EDUCAÇÃO

1 Conjuntura

Consideram-se como fatos relevantes da área educacional, em 2004, as negociações intragovernamentais em torno do projeto que instituirá o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos; as iniciativas em prol da melhoria da qualidade deste nível de ensino por intermédio da formação continuada de professores; o processo de reforma da educação superior que está por vir; a expansão da rede federal de educação superior; e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

A proposta de criação do Fundeb está sintonizada com o espírito norteador da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que é o de ampliar progressivamente a obrigatoriedade do Ensino Fundamental aos demais níveis que compreendem a Educação Básica: Educação Infantil e Ensino Médio.

A melhoria da qualidade da Educação Básica, em geral, e do Ensino Fundamental, em particular, também tem sido reconhecida como um imperativo, desde o momento em que se logrou a quase universalização do acesso a esse nível do ensino. Trata-se de grande desafio para a sociedade brasileira, haja vista que somente algo como 60% das crianças que ingressam na 1ª série da escolarização obrigatória conseguem concluí-la.

No Ensino Superior, ressalta-se a aprovação, no segundo semestre de 2004, da Medida Provisória que instituiu o Programa Universidade para Todos (Prouni), por intermédio do qual foram oferecidas cerca de 112 mil vagas em instituições privadas a estudantes de baixa renda. Além de favorecer o acesso a esse segmento populacional, o Prouni também institui uma política afirmativa em favor de negros e indígenas, ao reservar parte dessas vagas a esses grupos raciais.

Ainda em relação à educação superior, analisa-se o anteprojeto de reforma da educação superior, divulgado pelo Ministério da Educação (MEC) para o debate público. A exemplo das primeiras reações, quando da publicização do referido documento, acredita-se que esse processo de reforma venha a ser permeado por diversos conflitos, em razão da diversidade, por vezes antagônica, dos interesses em disputa.

Além disso, o MEC prevê a expansão da rede federal de educação superior, com a criação de algumas novas universidades sintonizada com a ampliação da oferta pública de educação superior.

1.1 Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)

Durante o ano de 2004, o Ministério da Educação (MEC) deu prosseguimento a sua estratégia de dar sustentabilidade financeira para a Educação Básica mediante a montagem de um Fundo Contábil, denominado Fundeb, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério (Fundef). A última versão da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que cria esse Fundo foi elaborada a partir dos debates promovidos pelo Ministério durante todo o ano e foi encaminhada à Presidência da República, em dezembro de 2004. Destacam-se a seguir as principais diretrizes.

QUADRO 1

Principais diretrizes do Fundeb

- 1. Criar um Fundo específico a cada Unidade Federada.
- 2. Excluir impostos administrados pelas receitas municipais.
- 3. Incorporar os 25% dos impostos estaduais, mais os do Fundef (fundo de participação dos municípios e dos estados etc.).
- 4. Distribuir recursos mediante a matrícula na educação básica, de acordo com cada etapa (Infantil, Fundamental, Médio) e especificidade (educação de jovens e adultos, especial, rural etc.).
- 5. Excluir, progressivamente, inativos e pensionistas.
- Revincular de forma progressiva recursos retirados via Desvinculação de Receitas da União (DRU), da qual seriam obtidos para a complementação do valor mínimo per capita dos estados mais pobres.
- 7. Reformular o salário-educação, admitindo o gasto em todo ensino básico.
- 8. Estabelecer como piso para o Ensino Fundamental o valor *per capita* vigente à época da promulgação da Emenda Constitucional que institui o Fundeb.
- 9. Transformar a complementação da União em contrapartida, além de saldar eventual débito do Fundef.
- 10. Controlar a efetividade do gasto por meio de certificação universal de fregüência e qualidade.

Fonte: Ministério da Educação. Elaboração: Disoc/Ipea.

Essa proposta do MEC dá continuidade à política de Fundos (Fundef é o exemplo), com expressão estadual, como estratégia para dinamizar o financiamento dos gastos em Educação. Em geral, a escolha por um processo de financiamento e gasto público dessa natureza é defendida por ser um arranjo de fontes de recursos públicos, que assim reunidos possibilitam melhor eficiência e eficácia em sua utilização, diante das necessidades e dos deveres na área de Educação. Ou seja, esse arranjo é entendido como uma forma de melhorar o processo de gestão, permitir a definição clara de responsabilidades das Unidades Federadas e a prioridade na resolução de problemas como condições relevantes para a ampliação do acesso, a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência sistêmica. No entanto, esta não é a única interpretação para a questão, pois existem na área de Educação aqueles que avaliam que tais fundos, na verdade, encobririam o não-cumprimento da vinculação constitucional para a Educação, considerando assim que a sua existência é questionável e que a fiscalização deve se dar sobre todos os recursos financeiros da Educação.

No quadro 1, que apresenta as principais diretrizes do Fundeb, observa-se, no que diz respeito à educação infantil de zero a três anos, que foi superada a proposta de se atuar mediante uma política focalizada, com o atendimento a ser efetuado com corte de renda, o que indicava o entendimento por parte do Ministério de que a política de educação básica não teria caráter universalizante.

Também tem causado bastante discussão a proposta de que o valor mínimo para o *per capita* seja aquele vigente à época da promulgação da Emenda Constitucional que cria o Fundeb, o que implica a continuação dos valores praticados, atualmente

bastante questionados por diversos atores sociais ligados à área de Educação (na atualidade, os valores mínimos são determinações políticas ligadas às restrições fiscais do que de fato às necessidades educacionais).

