

EDUCAÇÃO

1 Conjuntura

O primeiro ano do governo Lula foi culminado com a reforma ministerial ocorrida no início de 2004, no bojo da qual se inseriu o Ministério da Educação (MEC). A gestão do ministro Cristovam Buarque havia definido quatro eixos orientadores da política educacional brasileira: *i)* democratização dos bens educacionais; *ii)* melhoria da qualidade da educação; *iii)* transformação do modelo educacional; e *iv)* ampliação da sustentabilidade da política educacional. Nessa seção inicial, serão analisadas as ações e as iniciativas do MEC, empreendidas e previstas em 2003, à luz dos referidos eixos norteadores.

1.1 Democratização dos bens educacionais

A ênfase da **Democratização dos Bens Educacionais** está na promoção da inclusão educacional e no combate à discriminação e às iniquidades no acesso a esses bens. Além de ser necessária a ampliação de sua oferta, por meios convencionais e inovadores, algumas ações específicas para a democratização do acesso já haviam sido implementadas.

Apesar de a ampliação do atendimento escolar ter propiciado considerável redução do analfabetismo entre os jovens de 15 a 19 anos, de 24% em 1970 para 3% em 2001, o país ainda conta com aproximadamente 15 milhões de analfabetos, com forte concentração entre adultos com mais de 25 anos. Para o enfrentamento dessa questão, o MEC instituiu, em janeiro de 2003, a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, à qual ficou subordinado o programa **Brasil Alfabetizado**, que tem por atribuição promover a inclusão de todos os que não tiveram acesso à educação na idade convencional. Tal prioridade do Ministério tem sido objeto de críticas de especialistas que argumentam que programas de alfabetização baseados em cursos de curta duração não têm efeito duradouro, caso não estejam associados a iniciativas que dêem continuidade a esse processo de aprendizagem. Argumenta-se, também, que o atual governo deveria concentrar esforços na melhoria da qualidade do ensino, pois a escola regular estaria falhando na sua tarefa de educar, conforme indicam os resultados de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 2001, de alunos da 4ª série do ensino fundamental. Não resta dúvida de que enfrentar o problema da baixa qualidade da educação básica deve merecer atenção prioritária na política educacional. Porém, por questão de equidade e justiça social, também deve ser priorizada a iniciativa de governo de saldar tal dívida para com aqueles que não tiveram oportunidade de beneficiar-se de um dos instrumentos básicos de cidadania, que corresponde ao domínio da leitura e da escrita.

O combate à discriminação e às iniquidades no acesso aos bens educacionais também pode ser percebido em algumas ações implementadas no primeiro ano de governo. Por intermédio da Lei nº 10.639, aprovada em janeiro de 2003, tornou-se obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira em todos os estabelecimentos de ensino

fundamental e médio. A intenção é resgatar a contribuição dos negros à nação brasileira, no tocante às manifestações culturais *stricto sensu* e à formação da sociedade nacional. Com o mesmo intuito, teve continuidade o programa **Diversidade na Universidade**, instituído por Lei, em novembro de 2002, o qual visa avaliar e implementar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente os afrodescendentes e indígenas. Tal programa prevê o repasse de recursos a instituições que mantenham cursos pré-vestibulares, com pelo menos 51% dos alunos pertencentes a esses grupos étnicos.

A necessidade de implementar ações para tornar a escola um espaço aberto à diversidade e, portanto, mais democrático ficou evidente a partir dos resultados do Saeb, que têm evidenciado aumento das disparidades entre estudantes brancos e negros, tanto no que se refere ao desempenho, como em relação à exclusão prematura desses últimos.²⁹ Mesmo entre alunos brancos e negros, para os quais os níveis de educação e renda dos pais são similares, as diferenças de desempenho em favor dos primeiros têm se mostrado significativas.

A presença dos negros na educação superior é cinco vezes menor que a dos brancos. No entanto, essa desigualdade de acesso não tem início com os exames vestibulares. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), de 2002, cerca de 52% dos brancos com 18 anos ou mais haviam completado o ensino fundamental, contra apenas 34% dos negros. Acredita-se que essa diferença amplie-se significativamente quando da conclusão do ensino médio, tendo em vista a maior pressão exercida sobre os mais pobres para ingressar na vida produtiva.

