

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como propósito principal o acompanhamento da política educacional brasileira, que agora passa a ser pautada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, sancionada em 25 de junho de 2014. Em razão disso, esta edição constitui um ponto de inflexão em relação à estrutura, até então, uma vez que o foco da análise recai sobre os desafios colocados pelo PNE, consubstanciados em metas. Em um primeiro momento, buscou-se avaliar a factibilidade dessas metas, tendo-se em conta os principais fatores intervenientes e os programas e ações existentes. Com base nessa abordagem, buscou-se estimar os esforços que deverão ser empreendidos para o alcance de cada meta. Além disso, na seção inicial – *Fatos relevantes* –, faz-se a discussão sobre o redesenho do Financiamento Estudantil (Fies) e seus impactos no setor da educação superior privada e, ao final, na seção *Tema em destaque*, tem-se como objeto de análise o regime de colaboração entre os entes federados, aqui considerado como condição *sine qua non* para o alcance de boa parte das metas do PNE.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Redesenho do Financiamento Estudantil (Fies) e impactos no setor privado

O aumento contínuo e acelerado dos contratos de financiamento do Fies, nos últimos anos, elevou substancialmente os gastos sob esta rubrica, sofreu forte inflexão no início de 2015, em face da nova conjuntura macroeconômica do país, e levou o Executivo federal a promover o chamado ajuste fiscal.

Assim como ocorreu em relação aos gastos públicos de uma maneira geral, os dispêndios sob a rubrica do Fies tiveram crescimento bastante elevado, a partir de 2010, muito acima da própria expansão da educação superior privada. Com isso, cresceu de forma substancial a quantidade de beneficiários do Fies em relação ao universo de estudantes matriculados nas IES privadas.

TABELA 1
Evolução do número de contratos do Fies, das matrículas e dos ingressantes em cursos de graduação presenciais nas IES privadas – Brasil (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. (%)
Matrículas nas IES privadas	3.987.424	4.151.371	4.208.086	4.374.431	4.664.542	17,0
Contratos ativos do Fies	531.987	623.241	914.195	1.551.956	1.910.718	259,2
Total de matrículas (%)	13,3	15,0	21,7	-	41,0	-
Ingressantes	1.181.650	1.260.257	1.508.295	1.494.490	1.658.350	40,3
Contratos novos do Fies	76.165	154.250	377.780	559.905	732.243	861,4
Total de ingressantes (%)	6,4	12,2	25,0	37,5	44,2	-

Fontes: Inep/MEC ((s.d.)); MEC/Sesu/Fies (2015).
 Elaboração da Disoc/pea.

Conforme é mostrado na tabela 1, as matrículas no setor privado registraram crescimento de cerca de 17% no período 2010-2014, mas os gastos com o Fies tiveram aumento de 454%, o que permitiu que o número de contratos ativos fosse ampliado em 259%, no mesmo período. Quando se consideram apenas os ingressos de estudantes e os contratos novos, verifica-se que as diferenças entre as taxas de crescimento entre ambos tornam-se ainda maiores. Se, no primeiro caso, o aumento foi de 40%, em relação aos contratos novos, houve crescimento de 861%. Com isso, os contratos firmados em 2014 correspondiam a cerca de 44% do total de ingressantes nas IES privadas. A título de comparação, em 2010 a proporção era de apenas 6%.

Certamente, esse crescimento exponencial de beneficiários do Fies foi decorrente das mudanças introduzidas neste programa, tornando-o bastante vantajoso para os contratantes, especialmente no que se refere à redução da taxa de juros, que passou a ser negativa, quando se tem por referência os índices inflacionários do período.¹ Assim, com uma taxa de juros de 3,4%, o Fies tornou-se atrativo inclusive para aqueles que dispunham de recursos financeiros suficientes para custear os estudos.

Além disso, o prazo de amortização foi ampliado para até três vezes o período de utilização do financiamento, acrescido de doze meses, bem como o período de carência para o início da quitação do empréstimo, que foi estendido para 18 meses. Anteriormente, o prazo de amortização era de duas vezes o período contratado, acrescido de doze meses, com carência de apenas seis meses.²

No intuito de adequar as receitas disponíveis, que foram submetidas a elevados cortes orçamentários, à demanda ampliada nos últimos anos, foram estabelecidos

1. Até então, a taxa era de 3,5% ao ano (a.a.), apenas para os cursos considerados prioritários (cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia), e de 6,5% a.a. para os demais.

2. Conforme disposto no Decreto nº 7.790/2012.

critérios para a seleção dos novos contratos. Para os alunos, a exigência de nota média mínima de 450 pontos no Enem e de nota na redação diferente de zero. Por sua vez, a distribuição das vagas disponíveis às instituições de ensino passou a ser feita com base nos conceitos obtidos pelos cursos no Sistema Nacional de Avaliação de Cursos (Sinaes). Desse modo, foram estabelecidas cotas de contratos por instituição de ensino, tendo-se como referência o retrospecto do ano anterior. Por fim, limitou-se em 6,41% a correção no valor dos financiamentos, como forma de coibir aumentos abusivos das mensalidades praticadas pelas instituições de ensino.

Além dessas mudanças já introduzidas, o ministro da Educação anunciou que as vagas a serem ofertadas no segundo semestre de 2015 também levarão em conta as seguintes prioridades: cursos com notas 5 e 4; áreas de interesse social e econômico, como engenharia, formação de professores e saúde e regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal).

A consequência imediata das novas regras, resultante desse redesenho do programa e das restrições orçamentárias, foi a redução na oferta de novos contratos de financiamento para 2015. Se, no ano anterior, haviam sido firmados cerca de 732 mil novos contratos, neste ano a previsão é de se atingir apenas 314 mil.

Com isso, as IES privadas estão adotando medidas mais agressivas, no sentido de reduzir a evasão e ampliar a captação de novos estudantes, uma vez que boa parte de suas matrículas vinha sendo custeada diretamente e indiretamente pelo governo federal, por intermédio do Fies e do Programa Universidade para Todos (ProUni). Exemplos dessas medidas ocorrem principalmente entre os grandes grupos educacionais, entre os quais a Universidade Paulista (Unip), que passou a parcelar de 30% a 50% do valor da mensalidade, sem cobrança de juros. Além disso, estabeleceu acordo com uma instituição financeira para oferecer financiamento direto a estudantes, por meio do qual a maior parcela do juro seria custeada pela Universidade.

Algo semelhante vem ocorrendo entre empresas listadas na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), cujos efeitos dos cortes no Fies já se fazem notar. A Anima Educação, que ao final de 2014 atendia cerca de 71 mil estudantes de graduação, registrou queda de 22% no contingente de novos estudantes em cursos de graduação presencial, no processo seletivo do meio do ano de 2015, de acordo com a matéria publicada no jornal *Valor Econômico*, em 10/11/2015. Por sua vez, na Estácio de Sá, no Rio de Janeiro, houve aumento da evasão entre alunos veteranos, cujo dado foi publicado em matéria deste mesmo periódico, em 9/11/2015. Nesse caso, a proporção de estudantes que não renovaram suas matrículas no terceiro semestre deste ano foi 30% maior que a registrada doze meses atrás.

Portanto, são exemplos que evidenciam impactos do redesenho do Fies no mercado de educação superior privada entre as maiores empresas do setor, talvez pelo fato de serem elas as maiores beneficiárias, em termos absolutos e relativos, de recursos

oriundos do Fies. No entanto, trata-se de uma situação que somente poderá ser completamente avaliada quando estiverem disponíveis dados de pesquisas como a Pnad 2015 ou o Censo da Educação Superior desse mesmo ano, tendo em vista que as matrículas estão dispersas por cerca de 2,1 mil instituições de ensino privadas que, em sua maioria, não disponibilizam informações dessa natureza.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O PNE, a vigor entre 2014 e 2024, deverá tornar-se o principal termômetro da política educacional brasileira neste período. Via de regra, contempla metas bastante ousadas, tanto em termos da complexidade de fatores que interferem no seu alcance, quanto em relação aos esforços financeiros que serão demandados. Cabe lembrar que sua tramitação no Congresso Nacional prolongou-se por cerca de três anos, em grande medida, pela falta de consenso em torno da fixação de meta para os investimentos públicos em educação, como proporção do produto interno bruto (PIB). Conforme estabelecia a proposta original encaminhada pelo Poder Executivo, tais investimentos deveriam atingir 7% do PIB ao final da vigência do PNE. Trata-se de um percentual que havia sido aprovado no PNE anterior, mas que sofreu veto presidencial. Por sua vez, os movimentos sociais vinculados à educação propuseram percentual de 10%, com base em estudos relacionados com o custo aluno-qualidade, tendo logrado a adesão da maioria dos congressistas.

Diante dessa conquista histórica, considerada condição necessária para o alcance das metas físicas contidas no novo PNE, o desafio que ora se coloca é o de concretizar sua aplicação, especialmente quando se tem em conta uma conjuntura econômica de recessão e um cenário de baixo crescimento para os próximos anos. Algumas dificuldades já haviam sido apontadas em estudos sobre como assegurar os recursos necessários para o cumprimento das metas contidas no Plano, a começar pela existência ou não de novas fontes de recursos para viabilizar os investimentos públicos adicionais que, segundo estimativas em valores de 2011, somariam cerca de R\$ 162 bilhões.

Para além do desafio de assegurar os recursos financeiros, deve ter-se em conta as limitações e os entraves no campo da gestão, especialmente quando se tem em conta a baixa capacidade de execução e a carência de pessoal qualificado de boa parte dos municípios brasileiros. Para esses casos, não será suficiente que se assegure a complementação de recursos financeiros, mediante transferências intergovernamentais, como também será imprescindível o fortalecimento de um regime de colaboração capaz de superar essa baixa capacidade de execução de programas e ações.

O PNE 2014-2024 é composto de vinte metas, que podem ser classificadas segundo os níveis de ensino abrangidos e/ou objetivos ou tipos de intervenção aos quais se referem. No quadro 1, a seguir, são apresentados os enunciados destas metas, bem como sua classificação segundo estes dois critérios.

QUADRO 1

Metas do PNE 2014-2024: níveis de ensino e objetivos a serem atingidos

Meta	Enunciado	Nível/modalidade	Objetivos
1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Educação infantil	Acesso/oferta
2	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	Ensino fundamental	Acesso/oferta; desempenho/ resultados
3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	Ensino médio/ ensino fundamental	Acesso/oferta
4	Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Educação especial/ educação básica	Acesso/oferta
5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Ensino fundamental	Desempenho/ resultados
6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.	Ensino fundamental/ ensino médio	Acesso/oferta
7	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.	Ensino fundamental/ ensino médio	Desempenho/ resultados
8	Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	Educação básica/ educação superior	Aumento da escolaridade
9	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.	Educação de jovens e adultos	Aumento da escolaridade
10	Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	Educação profissional técnica	Acesso/oferta
11	Triplidar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.	Educação profissional técnica	Acesso/oferta
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	Educação superior	Acesso/oferta
13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.	Educação superior	Padrão de oferta/ insumos
14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.	Educação superior	Acesso/oferta
15	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do <i>caput</i> do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Educação básica	Padrão de oferta/ insumos
16	Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Educação básica	Padrão de oferta/ insumos
17	Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Educação básica	Valorização profissional
18	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em Lei Federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	Educação básica/ educação superior	Valorização profissional
19	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Educação básica	Gestão escolar
20	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do produto interno bruto – PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Educação básica/ educação profissional técnica/ educação superior	Financiamento e gastos

Fonte: Brasil (2015).