Além disso, é bastante questionável que apenas os recursos da complementação do governo federal ao Fundeb possam saldar dívidas do Fundef.

É importante saldar como um bom presságio a proposta de revinculação da DRU (parte da Educação) e de exclusão dos inativos³⁸ do cálculo da vinculação. No caso da DRU, ressalta-se que isso vai de encontro às propostas de total desvinculações de recursos que são lançadas na imprensa na atualidade, até mesmo por membros do atual governo.

Por certo o que vale lembrar é que o Fundeb, assim como o Fundef, pode representar no interior de cada estado uma minirreforma tributária, que deve gerar impasses e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais e municipais mais atingidos e os dirigentes do MEC, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais e/ou municipais mediante a alocação de recursos federais. Quem vai ganhar? Quem vai perder? Quanto? Como? São questões pertinentes e pendentes de articulações e recursos. Por isso, se o Fundo for mesmo efetivo, deve haver firme disposição do MEC na alocação de recursos que comporão sua complementação às demais Unidades Federadas. Isso implica que deve haver, por parte do governo federal, uma forte recomposição do atual orçamento deste Ministério.

Dependendo do valor estabelecido para o valor mínimo por aluno/ano, mesmo diante das inovações introduzidas, ainda permanecerá no plano nacional a desigualdade na distribuição dos recursos, na medida em que o gasto por aluno, a ser realizado pelo Poder Público em cada Unidade Federada, manter-se-á bastante desigual.

1.2 Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos

Já prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o Ensino Fundamental, a universalização do acesso de crianças de 6 anos ao ensino obrigatório foi objeto de discussão em encontros regionais realizados pelo MEC, em 2004, visando promover e implementar a proposta. Essa mudança tem por finalidade a melhoria na qualidade da educação ao promover o ingresso e a permanência na escola de crianças de 6 anos, ampliando o período de aprendizagem obrigatória e o aumento da escolaridade dos alunos. Serve, também, ao propósito de equiparar o período de educação básica no Brasil ao de outros países integrantes do Mercosul, cuja duração é de 12 anos.

Nesses encontros, foi possível ao MEC esclarecer que a ampliação do Ensino Fundamental tem implicações sobre sua proposta pedagógica, currículo, organização dos espaços físicos, materiais didáticos e recursos financeiros, bem como sobre a educação infantil, cujas diretrizes precisarão ser reelaboradas. Segundo Diretora da Secretaria de Educação Básica do MEC, "os processos educativos precisam ser adequados à faixa etária das crianças ingressantes, e não uma antecipação do ensino de primeira série, que seria precoce para elas". Este esclarecimento reveste-se de grande importância, pois muitas reações ao projeto de ampliação derivam da interpretação de que ocorrerá um ingresso

^{38.} Refere-se apenas àquela parcela de servidores que na ativa desempenharam suas funções na área de Educação.

precoce de crianças de 6 anos na 1a série do Fundamental, sem a preocupação com a adequação pedagógica.

Essa interpretação tem suas razões. Em primeiro lugar, desde a criação do Fundef, pode ser observado um crescimento significativo no número de crianças de 6 anos matriculadas no Ensino Fundamental, maneira encontrada pelos sistemas públicos de ensino para reter os recursos do Fundo, que é redistribuído em razão do número de matrículas no Fundamental. Por isso, alguns críticos do projeto do MEC argumentam que uma vez que interesses financeiros, e não preocupações pedagógicas, já orientaram a inclusão de crianças de 6 anos no Ensino Fundamental, a meta de universalização do acesso dessas crianças é uma meta política facilmente atingível.

Contudo, a transformação pedagógica da 1ª série do Fundamental para adequá-la às crianças de 6 anos é encarada com ceticismo por aqueles que entendem que tais mudanças levam muito tempo para serem consolidadas. Segundo Craidy (2004),³⁹

É sabido que a primeira série do ensino fundamental povoa o imaginário de professores, pais e crianças como o momento de começar a estudar a "sério", de não brincar, de fazer "trabalhos" para valer, de abandonar a atitude infantil. Isso tudo pode corresponder a massacrar a infância, a jogá-la precocemente na competitividade da vida adulta que marca a nossa sociedade.

Na defesa da proposta de inclusão de crianças de 6 anos no Fundamental, estão os educadores que acreditam na viabilidade de um programa educativo específico para essas crianças, embora introduzido de forma gradativa, iniciado pelas redes de ensino que já efetuaram aperfeiçoamentos na organização e nas práticas pedagógicas das primeiras séries, como sua estruturação em ciclos. Indicam algumas vantagens para essa opção de inclusão, uma vez que as turmas de 6 anos seriam mais facilmente ampliadas, beneficiando-se da estrutura existente no Ensino Fundamental. Todavia, alertam que existem riscos para que esta mudança seja eficaz, daí a orientação para que ocorra de forma gradual. Para mencionar alguns dos obstáculos a serem enfrentados: nem todos os sistemas adotam regimes de ciclos no Fundamental; em geral, professoras com menor experiência são as que assumem as classes de crianças menores; os métodos de ensino empregados nas primeiras séries ainda estão bastante defasados se se considerar o que já se acumulou em termos de conhecimento sobre desenvolvimento infantil e os processos de aprendizagem nessa faixa etária.

Todos concordam que as vantagens na trajetória escolar, que se observam no desempenho de crianças que passaram pela pré-escola, são subsídios importantes a serem considerados nessa discussão sobre a universalização da educação para as crianças de 6 anos; porém, muitos prefeririam que o acesso fosse universal à pré-escola na educação infantil em vez do que está em pauta sobre a ampliação do Fundamental.

