

CAPÍTULO 5

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

O presente capítulo é composto de quatro seções, incluindo esta apresentação. Seu objetivo primordial é o de apresentar um balanço do desempenho de programas e ações sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), em 2008. Tendo em vista que o novo Plano Plurianual (PPA) iniciou-se nesse ano, com vigência até 2011, houve alteração no desenho dos programas, assim como na alocação das ações entre estes, especialmente naqueles afetos à educação básica. Neste caso, a análise das ações programáticas estruturou-se em torno de três grandes categorias: *i*) assistência ao educando; *ii*) formação e valorização dos profissionais de educação; e *iii*) infraestrutura e equipamentos. Em relação aos demais níveis de ensino (educação profissional e tecnológica e educação superior), não foram observadas mudanças mais contundentes. Além do acompanhamento e da análise de programas e ações, são relatados alguns fatos relevantes ocorridos entre 2008 e o primeiro semestre de 2009. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre a evolução dos programas e das ações, no âmbito de cada nível de ensino analisado.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Piso salarial profissional de professores

Em 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738, que regulamenta o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.¹ De acordo com este texto legal, a remuneração dos profissionais da educação (professores, diretores ou administradores, planejadores, inspetores, supervisores, orientadores e coordenadores educacionais), com formação mínima em nível médio (modalidade normal), para uma jornada de até 40 horas semanais, não poderá ser inferior a R\$ 950,00. As jornadas de trabalho inferiores a esta deverão ser retribuídas, pelo menos, de forma proporcional.

A integralização do piso salarial nacional poderá ser feita de modo progressivo, mas deverá estar concluída até 1º de janeiro de 2010. Para tanto, a União deverá cooperar com aqueles entes federados que comprovarem insuficiência financeira para fazer cumprir o referido dispositivo legal.

1. A Lei nº 11.738/2008 regulamenta a alínea *e* do inciso III do *caput* do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe sobre o piso nacional.

Essa ação supletiva do MEC será de fundamental importância, uma vez que o processo de implantação do piso salarial não tem ocorrido de forma simultânea e homogênea, tendo em vista as distintas situações em que se encontram os entes federados, que geram dificuldades para alguns, mormente alguns estados e muitos municípios das regiões Norte e Nordeste. E é justamente pelas dificuldades encontradas ao longo de sua implantação que se reitera a relevância desta medida legal para efeito da valorização do magistério e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade da educação ofertada pelos sistemas públicos de ensino.

A despeito da importância de serem instituídos padrões mínimos de remuneração para o magistério público, a lei em tela gerou reação dos entes federados, em particular dos governos dos estados do Ceará, de Mato Grosso do Sul, do Paraná, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, que ingressaram no Supremo Tribunal Federal (STF) com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 4.167, de 29 de outubro de 2008. Entre os principais argumentos utilizados para questionar-se a legalidade da referida lei, destacam-se: o despreparo dos entes federados para suportar o decorrente aumento de despesas e o que se considera uma intervenção da lei federal na organização dos sistemas de ensino estaduais, por exemplo, ao determinar que um terço da carga horária do professor seja destinado a atividades de planejamento, ou seja, fora da sala de aula.

O STF proferiu sentença liminar relativa à Adin nº 4.167, pela qual se reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 11.738, salvo no que se refere ao § 4º do Art. 2º, que estabelecia que as atividades em sala de aula não deveriam exceder dois terços da carga de trabalho do professor. Além disso, o piso salarial nacional passou a ter validade a partir de 1º de janeiro de 2009, em vez de ser retroativo a 1º de janeiro de 2008, conforme constava do texto originalmente aprovado pelo Congresso Nacional.

Tendo em vista que o mérito da ação ainda não foi julgado e, com isso, estar legalmente assegurado a todos os professores o piso salarial profissional, sua implantação plena ainda demandará pressões dos sindicatos e da sociedade civil, assim como esforços adicionais da parte dos entes federados.

2.2 Mudanças no financiamento estudantil

Por intermédio das Portarias Normativas nºs 1 e 2, do MEC, de 31 de março de 2008, ampliou-se a articulação entre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (ProUni). Com isso, os financiamentos concedidos por intermédio do Fies passaram a cobrir a totalidade dos encargos educacionais assumidos pelos estudantes enquadrados nos seguintes casos: i) beneficiários de bolsas parciais de 50% concedidas no âmbito

do ProUni;² *ii*) beneficiários de bolsas complementares³ matriculados em cursos prioritários;⁴ e *iii*) beneficiários de bolsas complementares matriculados em cursos que tenham obtido conceito 4 ou 5 no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) –nos cursos com conceito 3, o Fies cobrirá metade dos encargos educacionais totais. Outras formas de financiamento concedidas pelo Fies destinam-se aos estudantes regularmente pagantes, matriculados em cursos prioritários, que terão financiados 75% dos encargos educacionais, e matriculados nos demais cursos, que poderão contar com a cobertura da metade desses encargos.

Diante do elenco de prioridades exposto anteriormente, percebe-se que a distribuição de recursos do Fies torna-se mais aderente aos propósitos da política do MEC para a educação superior, quais sejam: o estímulo à formação de professores, sobretudo em áreas de maior carência, como também a redistribuição de recursos e oportunidades em favor dos segmentos de estudantes socioeconomicamente menos privilegiados. No que diz respeito à qualidade do ensino, concede-se vantagem na apropriação dos recursos às instituições que tenham obtido desempenho no Enade acima do mínimo necessário para aprovação.

2.3 Conferência Nacional de Educação Básica

Realizou-se em Brasília, no período de 14 a 18 de abril de 2008, a I Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB). O evento contou com a participação de aproximadamente 1,4 mil delegados de estados e municípios. A realização da CONEB foi precedida de 378 conferências municipais, 89 regionais e 27 nas unidades federadas.

O documento-base elaborado para a conferência reuniu os resultados dos eventos estaduais e foi estruturado segundo cinco temas, a saber: desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação; democratização da gestão e qualidade social da educação; construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino; inclusão e diversidade na educação básica; e formação e valorização profissional.

Entre cerca de 5 mil proposições aprovadas pelos participantes da CONEB, destacam-se a necessidade de se instituir um sistema nacional de educação, a imprescindível extinção da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e o aumento dos recursos para a educação à proporção de 10% do produto interno bruto (PIB). Para o alcance desta meta, portanto, o fim da DRU é visto como condição *sine qua non*.

2. Inclui as bolsas adicionais, previstas no Art. 8º do Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.

3. Tratam-se de bolsas parciais de 25% do valor da mensalidade oferecidas adicionalmente àquelas previstas nos termos de adesão ao ProUni e àquelas previstas no Art. 8º do Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.

4. Cursos de licenciatura em Biologia, Física, Matemática e Química; cursos de graduação em Engenharia, Medicina e Geologia; e os cursos superiores de tecnologia constantes do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia do MEC.

Ainda que muitas dessas proposições não venham a ser plenamente implementadas, em pouco mais de um ano após a realização da CONEB, foi aprovada pelo Congresso Nacional a extinção gradual da DRU, o que, sem qualquer dúvida, ampliará significativamente as receitas orçamentárias da educação brasileira.

2.4 Acordo MEC/Sistema S

Foram celebrados em novembro de 2008 dois acordos com o Serviço de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai),⁵ pelos quais estas instituições se comprometem a ampliar a oferta gratuita de vagas em cursos de formação profissional para pessoas de baixa renda.⁶ Em ambos os casos, a ampliação será gradual, de modo a atingir, em 2014, dois terços dos recursos provenientes da receita compulsória líquida a que faz jus cada qual destas instituições.