Elaboração da Disoc do Ipea.

A tabela 2 sintetiza a classificação das metas por nível de ensino abrangido, pela qual é possível verificar que as maiores incidências ocorrem em relação aos ensinos fundamental e médio. Além disso, pode-se observar que quase todas as metas abrangem mais de um nível de ensino.

TABELA 2
Classificação das metas do PNE 2014-2024, segundo os níveis e as modalidades de ensino – Brasil

Nível/modalidade de ensino	Metas	Total
Ensino fundamental	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	14
Ensino médio	3, 4, 6, 7, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	12
Educação infantil	1, 4, 6, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	9
Educação de jovens e adultos	3, 9, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	8
Educação especial	4, 6, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	8
Educação integral	6, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	7
Educação superior	8, 12, 13, 14, 18 e 20	6
Educação profissional técnica	10, 11 e 20	3

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

Além dessa categorização, podem-se classificar as metas segundo os objetivos a serem alcançados ou resultados esperados. A tabela 3 apresenta sua distribuição, segundo sete categorias identificadas.

TABELA 3
Classificação das metas do PNE 2014-2024, segundo os objetivos a serem atingidos – Brasil

Objetivos/Resultados	Metas	Total
Acesso/Oferta	1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 12 e 14	9
Padrão de oferta/Insumos	13, 15 e 16	3
Desempenho/Resultados	2, 5 e 7	3
Valorização profissional	17 e 18	2
Aumento da escolaridade	8 e 9	2
Gestão escolar	19	1
Financiamento e gastos	20	1

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

Conforme mostra a a tabela 3, predominam as metas voltadas à ampliação do acesso e, conseqüentemente, da oferta de ensino, com nove incidências, o que evidencia que assegurar a educação enquanto direito para uma parcela significativa da população brasileira ainda constitui um desafio a ser vencido.

A seguir, analisa-se o PNE 2014-2024, desagregado pelos três grandes níveis de ensino, partindo-se de uma análise situacional e das perspectivas de alcance dos resultados desejados, considerando-se para tanto a evolução dos indicadores nos últimos dez anos. Em seguida, busca-se identificar os principais fatores que interferem na sua efetivação e, por fim, mensuram-se os esforços que serão necessários para o seu alcance, considerando-se a adequação e as fragilidades dos programas e das ações existentes.

3.1 Educação básica

Conforme apresentado na seção anterior, a maior parte das metas do PNE 2014-2024 tem impactos diretos sobre os níveis e as modalidades de ensino que compõem a educação básica. A análise que se segue terá como referência os objetivos aos quais se refere cada meta.

3.1.1 Universalização e ampliação do acesso

A ampliação do acesso à educação básica, o que pressupõe aumento da oferta de vagas em alguns casos, é tema de cinco metas do PNE (1, 2, 3, 4 e 6), que abrangem estudantes da educação infantil ao ensino médio, passando pelas modalidades da educação especial e em tempo integral.

No primeiro caso, pode-se argumentar que a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola – crianças de 4 a 5 anos – é de difícil cumprimento, tendo em vista o quadro evolutivo no último decênio. De acordo com dados das Pnads, a taxa de frequência destas crianças saiu de 61,5%, em 2004, para 82,7%, em 2014, o que equivale,³ a um acréscimo médio de cerca de 86,9 mil alunos, ao ano. De fato, mantido esse ritmo, a meta de universalização seria atingida somente em 2023. Todavia, para incluir todas as 981 mil crianças que ainda estavam fora da escola em 2014, seria necessário adicionar cerca de 490 mil por ano, até 2016. Trata-se de uma tarefa pouco crível, considerando-se que aquela evolução foi observada em um período de pujança econômica e que a situação atual é diametralmente oposta.⁴

Em termos de esforço orçamentário, a referida inclusão das 981 mil crianças envolveria, utilizando o valor aluno-ano do investimento total em 2014,⁵ cerca de 6,7 bilhões de reais. Para que o leitor tenha ideia da ordem de grandeza,

3. As taxas de frequência com base nas Pnads e as projeções populacionais do IBGE.

4. Em 2014, quando o PIB ficou praticamente estável, o acréscimo foi de apenas 8 mil novos alunos. Para 2015, estima-se uma redução de 3,4 pontos percentuais do PIB, o que pode afetar a inclusão de novos alunos.

5. Inep, Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base, outubro 2015. Meta 20, p. 340; tabela 2 – Estimativa do valor do investimento total em educação, por níveis/etapas de ensino, valores constantes de 2013 – Brasil. Nós calculamos por aluno da rede pública da Pnad 2013 e inflacionamos, pelo IPCA de 6,41%, para 2014 (R\$ 6.847,84). Então multiplicamos pelas 981 mil crianças fora da escola.

esse valor é bem próximo do desvio em propinas admitido pela Petrobras em seu balanço, no primeiro trimestre de 2015 (6,2 bilhões).

Já no segundo caso – creche para crianças de 0 a 3 anos – vale inicialmente destacar que, ao contrário das crianças de 4 a 5 anos, a frequência não é obrigatória por lei, mas a demanda existe e a meta estipulada é chegar a 50%, no final do PNE. De acordo com dados das Pnads, saiu de uma frequência de 13,4% para 24,5% entre 2004 e 2014. Mantida essa velocidade, a meta não será atingida em 2024, pois apenas 35,8% das crianças estariam em creche.

O esforço orçamentário para que se chegue aos 50% em 2024 é da ordem de 1,6 bilhão de reais por ano⁶ – correspondente a cerca de 235 mil novas crianças em creche –, o que daria 16,1 bilhões nos próximos dez anos, em valores de 2014. Em 2014, a inclusão observada foi de 124 mil novas crianças, valor acima da média da última década, 109 mil, mas abaixo do necessário para cumprir a meta.

Vale chamar a atenção que a desigualdade regional ainda é muito pronunciada para essa faixa etária – na região Norte, por exemplo, apenas 8,3% das crianças estão em creche, enquanto na Sul, são 32%.

Quanto ao ensino fundamental de nove anos de duração, que abrange as crianças de 6 a 14 anos, sua universalização pode ser considerada virtualmente equacionada. Em 2014, 98,5% delas estavam na escola, restando ainda 445 mil fora dela, em um conjunto de quase 30 milhões de crianças. Essa cobertura quase total não é um fato recente, uma vez que, segundo a Pnad de 2004, essa taxa já era 96,1%.

Importante de ser ressaltado é o decréscimo demográfico desta coorte, calculado em 378 mil crianças por ano, entre 2015 e 2024.⁷ Considerando essa tendência, é possível que ocorra uma melhora no atendimento dessa população, com base na mesma estrutura de oferta.

Contudo, o cenário não se mostra tão favorável no que diz respeito ao fluxo. Ainda que venha melhorando, alcançar a meta de 95% de taxa de conclusão na idade adequada demandará mais esforços, principalmente relacionados a melhorias substanciais nas condições de ensino ofertadas às populações socioeconomicamente vulneráveis. As Pnads do IBGE mostram que a proporção de jovens com 16 anos e que haviam concluído o ensino fundamental⁸ cresceu de 53,3%, em 2004, para 69,3%, em 2014. Foram seis pontos percentuais (p.p.) nos últimos dez anos. Se for mantido o mesmo ritmo, chegaríamos ao final do PNE, com apenas 75,3%. Portanto, deve-se empreender um esforço muito maior na prevenção da repetência.

6. O número de crianças foi estimado com base nas projeções do IBGE e em taxas projetadas para o atingimento da meta. O valor por criança é de R\$ 6.847,84, obtido conforme nota anterior.

7. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000-2060. IBGE, 2013.

8. Esse indicador é utilizado para medir se as crianças estão terminando o fundamental na idade recomendada.

Para a faixa etária de 15 a 17 anos, o PNE estabelece a universalização do atendimento escolar em 2016 e que 85% deles estejam no ensino médio, até 2024. Segundo a Pnad 2014, 83,4% estavam estudando. Isso significa que 1,6 milhão ainda estavam fora da escola, naquele ano. Na hipótese de incluir todos esses jovens no ensino médio, o esforço orçamentário requerido seria da ordem de 12,5 bilhões de reais, considerando o investimento/aluno/ano de R\$ 7.649,63.⁹ Entre 2004 e 2014, a taxa líquida no ensino médio subiu de 44,7% para 56,5%. Se esse mesmo incremento de 11,8 p.p. fosse reproduzido até 2024, chegaríamos ao valor de 68,3%, bastante aquém da meta de 85%. Novos esforços, portanto, são requeridos para melhorar esse cenário.

Outra preocupação importante é a inclusão, na educação básica, das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. A escola deve, portanto, acolher as diferenças e direcionar as distintas capacidades dos estudantes. A Meta 4 do PNE é dedicada especificamente para contemplar esse público, na faixa etária de 4 a 17 anos.

Recentemente, a tendência de inclusão daquelas crianças em escolas comuns já vem sendo observada no Brasil. Segundo o censo escolar do Inep, em 2009, 69% dessas matrículas estavam em classes comuns, percentual que cresceu para 85%, em 2013. Com relação à universalização do acesso à educação básica por parte desse público, o censo demográfico de 2010 mostra que 85,5% já frequentavam escola.

O tempo de permanência na escola é também uma variável importante para o aprendizado do estudante. Por essa razão, o PNE a contempla na sua Meta 6. Tendo-se em conta a evolução dos indicadores, pode-se inicialmente destacar que entre 2009 e 2013, segundo o censo escolar do Inep, o percentual de matrículas em tempo integral na educação básica cresceu de 5,6% para 13,5%, ou seja, cerca de 8 pontos percentuais em quatro anos. Nesse ritmo, não seria atingida a meta de 50%, em 2024, demandando políticas mais ativas para a oferta de educação em tempo integral.

Do ponto de vista da oferta, a meta estipula que pelo menos 50% das escolas públicas tenham essa modalidade em seu currículo. O indicador elaborado pelo Inep informa que, se houver pelos menos uma matrícula em tempo integral, então ela oferece esse serviço. Em 2009, 26,1% das escolas públicas estavam nessa categoria, percentual que aumentou para 44,2%, em 2013. Desse modo, se a performance observada continuar, essa meta será rapidamente atingida, mesmo antes de 2024.

3.1.2 Insumos e padrão de oferta

A meta 15 trata do nível de formação dos profissionais da educação básica. Mais precisamente, estabelece prazo de um ano a partir do início da vigência do

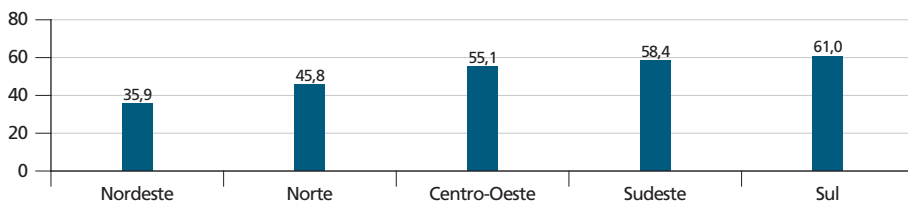
9. Conforme Nota 3, só que para alunos do ensino médio.

