 anos até 2016.

De acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, é preciso destinar, no mínimo, R\$ 31,4 bilhões a mais à Educação Básica para garantir um padrão mínimo de qualidade. “Para fazer com que a educação se torne um instrumento de equidade e prosperidade, o Brasil precisa investir, por dez anos, cerca de 8% do PIB ao ano em Educação Básica. Hoje isso representaria um esforço total de cerca de R\$ 251 bilhões, o dobro do que é investido”, afirma Daniel Cara, coordenador-geral da Campanha¹⁹.

Embora a melhoria da educação envolva mais questões além da ampliação dos recursos financeiros destinados à área, sem um financiamento apropriado não é possível estabelecer as bases necessárias para caminhar nesse sentido, que incluem remuneração decente e formação continuada aos professores das redes públicas, infraestrutura adequada nas escolas, ampliação no número de vagas, entre outras ações. Por isso, é necessário implantar políticas de gastos públicos para a educação que elevem o investimento no setor e aprimorem a gestão dos recursos disponíveis.

¹⁹ “O custo da qualidade”, de Daniel Cara, 13 de abril de 2011, *Carta Capital*.

Capítulo 3 – Políticas e programas para vencer as barreiras

Diversas políticas e programas são desenvolvidos por diferentes esferas do poder público para superar as barreiras que ainda impedem o pleno atendimento das necessidades educacionais das crianças e dos adolescentes brasileiros. Alguns investem em questões que afetam diretamente a educação, como a qualidade do ensino e o financiamento. Outros, como o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), condicionam o benefício à frequência à escola.

Dada a complexidade do cenário, a intersetorialidade das políticas públicas tem uma importância estratégica para assegurar a universalização e a indivisibilidade dos direitos da criança. A garantia do direito de aprender é construída com uma forte participação de programas e políticas de outras áreas, além da educação. A garantia dos direitos sociais é, portanto, fruto de uma relação de complementaridade, em que a realização de um direito apoia e permite a garantia dos demais.

Ações e programas contra o racismo na escola

Para combater a discriminação racial que se manifesta nas escolas brasileiras, diversas ações vêm sendo colocadas em prática, principalmente por iniciativa da sociedade civil.



Escola do Quilombo da Lapinha

Entre elas, está o Prêmio Educar para a Igualdade Racial. Criado em 2002, é realizado pelo Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (Ceert), com o objetivo de promover uma educação livre de racismo, preconceito e discriminações.

Outra iniciativa é a Campanha Por uma infância sem racismo, realizada pelo UNICEF em parceria com a Seppir, entre outros. Por meio de um filme curto para a televisão, um blog e materiais impressos que descrevem maneiras de contribuir para uma infância sem racismo, busca mobilizar a sociedade brasileira para a necessidade de assegurar a equidade e a igualdade etnoracial desde a infância, combatendo o racismo a partir do reconhecimento de sua existência.

Já o projeto Educação e Relações Sociais, executado pela organização Ação Educativa com apoio da União Europeia, tem como objetivo desenvolver uma metodologia de promoção da igualdade racial nas escolas, com a participação de educadores, alunos e comunidade, que favoreça a transformação do currículo e das práticas escolares. Como resultados do projeto, há a produção de materiais de apoio que promovem o reconhecimento da desigualdade racial na educação como problema social e a construção de um sistema de indicadores de igualdade racial em educação, para permitir às escolas conhecer sua situação e suas necessidades nesta questão e adotar medidas para reduzir as desigualdades raciais na comunidade escolar.

No âmbito governamental, destaca-se a promulgação da Lei nº 10.639, de 2003, e da Lei nº 11.645, de 2008, que tornaram obrigatória a inclusão do tema história e cultura afro-brasileira e indígena no currículo oficial do Ensino Fundamental e Médio de todas as escolas do país. Assim, todos os estudantes brasileiros deverão ter aulas sobre a cultura negra e a cultura indígena, com o objetivo de promover o reconhecimento do papel desses povos na formação da sociedade nacional. Para atingir esse objetivo, uma das dimensões previstas para a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios prevê a implantação de políticas de formação inicial e continuada de professores da Educação Básica sobre esses temas.