A instituição de cotas para negros na educação superior já pode ser reconhecida como fato irreversível, na medida em que algumas unidades federadas já incluíram esse dispositivo em sua legislação, a exemplo do que ocorreu no Rio de Janeiro, Bahia e Mato Grosso do Sul. Além dessas iniciativas pioneiras, há também aquelas que estão sendo implementadas por instituições federais de ensino superior, como na Universidade Federal de Mato Grosso e na Universidade de Brasília. No caso desta última, a instituição da cota de 20% das vagas ofertadas será implementada a partir do vestibular de julho de 2004.

Em setembro de 2003, foi criado no âmbito do MEC um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a incumbência de apresentar proposta de acesso e permanência de populações negras nas instituições públicas e privadas de educação superior. A partir dos subsídios e das proposições a serem oferecidos pelo referido GTI, tem-se como expectativa que o MEC implemente medidas de incentivo mais efetivas à adoção de cotas pelas IES.

A inclusão educacional dos portadores de deficiência veio à baila, recentemente, com a polêmica criada em torno do veto presidencial ao projeto de Lei nº 4.853, aprovado pelo Congresso. Tal projeto alterava a Lei que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), de modo a estender a destinação de recursos do Fundo a instituições sem fins lucrativos que tenham a finalidade de atender educacionalmente aos portadores de deficiência.

29. De acordo com Araújo, C.H. e Araújo, U.C. (Desigualdade racial e desempenho escolar, Inep, 2003), apenas 50% dos alunos negros matriculados na 4ª série chegam ao fim do ensino médio.

Estima-se que os repasses a tais instituições somariam aproximadamente R\$ 50 milhões ao ano, dos quais R\$ 8,7 milhões caberiam à União, caso fossem transferidos pelo Fundef. A área jurídica do governo identificou problemas legais na concepção desse projeto, particularmente na designação de recursos do Fundef a instituições privadas, o que resultou no veto presidencial. Em virtude da repercussão negativa que tal decisão acarretou, o governo optou por contornar o problema com a edição de Medida Provisória para assegurar recursos públicos para o atendimento de crianças portadoras de deficiência, matriculadas em instituições sem fins lucrativos. Com a Medida Provisória, o governo instituiu o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência, no âmbito do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), e a União repassará, diretamente à unidade executora, assistência financeira proporcional ao número de alunos portadores de deficiência matriculados em entidades privadas sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos na modalidade de educação especial. O programa também objetiva promover a progressiva inclusão desses alunos nas classes de ensino regular.

1.2 Melhoria da qualidade da educação

Para o segundo eixo da política, **Melhoria da Qualidade da Educação**, um conjunto de ações deverá estar orientado para promover a valorização, a formação e o aperfeiçoamento de professores e trabalhadores da educação, a melhoria dos equipamentos didático-pedagógicos e da infra-estrutura física, assim como a oferta de transporte escolar e uniforme.

A constatação, por intermédio dos resultados do Saeb, de que mais da metade dos alunos da 4ª série do ensino fundamental possui desempenho crítico ou muito crítico no domínio de competências e habilidades elementares de leitura, além de profundas deficiências em matemática, levou os gestores do MEC a propor a união de esforços em torno de algumas iniciativas: *i)* programas de letramento, em parceria com estados e municípios, com apoio do FNDE; *ii)* incentivo à criação de sistemas estaduais de avaliação da Educação Básica e estruturação do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Este último incluirá o Exame Nacional de Certificação de Professores e programas de incentivo à formação continuada de docentes em estados e municípios, os quais contarão com a concessão de bolsas federais aos docentes da rede pública e, como contrapartida, dos entes federados, os investimentos em cursos de formação. Contudo, tal iniciativa já suscitou críticas por parte de alguns segmentos vinculados à educação, não só à proposta em si, mas também à forma como teria sido encaminhada. Em setembro, entidades representativas de classe lançaram documento por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em que pediam a revogação da portaria que instituiu o exame de certificação, ao mesmo tempo em que defendiam que a ênfase fosse dada aos programas de formação. Na tentativa de apaziguar os ânimos, o MEC adiou a realização do primeiro exame para o segundo semestre de 2004.

O MEC instituiu, em junho de 2003, o **Toda Criança Aprendendo**, que compreende ações voltadas à melhoria da formação e da capacitação docente, mediante a formação continuada, tais como: revisão e instituição de um piso salarial, regulação da carreira do professor e exame nacional de certificação de professores. Com esse aporte, a expectativa do MEC era a de reduzir à metade, até 2005, os atuais índices de

insuficiência de desempenho e a baixa aprendizagem entre as crianças concluintes das quatro séries iniciais do ensino fundamental.