PNE para que os entes federados, em regime de colaboração, definam uma política nacional de formação dos profissionais da educação, tal como estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) em seu Artigo 61.

Apesar de o enunciado da meta restringir-se aos professores e professoras da educação básica, ao definir que todos tenham formação em curso superior, na modalidade de licenciatura e na área de sua atuação, também se faz alusão à formação dos demais profissionais da educação nas estratégias 10 e 11.

GRÁFICO 1

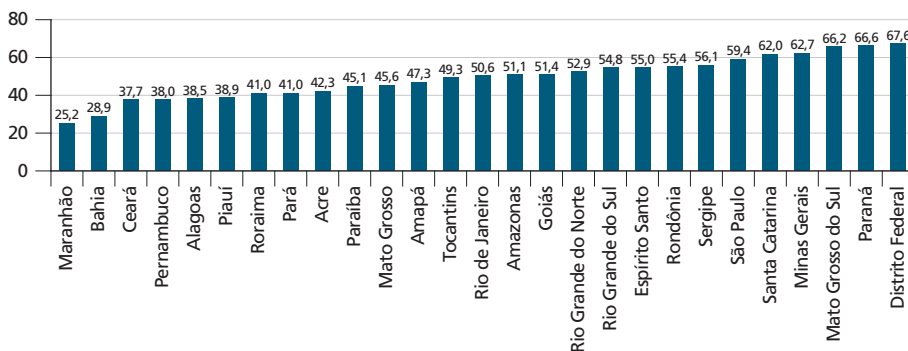
Docências com formação compatível com as disciplinas que lecionam segundo as macrorregiões – Brasil (2013)
(Em %)



Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

GRÁFICO 2

Docências com formação superior compatível com as disciplinas que lecionam, segundo as UFs – Brasil (2013)
(Em %)



Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

De acordo com o Inep (2015), cerca de 51% das funções docentes na educação básica cumpriam esses requisitos, mas com variações significativas entre os níveis de ensino abrangidos e, principalmente, em relação à localização geográfica, a começar pelo recorte macrorregional, conforme é mostrado no gráfico 1.

Por sua vez, quando se desagrega esse indicador por unidades federativas (UFs), constata-se que se ampliam as desigualdades entre elas. Desse modo, a razão entre o menor e o maior índice alcança 59% entre as macrorregiões, mas não ultrapassa 37% entre as UFs, conforme pode ser calculado com base nos gráficos 1 e 2.

Há evidências de que esse indicador de qualificação docente exerce influência significativa no Ideb das redes públicas por UF, uma vez que há elevada correlação positiva entre ambos, tanto em relação aos anos iniciais (0,76), quanto no que se refere aos anos finais do ensino fundamental (0,73).¹⁰

Alguns programas e ações voltados à formação e à qualificação dos profissionais da educação e, em particular, dos professores já encontram-se em andamento, sendo que os de maior vulto financeiro são o Programa de Iniciação à Docência (Pibid) e o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). Trata-se de iniciativas do MEC, gerenciadas pela Capes, que foram instituídas em momento anterior ao início da vigência do PNE 2014-2024, mas, que, deverão ser ampliadas, tendo em vista o contingente de professores que não se enquadram no padrão de formação estabelecido pela meta 15.

O Pibid consiste em uma oportunidade para alunos de cursos de licenciatura de IES públicas ou privadas, de enriquecimento de sua formação acadêmica, mediante fortalecimento da relação teoria-prática. Difere do estágio supervisionado por ser uma atividade extracurricular e por possibilitar a participação do estudante desde o primeiro semestre letivo. São objetivos deste programa:

- incentivar a formação de docentes em nível superior para a educação básica;
- contribuir para a valorização do magistério;
- elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica;
- inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem;
- incentivar escolas públicas de educação básica, mobilizando seus professores como coformadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério; e
- contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias à formação dos docentes, elevando a qualidade das ações acadêmicas nos cursos de licenciatura.

10. Considera-se como correlação positiva os resultados acima de 0,5, em um escala de 0 a 1,0.

De acordo com a Capes,¹¹ havia 284 IES participantes do Pibid em 2014 e um total de 72,8 mil estudantes bolsistas. Além destes, outras 17,4 mil bolsas foram concedidas a professores supervisores e coordenadores. Para tanto, foram despendidos

Por sua vez, o Parfor destina-se a professores em exercício que não tenham formação em cursos de licenciatura; àqueles que, mesmo sendo licenciados, estão atuando em área distinta de sua formação original; e aos professores graduados sem formação pedagógica.

Segundo a Capes, até 2014 foram implantadas 2.428 turmas, em 451 municípios, localizados em 24 UFs. Nesse período, o Parfor atendeu 51 mil professores das redes públicas de ensino, oriundos de cerca de 3,3 mil municípios brasileiros.

Em que pese a relevância desses dois programas voltados à formação de professores para a educação básica, inclusive no que se refere a sua evolução quantitativa ocorrida nos últimos anos, não se deve subestimar o tamanho do desafio que se tem pela frente para o cumprimento da meta 15. Portanto, para que se alcance a referida meta, os esforços e os resultados deverão ser redobrados.

3.1.3 Valorização dos profissionais da educação

A valorização dos profissionais do magistério das redes públicas é um tema muito debatido, sendo possível afirmar que a elevação do salário dos professores parece ser uma proposta de ação quase consensual, justificando a meta 17. Prova disso é a destacada menção sobre o tema em Brasil (2014), ao sublinhar a importância da iniciativa para a próxima década. Os argumentos apresentados para defender o aumento salarial revelam que não haverá estímulo para ingressar na carreira por parte de profissionais bem preparados se a remuneração não for compatível com aquela paga a outros profissionais com a mesma formação.

A consolidação de planos de carreira prevista pela meta 18 visa a atrair e manter profissionais na educação pública básica e superior. A própria Constituição Federal, em seu Artigo 206 prevê essa mesma medida. Ao implantar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) com a Lei nº 11.738/2008, foi empreendido outro marco para a meta 18. Por fim, com a entrada em vigor do PNE em 2014, foi reforçada a ênfase nessa temática.

A efetivação da gestão democrática proposta pela meta 19 é uma iniciativa importante, já inscrita no Artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal. A LDB (Lei nº 9.394/1996) colocou a gestão democrática entre os princípios básicos da educação brasileira no Artigo 3º, inciso VIII. Ao analisar os resultados para o Brasil do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), da Prova Brasil e do Pisa (*Programme for International Student Assessment*) realizado pela Organização para

11. Disponível em: <<http://goo.gl/6Uf42B>>.

a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), foi possível constatar que as escolas onde se verifica um maior envolvimento de professores, alunos, funcionários e pais com a instituição, existe uma maior probabilidade para obter um melhor ambiente para a educação, um destacado compromisso com o aprendizado e melhores resultados em termos de desempenho. O fato de o Brasil possuir esferas de governo separadas e sem hierarquia entre elas significa que as decisões locais são cruciais e a escola é o *locus* para implantar a gestão democrática, cabendo às esferas estaduais e federal um papel de apoio para a assistência técnica, acadêmica e administrativa, sobretudo onde existem reduzidas capacidades estatais e dificuldades de gestão.

As informações relativas às metas 17 e 18 integram a tabela 4.

TABELA 4

Salário/hora médio dos professores da educação básica da rede pública, com jornada de 40 horas semanais ou mais, no trabalho principal, com ensino superior completo em relação ao total de profissionais na mesma situação e com verificação de existência de planos de carreira nos municípios em anos selecionados no Brasil
(Em %)

Grandes regiões	2005	2013	2014	Planos de carreira em 2014)
Brasil	51,7	61,4	65,2	89,6
1 – Norte	59,8	73,3	74,5	80,4
2 – Nordeste	48,3	63,6	68,3	92,4
3 – Sudeste	51,0	54,7	59,8	84,1
4 – Sul	59,8	68,7	74,6	96,1
5 – Centro-Oeste	51,1	73,5	78,2	91,0

Fonte: IBGE/Pnads e IBGE/Perfil dos municípios brasileiros 2014.
Elaboração da Disoc/Ninsoc do Ipea.

A tabela 4 revela que as diferenças de remuneração reduziram-se, entre 2005 e 2014, em 13,5 p.p. ou o equivalente a 1,5 p.p. ao ano. Nesse ritmo de evolução, a equiparação entre rendimentos dar-se-ia em 2045 e não atingiria as metas do PNE em 2020. No entanto, entre 2013 e 2014, o crescimento foi mais rápido e equivaler a 3,8 p.p., o que denota que o PNE foi colocado em marcha quando o tema foi a equiparação do salário dos professores em relação à média de mercado prevista na meta 17. Com essa velocidade, a equiparação dar-se-ia em 2024. Com o ritmo de evolução do sudeste e, especialmente, do sul, o novo nível salarial do Brasil poderia ser atingido em 2023 e 2022, respectivamente. Isso ainda não permitiria atingir o patamar em 2020 previsto pelo PNE, mas seria algo promissor em relação ao quadro anterior. Entre 2013 e 2014, a região Norte evoluiu pouco, o que exige atenção. As diferenças de resultados em relação ao Brasil (2015) devem-se,

em grande medida, ao estabelecimento de comparação de salário/hora, apenas no presente estudo, para profissionais que possuem jornadas de trabalho semanais iguais ou superiores a 40 horas.

Em um contexto como o atual, marcado por desaceleração econômica, e com a mobilização em torno de um forte ajuste fiscal como o observado desde 2015, é cabível ter cautela quanto ao cumprimento da meta 17.

Ao considerar os dados existentes para o Brasil, é possível perceber, com base na tabela 4, que, em 2014, quase 90% dos municípios alegaram possuir planos de carreira para a educação básica. Como os dados referem-se a 2014, é razoável supor que exista uma razoável probabilidade de atingir a meta 18 na totalidade dos municípios em 2016.

As regiões com maior atraso no cumprimento da meta 18 em 2014 foram Norte e Sudeste, mas os patamares eram superiores a 80%. Os índices mais reduzidos da região Norte podem estar associados às reduzidas capacidades estatais dos municípios, o que exige mais apoio dos estados e da própria União. Por fim, é bom lembrar que a região Norte conta com uma elevada incidência de municípios com baixa renda no interior dos estados. Além disso, a escassa disponibilidade de serviços públicos dificulta a permanência e atualização de profissionais com maior preparo para lidar com a gestão dos sistemas escolares.

Os índices apresentados pela região Sudeste requerem outras formas de explicação. Por ser a região dotada de mais recursos e disponibilidade de profissionais com melhor formação, não parece ser provável que os problemas de capacidades estatais tenham o mesmo impacto que o observado na região Norte. O processo de consolidação de planos de carreira está em curso e, provavelmente, a meta 18 será atingida no prazo. A inexistência de acompanhamento em tempo real via tecnologia da informação e comunicação pode omitir o fato de que o processo esteja em estágios mais avançados para cumprir a meta 18 no momento da publicação do presente estudo.

Ainda que o momento seja de crise, é possível elevar o salário dos professores, seguindo a meta 17. A título de exemplo, o piso nacional do magistério foi elevado em 22,2%, entre 2011 e 2012; 8%, em 2013 e 13%, em 2014; ou seja, em valores muito superiores aos 6,2% necessários para atingir as metas do PNE até 2020. Em outras palavras, os esforços dirigidos à garantia dos pisos devem estender-se à média salarial para poder atingir a meta 17.

