EDUCAÇÃO

1 Apresentação

O ano de 2007 trouxe algumas inovações à educação brasileira, especialmente nas áreas de financiamento e gestão da educação básica. Nesse sentido, teve início a implantação da Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e estendeu a aplicação do salário-educação a toda educação básica. Além disso, o Ministério da Educação (MEC) lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como estratégia privilegiada a articulação da União com os entes federados em torno de compromissos de melhoria da qualidade da educação básica.

No período também foram ampliados os dispêndios da União com educação, assim como foi reafirmada a orientação da política educacional implementada pela atual gestão do MEC no que se refere ao reconhecimento do caráter sistêmico da educação – em contraposição à falsa dicotomia estabelecida entre educação básica e educação superior – e à sua provisão e regulação pelo poder público.

Além disso, destacam-se neste capítulo dois fatos relevantes que terão forte impacto sobre a educação básica: *i)* mudanças no censo escolar, pelas quais o aluno passa a ser a unidade de registro da coleta de dados; e *ii)* ampliação da missão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do Ministério da Educação. O primeiro permite acompanhar de perto – e melhor – a trajetória do aluno, conforme será examinado na subseção 2.1, implicando resultados robustos capazes de orientar de modo substantivo as formulações e ações das políticas educacionais. A ampliação da missão da Capes, por sua vez, incorpora às suas atribuições a formulação de políticas públicas para a formação de professores da educação básica.

O resumido, mas cuidadoso acompanhamento dos principais programas gerenciados pelo MEC apresentado neste capítulo, tanto sob as óticas física e financeira como por nível ou modalidade de ensino, reflete a atual orientação das políticas educacionais do país, segundo as quais; *i)* ao MEC cabe a gestão dos diversos níveis de ensino, cuja oferta pública fica a cargo tanto da União quanto dos entes federados, caso a caso em cada modalidade, como se verá adiante; e *ii)* o ministério privilegia os recursos para a educação superior e para a educação básica, ao tempo em que busca formar uma rede de programas e ações transversais a todas as modalidades de ensino.

Elegeu-se como tema em destaque da área, nesta edição, a relação que se estabelece entre melhoria da qualidade e aumento da eficácia da educação básica, à luz dos instrumentos de política educacional adotados pelo MEC: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

2 Fatos relevantes

2.1 Mudanças nos processos censitários da educação básica

Em 2007, houve uma mudança inédita na história brasileira do censo escolar. Após sete décadas de coleta de dados por escola (1939-2006), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) passou a considerar o aluno como unidade de análise. Até 2006, o censo era realizado por meio de formulário no qual eram registrados agregados de matrícula por escola: total, por sexo, idade, série e, a partir de 2004, por cor/raça. A atual mudança de unidade de análise do censo escolar, que agora passa a denominar-se EducaCenso, constituiu avanço significativo em todos os sentidos, principalmente em níveis de precisão e fidedignidade dos dados coletados e coerência com o restante do sistema de estatísticas educacionais.

Com tal modificação metodológica, torna-se possível monitorar cada aluno ao longo de sua trajetória escolar. Ou seja: se foi transferido de escola, se sofreu aprovação ou reprovação e, em última instância, se abandonou os estudos, temporária ou permanentemente. Desse modo, com as recentes alterações introduzidas no sistema brasileiro de estatísticas educacionais, um amplo e rico banco de dados estará disponível aos gestores educacionais. Isto poderá contribuir em muito para efeito de formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais, assim como para a gestão e o planejamento pedagógicos em nível local.

A nova unidade de análise do censo escolar – aluno em vez de escola – também facilitará sobremaneira o cálculo das taxas de reprovação e repetência, na medida em que este procedimento poderá ser feito de forma direta, sem a necessidade da aplicação de complexos modelos estatísticos até então utilizados. Considerando-se que tais indicadores educacionais brasileiros estão entre os mais elevados em todo o mundo, os benefícios decorrentes da metodologia recém-implementada serão significativos.

O Censo Escolar 2007, por exemplo, evidenciou redução do número de alunos matriculados nas escolas brasileiras, em comparação com os dados do ano anterior. Neste caso, por mais que se tentasse estabelecer uma data única para a coleta de dados, a dupla contagem de alunos era inevitável. Ademais, tornava-se bastante difícil controlar pequenas fraudes, motivadas pela relação positiva entre número de alunos e recursos para estados e municípios. Com o novo censo, ainda que a dupla contagem venha a ocorrer, o cruzamento de dados por intermédio do Número de Identificação Social (NIS)[1] revelará esta duplicidade.

TABELA 1

Matrícula em 1.000 alunos e variação de matrícula (2005-2007)

Nível	2005	2006	2007	05-06 (%)	06-07 (%)
Educação infantil	7.205	7.016	6.510	-2,6	-7.2
Ensino fundamental	33.535	33.283	32.122	-0,8	-3.5
Ensino médio	9.031	8.907	8.369	-1,4	-6.0
Educação especial	378	375	348	-0,7	-7.2
Ed. de jovens e adultos	5.615	5.616	4.985	0,0	-11.2
Educação profissional	707	745	694	5,3	-6.9
Total	**56.472**	**55.942**	**53.029**	**-0,9**	**-5.2**

Fontes: Sinopse Estatística da Educação Básica (2005 /2006); INEP Comunicação Pessoal (2007).

1. O NIS corresponde ao número do PIS/Pasep* que consta do cartão Sistema Único de Saúde (SUS). No caso de a criança chegar ao sistema escolar sem o NIS, atribui-se a ela um número de identificação.

*PIS: Programa de Integração Social; Pasep: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

A tabela 1 mostra a redução das matrículas em todos os níveis entre 2006 e 2007, a qual, em parte, pode estar relacionada a mudanças no perfil demográfico, com redução do universo da população-alvo, e a melhorias na progressão dos alunos. No entanto, a magnitude da queda, da ordem de 5,2%, mostrou-se bem maior que a verificada no biênio 2005-2006, de apenas 0,9%, o que indica maior fidedignidade dos dados coletados com a nova metodologia. Deve-se levar em conta ainda que, no caso específico da educação infantil, parte da diminuição pode ser devida à matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental, com a implantação da lei do ensino fundamental de 9 anos (Lei nº 11.274/2006).

2.2 Capes assume políticas de formação de professores da educação básica

Com a sanção da Lei nº 11.502 em 11 de julho de 2007, a Capes teve incorporada à sua missão a formulação de políticas públicas para a formação de professores da educação básica. Dessa forma, o MEC busca estruturar um sistema nacional de formação de professores da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, utilizando-se da experiência da Capes em capacitação de docentes do ensino superior, mediante colaboração entre estados, municípios e instituições de educação superior.

Para tanto, instituiu-se o Conselho Técnico Científico (CTC) da Educação Básica, formado por dirigentes do MEC, especialistas em educação e representantes de instituições de ensino superior e de pesquisa. Entre as atribuições do conselho, incluem-se a discussão e o acompanhamento das novas políticas de formação inicial e continuada, de desenvolvimento de metodologias educacionais inovadoras, perpassando temas como a valorização da escola, do magistério, e o investimento no trabalho do professor. O CTC pode também exercer função consultiva em decisões sobre descredenciamento de cursos.

A Capes passa agora a gerir a Universidade Aberta do Brasil (UAB), programa criado na Secretaria de Educação a Distância do MEC em 2005. A UAB tem sob sua responsabilidade programas de formação de professores da educação básica que não possuem habilitação em nível superior, e deverá ainda integrar às suas atividades a formação continuada de docentes.

3 Acompanhamento da política e dos programas

Sempre que se analisam os programas e o orçamento do MEC, é necessário ter em conta que a União tem atribuições bastante diversas na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e na educação superior, o que redunda em diferença expressiva no volume de recursos federais destinados a cada uma delas. Além da função de coordenação da política nacional de educação e das funções normativa, redistributiva e supletiva em relação aos níveis e modalidades da educação básica, na educação superior a União é responsável pelas instituições federais de ensino superior (Ifes) que, ao lado das atividades de pesquisa e extensão, ofertam cursos de graduação e pós-graduação. A par disso, há ainda a educação profissional e tecnológica, para a qual o MEC possui rede federal de centros e institutos, ora em fase de expansão.

