

EDUCAÇÃO

1 Apresentação

A educação é atualmente reconhecida como uma das bases sobre as quais se assenta o desenvolvimento político, social e econômico das sociedades nacionais. A educação escolar, sendo um dos meios mais importantes do processo educacional, constitui preocupação relevante para os decisores das políticas públicas, sempre confrontados com escolhas complexas sobre investimentos, custos e benefícios. O aumento da escolaridade média da população brasileira, assim como a melhoria da qualidade do ensino ofertado, constituem desafios a ser superados, em grande medida afetados por desigualdades de várias ordens.

No intuito de delinear um quadro geral da educação brasileira, no período 1995-2005, assim como oferecer subsídios à formulação de políticas voltadas à superação dos desafios acima enumerados, estruturou-se este trabalho em cinco seções: *i)* situação atual; *ii)* quadro institucional; *iii)* movimento das políticas; *iv)* financiamento e gasto; e *v)* desafios e perspectivas.

Na primeira seção, apresenta-se um quadro da atual situação educacional brasileira, que começa por dimensionar e analisar a chaga do analfabetismo. Em seguida, mediante análise de um conjunto de indicadores educacionais, mostra-se o que ocorreu com o acesso e a permanência dos alunos de todos os níveis e modalidades de ensino, a fim de se ter um perfil, tanto dos sucessos como fracassos verificados no sistema. Nesse sentido, são analisados indicadores de acesso, desempenho, conclusão e escolaridade média, com ênfase no comportamento das desigualdades educacionais, segundo recortes de renda, regional, urbano/rural e racial.

Como se admite que a situação educacional da população é profundamente afetada, no caso brasileiro, pela ação do Estado, mediante políticas e programas governamentais, a segunda seção apresenta a evolução do quadro institucional no período sob análise. Para tanto, fez-se necessário remeter-se à Constituição Federal de 1988, e às emendas constitucionais e leis complementares que se seguiram, para evidenciar responsabilidades, limites e possibilidades da ação do Estado quanto à solução dos problemas educacionais.

Em seguida, descreve-se o movimento das principais políticas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC), no período, no intuito de captar as principais alterações propostas e implementadas para os diversos níveis e modalidades de ensino.

Em complementação as três seções antecedentes, analisa-se o comportamento do financiamento e gasto da educação federal, principalmente quanto aos aspectos da relevância orçamentária do Ministério da Educação, no que se refere à manutenção de sua capacidade de dispêndio, assim como em relação a outras variáveis econômicas relevantes.

Por fim, será apresentado um conjunto de desafios e perspectivas para ação do governo federal, começando pelos mais gerais e direcionados ao aperfeiçoamento da coordenação da política educacional, seguidos daqueles mais específicos aos diversos níveis e modalidades de ensino.

2 Situação educacional brasileira

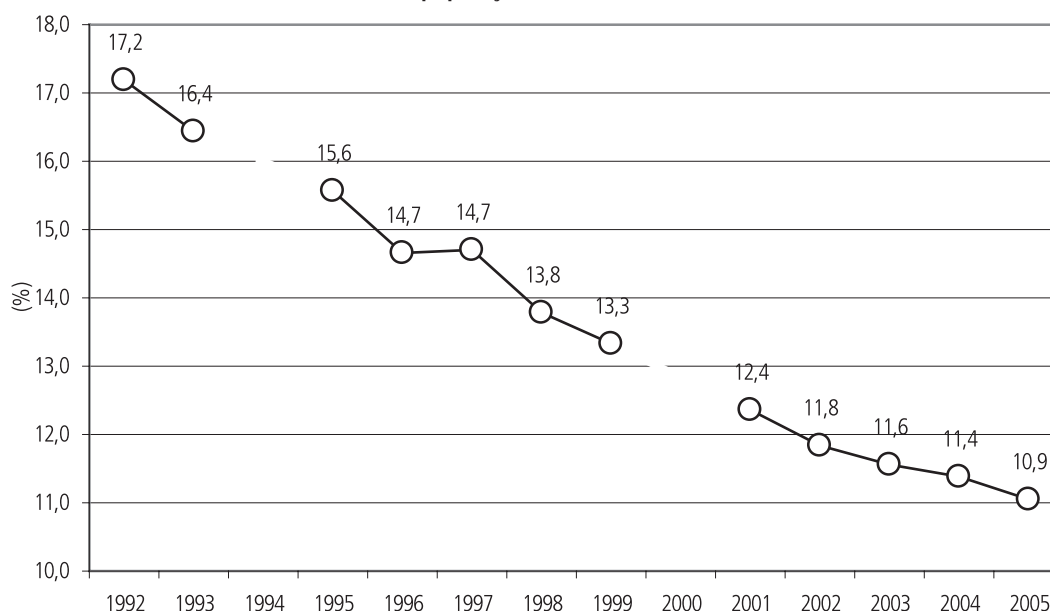
Nesta seção, o objetivo é apresentar um panorama retrospectivo, nos últimos dez anos, da situação da educação brasileira, a começar pelo analfabetismo. Também é importante observar o que ocorreu com as desigualdades educacionais entre as regiões do país, o campo e a cidade, bem como entre brancos e negros.

2.1 Analfabetismo

No período 1992-2005, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais apresentou redução anual média de cerca de 0,5 ponto percentual. Entretanto, nos últimos anos, o ritmo de queda tem sido reduzido, o que tende a ampliar o tempo necessário para que o Brasil se equipare, no que concerne a esse indicador, à maioria dos países latino-americanos e, em particular, à Argentina (2,8%, em 2001) e ao Chile (4,3%, em 2002).

GRÁFICO 1

Taxa de analfabetismo no Brasil na população de 15 anos ou mais 1992-2005



Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração: Disoc/lpea.

O analfabetismo atingia, em 2005, cerca de 14,6 milhões de brasileiros. Esse elevado contingente de pessoas, no entanto, distribui-se de forma bastante desigual em termos regionais, em relação à localização domiciliar (rural/urbana) e segundo as faixas etárias. Por exemplo, a taxa de analfabetismo na Região Nordeste superava em mais de três vezes a observada no Sul. Na área rural, abrangia 25% da população, o que equivale a uma proporção cinco vezes maior que a taxa da área urbana metropolitana. Quando se consideram as faixas etárias da população, verifica-se que a de 40 anos ou mais é a que apresenta o maior índice de analfabetismo (19%), muito acima dos 2,9% registrados entre os jovens de 15 a 24 anos. Tal diferença indica que a expansão do atendimento escolar nas últimas décadas, a fim de atender a quase totalidade dos jovens e adolescentes na faixa etária de sete a 14 anos, tem-se mostrado efetiva. Por sua vez, a existência de um elevado percentual de analfabetos entre os com 40 anos ou mais resulta não apenas do acesso restrito dessas gerações à educação formal, no passado, mas também do fato de os programas de alfabetização implementados nas últimas décadas não terem sido, por razões variadas, capazes de saldar essa dívida educacional.

2.2 Educação infantil

Embora, pela Constituição brasileira, apenas o ensino fundamental tenha caráter obrigatório, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, instituiu como formação mínima a educação básica que, além do ensino fundamental, abrange a educação infantil (crianças com até seis anos de idade) e o ensino médio (adequado à faixa de 15 a 17 anos). E é justamente nesses níveis de ensino não-obrigatórios que se encontram desigualdades bastante expressivas, como podem ser observadas na tabela 1.

Apesar de ser crescente a proporção das crianças de zero a seis anos atendida pela educação infantil, ainda é baixo o nível de cobertura nesse nível do ensino, especialmente entre as de zero a três anos de idade. Em 2005, apenas 13,3% desta faixa etária freqüentavam creches. No período 1995-2005, o atendimento de crianças em creche cresceu apenas 5,7 pontos percentuais, ou seja, ritmo insuficiente para garantir o alcance da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), de terem matriculadas 50% das crianças de zero a três anos, em 2011.

TABELA 1

Taxa de Freqüência à creche e pré-escola de crianças de 0 a 6 anos, segundo características determinadas – Brasil – 1995-2005

| Características | 0 a 3 anos de idade | | 4 a 6 anos de idade | |
|---|---------------------|-------|---------------------|-------|
| | 1995 | 2005* | 1995 | 2005* |
| Brasil | 7,6 | 13,3 | 53,5 | 72,7 |
| Cor | | | | |
| Branca | 8,7 | 14,6 | 56,3 | 74,6 |
| Preta ou parda | 6,2 | 12,0 | 50,5 | 71,1 |
| Situação do Domicílio | | | | |
| Urbano | 9,2 | 15,2 | 59,4 | 75,8 |
| Rural | 2,7 | 5,0 | 35,9 | 59,0 |
| Grandes Regiões | | | | |
| Norte | 5,6 | 7,0 | 55,1 | 65,5 |
| Nordeste | 7,1 | 11,7 | 56,1 | 77,6 |
| Sudeste | 8,3 | 15,8 | 55,1 | 75,9 |
| Sul | 8,6 | 16,1 | 45,1 | 62,1 |
| Centro-Oeste | 5,5 | 10,0 | 48,0 | 62,8 |
| Faixa de Rendimento familiar per capita | | | | |
| até meio salário mínimo | 5,1 | 9,3 | 42,6 | 66,4 |
| 3 salários mínimos ou mais | 22,6 | 33,6 | 83,2 | 94,3 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995, 2001 e 2005.

Obs.: * Exclui a população rural da região Norte.

A tabela 1 evidencia que a principal desigualdade de acesso às creches refere-se à variável renda, na medida em que a freqüência de crianças, com renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo, é cerca de 3,6 vezes menor do que a de crianças pertencentes a famílias com renda de três ou mais salários mínimos.

A proporção de crianças, na faixa etária de quatro a seis anos que freqüentava escola havia alcançado cerca de 73%, índice este que supera em larga margem a meta de 60% estabelecida pelo PNE, para 2006, o que torna factível o alcance da meta de 80% para 2011. A freqüência à escola por crianças nesse grupo de idade também apresentava, em 2005, diferenças consideráveis segundo as faixas de renda das famílias, ainda que proporções menores que as observadas na freqüência às creches.

2.3 Ensino fundamental

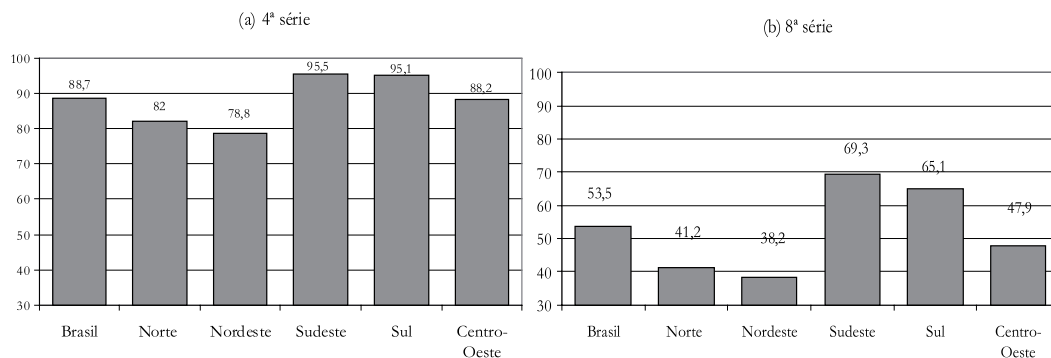
A quase universalização do acesso à escola nos anos de 1990, à população de sete a 14 anos, significou um dos principais avanços da sociedade brasileira no campo educacional. Ao progresso alcançado no tocante à oferta de vagas, no entanto, sobrepõem-se novos desafios. Além de ainda haver uma porcentagem residual de crianças e jovens fora da escola, entre os matriculados há aqueles que não aprendem ou que progridem lentamente, repetem o ano e acabam abandonando os estudos. Os fatores que contribuem para essas dificuldades estão relacionados à qualidade do ensino, gestão das escolas e sistemas de ensino, às condições de acesso e permanência e, ainda, às desigualdades sociais.

Os indicadores de frequência ao ensino fundamental não revelam grandes disparidades quando comparados sob as óticas regional, de gênero ou raça. As desigualdades observadas sob a variável renda familiar guardam estreita correspondência com as identificadas a partir do recorte regional. Por fim, há de se ressaltar a aproximação ocorrida entre as áreas rural e urbana, no tocante a esse indicador. Se em 1992 apenas 66,4% das crianças de sete a 14 anos da área rural freqüentavam o ensino fundamental, em 2005 correspondiam a cerca de 92% do total.

No delineamento da situação da educação brasileira, ganham relevância a repetência, a defasagem e a evasão escolar, que ampliam o tempo médio de permanência no ensino fundamental e comprometem negativamente os índices de conclusão desse nível de ensino. As taxas médias esperadas de conclusão da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, em 2005, correspondiam, respectivamente, a 89% e 54%, conforme pode ser observado pelo gráfico 2. Em situação ainda mais desvantajosa encontravam-se os estudantes residentes nas regiões Norte e Nordeste, cujas taxas de conclusão do ensino fundamental situavam-se em torno de 40%.

GRÁFICO 2

Taxa média esperada de conclusão do ensino fundamental (4ª série e 8ª série), segundo região geográfica – 2004



Fonte: Inep/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Atualmente, a universalização do ciclo educacional obrigatório, no Brasil, não tem como principal limitante a oferta de vagas, mas sim as condições intra e extra-escolares que afetam o desempenho e a trajetória dos estudantes. Para parcela considerável dos que conseguem concluir esse nível do ensino, o percurso torna-se mais longo que aquele inicialmente apresentado como possível e desejável. O tempo médio de conclusão das oito séries amplia-se para cerca de dez anos, em grande medida em razão das desigualdades regionais: se, no Sudeste, a distorção é de um ano, no Nordeste chega a três.

De todo modo, esses índices revelam avanços em relação a 1991, quando apenas 37,6% dos estudantes diplomavam-se no ensino fundamental, levando em média 11,7 anos.