É importante salientar que o movimento de ampliação do Ensino Fundamental já começou em muitos estados e municípios. Em 2003, o Censo Escolar registrava um percentual de 7% das escolas que já haviam ampliado o Ensino Fundamental para nove anos, correspondente a 11.510 escolas. Em 2004, foram registradas 26.530 escolas, um crescimento de 130% em relação ao ano anterior. Apenas quatro

^{39.} CRAIDY, C. A polêmica sobre a proposta de ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos. *Boletim Ebulição* n. 7. Brasília, dez. 2004.

Unidades da Federação ainda não apresentaram nenhum tipo de proposta de ampliação: Acre, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Roraima. Em 2004, os sistemas estaduais de Minas Gerais, Goiás, Amazonas, Sergipe e Rio Grande do Norte iniciaram o processo de ampliação, que também está prevista para ocorrer no Maranhão em 2005.

Como a universalização ao Ensino Fundamental para as crianças de 7 a 14 anos já está praticamente consolidada, o MEC, como indutor de políticas públicas educacionais, optou por desenvolver a atual proposta de ampliação com a inclusão das crianças de 6 anos. Cabe ao Ministério cumprir também sua função de prestar assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino para garantir um padrão mínimo de qualidade e a efetividade da implementação da mudança proposta.

1.3 Formação continuada de professores

Tem sido recorrente a observação de que as políticas e as estratégias para os processos de formação continuada de professores não apresentam, em muitos dos casos, a efetividade esperada. São várias as iniciativas realizadas, mas estas têm sido desenvolvidas como ações isoladas, fragmentadas e desarticuladas, em que seminários, ciclos de palestras e cursos são oferecidos de forma homogênea a uma grande massa de professores, sem considerar suas necessidades específicas e estágios de desenvolvimento profissional. Dessa forma, várias críticas atribuídas aos programas de formação continuada advêm do fato de que as ações têm efeito reduzido sobre a prática docente. Sua ênfase ao desenvolvimento de uma gama restrita de competências técnicas e cognitivas não leva em consideração a experiência e a vivência do professor. Segundo Mendes (2004), 40 as "análises sobre os processos formativos dos professores apontam para a necessidade cada vez maior de valorizar os saberes docentes, adquiridos pela reflexão prática para a realização do trabalho do professor, através de tarefas ligadas ao ensino e seu universo de trabalho".

Outro aspecto que merece ser considerado diz respeito à estratégia de contratação de instituições capacitadoras para a execução de programas de formação predefinidos, em um processo que resulta em baixa internalização para os sistemas de ensino. Refletindo sobre o papel das universidades nesse processo, Mendes revela que este tem sido muito aquém do que poderia ser, limitando-se, na maioria dos casos, a executar programas padronizados concebidos pelos órgãos públicos, em prejuízo de sua função qualificada para participar mais ativamente no desenvolvimento das propostas.

Nesse contexto, é importante salientar uma nova ação articulada pelo MEC, que decidiu criar a Rede de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, de forma que os processos de formação sejam objetos de desenvolvimento e pesquisa nas Instituições de Ensino Superior (IESs). Foram selecionadas vinte universidades, entre públicas e comunitárias, que se constituirão em Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. Estes serão responsáveis pelo desenvolvimento e oferta de grande parte dos programas de formação continuada de professores e pela implantação de novas tecnologias de ensino e gestão. Outro aspecto a ser ressaltado é que o projeto envolve a participação de todos os profissionais de Educação, desde professores até secretários de

_

^{40.} MENDES, S. R. *A formação continuada de professores e o desafio de romper com os modelos padronizados.* São Paulo, 2004 (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped): GT 08 — Formação de Professores).

educação. Os Centros já selecionados irão se especializar em diferentes áreas de formação, entre as definidas pelo MEC: Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ensino de Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física; e Gestão e Avaliação da Educação.

Desenvolvida pelo MEC desde 2000, uma experiência bem-sucedida, exatamente pelo envolvimento de administrações e profissionais educacionais locais na sua realização, o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação) é modelo para a implantação do Projeto de Formação de Professores da Educação Infantil (Proinfantil). A habilitação em nível médio de professores leigos de creches e pré-escolas públicas e filantrópicas de todo o país ocorrerá por meio da educação a distância, com atividades individuais e coletivas de estudo, a serem desenvolvidas com o apoio de um tutor, em curso com duração de dois anos. A avaliação do Proformação, realizada por pesquisadores da Fundação Carlos Chagas, ressalta que o envolvimento local na realização direta do Programa permitiu a construção de elos fortes entre Programa, realizadores e participantes, criando os vínculos socioculturais para que a intervenção pudesse alcançar a mudança pretendida.

1.4 Reforma da educação superior

No primeiro ano do governo Lula, foram colocadas em debate grandes questões afetas à educação superior. Simbolicamente, apontou-se para a necessidade de se reinstituir a instituição universitária, a fim de adequá-la aos novos tempos. Isso implicaria a "refundação" dessa instituição, uma vez que estaria em descompasso com demandas societárias de diversas ordens. Em que medida a instituição universitária estaria compromissada e atuando em favor de, por exemplo, reduzir desigualdades sociais, suscitar o desenvolvimento econômico do país, promover a democracia, favorecer a convivência com a diversidade?