Educação Indígena

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, do MEC, desenvolve diversas iniciativas para melhorar a qualidade da Educação Indígena. Entre elas, destacam-se a formação inicial e continuada de professores indígenas em nível médio (Magistério Indígena) e superior (Licenciaturas Interculturais); a produção de material didático específico em línguas indígenas, bilíngues ou em português; o apoio político-pedagógico aos sistemas de ensino para a ampliação da oferta de educação em terras indígenas; a promoção do controle social indígena sobre os mecanismos de financiamento da educação

pública e a execução das ações e programas em apoio à Educação Indígena; a concessão de apoio financeiro a construção, reforma ou ampliação de escolas indígenas; e a gestão dos programas de merenda e transporte escolar.

Educação Quilombola

Desde 2006, o Programa Brasil Quilombola oferece apoio técnico-financeiro a projetos estaduais e municipais de formação inicial e continuada de professores, gestores e outros profissionais da Educação Básica que atuam em comunidades remanescentes de quilombos, bem como à construção e à reforma de escolas e à produção e à distribuição de material didático específico para essas populações.

Além da distribuição de material didático específico a todas as escolas quilombolas registradas no Censo Escolar, beneficiando aproximadamente 15 mil alunos, até o 1º semestre de 2010 foram firmados convênios para a construção de 80 escolas em comunidades remanescentes de quilombos.

Educação no campo

As políticas públicas voltadas para a educação do campo têm investido na qualificação do corpo docente e na produção de materiais didáticos específicos para a realidade rural, com o objetivo de tornar a escola mais atrativa para as crianças e os adolescentes que vivem nessas áreas, de modo que eles consigam completar sua formação. Têm sido feitos ainda investimentos na expansão da oferta nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, por meio da construção de mais escolas e da capacitação de professores para atuar nessas etapas da Educação Básica.

Embora os indicadores das zonas rurais ainda sejam piores que os das áreas urbanas, o Censo Escolar 2009 mostra avanços em razão desses esforços. Houve um aumento nas matrículas nas escolas rurais nos níveis Creche (5,7%) e Ensino Médio (9,4%) em relação a 2008.

Políticas intersetoriais e políticas para superar as barreiras econômicas

No Brasil, nos últimos anos, a tendência dos programas e das políticas públicas que visam enfrentar as barreiras que impedem o acesso e a permanência das crianças e dos adolescentes nas escolas é integrar vários órgãos e entidades, governamentais e não governamentais, em iniciativas como o Selo UNICEF Município Aprovado, o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), entre outros.

Selo UNICEF Município Aprovado

O Selo UNICEF Município Aprovado é uma estratégia que visa mobilizar os municípios a promover ações que garantam os direitos da criança e do adolescente e contribuam para o Brasil alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – um dos quais é atingir o Ensino Básico universal, ou seja, extinguir os índices de crianças fora da escola. Para conquistar essa certificação, os municípios inscritos precisam capacitar seus gestores e mobilizar atores locais, implementar ou aprimorar políticas e programas de atenção à infância. Recebem apoio e capacitação do UNICEF para fazer isso ao longo do processo. Ao final, para verificar os avanços que conseguiram no período estipulado para a edição do prêmio, os municípios são avaliados em três eixos: impacto social, gestão de políticas públicas e participação social. Cada um desses eixos tem uma lista de indicadores que o município terá como meta, na perspectiva da garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Atualmente, está em curso a sexta edição do Selo UNICEF, para o período 2009-2012, com uma novidade: além do Semiárido, a metodologia foi adaptada e estendida para os estados da Amazônia Legal, comprometidos com o pacto “Agenda Criança Amazônia”, também articulado pelo UNICEF. Nessa região, estão inscritos mais de 560 municípios dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão (que também tem municípios inscritos pelo Selo do Semiárido), Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Monitoramento da frequência combate o abandono