Na educação básica, o papel do ministério é supletivo, cabendo a oferta pública aos estados e municípios. O ensino fundamental é atribuição compartilhada entre estes dois entes. O ensino médio é responsabilidade dos estados, enquanto a educação infantil, dos municípios.

3.1 Os gastos do MEC

No exercício financeiro de 2007, o Ministério da Educação gastou R$ 28,7 bilhões, ou seja, 97,4% do que lhe fora consignado. Comparados aos gastos do ministério em 2006 (atualizados pelo IPCA médio),[2] houve variação nominal de aproximadamente 16%. O montante de 2007 representou 3,40% do total de gastos do orçamento fiscal e da seguridade social da União, aí excluído o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. Tal participação supera a de 2006 (2,97%), do mesmo modo que observou-se crescimento dos recursos do MEC em relação ao Produto Interno Bruto (PIB): de 1,03% em 2006 para 1,12% em 2007.

Os gastos do MEC em 2007 (tabela 2) concentraram-se em três programas finalísticos: *Universidade do Século XXI* (43,4% dos recursos executados), *Brasil Escolarizado* (12,9%), e *Desenvolvimento do Ensino Fundamental* (5,5%). Somados, perfazem 61,8% dos gastos do exercício. O índice de execução do orçamento do ministério foi elevado em razão dos percentuais atingidos nestes programas maiores, assim como naqueles em que as despesas são praticamente automáticas, como previdência e outros gastos com pessoal. Em alguns programas de menor monta, entretanto, observou-se execução aquém de 90%.

O programa de maior expressão orçamentária, *Universidade do Século XXI*, teve incremento real de mais de R$ 1,5 bilhão, ou seja, 13,9%, absorvendo cerca de 38,0% do ganho auferido pelo MEC em 2007 em relação a 2006. O maior aumento relativo foi verificado, em razão da implantação do Fundeb, no Programa *Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica*: em torno de 287,0%. Na ação de complementação para o Fundeb observou-se execução de R$ 2,0 bilhões, contra R$ 462,0 milhões destinados em 2006 ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O *Brasil Escolarizado* também apresentou expressivo incremento (31,8%), não obstante ter havido redução nos gastos dos programas *Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos* (EJA – montante 77,2% menor que o de 2006) *e Educação para a Diversidade e Cidadania* – 61,1% a menos. Contudo, vale notar que recursos para EJA foram também executados no âmbito do Programa *Brasil Escolarizado*, por meio do qual houve incrementos financeiros a várias das ações incluídas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

TABELA 2

Execução orçamentária dos programas do MEC segundo níveis de execução (2006-2007)
(Corrigidos pelo IPCA - médio)

Programas	2006	2007			
	Liquidado	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Variação %	Variação %
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)	(E=C/A)
Ministério da Educação	**24.796.641.420**	**29.474.812.754**	**28.712.836.411**	**97,4**	**15,8**
Programas finalísticos	**18.739.919.058**	**23.255.783.977**	**22.619.413.342**	**97,3**	**20,7**
Brasil Escolarizado	2.804.019.138	3.801.890.104	3.693.055.464	97,1	31,7
Desenvolvimento da Educação Infantil	19.346.623	82.270.000	54.170.424	65,8	180,0
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	540.923.820	2.123.178.924	2.094.549.894	98,7	287,2
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.413.498.101	1.625.861.786	1.578.478.611	97,1	11,7
Desenvolvimento do Ensino Médio	77.971.453	145.501.591	141.114.091	97,0	81,0
Desenvolvimento da Educação Especial	80.961.521	87.035.636	79.102.872	90,9	-2,3
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	626.843.546	174.685.424	143.040.758	81,9	-77,2
Educação para a Diversidade e Cidadania	61.255.477	29.324.466	23.816.984	81,2	-61,1

(continua)

2. IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

(continuação)

Programas	2006	2007			
	Liquidado	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Variação %	Variação %
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)	(E=C/A)
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	1.286.656.972	1.528.306.660	1.469.810.386	96,2	14,2
Universidade do Século XXI	10.947.476.248	12.724.595.207	12.461.005.274	97,9	13,8
Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	778.823.461	844.016.520	802.518.916	95,1	3,0
Gestão da Política de Educação	102.142.697	89.117.659	78.749.668	88,4	-22,9
Programas não finalísticos	**6.041.945.141**	**6.207.764.785**	**6.083.438.004**	**98,0**	**0,7**
Programas multissetoriais	**14.777.221**	**11.263.992**	**9.985.065**	**88,6**	**-32,4**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

A distribuição dos gastos segundo categorias de despesas[3] reflete a diversidade das funções do MEC na educação. A parcela mais significativa dos recursos (77,9%) foi gasta em aplicações diretas, especialmente nas Ifes e nas instituições federais de educação tecnológica. Os restantes 22,1% representam transferências para outras esferas de governo, ao exterior e a instituições privadas, que em seus destinos são aplicadas tanto em despesas correntes como de capital. Nas transferências a estados e a municípios observaram-se crescimentos de 25,0% e 50,0% em relação a 2006, respectivamente, grande parte dos quais devidos ao aumento do montante da complementação da União ao Fundeb. A comparação com os gastos do ano anterior, corrigidos pelo IPCA médio, mostra expressivo crescimento em investimentos (156,0%, ou seja, de R$ 1,1 bilhão para R$ 2,8 bilhões), aí incluídos tanto os das aplicações diretas quanto os investimentos nas transferências. Mais de 90,0% deste crescimento foram gastos nos dois maiores programas do MEC: *Brasil Escolarizado* e *Universidade do Século XXI*.

3.2 Educação básica

Os gastos do MEC na educação básica em 2007 foram executados em dois programas que abrangem suas três etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), além daqueles específicos para cada uma delas. No âmbito dos dois programas gerais, o *Brasil Escolarizado* e o *Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica*, algumas ações são dirigidas a apenas uma etapa. A maioria, entretanto, cobre todas elas, dificultando precisar o montante de dispêndios federais para cada fase.

Brasil Escolarizado

O Programa *Brasil Escolarizado*, maior programa do ministério dirigido à educação básica, é composto por mais de 20 ações orçamentárias. Visa assegurar eqüidade nas condições de acesso e permanência das crianças e adolescentes matriculados na educação infantil, ensino fundamental e médio. Em 2007, movimentou cerca de R$ 3,7 bilhões (97,1% dos recursos autorizados), montante este 36,5% maior que o executado no ano anterior. Mais de 96,0% do total ficaram sob a supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Aproximadamente 75,0% dos dispêndios foram objeto de transferências, quase que automáticas, aos estados, municípios, e ao Distrito Federal.

A mais importante ação em volume de recursos, *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*, destina-se à expansão física e à melhoria qualitativa do atendimento das redes de ensino públicas, principalmente por meio de transferências voluntárias. Em 2007

3. Cf. Anexo Estatístico inserido neste volume sob forma de CD ROM.

alcançou uma execução orçamentária de R$ 1,8 bilhão, quase o dobro do despendido em 2006 (R$ 908,2 milhões). O aumento objetivou a implementação do PDE, seja via novas iniciativas, como o *ProInfância* e o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, seja por meio da ampliação de outras, como o *Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio* (PNLEM).[4] Observa-se, assim, que a opção encontrada para viabilização físico-financeira do PDE foi alocar recursos adicionais em uma única ação do programa mais abrangente, o *Brasil Escolarizado*, sob a gestão do FNDE. Se a execução pode ter sido facilitada, a transparência nos gastos certamente fica comprometida, pelo menos até que se divulguem relatórios que dêem visibilidade ao destino de tão significativo montante de recursos em uma única ação.

No financiamento da primeira fase do *Compromisso Todos pela Educação*, foram contemplados, por meio dos Planos de Ação Articulada (PAR), municípios com menores índices de desenvolvimento da educação básica (Idebs) de 20 Unidades da Federação, bem como 28 municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes. Os gastos com os PAR superaram R$ 900,0 milhões. O objetivo do PDE de instituir a modalidade de ensino médio integrado à formação profissional também foi contemplado na ação *Apoio à Educação Básica*.