Ainda em relação à melhoria da qualidade da educação, foi lançado em setembro de 2003 o programa Brasil Alfabetizado, com previsão de repasse de R\$ 91,5 milhões, ainda em 2003, a órgãos estaduais e municipais de 19 unidades federadas, para a capacitação de professores e a efetiva alfabetização de jovens e adultos em 19 estados. A meta era a de alfabetizar 1,3 milhão de jovens e adultos, naquele ano.

Na esfera da política de avaliação, foi realizada a sexta edição do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). O exame contou, em 2003, com a participação de 1,3 milhão de alunos e egressos do ensino médio. Em escala de zero a cem, os participantes obtiveram nota média de 49,55 na prova objetiva e 55,36 na redação. Apesar de, em termos absolutos, tais resultados corresponderem a desempenho próximo a um mínimo aceitável, ainda assim representaram avanço em relação àqueles obtidos em anos anteriores.³⁰ No entanto, seria prematuro atribuir tal melhoria das notas médias a um ganho de qualidade do ensino médio, tendo em vista que, segundo alguns críticos, os critérios de avaliação teriam sido alterados.

Diante das resistências geradas em relação aos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação, instituídos na gestão governamental anterior, e em face do entendimento de que tais instrumentos têm efeitos limitados, o MEC realizou seminário, no primeiro semestre de 2003, com o objetivo de ouvir os diferentes segmentos representativos da comunidade universitária, tendo em vista a necessidade de se conceber um sistema nacional de avaliação da educação superior que, efetivamente, oferecesse subsídios para o seu contínuo aprimoramento.

Uma segunda iniciativa do MEC correspondeu à instituição da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), por intermédio da Portaria nº 11, 28/4/2003, tendo como objetivos: “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”.

A proposta de avaliação da educação superior, formulada pela CEA, aponta para alguns avanços em relação aos processos de avaliação vigentes. Em primeiro lugar, foi gestada a partir de interlocução com a sociedade acadêmica; portanto, sem o caráter autocrático do Exame Nacional de Cursos (ENC). Sua ênfase recai sobre os processos, sobretudo pela inclusão de uma etapa de auto-avaliação. Desse modo, adquire feição mais qualitativa quando comparada ao caráter classificatório que prevalece no modelo atual. Por fim, prevê a contínua reavaliação dos processos, o que favorece a sua manutenção como instrumento válido para esse fim.

1.3 Transformação do modelo educacional

Complementando o eixo da melhoria da qualidade, o de **Transformação do Modelo Educacional** deverá implicar mudanças em todos os níveis de ensino, tanto na educação básica, como na superior. Entre os destaques sob esse eixo norteador encontram-se os programas **Escola Básica Ideal** e **Universidade do século XXI**.

30. A nota média da prova objetiva, em 2002, foi de apenas 34,13 pontos.

Os resultados das avaliações educacionais têm revelado que a aprendizagem e o bom desempenho escolar não resultam de um único fator, mas da sinergia de um conjunto de condicionantes materiais, didáticos, organizacionais, culturais e sociais. A proposta de uma “Escola Básica Ideal” foi concebida sob esse princípio de desenvolvimento integral e abrangente, e também se norteia pela percepção de que um processo de aprendizagem eficaz deve ser promovido com ações coordenadas e complementares. Tal concepção abrangente não implica que tudo deva ser feito ao mesmo tempo, mas que a implantação seja gradual, respeitando possibilidades e limitações dos municípios que aderirem ao projeto. O programa esteve implantado, em 2003, sob a forma de projeto piloto em 35 municípios com menos de 10 mil habitantes. E contemplou um conjunto de ações específicas: educação em tempo integral; projeto político-pedagógico consistente; instalações escolares e merenda com qualidade (três refeições diárias); transporte escolar (inclusive para as escolas da área urbana); materiais pedagógicos em quantidade e qualidade; oferta de ensino a distância; ações de promoção da saúde do escolar; laboratórios de informática e de ciências equipados; biblioteca, arte, cultura e esporte na escola.

Uma das razões que levaram o MEC a optar pela implementação inicial da Escola Básica Ideal em municípios pequenos e menos desenvolvidos é que, além de se inserir em estratégia de promoção da equidade, o envolvimento e a adesão da comunidade em torno do projeto podem ser mais facilmente obtidos em municípios desse porte. Outro fator determinante de tal escolha foi a restrição orçamentária ao programa. Contudo, o que se espera com essa iniciativa é um efeito demonstração, a partir do qual haveria maior pressão para o aumento de recursos para viabilizar a disseminação desse tipo de atendimento escolar em todos os municípios do país.