Em 2003, teve início a transição rumo a esse processo de reforma. Algumas medidas foram sendo implementadas pelo MEC, a começar com a substituição do Exame Nacional de Cursos (Provão) pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Após alguns meses de discussões e debates envolvendo a sociedade, em geral, e a comunidade acadêmica, em particular, mediante a realização de seminários, colóquios, audiências públicas, oitivas, entre outros eventos, chegou-se a um anteprojeto de Reforma da Educação Superior, o qual foi encaminhado pelo MEC à Comissão de Educação do Senado Federal, no início de dezembro de 2004.

Inicialmente, o anteprojeto ficaria disponível à consulta e às emendas públicas até 15 de fevereiro de 2005. No entanto, como esse período foi considerado não apenas insuficiente, mas também inadequado, em razão de coincidir com o término do semestre letivo e o início das férias nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), sua data final foi adiada por duas vezes.

Conceber a educação como unidade, a partir de todos os seus níveis de formação, reflete-se no objetivo que estabelece o comprometimento institucional do Sistema Federal de Educação Superior com os demais sistemas de ensino. Sob esse enfoque, a melhoria da qualidade da educação básica estaria estreitamente vinculada

ao papel atribuído à educação superior, sobretudo no que se refere à função de formar pessoal qualificado para atuar na educação básica.

Outro objetivo integrante do anteprojeto de reforma é o que estabelece a expansão da rede pública de instituições de educação superior, consubstanciada na meta de ofertar, até 2011, 40% das vagas disponíveis nesse nível de ensino.

O anteprojeto de lei da educação superior inova e indica direção distinta daquela que vinha orientando o processo de expansão da oferta de cursos de graduação, a partir da segunda metade dos anos 1990. De acordo com a diretriz proposta, "a liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior".

O documento também institui dois mecanismos que possibilitam maior vinculação e transparência institucional junto à sociedade. O primeiro deles, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), constitui, de um lado, instrumento de planejamento estratégico da instituição e, de outro, compromisso com o Poder Público e a sociedade em geral.

No intuito de assegurar a participação da sociedade em assuntos relativos ao ensino, à pesquisa, à extensão, à administração e ao planejamento da universidade, é instituído o Conselho Comunitário Social, com as seguintes prerrogativas mínimas: dar visibilidade pública às atividades desenvolvidas pela universidade; opinar sobre o seu desempenho; examinar e opinar se a universidade estaria cumprindo com o disposto nesta lei; emitir relatório de avaliação quanto ao Plano de Desenvolvimento Institucional da universidade; e elaborar e encaminhar subsídios para a fixação de diretrizes e da política geral da instituição. O Conselho deverá constituir-se, majoritariamente, de representantes de entidades de fomento científico e tecnológico, entidades corporativas, associações de classe, sindicatos e da sociedade civil, assim como de representantes do Poder Público de qualquer instância. Em todos os casos, será presidido pelo reitor ou vice-reitor da universidade.

Os principais avanços no tocante à autonomia das universidades federais correspondem à instituição de eleição direta de seus dirigentes, pela comunidade acadêmica, e à possibilidade de a instituição remanejar recursos oriundos da União, entre rubricas, programas ou categorias de despesas.

De acordo com o anteprojeto, a União passaria a aplicar pelo menos 75% dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, deduzida da base de cálculo a complementação a ser realizada pelo MEC ao Fundeb. As exclusões das despesas com inativos e pensionistas desse cálculo leva a crer na possibilidade de aumento de recursos para o custeio e os investimentos nas Ifes.

No que se refere à democratização do acesso e à equalização de oportunidades, as Ifes deverão assegurar que pelo menos 50% das vagas ofertadas sejam preenchidas por estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas, respeitando-se até mesmo a composição étnica da população da Unidade Federada onde se situa a instituição. No prazo de dez anos, todas as instituições deverão ter alcançado plenamente o atendimento a essa norma. Trata-se, pois, de medida que já se encontra em tramitação no Congresso Nacional, sob a forma de projeto de lei encaminhado pelo Executivo.

A proposta de reforma da educação superior, apresentada pelo MEC, constitui tentativa de restabelecer a centralidade das instituições de ensino públicas, enfraquecidas ao longo dos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, dispõe sobre um conjunto de medidas que envolvem desde a recomposição e a ampliação dos orçamentos das Ifes, chegando à própria expansão dessa rede. Além disso, introduz critérios mais rigorosos no que se refere à criação de instituições e cursos pelo setor privado, bem como para a preservação dessas prerrogativas.

Assim como toda proposta de mudança, o anteprojeto de reforma da educação superior do MEC suscita o afloramento de conflitos, a começar pela exigência de criação do conselho comunitário social, inclusive no âmbito das universidades privadas, que teria entre outras atribuições de avaliar o desempenho institucional e participar da definição de suas diretrizes e metas. Para o Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação, que reúne 24 entidades representativas das instituições privadas, essa medida assume caráter "(...) intervencionista, inconstitucional e nocivo ao esforço da livre iniciativa em aprimorar os seus projetos e programas educacionais (...)". Em depoimento ao jornal *Folha de S. Paulo*, o presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação antecipou as dificuldades que terá pela frente para que seja aprovado um projeto de reforma dessa natureza, "com a cara do PT". Acreditase que tais dificuldades estariam relacionadas aos muitos e vultosos interesses econômicos que serão necessariamente afetados pelas mudanças nele contidas.