No intuito de acompanhar o cumprimento dos referidos acordos, foi implantado pelo MEC o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Por meio deste sistema, é possível verificar se o total de vagas ofertadas às pessoas de baixa renda corresponde aos mínimos previstos pelos acordos.

Trata-se, de fato, de medida que poderá favorecer a (re)inserção profissional de grupos sociais excluídos em virtude de insuficiente capacitação técnico-profissional. No entanto, para que tal objetivo seja alcançado, será de fundamental importância a utilização de instrumentos de monitoramento de processos e de avaliação de resultados.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Os programas do MEC que integram o PPA 2008-2011 foram desenhados à luz do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Lançado em 2007, nos passos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁷ e com o objetivo declarado de viabilizar o alcance das 28 metas que compõem o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,⁸ o PDE reúne 30 ações concernentes a todos os níveis e todas as modalidades de ensino. Esse conjunto de ações compreende a quase totalidade de programas e de projetos em execução pelo MEC – portanto, nele, encontra-se a essência da atuação desse ministério.

5. Decretos da Presidência da República (PR), nºs 6.633 e 6.635, de 5 de novembro de 2008.

6. Aos que estejam matriculados ou sejam egressos da educação básica e a trabalhadores, empregados ou desempregados. Terão prioridade no atendimento os que satisfizerem às condições do aluno e do trabalhador.

7. O PAC foi lançado em 1º de janeiro de 2007, durante o discurso de posse do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e congrega uma série de programas das mais diversas áreas que tenham por foco investimentos em infraestrutura. Deste, seguiram-se lançamentos de planos e programas de grande envergadura que iam além da questão da infraestrutura econômica e urbana, cerne do PAC anunciado em 1º de janeiro. O PDE, apelidado à época de "PAC da Educação", foi apresentado em 15 de março de 2007 e lançado oficialmente em 24 de abril desse ano.

8. Instituído pelo Decreto nº 6.094/2007.

Na mesma ocasião de lançamento do compromisso e do PDE, foi instituído também o Plano de Ações Articuladas (PAR). Trata-se de mecanismo institucionalizado para operacionalizar as diretrizes estipuladas pelo primeiro e desdobradas em programas no segundo. O PAR tem por foco a adesão voluntária dos gestores locais ao compromisso. Uma vez feita a adesão, comprometem-se eles com o cumprimento das metas estabelecidas, para o que contariam com o apoio técnico e financeiro do ministério – apoio este, por sua vez, moldado pelos programas integrantes do PDE. Assim, o PAR destina-se a ser, hoje, a expressão do regime de colaboração que rege – ou deveria reger – a política e os programas educacionais desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Essa nova configuração da política educacional reflete-se no PPA 2008-2011, na reestruturação de seus programas orçamentários em relação aos que existiam no PPA precedente. Em especial, a abordagem sistêmica que permeia as diretrizes e as metas estabelecidas aparece no atual PPA, que congrega sob as mesmas rubricas orçamentárias recursos outrora segmentados para diferentes níveis e modalidades de ensino.⁹

3.1 Educação básica

A política e os programas referentes à educação básica no PPA 2008-2011, tal qual ocorre para os demais níveis de ensino, são pautadas pelo PDE e postas em prática em regime de colaboração por meio do PAR. Esse novo modelo de política e de organização dos programas exigiu, ademais, ajustes no próprio modelo de financiamento. Na educação básica, isto significou a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), o que também se reflete na estruturação dos programas orçamentários do PPA 2008-2011.

Vale destacar que os *programas orçamentários* são identificados por denominações próprias que não guardam necessária correspondência com os programas que compõem o PDE – apesar de os ajustes em suas estruturas em relação ao PPA anterior terem decorrido da própria interveniência do plano. Sob os programas orçamentários, coexistem *ações orçamentárias* destinadas ao alcance das metas físicas definidas no PPA.

Feita a ressalva, a diferença fundamental na estrutura orçamentária do PPA 2008-2011 em relação ao 2007-2010, no que diz respeito à educação básica, foi a extinção dos programas intitulados Desenvolvimento da Educação Infantil,

9. Isto é particularmente perceptível nos programas orçamentários referentes à educação básica, que em geral não destinam recursos específicos para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, além de englobar também a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A diferenciação só ocorre em situações cujas especificidades assim exigem, como a do livro didático.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Desenvolvimento do Ensino Médio. Até 2007, estes programas orçamentários concentravam a maior parte das ações estritamente destinadas a cada um desses níveis de ensino. Ao se adotar uma disposição de planejar a política de maneira mais sistêmica, perde sentido manter essa divisão. Como resultado, as iniciativas específicas ao desenvolvimento da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio passaram a ser contempladas em conjunto pela ação orçamentária Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica.¹⁰

No que se refere à dotação orçamentária, os programas e as ações voltados à educação básica tiveram seus recursos ampliados em proporção ligeiramente maior que a do dispêndio global do MEC. Entre 2007 e 2008, este registrou aumento de 15%, enquanto as despesas com a educação básica foram ampliadas em 18,2%. Somente para fazer face à complementação da União prevista no FUNDEB, foram gastos aproximadamente R\$ 3,2 bilhões, montante 57,7% maior que o executado no ano anterior. Esses recursos foram transferidos a nove estados,¹¹ sendo que 72% desse total couberam ao Maranhão, ao Pará e à Bahia.

Porém, quando se exclui a complementação da União para o FUNDEB,¹² verifica-se que o aumento de gastos finalísticos para com a educação básica ficou bem abaixo do observado em relação ao dispêndio global do MEC. No primeiro caso, o crescimento nominal de apenas 3,6% foi inferior, inclusive, ao do índice inflacionário registrado em 2007. Ou seja, assistiu-se a um aumento tímido, contrastante com a ousadia das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cujo alcance demandará vultosos aportes de recursos financeiros. Esta observação merece destaque porque sinaliza que houve essencialmente uma redistribuição de recursos existentes em diferentes fontes orçamentárias – não um real incremento de orçamento do MEC. Por outro lado, o reforço à complementação da União indica uma priorização à redistribuição das receitas entre as unidades da Federação (UFs) – privilegiando aquelas com maior dificuldade em garantir níveis mínimos de financiamento.

Em face das mudanças incorporadas pelo PPA 2008-2011, o estudo dos programas e das ações do MEC com foco na educação básica será realizado por intermédio dos seguintes eixos de análise: *i*) assistência ao educando; *ii*) formação e valorização dos profissionais de educação; e *iii*) infraestrutura e equipamentos escolares. Com isso, pretende-se dar visibilidade à evolução dos gastos, segundo a natureza de intervenção, a partir de análise comparada entre os exercícios de 2007

10. Em 2007, quando foi utilizada como “guarda-chuva” para viabilizar a execução do PDE, essa ação orçamentária liqüidou recursos da ordem de R\$ 1,8 bilhão. Já em 2008, quando passou a financiar a maior parte das iniciativas dos três níveis da educação básica, mas não mais atendia a todo o PDE, esse montante decresceu para cerca de R\$ 860 milhões.

11. Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

12. Ainda que se considere absolutamente necessária a complementação da União para o FUNDEB, como forma de viabilizar a todas as 27 unidades federadas um padrão mínimo de oferta de ensino, deve-se ter em mente que apenas nove delas se beneficiaram desses recursos em 2008.

e 2008. Note-se que algumas ações têm abrangência multifuncional, a exemplo do que acontece com a de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, que dá sustentação ao PAR. Por meio deste instrumento de planejamento e gestão, busca-se elevar significativamente o IDEB de estados e municípios, mediante investimentos adicionais do MEC nas áreas de gestão educacional, formação de trabalhadores da educação, infraestrutura física e práticas e recursos pedagógicos.