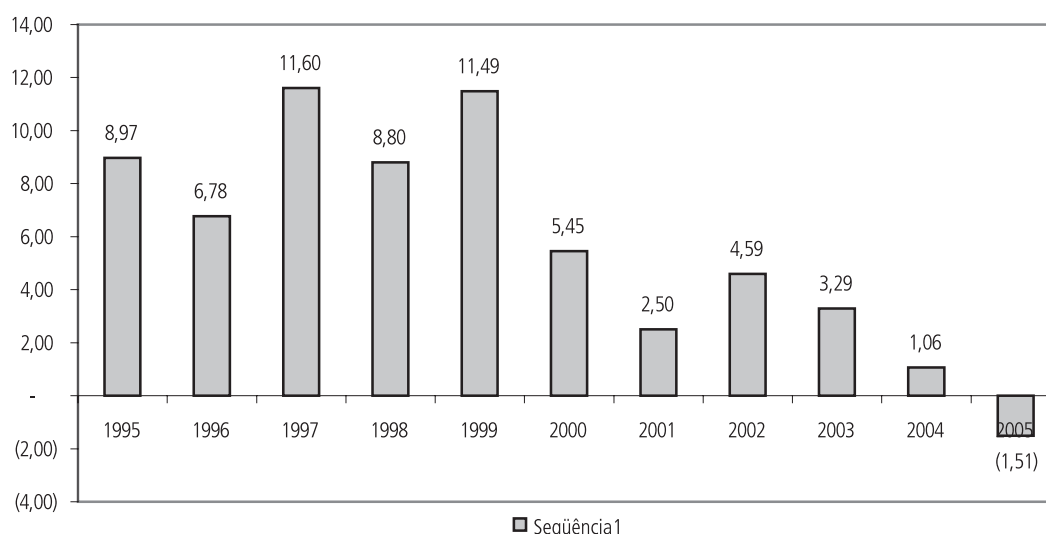
Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado em 2003, mostram que ainda é elevado o contingente de alunos do ensino fundamental com desempenho inadequado. Isso é particularmente grave no âmbito das redes públicas de ensino. Cerca de 60% dos alunos oriundos dessas escolas, matriculados na 4ª série, situavam-se nos estágios “crítico” ou “muito crítico” em língua portuguesa, o que evidencia sérias deficiências em leitura e interpretação de textos simples. Apesar de o desempenho de alunos da 8ª série, nessa mesma disciplina, ter sido substancialmente melhor, verifica-se que há aumento na distância entre os resultados das redes pública e privada. O mesmo quadro de desigualdades de desempenho escolar entre as redes de ensino pode ser observado em matemática. Neste caso, com o agravante de que é crescente, entre a 4ª e a 8ª séries, a proporção de estudantes nos estágios “crítico” e “muito crítico”.

2.4 Ensino médio

A despeito de o ensino médio ter-se tornado objeto da política educacional do governo federal somente ao fim dos anos de 1990, as maiores taxas de crescimento das matrículas nesse nível de ensino foram registradas ao longo da segunda metade dessa década. Entre 1995 e 2000, a expansão das matrículas foi da ordem de 52%, enquanto no período 2000-2005 houve ampliação de apenas 10%. Por intermédio do gráfico 3, a seguir, podem-se observar as diferentes tendências de crescimento da matrícula entre os dois sub-períodos.

GRÁFICO 3

Taxa de crescimento das matrículas no ensino médio – 1995 a 2005



Fonte: Inep/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de inédita, a redução do total de matrículas no ensino médio, registrada em 2005, já era prevista. A surpresa ficou por conta de sua ocorrência prematura. Em relação a 2004, houve diminuição de 138 mil matrículas, sendo que 96% deste total no Estado de São Paulo. Quase todas as Unidades Federadas (UF) das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste registraram decréscimo das matrículas, ao passo que o inverso ocorreu nas regiões Norte e Nordeste. À exceção do Amazonas, as maiores reduções foram registradas

nas UF que apresentam as maiores taxas de frequência líquida¹ no ensino médio (DF, SP e SC). Apesar da queda do número absoluto de matriculados, houve crescimento da taxa de frequência líquida da população de 15 a 17 anos, que corresponde à faixa etária adequada ao ensino médio.

Diferentemente do que ocorre em relação à frequência ao ensino fundamental, no caso do ensino médio evidenciam-se profundas desigualdades regionais, ainda que estas tenham sido reduzidas ao longo do período sob análise. A taxa de frequência na Região Nordeste correspondia, em 1995, à metade da média nacional e a pouco mais de $\frac{1}{3}$ dos índices registrados nas regiões Sul e Sudeste. Essas diferenças reduziram-se ao longo do período 1995-2005, em virtude de o avanço verificado na região que se encontrava em situação mais desfavorável ter sido o dobro daquele registrado pela região melhor posicionada.

A frequência ao ensino médio guarda estreita relação com a renda familiar. A proporção de jovens de 15 a 17 anos pertencentes ao 1º quinto de renda, que frequentam o ensino médio, correspondia, em 2005, a $\frac{1}{4}$ daqueles que se situavam no quintil superior da renda. Ressalte-se que esse índice médio ainda encobre desigualdades regionais. Enquanto na região Sudeste a proporção era de dois em cada cinco jovens, no Nordeste, esse índice médio caía à metade, conforme pode ser constatado por intermédio da tabela 2, a seguir.

TABELA 2

Taxa de frequência líquida no ensino médio de pessoas de 15 a 17 anos de idade, por quintos de rendimento mensal familiar per capita – Brasil e grandes regiões – 2005

| Grandes regiões | 1º quinto | 2º quinto | 3ºquinto | 4º quinto | 5º quinto |
|-----------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| Brasil | 18,9 | 28,2 | 39,9 | 54,5 | 74,3 |
| Norte (1) | 15,2 | 19,0 | 32,3 | 38,7 | 56,6 |
| Nordeste | 10,7 | 16,1 | 22,6 | 27,5 | 51,3 |
| Sudeste | 31,9 | 44,5 | 56,2 | 64,8 | 79,5 |
| Sul | 29,0 | 40,4 | 51,8 | 64,6 | 78,1 |
| Centro-Oeste | 26,3 | 31,9 | 42,1 | 48,8 | 71,5 |

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A frequência ao ensino médio de jovens residentes em áreas rurais correspondia, em 2005, à metade da registrada entre residentes de áreas urbanas não metropolitanas (48,2%). Apesar de esse dado evidenciar que ainda é aguda a desigualdade no acesso a esse nível do ensino, o avanço verificado nos últimos dez anos foi significativo, pois, em 1995, a taxa de frequência desse segmento populacional correspondia a apenas $\frac{1}{4}$ da taxa registrada entre jovens das áreas urbanas. Por sua vez, a diferença na frequência ao ensino médio, em favor dos brancos, decresceu de 63%, em 1995, para 39%, em 2005, enquanto a desvantagem dos homens em relação às mulheres reduziu-se de 29%, em 1995, para 20%, em 2005.

Portanto, apesar de ainda serem elevadas as desigualdades de acesso e frequência ao ensino médio, no Brasil, houve sensível redução dessas diferenças nos últimos dez anos. A questão que se coloca é se será possível manter essa tendência de aproximação, sem que ocorram melhorias significativas das condições socioeconômicas dos estudantes pertencentes aos segmentos em desvantagem.

1. A taxa de frequência líquida é obtida pela razão entre o total de matriculados em determinado nível de ensino, na faixa etária adequada a esse nível de ensino, sobre o universo de indivíduos dessa faixa etária.

Cabe observar, no entanto, que o substancial crescimento das matrículas, verificado ao longo da segunda metade dos anos de 1990, não foi acompanhado de melhoria significativa do desempenho dos estudantes, conforme mostram os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). As avaliações mostram que houve redução no nível médio de desempenho tanto em matemática, quanto em língua portuguesa e que isso ocorreu em razão dos resultados obtidos pelos estudantes das escolas públicas.

Os avanços em relação às taxas de promoção também foram modestos. Um dos fatores que vêm influenciando negativamente o rendimento escolar é a distorção idade-série. As múltiplas repetências exercem efeito perverso sobre a auto-estima do aluno e interferem na aprendizagem e no rendimento escolar. Muito embora as taxas de repetência no nível médio sejam inferiores às do ensino fundamental, a distorção idade-série daqueles alunos vem se mantendo em um patamar ainda elevado (de 55,0%, em 1996, caiu para 46,3%, em 2005), em grande medida, pelo fato de os estudantes das redes públicas de ensino ingressarem no ensino médio com defasagem acumulada ao longo das oito séries do ensino fundamental.

Os dados do Saeb também evidenciam que decresceu o nível médio de desempenho dos estudantes ao longo do período 1995-2003. No entanto, quando estes são desagregados segundo as redes de ensino, observa-se que os estudantes das escolas privadas melhoraram seu desempenho, enquanto para o conjunto dos estudantes de escolas públicas ocorreu o contrário.

Uma possível explicação para esse fenômeno pode ser a de que a expansão ocorrida nesse período tenha incorporado estudantes, antes alijados, em condições socioeconômicas menos favoráveis e, portanto, com reduzidas oportunidades de acesso a um ensino de melhor qualidade, uma vez que a eles restaria, via de regra, trabalhar durante o dia e estudar no período noturno.

2.5 Educação superior

O acesso à educação superior, no Brasil, ainda é bastante restrito, não apenas quando comparado ao de países desenvolvidos, mas também em relação a diversos países latino-americanos. Além disso, mostra-se bastante desigual quando se comparam segmentos populacionais segundo níveis de renda, raça/cor, localização regional e situação domiciliar (rural/urbana).

Apesar de as taxas de expansão da matrícula nesse nível do ensino terem sido expressivas a partir da segunda metade da década de 1990, esse crescimento não foi suficiente para posicionar o país na linha de frente das nações latino-americanas.

O modelo de expansão da educação superior, adotado no período 1995-2002, orientado pela via privada, guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido para além da demanda efetiva. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2004, já somavam aproximadamente 50%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas. A explicação para esse fenômeno aponta para, pelo menos, duas possíveis causas intra-sistêmicas: distorção idade-série na educação básica e insuficiente oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior.

A baixa progressão e a evasão verificadas nos ensinos fundamental e médio têm impactos sobre os níveis de acesso e permanência na educação superior. De acordo com estimativas do Inep/MEC, apenas 57% das crianças que ingressam na primeira série do ensino fundamental conseguem concluí-lo. Esse processo de exclusão agrava-se quando se trata do ensino médio, cuja conclusão se torna realidade para somente 37% daqueles estudantes (ver *Radar Social*, Ipea, 2005). Portanto, o universo de potenciais demandantes de educação superior, que dispõem do requisito mínimo para tal, restringe-se a pouco mais de $\frac{1}{3}$ dos jovens brasileiros que tiveram acesso à educação básica.

Isso não significa, no entanto, que todos eles seguirão a vida acadêmica. Vários são os fatores que levam boa parte desses estudantes a interromper os estudos após a obtenção do diploma de nível médio. A necessidade de ingressar no mundo do trabalho parece ser um dos principais, a qual se torna mais forte à medida que aumenta a idade de conclusão da educação básica.

Conforme atestam os dados do Inep/MEC, cerca de 60% dos concluintes do ensino médio, em 2004, o fizeram com idade de 20 anos ou mais. Nesse sentido, prosseguir nos estudos, para aqueles que se encontram nessa faixa etária, constitui desafio por vezes insuperável, sobretudo quando se torna necessário conciliar atividades laborais cotidianas com os estudos em cursos noturnos e pagos. Cabe lembrar que mais da metade dos concluintes do ensino médio freqüentava o ensino noturno e, provavelmente, essa opção esteja relacionada à necessidade de trabalhar no período diurno.

Em vista disso, as expectativas de ingresso na educação superior para os concluintes do ensino médio são bastante reduzidas. Estudo realizado pelo Inep/MEC, com os participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), revela que apenas 31% dos concluintes do ensino médio aspiravam ingressar na educação superior (Barreto, Schwartzman).²

As condições socioeconômicas da maioria dos que concluem o ensino médio, associadas à reduzida oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior, constituem fatores limitantes de suas expectativas de acesso à educação superior. A disputa dessas cobiçadas vagas públicas e gratuitas também mostra-se bastante desigual entre os estudantes que freqüentam o ensino médio privado e mesmo o público diurno, e aqueles matriculados no ensino público noturno.

Estudo do Inep,³ realizado a partir dos dados do Saeb 2003, identificou que 76% dos estudantes que tiveram desempenho “muito crítico” nesse exame provinham do ensino noturno, sendo que 96% destes eram oriundos de escolas públicas. Em contrapartida, 76% dos estudantes que tiveram desempenho adequado estudavam em escolas privadas e 89% freqüentavam aulas no período diurno.

Apesar de serem reduzidas as possibilidades de acesso à educação superior a estudantes pertencentes aos estratos inferiores de renda, sua participação no total de matrículas das instituições públicas é maior que nas privadas. De acordo com dados da Pnad 2004, a freqüência de estudantes com renda domiciliar *per capita* de até um salário mínimo em instituições públicas equivalia a 15,3% do total de matricula-

2. BARRETO, Francisco C.; SCHWARTZMAN, Jacques. *Ensino superior no Brasil: crescimento e alternativas*. Belo Horizonte: UFMG. Mimeo.

3. *Qualidade da educação – uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 3ª série do ensino médio*. Brasília: Inep, 2004.

dos, enquanto nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas esse índice era de apenas 7,1%. Em sentido oposto, os que auferiam renda *per capita* de dez salários mínimos ou mais correspondiam a 3,6% do total de estudantes matriculados nas redes públicas, contra 5,2% nas privadas.

Assim como ocorre em relação à variável renda, as oportunidades de acesso à educação superior para a população negra são maiores no âmbito das instituições públicas. A presença de estudantes afrodescendentes nas instituições de ensino superior públicas correspondia, naquele mesmo ano, ao dobro da registrada nas instituições privadas. A menor incidência de negros na rede privada contribuiu para que sua frequência à educação superior correspondesse, em 2004, a apenas 30% da observada entre os estudantes brancos. Apesar de ainda ser bastante desigual, essa situação reflete um avanço em relação a 1995, quando então a proporção situava-se em 21%.

O crescimento desenfreado do setor privado, ao longo da segunda metade dos anos de 1990, foi estimulado pela facilitação nos processos de autorização de funcionamento de cursos e credenciamento de instituições, com vistas a atender a uma demanda crescente por vagas. A consequência natural dessa conjugação de fatores foi a perda de controle sobre a qualidade dos cursos ofertados. De um lado, o poder público limitou-se a atestar formalmente o cumprimento dos requisitos para o funcionamento das inúmeras instituições criadas em curto período de tempo. Pelo lado da demanda, interessava ter acesso a uma espécie de passaporte para uma vida melhor e, em muitos casos, a custos mais baixos que o do próprio ensino médio.

Esses caminhos “mais fáceis”, trilhados pelo poder público e pelos demandantes, mostraram-se não adequados para que a educação superior possa cumprir sua principal missão, que é a de contribuir para o desenvolvimento societário. Nesse sentido, definir e, sobretudo, fazer cumprir requisitos para a criação de instituições e cursos, assim como avaliar o desempenho destes, constituem iniciativas imprescindíveis quando se almeja, de fato, melhorar a qualidade da formação educacional prestada por essa rede de instituições.