1.5 Expansão da rede federal de educação superior

O Ministério da Educação prevê que, em 2005, três novas universidades (Universidade Federal do ABC; Universidade Federal do Grande Dourados e Universidade Federal do Recôncavo Baiano) e onze *campi* estarão em funcionamento.⁴¹ Essa ampliação da rede física das Ifes estaria sintonizada com a meta estabelecida pelo MEC de as Ifes ofertarem 400 mil novas vagas em cursos de graduação até 2011.

Estima-se que a Universidade Federal do ABC tenha capacidade de atendimento para 20 mil estudantes. Inicialmente, serão oferecidos cursos nas áreas de Tecnologia e Ciências Sociais (Sociologia e Assistência Social). Trata-se de uma reivindicação antiga dos habitantes daquela região paulista, onde não existe uma única instituição pública de educação superior. Projeto de lei semelhante já havia sido submetido àquela casa do Congresso Nacional em 1979, cuja tramitação perdurou até 1987, quando foi arquivado.

O projeto de criação da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), por sua vez, encontra-se em estágio embrionário, tendo em vista que ainda se está sob análise no âmbito do Executivo e, até dezembro, não havia sido encaminhado ao Congresso Nacional. De acordo com o MEC, essa nova universidade será instituída a partir do desmembramento do *campus* de agronomia da Universidade Federal da Bahia, localizado no município de Cruz das Almas, a qual também assumirá a função de tutora da nova universidade. Também está prevista a implantação de outros cinco *campi* nos municípios de Amargosa, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus e Valença.

-

^{41.} Cruzeiro do Sul/AC; Vitória da Conquista/BA; Litoral/PR; Santos e Sorocaba/SP; Volta Redonda e Baixada Fluminense/RJ; Garanhuns/PE; sul do estado/SC.

No que diz respeito à implantação do Pólo Universitário de Garanhuns/PE, em outubro de 2004 foi celebrado protocolo de intenções entre MEC, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) com vistas à implantação do Pólo, a ser constituído de dois centros: um de tecnologia, responsável pela oferta do curso de Engenharia de Alimentos, e outro de Ciências Agrárias, que oferecerá cursos de Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia, áreas que atendem à vocação local e regional. A escolha da UFRPE deve-se ao fato de esta universidade já dispor de um *campus* avançado em Garanhuns, no qual são oferecidos serviços de assistência veterinária a bovinos.

1.6 Programa Universidade para Todos (Prouni)

Após ter sido encaminhado ao Congresso Nacional, em setembro passado, sob a forma de Medida Provisória (MP), o Prouni foi transformado em lei, com algumas modificações em relação à proposição inicial do Executivo. A principal delas foi a que reduziu dos 10% iniciais para 8,5% da receita anual da instituição de ensino o valor a ser concedido sob a forma de bolsas de estudo. Além das bolsas correspondentes a 50% do valor da mensalidade, que resultaram de negociação prévia à edição da MP, também foi instituída a modalidade de bolsa no valor de um quarto da mensalidade.

As alterações introduzidas no âmbito do Legislativo só serão implementadas a partir de 2006. Estima-se que, caso a redução de 10% para 8,5% das vagas estivesse vigorando em 2005, teriam sido eliminadas 7 mil vagas das 112 mil ofertadas.

2 Acompanhamento de políticas e programas

2.1 Alfabetização de jovens e adultos

Durante o ano de 2004, a política de alfabetização foi integrada com a educação de jovens e adultos a fim de garantir a continuidade do aprendizado pelo educando. Para tanto, o Ministério realiza dois programas complementares: Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. No primeiro, foram beneficiados durante o ano cerca de 2 milhões de pessoas, em mais de 4 mil municípios, com investimento de R\$ 163 milhões. Para melhorar o processo de aprendizado, o período dos cursos subiu de seis para oito meses e fixou-se que as turmas podem ter no máximo 25 alunos. Foi introduzido um piso de R\$ 120 a ser pago aos alfabetizadores, mais R\$ 7 por aluno em sala de aula. No segundo Programa, o Ministério repassa recursos para capacitação de professores, produção de materiais didáticos, implantação de escolas e salas de aulas, e foram gastos cerca de R\$ 460 milhões.

2.2 Educação básica

Apesar de constar da agenda de programas do Ministério há bastante tempo, a Educação Infantil ainda é o nível de ensino em que o MEC aplica poucos recursos. A expectativa é que gradativamente seja ampliada a atuação do Ministério nesta área educacional, haja vista a criação de Grupo de Trabalho Interministerial para tratar da transferência e da integração ao sistema de ensino das instituições (creches e préescolas) do Programa Atenção à Criança (PAC), que recebem recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social. Para a transição da coordenação do PAC do âmbito da Assistência para a Educação, serão definidas estratégias para o progressivo

credenciamento de creches e pré-escolas nos respectivos sistemas de ensino. Uma vez credenciadas, estas instituições passarão a ser beneficiárias de ações previstas no programa de educação infantil do MEC e que se destinam à formação de professores, à distribuição de material didático pedagógico e à merenda escolar, entre outras. Concebida em 2004, também merece destaque a iniciativa de promover a formação de docentes de creches e da pré-escola que tenham apenas o Ensino Fundamental ou que não tenham cursado o magistério, mediante o Programa de Formação Inicial dos Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil). Trata-se de ofertar um curso normal, de nível médio, na modalidade a distância, com duração de dois anos.