3.1.1 Assistência ao educando

O presente eixo de análise é composto primordialmente pelas seguintes áreas de atuação: *i)* alimentação escolar; *ii)* materiais e livros didáticos; e *iii)* transporte escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é financiado pelos recursos da ação orçamentária Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica. No PPA 2004-2007, atendia-se apenas a alunos matriculados na educação infantil (creches e pré-escola) e no ensino fundamental, nas modalidades regular e especial, das redes públicas e de entidades filantrópicas com registro e certificado no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), assim como em escolas indígenas e naquelas localizadas em áreas remanescentes de quilombos.

Com o PPA 2008-2011, houve a previsão de extensão do Pnae ao ensino médio e à EJA. Assim, foi enviado ao Congresso Nacional, em fevereiro de 2008, o Projeto de Lei (PL) nº 2.877/2008, cuja aprovação era esperada para meados de 2008, a partir da qual passariam a ser atendidos cerca de 10 milhões de alunos matriculados no ensino médio e na EJA. Contudo, a não aprovação do referido PL reduziu o efetivo cumprimento das metas físicas e orçamentárias inicialmente previstas para 2008, levando, inclusive, o Poder Executivo a, no ano seguinte, disciplinar a matéria por meio de medida provisória, posteriormente convertida em lei pelo Congresso Nacional.¹³ Este fato, aliado à inadimplência de alguns municípios quanto à prestação de contas do exercício anterior – devida a irregularidades identificadas na gestão municipal do programa – e à ausência do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) instituído, é apontado pelo Relatório de Gestão Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) 2008 como razão preponderante para que o montante de recursos financeiros executados em 2008 fosse ligeiramente menor que o do ano anterior.¹⁴

13. Trata-se da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, originada da Medida Provisória (MP) nº 455/2009, de 28 de janeiro de 2009. Assim, ao menos a questão legal já não se coloca como obstáculo à extensão da cobertura do Pnae ao ensino médio e à EJA. O PL nº 2.877/2008, contudo, segue em tramitação, apensado ao PL nº 1.659/2007, que tratava de benefícios aos estudantes do ensino médio. Após ser aprovado na Câmara dos Deputados, em novembro de 2008, seguiu para o Senado Federal (SF), onde já foi analisado pelas Comissões de Constituição e Justiça, de Assuntos Econômicos e de Assuntos Sociais, estando, desde 9 de junho de 2010, aguardando parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte daquela Casa. Como a Lei nº 11.947/2009 já trata da questão, a tendência é que esse PL – transformado em projeto de lei da Câmara dos Deputados em tramitação no Senado Federal, Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 178/2008 – seja arquivado, destino já sugerido pelos pareceres das comissões em que já tramitou – última verificação da tramitação do referido PL feita em 31 de agosto de 2010 no Portal do Senado.

14. Em 2008, foi executado R\$ 1,49 bilhão, contra R\$ 1,52 bilhão no ano anterior.

No que concerne a materiais e livros didáticos, sua distribuição é feita por meio de programas do PDE que contam com diferentes ações orçamentárias a financiá-los.¹⁵ A ação orçamentária Distribuição de Acervos Bibliográficos financia dois dos programas do PDE: o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio (PNBEM). Já a ação orçamentária Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental é a fonte orçamentária do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Por fim, a ação Distribuição de Livros Didáticos para o Ensino Médio financia o Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM).

Em termos de execução orçamentária propriamente dita, houve substancial ampliação dos gastos no que tange ao ensino médio, quando comparados ao montante executado no ano anterior. Neste caso, o acréscimo foi devido à ampliação do PNLEM. Iniciado em 2005, quando apenas os componentes curriculares de português e matemática puderam ser contemplados, e mesmo assim somente para o primeiro ano do ensino médio nas regiões Norte e Nordeste, o programa vem ampliando seu escopo ano a ano. Em 2007, já com o benefício estendido a todas as séries do ensino médio e para todo o país, os componentes curriculares de química e história foram atendidos, bem como as reposições dos livros distribuídos em anos anteriores. Em 2008, foram distribuídos os livros didáticos relativos aos componentes curriculares de física, geografia, língua portuguesa, matemática e biologia, bem como a reposição/complementação dos livros de história e química para todos os alunos das escolas públicas.

A ampliação dos dispêndios por meio do PNLEM é inequívoca. Enquanto em 2007 foram executados apenas R\$ 108,7 milhões, que resultaram na distribuição de 5,47 milhões de livros, em 2008 os dispêndios alcançaram R\$ 504,7 milhões – cifra superior inclusive ao montante destinado à rubrica específica do ensino fundamental –, o suficiente para assegurar a distribuição de 43,1 milhões de livros didáticos para o ensino médio.

A distribuição de materiais e de livros didáticos para o ensino fundamental teve aporte de cerca de R\$ 403 milhões. Em que pese o fato de em 2007 os gastos sob esta ação terem sido quase 60% maiores que os do ano seguinte, tais oscilações podem ser consideradas normais em sua execução orçamentária, uma vez que a vida útil esperada para esses livros é de três anos.

De todo modo, os dados orçamentários apresentados neste estudo indicam, tanto para o ensino médio quanto para o fundamental, um movimento em direção à ampliação dos acervos bibliográficos das escolas e da distribuição de livros didáticos.

15. Cabe lembrar que os dispêndios realizados em determinado ano antecedem a distribuição de livros que serão utilizados no ano seguinte.

O apoio ao transporte escolar, por sua vez, constava do PPA 2004-2007 como uma atividade orçamentária destinada exclusivamente a atender o ensino fundamental. Diante das evidências de necessidade de maiores investimentos federais para ampliar a cobertura e garantir o acesso também à educação infantil e ao ensino médio, a exemplo do que ocorreu em relação a outras ações orçamentárias anteriormente analisadas, esta também teve seu escopo ampliado e sua denominação modificada para Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica.

Apesar de em 2008 terem sido contabilizados R\$ 290 milhões sob essa rubrica, valor ligeiramente menor que o liquidado no ano anterior, deve-se ressaltar que, a partir desse ano, foi instituída linha de financiamento a estados e municípios, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinada à aquisição de veículos para o transporte escolar. Desse modo, outros R\$ 102 milhões foram aportados por intermédio deste banco, o que permitiu, em alguma medida, ampliar os sistemas de transporte escolar para também atender à educação infantil e ao ensino médio.