Outra ação de expressivo porte no programa é a de *Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica*, no âmbito da qual são transferidos recursos para a aquisição da merenda escolar. Destina-se aos alunos da educação infantil e ensino fundamental, do ensino regular e especial, matriculados em escolas da rede pública e de entidades filantrópicas. Em 2007, totalizando gastos superiores a R$ 1,5 bilhão, respondeu pelo atendimento a 35,4 milhões de alunos, número inferior ao previsto (36,2 milhões). A diferença deveu-se à diminuição no número de alunos registrado no censo escolar. Os valores repassados por aluno por dia letivo permaneceram os mesmos de 2006, ou seja, R$ 0,22 para aqueles da educação infantil e do ensino fundamental, e R$ 0,44 para os das escolas indígenas e de remanescentes de quilombolas. Os alunos do ensino médio permaneceram excluídos da merenda escolar em 2007. Em 2008, o MEC encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei visando estendê-la a estes estudantes.

No escopo do *Brasil Escolarizado*, destaca-se também a ação *Distribuição de Acervos Bibliográficos*, que visa assegurar às redes de ensino dos estados, do DF e dos municípios o acesso à cultura, informação e o incentivo à formação do hábito da leitura. O orçamento liquidado na ação (R$ 52,6 milhões), somado àquele alocado na ação *Apoio à Educação Básica* para a mesma finalidade, objetivando atender às novas metas postas pelo PDE, totalizou R$ 65,2 milhões, o que possibilitou a aquisição e distribuição de 8,6 milhões de exemplares. Na média, 56,8% dos acervos destinaram-se a atender o ensino fundamental, 34,4% a educação infantil e 8,7% o ensino médio, segundo dados do FNDE.

Por fim, cabe ainda ressaltar as ações destinadas à execução da Avaliação Nacional de Competências, do Censo Escolar 2007 e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pelo Inep, e outras de responsabilidade da Secretaria de Educação a Distância, como a de *Integração e Expansão do Uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública* (Proinfo) e a de *Funcionamento do TV Escola*. A primeira viabilizou a aquisição de 127,7 mil computadores instalados em 15,3 mil unidades escolares, totalizando gastos de R$ 146,5 milhões.

4. Na estrutura do Plano Plurianual (PPA), o *ProInfância* e o PNLEM são ações dos programas específicos de desenvolvimento de educação infantil e de desenvolvimento do ensino médio, respectivamente. Serão aqui, pois, tratados no âmbito destes programas.

Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica

Por intermédio desse programa foram despendidos cerca de R$ 2,1 bilhões, alocados em nove ações. Destes, 96,1% corresponderam à Complementação da União ao Fundeb, ou seja, recursos financeiros transferidos às Unidades federadas que apresentaram menores gastos por aluno da educação básica. Em 2007, oito estados foram beneficiados por esta modalidade de transferência, sete deles localizados no Nordeste e um na região Norte.[5] Os restantes R$ 94 milhões do programa foram gastos em ações de formação de professores e trabalhadores da educação básica, em suas três etapas, aí incluídos gastos para concessão de bolsas a formadores e professores cursistas (R$ 19,9 milhões), o fomento à *Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental* (R$ 9,6 milhões), as ações conhecidas como *ProLicenciatura* e *ProInfantil*, destinadas aos professores sem a habilitação exigida em lei, as capacitações para o *ProInfo* e para o *TV Escola*, entre outras.

Por meio da educação a distância, foram capacitados 25.772 profissionais, e iniciativas de formação continuada abrangeram 14.798 professores da educação infantil e do ensino fundamental. Para professores não titulados, foram desenvolvidas ações de formação em serviço e certificação: no âmbito do denominado *ProLicenciatura*, estas contemplaram 5.291 docentes do ensino fundamental e do médio; do *ProInfantil*, 2.877 professores – neste caso, a formação fornecida é a de nível médio na modalidade normal.[6] Com vistas a expandir o *ProInfantil* e dar conta da formação dos professores não habilitados com maior agilidade, ainda em 2007 o MEC iniciou negociações com faculdades de educação de universidades federais para que assumissem a formação dos formadores e tutores, recebendo para isto recursos do ministério. A iniciativa aponta para a mudança da estratégia anterior, que exigia a contratação de consultores para a tarefa.

Desenvolvimento da Educação Infantil

Conforme referido anteriormente, essa etapa educacional comparece nas políticas do MEC de 2007, e não apenas por intermédio desse programa: em ações específicas no âmbito do *Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica*, assim como em outras que não lhe são exclusivas, como no Programa *Brasil Escolarizado*, destacando-se ainda a alimentação escolar e a ação de *Apoio à Educação Básica*, que abrigaram grande parte do aumento de recursos do MEC para fazer frente ao PDE.

O montante de recursos autorizados (lei mais créditos) destinados ao *Desenvolvimento da Educação Infantil* no orçamento de 2007 (R$ 82,2 milhões) mostrou aumento expressivo, tendo atingido aproximadamente o triplo do de 2006. Tal crescimento deu-se na ação *Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil*. Estes recursos, com o acréscimo de cerca de R$ 306 milhões alocados no Programa *Brasil Escolarizado* (ação *Apoio à Educação Básica*), financiaram a iniciativa que recebeu o nome de *ProInfância* no âmbito do PDE, que por sua vez veio a se constituir na principal estratégia do MEC para a expansão da educação infantil.

O *ProInfância* consiste na assistência financeira a municípios selecionados segundo critérios populacionais, educacionais e de vulnerabilidade social para reestruturação e aparelhagem da rede pública de educação infantil. Em 2007, foi apoiada a construção de 507 escolas, uma em cada município, adotando-se modelo de projeto executivo padronizado, com financiamento no valor de R$ 700 mil por escola. Os equipamentos adquiridos

5. Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

6. Conforme consta no relatório de avaliação anual do programa, disponível em: <www.sigplan.gov.br>.

também devem seguir especificações técnicas e quantitativas definidas pelo FNDE. O grande número de prefeituras que enviaram declaração de interesse (4.296) evidencia a relevância do *ProInfância* para atender demanda reprimida por creches e pré-escolas, e impõe ao MEC o desafio de ampliar as metas e recursos para esta finalidade.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental

O programa inclui três grandes ações executadas pelo MEC há vários anos, pertinentes aos denominados *Programa Nacional do Livro Didático* (PNLD), *Dinheiro Direto na Escola* (PDDE) e *Transporte Escolar* (PNATE).

No âmbito do PNLD, em 2007 o FNDE adquiriu 110,2 milhões de livros para reposição e complementação de matrículas para 2ª a 4ª séries (3º ao 5º anos) e a grade completa para alunos de 1ª e 5ª a 8ª séries (1º e 2º e 6º ao 9º anos) para beneficiar, no ano letivo de 2008, 31,1 milhões de alunos de 139,8 mil escolas públicas.

O PDDE viabilizou o atendimento a 124,4 mil escolas e 28,2 milhões de alunos do ensino fundamental público. Nesta ação também foram realizados repasses para desenvolvimento de atividades educativas e recreativas nos fins de semana por escolas públicas das redes municipais, distrital e estaduais localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social (R$ 13 milhões). Recursos do PDDE (R$ 30,7 milhões) foram ainda destinados a escolas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que em 2005-2006 foram atendidas pelo *Projeto de Melhoria da Escola* (PME) e que em 2007 obtiveram recursos para viabilizar o *Plano de Desenvolvimento da Escola* (PDE Escola).

O PNATE, por sua vez, transferiu recursos para estados e municípios, visando apoiar o custeio da oferta de transporte escolar a 3,5 milhões de alunos do ensino fundamental público residentes em áreas rurais. Além das transferências monetárias diretamente aos entes federados, cabe ressaltar que o MEC vem exercendo articulação junto ao Ministério da Fazenda no sentido de obter liberação de linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar a aquisição de veículos para o transporte de escolares.