No Ensino Fundamental, apesar de o Ministério ter reajustado em 22,2% o valor mínimo por aluno/ano do Fundef, isto não significou que foram corrigidas as defasagens que esse piso vem carregando durante todos os anos de existência do Fundo. Além disso, mesmo com essa correção esse valor mínimo não consegue se aproximar da média nacional de gasto por aluno/ano com o Ensino Fundamental na rede pública. Os recursos gastos durante o ano de 2004 foram da ordem de R\$ 610 milhões, complementando o valor destinado por aluno em seis estados — Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí e Alagoas.

Para atender à antiga reivindicação dos Entes Federados que possuem veículos escolares, mas não dispõem de recursos para sua manutenção, o MEC criou, em 2004, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), destinado a alunos do Ensino Fundamental público residentes exclusivamente em áreas rurais. O Programa repassa automaticamente aos estados e aos municípios recursos para custeio, manutenção de veículos e contratação de serviços de transporte escolar. O investimento foi de R\$ 244 milhões, atendendo a 3,2 milhões de alunos.

No que diz respeito ao Ensino Médio, salienta-se a criação, em 2004, do Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio (Pnlem): pela primeira vez, os alunos do Ensino Médio serão beneficiados com livros didáticos. Inicialmente, o programa irá atender a 1,3 milhão de alunos da primeira série do Ensino Médio de 5.392 escolas das regiões Norte e Nordeste, que receberão 2,7 milhões de livros das disciplinas de português e de matemática, até o início de 2005. A previsão é que o Programa seja ampliado, em 2006, para todos os alunos das escolas da rede pública. Por sua vez, reconhecendo as dificuldades e os problemas estruturais de oferta do Ensino Médio nos estados do Nordeste e no Pará, o MEC liberou, em caráter emergencial, recurso suplementar no valor de R\$ 185 milhões. Os valores foram calculados a partir do número de alunos matriculados na rede pública do Ensino Médio desses estados.

Em agosto de 2004, foi reajustado em 15,4% o valor para o repasse de recursos para a merenda escolar da pré-escola e do Ensino Fundamental, que passou de R\$ 0,13 para R\$ 0,15 por aluno/dia. Ao todo foram atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar 37,8 milhões de alunos de creches, pré-escolas, Ensino Fundamental e comunidades indígenas, com investimento de R\$ 1,025 bilhão. O aumento foi demanda do Consea e os recursos são provenientes da Secretaria de Segurança Alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social.

Além disso, em 2004, o Ministério da Educação iniciou estudos e testes para implantar o Sistema de Acompanhamento da Freqüência Escolar (Safe) em todas as

escolas da rede pública dos Ensinos Fundamental e Médio. Esse sistema tem como objetivo permitir que o governo tenha uma visão precisa da presença e da permanência dos alunos nas escolas, favorecendo o planejamento de políticas educacionais.

2.3 Ensino de graduação

De acordo com o censo da educação superior de 2003, havia cerca de 3,89 milhões de estudantes matriculados em cursos de graduação no país. Esse contingente ampliou-se em 11,7% em relação ao total de matrículas registradas no ano anterior. Grande parte desse crescimento deve-se à iniciativa privada, cuja taxa de crescimento foi de 13,3%, substancialmente maior que os 8,1% do setor público. No entanto, ao analisar-se a série histórica das matrículas no período 1990-2003, verifica-se que os elevados índices de crescimento do setor privado (acima de 10% ao ano) compreenderam o subperíodo 1998-2003, tendo atingido o pico de 17,5% em 2000. Apesar de ainda serem expressivos, os índices correspondentes aos três anos subseqüentes ficaram abaixo daqueles registrados no biênio 1999-2000. Além disso, o índice de crescimento, no último ano do período sob análise, foi cerca de quatro pontos percentuais menor que o alcançado em 2000. Portanto, é possível que a expansão do setor privado tenha correspondido mais a uma bolha de crescimento que, propriamente, uma expansão sustentada.

TABELA 1

Evolução percentual das matrículas em cursos de graduação, por rede de ensino — 1990-2003

	1991/1990	1992/1991	1993/1992	1994/1993	1995/1994	1996/1995	1997/1996	1998/1997	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002
Pública	4,7	4,0	3,8	5,7	1,5	5,0	3,5	5,7	3,4	6,6	5,9	12,0	8,1
Privada	(0,2)	(5,5)	3,9	3,1	9,1	7,0	4,7	11,4	16,4	17,5	15,7	16,1	13,3
Total	1,6	(1,9)	3,8	4,2	5,9	6,2	4,2	9,2	11,5	13,7	12,5	14,8	11,7

Elaboração: Disoc/lpea.

Para se atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) de, até 2011, 30% dos jovens entre 18 e 24 anos estarem matriculados em cursos superiores, a taxa de crescimento anual das matrículas deveria situar-se acima de 14%. Como pode ser constatado na tabela anterior, a expansão verificada em 2003 já se mostra cerca de três pontos percentuais menor que o índice requerido.

Por sua vez, os índices de crescimento das matrículas na esfera pública, no biênio 2002-2003, foram os maiores registrados nas últimas duas décadas. Se, de fato, as expectativas de recuperação e fortalecimento da rede federal se confirmarem, ampliam-se as possibilidades de se atingir a meta estabelecida no PNE.

2.4 Pós-graduação stricto sensu

Foram divulgados no fim de 2004 os resultados da avaliação trienal da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, realizada pela Capes. Mais de 1,8 mil programas foram avaliados, compreendendo 2.861 cursos (1.020 doutorados, 1.726 mestrados e 115 mestrados profissionalizantes).