Por outro lado, em um período de dificuldades econômicas pode haver redução do valor do salário médio da economia brasileira. Nessas circunstâncias, ao conjugar aumento salarial para os professores com redução dos demais trabalhadores com educação de nível superior, seria possível equiparar os rendimentos a um prazo

menor ou com um esforço mais reduzido que o previsto para uma economia com maiores níveis de crescimento.

As estratégias envolvidas na meta 18 permitem criar bons planos de carreira que não existam apenas no formato de um documento formal sem valorizar a contribuição dos professores. A primeira estratégia do PNE prevê alocar pelo menos 90% dos docentes e 50% dos demais profissionais em cargos de provimento efetivo no início de 2017. A meta é ousada, porém, necessária para promover a melhoria da qualidade das políticas de educação. Contudo, essas propostas podem não conseguir consolidar-se com a velocidade prevista num contexto de crise econômica, como o iniciado em 2015.

A crise econômica também apresenta potenciais implicações para as demais estratégias previstas para a meta 18. A primeira dificuldade envolve a consolidação do estágio probatório. O número de docentes com contratos temporários ainda é elevado e sua proficiência pode não atender às necessidades do estágio probatório. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria em 2013 com o objetivo de avaliar a oferta e a qualidade do ensino médio no Brasil (Brasil, 2014). Foram visitadas 580 escolas em todo Brasil, sendo aferido um elevado índice de contratação de professores temporários, ou seja, 30%, em média, no Brasil. Em onze estados, o índice oscilou entre 40% e 67%.

Outra questão que parece estar em risco é a previsão de licenças para a qualificação profissional, incluindo a pós-graduação *stricto sensu*. Os parâmetros propostos não apresentam limites para fins de acesso e duração da licença, o que inibe a viabilização dessa estratégia. O mesmo vale para o censo dos profissionais da educação que não parece evoluir bem, pois as edições são antigas e a mais recente é de 2003, sendo que essa deve ser uma iniciativa de periodicidade anual. No entanto, como o censo escolar fornece informações sobre a meta 18, ou seja, compensa em parte a ausência do censo dos profissionais da educação.

As mesmas observações valem para as estratégias que tratam de especificidades socioculturais, como no caso das comunidades quilombolas e das prioridades nos repasses de recursos. Sem a existência de planos de carreira consolidados e um monitoramento regular, as proposições podem ser inócuas. Além disso, a disponibilidade de pessoal para atuar nesse âmbito parece ser reduzida, o que gera grandes desafios para os contextos socioculturais específicos.

Além da crise econômica, existem outros percalços a considerar na meta 17. A política de pisos, defensável *per se*, beneficia, sobretudo, as regiões ou municípios mais carentes, contudo, as diferenças entre o piso e a média salarial da economia são grandes. Diante disso, será necessário que estados e municípios comprometam-se a elevar os valores da remuneração ou, ainda, contar com maiores transferências da União, que não se restrinjam apenas ao piso e que busquem simbiose com a

meta 17. Esse comprometimento pode ser difícil com o forte grau de endividamento, taxa de juro da dívida pública em elevação e, por outro lado, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa rígidos limites nos gastos com pessoal.

Para atingir a meta 17, pode ser necessário reduzir a disponibilidade de pessoal em outras áreas de atuação para favorecer a educação. Outra alternativa é aumentar a disponibilidade de tempo dos professores para realizar tarefas administrativas, o que reduz o contingente de servidores em funções administrativas nos sistemas públicos de educação. Essas medidas podem ser muito difíceis de levar a cabo, tendo em vista que muitas atividades dos entes da federação concentram-se na área social e também resultam de compromissos firmados junto à sociedade.

Essas observações induzem discussão sobre os gastos públicos. Elevar os gastos de 6% do PIB para 10% exigirá redução potencial da participação de outras políticas públicas para atingir a meta 17. Um dos grandes incentivos para promover essas ações era a apropriação de ganhos com a exploração do petróleo na camada pré-sal. Porém, as oscilações de preços no mercado internacional e as dificuldades institucionais enfrentadas pela Petrobras podem limitar o potencial das estratégias anteriormente formuladas.

A esfera federal por meio do Ministério da Educação apresentou a Portaria nº 618/2015, que institui um Fórum para verificar o acompanhamento do piso salarial para os profissionais do magistério. Além disso, com a Portaria nº 619/2015 foi instituída a instância permanente de negociação federativa no MEC, para promover a articulação entre as diferentes esferas de governo para atingir as metas do PNE.

Conforme aponta Brasil (2015), ainda existe dificuldade para lidar com o PSPN, pois o seu aumento impacta não somente o piso, mas, também, os demais salários. Esses proventos apresentam acréscimos percentuais de ganhos em função do tempo de integração à carreira docente e da evolução do nível de instrução, sobretudo para quem atinge o nível superior, tendo ingressado na carreira com formação de nível médio.

A título de exemplo, segundo Brasil (2015), um terço dos estados não pagam o valor atualizado do PSPN e 40,7% deles não estruturam a jornada de trabalho de acordo com a Lei nº 11.738/2008. Nas capitais das UFs, esses mesmos indicadores representam, respectivamente, 23,1% e 61,5%. A existência de fóruns é um passo positivo, mas talvez fosse útil priorizar a liberação de recursos aos municípios que tratam de seguir as instruções legais, sem deixar de apoiar quem possui menores capacidades estatais Brasil afora. Outro elemento importante é não mais atrasar a execução de censos e monitoramentos, pois isso é essencial para compreender melhor as realidades locais.

3.1.4 Desempenho e resultados

Todo sistema educacional das sociedades modernas persegue dois objetivos, por um lado incluir todos os cidadãos e, por outro, fazer com que todos que participam do sistema aprendam o conteúdo preconizado.

As demandas de alfabetização e letramento são pressupostos básicos para que toda criança possa dar prosseguimento ao seu desenvolvimento pessoal, intelectual e escolar. Por criança alfabetizada, compreende-se o domínio da leitura, produção e compreensão de textos e habilidades em operações matemáticas básicas. Tais capacidades atuam como mediadoras e impulsionadoras das diversas aprendizagens cognitivas e sociais às quais as crianças, em particular na faixa etária de 6 a 8 anos, estão cotidianamente expostas, dentro e fora do contexto escolar. Trata-se de processo de múltiplas faces, complexo, que, entre outras, envolve pré-disposições biológicas, psicológicas, sociais, ações externas ao alfabetizando dentro e fora do contexto escolar. Direito de toda criança, dever irrevogável do Estado. A meta 5 do PNE diz respeito a esse direito.

Na perspectiva da alfabetização como prática escolarizada, exercida em local público, qualificada de intenção e método, saber ler e escrever constitui-se como indicador de eficácia dos sistemas de educação. É com base nessa prerrogativa que os mecanismos de avaliação educacionais dos níveis de alfabetização e qualidade da educação têm sido propostos e organizados, sobretudo, nos últimos quinze anos.

Tendo como pressupostos a verificação, a avaliação e a proposição de políticas públicas para melhoria dos possíveis níveis escolares de alfabetização e letramento dos estudantes da educação básica, bem como da melhoria das condições de ensino e aprendizagem escolar, o governo federal instituiu, em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), sob a responsabilidade do Ministério da Educação, por meio do Inep.

Trata-se de uma avaliação que objetiva à aferição dos níveis de alfabetização das crianças situadas no terceiro ano da educação básica ou ao final do ciclo básico de alfabetização, situação que, via de regra, atinge crianças de 8 e de 9 anos de idade.

Por ter sido criada recentemente, não há série histórica para saber como a alfabetização das crianças brasileiras tem evoluído. A Pnad do IBGE, no entanto, oferece um indicador que pode ser analisado como perspectiva histórica. Trata-se da pergunta “sabe ler ou escrever um bilhete simples?”. Claro que o respondente não é a própria criança, mas a pessoa entrevistada no inquérito. Por esse critério, a taxa de alfabetização de crianças de 8 anos ampliou-se de 82,6% para 89,9%, no período 2004-2014.

Os dados da ANA 2014, por sua vez, mostram que existe um caminho ainda mais árduo a percorrer, principalmente no que diz respeito à matemática. Apenas 43%

das crianças que fizeram a avaliação demonstraram proficiência adequada. Em escrita e leitura, os valores são um pouco melhores, 65,6% e 77,8%, respectivamente.

Ainda nesta linha de “Resultados e Desempenho”, apresenta-se a meta 7 do PNE, que trata especificamente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), cuja evolução e metas são apresentadas na tabela 5.

TABELA 5
Evolução do Ideb no período 2005-2013 e metas a serem atingidas até 2024,
segundo os níveis de ensino – Brasil

Nível de ensino	Ideb			Variação anual média	Variação anual necessária
	2005	2013	2024 ¹		
Anos iniciais do ensino fundamental	3,8	5,2	6,0	0,18	0,08
Anos finais do ensino fundamental	3,5	4,2	5,5	0,09	0,13
Ensino médio	3,4	3,7	5,2	0,04	0,15

Fonte: Brasil (2015).

Elaboração da Disc do Ipea.

Nota: ¹ Apesar de a meta do PNE referir-se a 2024, o Ideb é calculado a cada dois anos, de modo que a variação anual necessária para atingir a meta do PNE teve como referência a avaliação prevista para 2023, ou seja, um período de dez anos.

Conforme constatado na tabela 5, mediante comparação das variações anuais médias e daquelas que se fazem necessárias no período de vigência do PNE, somente seria atingida a meta referente aos anos iniciais do ensino fundamental. Por sua vez, esforços adicionais deverão ser empreendidos para que o mesmo venha a ocorrer no caso dos anos finais desse nível de ensino. Por fim, algo como uma revolução educacional torna-se necessária quando se tem em conta o tamanho do desafio a se impor para que a meta do Ideb no ensino médio seja atingida.

3.1.5 Aumento da escolaridade e redução das desigualdades

A educação e a escola fazem parte de experiências sociais abrangentes, sendo que a primeira associa-se ao vivido em diferentes espaços de sociabilidade e a segunda tem uma lógica institucional específica, com suas regras, estilos e formas organizacionais. A escola é uma instituição portadora de valores legítimos, considerados de tal forma a serem universalizados. A educação, por sua vez, situa-se no espaço das singularidades embora conhecimentos, habilidades, competências e valores possam ser tomados como universalizáveis. É possível falar de movimentos de aproximação, de tensões, de ruptura e de mútua consideração.

Os “grandes números” na educação brasileira nos impõem a força dos nossos valores mais caros, quais sejam aqueles que direcionam a atenção para universalização do acesso à escola e à educação. Os dados expressam as grandes desigualdades sociais, que se constituem em determinantes das condições de acesso à educação, e também

as efetivas desigualdades de oportunidade decorrente das condições oferecidas pelas instituições educacionais. Mas também devemos levar em consideração a existência de povos, grupos e comunidades (povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos e populações rurais, por exemplo) que se organizam em territórios, vivem em condições singulares e que, em decorrência, têm necessidades educacionais diferenciadas em relação à população em geral.

As metas do Plano Nacional de Educação (PNE) apontam para a igualdade de oportunidades, no entanto, na sua arquitetura global, indicam a sensibilidade para os problemas locais da escola e para o quadro das relações pedagógicas. Incursionaremos brevemente por essas questões, problematizando-as.