A intenção de se repensar a universidade brasileira, sob perspectiva mais global, foi formalmente inaugurada pelo MEC com a promoção do seminário **Universidade: por que e como reformar?** Tal evento, realizado no mês de agosto, em Brasília, estruturou-se a partir de quatro núcleos temáticos: *i*) Sociedade, Universidade e Estado: autonomia, dependência e compromisso social; *ii*) Universidade e Desenvolvimento: globalização excludente e projeto nacional; *iii*) Universidade e Valores Republicanos: conhecimento para emancipação, igualdade de condições e inclusão social; e *iv*) Universidade XXI, Resgate do Futuro, Estrutura e Ordenação do Sistema: a tensão entre o público e o privado.

Além dos expositores convidados, puderam trazer suas contribuições e seus posicionamentos os representantes de diversos segmentos vinculados à educação superior e aos movimentos sociais organizados, os quais integraram publicação com a síntese desse evento, intitulada **A universidade na encruzilhada**.

O passo seguinte correspondeu à realização do seminário internacional **Educação, Ciência e Tecnologia como estratégias de desenvolvimento**, no mês de setembro, em Brasília, sob a organização conjunta da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do MEC e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). O objetivo desse evento foi o de compartilhar e debater experiências externas exitosas de desenvolvimento, tendo-se como referências aquelas três dimensões.

Encerrando esse conjunto de eventos, realizou-se em Brasília, em novembro, o seminário internacional **Universidade XXI**, como promoção conjunta do MEC, da

Unesco e do Banco Mundial. Nesse caso, foram debatidas experiências trazidas por aproximadamente sessenta expositores nacionais e estrangeiros, tendo como eixos temáticos: *i)* A sociedade e a reinvenção da universidade; *ii)* O Estado e a reinvenção da universidade; *iii)* Universidade e mundo: globalização solidária do conhecimento; e *iv)* Produção, partilha e apropriação do conhecimento.

Apesar de essas ações do MEC voltadas à educação superior não terem impacto imediato sobre a extensão e a qualidade de bens e serviços por ela oferecidos, não se deve mitigar sua importância para a retomada do debate e da reflexão acerca da necessária reforma da educação superior, a qual vinha se processando, nos últimos anos, sem a devida participação da comunidade acadêmica.

1.4 Ampliação da sustentabilidade da política educacional

O quarto eixo da política educacional, pré-requisito para a viabilização dos demais, trata da **Ampliação da Sustentabilidade da Política Educacional**, a ser obtida mediante a construção de amplo pacto federativo, empresarial e social em torno da educação, no intuito de aumentar os recursos disponíveis e encontrar novas fontes de financiamento para a área.

Reconhece-se que um dos requisitos para que não haja solução de continuidade no processo de universalização da educação básica com qualidade, refere-se ao equacionamento da questão do financiamento. Indo de encontro ao que está sendo veiculado acerca da Reforma Tributária, setores organizados da área defendem, por intermédio da Carta da Educação, derrubada dos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação (PNE); ampliação dos recursos públicos para o setor, para 7% do PIB; cumprimento do valor mínimo por aluno, estabelecido pelo Fundef; definição do custo aluno/qualidade; atendimento da educação infantil e progressiva obrigatoriedade do ensino médio; bem como aplicação de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) em estabelecimentos públicos de ensino.

Alguns atores sociais vinculados à educação têm afirmado que a União vem contribuindo 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%. Tal declínio na participação da União tem sido atribuído ao baixo ajustamento do gasto mínimo *per capita* que, desde a sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a 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 sociais, uma forma de desobrigar o Ministério de suas responsabilidades para com o ensino fundamental.

Para fazer frente a essa maior participação da União, será necessário corrigir, de forma expressiva, o valor mínimo atual, o que irá requerer aumento significativo de recursos por parte do MEC. Como esse aporte adicional não está previsto no orçamento, resta saber se a ampliação do valor *per capita* será financiada mediante remanejamento interno de fontes de recursos, com implicações para o cumprimento de determinadas funções, ou se o orçamento da educação será efetivamente ampliado.