Um dos instrumentos utilizados em diversas partes do país para combater a evasão e o risco de abandono é a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (Ficai). Desenvolvida em 1997 pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul por meio de um Termo de Compromisso de Ajustamento estabelecido entre a Coordenadoria das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, as secretarias Estadual e Municipal de Educação e os Conselhos Tutelares gaúchos, a Ficai é usada para monitorar a frequência dos alunos da rede pública de ensino. Quando um estudante abandona a escola ou falta constantemente, o Conselho Escolar, com o apoio das instituições parceiras, entra em contato com os pais ou responsáveis para trazer o aluno de volta.

Após um determinado número de dias consecutivos ou alternados de faltas dentro de um mesmo mês, tem início a busca pelo estudante. Além de visitas domiciliares, são realizadas reuniões, palestras e outras atividades com os alunos, pais ou responsáveis que não atenderem ao chamado de frequência à escola.

Atualmente, além de no Rio Grande do Sul, a Ficai é utilizada em outros estados brasileiros, como Santa Catarina, Bahia, Piauí, Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Mato Grosso. Mais que combater a evasão escolar, a Ficai tam-

bém ajuda a identificar casos de abuso sexual e violência doméstica praticados contra crianças e adolescentes, em razão da proximidade que propicia entre a família, a escola, o Conselho Tutelar e o Ministério Público.

Programas do governo federal em rede

Em articulação com estados e municípios, o governo federal também desenvolve uma série de programas sociais que ajudam a garantir o direito de crianças e adolescentes à Educação Básica. Isso porque uma das condições para que as famílias ingressem e permaneçam nesses programas é a obrigatoriedade de as crianças estarem matriculadas e frequentarem regularmente a escola.

O principal e mais abrangente é o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, com a reunião de outros programas de transferência de renda condicionada (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação).

O Bolsa Família é o programa do governo federal de maior alcance. Chega atualmente a mais de 13 milhões de famílias. De acordo com o MDS, diversos estudos mostram que o PBF provocou um aumento de 4,4 pontos percentuais na taxa de matrícula, na comparação entre beneficiários e não beneficiários. No Nordeste, essa diferença sobe para 11,7 pontos percentuais. Em 2008, a taxa de abandono na rede pública de ensino foi de 3,6% para os beneficiários localizados do Ensino Fundamental regular, menor do que o resultado geral do Censo Escolar, que registrou um percentual de 4,8% para o mesmo nível de ensino. No Ensino Médio, as diferenças entre as taxas de abandono foram ainda maiores: 7,2% para os beneficiários localizados ante 14,3% para os registrados no Censo²⁰.

Outra iniciativa que faz parte do Sistema Único de Assistência Social, administrado pelo MDS e executado em articulação com outros ministérios, é o Peti. Seu objetivo é retirar crianças e adolescentes de até 16 anos do trabalho infantil. Estrutura-se em três eixos básicos de ação: transferência direta de renda para as famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho (integrado ao PBF); serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de até 16 anos; e acompanhamento das famílias pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

Programa Saúde na Escola (PSE)

Seguindo o entendimento de que a permanência na escola requer um atendimento integral da criança e do adolescente, outra iniciativa do governo federal de destaque é o PSE, criado em 2007. Uma de suas diretrizes é fortalecer o enfren-

²⁰ Nota Técnica nº 9, do Ministério da Educação, de Marcos Maia Antunes (coordenador-geral de monitoramento 1), Edison Ferreira Lopes (consultor Pnud) e Luis Alexandre Rodrigues da Paixão (consultor Pnud), publicada em maio de 2010.

tamento das vulnerabilidades que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar. Trata-se de um trabalho integrado entre os ministérios da Saúde e da Educação, em parceria com os municípios, que visa ampliar o atendimento de saúde básica aos estudantes da rede pública de ensino.