TABELA 1
Gastos do MEC com assistência ao educando

| Código/ação | Denominação | 2007 | 2008 |
|--------------|---|----------------------|----------------------|
| 0513/8744 | Apoio à alimentação escolar na educação básica | 1.520.679.672 | 1.490.402.105 |
| 0168 | Difusão do conhecimento por meio de livros, revistas, vídeo e multimídia | 569.632 | – |
| 0969 | Apoio ao transporte escolar no ensino fundamental/apoio ao transporte escolar na educação básica | 291.999.985 | 290.147.299 |
| 0E53 | Apoio ao transporte escolar para a educação básica – caminho da escola | – | 101.797.088 |
| 4042 | Promoção e desenvolvimento da saúde escolar na educação básica/capacitação para a promoção da saúde na escola | 1.693.680 | 22.596.494 |
| 4045 | Distribuição de acervos bibliográficos/distribuição de acervos bibliográficos para a educação básica | 52.561.073 | 72.996.766 |
| 4046 | Distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino fundamental | 639.862.220 | 402.824.627 |
| 6322 | Distribuição de livros didáticos para o ensino médio/distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino médio | 108.668.578 | 504.675.101 |
| Total | | 2.616.034.840 | 2.885.439.480 |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

3.1.2 Formação e valorização dos profissionais de educação

A questão da qualidade do ensino tem ganhado proeminência nas políticas educacionais de diversos países. Estudos mostram que a melhoria da eficiência e da equidade escolar depende, em larga escala, da existência de professores competentes, capazes de oferecer ensino de qualidade. Por isso, a questão docente tem assumido lugar de destaque nos debates e nas políticas de vários países. Para melhorar a

qualidade da educação e, conseqüentemente, o desempenho dos estudantes, governos têm concebido e implementado medidas com incidência sobre a formação de professores, nas modalidades inicial e continuada. Têm-se desenvolvido políticas públicas que visam a atrair, formar e reter bons professores nas escolas. Essas políticas tocam em temas relevantes para a profissão docente, tais como: formação de professores; procedimentos adequados para seleção e contratação de profissionais competentes; melhoria das condições e do ambiente de trabalho; aumento da remuneração; e estruturação da carreira docente.

O Brasil tem acompanhado essa tendência. Nos últimos anos, o governo federal tem se empenhado crescentemente em responder à necessidade de formação e valorização de professores, como parte dos esforços voltados para elevar a qualidade da educação no país. Como se pode observar nos dados a seguir, houve incremento das ações voltadas para a capacitação e a formação de profissionais da educação entre 2007 e 2008, em termos de execução orçamentária.

TABELA 2

Gastos do MEC com formação e valorização dos profissionais de educação

| Código/ação | Denominação | 2007 | 2008 |
|--------------|--|-------------------|--------------------|
| 4389 | Capacitação para o exercício do controle social | 3.099.093 | – |
| 0914 | Apoio à formação continuada de professores do ensino médio | 2.646.710 | – |
| 0A30 | Concessão de bolsa de incentivo à formação de professores para a educação básica | 19.965.200 | 128.697.071 |
| 2C62 | Formação em serviço e certificação em nível superior de professores não titulados do ensino fundamental e do ensino médio | 13.015.249 | – |
| 2C95 | Formação em serviço de funcionários da educação básica | – | 2.867.782 |
| 4050 | Veiculação de programas e de cursos de capacitação continuada por meio das tecnologias de informação | 19.607.537 | – |
| 6333 | Fortalecimento da política nacional e da formação inicial e continuada de profissionais de educação infantil e do ensino fundamental/apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação básica | 1.750.000 | 25.879.144 |
| 6369 | Capacitação de recursos humanos para o uso de tecnologias na educação pública – Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) | 4.369.447 | – |
| 6377 | Capacitação de recursos humanos para a educação a distância e para o programa TV Escola | 2.472.847 | – |
| 8264 | Formação para a gestão das ações educacionais e do controle social | – | 2.351.141 |
| 8379 | Formação em serviço e certificação em nível médio de professores não titulados da educação infantil – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil) | 1.820.903 | – |
| 8429 | Capacitação e formação inicial e continuada a distância de professores e profissionais para a educação pública | – | 194.183.091 |
| Total | | 68.746.986 | 353.978.229 |

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Em 2008, as principais ações voltadas a formação e valorização dos profissionais de educação incidiram sobre a educação a distância e a concessão de bolsas para a formação de professores para a educação básica. Estas e outras ações afetas a esses objetivos encontravam-se inseridas no programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica. Além delas, havia também a ação orçamentária Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, no âmbito do programa Brasil Escolarizado, que destinava parte de seu orçamento para esse propósito. Com o PPA 2008-2011, essas iniciativas passaram a ser abrigadas pelos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola.

A ação orçamentária Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica abrangeu sete projetos/atividades em 2008, quais sejam: a Escola de Gestores, o Mídias na Educação, o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), o Proinfantil, o Pró-Letramento, o Pró-Licenciatura e a Universidade Aberta do Brasil (UAB). As bolsas foram concedidas a professores e coordenadores de projetos de educação a distância. Conforme pode ser constatado na tabela 2, o total de recursos financeiros executados em 2008 situou-se em patamar bem mais elevado que o do ano anterior. Porém, a menor dotação desta ação orçamentária em 2007 deve-se, em parte, ao fato de que as iniciativas da Escola de Gestores e do Pró-Letramento encontravam-se sob a rubrica Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, do programa Brasil Escolarizado.

Em 2008, a ação orçamentária Capacitação e Formação Inicial e Continuada, a Distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública passou a integrar o programa Brasil Escolarizado. Esta ação tem foco no financiamento de infraestrutura das instituições públicas de ensino superior e dos polos de apoio presencial integrantes da UAB e na manutenção do sistema de acompanhamento e de avaliação periódica desses polos. A meta inicial de capacitar 91.033 profissionais foi superada em cerca de 180%, tendo atingido o total de 255.274 profissionais capacitados. Para tanto, foram gastos R\$ 194,2 milhões, equivalentes a 88% da dotação autorizada.

Sob o programa Qualidade na Escola, encontra-se a ação orçamentária de Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica. Por meio desta ação, desenvolveram-se os projetos e as atividades Gestar, Pró-Letramento e Rede Nacional de Formação de Professores. A meta inicial de atender 51.473 profissionais foi largamente superada, na medida em que foram beneficiadas 263.067 pessoas. Para tanto, foram gastos aproximadamente R\$ 25,9 milhões, ou 79% do montante autorizado.

A partir de 2008, a formação de profissionais da educação teve importante reforço com a incorporação da Coordenação da Política de Formação de Professores da Educação Básica pela Coordenação de Aperfeiçoamento de

Pessoal de Nível Superior (Capes), que passou a contar, em sua estrutura, com o Conselho Técnico-Científico (CTC) da Educação Básica.

Desse modo, a gerência da ação UAB, que tem como objetivo precípua capacitar profissionais do magistério da educação básica, passou a ser realizada pela Capes. Em 2008, a rede de ensino formada pela UAB havia atingido 72 instituições públicas (universidades federais e estaduais e centros federais de educação tecnológica – CEFETs), por intermédio das quais foram implantados 562 polos de apoio presencial com capacidade de oferta de 60 mil vagas. Cerca de 60% destes situavam-se nas regiões Nordeste (177) e Sudeste (157). Cabe mencionar que 50% das vagas ofertadas por intermédio da UAB destinam-se a professores da educação básica em exercício nas redes públicas de ensino.

Cabe ainda ressaltar que foi ampliado o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência) e implantado o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID). Trata-se de duas linhas de ação destinadas a estimular tanto a oferta quanto a demanda por esse tipo de formação profissional. O Prodocência tem como objetivo principal favorecer a inovação de práticas pedagógicas. Já o PIBID tem o duplo objetivo de promover a aproximação entre instituições formadoras de profissionais de educação e sistemas de ensino estaduais e municipais e, ao mesmo tempo, tornar a sala de aula componente curricular de sua formação para o magistério.

Apesar de esses esforços voltados para o incremento do número de professores formados no país serem bem recebidos pela comunidade educacional, ainda não há consenso acerca da qualidade dos cursos oferecidos nem da relevância de seus conteúdos formativos. Algumas críticas são lançadas nessa direção. Argumentam que esses cursos se baseiam em uma lógica que prioriza o aumento da quantidade de profissionais formados e se respaldam na crença de que a habilidade dos professores depende antes do talento dos indivíduos do que da qualidade da formação que recebem. Nessa perspectiva, muitos desses cursos são considerados insatisfatórios, pois estabelecem currículos mínimos para a graduação, deixando à margem questões estruturantes para a construção do conhecimento dos futuros docentes.