A instituição de um Fundo de Educação Básica (Fundeb) vai ao encontro de outra reivindicação de atores sociais ligados à área de educação, principalmente dos

segmentos vinculados à educação infantil e ao ensino médio. No entanto, um dos principais óbices à concretização dessa intenção refere-se à disponibilidade de recursos financeiros para a sua implementação. Simulações realizadas por Castro³¹ indicam que o aporte de recursos para esse Fundo dependerá do valor que se adote como mínimo para o gasto anual por aluno. Caso fossem mantidas as estruturas atuais de gasto do Fundef, o Fundeb disporia, em 2003, de cerca de 3,5% do PIB, além da complementação da União de cerca de 0,1% do PIB. Sob um cenário mais otimista, os recursos do Fundo deveriam atingir 5,1% do PIB, enquanto que a complementação da União chegaria a 1,7% do PIB, o que corresponde a um volume de recursos maior que o orçamento atual do MEC.

Os resultados dessas estimativas levam a crer que, assim como ocorreu com o Fundef, a instituição do Fundeb pode implicar uma mini-reforma tributária, no âmbito de cada estado, o que deve gerar impasses e forçar negociações entre os governos estaduais mais atingidos e o MEC, visando à compensação de eventuais perdas de recursos dos primeiros, uma vez que em todas as regiões deverá ocorrer aumento de repasses de recursos de estados para municípios.

Por fim, a instituição do Fundeb demandará grande quantidade de recursos para fazer face à complementação financeira da União, bem como poderá implicar em maior transferência de recursos de estados para municípios. Se, por um lado, essa medida favorece a consolidação de orçamento mais generoso para a educação básica, por outro, poderia comprometer o equilíbrio das contas dos estados.

Os quatro eixos da atual política educacional foram desdobrados, ao longo do processo de planejamento estratégico do ministério, em Objetivos Estratégicos que, por sua vez, definiram o conjunto de programas da área de educação que integram o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

Além do alinhamento da programação do MEC aos eixos da política, foi adotado o princípio de transversalidade entre níveis e modalidades de ensino na formatação dos programas do PPA, privilegiando-se, no desenho, aqueles que contemplassem, na medida do possível, ações desde a educação infantil até a superior. Havia a clara intenção de promover maior articulação entre as diferentes unidades do MEC responsáveis pela implementação de ações.

Um dos primeiros resultados da adoção desse princípio foi a formulação de programas que abarcam um conjunto considerável de ações, a serem implementadas em diferentes unidades do ministério, ainda que não estejam claros alguns aspectos que os justifiquem como programas efetivos. O primeiro deles diz respeito à definição de objetivos muito amplos e vagos para os programas, o que prejudica a percepção de qual será a estratégia de articulação pretendida, qual a convergência e a sinergia das ações para se obter resultados com tais programas transversais. Exemplo disso é o programa **Escola Moderna**, que compreende um conjunto de ações que vão desde a criação e a melhoria da infra-estrutura escolar, até a distribuição de acervos bibliográficos, equipamentos e instrumental de ensino e pesquisa, as quais não compõem elenco de iniciativas que promovam necessariamente a articulação entre os vários níveis e modalidades de ensino, em torno de um objetivo comum. Como esse, outros programas concebidos sob essa

31. Castro, J. A. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Brasília: Ipea, 2004. (mimeo).

lógica da transversalidade interna ao MEC apresentam problemas de desenho que justificam sua revisão futura, particularmente os programas **Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária; Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação; Brasil Escolarizado; e Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino**. Outro desafio a ser enfrentado com esses programas transversais diz respeito ao esquema de gestão a ser adotado, que pode acabar promovendo gestão pouco operacional e burocratizada, distante do gerenciamento para o alcance de resultados.

Por seu turno, o programa **Escola Básica Ideal** tem um desenho que resultou de concepção adequada para o enfrentamento de problemas na qualidade de ensino, que justificam sua transversalidade. Ao definir como pilares desse programa a recuperação, ampliação e adequação da infra-estrutura escolar, a valorização dos profissionais de educação e a melhoria da gestão educacional, propõe-se assumir caráter gerencial para articulação e complementação dos esforços dos entes federados, que visa suprir carências e proporcionar condições para uma escola de qualidade.

Por sua vez, o Programa Educação na Primeira Infância foi indevidamente concebido como um programa não-transversal. Em seu formato final, esse programa não articula as ações necessárias e suficientes para o alcance de seu objetivo que é “ampliar o atendimento à educação infantil de crianças de até três anos de idade”, uma vez que ações relevantes e pertinentes para o atendimento em creches de crianças nessa faixa etária estão em outro programa, no âmbito da Assistência Social. Além disso, outras ações voltadas à educação infantil, que integram diversos programas do MEC, também deveriam estar ali inseridas. De fato, será necessário formular um novo programa transversal e multissetorial para a educação infantil.