A questão das desigualdades de acesso ou de oportunidades educacionais ainda demarca um campo importante de preocupações na organização da ação pública. É conhecido o papel do sistema educacional na reprodução de desigualdades de classes, porém, não menos importante, é o seu papel na produção de condições de integração social em torno de valores progressistas e democráticos.

A análise da escala estrutural ou sistêmica na educação deve ser complementada com a descrição do encontro entre escola e educação, ou seja, para a escala das relações pedagógicas, na qual se encontram professores e alunos, para a escala das interações entre escola e comunidade ou, em termos de um vocabulário mais abstrato, para o espaço concreto da produção de valores, saberes e subjetividades. Podemos adicionar questões aqui: a escola que não reconhece as culturas e as necessidades singulares de aprendizado de indivíduos e comunidades diferentes pode ser justa?

As necessidades de educação de indivíduos e comunidades nem sempre encontram na escola o espaço de relações positivas, não pela natureza das coisas, mas pela maneira com a qual a escola se organiza e pelas crenças a respeito do que é importante de ser ensinado e de como esse processo deve acontecer. Em primeiro lugar, há de se reconhecer que os indivíduos e as comunidades têm interesses e orientações ideológicas diferenciadas para o que a escola tem a oferecer. Em segundo lugar, a presunção de desenvolvimento de capacidades cognitivas universais desconsidera os diferentes objetivos envolvidos na educação. Contar, ler e escrever, por exemplo, além de se constituírem em conhecimentos que adquirem cores e formas diversas em contextos diferentes, nem sempre devem ser percebidos, pelo menos não pacificamente, como qualificações para a inserção nos mercados de trabalho, em setores de alta produtividade. Isso não faz sentido para um número significativo de pessoas. É importante lembrar também que processos de aprendizado são mais precisos ao considerarem as capacidades e necessidades específicas, o que varia com idade, contexto social e recursos cognitivos estruturados.

Mesmo com essas considerações, apontamos a seguir para a escola como um espaço institucional de convergência tanto do problema da educação

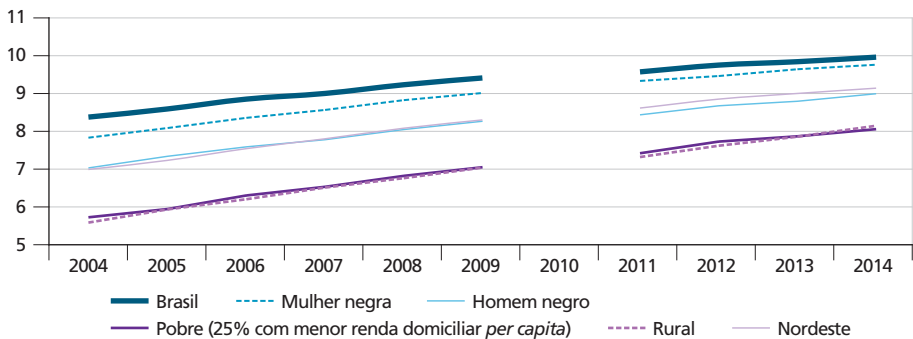
intercultural como, também, das possibilidades de equacionamento. Mesmo em meio a outras culturas, a escola tanto serve de processos de colonização cultural, quanto de emancipação. Para não estender muito o argumento, lembremo-nos dos cuidados para que a interpretação, aqui genérica, restrinja-se às situações concretas.

A atenção deve focar as dinâmicas culturais e sociais locais. Escola e educação articulam-se, às vezes de forma liberadora, mas também pode significar a reprodução de violências simbólicas mais ou menos sutis. Em vez de advogar uma sociedade sem escola, podemos imaginar que o que deve ser desescolarizado é o *ethos* da escolarização, ou seja, que a igualdade de oportunidades no acesso à escola signifique a educação adequada para as diferenças individuais e coletivas. Dessa maneira, é possível manter a ideia da igualdade de oportunidades, com a ampliação do acesso ao ensino pela gratuidade, aumento de vagas, remoção de obstáculos econômicos à continuidade dos estudos (com bolsas ou cotas, por exemplo) e prolongamento do tempo de obrigatoriedade.

O acesso aos bens escolares cresceu no Brasil das últimas décadas (2004-2014). O nível escolar médio aumentou de 8,4 anos de estudo em 2004 para dez anos de estudo em 2014. O gráfico 3 cobre o período que vai de 2004 a 2014 e mostra a evolução dos indicadores da meta 8 do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente de 2014 a 2024. Esta tem 12 anos médios como objetivo para os grupos de 18 a 29 e de maior vulnerabilidade.

GRÁFICO 3

Anos médios de estudo da população de 18 a 29 anos segundo categorias selecionadas – Brasil (2004-2014)



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 2004 a 2014).
Elaboração da Discoc do Ipea.

Os resultados não são decepcionantes, ao contrário, a educação vem transformando o Brasil sob diferentes pontos de vista, especialmente o da igualdade de oportunidades. Mas é possível apontar adicionalmente algumas características do sistema educacional que se impõem à reflexão como desafios, inclusive reconhecidos

no PNE. Em primeiro lugar, que a pobreza ainda é um obstáculo à igualdade de oportunidade.

A média de anos de estudo dos 25% mais pobres era de 5,7 (2004) e vai para 8,1 anos de estudo (2014), sendo que a distância em relação à média brasileira é ainda grande. Segundo a Pnad 2014, os 25% mais ricos já tinham uma escolaridade média de 12 anos de estudo.

Do ponto de vista regional, a média de anos de estudo da população da região Nordeste também melhorou (vai de 6,2 para 9,2 anos de estudo), sendo que o desafio para atingir doze anos médios de estudo até 2016 ainda é significativo. Em 2014, a escolaridade média na região Sudeste era de 10,5 anos de estudo, da Sul, de 10,3, da região Centro-oeste, de 10,2, e, da região Norte, de 9,3 anos de estudo.

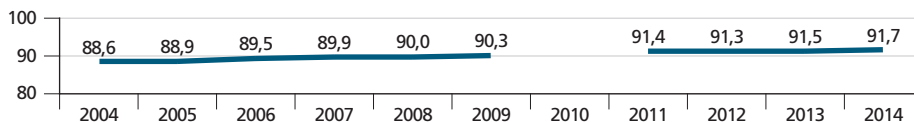
Em segundo lugar, as desigualdades de oportunidade estão relacionadas às questões relativas aos modos de vida no campo, mas também com questões étnicas e culturais específicas (negros, indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas etc.). Mesmo assim, houve redução das desigualdades de escolaridade da população do campo em relação à média nacional. Em 2004, correspondia a 5,6 anos, enquanto o índice médio nacional era 8,4 anos. Uma década depois, a população rural atingia 8,2 anos de estudo e a média nacional chegava a dez anos.

No que tange à população negra, verifica-se que as desigualdades em relação ao nível de escolaridade ainda são significativas, em que pesem os avanços observados na última década. Entre as mulheres negras, ampliou-se de 7,8 anos, em 2004, para 9,8 anos, em 2014. Por sua vez, homens negros, que tinham em média sete anos de estudo passaram para nove anos ao final do mesmo período. A despeito dessa evolução, tais índices permanecem aquém da escolaridade média da população branca, que era de 10,8 anos em 2014.

Por fim, o PNE estabelece em sua meta 9 dois indicadores para o seu acompanhamento: *i*) erradicar o analfabetismo absoluto da população de quinze anos ou mais (9A); e *ii*) reduzir em 50% o analfabetismo funcional (9B). Além destas, definiu-se como meta intermediária a taxa de alfabetização de 93,5%, até 2015.

A erradicação do analfabetismo constitui um problema complexo e de difícil superação, tanto para o Brasil, quanto para a maioria dos países ditos em desenvolvimento. A lenta redução, que se observa em relação à taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais, está associada ao fato de haver um elevado contingente de adultos e idosos analfabetos, em certa medida, decorrente do aumento da expectativa da vida da população e da baixa cobertura e ineficácia dos programas de alfabetização voltados a este público. Tal lentidão pode ser observada pelo gráfico 4, que apresenta a evolução da taxa de alfabetização da população nesta faixa etária no período 2004-2014.

GRÁFICO 4

Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais – Brasil (2004-2014)
 (Em %)


Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 2004 a 2014).

Elaboração da Disoc do Ipea.

Conforme se observa no gráfico 4, a taxa de alfabetização nessa faixa etária teve ampliação de 3,2 p.p., no período 2004-2014, o que corresponde a um aumento médio anual de apenas 0,3 p.p., tendo atingido 91,7% neste último ano. Por sua vez, o PNE estabelece como meta para 2015 a taxa de 93,5%, ou seja, 1,8 p.p. acima daquela registrada no último ano do período sob análise. Cabe ressaltar que, para se lograr aumento desta ordem, foram necessários sete anos (2007-2014).

Tampouco é crível o alcance da meta de erradicação do analfabetismo até o fim da vigência do PNE, que implicaria aumento médio anual de 0,8 p.p. na taxa de alfabetização, especialmente quando se tem em conta que é justamente essa população analfabeta que reúne as menores probabilidades de inserção, permanência e sucesso nos programas de alfabetização de jovens e adultos.

Além de a taxa média situar-se muito aquém das metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024, deve-se ter em conta que aquela ainda encobre desigualdades pronunciadas, a começar pela dimensão regional. Por exemplo, na região Sul, onde foi registrada a maior taxa (95,6%), já se atingiu padrão comparável ao de Portugal (IDH 2014), mas, no Nordeste, com taxa de apenas 83,4%, tem-se um nível de alfabetização semelhante ao dos países mais pobres da América Central. A evolução desse indicador, no período 2004-2014, pode ser observada na tabela 6, a seguir.

TABELA 6

Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais – Brasil e macrorregiões (2004-2014)
 (Em %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Norte	87,0	88,1	88,3	88,7	88,8	89,1	89,8	90,0	90,5	91,0
Nordeste	77,6	78,1	79,3	80,1	80,6	81,3	83,2	82,6	98,1	83,4
Sudeste	93,4	93,4	94,0	94,2	94,2	94,3	95,2	95,2	95,2	95,4
Sul	93,7	94,1	94,3	94,5	94,6	94,5	95,1	95,6	95,4	95,6
Centro-Oeste	90,8	91,1	91,7	91,9	91,8	92,0	93,7	93,3	93,5	93,5
Brasil	88,6	88,9	89,5	89,9	90,0	90,3	91,4	91,3	91,5	91,7

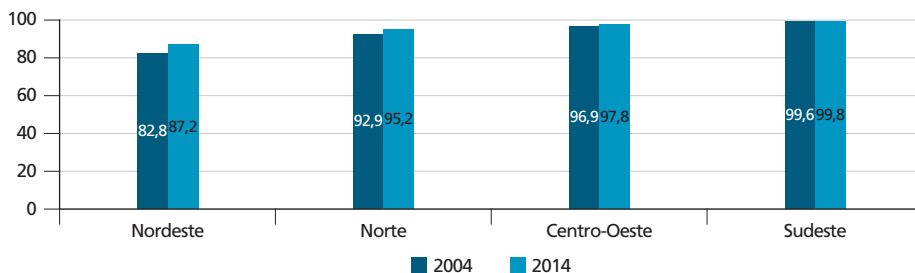
Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 2004 a 2014).

Elaboração da Disoc do Ipea.