3.1.3 Infraestrutura e equipamentos

Os dispêndios sob esta categoria, que em 2008 somaram aproximadamente R\$ 1,8 bilhão, foram realizados por intermédio de quatro ações orçamentárias principais. A primeira, Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica, tem por objetivo suplementar o orçamento de escolas públicas e privadas sem fins lucrativos, entre as quais as de educação especial, com repasse de recursos uma vez ao ano. O montante repassado é calculado a partir do número de alunos matriculados na escola, de acordo com o censo escolar do ano anterior.

No PPA 2004-2007, tal ação destinava-se exclusivamente ao ensino fundamental. A partir de 2008, passou a abranger, ao menos na denominação, toda a educação básica. Mas, em virtude de ainda não ter sido aprovado o PL que trata dessa alteração, os dispêndios realizados em 2008 ficaram restritos ao ensino fundamental.

Apesar de a ação orçamentária Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica disponibilizar recursos para aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, também permite a aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola, a avaliação de aprendizagem e a implementação de projeto pedagógico.

A tabela 3, a seguir, reúne um conjunto de ações orçamentárias sob a categoria *infraestrutura e equipamentos*, por meio das quais é constatado aumento significativo de gastos no biênio 2007-2008.

TABELA 3
Gastos do MEC com infraestrutura e equipamentos

| Código/ação | Denominação | 2007 | 2008 |
|--------------|--|----------------------|----------------------|
| 09CW | Apoio à reestruturação da rede física pública (da educação básica) | 4.032.687 | 300.213.215 |
| 09EV | Apoio à aquisição de equipamentos para a rede pública | 1.363.077 | – |
| 12CJ | Expansão do uso do rádio escola | 200.000 | – |
| 2A74 | Funcionamento da TV Escola/infraestrutura de comunicações para a educação pública | 34.452.498 | 37.516.659 |
| 8434 | Produção e veiculação de programas, de materiais pedagógicos e de conteúdos multimídia para a educação pública | – | 24.275.603 |
| 8602 | Disseminação de tecnologias educacionais | – | 3.084.228 |
| 8640 | Apoio à aquisição de equipamentos para a rede pública de ensino fundamental | – | 4.720.000 |
| 09HI/8746 | Apoio à aquisição de equipamentos para a rede pública de educação infantil | 2.800.000 | 598.836 |
| 0509 | Apoio ao desenvolvimento da educação básica por meio do PAR | 902.962.487 | 523.596.857 |
| 09HJ | Apoio à reestruturação da rede física pública de educação infantil | 51.171.397 | – |
| 0515 | Dinheiro direto na escola para o ensino fundamental/dinheiro direto na escola para a educação básica | 498.391.851 | 694.016.960 |
| 6464 | Modernização e recuperação da infraestrutura física do Colégio Pedro II | 3.093.999 | – |
| 6372 | Integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública – Proinfo infraestrutura de tecnologia da informação para a educação pública | 105.953.802 | 242.493.345 |
| Total | | 1.604.421.798 | 1.830.515.703 |

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/lpea.

A tabela 3 também evidencia que houve aumento substancial dos gastos sob as ações destinadas a apoiar a reestruturação das redes físicas públicas e dotar as escolas de equipamentos de informática. No primeiro caso, é possível que esse aumento tenha decorrido da migração dos dispêndios com a reestruturação da rede física das escolas públicas, que em 2007 haviam sido realizados sob a ação orçamentária Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica. No segundo caso, houve, de fato, aumento significativo de gastos com a aquisição de equipamentos de informática para as escolas públicas.¹⁶

A redução dos dispêndios sob a ação orçamentária Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, verificada em 2008, é explicada pelo fato de, no ano anterior, ter sido usada para apoiar a implementação de projetos e atividades constantes do PDE, para os quais não havia previsão orçamentária, uma vez que este programa havia sido instituído em abril do mesmo ano. Desse modo, somente para fazer face aos PARs, no segundo semestre de 2007, foram executados cerca de R\$ 903 milhões. Por intermédio desta ação orçamentária, foram transferidos recursos financeiros para o aparelhamento e a expansão física das redes públicas de educação básica, entre outros objetivos.

Em 2008, parte dos recursos repassados por intermédio do Programa Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE) foi condicionada ao alcance de meta de desempenho relativa ao IDEB, aferido em 2007. Outra parcela destinou-se à implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) nas unidades escolares que não obtiveram bons resultados em termos de progressão e de rendimento escolar, sob o enfoque deste indicador. Tanto os repasses que configuram “prêmio” pelo avanço no IDEB quanto aqueles voltados para o PDE-Escola constituíram parcela extra do PDDE. Interessante observar que essas parcelas adicionais parecem incentivar ao mesmo tempo comportamentos opostos dos agentes – no caso, escolas: de um lado, avançar no IDEB entre 2005 e 2007 dá direito a uma espécie de “bônus de reconhecimento”; de outro, mesmo mantendo o IDEB em níveis baixos, a escola também recebe recursos adicionais. Ainda que as duas formas de incentivos possam ser justificadas por razões distintas e plausíveis, caberia ao MEC monitorar os efeitos de cada uma dessas intervenções no desenvolvimento das escolas.

3.2 Educação de Jovens e Adultos

Atualmente, predomina nos meios educacionais o senso de que a aprendizagem é um processo que deve continuar em todas as fases da vida, e não apenas na infância e na juventude. Nesse bojo, o conceito de EJA vem mudando. Tem-se hoje

16. De acordo com o FNDE, em 2008, foram equipadas 26 mil escolas públicas, enquanto no ano anterior o total atendido foi de apenas 12,8 mil escolas.

o entendimento de que a EJA ultrapassa o domínio da alfabetização de adultos, incluindo outros níveis de ensino e articulando-se com a questão da preparação dos estudantes para o mercado de trabalho, a cidadania e a participação política e social.

No âmbito do MEC, essa modalidade de ensino é contemplada pelo Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e pela Educação de Jovens e Adultos. Apesar de ter abrangência nacional, o programa confere atendimento prioritário aos 1.928 municípios que apresentam taxas de analfabetismo iguais ou superiores a 25%. Desse total, 90% localizam-se na região Nordeste.

Devido à ampla reestruturação pela qual passou o PBA em 2007, seu índice de execução orçamentária nesse ano ficou muito aquém do desejado.¹⁷ Em 2008, o programa teve recursos executados por intermédio de quatro ações finalísticas, sendo duas delas responsáveis por cerca de 92% do total liquidado nesse último ano, conforme pode ser observado pela tabela 4, a seguir.

TABELA 4
Execução financeira do Programa Brasil Alfabetizado e da Educação de Jovens e Adultos

| | 2007 | 2008 | Variação (%) |
|---|-------------|-------------|--------------|
| (a) Dotação inicial | 362.625.211 | 353.986.161 | (2,4) |
| (b) Lei + créditos | 174.685.424 | 297.438.316 | 70,3 |
| (c) Liquidado | 143.040.758 | 290.456.790 | 103,1 |
| c/a (%) | 39,4 | 82,1 | |
| c/b (%) | 81,9 | 97,7 | |
| (d) Principais ações | | | |
| Apoio à ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a jovens e adultos | 90.846.653 | | |
| Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos | | 106.748.240 | |
| Concessão de bolsa ao alfabetizador | 26.961.879 | | |
| Concessão de bolsa para equipes de alfabetização | | 159.517.260 | |

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Discoc/lpea.