Em relação à avaliação anterior, houve crescimento de cerca de 16% no total de programas avaliados. Além disso, verificou-se redução percentual de programas

que não obtiveram nota mínima para aprovação: de 4,1% do total, em 2001, para 2,0%, em 2004.

No que se refere à distribuição regional dos cursos, constata-se a concentração na região Sudeste, responsável pela oferta de 56% dos cursos de mestrado e de dois terços dos cursos de doutorado. Essa concentração também fica ainda evidente quando se verifica que os três estados da região Sul dispunham de mais cursos de doutorado do que o conjunto das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

2.5 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Em novembro de 2004, foi realizada a primeira edição do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Estavam inscritos para essa fase mais de 156 mil estudantes, provenientes de 2.187 cursos de graduação, localizados em 361 municípios, nas áreas de Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Terapia Ocupacional e Zootecnia. O índice de comparecimento foi de 90,2%. Do total de inscritos, 61,5% se encontravam em início de curso, enquanto os demais eram concluintes.

Foi divulgado em dezembro, pelo MEC, a relação dos cursos que participarão da segunda edição do Enade, prevista para 19 de junho de 2005: Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Sociais, Computação, Engenharia, Filosofia, Física, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia e Química.

3 Financiamento e gasto

No exercício financeiro de 2004, foram alocados ao Ministério da Educação recursos da ordem de R\$ 19,5 bilhões (Lei + Créditos), o que corresponde a 2,98% dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, excluindo-se a rolagem da dívida, e a cerca de 1,13% do PIB previsto para 2004. Conforme pode ser visto na tabela 2, a maioria dos recursos executados pelo Ministério (63,6%) é proveniente de impostos mais desvinculação de receitas orçamentárias (DRU), sendo que os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino correspondem a 49,9% do volume alocado a essa pasta. A execução orçamentária total do Ministério foi da ordem de 94,2%, considerando que as receitas de contribuições sociais – as quais, com exceção da contribuição do salário-educação (8,5%), correspondem a 20,3% do orçamento total do Ministério tiveram o maior nível de execução nesse período: em torno de 99,6%. Esse percentual é inferior apenas ao verificado na execução da receita proveniente do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (99,8%), sendo que esta representa apenas 3,6% do volume de recursos alocados ao MEC. A contribuição do salárioeducação apresentou execução de 84,7%, o que demonstra um percentual bastante inferior ao desempenho da execução dos recursos oriundos do Tesouro Nacional, da ordem de 94,8%, representando dessa forma o menor índice de execução entre as principais fontes de financiamento.

Conforme se pode verificar na tabela 3, a maior parte do orçamento do MEC (56,9%) é absorvida por Pessoal e Encargos Sociais, tendo sido executados 99,8% dos recursos alocados a essa rubrica. Seguem-se as Outras Despesas Correntes (17,8%), das quais foram executados 89,3%. Os Investimentos representam apenas 1,9% dos recursos alocados ao MEC, cuja execução foi de 69,4% do total autorizado. Nota-se

que essas rubricas são classificadas na Modalidade de Aplicação Direta, pelo órgão. Outras Modalidades de Aplicação que têm peso significativo no Ministério são as Transferências para outras esferas de governo, ao exterior e a instituições privadas, que representam 19,7% de todo o orçamento, e no destino os recursos são aplicados tanto em despesas correntes como de capital e cuja execução ficou próxima dos 93%.

TABELA 2 **Execução** orçamentária do MEC, segundo as principais fontes de financiamento 2004 (Em R\$ milhões)

Fontes de financiamento	Dotação inicial	Autorizado	Liquidado		Nível de execução (%)
Tones de infanciamento	(A)	(Lei+Créditos) (B)	Valor (C)	Valor (C) %	
1 – Recursos do Tesouro	16.467,3	18.794,8	17.818,5	96,9	94,8
1.1 – Recursos Provenientes de Impostos + DRU	10.410,5	12.345,0	11.691,5	63,6	94,7
1.1.1 – Recursos Ordinários	1.708,2	2.856,2	2.507,6	13,6	87,8
1.1.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	8.702,3	9.488,8	9.183,9	49,9	96,8
1.2 – Contribuições Sociais	5.184,4	5.588,9	5.291,9	28,8	94,7
1.2.1 – Contribuição do Salário-Educação	1.532,6	1.842,7	1.561,1	8,5	84,7
1.2.2— Cont.Finan.da Seguridade Social (Cofins)	2.430,2	2.632,5	2.628,4	14,3	99,8
1.2.3 – Cont. Plano. Seg. Soc. Serv.	881,0	539,3	539,3	2,9	100,0
1.2.4 – Cont. Receita de Concursos de Prognósticos	339,3	339,3	329,2	1,8	97,0
1.2.5 – Cont. sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	-	233,7	233,7	1,3	100,0
1.2.6 — Outras Contribuições Sociais	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0
1.3 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	707,5	694,5	693,4	3,8	99,8
1.4 – Operações de Crédito	163,9	163,9	140,2	0,8	85,6
1.5 – Recursos Próprios	1,0	1,0	0,7	0,0	68,7
1.6 – Outros Recursos	-	1,6	0,8	0,0	50,4
2 – Recursos de Outras Fontes	835,6	726,3	569,5	3,1	78,4
2.1 – Aplicação de Recursos do Salário-Educação	263,3	90,6	88,4	0,5	97,6%
2.2 – Recursos Próprios	529,9	569,6	453,1	2,5	79,6
2.3 – Outros Recursos	42,5	66,1	28,0	0,2	42,3
Total	17.302,9	19.521,1	18.388,0	100,0	94,2