2 Acompanhamento de Programas

O primeiro ano do governo Lula foi, em grande medida, condicionado por dois fatores limitantes. O primeiro deles consistiu no cumprimento do planejamento definido pelo PPA 2000-2003, enquanto o outro correspondeu à forte contenção dos gastos federais, decorrente do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar dessa última limitação, verificou-se que o nível de execução orçamentária do MEC, em 2003, foi maior que o do ano anterior. Além disso, o montante executado foi 1% maior, em valores constantes, que o de 2002. Com isso, os programas de maior vulto registraram índices de execução bastante expressivos.

No ensino fundamental, destacam-se os programas Toda Criança na Escola e o Escola de Qualidade para Todos. O primeiro desdobra-se em uma série de ações que visam modificar a realidade da escola e do aluno, tais como: Apoio à Alimentação Escolar, Distribuição de Livros, Material Pedagógico e Uniformes, Assistência Médica e Odontológica e Bolsa Escola. As metas estabelecidas eram a de reduzir a taxa de repetência para 10% até 2003 diante dos 15% observados em 2000 e a diminuição da defasagem idade-série, de 3,5 anos para 2,5 anos, nesse mesmo período. Pelo fato de a coleta de dados do censo escolar só ter início em abril, não se dispõe de dados que permitam confirmar ou não se essas metas foram atingidas.

No que se refere à execução orçamentária, verifica-se que o montante de recursos liquidados, por intermédio desse programa, atingiu a cifra aproximada de R\$ 4,5 bilhões. Tal montante correspondeu a um nível de execução de cerca de 95% do orça-

mento autorizado. Esse gasto foi, em valores constantes, 11% maior que o executado em 2002, além de ter apresentado nível de execução orçamentária também superior aos 82% registrados em 2002. As ações que responderam pelo maior volume de recursos do programa foram: *i*) Bolsa Escola (R\$ 1,56 bilhão); *ii*) Alimentação escolar (R\$ 954 milhões); *iii*) Fundef (R\$ 620 milhões); e *iv*) Distribuição de livros didáticos (R\$ 600 milhões). Cabe ressaltar que essas quatro ações tiveram níveis de execução acima de 94%. Ainda que não seja portadora de grande volume de recursos, a ação **Distribuição de Acervos Bibliográficos para Escolas do Ensino Fundamental**, que possuía dotação inicial de R\$ 18 milhões, teve seu orçamento ampliado para aproximadamente R\$ 135 milhões e índice de execução de 82%.

O programa Escola de Qualidade para Todos tem como objetivo principal dotar as escolas públicas de equipamentos e tecnologias que contribuam para a melhoria do processo didático-pedagógico. Além disso, incluem-se ações voltadas à capacitação de docentes e à educação a distância. Apesar de o nível de execução orçamentária desse programa não ter superado 83% do total autorizado, o montante executado foi 17,6% maior que o do ano anterior.

O programa **Desenvolvimento da Educação Profissional** movimentou, em 2003, recursos da ordem de R\$ 721 milhões, equivalentes a 96% do total autorizado. Ainda que esse índice corresponda a um nível de execução elevado, o montante executado é, em valores constantes, 1,2% menor que o do ano anterior.

Na área da educação superior, os programas **Desenvolvimento do Ensino de Graduação** e **Desenvolvimento do Ensino de Pós-graduação** apresentaram níveis de execução elevados, 97% e 98%, respectivamente. Em grande medida, tais índices foram possíveis pelo fato de tais programas comportarem ações de vulto, cujos repasses de recursos são de caráter improrrogável (pagamento de pessoal, bolsas de estudos etc.). De modo diverso, ações que não se enquadravam nessa categoria apresentaram níveis de execução bastante inferiores: *i*) Instrumental para Ensino e Pesquisa destinado a Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino (11%); *ii*) Apoio a Entidades de Ensino Superior Não-Federais (22%); e *iii*) Modernização e Recuperação da Infra-estrutura das Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino (53%). No entanto, como essas ações não representavam mais que 3% do total de recursos autorizados ao programa destinado ao ensino de graduação, esse não sofreu impacto significativo.