Conforme se observa na tabela 4, predominaram dois tipos de ação no biênio 2007-2008. Nesse último ano, as duas ações orçamentárias majoritárias do programa foram Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização e Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos. Por meio da primeira, são concedidas bolsas a três categorias de profissionais envolvidos com a alfabetização:

17. O total liquidado em 2007 correspondeu a apenas 39% da dotação orçamentária inicial, mas no ano seguinte havia atingido 82%.

alfabetizadores, intérpretes de libras (língua brasileira de sinais) e coordenadores de turmas. O período de concessão compreende de seis a oito parcelas, em conformidade com a duração do curso que é definida pela secretaria de educação – estadual ou municipal.

Uma das principais alterações no escopo do PBA estabeleceu que os alfabetizadores deverão ser recrutados, preferencialmente, entre os professores vinculados às redes de ensino públicas. Apesar de haver sido definida tal prioridade, qualquer cidadão, com nível médio completo, pode tornar-se um alfabetizador do programa, mediante cadastramento junto à prefeitura ou à secretaria estadual de educação, que ficará responsável por oferecer formação adequada ao futuro alfabetizador. Ainda que essa decisão se justifique como tentativa de elevar a quantidade de alfabetizadores, a dispensa de habilitação profissional formal pode trazer pessoas sem o preparo adequado para ensinar jovens e adultos. Com isso, cresce o risco de que os cursos de EJA se tornem pouco atraentes ao seu público-alvo, produzindo efeitos indesejáveis como a evasão e o fracasso escolar.

De acordo com o FNDE (2009), por intermédio da ação orçamentária Concessão de Bolsas para Equipes de Alfabetização, estiveram envolvidos em cursos de alfabetização aproximadamente 84,5 mil alfabetizadores bolsistas, distribuídos por 3.434 municípios, aos quais foram concedidas mais de 525 mil parcelas mensais.¹⁸ Em 2007, foram beneficiados cerca de 69 mil bolsistas. No entanto, quando se considera o montante de recursos gastos com essa iniciativa, conclui-se que a quantidade de parcelas e, conseqüentemente, o número de meses trabalhados foram bem menores que os do ano seguinte.

Em 2008, foram registrados atrasos no pagamento de parte das bolsas. Segundo o FNDE, isso se deveu ao fato de que os gestores locais do programa enfrentaram dificuldades em operacionalizar os lotes de solicitação de pagamentos *on-line* disponíveis no Sistema de Gestão de Bolsas. Além disso, a própria gestão do pagamento das bolsas foi identificada como outro fator causador dos atrasos, já que o sistema desenvolvido para esse fim constituía novidade e apresentava extensa complexidade operacional.

A segunda ação orçamentária em volume de recursos despendidos corresponde a de Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos, a qual visa apoiar o funcionamento das turmas de alfabetização, auxiliando também na estruturação e na organização de condições propícias que ensejem a continuidade dos estudos em EJA. Além de financiar itens como alimentação escolar e materiais de ensino, também viabiliza o funcionamento de comitês ou comissões de alfabetização na modalidade EJA.

18. O valor das parcelas varia de R\$ 250,00 a R\$ 500,00. No primeiro caso, destinam-se a alfabetizadores com uma turma. No segundo, a coordenadores de turmas e/ou alfabetizadores com duas turmas ativas.

Por intermédio dessa ação, são proporcionadas a jovens e adultos alfabetizando melhores condições de permanência e aproveitamento escolar, reduzindo assim os índices de evasão. Nesse sentido, são apoiados projetos e atividades de diversas naturezas: formação de gestores dos sistemas de ensino; implantação da modalidade EJA em alguns municípios; capacitação de alfabetizadores e coordenadores de turmas; aquisição de material escolar e de gêneros alimentícios; transporte de alunos; assistência técnica para elaboração de PPAs de alfabetização em estados e municípios; e funcionamento de comitês estaduais de alfabetização e EJA. Apesar de ter havido aumento dos gastos sob essa ação, em 2008, o total de 996 projetos apoiados ficou muito aquém da meta inicial de 5 mil projetos.

Em 2008, teve início a ação orçamentária Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos. Com dispêndios da ordem de R\$ 11,9 milhões, foi viabilizada a distribuição de 1,7 milhão de exemplares para utilização no ano letivo seguinte. Cerca de 78% deste total foram destinados aos estados da região Nordeste, que concentram equivalente proporção de alfabetizando. Cabe ainda ressaltar que essa foi a primeira vez que houve distribuição, em âmbito nacional, de livros didáticos para a modalidade de EJA.

Por fim, deve ser mencionada a ação orçamentária Apoio a Iniciativas para Melhoria da Qualidade da Educação de Jovens e Adultos, por intermédio da qual foram financiados projetos e atividades voltados para capacitação de educadores e gestores, inovações na gestão ou na metodologia de alfabetização, utilização de tecnologias de informação e comunicação na aprendizagem, bem como para aquisição, produção e distribuição de recursos didáticos e publicações no campo da alfabetização e da EJA. Além disso, 21 unidades federadas receberam recursos destinados à implementação do PAR e do PDE, destinados à EJA em prisões. Pelo conjunto dessas iniciativas, houve a transferência de aproximadamente R\$ 8,2 milhões.

Apesar de ser relativamente elevado o contingente de alfabetizando atendidos pelo programa, até 2007, foi pequena a redução na taxa de analfabetismo no Brasil.¹⁹ Resta saber se as mudanças relativas ao desenho do programa, implementadas a partir desse ano, serão suficientes para acelerar a redução dessa taxa – principalmente quando se considera que a elevação da efetividade do programa pode estar associada a alterações de natureza mais substantiva, que estimulem o estudante adulto a participar dos cursos, tais como a articulação a outras políticas sociais voltadas para a inclusão econômica, o desenvolvimento local, a qualificação profissional, a cidadania etc.

19. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre 2004 e 2007, houve redução de aproximadamente 1,4 milhão de analfabetos na faixa etária de 15 anos ou mais. Nesse período, o número de alunos cadastrados pelo PBA superou o total de 5 milhões de alfabetizando.

De todo modo, a comparação entre os contingentes de analfabetos e alfabetizando, por faixas etárias, em 2007, mostra que a taxa de cobertura diminuiu acentuadamente com o aumento da idade, conforme pode ser constatado na tabela 5.

TABELA 5
Contingentes de analfabetos e alfabetizando de 15 anos ou mais, por faixas etárias

| Faixa Etária | 2007 | | Atendimento (%) |
|-----------------|--------------------------|----------------------------|-----------------|
| | Analfabetos ¹ | Alfabetizando ² | |
| 15 a 19 anos | 299.211 | 53.739 | 18,0 |
| 20 a 24 anos | 450.949 | 100.305 | 22,2 |
| 25 a 29 anos | 708.433 | 145.296 | 20,5 |
| 30 a 34 anos | 858.305 | 157.469 | 18,3 |
| 35 a 39 anos | 998.886 | 163.758 | 16,4 |
| 40 a 44 anos | 1.210.610 | 160.367 | 13,2 |
| 45 a 49 anos | 1.219.807 | 142.468 | 11,7 |
| 50 a 54 anos | 1.319.015 | 125.957 | 9,5 |
| 55 a 59 anos | 1.403.364 | 112.394 | 8,0 |
| 60 a 64 anos | 1.386.774 | 85.779 | 6,2 |
| 65 a 69 anos | 1.299.038 | 63.717 | 4,9 |
| 70 a 74 anos | 1.036.767 | 38.177 | 3,7 |
| 75 a 79 anos | 884.845 | 21.974 | 2,5 |
| 80 anos ou mais | 1.061.987 | 15.073 | 1,4 |
| Total | 14.137.991 | 1.386.473 | 9,8 |

Fontes: PNAD/IBGE – responsável pelos dados sobre os analfabetos – e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)/MEC – responsável pelos dados sobre os alfabetizando.