Apesar de ainda existirem desigualdades significativas entre as macrorregiões brasileiras, um fato positivo chama a atenção: trata-se da redução das desigualdades inter-regionais ao longo dessa década, conforme é mostrado no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Razão entre as taxas de alfabetização da população de 15 anos ou mais das macrorregiões em relação à região Sul
(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 2004 e 2014).
Elaboração da Disoc do Ipea.

É possível observar no gráfico 5 que todas as demais regiões aproximaram-se do padrão alcançado pela região Sul que, ao longo do período sob análise, manteve a liderança em relação à taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais.

No entanto, para erradicar o analfabetismo absoluto, dois movimentos devem ocorrer simultaneamente: não gerar novos analfabetos e alfabetizar as pessoas mais velhas que não o fizeram na idade correta. A taxa de alfabetização dos jovens de 15 a 17 anos já era de 99,1% em 2014, o que mostra que a questão da geração de novos analfabetos está virtualmente equacionada. Por sua vez, a população de 55 a 64 anos, por exemplo, ainda apresentava um analfabetismo de 14,4%, em 2014.

As políticas de alfabetização de jovens e adultos têm se mostrado pouco eficazes, de modo que as perspectivas para essa meta não são favoráveis. De acordo com o último relatório de gestão da Secadi, referente a 2013, estavam cadastrados cerca de 1,1 milhão de alfabetizandos no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado. Este contingente correspondia a 8,3% do universo de analfabetos na faixa etária de 15 anos ou mais, tendo-se em conta os dados da Pnad 2013. No entanto, com base da Pnad do ano seguinte, verifica-se que houve redução de apenas 165 mil analfabetos na faixa etária em referência, o que equivalia a cerca de 15% do total de pessoas que se encontravam em processo de alfabetização em 2013.

Portanto, mantidos o desenho, a cobertura e a forma de implementação da maioria dos programas existentes, dificilmente poderá haver ampliação dos índices na velocidade requerida pela meta estabelecida pelo PNE. Caso esse ritmo de redução

do analfabetismo mantenha-se ao longo do período 2014-2024, e considerando a projeção de crescimento da população elaborada pelo IBGE, os analfabetos na faixa de 15 anos ou mais ainda corresponderiam a 6,6% deste grupo etário.

Por fim, o segundo indicador da meta 9 refere-se à redução em 50% do analfabetismo funcional na população de 15 anos ou mais. Sob a ótica qualitativa, considera-se como sendo analfabeto funcional aquela pessoa que, mesmo sendo capaz de reconhecer letras e números, ao ler um texto, por exemplo, não consegue entendê-lo, quiçá, interpretá-lo. No entanto, como essa definição dificulta a mensuração do analfabetismo funcional, estabeleceu-se um padrão quantitativo para definir esse nível de escolaridade. Assim sendo, para fins estatísticos, a definição de analfabeto funcional corresponde à pessoa que não concluiu ao menos quatro anos de estudos.¹²

Apesar de se tratar de indicador limitado, haja vista as capacidades de ler, escrever, interpretar textos, bem como executar as quatro operações matemáticas, nem sempre estão associadas à quantidade de anos de estudos, torna-se útil para fins de acompanhamento e de realização de análises comparadas.

Portanto, para que se atinja a meta estabelecida pelo PNE, será necessário reduzir a taxa de analfabetismo funcional para 15,3% da população de 15 anos ou mais até 2024, tendo-se em conta o que estabelece a Lei que o instituiu,¹³ no que tange à linha de base a ser considerada.

3.1.6 Gestão democrática

Em relação à meta 19 do PNE, que trata do funcionamento dos Conselhos de Educação das Escolas, Brasil (2015) adotou a estratégia de avaliação dos questionários do Saeb e da Prova Brasil para coletar informações com base em respostas para 2013. Brasil (2015) enfatizou que existem limites para essa abordagem, pois esses questionários referem-se a uma amostragem das escolas, o que sempre pode gerar algum viés estatístico. Ainda assim, existem resultados dignos de atenção, a saber: *i*) a ocupação de um cargo de direção foi feita por indicação, em 45,6% das escolas, e via seleção pública, em 21% delas; *ii*) ao adotar um modelo pedagógico, 42% das

12. Nota explicativa para o cálculo do indicador 9B: "A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, e a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, promoveram alterações significativas no ensino fundamental (EF), de tal modo que o ingresso nessa etapa passou a se dar não mais a partir dos sete anos de idade, mas aos seis, e sua duração passou de oito para nove anos. Tradicionalmente, o conceito de analfabetismo funcional adotado pelo IBGE considera analfabetos funcionais as pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de quatro anos de estudo. Na legislação anterior, quatro anos de estudo correspondiam aos anos iniciais do EF. Considerando as mudanças advindas da nova legislação, para fins de acompanhamento da Meta 9, adaptou-se o período de quatro para cinco anos de estudo, hoje equivalentes à duração total dos anos iniciais do EF. Portanto, o Indicador 9B é referente ao percentual da população de 15 anos ou mais de idade sem os anos iniciais do EF concluídos".

13. De acordo com o Inep (2015): "o art. 4º da Lei do PNE estabelece que as metas nela previstas devam ter como referência os dados disponíveis na data de sua publicação. [...] os dados utilizados para o cálculo dos indicadores da Meta 9 são oriundos da Pnad, cujos dados disponíveis em 25 de junho de 2014, data de promulgação da Lei do PNE (ver art. 4º), eram referentes ao ano de 2012.

escolas elaboraram um modelo próprio e 39,5% optaram por um modelo de referência com a introdução de adaptações a ele efetuadas pela equipe da escola; *iii*) houve três reuniões ou mais do Conselho Escolar em 64,4% das escolas e duas em 17% delas; *iv*) em 63,4% das escolas, o conselho escolar era composto por professores, funcionários, pais e alunos e, em 20,3% delas, essa composição excluía os alunos.

Para elaborar o presente estudo, a opção recaiu sobre a análise de dados de 2014 elaborados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE, com vistas a lidar com a meta 19. Essas informações possuem um caráter diferente daquele adotado por Brasil (2015), pois o foco ali eram as escolas, ao passo que na Munic é a esfera municipal que está em foco. A escola, por certo, é o *locus* da gestão participativa e a informação da Munic apresenta alguns limites nesse contexto. Todavia, se as municipalidades apresentam dados sobre o tema, isso revela que existe empenho por parte do gestor para cumprir o que foi proposto na meta 19. Além disso, os dados da Munic compreendem todas as municipalidades, não se tratando de uma amostragem, o que elimina o potencial de viés. A tabela 7 retrata a situação dos municípios em relação a indicadores referentes à meta 19.

TABELA 7

Municípios com conselho municipal de educação: composição, número de reuniões e com projeto pedagógico próprio – Brasil e macrorregiões (2011 e 2014)
(Em %)

Grandes regiões	Existe conselho municipal de educação		Composto por professores, funcionários, alunos e pais	Mais de três reuniões por ano	Projeto pedagógico próprio
	2011	2014	2014	2014	2014
Brasil	84,8	87,5	56,1	65,9	37,5
Norte	65,0	71,1	51,1	52,3	32,3
Nordeste	84,0	87,4	56,8	56,2	35,3
Sudeste	90,0	91,6	56,5	75,8	44,2
Sul	88,0	91,0	60,0	68,6	42,5
Centro-Oeste	79,8	80,1	54,4	77,2	34,0

Fonte: IBGE/Perfil dos municípios brasileiros.
Elaboração da Disoc do Ipea.

Existem conselhos municipais de educação em mais de 85% das localidades brasileiras, segundo a tabela 7, mas, como a elevação deste patamar reduziu entre 2011 e 2014, é preciso ponderar que a meta 19 pode não se realizar até 2016. O grau de desenvolvimento econômico e social parece estar relacionado à existência de conselhos, pois existe uma proporção mais elevada no Sudeste e no Sul, sendo menor em outras regiões. Ademais, como a evolução foi lenta entre 2011

e 2014, pode ser necessário reforçar a interlocução da União com as municipalidades para poder atingir a meta 19.

Segundo a tabela 7, a proporção de municípios que contam com conselhos compostos por professores, funcionários, alunos e pais varia de 50% a 60% nas diferentes regiões do Brasil. Isso denota que muitos municípios ainda não adotam regras de paridade na gestão e na participação em decisões que já existem em outras políticas sociais brasileiras, com destaque para a saúde, em que o processo está mais avançado e próximo do que estabelece a meta 19 para o PNE.

A tabela 7 apresenta resultados quanto à proporção de municípios com mais de três reuniões anuais dos conselhos. As regiões Norte e Nordeste apresentam proporções menores em relação ao número de reuniões com todas as partes que compõem o conselho. O fato de a região Sul apresentar resultados inferiores ao Sudeste e ao Centro-Oeste também merece atenção, pois deixa entrever que a vocação rural apresenta limites para promover um maior número de reuniões em função das distâncias a percorrer, o que também vale para o Nordeste. O cenário indica que as esferas estaduais e federais devem reforçar a importância da gestão democrática via atuação dos conselhos junto às prefeituras.

Ao considerar os resultados apresentados na tabela 7, é possível verificar que pouco mais de um terço dos municípios do Brasil elaboram os próprios projetos pedagógicos (meta 19). As diferenças entre regiões, uma vez mais, espelham as diferenças econômicas, sociais e de capacidades estatais, pois os números para o Sudeste e o Sul são mais elevados. Esse indicador precisa ser avaliado de forma relativa, pois alguns municípios podem optar por destacar conteúdos específicos em detrimento a conhecimentos valorizados pelo mercado de trabalho, o que pode ser um comportamento de risco, mas pode também representar uma atitude de vanguarda.

Para superar as dificuldades, as estratégias utilizadas em anos mais recentes parecem requerer a continuidade em ações que já estão em curso. Em outras palavras, a divulgação de resultados de testes para avaliar a qualidade das escolas, com ênfase em questões de gestão democrática relacionadas à meta 19 é uma necessidade. Além disso, é importante promover mais e estudos referentes a essas questões para delimitar os problemas existentes e ofertar, ao mesmo tempo, condições de apoio em escolas ou localidades mais carentes.

Outra medida interessante parece ser incluir na avaliação dos professores e dos demais profissionais da educação, a inserção ou não em escolas com gestão democrática segundo os critérios apresentados até aqui. Essa iniciativa pode melhorar o grau de conhecimento sobre a situação das escolas e da educação nos municípios. Isso pode, ainda, reforçar a pressão para a adoção de princípios de gestão democrática. Uma proposta dessa natureza deveria ser objeto de ação

das comissões bipartite e, sobretudo, tripartite, pois são iniciativas importantes para consolidar o SNE.

Uma proposta inicial seria destinar mais recursos para a criação de bases de dados revigoradas e introduzir novas formas de avaliação com vistas a concretizar a gestão democrática prevista pela meta 19. No entanto, em um contexto de crise e de menor atividade econômica, essa forma de atuar apresenta limites. Redistribuir os recursos financeiros e humanos existentes com esse foco é uma alternativa para atingir essa meta.

A influência federal sobre a educação e o ambiente escolar pode ser decisiva ao considerar os repasses de recursos para viabilizar programas e iniciativas estatais. Segundo Brasil (2015), as escolas declararam receber recursos das seguintes origens: *i*) 90,3% das escolas receberam recursos federais; *ii*) 47,3% delas receberam recursos da esfera estadual; *iii*) 50% das escolas receberam recursos da esfera municipal; e *iv*) 14,2% delas receberam recursos de doações da iniciativa privada.