Um traço comum nos programas governamentais apresentados é a preocupação em envolver em sua execução diversos órgãos públicos e as três esferas de governo – federal, estadual e municipal. Tendo como principal executor o MDS, o PBF, o Peti e o BPC na Escola contam com a ação fundamental de outros ministérios. Elaborado pelo Ministério da Saúde, o PSE também é uma ação interministerial.

Políticas para superar as barreiras vinculadas à oferta

Transporte escolar

Para enfrentar as dificuldades de transporte escolar, outra barreira importante no acesso à escola, o MEC mantém atualmente dois programas, o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)²¹.

O programa Caminho da Escola, criado em 2007, consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, micro-ônibus e embarcações novos. A partir de 2009, o programa foi ampliado para toda a Educação Básica, incluindo alunos da Educação Infantil e do Ensino Médio residentes no campo.

Além de ônibus²², o Caminho da Escola fornece barcos e bicicletas para o transporte de estudantes das redes públicas de ensino que moram em áreas ribeirinhas e em locais de difícil acesso para veículos tradicionais. Os barcos são produzidos por meio de um convênio do FNDE com a Marinha do Brasil.

O Pnate, por sua vez, foi instituído em 2004 para oferecer assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados e municípios, sem necessidade de convênio, para custear despesas de uso e manutenção de veículos utilizados para o transporte de alunos da Educação Básica pública nas áreas rurais, bem como para o pagamento de empresas terceirizadas de transporte escolar. Assim como o Caminho da Escola, foi ampliado em 2009 para toda a Educação Básica.

²¹ O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com reforma, seguros, financiamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica, do veículo ou embarcação utilizada para o transporte de alunos da Educação Básica pública residentes em área rural. Serve também para pagamento de serviços contratados de terceiros para o transporte escolar. Os cálculos dos recursos destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios têm como base o quantitativo de alunos da zona rural transportados e informados no Censo Escolar do ano anterior.

²² Em 2009, o FNDE, em parceria com o Inmetro e fabricantes de veículos, desenvolveu modelos de ônibus escolares específicos para o transporte de estudantes. Esses modelos apresentam chassi mais alto e rodas mais próximas da frente e da traseira do veículo para melhorar a trafegabilidade, além de apresentar equipamentos de acessibilidade e portas mais largas, para facilitar o uso de cadeiras de rodas, entre outras inovações.

Apesar de representar um importante passo para a resolução das dificuldades de acesso à escola nas áreas mais isoladas do país, os programas ainda têm muitos desafios a superar para garantir o direito de aprender às crianças que vivem no campo.

Educação integral

A oferta de educação em tempo integral é, segundo especialistas, uma estratégia fundamental para quebrar o círculo vicioso da pobreza e reduzir a desigualdade social. Ela favorece o desenvolvimento das crianças ao propiciar mais oportunidades de aprendizado, de ampliação do seu repertório cultural e de aquisição de informações diversas, principalmente em regiões de vulnerabilidade social, por meio do aumento de jornada, com atividades desenvolvidas na escola ou em outros espaços, por professores ou por educadores sociais, envolvendo também a família e a comunidade na educação das crianças.

Em 2007, o governo federal criou o programa Mais Educação, que prevê a ampliação da jornada escolar para cerca de sete horas diárias e a oferta de atividades educativas nas áreas de cultura, artes, esporte, lazer, cultura digital, comunicação, direitos humanos, meio ambiente, saúde, ciências da natureza e economia, em diferentes territórios educativos. Para isso, estimula o estabelecimento de parcerias entre as redes públicas de ensino e clubes, parques, organizações sociais, museus, bibliotecas, cinemas e outros espaços da comunidade.