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 3

Execução orçamentária do MEC, segundo natureza da despesa e modalidade de aplicação, 2004

5 1 6 1	Dotação inicial	Autorizado	Liquida	Nível de	
Fontes de financiamento	(A)	(Lei+Créditos) (B)	Valor (C)	%	execução (%) (D=C/B)
Aplicações Diretas	14.039,3	15.653,1	14.823,7	80,6	94,7
Pessoal e Encargos Sociais ¹	9.594,3	11.102,7	11.081,9	60,3	99,8
Outras Despesas	4.445,0	4.550,4	3.741,9	20,3	82,2
Juros e Encargos da Dívida	261,9	261,9	113,0	0,6	43,2
Outras Despesas Correntes	3.401,0	3.481,6	3.109,1	16,9	89,3
Investimentos	353,0	377,9	262,2	1,4	69,4
Inversões Financeiras	0,4	0,4	0,4	0,0	100,0
Amortização da Dívida	428,7	428,7	257,2	1,4	60,0
Transferências	3.204,3	3.837,4	3.564,3	19,4	92,9
Transferências à União	8,8	0,0	-	0,0	0,0
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	1.088,2	1.435,8	1.373,4	7,5	95,7
Transferências a Municípios	1.889,3	2.089,0	1.910,0	10,4	91,4
Transferências a Instituições Privadas	123,5	179,8	167,8	0,9	93,3
Transferências ao Exterior	94,4	132,9	113,1	0,6	85,1
A definir	59,3	30,6	-	0,0	0,0
Total	17.302,9	19.521,1	18.388,0	100,0	94,2

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

Nota: ¹Pessoal e Encargos Sociais inclui Ativos, Inativos e Pensionistas.

A tabela 4 demonstra que, no conjunto, considerando-se todas as modalidades de aplicação, o orçamento autorizado para as naturezas de despesa Outras Despesas Correntes e Investimentos representa 36% e 3,6%, respectivamente. Quanto à execução das Outras Despesas Correntes, observa-se que esta, de patamar superior a 91%, teve desempenho próximo do verificado no conjunto dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social, por volta de 94%. Quanto ao item Investimentos, cuja execução ficou acima de 68%, este apresenta-se bem superior ao executado por aquele orçamento geral, que foi inferior a 34%.

TABELA 4

Execução orçamentária, segundo a natureza da despesa, 2004

Natureza da despesa (Lei + Créditos) (A) (B) (C=B/A) execução (%) (C=B/A) essoal e Encargos Sociais 11.102,7 11.081,9 99,8 uros e Encargos da Dívida 261,9 113,0 43,1 utras Despesas Correntes 7.032,1 6.458,7 91,8 evestimentos 695,4 476,9 68,6 eversões Financeiras 0,4 0,4 100,0	Total	19.521	18.388	94,2
Natureza da despesa (Lei + Créditos) (A) (B) (C=B/A) execução (%) (C=B/A) essoal e Encargos Sociais 11.102,7 11.081,9 99,8 uros e Encargos da Dívida 261,9 113,0 43,1 utras Despesas Correntes 7.032,1 6.458,7 91,8 evestimentos 695,4 476,9 68,6	Amortização da Dívida	428,7	257,2	60,0
Natureza da despesa (Lei + Créditos) (A) (B) (C=B/A) execução (%) (C=B/A) essoal e Encargos Sociais 11.102,7 11.081,9 99,8 uros e Encargos da Dívida 261,9 113,0 43,1 utras Despesas Correntes 7.032,1 6.458,7 91,8	nversões Financeiras	0,4	0,4	100,0
Natureza da despesa (Lei + Créditos) (A) (B) execução (%) (C=B/A) essoal e Encargos Sociais 11.102,7 11.081,9 99,8 uros e Encargos da Dívida 261,9 113,0 43,1	nvestimentos	695,4	476,9	68,6
Natureza da despesa (Lei + Créditos) (A) (B) execução (%) (C=B/A) essoal e Encargos Sociais 11.102,7 11.081,9 99,8	Outras Despesas Correntes	7.032,1	6.458,7	91,8
Natureza da despesa (Lei + Créditos) (B) execução (%) (A) (C=B/A)	luros e Encargos da Dívida	261,9	113,0	43,1
Natureza da despesa (Lei + Créditos) (B) execução (%)	Pessoal e Encargos Sociais	11.102,7	11.081,9	99,8
	Natureza da despesa		Liquidado (B)	

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

Todos os programas do MEC, com suas respectivas execuções orçamentárias, estão listados na tabela 1.1 do Anexo Estatístico. Um dos principais é o Programa Brasil Escolarizado, que representa 21,3% do orçamento do Ministério e apresentou execução de 91,4% dos seus recursos orçamentários, o que influiu para que a média do conjunto dos programas ficasse abaixo de 95%. Isso se explica tendo em vista que 5,6% da sua dotação, no valor de R\$ 232,7 milhões, tenham ficado sem detalhamento da despesa. Dos R\$ 7,7 bilhões previstos para o Programa Universidade do Século XXI, foram executados cerca de R\$ 7,6 bilhões, 98,5% do total, portanto, acima da média geral do Ministério, o que contribuiu decisivamente para a elevação dos níveis percentuais de execução do conjunto do MEC, compensando-se de certa forma a baixa execução de outros programas, tais como Educação na Primeira Infância, 29,4%; e Escola Básica Ideal, 41,4%.