Por sua vez, a pós-graduação brasileira vem sendo reconhecida como o segmento da educação superior de maior excelência. É possível que esse *status* tenha sido conquistado pelo fato de sua expansão ter sido mais criteriosa e monitorada pelo poder público. Além disso, o cumprimento dos requisitos para a criação de programas de pós-graduação *stricto sensu* pressupõe vultosos investimentos por parte das instituições de ensino e, conseqüentemente, maior risco quanto ao retorno financeiro.

Em virtude dos critérios rigorosos adotados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), vinculada ao MEC e responsável pela avaliação dos programas de pós-graduação, e dos altos custos de implantação de programas de mestrado e doutorado, esse nível de formação continua a ser ofertado predominantemente pelas redes públicas de ensino superior (federal e estadual).

Conforme mostram os dados da Capes/MEC, em 1995, o conjunto das instituições privadas respondia por 12,7% das matrículas em cursos de mestrado e de 9,4% das de doutorado. Em 2004, essa participação havia sido substancialmente ampliada no caso dos mestrados (23,2%), mas mantinha-se praticamente inalterada no que concerne aos cursos de doutorado (9,9%). Esses dados evidenciam que a expansão desse nível do ensino superior não segue a tendência verificada no âmbito da graduação, em que

predomina a oferta pelo setor privado, provavelmente em decorrência de requisitos de natureza estrutural (corpo docente titulado, linhas de pesquisas instituídas, laboratórios etc.), sem os quais os novos cursos têm poucas chances de reconhecimento pelas instâncias superiores competentes.

3 Quadro institucional – estrutura de responsabilidades e competências para oferta de educação

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela Emenda Constitucional (EC) 14/1996⁴ e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente o direito ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

A Constituição Federal (CF) de 1988 afirma que a educação é um direito social, sendo a família e o Estado responsáveis pelo seu provimento. Visando a garantir o cumprimento desse mandamento e com isso garantir o pleno gozo do direito ao cidadão, assegurou a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e as fontes de financiamento que gerariam os recursos que o Estado disporia para financiar os seus gastos.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, vinculou explicitamente a educação ao “mundo do trabalho” e à prática social, estabelecendo também fontes de financiamento para os gastos educacionais. Ao tratar dos níveis e modalidades de educação e ensino, a LDB introduz o conceito de educação básica, que inclui a educação infantil, para as crianças de zero a seis anos de idade, o ensino fundamental obrigatório e o ensino médio, para o qual determina progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

A incorporação da educação infantil na educação básica, a partir da LDB, se deve ao reconhecimento de sua relevância para plena formação dos indivíduos, respondendo ao art. 227 da CF que afirma ser “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, (...) além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. No entanto, a frequência em creches (ou instituições equivalentes) e em pré-escolas não é obrigatória, e sim uma opção da família e direito da criança. Além disso, a LDB abre a possibilidade de ampliação do acesso ao ensino fundamental para as crianças de seis anos, idade que concentra grande parte da matrícula na educação infantil. Dez anos depois, a Lei nº 11.274/2006 estendeu a duração do ensino fundamental de oito para nove, incluindo nele a criança de seis anos de idade. Os sistemas de ensino terão o prazo de cinco anos para implementar a lei.

A nova LDB inaugura uma série de inovações no ensino fundamental, com destaque para a necessidade de a União estabelecer um padrão básico de oportunidades educacionais, com o correspondente gasto mínimo por aluno. Além disso, instituiu um mínimo de 200 dias letivos (800 horas-aula) e a progressiva ampliação da carga horária para tempo

4. Emenda Constitucional que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

integral. Os profissionais da educação são tratados com destaque pela nova legislação, que explicita diretrizes para sua formação e valorização; entre essas, prevê a criação de institutos superiores de educação para a formação de profissionais da educação básica.

Além disso, visando à qualidade da educação, a LDB, em seu capítulo de recursos financeiros, determinou aos entes federados o estabelecimento de padrões mínimos para o ensino fundamental, baseados no cálculo do custo mínimo anual por aluno. Fixou, ainda, como responsabilidade da União, efetuar os cálculos para definição daquele valor mínimo, levando-se em consideração variações regionais e as diversas modalidades de ensino. No que diz respeito à distribuição dos recursos públicos, a legislação determina o ensino fundamental como prioridade nacional para sua aplicação.

Em relação à repartição de competências responsabilidades das esferas de governo, resumida no quadro 1, a legislação estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. Assim, compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além do exercício das funções supletiva e redistributiva, nos demais níveis de ensino, por meio de transferências de recursos aos estados, ao DF e aos municípios.

Quanto aos estados, definia a Constituição Federal de 1988 que eles atuariam prioritariamente no ensino fundamental e médio. A LDB é mais específica e lhes atribui ofertar o ensino médio e, em colaboração com os municípios, assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB ratifica essas responsabilidades, explicitando toda a educação infantil, e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência.

Assim sendo, no atual estágio do federalismo brasileiro, no que concerne à educação, a CF de 1988, ao dispor em seu artigo 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração, referendou uma estrutura federativa fundamentada na cooperação e solidariedade. A LDB, por seu lado, especifica as competências e responsabilidades das esferas subnacionais para com os níveis de ensino, reafirmando a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas, sem infringir o princípio de autonomia.

Em relação ao provimento da educação, ficou estabelecido, no item IV do art. 206 da CF, que o ensino público em estabelecimentos oficiais deve ser gratuito. Por outro lado, abriu-se exceção para as instituições educacionais estaduais ou municipais que não fossem total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, permitindo a destinação de verbas públicas para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, possibilidade essa prevista no art. 213. Nessa mesma linha, a LDB também faculta o repasse de recursos públicos para entidades daquela natureza, desde que se cumpram pré-requisitos previstos na CF. Entretanto, também introduziu algumas alterações ao exigir controles sobre a aplicação dos recursos mediante prestação de contas ao poder público dos recursos recebidos.

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, assegura a subvinculação dos recursos estabelecidos na Constituição para a área educacional, destinando 60% deles ao ensino obrigatório, por meio da criação do Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, o qual será objeto de análise neste volume.

Arcabouço jurídico – competências das três esferas de governo na educação

| Esfera | Competências |
|------------|---|
| União | <ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal de 1988 – “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Constituição Federal 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art. 211., § 1º). • LDB (Lei de Diretrizes e Bases) – A União incumbir-se-á de: <ul style="list-style-type: none"> I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios; III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; (Lei nº 9.394, de 1996, Tít. III, Art.9). • LDB - “O Sistema Federal de ensino compreende: <ul style="list-style-type: none"> I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação.” (Lei nº 9.394, de 1996, Tít. IV, Art. 16). • LDB - “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (Lei nº 9.394, de 1996; Tít. V, Cap. IV, Art. 55). • A União, de acordo com o § 3º da EC 14/96, complementarará os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. |
| Estados | <ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal de 1988 - “Os Estados e DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (Constituição Federal 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art.211., §3º). • LDB – “Os Estados incumbir-se-ão de: <ul style="list-style-type: none"> II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio” (Tít. IV, Art. 10). • LDB - “Os sistemas de ensino dos Estados e do DF compreendem: <ul style="list-style-type: none"> I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo DF; II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente” (Tít. IV, Art. 17). • A forma de distribuição do Fundef entre os estados e seus municípios será proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino (Lei nº 9.424/96, Art. 2º). |
| Municípios | <ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal de 1988 - “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art. 211, §2º). • Constituição Federal de 1988 – Compete ao Município - “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (Art. 30, VI, Cap. IV). • LDB – “Os municípios incumbir-se-ão de: <ul style="list-style-type: none"> I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (Tít. IV, Art. 11). • LDB - “Os sistemas municipais de ensino compreendem : <ul style="list-style-type: none"> I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação” (Tít. IV, Art. 18). |

Fonte: Disoc/Ipea, 2000.

Assim como na CF, a LDB assegura a possibilidade de o provimento e a produção da educação serem realizados pela iniciativa privada, atendidas algumas condições normativas e de qualidade. A abertura do ensino ao setor privado permite que se constituam instituições particulares criadas e mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, possibilitando a continuidade e o surgimento de instituições confessionais que atendam a orientações ideológicas específicas, assim como a manutenção e criação de instituições filantrópicas. Cabe às famílias, cujas crianças se dirijam a essas instituições, grande parte do ônus pela manutenção e o provimento desse serviço, mediante pagamento de mensalidades.

É atribuída à União, pela LDB, a incumbência de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (art. 9º, VI). Assim, concomitante ao processo de descentralização, o MEC desenvolveu na década de 1990 o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), um exame nacional para concluintes do ensino médio (Enem) e sistema de avaliação do desempenho dos alunos do ensino superior, alterado em 2003.

A LDB instituiu na estrutura educacional o Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. Funções similares são exercidas no âmbito dos sistemas de ensino pelos conselhos estaduais e municipais, que também são instituídos por leis próprias. A Lei nº 9.424/1996, do Fundef, determina a criação, no âmbito da União, dos estados e municípios, de conselhos para acompanhamento e controle social sobre a repartição de recursos do Fundef, do qual participam representações de professores e de pais de alunos, além dos respectivos poderes executivos.

Observa-se que a Constituição Federal e a LDB reconhecem a autonomia do município como unidade federada, atribuindo-lhes responsabilidades de monta na área educacional. O outro lado da questão da descentralização é assegurar que prefeitos, secretários de educação e demais dirigentes locais estejam preparados para gerir com eficiência e eficácia o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos. A indução da municipalização do ensino fundamental, sem controle social efetivo e a devida colaboração e assistência da instância estadual e federal, em alguns casos pode trazer sérios impactos nos resultados educacionais. Parte dos recursos subvinculados pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, objetivo principal da criação do Fundef.

Outro marco de grande importância para balizamento das ações e programas educacionais foi a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado tomando como eixos norteadores a CF de 1988, a LDB, a Emenda Constitucional (EC) 14/1996 e demais políticas do setor. O PNE foi aprovado pela Lei nº 10.172, de janeiro de 2001. Os objetivos do Plano são os seguintes: *i*) elevação global do nível de escolaridade da população; *ii*) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; *iii*) redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e *iv*) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE propõe metas importantes para mudar o quadro educacional brasileiro, tais como erradicar o analfabetismo do país, colocar metade das crianças de zero a três anos em creches e todas de quatro a seis anos nas escolas. Para cumprir essas metas em dez anos, prevê a necessidade de garantir recursos, além da necessidade de: *i*) elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio; *ii*) integrar recursos do poder público destinados à política social, em ações conjuntas da União, estados e municípios, para garantir renda mínima associada a ações socioeducativas para famílias com carência econômica comprovada; *iii*) ampliar as oportunidades de acesso à educação profissional,

diversificando a oferta e adequando-a à demanda do mercado de trabalho; *iv*) generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive por meio de consórcios entre municípios; *v*) criar, dentro de um ano, a categoria oficial escola indígena para assegurar a especificidade de um modelo de educação intercultural e bilíngüe, e universalizar, em dez anos, a oferta de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental; *vi*) promover a revisão dos cursos de formação inicial para professores e implementar programas de formação em serviço para eliminar a presença de professores leigos nos sistemas de ensino; *vii*) garantir a disseminação das novas tecnologias educacionais nas escolas públicas; e *viii*) promover a participação da comunidade na gestão escolar.

No entanto, o Plano foi sancionado com vetos em alguns artigos. O principal deles é o que se refere aos gastos públicos que, de acordo com o texto original, deveriam elevar-se de 5% para 7% do Produto Interno Bruto (PIB). Os argumentos que respaldaram esse veto presidencial foram o de que tal medida entrava em choque com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o fato de não terem sido explicitadas as fontes de recursos para o cumprimento dessa meta orçamentária. Com o veto governamental, o PNE pode ter sido reduzido a uma mera carta de intenções.

Quanto à situação de responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira observa-se, no quadro 2 que no que diz respeito a divisão de fontes de recursos e responsabilidades de gastos a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de seus recursos os estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Por sua vez, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera.

A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos sendo proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nesta área. Desde 1983, garantiu-se por meio de Lei a destinação mínima de recursos financeiros, pelos poderes públicos, à educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios).⁵ Com a Constituição

5. No fim do ano de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a EC 24/1983, mais conhecida como Emenda Calmon. Essa Emenda se caracterizou pela volta da vinculação de recursos para a educação, que tinha sido abandonada há cerca de duas décadas. Ou seja, trouxe mais uma vez à superfície a polêmica reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas, que sempre esteve presente nos nossos dispositivos jurídicos/institucionais desde a CF de 1934. Uma das grandes justificativas para este retorno residia no fato de que após a suspensão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos percentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 1970.

Federal de 1988, ampliaram-se os percentuais dos recursos públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos estados e municípios).

Passados quase dez anos, a LDB continuou a dar destaque à vinculação de recursos à educação e, mais que isso, encarregou-se de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, reconheceu a possibilidade de os entes subnacionais ampliarem o índice mínimo fixado constitucionalmente, em conformidade com suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Outra questão importante, que foi ponto permanente de discussão na vinculação, foi a garantia que a CF e – posteriormente – a LDB deram para que recursos da vinculação pudessem ser dirigidos para o setor privado. Apesar disso, ambas estabeleceram restrições na destinação de recursos públicos àquele setor.

QUADRO 2

Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo

| União | Estados | Municípios |
|--|--|--|
| 1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Ordinários do Tesouro Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE | 1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE Subvinculação do Fundef | 1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE Subvinculação do Fundef |
| 2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS Salário-Educação/quota Federal (1/3) Contribuição sobre o lucro líquido Contribuição para a seguridade social Receitas brutas de prognósticos | 2. TRANSFERÊNCIAS Salário-Educação/quota Federal Orçamentários da União Aplicação do Salário-Educação/quota Federal e outras fontes do FNDE | 2. TRANSFERÊNCIAS Salário-Educação/quota Estadual Salário-Educação/quota Federal Salário-Educação/quota municipal Orçamentários do Estado Orçamentários da União Aplicação do Salário-Educação/quota Federal e outras fontes do FNDE |
| 3. MISTO Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza | 3. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL Salário-Educação/quota Estadual (2/3) | 3. OUTROS Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos |
| 4. OUTROS Operações de Crédito Renda líquida da loteria federal Renda de órgãos autônomos Aplicação do Salário-Educação/quota Federal e outras fontes do FNDE Diretamente arrecadados Diversos | 4. OUTROS Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos | 3. OUTROS Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos |

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Além de ter como estratégia a priorização do ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC como coordenador das políticas nacionais, em 1998, por sugestão do MEC, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef),⁶ que tem como objetivos imediatos garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério. Esse Fundo reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal (DF) e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do

6. O MEC não trabalha propriamente na montagem de um sistema nacional de educação; aposta na idéia de utilizar a política de Fundos, com expressão estadual, como saída para dinamizar o financiamento da educação. Alega que a estratégia de um arranjo de fontes de recursos específicas é uma forma de melhorar o processo de gestão, pois se definem de forma clara as responsabilidades e as prioridades das unidades federadas, condições estas relevantes para a ampliação do acesso, melhoria da qualidade e o aumento da eficiência sistêmica. No entanto, essa questão suscita divergências, pois alguns entendem que tais fundos encobririam, na verdade, o não-cumprimento da vinculação constitucional para a educação. Estes consideram, portanto, que sua existência é descabida e que a fiscalização deve se dar sobre todos os recursos financeiros da educação.

ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% daqueles recursos (ou 15 pontos percentuais) no ensino fundamental.⁷

A Emenda de criação do Fundef determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente nas Regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal previu como papel da União a responsabilidade pela complementaridade de recursos ao Fundef, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Reconhece, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Além dos recursos de impostos, outra parcela razoável do financiamento da educação provém das contribuições sociais, tanto das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social, como, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para a educação, conhecida como salário-educação. O salário-educação, previsto no artigo 212 da CF,⁸ é uma fonte de recursos destinada explícita e exclusivamente ao ensino fundamental da rede pública, com base na alíquota de 2,5% incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A distribuição dos recursos do salário-educação é automática e estabelecida no aparato institucional.

Inicialmente, o repasse de recursos do salário-educação para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, uma parcela igual a $\frac{2}{3}$ constituía a quota estadual e outra igual a $\frac{1}{3}$ constituía a quota federal, destinada ao FNDE para ser gasta em programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, a fim de propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e DF e regiões brasileiras. No entanto, em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766, em seu art. 2º fez alterações na forma de distribuição dos recursos para beneficiar os municípios, tornando automático o repasse de recursos aos municípios de uma parte da quota estadual.⁹

Vale ressaltar que em 2004 foram introduzidas algumas mudanças no salário-educação,¹⁰ entre elas: desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, que passou a ser destinado a financiamentos de programas geridos pelo FNDE, ficando o restante para as cotas federal $\frac{1}{3}$ e estadual e municipal $\frac{2}{3}$; e repasse da cota municipal diretamente pelo FNDE às prefeituras com base no critério da proporcionalidade do número de alunos

7. O Fundef introduz, assim, uma forma inovadora de repartição dos recursos para educação, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula –, e por fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério. Além disso, a LDB, em seu art. 74, afirma ser dever da União calcular o custo mínimo por aluno/ano considerando as variações regionais e as diversas modalidades educacionais.

8. E regulamentado pelas Leis nº 9.424/1996, 9.766/1998 e 10.832/2003 e pelos Decretos nº 3.142/1999 e 4.943/2003.

9. O artigo 2º da Lei nº 9.766/1998, diz que “A quota estadual do Salário-Educação, de que trata o art. 15 § 1º, inciso II, da Lei nº 9.424, de 1996, será redistribuída entre o Estado e os respectivos Municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos cinquenta por cento será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto”.

10. Leis nº 10.832/2003 e nº 10.707/2003 e dos Decretos nº 4.950/2004 e nº 4.943/2003.

matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, cujos valores eram repassados primeiramente para as Secretarias Estaduais de Educação.

4 Movimento da política educacional

Nesta seção, pretende-se apresentar um conjunto básico de informações relativas aos principais programas/ações do MEC, agrupados de acordo com os níveis e modalidades, que é a clássica forma de articulação das políticas de educação: *i*) programas de alfabetização de jovens e adultos; *ii*) programas voltados para a educação infantil; *iii*) programas de ensino fundamental; *iv*) programas de ensino médio; *v*) programas de educação profissional; e *vi*) programas para o ensino superior.

4.1 Educação de jovens e adultos

Tão antigas como o problema do analfabetismo foram as tentativas de erradicá-lo, e o Ministério da Educação tradicionalmente desempenhou seu papel na coordenação nacional e na indução de políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos. No início da década de 1990, no entanto, com a extinção da Fundação Educar, a responsabilidade da política federal de educação de jovens e adultos ficou delegada a uma Coordenação da Secretaria de Educação Fundamental do MEC, cujo *status* não correspondia ao existente na estrutura anterior. De fato, as iniciativas nessa área passaram durante a gestão FHC, a ser coordenadas por outras instâncias de governo: o Conselho da Comunidade Solidária, no caso do Programa de Alfabetização Solidária, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a ação Alfabetização de Jovens e Adultos nas Áreas de Reforma Agrária. Essa atuação federal caracterizou-se por intervenções destinadas a atender prioritariamente as regiões menos desenvolvidas, que historicamente apresentavam as maiores taxas de analfabetismo do país.

Vale também destacar o surgimento, a partir de 1996, de um número crescente de fóruns estaduais e regionais de Educação de Jovens e Adultos (EJA), cuja mobilização pressionou por mudanças na atuação do MEC que, por sua vez, responde, em 2001, com a criação do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos – Recomeço. Desde então, houve ampliação de recursos (chega a cerca de R\$ 300 milhões, enquanto em anos anteriores a média era de R\$ 40 milhões) e reforço do papel suplementar da União na expansão da oferta de vagas nas redes públicas de ensino estaduais e municipais. Buscava-se, assim, contribuir para o enfrentamento do analfabetismo e da baixa escolaridade em bolsões de pobreza do país, onde se concentra a maior parte da população de jovens e adultos que não completou o ensino fundamental. O Programa Recomeço foi, contudo, criticado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), por se entender que o governo federal estaria com isso driblando a pressão existente pela inclusão de jovens e adultos no Fundef ao instituir uma espécie de “minifundef” para este público-alvo, com um valor *per capita* menor e destinado a apenas uma parte dos municípios brasileiros.

No início da gestão Lula, em 2003 foi criado o Programa Brasil Alfabetizado, que foi inscrito como prioridade na política educacional do governo federal, apesar dos baixos recursos que foram manejados. Tendo em vista sua abrangência, pode ser considerado um marco para a retomada das políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos no âmbito do Ministério da Educação. Concebido como uma campanha plural, o Programa acolheu, de início, as iniciativas já em andamento e uma diversidade de metodologias de alfabetização. Em 2004, mudanças foram introduzidas em sua implementação visando

à aperfeiçoá-lo, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento de critérios para os repasses de recursos e à definição de alguns parâmetros norteadores do processo de alfabetização. Com os novos critérios, tornam-se beneficiários das ações de alfabetização do Programa os municípios que apresentarem taxas de analfabetismo igual ou superior a 20% na população de 15 anos ou mais, além de municípios das regiões metropolitanas com número absoluto de população analfabeta superior a 30 mil habitantes. Serão também privilegiadas as ações de alfabetização que atendam segmentos sociais específicos como populações indígenas, do campo, remanescentes de quilombos e pessoas com necessidades educativas especiais. Para agilizar o processo de transferência dos recursos federais, substituiu-se o sistema de convênios pelo de repasse automático.

Apesar das alterações introduzidas no Programa, observa-se que este ainda padece de problemas em seus mecanismos de mobilização e estímulo aos jovens e adultos analfabetos, uma vez que apenas 3,9% dos jovens de 15 a 24 anos analfabetos freqüentavam os cursos, sendo que o número de analfabetos de 25 anos ou mais era proporcionalmente menor (2,6% do total). Além disso, vinham sendo observados elevados índices de evasão (50%) que, por si só, comprometem a efetividade do programa.

É importante destacar que a preocupação em propiciar a continuidade na escolaridade dos recém alfabetizados levou ao estabelecimento de uma articulação entre as ações de alfabetização e as de ensino fundamental na modalidade de EJA. Estima-se que 70% dos egressos do Brasil Alfabetizado tenham prosseguido nos estudos na modalidade de EJA, o que atende às recomendações de estudos que mostram que os alunos que passaram por cursos de alfabetização em massa, e que não são imediatamente encaminhados ao ensino fundamental, tendem a retornar, no curto prazo, à condição de analfabeto.

Contudo, a persistência de um contingente elevado de analfabetos absolutos (mais de 14 milhões de pessoas), em alguma medida devida à geração continuada de jovens analfabetos, mostra as atuais dificuldades para atrair e alfabetizar esse segmento populacional.

4.2 Educação infantil

O atendimento das crianças de até seis anos de idade em creches e pré-escolas foi reconhecido como dever do Estado no campo da educação na Constituição de 1988. Até então o atendimento educacional nas redes públicas incluía crianças com idade mais próxima daquela do ensino fundamental, ou seja, quatro a seis anos.

A ação do governo federal na gestão de Itamar Franco orientou-se pela coordenação, envolvendo instâncias estaduais e municipais, representações de entidades, pesquisadores e professores – de uma concepção de educação infantil que de fato incluísse toda a faixa etária de zero a seis anos, bem como à definição de uma política nacional para a área. Vivia-se, então, um momento de grande mobilização em torno da Conferência Nacional de Educação para Todos e do Plano Decenal de Educação, nos quais se incluía a educação infantil. Seminários e publicações sobre essa nova etapa educacional marcaram o período. Quanto ao apoio financeiro federal à oferta de educação infantil, o MEC repassava a municípios, estados e entidades não-governamentais, recursos para aquisição de material didático e formação de professores para o atendimento pré-escolar. Esses recursos, de pequena monta, eram em grande parte oriundos da aplicação financeira do salário-educação. O maior volume de recursos federais encontrava-se na área de assistência social, na Legião Brasileira de Assistência (LBA), que os repassava às creches conveniadas, as quais atendiam crianças de até seis anos de idade de famílias carentes.

No entanto, até o início da gestão FHC, momento em que ainda não havia sido aprovada a nova LDB, a educação infantil se encontrava em situação de fragilidade jurídico-legal e institucional. Em seu primeiro mandato, deu-se continuidade às ações de elaboração de diretrizes para a área. A aprovação da LDB, em dezembro de 1996, representou um avanço, na medida em que a educação infantil é incluída como primeira etapa da educação básica. O MEC liderou, então, nos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, a elaboração de subsídios para a regulamentação da área pelos sistemas de ensino e para o funcionamento das instituições de educação infantil. Com os mesmos objetivos dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino fundamental, o Ministério publicou o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), em 1998. No que tange aos recursos financeiros repassados pelo MEC, mais especificamente para a educação pré-escolar, o FNDE passou a destiná-los aos municípios abrangidos pelo Programa Comunidade Solidária, para a construção de pequenas escolas e ampliação das já existentes, o aparelhamento das unidades e a capacitação de professores em municípios considerados carentes.

A segunda gestão de FHC foi marcada pela divulgação do RCNEI e pelo programa Parâmetros em Ação, destinado à formação dos professores em exercício da educação infantil. O apoio financeiro foi destinado aos municípios com IDH inferior a 0,500, para aquisição de material didático pedagógico para os alunos de pré-escola e a formação continuada de professores e implementação do RCNEI. As creches, destinadas às crianças de zero a três anos, continuaram a não ser contempladas nesse apoio do Ministério. Com isso, os recursos federais para o atendimento em creches/pré-escolas, destinados às crianças de famílias de baixa renda, mantiveram-se sob a gestão da área de assistência social. Enquanto isso os recursos do MEC destinados a esse nível de ensino foram durante todo o período muito baixos, representando não mais que 1% dos recursos do ministério.

Na gestão de Lula, os programas da educação foram reestruturados segundo o princípio da transversalidade, incluindo a educação infantil naqueles destinados à educação básica. A partir de 2004, o MEC iniciou debates em todas as regiões do país sobre uma política nacional de educação infantil e sobre parâmetros de qualidade para o atendimento nas instituições que a ofertam, o que resultou em diretrizes publicadas em 2005. Uma necessidade há muito levantada referia-se à formação de profissionais que atuavam com as crianças – especialmente nas creches, mas também nas pré-escolas –, e que não possuíam a formação adequada (ensino médio na modalidade normal). Assim, criou-se o ProInfantil, destinado a esses professores não habilitados. O programa tem caráter semipresencial e é realizado em parceria com secretarias estaduais e municipais de educação, numa estratégia similar à do Proformação.

No entanto, o grande impasse na área da educação infantil continuava a ser a ausência de definição específica de recursos financeiros para fazer frente à demanda pelo atendimento. Com a implementação do Fundef, muitos municípios apresentavam sérias dificuldades para responder à atribuição de ofertar a educação infantil. Dessa forma, a criação do Fundeb, incluindo essa etapa educacional pode ser uma resposta adequada às necessidades. Por outro lado, os recursos federais de maior monta destinados a instituições de educação infantil permanecem na área da assistência social, embora na gestão do governo Lula tenha sido tomada a iniciativa de constituir grupo de trabalho interministerial, para propor as estratégias necessárias para transferir essa atuação para o âmbito do MEC. Apesar disso, os recursos do MEC

destinados à educação infantil continuaram a ser de pequena monta na gestão Lula, o equivalente a 0,3% dos gastos do ministério.

Finalmente, cabe destacar a ampliação do Programa da Merenda Escolar às creches, a partir de 2004, com um valor de R\$ 0,18 por aluno-dia e por 250 dias ao ano. A partir de 2006 esse valor passou a ser de R\$ 0,44.

4.3 Ensino fundamental

A prioridade concedida ao ensino obrigatório especialmente no primeiro mandato do governo FHC é evidenciada nas seguintes diretrizes que balizaram a ação federal no campo da educação: *i)* criação de fundo que subvinculava recursos constitucionalmente assegurados para a educação ao ensino fundamental; *ii)* manutenção da universalização dos principais programas/ações de assistência ao estudante do ensino fundamental; *iii)* incremento à descentralização, iniciada no governo de Itamar Franco, da gestão de grande parte dos programas pela transferência de recursos aos governos subnacionais e às próprias unidades escolares; *iv)* focalização regional como critério para a alocação de recursos federais; *v)* incentivos financeiros e assistência técnica a estratégias de correção do fluxo escolar; acresce-se a essas, a iniciativa do segundo mandato; e *vi)* focalização socioeconômica, mediante a ampliação de recursos para garantia de renda mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola”, a partir de 2001.

A instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, por meio de Emenda Constitucional, visava à reestruturação dos mecanismos de financiamento e gestão da educação. Implementado a partir de 1998, o Fundef foi um elemento a mais para cumprimento do objetivo principal de universalização do ensino fundamental. Entretanto, os valores mínimos nacionais, fixados ano a ano, foram objeto de sucessivas críticas e considerados insuficientes para a oferta adequada, sobretudo para aqueles alunos oriundos de estados com maiores necessidades de complementação de recursos da União. Resistências também foram observadas entre as instâncias subnacionais, na medida em que alterou a distribuição dos recursos entre os governos estaduais e os de seus respectivos municípios. Além disso, como o Fundef abrange somente o ensino fundamental, acarretou para alguns estados e municípios dificuldades para ampliar o atendimento a outros níveis e modalidades de ensino.

Atores sociais envolvidos com a área da educação apontaram que a União contribuiu cada vez menos na composição dos recursos do Fundef. Se, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% do montante de recursos desse Fundo, em 2002, esse índice havia sido reduzido a 2,3%. Essa redução foi atribuída ao baixo ajustamento do gasto mínimo *per capita* que, desde sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a própria legislação de regulamentação do Fundo, como também não acompanhou o crescimento da arrecadação de estados e municípios. A redução relativa da participação da União na composição do Fundef configurou, para esses atores, uma forma de desobrigar o Ministério de suas responsabilidades para com o ensino fundamental.

Na assistência ao estudante, observa-se no governo FHC a intensificação da descentralização na gestão de programas. Um dos exemplos mais significativos refere-se aos avanços na reestruturação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e, embora em menor escala, daqueles relativos à descentralização, sobretudo dos processos decisórios, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Também assume relevância a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), posteriormente renomeado de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que introduz uma sistemática de repasse direto de recursos financeiros às unidades escolares, para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa dessas.

Quanto ao padrão de alocação de recursos, criaram-se critérios mais objetivos e de alguma forma redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas passam a ser condicionados à dimensão do alunado atendido por elas (de acordo com o censo escolar do ano anterior) e à região geográfica em que se inserem. Nesse caso, as escolas das Regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte passam a receber um valor maior que aquele transferido às escolas das Regiões Sudeste e Sul. Tentava-se com isso alterar a prática clientelista e de “balcão de negócios” que, até então, pautava a distribuição de recursos, principalmente da quota-parte federal do salário-educação. A focalização regional constituiu outra diretriz norteadora da política educacional do Governo FHC. Uma das principais ações nesse sentido foi a instituição do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), uma ampliação do antigo Projeto Nordeste, abrangendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Outra linha de ação do MEC no governo FHC refere-se à introdução de inovações tecnológicas, visando à melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, como o TV-Escola, o Programa de Apoio Tecnológico e o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo). Houve, ainda, medidas voltadas à melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, como aquela que altera os processos de seleção, produção e distribuição do livro didático.

No período que correspondeu à segunda gestão do governo FHC, são mantidas as ações que priorizavam o acesso e a permanência de alunos no ensino fundamental. No entanto, o grande destaque é a ampliação significativa de recursos destinados à participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima, com a criação do “Bolsa-Escola”, em 2001, destinado a alunos do ensino fundamental, que passa a contar com o financiamento do Fundo de Combate à Pobreza. Com o objetivo de assegurar a permanência de crianças de menor renda no ensino fundamental, mediante a redução das taxas de evasão escolar e repetência, instituiu-se o repasse às famílias, no valor de R\$ 15,00 por criança de seis a 14 anos matriculada no ensino fundamental, no limite de três crianças por família.

O Programa apresentou problemas no início de sua implementação, especialmente nos estados e municípios que já adotavam algum programa similar. Resistências de prefeitos à implantação do Programa também ocorreram em razão do fato de que o mesmo não oferecia incentivo financeiro direto aos municípios e nem dava margem a que os recursos fossem por eles administrados. O baixo valor do benefício também foi questionado por estudiosos (inclusive relatório do Bird, de 2001) na medida em que se fosse inferior à renda que a criança poderia gerar por intermédio do trabalho, corria-se o risco de a família abandonar o Programa.

Na gestão Lula, observa-se que, apesar da continuidade de alguns programas, ocorreram mudanças no âmbito de algumas ações e programas do governo anterior. Foi o caso das ações de apoio à alimentação escolar, distribuição de livros, material pedagógico e assistência médica e odontológica. Ainda no primeiro ano, por meio do programa Biblioteca da Escola, buscou dotar as escolas públicas do ensino fundamental de um acervo básico de obras de referência, com o objetivo de incentivar a leitura entre os alunos. No intuito de contemplar os docentes, foi lançado, no fim daquele ano, o programa Biblioteca do Professor, para atender mais de 700 mil professores do ensino público, com atuação nas classes de alfabetização e no primeiro ciclo do ensino fundamental. Destacam-se, na área de assistência ao estudante, o aumento do valor por aluno da merenda escolar e as alterações no programa de transporte escolar. No primeiro, os valores por aluno, por dia letivo, passaram em 2004 de R\$ 0,13 no caso das escolas públicas e de R\$ 0,06

no das escolas filantrópicas para R\$ 0,15 para ambas; em 2006 esse valor foi aumentado para R\$ 0,22. Além disso, foi criado em 2004, o PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) destinado aos alunos do ensino fundamental público, residentes exclusivamente em áreas rurais, repassando automaticamente aos Estados e Municípios recursos para custeio, manutenção de veículos e contratação de serviços de transporte escolar.

A formação de professores tem constituído prioridade no governo Lula, que reconhece neste recurso o grande problema a ser enfrentado para melhorar a qualidade da educação. Os números do Censo Escolar de 2004 mostram que ainda há cerca de 17% das 835 mil funções docentes das últimas séries do ensino fundamental (5^a a 8^a) e 8% das quase 500 mil funções docentes do ensino médio que são ocupadas por professores que não possuem escolaridade de nível superior, requisito obrigatório para o magistério dessas etapas. Para tanto, além da continuidade dos programas iniciados no governo anterior, como o Pro-formação, e a ampliação das ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação a Distância, o MEC instituiu a Rede Nacional de Formação Continuada da Educação Básica, que é constituída por centros criados nas universidades. Com financiamento do MEC. Esses centros elaboram cursos de formação continuada de professores e gestores, os quais são oferecidos aos sistemas de ensino. Também foram criados outros programas para formação de professores do ensino fundamental, sob gestão do MEC, em parceria com os sistemas estaduais e municipais. Além disso, o ministério tem destacado a necessidade da capacitação de gestores e conselheiros municipais de educação. Para isso tem implementado uma série de programas e ações, que contam com a parceria da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Unhme) e com a Undime.

No âmbito da avaliação educacional, destaca-se a realização, em 2005, da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também denominada Prova Brasil. Consistiu na avaliação dos alunos de 4^a e 8^a séries de todas as escolas públicas urbanas. Cada uma dessas unidades escolares pôde, assim, conhecer o desempenho de seus alunos e tomar decisões a partir desse diagnóstico específico. A Anresc não substituiu os exames amostrais conduzidos a cada dois anos, e que agora passam a denominar Aneb (Avaliação Nacional da Educação Básica).

O Bolsa Escola, a partir de 2004, passou a integrar, junto com outras ações de transferência de renda, o programa Bolsa-Família, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A interface com o MEC diz respeito principalmente ao cumprimento da condicionalidade da frequência à escola. Visando a facilitar o acompanhamento do acesso à escola e da permanência dos alunos no respectivo sistema de ensino, o MEC, em colaboração com as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, iniciou em 2005 a implementação do Projeto Presença. Realizou-se o cadastramento de alunos, escolas e docentes da Educação Básica Nacional (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) das redes municipais, estaduais, federal e privada. A implementação do Sistema Nacional de Acompanhamento da Frequência Escolar (SAFE), para os alunos dos ensinos fundamental e médio da rede pública, exige que os sistemas de ensino formalizem sua adesão ao Projeto, comprometendo-se com seus objetivos e estratégias e compartilhando de seus benefícios e resultados.

Outra iniciativa da gestão Lula que implica reestruturação da educação obrigatória brasileira é a instituição do ensino fundamental com nove anos de duração (Lei nº 11.274/2006), incluindo nele a criança de seis anos de idade. Os sistemas de ensino terão o prazo de cinco anos para implementar a lei. O MEC vinha discutindo as ques-

tões legais e pedagógicas envolvidas nessa ampliação desde 2003 e apoiando os estados e municípios na introdução desse novo formato da educação compulsória. Em agosto de 2005, o Conselho Nacional de Educação, por intermédio da Câmara de Educação Básica, aprovou a Resolução nº 3, que define as normas nacionais para a ampliação. Os anos iniciais vão dos seis aos dez anos de idade, com duração de cinco anos; os anos finais, dos 11 aos 14, com duração de quatro anos.

O grande destaque da gestão Lula e que pode provocar impacto significativo em toda a educação básica é a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), objeto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC 415/05) em estágio avançado de tramitação no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, sua tramitação foi marcada por debates em torno de questões polêmicas, bem como foi acompanhada de importante mobilização da sociedade civil. Como resultado das várias negociações ocorridas nessa tramitação, a PEC aprovada na Câmara dos Deputados, durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional, introduziu importantes alterações ao projeto do Executivo. A inclusão das matrículas da creche no Fundo, tornando-o de fato abrangente a toda a educação básica, é uma dessas alterações. Um dos temas mais polêmicos desse debate foi o da participação da União no Fundeb. A reivindicação de que a complementação da União fosse maior que a prevista no projeto e determinada em termos percentuais, e não em valores nominais, foi em parte atendida, com pequena elevação dos valores nominais até o quarto ano de implementação do Fundo e a definição de que a complementação da União será de no mínimo 10% do total de recursos dos Fundos a partir do quinto ano de vigência.

Vários aspectos importantes foram remetidos para a legislação que regulamentará o Fundeb. É o caso, por exemplo, do piso salarial nacional do magistério e dos fatores de diferenciação entre os níveis e modalidades de ensino. A reivindicação de vários setores de que se leve em conta o custo-aluno-qualidade para cada nível/modalidade também foi encaminhada para definição posterior, tendo sido estabelecido que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios “ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, garantindo um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente”.

Encaminhada para apreciação no Senado, a PEC sofreu novas alterações e encontra-se na Câmara dos Deputados para exame. Para entrar em vigor, o novo Fundo deve ser imediatamente regulamentado. O MEC está revendo sua proposta inicial de regulamentação, adequando-a ao que foi aprovado no Congresso.

4.4 Ensino médio

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, reiterou as funções da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo por fundamento o regime de colaboração entre estas esferas federativas. Ao tratar dos níveis e das modalidades de educação e ensino, essa lei introduz o conceito de Educação Básica, que tem início na educação infantil, para as crianças de zero a seis anos de idade, passa pelo ensino fundamental obrigatório e, como etapa final, incorpora o ensino médio e estabelece sua progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

No que se refere, especificamente, ao ensino médio, a Lei propõe a reestruturação para esse nível de ensino, com vistas a atender às diferentes manifestações e solicitações, não satisfeitas com a educação média profissionalizante, proposta pela Lei nº 5.692/1971.

A aplicação da nova lei ao ensino médio resultou na separação entre o ensino profissionalizante e o propedêutico. O curso profissionalizante, de nível técnico, passa a ser complementar ao ensino acadêmico, deixando, assim, de existir a equivalência entre ambos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em janeiro de 2001, também se tornou importante referência legal da política educacional brasileira, na medida em que estabeleceu um conjunto de metas, afetas a todos os níveis e modalidades de ensino, a serem atingidas no prazo de uma década.

Pelo fato de o ensino médio não ter caráter obrigatório e por não ser de competência direta da União, esse nível do ensino ficou relegado a uma posição secundária no âmbito das ações do Ministério da Educação (MEC). O ensino médio vinha subsistindo ante a inexistência de recursos assegurados e instalações apropriadas, restando-lhe, em grande medida, a ocupação de espaços ociosos deixados pelo ensino fundamental diurno, a despeito da demanda crescente por esse nível de formação.

O MEC iniciou, na segunda metade da década de 1990, a implementação das mudanças sugeridas pela nova LDB, destacando-se as ações voltadas à melhoria e à expansão desse nível de ensino. Nesse sentido, foi adotada pelo MEC, nesse período, uma série de medidas preparatórias para empreender a reforma do ensino médio.

As Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, instituídas em 1998, reiteraram os princípios norteadores da LDB em favor de uma reforma no âmbito desse nível de ensino. Consoantes com essa nova concepção de ensino, foram definidos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que constituem um conjunto de orientações e recomendações para apoiar o trabalho dos professores na implementação do novo currículo.

Vencidos os obstáculos naturais à definição de Parâmetros comuns, em um contexto societário heterogêneo e profundamente desigual, o desafio passou a ser sua implementação, o que pressupunha não apenas sua assimilação, sobretudo pelos professores, mas também aportes adicionais de recursos.

A reforma do ensino médio foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e entrou em vigor em 1999. Seus objetivos fundamentais visavam a garantir o atendimento nos cursos médios a todos os alunos que tivessem concluído o ensino fundamental e aos jovens adultos que quisessem voltar a estudar, bem como a implementação de novas referências curriculares. Nesse mesmo ano, o MEC produziu e distribuiu documentos que detalhavam conteúdos e matérias do currículo, além de ter promovido cursos de formação de multiplicadores em todas as unidades federadas, que atingiram cerca de 13 mil escolas e 288 mil professores das redes públicas de ensino. Contudo, a implementação da Reforma esbarrou em dificuldades por parte dos sistemas e das escolas em processar a necessária ruptura do paradigma curricular anterior, baseado na memorização de conhecimentos. Incorporar uma prática pedagógica, orientada a estimular o desenvolvimento de habilidades e competências nos alunos, tem sido um dos grandes desafios para a efetiva implementação da reforma do ensino médio.

No intuito de ampliar a cobertura e melhorar a qualidade e a eficácia nesse nível de ensino, o governo federal formulou o Projeto Escola Jovem, de abrangência nacional, com execução inicial prevista para um período de seis anos e recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de contrapartidas da União e de governos estaduais que, juntos, somavam US\$ 500 milhões. Esse projeto tinha como metas: *i*) a criação de 1,6 milhão de novas vagas no ensino médio nos primeiros três anos do

Projeto; *ii*) o equipamento progressivo das escolas com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e kit tecnológico para recepção da TV Escola; e *iii*) a produção de um curso de ensino médio a distância e a redefinição da oferta de ensino médio, com a criação de uma rede de escolas para jovens. Além disso, pretendia-se assegurar a formação continuada de docentes e gestores de escolas, mediante ações de capacitação de recursos humanos, e a melhoria dos processos de gestão dos sistemas educacionais com a implantação de modelos de gestão escolar.