De acordo com o Censo Escolar 2010, mais de 1,3 milhão de alunos matriculados no Ensino Fundamental recebem educação em tempo integral, a maior parte deles (cerca de 95%) na rede pública de ensino. Outros 1,7 milhão de estudantes dessa etapa de ensino participam de algum tipo de atividade complementar – desse total, se somado o tempo em atividades complementares com o de escolarização, quase 850 mil podem ser considerados alunos em tempo integral. Outras iniciativas do MEC no sentido de fortalecer o papel da escola na comunidade e na rede de proteção às crianças e aos adolescentes, principalmente em regiões mais carentes, contribuindo para a valorização da educação e a redução da violência, são os programas Escola Aberta e Escola que Protege.

Ampliação da escolaridade obrigatória

Outra medida adotada para melhorar a educação no Brasil foi a matrícula obrigatória de todas as crianças a partir dos 6 anos de idade no Ensino Fundamental, ampliando para nove anos a duração mínima dessa etapa da Educação Básica. Pesquisas apontam que o ingresso na escola das crianças de 6 anos amplia a qualidade do processo de aprendizagem, facilitando a progressão dos estudos.

O esforço do governo para colocar em prática essa política pode ser verificado pelos dados do Censo Escolar. Enquanto em 2009 aproximadamente 59% dos es-

tudantes matriculados no Ensino Fundamental estavam cursando a modalidade de nove anos e 41% a de oito anos, em 2010 essa proporção passou a ser de 66% e 34%, respectivamente.

O Censo Escolar também aponta uma queda de 3,6% no número de matrículas na Pré-Escola de 2009 para 2010, de 4.866.268 para 4.692.045, respectivamente. Essa diminuição, segundo o Inep, pode ser atribuída ao fato de que os alunos de 6 anos estão ingressando agora no Ensino Fundamental e não mais na Pré-Escola, como era feito antes da ampliação da faixa etária desta etapa da Educação Básica.

Políticas para superar as barreiras de gestão e governança

Há mais de 15 anos, o MEC, por meio do Inep, realiza avaliações de aprendizagem do sistema educacional brasileiro para apoiar o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas educacionais. O objetivo dessas avaliações é identificar deficiências para que seja possível estabelecer planos de ação e definir prioridades nos investimentos.

De acordo com diretrizes estabelecidas no PDE, o Inep criou, em 2007, o Ideb, que integra os resultados da Prova Brasil e do Censo Escolar. Além de criar o índice, o Inep também definiu metas e submetas para escolas, municípios e estados para o período de 2007 a 2021. Para atingi-las, é necessária a regularização do fluxo escolar, para reduzir significativamente as reprovações e o abandono e melhorar o desempenho das escolas.

Educação inclusiva

De acordo com a Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva²³ adotada pelo MEC em 2008, a prioridade para a inserção de crianças e adolescentes com deficiência na escola é matriculá-las em classes comuns do ensino regular e oferecer atendimento educacional especializado em salas de recursos em horário complementar. Como resultado, tem crescido o número de crianças com deficiência na escola. Em 2010, o Censo Escolar registrou um aumento de 10% na Educação Especial²⁴. O número de matrículas subiu de 639.718 em 2009 para 702.603 em 2010. O número de alunos incluídos em classes comuns do ensino regular e em Educação de Jovens e Adultos (EJA) cresceu 25% em relação a 2009, enquanto nas classes especiais e nas escolas exclusivas diminuiu 13,6%.

²³ Segundo o site do MEC, a educação inclusiva constitui um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos, que conjuga igualdade e diferença como valores indissociáveis.

²⁴ O MEC e o Inep adotam a expressão Educação Especial para tratar de programas, ações e dados referentes aos estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação.

Na área de Educação Especial, o governo federal também mantém o programa BPC na Escola, que acompanha e monitora o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência, na faixa etária até 18 anos, que recebem o BPC²⁵. O programa é resultado de uma articulação entre o MEC, o MDS, o Ministério da Saúde e a Secretaria de Direitos Humanos.

Investimento e financiamento da educação

Além de valorizar políticas intersetoriais e o trabalho em rede, questões relacionadas ao financiamento da educação têm ganhado cada vez mais importância no país.