Notas: ¹ Inclusive os analfabetos residentes na área rural dos estados da região Norte

² Cadastrados no PBA.

Além de a quantidade de alfabetizando ser pequena, em comparação ao total de analfabetos existentes no país, cabe salientar que o primeiro contingente ainda abrange jovens e adultos semianalfabetos que, inadequadamente, matriculam-se em cursos de alfabetização. Desse modo, estes cursos acabam, então, sobrecarregados com estudantes que não constituem seu público-alvo prioritário. A conjunção desses fatores contribui para reduzir a eficácia desta modalidade de ensino para efeito da redução do analfabetismo no Brasil.

3.3 Educação profissional e tecnológica

Assim como vem ocorrendo com a educação superior, a educação profissional e tecnológica tem sido beneficiada com aumento substancial de recursos. Neste caso, porém, em proporção ainda maior, em virtude da reorientação da política do MEC para essa área, que implicou a expansão da rede federal de ensino e, por

consequente, o aumento de gastos para sua manutenção e seu funcionamento. Em 2008, houve acréscimo de R\$ 555,6 milhões ao programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, cujo dispêndio total superou a cifra de R\$ 2 bilhões. Somente com a ampliação, a expansão e a modernização da rede de instituições de educação profissional e tecnológica, foram despendidos R\$ 462 milhões. Para assegurar o funcionamento da rede federal de educação profissional e tecnológica, destinou-se R\$ 1,25 bilhão, montante 32% maior que o executado no ano anterior.

Segundo dados divulgados pelo MEC,²⁰ a rede federal de educação profissional e tecnológica abrange 200 institutos implantados e outros 114 em processo de implantação; 25 escolas técnicas vinculadas a universidades federais; 12 unidades de CEFETs em funcionamento e outras quatro em fase de implantação; e 11 *campi* da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), perfazendo, assim, um total de 248 unidades de ensino implantadas, sendo que 67 delas teriam entrado em funcionamento em 2008. Mas, considerando-se que a meta a ser alcançada em 2010 corresponde a 354 unidades de ensino, mais de 100 novos *campi* deverão ser implantados no biênio 2009-2010.

De acordo com o relatório de avaliação do PPA, exercício 2008, a rede federal de educação profissional e tecnológica atendeu, em 2008, a cerca de 215 mil alunos, sendo 38 mil destes nas novas unidades de ensino incorporadas à rede.

Cabe também ressaltar que 66 instituições federais de educação profissional receberam recursos, por intermédio da ação orçamentária Reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com vista a se adequarem aos padrões de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET).

Por fim, além das iniciativas voltadas a expansão e reestruturação da rede federal, também foram apoiadas, mediante aporte de R\$ 140,3 milhões, as redes estaduais e municipais de educação profissional e tecnológica.

3.4 Educação superior

3.4.1 Ensino de graduação

O Brasil Universitário constitui o maior programa do MEC e se destina, sobretudo, a manutenção e expansão da rede de instituições federais de ensino superior (Ifes). Os gastos realizados, sob esse programa, no âmbito desse ministério, totalizaram aproximadamente R\$ 13,6 bilhões. Este dispêndio correspondeu a um aumento de 8,8% sobre o orçamento executado em 2007 que, em grande medida, foi devido ao acréscimo de 18,8% sobre os dispêndios da ação orçamentária Funcionamento

20. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/redefederal/>>. Acesso em: 24 jul. 2009.

dos Cursos de Graduação, por meio da qual foram desembolsados R\$ 10,2 bilhões, em 2008. Entretanto, quando se somam a este montante os gastos realizados por intermédio de ações voltadas à manutenção e ao funcionamento das Ifes e de seus hospitais de ensino, verifica-se que houve aumento de 13,7% nos aportes de recursos a essas instituições.

No âmbito desse programa, têm sido investidos volumes substanciais de recursos para a ampliação da capacidade de oferta das Ifes. Neste caso, estas instituições firmaram convênio com o MEC, pelo qual se comprometeram não só a dobrar a oferta de vagas, sobretudo em cursos noturnos, mas também a reestruturar e flexibilizar currículos, de modo a reduzir a evasão estudantil e elevar para ao menos 90% a taxa de conclusão nos cursos de graduação presenciais. Somente em 2008, foram gastos R\$ 567 milhões na ampliação, construção, expansão, implantação, reforma e modernização de infraestrutura e instalações das Ifes.

Em janeiro de 2008, foram instituídas por lei duas novas universidades federais. A primeira delas (Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA) resultou da transformação da Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre (FFFCMPA). Por sua vez, a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) foi criada sob a justificativa de dar cabo à demanda por vagas no extremo sul do Rio Grande do Sul. Com isso, a rede federal foi ampliada para 55 universidades com *campi* instalados em 188 municípios brasileiros.

Os maiores aportes de recursos financeiros às Ifes, destinados à sua manutenção e ampliação, já começam a apresentar os resultados esperados. Entre 2004 e 2007, ampliou-se em maior proporção o contingente de novos estudantes nas Ifes quando comparado ao das instituições de ensino superior (IES) privadas. Ou seja, houve inflexão na tendência delineada desde a primeira metade da década de 1990, quando teve início novo surto de expansão do setor privado, em ritmo bem mais intenso que o registrado pelas Ifes.

O programa Brasil Universitário também inclui importante ação não orçamentária (ProUni), por intermédio da qual foram ofertadas, somente em 2008, cerca de 225 mil bolsas de estudos a estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (SMs) em instituições privadas de educação superior. O ProUni encerrou o exercício de 2008 com a adesão de mais de 1,4 mil IES e o atendimento de cerca de 430 mil estudantes.

Em que pese o êxito do ProUni em ampliar o acesso à educação superior a jovens oriundos de famílias de menor renda, os últimos processos seletivos têm mostrado que parcela significativa das bolsas ofertadas tem ficado ociosa. Antes de se atribuir esse fato ao programa em si, deve-se lembrar que a perversa correlação entre renda e frequência/rendimento escolar ainda é marcante no Brasil, de modo que a ampliação do acesso à educação superior a esse público-alvo poderá encontrar como

limitante a baixa conclusão da escolaridade básica, sem a qual o ingresso no nível de ensino subsequente fica inviabilizado. Conforme mostram dados da PNAD 2008, a taxa de frequência de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio era de apenas 44,6% entre os que se enquadravam na faixa de renda familiar *per capita* de até 1,5 SM, mas chegava a 81,5% entre os que percebiam mais de três SMs.

Outro aspecto do ProUni que cabe ser mencionado é o que concerne às denúncias de fraude envolvendo beneficiários do programa. De acordo com o MEC, tanto as instituições quanto os bolsistas vêm sendo monitorados. No primeiro caso, com o intuito de verificar se estão cumprindo os mínimos de bolsas ofertadas, definidos pela legislação em vigor. Em relação aos beneficiários, têm sido realizados cruzamentos de dados do cadastro do ProUni com outras bases cadastrais, tais como o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e a Plataforma de Integração de Dados das Instituições Federais de Ensino Superior (Pingfes). Com isso, pretende-se verificar se os bolsistas do programa atendem aos critérios estabelecidos para a concessão das bolsas. A partir desses procedimentos, foram canceladas 143 bolsas até maio de 2009.