Como a esfera federal possui um papel de destaque no repasse de recursos para lidar com planos ou programas de incentivo à educação ou às escolas, é possível repassar recursos com prioridade para quem cumpre a meta 19 e as suas estratégias.

Outro elemento a destacar, ainda segundo Brasil (2015), é o de que 92,3% das escolas relatam receber apoio da comunidade na gestão; 88,3% recebem apoio de instâncias superiores e 35,3% relatam existir interferência externa na gestão. Este último aspecto talvez revele ser necessário haver maior interferência externa para lidar com as dificuldades e, à medida que os objetivos vão sendo alcançados, conceder uma maior autonomia para a direção reconhecer a excelência da gestão. Iniciativas comparáveis a essa proposta foram adotadas no Sistema Único de Saúde (SUS) – e podem adaptar-se ao SNE.

3.2 Educação profissional técnica

A educação profissional em nível técnico foi contemplada com duas metas no PNE 2014-2024. Ambas dizem respeito, sobretudo, à ampliação do acesso. A meta 10 trata da oferta de EJA integrada à educação profissional, enquanto a meta 11 se refere à ampliação das matrículas de modo geral.

Quando se analisam os dados do censo escolar, verifica-se que a proporção de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional ainda é residual. De acordo com o Inep (2015), apenas 2,8% dos estudantes matriculados em 2013 na modalidade EJA enquadravam-se nessa condição, o que corresponde a um patamar muito aquém da meta de 25%, a ser alcançada ao final da vigência do PNE.

Para se atingir a referida meta, será necessário algo como 2,2 p.p. de aumento médio anual, o que também situa-se muito acima do aumento médio registrado no período 2008-2013, que foi de menos de 0,5 p.p. ao ano.

Várias são as dificuldades que deverão ser superadas para que se atinja meta tão ousada, tendo-se em conta a situação atual. Em primeiro lugar, as escolas que ofertam EJA são majoritariamente públicas (estaduais e municipais), as quais respondiam por 95,3% das matrículas em 2014. Trata-se de escolas que, via de regra, não dispõem de instalações adequadas à oferta de educação profissional de nível técnico. Além disso, deve-se ter em conta que a ampliação das vagas nessa modalidade de formação demandará a contratação de um contingente significativo de professores para tal, o que esbarrará na carência de profissionais habilitados e qualificados na maioria dos municípios brasileiros. Por fim, deve-se considerar que o público-alvo desse tipo de formação acumula carências e limitações que deverão ser consideradas, tais como renda insuficiente e menor disponibilidade para o cumprimento de uma jornada de estudos ampliada.

Portanto, para o alcance da meta 10, deverão ser consideradas tanto essas limitações relativas à oferta de ensino, como também as características socioeconômicas e especificidades da população-alvo.

Quando se analisam as estratégias definidas para o alcance da meta 10, verifica-se que em sua maioria são bastante genéricas e, por vezes, constituem objetivos e não estratégias propriamente ditas. No entanto, uma dessas estratégias expressa de forma bastante clara uma ação que poderia contribuir para a permanência do estudante na escola. Trata-se da estratégia 10.9, que propõe o seguinte

institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional.

Assim como foi argumentado anteriormente, um programa dessa natureza faz-se absolutamente necessário, em razão do perfil da população-alvo da meta 10, no intuito de favorecer a permanência do estudante na escola, bem como a conclusão de sua formação com qualidade.

A meta 11 também pode ser considerada ousada, quando se têm em conta dois fatos. O primeiro deles diz respeito ao crescimento das matrículas no período 2008-2013, que foi de apenas 42%, neste período de cinco anos, que corresponde a um aumento médio anual de 8,4%. Ou seja, caso fosse mantido esse ritmo de crescimento, no período 2014-2024, as matrículas atingiriam patamar de pouco mais do dobro do existente no início deste período (124%).

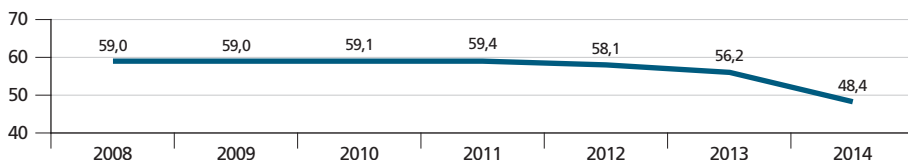
No entanto, o crescimento das matrículas registrado em 2014, da ordem de 18% em relação ao ano anterior, poderia favorecer um maior otimismo quanto ao alcance da referida meta, caso a conjuntura macroeconômica não tivesse sido radicalmente alterada em 2015. Nesse sentido, deve-se considerar que foi justamente nos últimos anos que antecederam a aprovação do PNE que houve grande expansão da rede federal, o que não deverá se repetir, no mínimo, no médio prazo.

No que se refere à participação do setor público nas matrículas da educação profissional técnica, verifica-se que o mínimo de 50% foi assegurado até 2013, conforme é mostrado no gráfico 6. Porém, no ano seguinte, amplia-se significativamente a participação do setor privado, o qual assume a liderança nessa área.

GRÁFICO 6

Participação das redes públicas no total de matrículas na educação profissional técnica de nível médio – Brasil (2008-2014)

(Em %)



Fontes: Brasil (2015); Brasil ((s.d.))b.
Elaboração da Disoc do Ipea.

A redução da participação das redes públicas teve início em 2012, conforme se observa no gráfico 6. Porém, tal redução acentua-se no último ano da série histórica, levando-as a assumir posição ligeiramente minoritária. Isso se explica em razão da expansão do Pronatec, instituído em 2011, mas também pela redução do ritmo de crescimento das redes estaduais e municipais, como pode ser observado na tabela 8.

TABELA 8

Matrículas na educação profissional técnica segundo as redes de ensino – Brasil (2011-2014)

(Em %)

Rede	2011	2012	2013	2014	Var. (%)
Estadual	616.509	624.085	621.819	629.203	2,1
Federal	204.518	224.892	241.473	249.604	22,0
Municipal	45.997	41.929	37.227	34.589	-24,8
Pública	867.024	890.906	900.519	913.396	5,3
Privada	591.472	641.656	702.427	972.208	64,4
Total	1.458.496	1.532.562	1.602.946	1.885.604	29,3

Fonte: Brasil ((s.d.))b.
Elaboração da Disoc do Ipea.

Desse modo, as redes públicas tiveram incremento de apenas 5% no período sob análise, ao passo que o setor privado registrou aumento de 64%. Com isso, a participação das primeiras na expansão das matrículas foi de apenas 11%, ou seja, muito aquém dos 50% estabelecidos pelo PNE.

3.3 Educação superior

A educação superior foi contemplada no PNE 2014-2024 com três metas, sendo duas destas voltadas à ampliação do acesso (metas 12 e 14) e a terceira com foco na melhoria da oferta do ensino (meta 13), por meio da ampliação da proporção de docentes com titulação de mestre ou doutor.

O alcance da meta 12, que trata da ampliação da taxa de matrícula na educação superior, dependerá, em grande medida, da melhoria substancial do fluxo escolar e do conseqüente aumento da taxa de conclusão da educação básica. Portanto, não bastarão os esforços no sentido de ampliar vagas, públicas ou privadas e, neste caso, a oferta de crédito educativo.

O que se observa é que o número de concluintes do ensino médio ainda é bastante baixo, especialmente quando se tem em vista o alcance da taxa de frequência líquida de 33% na educação superior. De acordo com o censo da educação básica 2013, o contingente de concluintes do ensino médio naquele ano foi de 1,8 milhão. Quando se analisa a série histórica dos últimos dez anos, verifica-se certa estagnação em torno deste patamar.

O fluxo escolar tem sido comprometido pela ainda elevada taxa de não aprovação (reprovação/abandono), o que é evidenciado pela diferença das matrículas no início e ao final do ensino médio. De acordo com o censo da educação básica 2014, havia cerca de 3,4 milhões de matrículas na primeira série do ensino médio e apenas 2,2 milhões, na terceira série. Portanto, a diferença entre as duas séries resulta de reprovações que retêm estudantes na série inicial e da evasão escolar.

De acordo com a Pnad 2014, apenas 46,5% dos jovens de 18 e 19 anos haviam concluído ao menos onze anos de estudo, ou o equivalente ao ensino médio. Trata-se, pois, da faixa etária considerada aceitável para a conclusão desse nível de ensino. Portanto, a maioria desse universo de jovens não dispunha do pré-requisito para ingresso na educação superior. Mesmo quando se amplia esta faixa até os 24 anos, a taxa de conclusão limita-se a 57,4%, o que descredencia, de imediato, o acesso à educação superior a mais de 40% dos jovens pertencentes a esta faixa etária.

Por outro lado, a oferta de vagas em cursos de graduação presenciais naquele ano superou o patamar de 3,5 milhões,¹⁴ o que, em princípio, não configuraria um gargalo para o ingresso na educação superior. Porém, quando se analisa a natureza

14. Sem contar as chamadas vagas remanescentes, inseridas nas estatísticas do censo da educação superior 2014.

dessa elevada quantidade de vagas, verifica-se que apenas 15,5% deste total eram ofertados pelas redes públicas.

Considerando-se que o nível de concorrência por vaga nas redes públicas é muito maior que o da rede privada,¹⁵ a tendência é a de os jovens que tiveram as piores condições de preparação, intrínsecas e extrínsecas à escola frequentarem cursos em instituições privadas, o que dificulta a continuidade dos estudos e sua conclusão, dadas as necessidades de arcar com os custos decorrentes e/ou a conciliação dos estudos com o trabalho.

Portanto, são dois os principais entraves para se alcançar a meta de 33% de frequência líquida na educação superior. O primeiro deles diz respeito à baixa conclusão do ensino médio, a qual é agravada pela elevada distorção idade-série. Desse modo, reduz-se bastante a demanda potencial por vaga na educação superior, uma vez que a obtenção do pré-requisito formal para o acesso a este nível de ensino ainda está longe de ser universalizado. Por outro lado, entre os que conseguem obtê-lo, boa parte o faz em idade avançada, o que dificulta ainda mais a continuidade nos estudos. Por fim, esses jovens são justamente aqueles que dispõem das piores condições socioeconômicas entre aqueles que concluem a educação básica, o que contribui para que tenham desempenho acadêmico inferior ao daqueles que conseguem concluí-la na idade adequada, colocando-os, assim, em desvantagem na disputa por uma vaga nas IES públicas.

Desse modo, restariam duas alternativas a esses jovens. A primeira, ingressar no ensino superior privado noturno, sobretudo para aqueles (a maioria) que terão de conciliar estudos com o trabalho, de modo a viabilizar o custeio das mensalidades escolares e/ou para ajudar na composição da renda familiar. A segunda, desistir de ingressar em um curso de nível superior.

Portanto, torna-se necessário assegurar condições de permanência a uma parcela significativa dos jovens que ingressam na rede de ensino privada. Sob essa diretriz, avanços significativos ocorreram nos últimos anos por conta do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Financiamento Estudantil (Fies). Por intermédio desses dois programas, foi possível assegurar a permanência de mais da metade dos estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais em 2014.