O Programa *Desenvolvimento do Ensino Fundamental* inclui ainda a ação *Fortalecimento da Escola*, referente à terceira etapa do *Fundescola*, por meio da qual financia a construção e adequação de escolas, aquisição de equipamentos e iniciativas de desenvolvimento institucional, em estados e municípios das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Desenvolvimento do Ensino Médio

Por intermédio desse programa foram gastos R$ 141,6 milhões em 2007, dos quais 77% destinaram-se à distribuição de livros didáticos para estudantes de ensino médio das redes públicas. Os dispêndios com o funcionamento e recuperação das instituições federais que ofertam este nível de ensino somaram R$ 25,3 milhões (18% do total). Portanto, as duas ações responderam por cerca de 95% dos gastos realizados pelo programa. Ademais, a distribuição de livro didático para o ensino médio contou com recursos adicionais (R$ 132,2 milhões) do Programa *Brasil Escolarizado*, razão pela qual foi possível duplicar a quantidade de exemplares distribuídos em 2007 em relação ao ano anterior (tabela 3).

TABELA 3

Execução físico-financeira do Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio (PNLEM) – 2006 e 2007

Ano de aquisição	Ano letivo	Alunos beneficiados	Escolas beneficiadas	Livros	Dispêndios
2006	2007	6.896.659	15.570	9.175.439	124.275.397
2007	2008	7.132.477	15.216	18.248.846	221.540.849

Fonte: FNDE/MEC.

Em 2007, foram distribuídos livros das disciplinas curriculares de história e química para uso em 2008. Além disso, houve ainda complementação e reposição de exemplares de biologia, língua portuguesa e matemática. A iniciativa, prevista para iniciar em 2009, foi antecipada em virtude das diretrizes e metas estabelecidas pelo PDE.

Por fim, o estímulo à integração do ensino médio com a formação profissional também desponta como outra prioridade da política educacional que vem sendo implementada pela gestão atual do MEC, com dispêndios de R$ 124,9 milhões em 2007, provenientes da ação *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*, do *Brasil Escolarizado*.

Brasil alfabetizado e educação de jovens e adultos

O programa sofreu profundas mudanças a partir do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. No que tange à alfabetização de jovens e adultos, foram priorizados estados e municípios com maiores índices de analfabetismo, com base no Censo Demográfico de 2000, e definiu-se que os alfabetizadores deveriam ser majoritariamente professores das redes públicas de educação básica. Além disso, exigiu-se que os municípios e estados apresentassem Plano Plurianual de Alfabetização. O redesenho do programa implicou o início tardio da mobilização dos parceiros, da formalização da adesão ao programa e, finalmente, da execução efetiva das ações.

Apesar desses percalços, o redesenho das ações possibilitou o cadastramento de quase 1,3 milhão de alfabetizandos em 1.062 municípios, o que representa mais de 96% da meta estabelecida. Outros resultados do programa foram a formação de 90 mil alfabetizadores e coordenadores de turmas, concessão de 70 mil bolsas a alfabetizadores, e criação de linhas específicas de financiamento que abarcam material pedagógico, material didático, merenda para alfabetizandos, e transporte de alfabetizandos e alfabetizadores. O mesmo redesenho viabilizou, também, em 2007, a estruturação do *Plano Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos* (PNLA).

No caso da ação *Apoio à Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos – Fazendo Escola*, observou-se forte constrangimento em 2007 se comparado ao ano anterior. Em 2006, foram alocados para esta ação R$ 412 milhões, enquanto em 2007, apenas R$ 91 milhões. Tal fato decorreu da migração do financiamento de EJA para o âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Desenvolvimento da educação especial

Em 2007 foram gastos, no escopo do programa, R$ 79,1 milhões destinados a assegurar a alunos com necessidades educacionais especiais as condições de acesso e permanência com qualidade na escola. Deste total, 45% foram alocados ao funcionamento e custeio das duas instituições federais de ensino especial,[7] 18% a ações de formação de professores,

7. Instituto Benjamin Constant (IBC) e Instituto Nacional de Educação de Surdos.

gestores e outros profissionais, 10% à distribuição de equipamentos às escolas de educação especial, e 8,2% à *Complementação ao Atendimento Especializado às Pessoas com Deficiência* (Paed).

As ações de formação, presenciais e a distância, foram promovidas mediante parcerias do MEC com universidades, instituições privadas sem fins lucrativos de educação especial, e secretarias estaduais e municipais de Educação. Envolveram 21,6 mil professores na modalidade presencial e 32,1 mil na educação a distância, enquanto a meta estabelecida era de tão-somente 5,3 mil professores. No caso específico dos gestores, foram capacitados 14.695 profissionais de 5.225 municípios por meio da atuação de 141 municípios-pólo O foco da formação foi a inclusão de alunos com necessidades especiais nas escolas regulares.

Os gastos com equipamentos específicos ao atendimento das necessidades educacionais centraram-se na implantação de salas de recursos multifuncionais em 402 municípios, perfazendo um total de 625 escolas beneficiadas.

Quanto ao Paed, que destina recursos financeiros a escolas privadas que oferecem educação especial, mantidas por organizações não governamentais (ONGs) sem fins lucrativos, a meta era atender cerca de 2,3 mil escolas. Contudo, 641 foram excluídas do programa, por motivos de não-adesão e inadimplência na prestação de contas de exercícios anteriores. As 1.662 escolas beneficiadas totalizaram quase 199 mil alunos matriculados, ao custo *per capita* de R$ 33,50. Exclusões desta ordem explicam os freqüentes saldos orçamentários da ação.

3.3 Educação superior

De acordo com a Constituição Federal de 1988, compete à União financiar o sistema federal de ensino, o qual abrange as instituições federais de ensino superior (Ifes). A educação superior, composta pelos níveis de graduação e pós-graduação, tem entre suas funções precípuas a formação de professores para os demais níveis de ensino, de pesquisadores, e a produção de conhecimentos. Para tanto, o MEC concentra suas ações neste nível de ensino por intermédio de dois programas finalísticos: *Universidade do Século XXI* e *Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica*. Em 2007, os dois programas absorveram 46,2% do total de recursos orçamentários executados pelo MEC.

3.3.1 Ensino de graduação

O *Universidade do Século XXI* corresponde ao Programa do MEC de maior vulto orçamentário. Bastante heterogêneo em relação à natureza de suas ações, o programa responde por cerca de R$ 12,5 bilhões,[8] o equivalente a 43,4% de todos os gastos realizados pelo ministério em 2007.

Em relação ao ano anterior, os dispêndios realizados no Programa *Universidade do Século XXI* foram majorados em 13,9%. Este aumento foi devido, em grande medida, aos investimentos destinados à expansão das Ifes, que se elevaram de R$ 87,0 milhões para R$ 333,0 milhões no biênio 2006-2007. Por intermédio desta ação, foram contemplados mais de cinqüenta *campi* universitários, em todas as grandes regiões brasileiras.

8. Somam-se a este montante mais de R$ 970 milhões referentes a ações executadas sob a responsabilidade de outras unidades orçamentárias que, em sua quase totalidade, se destinam à linha de ação *Financiamento Estudantil* (Fies), conforme se verá adiante.

Por sua vez, o funcionamento dos cursos de graduação, que corresponde à ação de maior volume de gasto, respondeu em 2007 pela execução de cerca de R$ 8,6 bilhões (68,9% dos gastos do programa executados pelo MEC) – aumento de 8,5% em relação ao ano anterior.

Outra ação com significativa ampliação dos dispêndios no mesmo biênio foi a de *Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior*. Neste caso, o crescimento de 175,0% implicou aumento dos gastos, no mesmo período, de R$ 239,0 milhões para R$ 657,0 milhões.

Ainda no âmbito do *Universidade do Século XXI*, também foi vultosa a elevação dos dispêndios da ação de *Modernização e Recuperação da Infra-Estrutura Física das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Hospitais de Ensino*, por intermédio da qual foram gastos R$ 431,0 milhões em 2007, contra apenas R$ 243,0 milhões no ano anterior (aumento de 77,0%).

Por fim, cabe destacar que o nível de execução orçamentária do programa, aí incluídas as ações executadas por outros órgãos, atingiu cerca de 98%.

O Programa *Universidade para Todos* (ProUni), embora não constitua ação orçamentária, tem importância de peso para a ampliação do acesso à educação superior por estudantes em situação socioeconômica desfavorável, motivo pelo qual é aqui objeto de análise acurada. Em 2007, foram ofertadas 97,6 mil bolsas integrais e 66,2 mil bolsas parciais a estudantes matriculados em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. O total de 163,8 mil bolsas superou em 18% as 138,7 mil bolsas disponibilizadas no ano anterior, ainda que tenha havido diminuição do número de bolsas integrais e aumento da quantidade de bolsas parciais.