Apesar de o **Desenvolvimento do Ensino de Graduação** vir respondendo, até 2003, pelo maior volume de recursos entre os programas do MEC, sua participação no gasto global desse ministério tem sido decrescente. Se, no início do PPA 2000-2003, consumia 44,3% do orçamento executado pelo MEC, ao fim desse período respondia por não mais que 37,5% desse total. Em contrapartida, os programas voltados ao ensino fundamental tiveram, no mesmo período, sua participação relativa ampliada, de 20,6% para 25,2% do orçamento executado.

Uma das principais ações que integram o programa **Estatísticas e Avaliações Educacionais** é a que trata do Exame Nacional de Cursos, o Provão. Em sua provável última edição, tendo em vista que se encontra em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o Provão 2003 contou com a participação de aproximadamente 424 mil examinandos,

vinculados a 5,9 mil cursos de 26 áreas de formação. Assim como vinha ocorrendo em anos anteriores, as IES federais mantiveram a liderança no que se refere ao percentual de cursos com conceitos A e B. Enquanto 52% de seus cursos obtiveram esses conceitos, entre as IES estaduais o índice foi de apenas 34%. Por sua vez, o desempenho das instituições municipais e privadas, nesse quesito, foi ainda menor (19%).

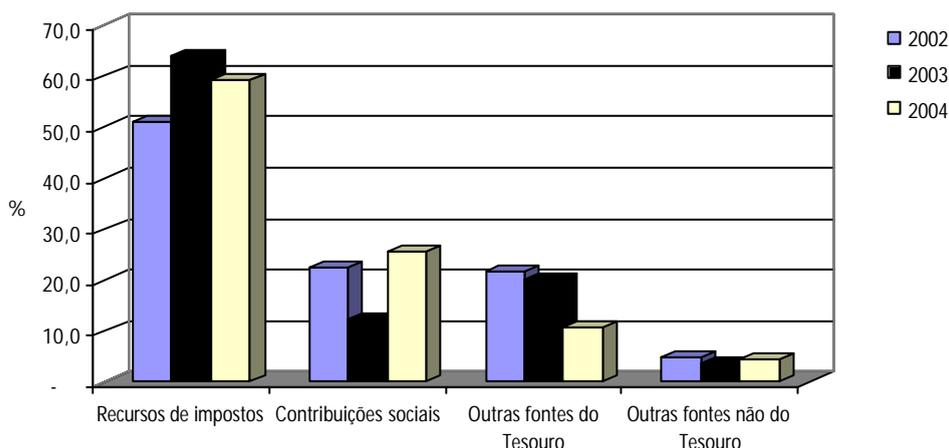
3 Financiamento

Os montantes de recursos orçamentários, inicialmente alocados ao MEC, em 2003, atingiram cerca de R\$ 18 bilhões (ver tabela 1.2 do Anexo Estatístico), representando crescimento de aproximadamente 3,5% (R\$ 600 milhões) em comparação com a dotação inicial de 2002. No entanto, observa-se uma “dança de fontes” com esse crescimento sendo sustentado pelo aumento dos recursos provenientes de impostos [ordinários e para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)] que serviram como anteparo à forte queda de recursos provenientes das contribuições sociais. Com isso, diminuiu sobremaneira sua importância no financiamento da educação (de R\$ 3,9 bilhões, em 2002, para apenas R\$ 2,2 bilhões, em 2003).

Tal situação demonstra que o processo de decisão sobre o orçamento público segue tendência errática, ficando à mercê de circunstâncias econômicas e políticas conjunturais, principalmente quando as fontes de financiamento não se encontram subordinadas a vinculações específicas. Esse movimento pode inviabilizar a implementação de ações financiadas com recursos das contribuições sociais. Como pode ser constatado no gráfico 3, os recursos de impostos representavam, em 2002, 50% das receitas do MEC, enquanto as contribuições sociais somavam 23% do orçamento global desse ministério. Portanto, essas duas fontes respondiam por 77% do total. Em 2003, a participação dos recursos de impostos ampliou-se para 64%, de modo que as contribuições sociais reduziram-se a 12%. Para 2004, a previsão é de que haja queda dos impostos e aumento das contribuições.

GRÁFICO 3

Dotação inicial dos principais grupos de fontes de financiamento do MEC 2002-2004



Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Outro aspecto a ser salientado refere-se ao fato de que, até 2003, mantiveram-se os recursos de fontes complementares de financiamento, tais como as operações de crédito, os recursos diretamente arrecadados e, principalmente, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que, somados, corresponderam a 20% do total. No entanto, para 2004, a previsão de participação dessas fontes reduziu-se à metade.