Outra ação do MEC voltada ao ensino médio foi a instituição, em 1998, do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), cuja função seria a de avaliar as competências e habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao término da Educação Básica. Apesar de não ter caráter obrigatório, esse exame passou a ser utilizado como critério de ingresso ao ensino superior por um número significativo de instituições, o que provavelmente contribuiu para a ampliação contínua do universo de estudantes abrangidos.

Ao fim dos anos de 1990, o ensino médio passa a ser um dos objetos centrais da política educacional do governo federal. Em parte, isso pode ser atribuído à contínua e crescente pressão de demanda por vagas nesse nível de ensino, resultante da quase universalização do acesso e melhoria da progressão escolar no ensino fundamental.

4.5 Educação profissional

Na educação profissional, as mudanças na orientação da política tiveram como foco principal a formação de nível técnico, em que a atenção prioritária do MEC está direcionada ao papel de suas escolas integrantes da Rede Federal de Educação Tecnológica.

Ainda ao fim do primeiro mandato de FHC, a decisão de implementar uma Reforma na Educação Profissional foi respaldada pelo seguinte diagnóstico: *i*) o alto custo – custo aluno/ano aproximadamente dez vezes maior do que no ensino médio regular; *ii*) o perfil da maioria dos alunos que frequentam essas escolas e centros – provenientes de classe média e média alta, e com elevado índice de ingresso no ensino superior em vez de no mercado de trabalho; e *iii*) dificuldade da gestão centralizada – decisões de Brasília sobre unidades escolares que se espalham pelo país, mas que fazem parte da administração direta do Ministério da Educação.

Contrário à política de expansão da Rede Federal, o governo de FHC lança a Reforma (Decreto nº 2.208/1997) separando o ensino profissional do ensino médio regular, assim estabelecendo dois sistemas paralelos. A Educação Profissional passa a compreender três níveis, que não constituem progressão obrigatória: *i*) Básico, com duração variável, independente de escolaridade, não sujeita à regulamentação curricular; *ii*) Técnico, destinado aos matriculados ou egressos do ensino médio, com organização curricular independente deste; e *iii*) Tecnológico, correspondente ao nível superior, destinado aos egressos do ensino médio ou técnico.

Além de ações de promoção de melhorias na Educação Profissional – com a publicação das Diretrizes Curriculares e a realização, no fim da década, do Censo da Educação Profissional –, é criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). O Programa conta com recursos externos (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) e internos (MEC e Ministério do Trabalho e do Emprego), com a finalidade de financiar a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública ou privada, independente da Rede Federal, além de financiar as adaptações necessárias à implementação da Reforma.

A visível mudança nessa orientação da política foi alvo de críticas, com a Reforma da Educação Profissional sendo acusada por muitos de desmonte da Rede Federal existente, quando deveria ser promovido o acesso a um número maior de estudantes. Além disso, o financiamento da expansão orientada ao setor privado foi considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações para com a educação.

Na gestão Lula foi retomada a discussão sobre o direcionamento da política de educação profissional, particularmente em sua relação com o ensino médio, até que se optou (Decreto nº 5.154/2004) por determinar a possibilidade de várias formas de articulação entre os ensinos técnico e médio, sendo a principal delas a que prevê a integração entre ambos, a fim de resgatar o modelo que vigorava até 1997. A retomada do modelo anterior apóia-se na crítica ao dualismo na educação introduzido pelo Decreto de 1997, quando se promoveu a separação entre formação acadêmica e a formação voltada ao mundo do trabalho. O receio é que, ao separar essas duas modalidades, estaria aberto espaço para que fossem consolidadas diferenças de objetivos, projetos pedagógicos e formas de financiamento, em detrimento de uma formação de qualidade.

Um dos principais argumentos que amparou a Reforma de 1997 (custo elevado do ensino técnico da Rede Federal de Educação Tecnológica que beneficia clientela de elite), é então rebatido. Aponta-se que o problema de acesso reside no fato de que muitos jovens oriundos de famílias de baixa renda não chegam a essas escolas porque, tendo cursado o ensino fundamental em escolas públicas com baixos padrões de qualidade, não obtêm êxito nos processos seletivos, ou pior, por não terem sequer concluído o ensino fundamental.

Com a mudança introduzida pelo novo Decreto, uma vantagem a ser ressaltada é o fato de não se constituir em modelo rígido e impositivo a todas escolas e estudantes do país. Permite-se que as instituições e os jovens escolham o caminho mais adequado para sua realidade, seguindo o modelo que já existia, com ensino técnico pós-médio em escolas diferentes, ou integrado na mesma escola. Contudo, em que pesem os avanços que a nova legislação traz, sobretudo na ênfase da formação mais integrada entre conhecimentos gerais e profissionais, é preciso ainda ter como objetivo a democratização do acesso às boas escolas técnicas do país.

As instituições públicas respondem, atualmente, por 42% das matrículas em cursos técnicos, apesar de representarem apenas 29% do total de estabelecimentos de educação profissional técnica. Visando a aumentar sua participação na oferta de vagas, o MEC decidiu pela criação de 32 novas escolas (o que representará 54 mil novas vagas), além da federalização de outras 18 instituições privadas, iniciativa que será implementada no âmbito do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). Aqui deve ser ressaltada outra grande diferença em relação à gestão no governo FHC, que aprovou a Lei nº. 9.949/1998 com a intenção explícita de inibir a expansão da Rede Federal de Educação Profissional.

Paralelamente a esse esforço de expansão de sua rede de escolas, o Ministério decidiu implementar, em 2006, uma ação que reserva, inicialmente, 10% de vagas nos cursos das escolas federais de educação profissional para a inclusão de jovens e adultos que não tenham cursado o ensino médio na idade adequada. Assim, o novo Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) traz mudanças importantes nas políticas até então existentes, uma vez que irá oferecer vagas para um grupo que não tinha acesso aos bons cursos de educação

profissional do país. Os alunos concluintes desses cursos irão obter diploma com validade nacional e certificação de conclusão do ensino médio, que tanto os habilitarão para o exercício profissional na respectiva área como para o prosseguimento de estudos.

Outra iniciativa que parece promissora é o Projeto Escola de Fábrica, por meio do qual o MEC oferece, em parceria com instituições privadas, cursos de formação profissional destinados a jovens de 16 a 24 anos, provenientes de famílias com renda mensal *per capita* de até 1,5 salário mínimo, aos quais seria oferecido auxílio mensal de R\$ 150,00. O objetivo principal desse projeto é o de permitir que os alunos concluintes consigam incorporação imediata no mercado de trabalho. Por essa razão, as propostas de cursos que integram o projeto são desenhadas considerando, prioritariamente, a demanda local, e são analisadas, em seus componentes técnicos e pedagógicos, por uma Câmara Técnica constituída pelo Ministério da Educação. É importante salientar que para participar deste projeto de formação os jovens deverão estar matriculados na educação básica (regular ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos) e não poderão trabalhar durante o tempo previsto de duração dos cursos. Assim, além de ampliar as oportunidades para a formação profissional, igualmente tem como objetivo induzir a elevação da escolaridade dos jovens.

4.6 Ensino superior

Tendo em vista que foi sendo reduzida a capacidade de gasto do Ministério da Educação, ao longo do período 1995-2005 (respectivamente, de 1,44% para 1,04% do PIB), ao tempo que se ampliou a demanda por educação superior no país, verificou-se forte expansão na oferta de vagas e matrículas no setor privado. O crescimento da educação superior privada também foi favorecido por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições.

A decisão do governo federal de extinguir o então Conselho Federal de Educação (CFE), em 1994, e de instituir em seu lugar o Conselho Nacional de Educação (CNE), sem o poder deliberativo do antecessor, conferiu ao MEC maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação. O objetivo principal dessa medida foi expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar os gastos da União. Para tanto, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do CNE, o que favoreceu consideravelmente a expansão desse nível do ensino, por intermédio da iniciativa privada.

Paralelamente, o MEC cobrava das Ifes a ampliação da oferta de vagas, a partir de sua capacidade instalada, uma vez que os concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos haviam sido suspensos, a despeito do substancial crescimento das aposentadorias ocorridas no período. A redução dos investimentos em infra-estrutura e capital, sobretudo no período 1995-1998, também pode ser vista como outro indício que reafirmava tal disposição do governo federal. Essa orientação da política do MEC para a educação superior implicou a redução da participação das Ifes quanto à oferta de vagas e ao universo de matriculados nos cursos de graduação. Ao mesmo tempo, verificou-se maior dinamismo das redes estaduais, sobretudo daquelas pertencentes aos estados de maior expressão econômica, e de alguns municípios, na oferta desse nível do ensino – de acordo com os Censos da Educação Superior, realizados pelo Inep/MEC, o crescimento das matrículas no ensino de graduação nas IES estaduais, no período 1995/2004, foi de 97%, ou seja, bastante superior ao das Ifes (56%).

Tendo em vista a orientação mais geral da política para o setor, foram implementadas duas linhas de ação, no intuito de assegurar a sobrevivência desse modelo de expansão. A primeira se refere aos mecanismos de avaliação do ensino, com vistas a monitorar a qualidade ou, pelo menos, oferecer referências à sociedade sobre a qualidade dos serviços educacionais prestados pelas instituições de ensino. Em um segundo momento, em que crescia vertiginosamente a oferta de vagas pelo setor privado, foi instituído o Financiamento Estudantil, como forma, não explícita, de favorecer a sobrevivência econômica da rede privada.

4.6.1 Avaliação do ensino

A avaliação da educação superior no Brasil é de tradição recente. Uma das primeiras tentativas data de 1993, com a instituição do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Ainda que tenham sido limitadas sua abrangência e continuidade, o Paiub foi iniciativa das próprias universidades de avaliar a qualidade do ensino de graduação.

Posteriormente, em 1996, e por intermédio de Medida Provisória, foi instituído pelo MEC o Exame Nacional de Cursos. Em sentido complementar a este, foi concebida a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, com início das atividades em 1997. Esses dois instrumentos de avaliação, criados no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram abolidos em 2003. Em seu lugar, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

O Exame Nacional de Cursos (ENC), ou Provão, como ficou conhecido entre os estudantes, foi criado com base na Lei nº 9.131, de novembro de 1995, com vigência no período de 1996 a 2003. A sua implementação gerou bastante resistência na comunidade acadêmica, inclusive com boicotes comandados pela União Nacional de Estudantes (UNE) e por contestação judicial de entidades estudantis. Entretanto, com a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 1.511-7/600), por elas impetrada, ficou assegurada sua legitimidade.

Apesar de o Provão ter sido adotado como estratégia de monitoramento da qualidade dos cursos de graduação, sobretudo das instituições privadas, pouco ou nenhum efeito produziu no sentido de assegurar um padrão mínimo de qualidade, uma vez que cresceu o número de cursos em IES privadas com conceitos D e E, entre 1996 e 2003, além de ter diminuído a incidência de cursos classificados com os conceitos A e B.

Sob o amparo da mesma lei que respaldou a criação do Exame Nacional de Cursos, foi instituída pelo Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, que visava à avaliação *in loco* dos cursos de graduação submetidos ao Provão, no que se refere à qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e à infra-estrutura física. O conceito final de cada uma das três dimensões avaliadas resultava da combinação de pontuação e ponderação diferenciada de diversos indicadores, inclusive com o envolvimento de variáveis qualitativas e quantitativas.

As visitas de avaliação eram realizadas por comissões formadas por dois ou três professores vinculados a IES distintas. Após a realização das visitas, os avaliadores remetiam os questionários à Secretaria de Educação Superior (Sesu) para que as comissões de especialistas avaliassem os resultados finais e encaminhassem as recomendações para

cada curso avaliado. O atendimento às recomendações, elaboradas pelas comissões de especialistas, deveria ser considerado, sobretudo, por ocasião do processo de renovação do reconhecimento dos cursos e de credenciamento das instituições.

Em face do entendimento de que o Provão tinha efeitos limitados sobre a melhoria dos cursos de graduação, foram colocados em xeque, já no primeiro ano do governo Lula, os processos de avaliação vigentes. Com o intuito de ouvir os diferentes segmentos representativos da comunidade universitária, com a finalidade de delinear um sistema nacional de avaliação da educação superior que, efetivamente, oferecesse subsídios para o seu contínuo aprimoramento, foi realizado seminário no primeiro semestre de 2003. Posteriormente, foi instituída a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). O processo de formulação da nova proposta de avaliação da educação superior, pela CEA, contemplou alguns avanços em relação à forma como foi concebido e implantado o Exame Nacional de Cursos. Em primeiro lugar, foi gestada a partir de interlocução com a comunidade acadêmica e, portanto, sem o caráter autocrático que marcou a implantação do Provão. Além disso, deu-se ênfase aos processos, sobretudo pela inclusão de uma etapa de auto-avaliação, de natureza qualitativa, que amplia o caráter estritamente classificatório do sistema de avaliação anterior. Por fim, prevê a contínua reavaliação dos processos, o que favorece sua manutenção como instrumento válido para esse fim.

Desse modo, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, ainda em 2003, Medida Provisória que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e, paralelamente, extinguiu o Exame Nacional de Cursos. Com a aprovação da referida Medida Provisória, em março de 2004, também foi criado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), de caráter obrigatório, a ser aplicado com periodicidade de um a três anos. Esse exame será de natureza amostral e destinar-se-á a avaliar o desempenho de estudantes que se encontrem em dois momentos distintos ao longo de sua formação: *i*) que tenham concluído entre 7% e 22% da carga horária curricular; e *ii*) que tenham cursado ao menos 80% da carga horária total. Com o intuito de estimular a participação dos estudantes e seu bom desempenho, está prevista a concessão de bolsas de estudo e outros incentivos para a continuidade da trajetória acadêmica dos participantes melhor classificados.

Assim como ocorria por ocasião do Provão, os resultados do Enade, cuja primeira edição ocorreu no segundo semestre de 2004, têm evidenciado melhor desempenho dos estudantes matriculados nas IES públicas e, em especial, daqueles oriundos das instituições estaduais e federais.

No que se refere à avaliação dos programas de pós-graduação, tem sido verificado melhor desempenho das instituições estaduais, quando comparado ao das demais redes, tanto pela menor incidência de cursos que obtiveram nota mínima para autorização/reconhecimento, quanto pela maior participação dos cursos de excelência. No primeiro caso, apenas 25% dos cursos das instituições estaduais receberam nota 3, enquanto nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) o índice atingiu cerca de um terço do total, sendo que, entre as instituições privadas, a incidência foi ainda maior (46%). Quanto aos cursos com notas entre 5 e 7, considerados de excelência, evidenciou-se vantagem das instituições estaduais sobre as demais redes: 41% contra 31% das Ifes e 30% das IES privadas.