Em vigor desde 2007, o Fundeb é o instrumento que hoje, no Brasil, tem como objetivo garantir recursos a todas as etapas da Educação Básica, da Creche ao Ensino Médio. Foi criado para substituir o Fundef, restrito ao Ensino Fundamental, com a expectativa de aumentar em dez vezes os recursos complementares destinados pelo governo federal à educação e apoiar programas destinados a adolescentes e adultos.

A implantação do Fundeb representou um passo importante no processo de ampliação do acesso à Educação Infantil e ao Ensino Médio, níveis que apresentam o maior contingente de crianças e adolescentes fora da escola. O desafio, agora, é fazer com que os estados repassem os recursos devidos ao Fundo. Em 2010, 12 estados e o Distrito Federal deixaram de aplicar R\$ 1,2 bilhão no Fundeb, de acordo com levantamento do FNDE, responsável pela administração do fundo.

Outra ferramenta importante para ampliar os recursos destinados à educação é o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi). Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em maio de 2010 e aguarda a homologação do ministro da Educação.

O CAQi estabelece um valor mínimo de investimento por aluno, de acordo com cada etapa do ensino, levando em conta os insumos necessários para garantir a aprendizagem em cada uma dessas etapas. Também estabelece o percentual do PIB *per capita* que deve ser usado para reajustar esses valores, que variam para cada etapa da Educação Básica.

²⁵ O BPC garante um salário mínimo mensal a idosos a partir de 65 anos e a pessoas com deficiência de qualquer idade, mediante a comprovação de não terem meios de garantir a própria subsistência nem famílias que possam sustentá-las.

Conclusões e recomendações – Caminhos necessários para garantir o direito de aprender

Estas recomendações foram elaboradas com base na análise dos dados levantados para o relatório, nas contribuições das organizações integrantes do Grupo Gestor, nos processos de consulta desenvolvidos no decorrer do projeto e em documentos de entidades nacionais do campo da educação. Relacionam-se com os perfis e as barreiras identificados e procuram obedecer a um princípio: o da equidade.

1. Políticas educacionais e financiamento da educação

- O estudo confirmou que o direito de aprender é construído com forte participação de programas e políticas de outras áreas, especialmente de assistência, saúde, cultura, esporte e lazer. Somente políticas implementadas de maneira intersetorial poderão garantir, por exemplo, a inclusão, a permanência e a aprendizagem de crianças e adolescentes com deficiência, em abrigos, em cumprimento de medida socioeducativa, egressos ou em risco de trabalho infantil, ou em situação de vulnerabilidade social e econômica. Em muitos casos, o primeiro passo para essa articulação passa pela integração entre cadastros e ações dos programas estruturais de cada área.
- A intersetorialidade deve se apoiar em um regime de colaboração efetivo entre os entes federados, que precisa ser regulamentado, distribuindo responsabilidades, missões e



Crianças da Comunidade Pacuí 2, do Quilombo Gurutuba

tarefas com base na capacidade de arrecadação e implementação de cada ente. Na educação, esse regime deverá inspirar a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, que se traduza em Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação integrados e integrais²⁶, respeitando-se a autonomia dos entes federados.

- A efetividade da implementação dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação e da gestão eficiente e efetiva de metas, políticas e programas que os compõem depende da ampliação do investimento público em educação. O dimensionamento desse investimento deve se basear em parâmetros de custo vinculados a padrões de qualidade da educação, como o CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial, que deve ser institucionalizado por meio de legislação e normas específicas.
- Políticas e programas educacionais e seu financiamento devem ser objeto de efetivo controle social, o que implica o fortalecimento dos conselhos e de outros mecanismos e instâncias já existentes, a promoção de sua ação articulada e a ampliação e a consolidação da participação de adolescentes, famílias e comunidade em cada um deles.