Até dezembro de 2007, haviam sido beneficiados pelo *ProUni* cerca de 310,0 mil estudantes, o equivalente a 75% de um total aproximado de 415,0 mil bolsas ofertadas em seus três primeiros anos de existência. O programa contemplou algo como 73% dos potenciais beneficiários com bolsas integrais, tendo encerrado o exercício de 2007 com a adesão de mais de 1,4 mil instituições.

Em relação à composição étnica dos beneficiários do *ProUni*, constata-se que 47,2% dos bolsistas são brancos, enquanto pretos e pardos correspondem a 44,6% do total.[9] Portanto, estas proporções de distribuição de bolsas guardam certa equivalência com a composição da população brasileira.[10]

Quando se comparam demanda e oferta de bolsas de estudos ao longo dos cinco processos seletivos realizados até 2007, verifica-se, à exceção do primeiro semestre de 2006, certa estabilidade da proporção de candidatos inscritos por vaga ofertada. A maior afluência de candidatos ao processo seletivo daquele semestre deveu-se à não-exigência, até então, de nota mínima de 45 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A tabela 4 apresenta dados de execução física do *ProUni* relativos ao período.

9. Cerca de 6,0% dos bolsistas não informaram a cor/raça, e outros 2,2% correspondem a amarelos e indígenas.

10. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada em 2006 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os brancos correspondiam a 49,7% da população, enquanto os negros representavam 49,5%.

TABELA 4

Candidatos e bolsas ofertadas pelo ProUni (2005 a 2007)

	2005	2006		2007		Total
		1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	
Candidatos (a)	422.531	793.436	200.969	483.266	185.295	2.085.497
Bolsas ofertadas (b)	112.275	91.609	47.059	108.642	55.212	414.797
a/b	3,76	8,66	4,27	4,45	3,36	5,03
Bolsas concedidas (c)	95.518	73.852	35.151	72.419	33.123	310.063
b/c	85,1	80,6	74,7	66,7	60,0	74,8

Fonte: MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A taxa de utilização das bolsas ofertadas vem mostrando, contudo, tendência declinante. Se, no primeiro ano do *ProUni*, 85,1% das bolsas ofertadas foram efetivamente usufruídas, nos dois anos subseqüentes as taxas foram de, respectivamente, 78,6% e 64,4%. Com isso, o total de bolsas concedidas em 2007 foi 3,2% menor que o do ano anterior.

Em relação à distribuição regional da oferta de bolsas, observa-se que o Sudeste, apesar de concentrar 56,3% das matrículas nas instituições de ensino privadas, foi contemplado com apenas 52,7% do total ofertado. De outro modo, as regiões Sul, Nordeste e Norte tiveram participação maior quando comparada à proporção de matrículas nas instituições privadas.

Uma das críticas dirigidas ao *ProUni*, por ocasião de seu lançamento, dizia respeito à transferência de recursos públicos ao setor privado, sob forma de renúncia fiscal, e argumentava a favor da utilização destes recursos para a expansão da rede federal de instituições de ensino superior. No entanto, quando se confrontam os montantes que deixaram de ser arrecadados nos últimos anos e o universo de beneficiários do programa, constata-se que o custo por aluno se situa em nível bastante baixo, conforme mostra a tabela 5.

TABELA 5

Renúncia fiscal, bolsas concedidas e custo/aluno no ProUni 2005 a 2007

	2005	2006	2007[2]
Renúncia fiscal[1] (a)	106.737.984	264.637.566	390.688.273
Bolsas concedidas (b)	95.518	204.521	310.063
a/b	1.117	1.294	1.260

Fonte: Secretaria de Ensino Superiro (SESu/MEC).

Elaboração: Disoc/Ipea

Notas:[1] Em R$ correntes.

[2] Renúncia fiscal estimada.

Além de o custo-aluno ser baixo, é pouco factível que aportes adicionais de recursos dessa monta às Ifes pudessem ampliar a oferta de vagas na mesma proporção que aquela viabilizada pelo *ProUni*. Isto pode ser evidenciado por intermédio da ação *Funcionamento de Cursos de Graduação*, responsável pela manutenção das Ifes, e que movimentou R$ 7,9 bilhões em 2006. Por intermédio destes dispêndios, foi possível atender a cerca de 590 mil estudantes matriculados nestas instituições. Portanto, o acréscimo de R$ 265 milhões ao orçamento destas, equivalente à renúncia fiscal do *ProUni* naquele ano, elevaria em apenas 3,3% o dispêndio do MEC com a principal ação de manutenção das Ifes, o que alteraria em muito pouco suas capacidades de atendimento. Por sua vez, este mesmo montante de renúncia fiscal viabilizou o ingresso e permanência de quase 205 mil estudantes na educação superior.

Outra linha de ação voltada à ampliação do acesso à educação superior consiste no *Financiamento Estudantil* (Fies). Ao final de 2007, o número de contratos ativos superava 467 mil beneficiários. Somados aos bolsistas do *ProUni*, mais de 770 mil estudantes

estavam sendo beneficiados naquele ano com algum tipo de bolsa ou financiamento público. Este contingente correspondia a cerca de 1/5 do universo de matriculados nas instituições de ensino privadas.

3.3.2 Pós-Graduação e pesquisa científica

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) é o órgão do MEC que gerencia o *Programa de Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica*, que tem por objetivo suprir carências de docentes capacitados para atender às necessidades das instituições de ensino superior e dos demais setores educacionais, de profissionais e técnicos para o mercado de trabalho, e de pesquisadores de alto nível para empresas públicas e privadas.

Por intermédio desse programa foram gastos R$ 802,5 milhões em 2007, valor que superou em cerca de 7,0% o dispêndio realizado no ano anterior. A principal ação que integra é *Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no País*, a qual respondeu por gastos em torno de 59,1% do total do programa. Juntamente com as ações *Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no Exterior* e *Concessão de Bolsas de Estudos para o Atendimento das Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, foram gastos R$ 625,2 milhões, ou 77,9% de todo o montante de dispêndios do programa. Os dados da execução físico-financeira estão dispostos na tabela 6.

TABELA 6

Gastos e metas físicas sob as principais ações do Programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica (2006 e 2007)

(Em R$ correntes)

Ações	2006		2007		a1/a2 (%)	b1/b2 (%)
	Gastos[1] (a1)	Meta física (b1)	Gastos[1] (a2)	Meta física (b2)		
Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no País[2]	452.345.069	25.248	474.406.201	30.189	4,9	19,6
Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no Exterior[2]	110.353.646	2.005	107.430.692	2.229	-2,6	11,2
Bolsas de Estudos para o Atendimento das Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior[2]	33.704.732	2.997	43.333.857	3.052	28,6	1,8
Acesso à Informação Científica e Tecnológica	74.514.712	47.000	67.350.836	56.597	-9,6	20,4
Fomento à Pós-Graduação	27.242.572	1.233	36.987.880	839	35,8	-32,0
Funcionamento de Programas de Pós-Graduação	25.663.770		32.043.847		24,9	
Demais ações	27.638.202		40.965.602		48,2	
Total	**751.462.703**		**802.518.915**		**6,8**	

Fonte: Capes/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas:[1] Em R$ correntes.

[2] Média aritmética das concessões mensais.

Cabe ressaltar a importância de outra ação integrante desse programa que, a despeito da reduzida dimensão de seus gastos, tem impacto significativo sobre a qualidade da pós-graduação brasileira. Trata-se da *Avaliação e Acompanhamento de Programas de Pós-Graduação e de Fomento*, por intermédio da qual foram despendidos cerca de R$ 5,7 milhões em 2007, com vistas à realização da Avaliação Trienal dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* referente ao período 2004-2006. Desse modo, foram avaliados os programas que integravam o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) em 31/12/2006 e que tinham enviado informações sobre atividades desenvolvidas em pelo menos um dos anos do triênio em exame. A tabela 7 apresenta os resultados do referido processo de avaliação.