Em relação ao Fies, verifica-se que houve considerável aumento dos recursos disponibilizados para esse fim, no biênio 2007-2008. Conforme mostra a tabela 6, a seguir, nesse último ano houve ampliação de 24% sobre os dispêndios realizados no ano anterior.

TABELA 6
Execução físico-financeira do Fies – Brasil (2005-2008)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Candidatos inscritos | nd | 107,9 | 91,9 | nd |
| Candidatos classificados | nd | 85,3 | 59,9 | nd |
| Candidatos contratados | 77,3 | 58,3 | 47,9 | nd |
| IES | 1.560 | 1.544 | 1.459 | nd |
| Gastos | 724.136.866 | 860.123.271 | 858.427.667 | 1.064.059.301 |

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Obs.: nd = não disponível.

Por intermédio da tabela 6, é possível verificar que houve redução da demanda pelo Fies entre 2006 e 2007. Esse arrefecimento pode ter sido suscitado pela implantação do ProUni que, a partir de 2006, concedeu quantidade significativa de bolsas, assim como pelo fato de, até 2007, o Fies cobrir apenas parte do valor da mensalidade cobrada pelas instituições de ensino. Tendo em vista que a Lei nº 11.552, de novembro de 2007, ampliou para até 100% a cobertura das mensalidades, no ano seguinte, foi registrado aumento expressivo do gastos.

3.4.2 Pós-graduação *stricto sensu*

As ações do MEC voltadas à pós-graduação tiveram grande impulso em 2008 com o aumento da dotação da Capes. Por intermédio do programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-graduação e da Pesquisa Científica, foram despendidos mais de R\$ 1 bilhão, o que representou aumento de 29% sobre o orçamento executado em 2007. Somente com a concessão e a manutenção de bolsas de estudos, foram gastos em 2008 cerca de R\$ 777 milhões, montante equivalente a quase todo o orçamento executado pelo programa no ano anterior. Por conta da desvalorização do dólar frente ao real, os dispêndios com a concessão e a manutenção de bolsas de estudos no exterior recuaram em 18%. Outras ações orçamentárias que merecem destaque são Fomento à Pós-graduação e Acesso à Informação Científica e Tecnológica, sendo esta última responsável pela manutenção do Portal de Periódicos da Capes, que tiveram aumentos de 141% e 50%, respectivamente.

No que diz respeito à execução física desse programa, há de se destacar o aumento de 30% sobre o total de bolsas concedidas no país, em 2007. Desse modo, atingiu-se, em 2008, o patamar de 41 mil bolsistas de pós-graduação, sendo cerca de 58% em nível de mestrado e outros 40%, doutorado. A título de comparação, a proporção de bolsistas mestrados em 1995 correspondia a 72% do total. Portanto, o menor índice apurado em 2008 também é revelador do amadurecimento dos programas de pós-graduação no Brasil, uma vez que foi ampliada a proporção de doutorandos.

Em relação ao universo de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, verifica-se que também houve crescimento significativo desde a última avaliação trienal, realizada em 2007. Nessa ocasião, 3.302 cursos obtiveram conceito positivo (maior ou igual a 3), mas em maio de 2009 já era de 4.111 o número de cursos reconhecidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Ou seja, aumento de 25% sobre o total existente em 2007. Em alguma medida, o aumento dos dispêndios da ação de Fomento à Pós-graduação pode ter contribuído para essa expansão.

Também foram ampliados os acessos ao Portal de Periódicos da Capes, assim como a base de títulos disponibilizados, no biênio 2007-2008. No primeiro caso, ampliaram-se de 56,6 milhões para 60,7 milhões de acessos, enquanto o número de títulos aumentou de 11,4 mil para 12,4 mil. No entanto, esses aumentos da base de títulos e dos acessos a estes, entre 7% e 8%, foram bem menores que o dos dispêndios com a manutenção do portal, que cresceram cerca de 50%.

O crescimento da produção científica brasileira está diretamente relacionado com a expansão da pós-graduação e, em particular, dos cursos ofertados pelas instituições públicas de ensino. É inequívoca a melhoria da posição ocupada pelo Brasil no cenário mundial. Entre 2002 e 2008, o país ascendeu do 17^a para

a 13ª posição.²¹ Em termos relativos, também houve significativo aumento da participação brasileira na produção científica mundial. De 0,5%, em 1985, para 2,1% desse total. Entretanto, mantém-se aquém da desejada a proporção desse conhecimento que é transformada em bens e serviços. Evidência desse descompasso é dada pela posição ocupada pelo Brasil no *ranking* das patentes.²²

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro ano do PPA vigente, os gastos com educação realizados pelo MEC foram ampliados de forma significativa. Em valores nominais, o orçamento executado em 2008 superou em 16% o montante liquidado no ano anterior, o que viabilizou o aumento dos investimentos em todos os níveis e todas as modalidades de ensino.

Apesar de a educação básica pública ter sido beneficiada por essa ampliação orçamentária, as matrículas no ensino fundamental e, em especial, no médio mantiveram tendência de queda em 2008. De acordo com o Censo da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), este último nível de ensino teve redução de 3% no total de matrículas das redes públicas.

Esse fato pode estar associado, entre outros fatores, à melhoria do índice de adequação idade – série, conforme aponta estudo publicado pelo Ipea (CORBUCCI, 2009). Por sua vez, esta melhoria pode ter resultado de maiores dispêndios com a capacitação e a valorização dos profissionais de educação e a ampliação e a melhoria dos insumos aportados às escolas, tais como livros didáticos, merenda e transporte escolar, que, via de regra, têm impacto sobre as condições e a qualidade do ensino ofertado.

Apesar de a ampliação de investimentos em assistência ao educando, formação e valorização dos profissionais de educação e infraestrutura e equipamentos contribuir para a melhoria das condições de ensino e para o consequente melhor desempenho dos estudantes, nem sempre os efeitos dessas iniciativas aparecem de modo imediato.

O ano de 2008 foi marcante para a educação profissional e tecnológica, assim como para a educação superior, sobretudo no que se refere à expansão das redes de instituições federais que ofertam esses níveis de ensino. No caso desta última, por exemplo, pode-se constatar que o crescimento do ingresso de novos estudantes no período 2005-2008 foi substancialmente maior nas Ifes (29%) que

21. Em relação ao total de artigos publicados nos periódicos que compõem as bases de dados do Institute for Scientific Information (ISI).

22. Sobre esse tema, ver Cavalcante (2009).

nas IES privadas (8%). Cabe ainda ressaltar que, a partir de 2005, teve início a concessão de bolsas por intermédio do ProUni, sem as quais, possivelmente, o crescimento do setor privado teria sido ainda menor.

Já a pós-graduação *stricto sensu* manteve sua trajetória de expansão com monitoramento do controle de qualidade da oferta. Além do aumento dos dispêndios com concessão de bolsas, os cursos de mestrado e doutorado também se beneficiaram com a ampliação e a expansão das Ifes, a começar pelo aumento de seu corpo docente.

Em suma, 2008 evidenciou avanços concretos na área de educação, sobretudo em relação aos investimentos em infraestrutura, voltados a modernização e expansão das redes públicas de ensino, e na melhoria e ampliação dos insumos, o que deverá afetar positivamente os indicadores de oferta e qualidade do ensino, em seus diversos níveis e modalidades, nos anos vindouros.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTE, L. R. **Políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise com base nos indicadores agregados**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2009 (Texto para Discussão, n. 1458).

CORBUCCI, P. R. **Sobre a redução das matrículas no ensino médio regular**. Ipea: Brasília, 2009 (Texto para Discussão, n. 1421).

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE: exercício de 2008**. Brasília, 2009.