2. Oferta de educação de qualidade

- Para tornar efetiva a determinação da Emenda Constitucional 59/2009, que tornou obrigatória a escolarização para todas as crianças e todos os adolescentes dos 4 aos 17 anos, atenção especial deve ser dada a meninos e meninas de 4 e 5 anos e aos adolescentes de 15 a 17 anos, os grupos mais excluídos ou em risco de exclusão escolar.
- A educação integral e contextualizada é importante para quebrar o ciclo da pobreza e da desigualdade. É preciso eliminar da cultura escolar a aceitação da repetência, da evasão, da não alfabetização na idade certa e da não aprendizagem. Recomenda-se programar processos de avaliação contínuos, que permitam atenção individualizada e o aprimoramento da gestão educacional, escolar e da sala de aula.
- Dimensionar corretamente as redes escolares, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, assegurando acessibilidade e transporte a alunos e professores, para distribuição, no tempo certo, de material didático e alimentação escolar, e para a realização de ações de formação de professores e de outros funcionários. Destaca-se a necessidade de se garantir a qualidade das escolas do campo, revertendo o processo de fechamento de unidades escolares nas zonas rurais, transferindo alunos para as zonas urbanas, muitas vezes a distâncias impraticáveis, especialmente para crianças pequenas, motivo de forte exclusão escolar.
- A valorização do profissional de educação é indispensável para garantir a qualidade da educação. Para isso, são necessárias ações concretas, como a garantia do investimento necessário para a formação inicial e continuada de qualidade, a efetivação do

²⁶ O Plano Municipal de Educação pode ser elaborado e concluído mesmo antes dos Planos Estadual e Nacional de Educação. No processo de construção dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação pode haver uma articulação entre eles, mas para a elaboração um não depende do outro.

Piso Salarial Nacional, a implementação de planos de carreira e a regulamentação do ingresso, com o objetivo de evitar as contratações temporárias e a terceirização.

3. Barreiras socioculturais

- Eliminar os fatores que aprofundam a discriminação de crianças e adolescentes negros, indígenas e quilombolas é estratégico para combater as desigualdades. Isso requer que todas as ações e políticas reconheçam, respeitem e efetivem o direito à educação específica, diferenciada, intercultural, comunitária e de qualidade para todos e todas.
- Consolidar e ampliar as políticas e os programas de inclusão de crianças e adolescentes com deficiência nas escolas regulares, promovendo a formação continuada de professores, a acessibilidade, a distribuição de material e de equipamentos didáticos adequados e a atenção individual a esse grupo de meninos e meninas.
- Aprimorar a política de avaliação e a oferta de livros didáticos, incrementando a acessibilidade para crianças com deficiência, garantindo conteúdos não discriminatórios em relação a gênero, raça e etnia, orientação sexual e religião, e criando condições para o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena nas escolas.
- Garantir a inclusão de conteúdos que se relacionam com preconceito e discriminação e que podem levar a processos de exclusão escolar, como gênero, raça e etnia, religião, deficiências e orientação sexual na Política Nacional de Formação de Professores e nos programas de formação continuada.
- Fortalecer o vínculo e a articulação da escola com o Sistema de Garantia de Direitos previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, capacitando profissionais da educação para identificação e encaminhamento de denúncias relativas a violência contra crianças e adolescentes, especialmente abuso e exploração sexual, trabalho infantil, racismo, homofobia, intolerância religiosa, discriminação de gênero e contra crianças e adolescentes com deficiência.

4. Barreiras econômicas

- Fortalecimento de programas voltados para a inclusão social e econômica de famílias abaixo da linha de pobreza, considerando que a imensa maioria das crianças e dos adolescentes fora da escola ou em risco de exclusão escolar é oriunda dessas famílias nas zonas rurais, em comunidades populares de centros urbanos ou em situação de rua. Consolidar a condicionalidade de frequência na escola como parte dos programas de transferência de renda.
- Construir e implementar planos estaduais e municipais de erradicação do trabalho infantil, envolvendo e articulando as políticas públicas da educação e assistência social e mobilizando famílias, sociedade, organizações sociais e empresariais. Atenção especial para ações com o Ministério Público e o Poder Judiciário, visando ao cumprimento da legislação existente sobre o trabalho infantil.