A fonte de recursos mais importante, em 2003, continua sendo a MDE, a qual somou cerca de R\$ 7,7 bilhões, ou 43% do volume total de recursos disponíveis. No que se refere às contribuições sociais, a fonte mais importante continua sendo o Salário-educação (7,2%), uma vez que é fonte exclusiva da educação e sobre a qual o Ministério administra a arrecadação e a parcela de sua distribuição, o que lhe confere grande poder de comando sobre tais recursos. As outras contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e estão sujeitas a negociações políticas internas ao governo federal, tornando-se, pois, fontes irregulares de recursos.

Verifica-se que, em 2003, houve pequeno aumento da dotação autorizada (R\$ 18,7 bilhões) em relação à inicial (R\$ 18 bilhões), com variações em quase todas as fontes. Em relação ao que foi efetivamente liquidado (R\$ 12,7 bilhões), até o mês de novembro esse montante correspondia a apenas 67,7% do crédito autorizado.

Na análise dos gastos do MEC, segundo a natureza de despesa, chamam a atenção os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, na medida em que agregam a maior parcela das despesas. De 52% do total, em 2002, ampliam-se para 56%, em 2003. Tal item de gasto compreende o pessoal ativo (salários e encargos sociais) e os inativos (aposentados e pensionistas), sendo o primeiro o responsável pela maior parcela dos gastos (38%, contra 16% dos inativos).

As Outras Despesas Correntes consumiram cerca de 30% de recursos do MEC, em 2002. Até novembro de 2003, os gastos realizados sob essa rubrica já somavam 28,5%. A maior parte dessas despesas em ambos os casos destinaram-se aos programas que são executados diretamente pelo MEC e ao funcionamento do ministério e da rede de instituições federais de ensino. Aproximadamente 8% dos recursos destinaram-se a programas centralizados de investimentos e inversões financeiras. Além disso, os Juros, Encargos e Amortização da dívida foram responsáveis por cerca de 1,5% dos gastos totais do Ministério.

A análise das transferências intergovernamentais (a estados, DF e municípios), nos últimos anos, evidencia inflexão a partir de 2002, quando então a participação dessas fontes de recursos no orçamento do MEC tende a reduzir-se de forma substancial – de 31%, em 2001, para cerca de 18%, em 2002, até atingir apenas 15%, em 2003. Tal tendência identificada estaria apontando para uma virtual (re)centralização dos gastos realizados no âmbito desse ministério.

4 Conclusões

A nova gestão ministerial empreendeu, nesse primeiro ano de governo, conjunto de ações e medidas voltadas ao fortalecimento do princípio da educação como um direito e, ao mesmo tempo, como fator de inclusão social.

Algumas das medidas já adotadas ou propostas pelo MEC estão associadas à transferência de recursos financeiros diretamente aos educandos, como forma de compensar sua precária condição socioeconômica. No entanto, a efetivação de inicia-

tivas dessa natureza tende a esbarrar nas restrições orçamentárias impostas pela área econômica do governo, o que compromete, no mínimo, a abrangência dessas ações.

A melhoria da qualidade da educação também figura como prioridade do MEC, tendo em vista que, desde a gestão governamental anterior, a universalização da escolarização obrigatória já era apontada como objetivo a ser alcançado no médio prazo. Portanto, já não basta completar esse ciclo de escolarização, mas também que esse seja concluído com qualidade e em menor tempo.

A concepção e a implementação de novo modelo educacional, mais atento às demandas da sociedade brasileira e mais compatível com os novos tempos da chamada sociedade da informação, também emergem como um dos eixos estruturantes da política educacional do atual governo. A alienação da Escola, sobretudo da Universidade, diante dos problemas sociais, assim como o descompasso histórico entre os processos e os objetivos de ensino, e as novas formas e usos de produção e veiculação do conhecimento, precisam ser superados.

Por fim, a implementação desses eixos prioritários na condução da política educacional do governo Lula depende da sustentabilidade financeiro-orçamentária. Novos arranjos serão necessários, a partir de um consenso, a ser estabelecido inicialmente no próprio seio da máquina governamental, mas também no plano mais geral da sociedade, que mobilizem os recursos financeiros requeridos para que a Educação possa, em intensidade e abrangência bem maiores que as atuais, fortalecer a cidadania mediante a inclusão social.