TABELA 7

Resultados da Avaliação Trienal da Pós-Graduação Stricto Sensu do triênio 2004-2006

Programas	Conceitos							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
Mestrado	3	57	541	312	14	-	-	927
Mestrado e doutorado[1]	1	15	51	429	432	140	75	1.143
Doutorado	-	1	3	16	15	4	-	39
Mestrado profissional	3	11	82	44	17	-	-	157
Total	**7**	**84**	**677**	**801**	**478**	**144**	**75**	**2.266**

Fonte: Capes/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1] Esses programas respondiam pela oferta de 2.286 cursos.

Os resultados da avaliação trienal mostram que apenas 3% dos cursos avaliados foram reprovados, ou seja, os que obtiveram conceito menor que 3. Do total de cursos avaliados, prevaleceram os que lograram conceito 4 (36%), seguidos daqueles avaliados com grau 5 (27%). Desde o momento em que foi realizada a avaliação trienal, outros 450 cursos foram submetidos à avaliação da Capes e obtiveram seu reconhecimento oficial, de modo que, em abril de 2008, o número de cursos de pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos aproximava-se de 3,9 mil.

Um dos efeitos imediatos da ampliação e consolidação da pós-graduação no Brasil consiste na contínua melhoria da posição do Brasil no *ranking* mundial da produção científica. Com base nos dados do Institute for Scientific Information (ISI), o Brasil passou a ocupar o 15º lugar, com 2,0% dos artigos publicados em periódicos catalogados por esta instituição. Em 2002, o país ocupava a 17ª posição, com 1,8% da produção mundial. Destaca-se também a posição do país no contexto latino-americano, onde a segunda posição é ocupada pelo México, com 0,8% da produção mundial. De acordo com a Capes, enquanto a produção científica mundial dobrou entre 1981 e 2006, no Brasil o aumento foi de nove vezes no mesmo período. Portanto, é em virtude deste crescimento mais acelerado que o país tem melhorado sua posição no cenário mundial.

3.4 Educação profissional e tecnológica

O Programa *Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica* despendeu em 2007 quase R$ 1,5 bilhão – 64,5% deste total destinaram-se a assegurar o funcionamento da educação profissional, e outros 12,6% a ações de fomento. À expansão, modernização e recuperação da rede de escolas de educação profissional e tecnológica coube o montante de R$ 153,4 milhões, correspondentes a 10,4% dos dispêndios do programa.

Com o término da Primeira Fase do *Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica*, prevista para 2007, deveriam ter sido implantadas 64 unidades de ensino. No entanto, apenas 39 unidades foram entregues – 30 delas no último ano. Conforme mostra a tabela 8, as unidades de ensino implantadas na primeira fase distribuem-se por dezoito estados da Federação.

TABELA 8

Total de escolas, por Unidade federada, entregues na I Fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica

Unidades federadas	Nº de escolas
SP	5
RJ	4
BA, MG, PR, RN, RS e SC	3
MA e PI	2
CE, ES, GO, MT, PB, PE, RR e TO	1

Fonte: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A incorporação dessas novas unidades de ensino elevou a 179 o número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica. Desse modo, viabilizou-se em 2007 a matrícula de 82,5 mil estudantes de nível técnico e outros 31,4 mil em cursos tecnológicos. No caso do ensino técnico de nível médio, houve crescimento de 3,3% em relação ao ano anterior, enquanto nas redes de ensino com maior número de estudantes, privada e estadual, verificou-se redução de pelo menos 8,0%, no mesmo período.

Das 25 unidades de ensino remanescentes da primeira fase de expansão, 16 já estão com obras em andamento, e nove delas encontram-se funcionando em instalações provisórias. Na segunda fase de expansão, anunciada em 2007 e que compreende o período 2008-2010, deverão ser construídas mais 150 unidades de ensino. Para fazer face a tal expansão, estão previstos no escopo do PPA 2008-2011 investimentos em infraestrutura da ordem de R$ 2,8 bilhões, além de R$ 6,5 bilhões destinados à manutenção e funcionamento das escolas.

Para efeito da distribuição das novas unidades de ensino, têm sido priorizados municípios situados em regiões interioranas e os de periferias dos grandes centros urbanos. Definiu-se também que os cursos deverão atender às demandas locais e regionais, assim como às de arranjos produtivos locais. Das novas vagas ofertadas, 30 mil deverão ser direcionadas para a modalidade de *Educação de Jovens e Adultos*, no âmbito do *Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos* (Proeja), criado pelo Decreto nº 5.478/2005, e voltado ao público de jovens e adultos com mais de 17 anos que não tenham concluído o ensino médio. Portanto, o programa tem um duplo objetivo: oferecer formação profissional de nível técnico e assegurar a conclusão da educação básica.

Com a vigência da Lei nº 9.649/1998, a União passou a incumbir-se apenas da responsabilidade pela construção e aparelhamento das escolas de educação profissional e tecnológica, cabendo aos entes subnacionais e às instituições convenentes os encargos relativos ao funcionamento e à manutenção das unidades de ensino. No entanto, diversas instituições de educação profissional, criadas sob a égide daquela lei, encerraram suas atividades pouco tempo após sua inauguração. A principal razão para tal é que as despesas de maior vulto incidiam justamente na manutenção do quadro funcional (professores e técnicos), atualização tecnológica de laboratórios, realização de estágios e visitas técnicas e intercâmbios, entre outras – enfim, encargos considerados desproporcionais em relação à fragilidade financeira de estados e, principalmente, de municípios e ONGs. Desse modo, a federalização de 18 escolas, ora já em andamento, consiste em uma tentativa de reverter esta situação e, assim, fortalecer a necessária expansão da oferta de vagas por instituições de ensino profissional e tecnológico públicas.

3.5 Educação para a diversidade e cidadania

As discriminações e desigualdades da sociedade brasileira tendem a se reproduzir também no campo educacional, cerceando o desenvolvimento das potencialidades dos pertencentes aos grupos discriminados. Com a intenção de mitigar a situação, o MEC desenvolve o *Programa Educação para a Diversidade e Cidadania*, que visa à redução, nas escolas, das desigualdades étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual, geracional, regional e cultural.

Em 2007 o programa teve pequeno significado orçamentário (R$ 23,8 milhões), ainda que outros recursos de igual monta tenham sido executados, no âmbito do *Brasil Escolarizado*, com destinação semelhante. Incluiu, em suas ações, a produção de materiais

didáticos, capacitação de profissionais da educação, apoio à criação de redes e ao convívio dos diversos grupos por meio de atividades culturais, de esporte e de lazer no espaço escolar, etc. Entre os resultados obtidos, verificou-se a qualificação em educação para a diversidade e cidadania de 1.760 profissionais da educação básica atuantes nas redes públicas de ensino, assim como o apoio a 250 projetos de inclusão social e étnico-racial na educação superior.

Dadas a relevância e dimensão dos desafios a que se propõe a enfrentar, uma análise mais aprofundada do formato do programa e de suas possibilidades e limites poderá vir a ser desenvolvida em outra edição deste periódico – uma análise de tal ordem extrapolaria o escopo desta seção.[11]

4 Tema em destaque

Melhoria da qualidade e aumento de eficácia da educação básica

O aumento da eficácia da educação básica está diretamente relacionado à melhoria da qualidade do ensino. Esta, por sua vez, depende de um conjunto de fatores internos e externos à escola. No intuito de melhorar significativamente as condições de ensino nas escolas públicas brasileiras, o Ministério da Educação elaborou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que abrange um amplo rol de ações e medidas com foco neste objetivo. No entanto, para que tais intervenções tenham eficácia, faz-se necessário o engajamento de todos os envolvidos, direta e indiretamente, na práxis educativa: União e demais entes federados, trabalhadores em educação, alunos e famílias. Nesse sentido, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi a estratégia adotada pelo MEC para aglutinar esforços e compartilhar responsabilidades entre todos estes segmentos. Por fim, a implementação das respectivas ações demandará necessariamente ampliação de recursos orçamentários que, em nível federal, está prevista no escopo do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

4.1 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

A formulação do PDE foi orientada por um conjunto de razões e princípios. Entre as primeiras citam-se os objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º: *i)* construir uma sociedade livre, justa e solidária; *ii)* garantir o desenvolvimento nacional; *iii)* erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e *iv)* promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A consecução desses objetivos constitucionais confere à educação escolar, enquanto um dos mais poderosos instrumentos de socialização nas sociedades contemporâneas, responsabilidades nada triviais. De acordo com o documento que apresenta o PDE:

> (...) não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (...) (HADDAD, 2008).[12]

---

11. Essas possibilidades dizem respeito tanto aos aspectos orçamentários quanto aos gerenciais, decorrentes de uma estrutura organizacional – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) – separada das responsáveis pelas políticas e programas relativos aos níveis de ensino.

12. HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Inep, 2008, p. 5.

Ainda que o tema *qualidade na educação* tenha sido historicamente associado a uma série de indicadores de rendimento e desempenho, está intimamente relacionado a processos por intermédio dos quais são logrados determinados resultados. Nesse sentido, não se deve confundir taxas de aprovação ou notas médias de proficiência com nível de qualidade do ensino, uma vez que tais indicadores sofrem influências de variáveis extrínsecas à escola, tais como: *i)* bagagens/legados culturais dos alunos; *ii)* condições socioeconômicas das famílias; e *iii)* tempo dedicado aos estudos; entre outras.

Contudo, padrões mínimos de insumos e das instalações escolares podem influenciar significativamente resultados e desempenhos dos estudantes. Portanto, insumos e condições adequadas de acesso e permanência constituem condições necessárias, ainda que insuficientes, para assegurar a qualidade da educação escolar. Esta, por sua vez, também depende de fatores menos tangíveis ou mensuráveis, como a motivação dos atores, a cobrança dos beneficiários, ou seja, fatores passíveis de mudança em nível local – municipal, na unidade escolar, ou até na própria sala de aula.

Tratar a educação em sua natureza sistêmica é, em grande medida, uma tentativa de interferir nos processos educacionais, de modo a melhorar a qualidade do ensino e, conseqüentemente, seus resultados (proficiência e progressão). Assim, o PDE busca romper com a concepção fragmentada de educação até então prevalecente como orientação da política educacional brasileira que, conforme afirmam os gestores atuais do MEC, seria tributária de conjunturas econômicas adversas e arranjos administrativos precários.

Assegurar o rendimento e fluxo escolares adequados em um determinado nível de ensino não pode prescindir do que o antecede e tampouco do que o sucede. Tomando-se como exemplo o ensino fundamental, que corresponde à escolaridade obrigatória no país, verifica-se que muitos de seus resultados são, em grande medida, definidos pela condição em que se encontram os alunos ao ingressar na 1ª série deste nível de ensino. Via de regra, os que tiveram oportunidade de freqüentar a pré-escola tendem a apresentar maior rendimento. Por sua vez, os níveis de ensino subseqüentes (médio e superior) também exercem influência sobre a escolarização obrigatória, na medida em que constituem os espaços de formação dos professores que atuam naquele nível de ensino. Assim, uma concepção sistêmica de educação implica perceber o caráter complementar entre os níveis de ensino, mediante eliminação de falsas dicotomias que acabam por anuviar as inter-relações entre os mesmos, positivas e negativas.

A qualidade e eficácia da educação também dependem do grau de integração entre as unidades escolares e os contextos sociais nos quais se inserem. Sob esta ótica, a escola deixa de ser concebida como envolta por uma redoma de vidro, alheia à sociedade da qual é parte constitutiva. Desse modo, a qualidade do ensino e os resultados daí advindos expressam, em alguma medida, o tipo de mediação que a escola realiza ao desempenhar suas funções precípuas, entre as quais a transmissão do conhecimento socialmente acumulado e a preparação do indivíduo para a vida adulta. Identificar os condicionantes sociais que interferem no desempenho de seus alunos é o primeiro passo para minimizar seus efeitos perversos e potencializar seus benefícios.

O exercício dessa mediação consiste num dos principais desafios postos à escola brasileira nos dias atuais, sobretudo pelo fato de o tecido social ter se deteriorado ao longo das últimas décadas, conforme evidencia a escalada dos índices de violência. Entretanto, para que este desafio seja vencido, a instituição escolar deverá dotar-se de meios e, principalmente, de capacidades indispensáveis a este exercício. Além de infra-estrutura, equipamentos e recursos pedagógicos adequados, tornar-se-á decisivo

o comprometimento e a participação de diretores e servidores técnico-administrativos, professores, pais e alunos.

O efetivo envolvimento desses atores sociais pressupõe a implementação de ações de mobilização, sensibilização e capacitação, com vistas a torná-los co-responsáveis pelo desempenho da instituição escolar. A instituição pelo MEC do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação[13] consiste em iniciativa que vem ao encontro deste objetivo.

4.2 Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

O Compromisso Todos pela Educação não constitui, de fato, um plano de metas propriamente, mas um conjunto de 28 diretrizes[14] que tanto têm como foco a melhoria da qualidade da educação básica pública quanto como parâmetro a elevação dos índices de proficiência e progressão neste nível de formação, sintetizados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Essas diretrizes resultaram de duas pesquisas realizadas pelo MEC, mediante parcerias firmadas com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Banco Mundial, a partir dos resultados da Prova Brasil, realizada em 2005. No primeiro caso, foram investigadas escolas que, a despeito de estarem submetidas a condições desfavoráveis, obtiveram bons resultados nesta avaliação. A outra pesquisa teve como unidades de análise sistemas municipais de ensino com características socioeconômicas semelhantes, mas que tiveram desempenhos diferenciados. Portanto, a questão comum a ambas as pesquisas era a de saber o que determinadas escolas/redes de ensino realizavam, em termos de boas práticas, que lhes permitia superar limitações de ordem infra-estrutural e/ou socioeconômica. Tais diretrizes podem ser classificadas em pelo menos nove categorias, conforme disposto na tabela 9.

TABELA 9

Classificação das diretrizes que integram o Compromisso Todos pela Educação

Categoria	Nº de diretrizes
Resultados	2
Condições de acesso e permanência	7
Ampliação da escolaridade	2
Formação, valorização e avaliação dos profissionais da educação	4
Divulgação dos resultados	1
Planejamento e gestão	8
Integração da política educacional	1
Integração escola-comunidade	2
Monitoramento do compromisso	1

Fonte: MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 9 mostra que três categorias reúnem 19 das 28 proposições que integram o Compromisso Todos pela Educação, a saber: *i)* condições de acesso e permanência; *ii)* formação, valorização e avaliação dos profissionais de educação; e *iii)* planejamento e gestão. Em que pese a relevância das demais categorias, serão analisadas a seguir as que abrangem maior incidência de proposições.

13. A denominação do plano foi emprestada de organização civil preexistente.

14. As diretrizes que integram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estão disponíveis em: <http://sceweb.mec.gov.br/termo/action/livreto.pdf >

QUADRO 1

Diretrizes relativas às condições de acesso e permanência

• Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua freqüência e do seu desempenho em avaliações que devem ser realizadas periodicamente.
• Combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial.
• Combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-freqüência do educando e sua superação.
• Matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência.
• Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular.
• Valorizar a formação ética, artística e a educação física.
• Garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas.

As sete diretrizes que integram a primeira categoria guardam estreita relação entre si, na medida em que, implementadas em conjunto, podem melhorar as condições de acesso e permanência do educando na escola. Nesse sentido, assegurar a matrícula do aluno em escola próxima à sua residência pode contribuir para reduzir os índices de absenteísmo e até de evasão definitiva, sobretudo se houver insuficiência de meios e/ou recursos financeiros para a locomoção até a unidade escolar.

Do mesmo modo, monitorar a freqüência dos alunos e os resultados nos exames de proficiência pode implicar a oferta de reforço escolar, de recuperação em processo, para aqueles alunos que se encontrem defasados e, em última instância, estejam em vias de abandonar os estudos.

A ampliação da permanência do aluno na escola, seja para reforço ou acesso a outros conteúdos culturais como as artes e atividades físico-desportivas, também pode representar uma oportunidade de compensação das carências devidas à situação socio-econômica das famílias dos educandos. Dessa maneira, a progressiva implantação da escola de tempo integral vem se adequar à necessidade de se ampliarem os horizontes culturais de crianças e jovens pertencentes a estratos populacionais marginalizados.