4.6.2 Financiamento estudantil

Em virtude de a oferta de vagas em instituições públicas de ensino ser menor que a demanda, assim como pelo fato de a sua participação nessa oferta ter sido continuamente reduzida ao longo do período 1995-2004,¹¹ foram instituídos pelo governo federal dois instrumentos de financiamento ao estudante. O primeiro, denominado Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), sob a forma de empréstimo, e o outro, Programa Universidade para Todos (ProUni), pela concessão de bolsas de estudos.

Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo do Ministério da Educação (Ceduc), o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) foi instituído, em maio de 1999, por meio da Medida Provisória e desenhado para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o Ceduc, cujos níveis de inadimplência inviabilizavam sua sustentabilidade. Nesse sentido, foram instituídas salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro. No início, o Fies financiava até 70% do valor da mensalidade paga, mas, em 2005, esse limite foi reduzido a 50%.

O Fies havia contemplado, em seu primeiro ano de existência, aproximadamente 80 mil estudantes universitários brasileiros, selecionados entre pouco mais de 131 mil candidatos inscritos. Do momento de sua criação a 2004, foram beneficiados cerca de 318,7 mil estudantes, sendo que 6,7 já tinham, ao final desse período, liquidado seus contratos.

O Programa Universidade para Todos (ProUni) insere-se no objetivo de ampliar o acesso à educação superior àqueles que, pelas vias normais, teriam poucas chances de concretizá-lo. Outra motivação diz respeito ao fato de a taxa de atendimento dos jovens de 18 a 24 anos situar-se em níveis muito aquém do desejado, sobretudo entre os dos estratos de renda mais baixos. Cabe ainda lembrar que a acelerada expansão do ensino de graduação, ocorrida a partir de meados da década de 1990, teria ampliado a ociosidade das instituições privadas, na medida em que o crescimento da oferta de vagas superou em larga margem o seu efetivo preenchimento.

Inicialmente, o Executivo havia encaminhado Projeto de Lei ao Congresso Nacional, em maio de 2004, que instituíria o ProUni. Porém, diante do argumento de que corria risco a sua implementação, a partir de 2005, o Programa foi instituído por intermédio de Medida Provisória (MP), em setembro de 2004. O teor da MP alterou alguns aspectos do referido projeto de lei, no sentido de ampliar o universo de potenciais beneficiários do Programa. Além dos estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas, também poderiam beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como os portadores de necessidades especiais. Em ambos os casos, para se obter o benefício da bolsa integral, o estudante não poderá perceber renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário mínimo. Outra inovação introduzida pela MP foi a alternativa da meia-bolsa para estudantes, cuja renda não exceda o valor de três salários mínimos *per capita*. Também constitui requisito para o recebimento dessas bolsas que o candidato não seja portador de diploma de curso superior.

11. Em 1995, as vagas ofertadas pelas IES públicas correspondiam a 29,2% do total ofertado. Essa participação havia declinado, em 2004, para 13,3% do total. Ou seja, o aumento das vagas ofertadas pelas instituições privadas foi cinco vezes maior que o das públicas.

A instituição de ensino superior que aderir ao Programa deverá conceder, a cada dez estudantes regularmente matriculados, uma bolsa de estudo respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da instituição. Além disso, a distribuição de bolsas deverá atentar para a composição étnica da Unidade Federada na qual se insere a instituição de ensino, de modo que negros e indígenas sejam beneficiados na proporção de sua participação no conjunto da população. Em contrapartida, as IES participantes do Prouni ficarão isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior (cursos de graduação e seqüenciais de formação específica).¹²

Entre as críticas endereçadas a essa ação de governo, figura o argumento de que os recursos que deixam de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser utilizados para a ampliação da oferta de vagas pelas instituições de ensino públicas. Portanto, para alguns críticos do ProUni, o Estado estaria comprando vagas, já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa.

Por sua vez, os dirigentes do MEC argumentam que o grau de evasão fiscal no Ensino Superior privado tem sido tão elevado, que o que se deixaria de arrecadar seria irrisório, quando comparado ao benefício da ampliação do acesso à educação superior. De acordo com o MEC, o montante de renúncia fiscal devido ao Prouni, em 2005, atingiu R\$ 109 milhões, o correspondente a um custo aluno-ano de apenas R\$ 970,00.

No primeiro ano de sua implantação, foram disponibilizadas, por intermédio do Prouni, mais de 112 mil bolsas de estudos. Desse total, 64% corresponderam a bolsas integrais, destinadas a estudantes com renda de até 1,5 salário mínimo. Para o primeiro semestre de 2006, outras 91,6 mil bolsas foram ofertadas, sendo que desta feita 69% correspondem a bolsas integrais.

5 Financiamento e gasto

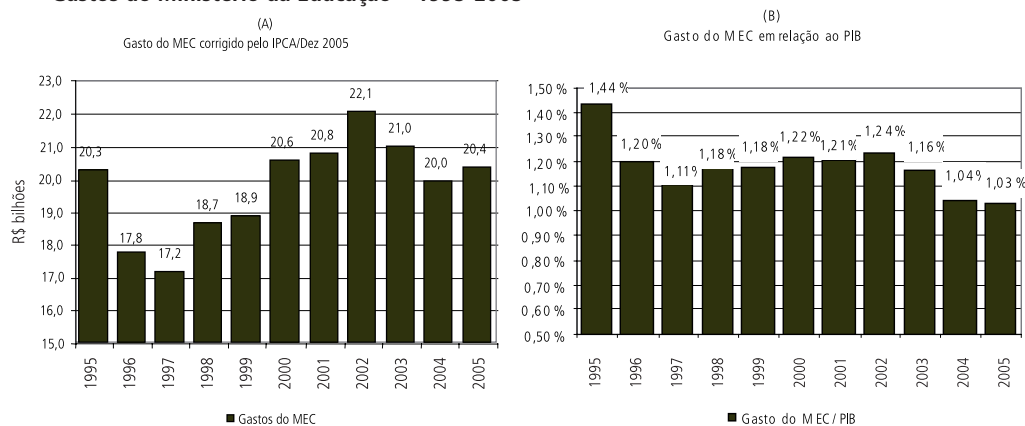
Um dos principais limites para a expansão e melhoria da qualidade dos bens e serviços educacionais se situa no volume de recursos que financiam as políticas federais na área de educação. Isso porque se admite, assim como em alguns estudos publicados recentemente, que os atuais recursos disponíveis pelo MEC seriam insuficientes para efetuar um verdadeiro processo de coordenação e colaboração entre as esferas administrativas.¹³ Os dados de gastos globais do MEC, no período compreendido entre 1995 e 2001, que são apresentados no gráfico 4, mostram que o volume de recursos situou-se em torno de R\$ 19,8 bilhões (em valores atualizados pelo IPCA para dezembro de 2001), sendo que o maior valor foi atingido em 2002 (R\$ 2,1 bilhões). Observa-se, também, que os gastos não apresentam crescimento contínuo, mas sim obedecem a um ciclo que compreende uma ampliação moderada seguida de queda abrupta para, então, voltar a ampliar-se moderadamente e depois cair novamente, o que configura instabilidade no sistema de financiamento da educação.

12. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social.

13. Relatório do Grupo de Trabalho sobre financiamento da educação demonstrou que o Brasil deveria sair do atual patamar de gastos públicos em educação, da ordem de 4,3% do PIB, para atingir, em 2011, o montante de 8% do PIB. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 82, n. 200/291/202, p.117-136, jan./dez. 2001.

GRÁFICO 4

Gastos do Ministério da Educação – 1995-2005



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

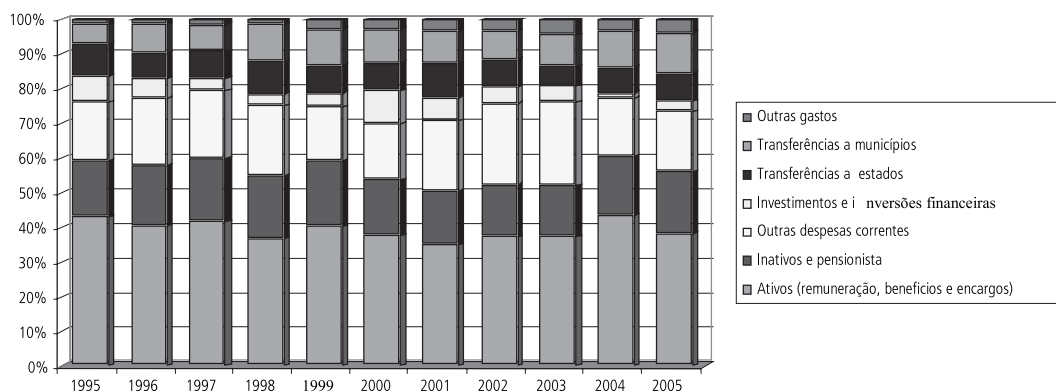
Esses mesmos valores de gastos, quando relacionados ao PIB, reforçam a leitura da existência do movimento cíclico dos gastos. Por outro lado, observa-se também uma certa estabilidade, com tendência de queda, dos gastos do MEC, que saem de 1,4% para 1,0% do PIB, no período. Este movimento é distinto daquele verificado no tocante à carga tributária de responsabilidade da União, que saiu de 16,8% para 22,8% do PIB, ou seja cresceu em cerca de 6,0 pontos percentuais. Isso significa que as políticas desenvolvidas pelo ministério não tiveram prioridade macroeconômica nem fiscal no período.

Na análise dos gastos do MEC, segundo a natureza de despesa, que pode ser conferida no gráfico 5 chama atenção que as despesas com pessoal e os encargos sociais (ativos e inativos e pensionistas), oscilaram entre 60% e 50% do total. Esses gastos também se moveram ciclicamente com viés de baixa nos últimos anos. Os gastos com ativos são responsáveis por cerca de 40% dos gastos do MEC e os inativos e pensionistas consomem algo em torno de 17%, ambos em queda no período.

As outras despesas correntes, que já chegaram a corresponder a cerca de 24% do total, em 2003, diminuíram sua participação no fim do período para um patamar próximo de 17,5%. Parte dessas despesas destinou-se a programas executados diretamente por órgãos vinculados ao MEC, assim como para o financiamento operacional do Ministério. Outra parte convergiu a programas centralizados de investimentos e inversões financeiras.

GRÁFICO 5

Gasto do MEC de acordo com a natureza da despesa – 1995-2005

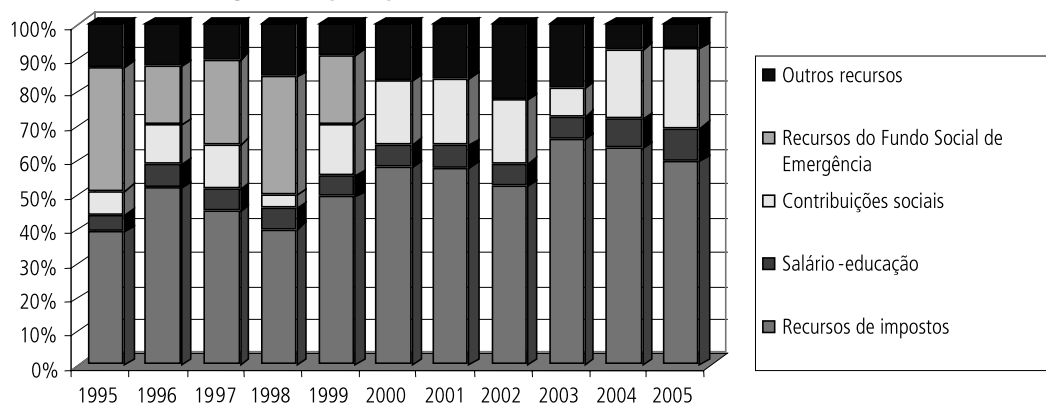


Os dados apresentados no gráfico 5 mostram que têm aumentado a participação relativa e os montantes das transferências intergovernamentais a estados, Distrito Federal e municípios. Os valores das transferências saem de 15% para 20%, entre 1995 e 2005, dos valores gastos pelo MEC no período, ou seja, a descentralização continua em processo de expansão. Além disso, esse processo se dirige mais para os municípios do que para os estados – que saem de 6% para 12% dos gastos do ministério no mesmo período.

Ao detalhar a composição do financiamento do MEC, o gráfico 6, a seguir, mostra que os recursos de impostos e as contribuições sociais cresceram de importância no fim da década, saindo de 50% para 90% do financiamento do ministério. Os impostos que eram responsáveis por cerca de 39% dos gastos, em 2005, passaram para 60%, em 2005, enquanto as contribuições sociais que eram 12% pularam para 33% ao fim do período. Vale salientar que a principal fonte de recursos das contribuições é representada pelo salário educação, que financia atualmente cerca de 10% dos gastos do MEC, uma vez que é uma fonte exclusiva da educação e sobre a qual o Ministério administra a arrecadação e parcela de sua distribuição. As demais contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e passam pelas estruturas de negociações políticas internas ao governo federal tornando-se, pois, fontes irregulares de recursos. Além disso, na questão das contribuições, apesar da tendência de se identificarem com as receitas fiscais, esses mecanismos de financiamento, ao se apoiarem em fundos especiais vinculados a folhas de salário e lucro líquido, são bastante sensíveis às oscilações dos níveis e ritmos da atividade econômica, além de fortalecer a centralização de recursos.

GRÁFICO 6

Gasto do MEC segundo as principais fontes de recursos – 1995-2005



Fonte: Siaf/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

As transformações políticas e institucionais e os desdobramentos econômicos que se abateram sobre as fontes de financiamento da área de educação mostram que essa área da política social brasileira, apesar de ter conseguido manter intacta sua estrutura de financiamento – vinculação de impostos e contribuições sociais, não foi capaz de deter, no âmbito do governo federal, a diminuição dos recursos para o MEC, como ficou evidenciado nos gráficos anteriormente apresentados.

6 Desafios e perspectivas

A persistência dos vários problemas educacionais brasileiros anteriormente salientados deve-se à fragilidade ou, em alguns casos, ausência de soluções específicas voltadas para cada nível e modalidade educacional e que não foi desenvolvida pelos entes federados

e, também, a problemas de cunho mais geral relacionados a deficiências da atuação do governo federal no exercício de sua função mais ampla de coordenação da política educacional. Tendo em vista essa constatação é que a seguir será apresentado um conjunto de desafios e perspectivas, começando pelas mais gerais e direcionadas ao aperfeiçoamento da coordenação da política educacional, seguidas pelos desafios e perspectivas voltadas para a ampliação da abrangência e qualidade dos serviços mais específicos voltados para os níveis e modalidades de ensino.

6.1 Coordenação nacional da política educacional

O reconhecimento da natureza estratégica da educação, seja para o desenvolvimento econômico-social, seja para a consolidação da cidadania, ainda que pareça ter-se constituído consenso nos vários segmentos da Nação, não tem sido suficiente para a superação dos problemas educacionais brasileiros. Nesse caso, o grande desafio é a necessidade de transformar o consenso em pacto, cujas bases são a co-responsabilidade das diversas esferas do governo e da sociedade e a fixação de metas claras e exequíveis. Uma perspectiva razoável seria o governo federal tomar a iniciativa de elaborar junto com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e outras representações da sociedade civil, no curto prazo, um Pacto Nacional pela Educação com estabelecimento de tais metas. Em grande medida as metas estão expostas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001. Trata-se, apenas, de atualizá-las e legitimá-las e aperfeiçoar os mecanismos para sua implementação.

Outro desafio que deve ser enfrentado refere-se aos problemas de efetividade da atuação do governo federal, que diz respeito ao frágil exercício de sua função de coordenação da política educacional, e à pequena ou quase inexistente intervenção periódica, refletida e constante dos diversos atores sociais nas decisões afetas à política educacional. Nesse sentido, faz-se necessário o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre esferas de governo, mediante a criação de instância colegiada de decisão sobre políticas para a educação básica, constituída pelo Ministério da Educação, pelo Consed e pela Undime. A implementação de iniciativa dessa natureza também poderia favorecer a ampliação da participação social, como intervenção periódica, refletida e constante nas definições e decisões das políticas públicas, a fim de se constituir em controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. Entre as iniciativas concretas poder-se-ia realizar a Conferência Nacional de Educação.

Além disso, outras ações de correção de rumo na perspectiva de melhoria da qualidade da gestão federal poderão ser desenvolvidas tais como: otimização das ações do MEC de forma que sua atuação seja seletiva e permita quebrar a prática de pulverização de recursos que compromete a efetividade no enfrentamento de problemas prioritários; utilização de critérios de equidade para as ações supletivas e de apoio, para auxiliar a quem mais precisa com recursos técnicos e financeiros da União; e a implementação de sistemática de monitoramento e avaliação de programas como uma iniciativa essencial para subsidiar a tomada de decisões e para a avaliação da efetividade dos programas implementados.

A garantia de acesso e permanência da população brasileira a educação básica de boa qualidade, ou seja, seus três níveis (educação infantil, ensinos fundamental e médio), inclusive daqueles que não tiveram esse acesso na idade própria, o que implica a inclusão

da educação de jovens e adultos, torna necessária e urgente a implementação de um novo mecanismo de financiamento que seja capaz de suprir os recursos necessários. A perspectiva de enfrentamento desse desafio já está em andamento com as discussões avançadas em torno do Fundeb. No entanto, é importante que este fundo tenha como base as seguintes orientações: *i*) garantir que todos os níveis e modalidades sejam contemplados; *ii*) que para a complementação da União seja fixado um percentual de comprometimento de recursos de no mínimo 10% do valor total do fundo; *iii*) que a complementação signifique de fato “recursos adicionais”, e não uma substituição de fontes; *iv*) que se busque garantir um padrão mínimo de investimento por aluno, baseado em padrões de qualidade adequados (Custo Aluno Qualidade); e *v*) que seja reservado percentual destinado à valorização dos profissionais da educação (professores e outros funcionários não-docentes – serventes, merendeiras e outros trabalhadores da educação).

6.2 Ampliação da abrangência e da qualidade dos bens e serviços educacionais

6.2.1 Alfabetização de jovens e adultos

Além de o analfabetismo ainda atingir parcela expressiva da população brasileira, nos últimos anos tem havido diminuição no ritmo de sua redução. Nesse sentido, o grande desafio é a erradicação dessa chaga social de forma mais acelerada, o que demandará a ampliação de recursos humanos e financeiros voltados aos programas de alfabetização, mediante grande acordo nacional que articule todos os entes federados. Outro desafio é o de intensificar a integração do programa de Alfabetização com o de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Recente avaliação realizada pelo TCU apontou que, em muitas localidades, a falta de continuidade dos estudos para os jovens e adultos recém-alfabetizados ainda é um problema que pode comprometer a efetividade das ações do Programa Brasil Alfabetizado. Em que pese o fato de o MEC já estar atuando no sentido de integrar as iniciativas de alfabetização com EJA, uma perspectiva recomendável e necessária é a ampliação da abrangência dessa integração, fazendo que os alunos recém-alfabetizados sejam encaminhados imediatamente para a escola, a fim de evitar o retorno à condição de analfabeto em curto espaço de tempo.

6.2.2 Educação infantil

Existem evidências suficientes de que um dos investimentos educacionais que mais trazem retornos sociais e financeiros é o destinado às crianças de até seis anos de idade. No Brasil, ainda são insuficientes os níveis de atendimento a essa faixa etária. Por outro lado, como a oferta da educação infantil é atribuição constitucional dos municípios, e grande parte deles tem deficiências técnicas e financeiras para assumir esse papel, torna-se imprescindível o apoio efetivo do governo federal, conforme preceitua o regime de colaboração. No entanto, as ações do MEC em educação infantil têm sido tímidas e o apoio financeiro quase insignificante. Mesmo o programa recentemente instituído de formação de professores leigos de educação infantil (ProInfantil) encontra vários entraves para ampliação (recursos humanos e financeiros, dependência da instância estadual para sua implementação). Na área de informação e avaliação, a educação infantil constitui uma das que mais apresentam precariedades. Portanto, uma perspectiva recomendável é que a educação infantil se transforme em uma prioridade do governo federal, ocupando lugar privilegiado nas iniciativas de formação de professores, gestores e conselheiros de educação, e com a ampliação de programas de material didático, especialmente livros infantis e brinquedos.

A inclusão das crianças de seis anos no ensino fundamental, que passou a ter a duração de nove anos, constitui um avanço. É um desafio, entretanto, o apoio do âmbito federal no estabelecimento de diretrizes para esse novo formato do ensino compulsório e na implementação das mesmas em municípios que apresentam maiores carências técnico-pedagógicas. Alcançada a meta da universalização do atendimento educacional às crianças de seis anos no ensino fundamental, o apoio do governo federal deveria visar à oferta de educação infantil de qualidade, inicialmente para todas as crianças de cinco anos de idade, e em seguida as de quatro anos. Dada a importância da educação infantil, o objetivo é superar a meta estabelecida no PNE de uma cobertura educacional de 80% dessa faixa etária.

O acesso das crianças até três anos de idade às creches é marcado pela insuficiência e desigualdade na cobertura e por baixos padrões de qualidade. Deixados à iniciativa privada e à filantropia, esses problemas não serão superados. Os efeitos positivos da ação da esfera pública são evidenciados em vários municípios que, atendendo às demandas da sociedade, investiram na ampliação das vagas e na implantação de programas de melhoria de qualidade das creches. Sendo uma responsabilidade dos municípios, e considerando as carências de muitos deles, seria fundamental o apoio técnico e financeiro da União que abranja os vários aspectos do atendimento: oferta de vagas; formação e valorização docente; gestão; espaços, equipamentos e materiais adequados. Trata-se, portanto, de efetivamente incluir a creche em programas do Ministério destinados à educação básica.

Até 1988, o atendimento em creches vinha sendo assumido, de forma exclusiva, pela área de Assistência Social, mediante apoio a iniciativas da sociedade. Ao reconhecer o caráter eminentemente educativo das creches e incluí-las no âmbito da educação, a Constituição de 1988 e a LDB representaram um avanço legal de monta. O governo federal, entretanto, não assumiu a responsabilidade pelo apoio financeiro às creches comunitárias e filantrópicas. Permaneceram no Ministério do Desenvolvimento Social os recursos e a responsabilidade pelo seu repasse a essas instituições. Sem o poder e a competência para legislar e supervisionar o atendimento em creches, esse Ministério tem enfrentado grandes dificuldades para apoiá-lo e exigir padrões postos pela legislação educacional. É recomendável que seja instituído no Ministério da Educação um programa de apoio a essas creches, que permita a continuidade da oferta e ao mesmo tempo garanta padrões de qualidade educacional, inserindo-as nos sistemas de ensino municipais.

6.2.3 Ensino Fundamental

O maior desafio para a melhoria da qualidade do ensino fundamental (e para os demais níveis e modalidades da educação básica) é o aperfeiçoamento dos programas de valorização e formação de professores. Como mencionado anteriormente, ainda existe uma proporção expressiva de professores que não possuem escolaridade de nível superior, requisito obrigatório para o magistério em quase todas as etapas da educação básica. Nos outros segmentos e modalidades da educação básica em que esse nível de formação não é exigido, mas é desejável, os percentuais dos que não a possuem são ainda maiores. A maioria dos docentes que não possuem a formação adequada reside em municípios do interior. Entre as razões que impedem que esses professores retornem ao sistema de ensino para completar a formação exigida encontram-se condições objetivas como inexistência de cursos superiores em suas cidades e falta de recursos financeiros para arcar com custos diretos e indiretos de frequentar os cursos existentes em faculdades particulares.

Por outro lado, as universidades públicas acumulam conhecimentos e recursos que podem ser potencializados para formação de professores em exercício, em estratégias articuladas com os sistemas de ensino. Entre os entraves a essa atuação das universidades públicas podem-se apontar a ausência de condições da oferta (como número de docentes adequado), e de incentivos acadêmicos e financeiros para assumir programas dessa natureza. Iniciativas nessa direção já vêm sendo realizadas com a instituição, pelo MEC, da rede de formação de professores e criação de bolsas para docentes e alunos. Essas iniciativas poderão ser incrementadas com um programa de fortalecimento das faculdades de educação e cursos de licenciatura das universidades federais, com criação de vagas para docentes para atuarem nesses programas e de incentivos acadêmicos (como valorização no currículo junto a órgãos de apoio científico e tecnológico) e financeiros (como valorização em gratificações). Condições e compromissos deverão ser assegurados para que sejam atendidos os professores da educação básica das cidades onde não existem cursos superiores gratuitos de formação docente.

A utilização de novas tecnologias de educação a distância constitui outra estratégia que vem sendo implementada e cujo fortalecimento favorecerá não apenas a formação de professores não habilitados como também o aperfeiçoamento continuado dos demais docentes. Além da atuação na formação, a esfera federal poderia articular pactos entre os governos estaduais e municipais e os profissionais da educação básica, por meio de seus representantes (principalmente Consed, Undime e CNTE), visando à implementação de medidas de valorização do magistério da educação básica, como incentivos financeiros vinculados ao desempenho e à formação docente.

A incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação é fator de melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem na educação básica pública. Deve ser ampliada a instalação de Núcleos de Tecnologia Educacional nos estados para formação e capacitação de alunos, professores e gestores de escolas no uso de novas tecnologias, e de laboratórios de informática nas escolas públicas.

6.2.4 Ensino médio

A melhoria da qualidade do ensino médio noturno é um grande desafio, uma vez que 70% dos 1,2 milhão de jovens que abandonaram o ensino médio regular, em 2003, estavam matriculados no período noturno. A falta de atenção à diversidade e às especificidades desse alunado, que representa mais de 40% das matrículas nesse nível de ensino, tende a comprometer seu desempenho e a ampliar a evasão escolar. Especialistas apontam que os documentos oficiais não apresentam alternativas que levem em conta a maior complexidade dos problemas enfrentados pelos cursos noturnos, assim como são omissas, nesse aspecto, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio. A equalização das condições de ensino, entre estudantes do diurno e noturno, poderia ser obtida mediante concessão de bolsas de estudos àqueles que trabalham. Paralelamente, deveria ocorrer a expansão da rede física de escolas, uma vez que grande parte dos cursos médios noturnos das redes estaduais ocupa instalações que, durante o dia, são utilizadas por alunos do ensino fundamental.

6.2.5 Ensino superior

O grande desafio neste nível de ensino é a democratização do acesso. Estudo realizado pelo Inep revela que apenas 31,2% dos concluintes do ensino médio aspiravam ingressar na educação superior. Nesse sentido, a democratização do acesso à educação superior

pressupõe não apenas a oferta de vagas, mas também a viabilidade de preenchimento pelos potenciais demandantes. O atual processo de expansão da oferta de vagas, com a implantação de novas universidades e consolidação de vários *campi* em universidades federais (a estimativa é chegar, em 2010, a uma ampliação de mais de 15 % nas vagas públicas de ensino superior) e a criação do Prouni seguramente deverão mitigar o problema apontado. No entanto, para que haja a efetiva democratização do acesso à educação superior, há de se tratar da questão racial, sobretudo no que se refere à ampliação da presença de afrodescendentes nesse nível do ensino. Ainda que a menor incidência de grupo étnico na educação superior esteja associada à condição econômica, verifica-se que existem diferenças de acesso entre brancos e negros pertencentes à mesma faixa de renda, o que sugere a existência de algum tipo de discriminação, para além da condição econômica. Nesse sentido, a perspectiva seria a intensificação das políticas de cotas ou equivalentes para a rede pública como forma de incentivar e permitir aos alunos desta rede uma maior mobilidade social e, por outro lado, talvez propiciar uma revalorização da escola pública.

Outro desafio neste nível de ensino é o controle da qualidade do ensino. O crescimento desenfreado do setor privado, ao longo da segunda metade dos anos de 1990, foi estimulado pela facilitação nos processos de autorização de funcionamento de cursos e credenciamento de instituições, atendendo a uma demanda crescente por vagas, o que incorreu em perda de controle sobre a qualidade dos cursos ofertados. De fato, a melhoria da qualidade dos cursos ofertados por instituições privadas depende de mais investimentos em infra-estrutura, equipamentos e qualificação de docentes, o que necessariamente acarreta aumento de custos e, conseqüentemente, das mensalidades cobradas aos estudantes que, via de regra, escolhe essas instituições por oferecerem seus serviços a preços compatíveis com sua renda. A busca de equilíbrio entre um mínimo de qualidade do ensino, a sustentabilidade financeira das instituições e a capacidade de pagamento dos estudantes constituem, de fato, o principal desafio a ser vencido, no intuito de colocar essa imensa rede de ensino superior a serviço do efetivo desenvolvimento societário. Nesse sentido, é imprescindível a implantação de mecanismos de credenciamento, monitoramento e avaliação de cursos e instituições, acompanhada de rigorosa fiscalização e pelo estabelecimento de sanções.