QUADRO 2

Diretrizes relativas à formação, valorização e avaliação dos profissionais de educação

• Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação.
• Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho.
• Valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional.
• Dar conseqüência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local.

As quatro diretrizes que integram a categoria de diretrizes relativas à formação, valorização e avaliação dos profissionais de educação cobrem grande parte das dificuldades vivenciadas pela escola pública: carência de profissionais, sobretudo de professores, em número e com qualificação. Em ambos os casos, esta carência se deve à pouca atratividade da carreira docente: baixos salários, condições de ensino precárias, dificuldade de acesso às escolas rurais e das periferias urbanas, violência crescente, entre outros fatores. Acredita-se que parcela significativa dos professores com melhor qualificação acaba por abandonar a atividade docente.

A qualidade e eficácia do ensino também são afetadas pela capacidade do docente de lidar com as diferenças, sobretudo as relativas a grupos socialmente desfavorecidos. Por razões desta natureza se torna imprescindível ampla reestruturação dos cursos de licenciatura ofertados pelas instituições de ensino superior, não apenas do ponto

de vista da função social que cabe ao professor exercer, mas também em relação à sua capacidade de (re)significar e relacionar os conteúdos de ensino com a vida concreta do educando.

Além dessa adequada formação acadêmica prévia, faz-se igualmente imprescindível a institucionalização da formação continuada enquanto demanda natural da boa práxis educativa. E a valorização da ampliação das competências adquiridas por intermédio dessa modalidade de formação deve se constituir em um dos elementos centrais de um plano de carreira, cargos e salários.

Forte aliada na luta pela melhoria da qualidade e eficácia da educação pública poderá ser também a implementação de mecanismos de avaliação conseqüentes, com foco nos processos geradores dos resultados nos exames de proficiência e do fluxo escolar.

QUADRO 3

Diretrizes relativas ao planejamento e à gestão

• Envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político-pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola.
• Incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor.
• Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola.
• Acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do conselho de educação, as políticas públicas na área de educação, e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas.
• Zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social.
• Promover a gestão participativa na rede de ensino.
• Elaborar plano de educação e instalar conselho de educação, quando inexistentes.
• Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, entre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso.

As diretrizes relativas ao planejamento e à gestão apontam para a importância de ambos, sobretudo no que se refere à formulação de projetos político-pedagógicos para a escola que envolvam todo o corpo docente, e da gestão participativa ampliada mediante mobilização de pais e responsáveis pelos alunos – além de incidirem sobre as instâncias de coordenação e direção escolares. Ressalte-se, no primeiro caso, a necessidade de acompanhamento e supervisão da atividade docente por meio de coordenadores pedagógicos. A estes cabe o auxílio na superação das dificuldades cotidianas da prática pedagógica, mas também podem exercer função de interlocução entre corpo docente e direção no planejamento escolar. Adicionalmente, a constituição e o efetivo funcionamento de conselhos escolares – compostos por representantes de todos os segmentos envolvidos com o cotidiano escolar – podem vir a reforçar o sentido da responsabilização compartilhada entre os mesmos.

No intuito de induzir os entes federados a adotar essas diretrizes e a comprometer-se a atingir as metas estabelecidas no âmbito do Ideb, o MEC definiu critérios para a distribuição de recursos financeiros voluntários. Assim, para a celebração do convênio ou termo de cooperação com o MEC, e com isto viabilizar aportes adicionais de recursos, o ente federado deverá cumprir os seguintes requisitos: *i)* formalizar termo de adesão ao compromisso; *ii)* realizar a Prova Brasil nas escolas integrantes de sua rede; *iii)* enviar os dados de execução financeira por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope); e *iv)* enviar regularmente informações sobre freqüência escolar dos alunos beneficiários do *Bolsa Família*.

Equipes técnicas do MEC farão visitas aos entes municipais e estaduais que tiverem

aderido ao compromisso, no intuito de finalizar diagnóstico da situação educacional local, o qual subsidiará a formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR). Por fim, a concessão de recursos adicionais aos entes federados levará em conta o diagnóstico e sua capacidade financeira.

4.3 Plano Plurianual 2008-2011

O Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 reafirma a orientação da política educacional do MEC de ampliar significativamente os investimentos em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Nesse sentido, o Programa *Qualidade na Escola* guarda estreita relação com os propósitos do PDE, no que se refere à ampliação e melhoria dos insumos demandados para se atingirem as metas fixadas no âmbito do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Os recursos financeiros previstos para o primeiro ano do plano somam R$ 652,0 milhões, mas, ao final do período, a previsão é de que sejam despendidos cerca de R$ 3,5 bilhões. Portanto, aumento de 443% no quadriênio. No total, o Programa *Qualidade na Escola* desembolsará cerca de R$ 9,7 bilhões, dos quais 2/3 destinados a investimentos em capital.

São dez as ações finalísticas que integram o programa, mas duas delas respondem por 2/3 dos recursos orçamentários: *i) Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica*, por meio da qual serão beneficiadas 5,4 mil escolas ao longo do quadriênio; e *ii) Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*, que contemplará 14,7 mil projetos. Ações de apoio à aquisição de equipamentos para a educação infantil e aos níveis de ensino fundamental e médio, assim como de disseminação de tecnologias educacionais representarão gastos superiores a R$ 1,3 bilhão, ou 15% do orçamento do programa. Por sua vez, os recursos a serem alocados à formação e capacitação de professores corresponderão a R$ 891,0 milhões, equivalentes a 10% do total.

4.4 Conclusões

Depois de o país ter praticamente universalizado o acesso ao ensino fundamental, urge assegurar a sua conclusão a todos os que nele ingressam. Em grande medida, a superação deste desafio dependerá do nível de qualidade do ensino ofertado pelas escolas públicas, pois é aí que se concentra grande incidência de insucessos, devidos às elevadas taxas de reprovação que, de forma recorrente, acabam por promover a evasão definitiva dos sistemas de ensino.

Ao tomar para si a responsabilidade de coordenar a implementação de uma política educacional que articula esforços das três esferas do Poder Executivo e, ao mesmo tempo, busca ampliar e qualificar o envolvimento da sociedade civil, o MEC deu um passo importante no sentido de romper o círculo vicioso que se estabelece entre pobreza e desempenho escolar. Para fazer face às metas de desempenho escolar fixadas, o ministério também criou ações de apoio, definiu prioridades e instituiu mecanismos de indução para que os entes federados passem a atuar sob orientação das diretrizes que integram o Compromisso Todos pela Educação, de modo a atingir metas de desempenho no âmbito de seus sistemas de ensino.

5 Considerações finais

A reorientação conferida à política educacional implementada pela atual gestão ministerial se fez sentir sobretudo pelo reconhecimento do caráter sistêmico da educação, assim como na reafirmação de suas funções relativas à oferta e regulação deste bem público. De acordo com este entendimento, foram implementadas ações e tomadas iniciativas

voltadas ao fortalecimento de cada nível/modalidade de ensino em particular, e também de suas interfaces, com vistas a melhorar a qualidade da oferta e elevar o desempenho escolar dos estudantes.

A principal iniciativa consoante com o objetivo de melhorar substancialmente a qualidade da educação básica foi instituir o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Mas o MEC também tem empreendido esforços no sentido de ampliar o acesso e monitorar a qualidade da formação em nível superior, pois é neste nível de ensino que se dá a formação dos quadros docentes da educação básica. Além do atendimento às demandas dos níveis de ensino precedentes, cabe à educação superior promover o desenvolvimento científico-tecnológico, sem o qual fica comprometido o desenvolvimento das forças produtivas de qualquer sociedade.

Portanto, ao atribuir à educação a condição de bem público, sua provisão e regulação deixam de ser feitas segundo as leis de mercado, razão pela qual o Estado é chamado a assumir maiores responsabilidades quanto ao desempenho de tais funções. De fato, em 2007 MEC reiterou esta disposição ao implementar ações e medidas de política com abrangência sobre todos os níveis e modalidades de ensino, no intuito de ampliar a oferta de vagas, melhorar as condições de permanência e desempenho dos estudantes, bem como de monitorar a qualidade dos serviços educacionais ofertados.