Com relação ao Fies que, recentemente, sofreu cortes orçamentários de monta, também se faz necessária a instituição de regras para tornar o acesso a essa fonte de recursos públicos mais democrático e menos concentrado em torno de grandes conglomerados educacionais e de segmentos de renda mais elevada. Estudo recente realizado no Ipea mostrou que os maiores grupos de educação superior

15. De acordo com o censo da educação superior 2013, a proporção de inscrições nos processos seletivos por vaga ofertada era de 13,8 nas redes públicas e de apenas 1,6 no setor privado.

atuantes no Brasil, que recebem aportes de investimentos estrangeiros e do mercado de ações, também detinham proporções de beneficiários do Fies muito acima da média nacional. Trata-se, portanto, de mais uma evidência da necessidade de regulação desse mercado, cuja tendência atual é a da formação de conglomerados de instituições de ensino.

Em síntese, há pelo menos duas categorias de ações necessárias para o alcance da meta 12. A primeira, diz respeito à melhoria do fluxo escolar na educação básica, de modo a universalizar sua conclusão, preferencialmente na idade adequada. A outra destina-se àqueles que conseguiram lograr esse intento e dependem de suporte financeiro para o ingresso, a permanência e a conclusão de um curso superior.

Certamente, a primeira categoria é a de maior complexidade e, portanto, requer mais tempo e investimentos para que os resultados e avanços venham a ocorrer. Nesse sentido, pressupõe a intervenção em uma série de fatores, desde aqueles de natureza extrínseca à escola até aos que se referem às condições de oferta do ensino.

Em outras palavras, o alcance desta meta será condicionado em grande medida pelo grau de sucesso alcançado pela meta 3. No entanto, não basta ampliar a demanda potencial por educação superior (contingente de jovens com ensino médio completo), mas também será preciso torná-la efetiva, por meio da ampliação de vagas em IES públicas e/ou pela garantia das condições de ingresso e permanência no setor privado.

Em ambos os casos, as perspectivas de curto e médio prazo não são favoráveis. De um lado, o ajuste fiscal do governo federal, com impactos na redução dos investimentos e no custeio das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). De outro, a redução para menos da metade dos novos contratos de financiamento do Fies, ocorrida no início de 2015. Portanto, são duas medidas que vão de encontro à meta de ampliar o acesso dos jovens brasileiros à educação superior.

Por fim, a meta 13 diz respeito à titulação dos docentes que atuam na educação superior. De acordo com o censo da educação superior de 2014, cerca de 74% dos vínculos docentes em efetivo exercício tinham titulação mínima de mestrado, sendo que 35% do total, em nível de doutorado. Portanto, trata-se de uma meta que já se encontra muito próxima de ser alcançada no caso do primeiro indicador e de ter sido atingida em relação aos doutores.

Tendo em vista que a meta 13 foi praticamente alcançada em 2014, caberia estimar a demanda por docentes titulados ao longo dos próximos dez anos, de modo a assegurar o alcance das metas de titulação de docente ao término da vigência do PNE. Caso seja mantida a mesma taxa de crescimento do número de funções docentes, verificada no período 2004-2014, de cerca de 37%, seria necessário incorporar 106,6 mil novas funções docentes com titulação mínima de mestrado até 2024, sendo 50,3 mil destes em nível de doutorado.

Portanto, algo como cinco mil doutores a serem incorporados a cada ano, contingente este pouco expressivo, quando se tem em conta, por exemplo, que apenas em 2014 foram titulados 16,7 mil doutores. Portanto, a capacidade de oferta de docentes titulados não constitui, em princípio, um entrave à consecução da meta em referência.

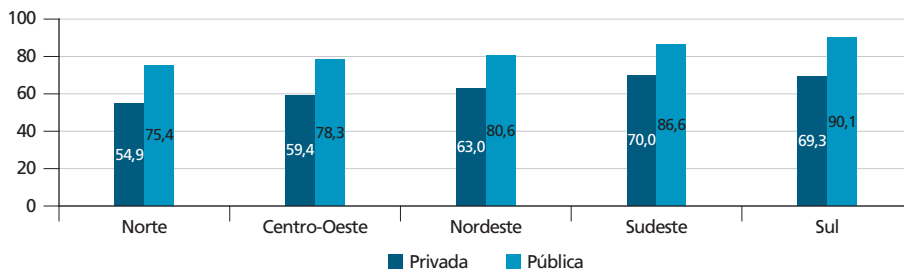
Entretanto, quando se desagregam os dados pelas redes de ensino, verifica-se que no setor privado a proporção de docentes com pelo menos o título de mestre correspondia a cerca de 67% do total. Neste caso, 8 p.p. abaixo da meta estabelecida para 2024. No que se refere aos doutores, o índice alcançado pelas IES privadas era de apenas 20%, ou seja, pouco mais da metade da meta a ser atingida ao final do PNE. Por sua vez, nas IES públicas, a titulação mínima de mestrado correspondia a cerca de 85% dos vínculos docentes e os doutores representavam 56% do total.

Essas desigualdades ampliam-se quando se faz a desagregação regional das redes de ensino. Conforme é apresentado no gráfico 7, em nenhuma das cinco macrorregiões brasileiras foi atingida a proporção de 75% de docentes com titulação mínima de mestrado pela rede privada. Por sua vez, o oposto foi verificado em relação às redes públicas.

GRÁFICO 7

Proporção de vínculos docentes na educação superior com titulação mínima de mestrado, por macrorregião e rede de ensino – Brasil (2014)

(Em %)



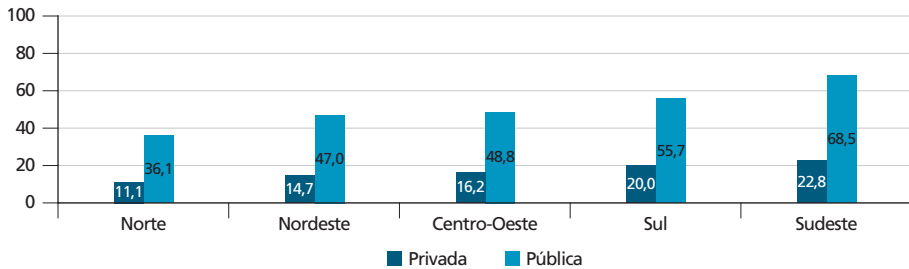
Fonte: Brasil, (I.s.d.)a.

Elaboração da Disoc do Ipea.

Quando se analisa o indicador referente à titulação em nível de doutorado, verifica-se um aprofundamento das desigualdades entre essas duas redes de ensino, entre as cinco grandes regiões brasileiras. É possível constatar no gráfico 8 que a proporção registrada na rede privada da região Norte corresponde a apenas 16% da proporção das IES públicas da região Sudeste.

GRÁFICO 8

Proporção de vínculos docentes na educação superior com titulação em nível de doutorado, por macrorregião e rede de ensino – Brasil (2014)
(Em %)



Fonte: Brasil ([s.d.])a.
Elaboração da Disoc do Ipea.

Portanto, permanece em xeque a situação do setor privado, cujos índices estão muito aquém daqueles registrados nas redes públicas, especialmente no que se refere à titulação em nível de doutorado.

Tendo em vista que o setor privado está majoritariamente voltado para o ensino de graduação, no qual a titulação em nível de doutorado é uma condição desejável, mas não obrigatória, torna-se pouco provável que as instituições privadas venham a investir recursos financeiros na contratação de profissionais com esse nível de titulação, especialmente em uma conjuntura econômica de recessão ou de baixo crescimento.

Portanto, o custo de contratação de docentes com doutorado torna-se um tanto quanto incompatível com a conjuntura econômica atual, que tende a reduzir a demanda por vaga e a permanência de estudantes no setor privado, seja pela perspectiva de desemprego e/ou baixa geração de postos de trabalho, seja pela redução dos financiamentos por intermédio do Fies, que sofreram cortes da ordem de 60% em 2015.

Os esforços financeiros necessários para o alcance da meta estão diretamente associados à rentabilidade do setor privado, ou melhor, a sua capacidade de absorver custos adicionais em uma conjuntura recessiva ou mesmo de baixo crescimento econômico. Sob tais condições, torna-se pouco factível que as IES privadas venham a ampliar seus dispêndios com pessoal.

Mesmo quando se tem por referência o período de crescimento do setor privado, impulsionado pela expansão acentuada dos contratos de financiamento do Fies nos últimos anos,¹⁶ houve ligeira redução do salário médio dos docentes nas IES privadas.¹⁷

16. O número de contratos ativos do Fies elevou-se de 620 mil para 1,9 milhão no período 2011-2014.

17. De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o salário médio dos docentes nas IES privadas sofreu redução de 1,6% no período 2007-2013.

Por sua vez, as IES públicas também deverão ser afetadas pelos cortes orçamentários nas três instâncias de governo, o que incidirá sobre a contratação de docentes e concessão de licenças de afastamento para estudos. Com isso, o ritmo de expansão do índice de titulação nessas instituições poderá ser reduzido no curto e médio prazo.

Por fim, o alcance da meta 14, que se refere à ampliação de titulados na pós-graduação *stricto sensu*, torna-se bastante factível, caso se mantenha a taxa de crescimento médio anual dos últimos dez anos que, em relação aos mestres, foi da ordem de 8,8% e, no caso dos doutores, o aumento foi ainda maior (10,7%). Porém, quando se tem em conta o biênio 2013-2014, verifica-se que o número de mestres titulados neste último ano teve queda de 0,5%, o que aponta para uma possível saturação nesse nível de formação.

Uma das possíveis explicações para esse recuo pode estar associada ao fato de que, uma vez implantados os cursos de mestrado, a tendência natural dos programas de pós-graduação é a de oferecer os doutorados, razão pela qual a expansão destes ter sido maior que a dos primeiros, quando se tem como referência os últimos anos.

Para um melhor entendimento dessas distintas tendências, torna-se necessária a desagregação dos dados por redes de ensino, ou dependências administrativas, bem como analisá-los sob o enfoque regional, uma vez que há profundas desigualdades na oferta de cursos de pós-graduação entre as macrorregiões brasileiras. Por fim, cabe ressaltar que há duas modalidades de mestrado (acadêmico e profissional), as quais têm apresentado evoluções distintas.

Apesar de a rede privada ter registrado crescimento menor que as redes estaduais e a federal no período 2004-2014, neste último ano houve inversão dessa tendência, com pequeno crescimento da primeira e redução nas redes públicas. No entanto, em todas elas houve diminuição dos titulados em mestrados acadêmicos e aumento na modalidade profissional, o que também aponta para uma maior demanda por esta modalidade, sobretudo na rede privada, que respondeu por 42% do total de titulados em 2014.

Com relação aos doutores, observa-se que a rede federal assumiu o protagonismo dessa expansão ao longo dos últimos dez anos. Se, em 2004, as IES estaduais exerciam ligeira liderança em termos do contingente de titulados, com 45% do total, em 2014, as Ifes haviam atingido a proporção de 56%, ficando as primeiras com apenas 33% do total. Nesse nível de formação, houve pequeno aumento da participação do setor privado ao longo desse período, atingindo 10,6% em 2014, o que significa acréscimo de apenas 0,6 p.p. em uma década.

Em todas as redes de ensino houve crescimento do número de doutores titulados ao longo do período sob análise, inclusive em seu último ano em que a taxa

registrada foi de 7,7%. Este índice, portanto, além de estar próximo da taxa média anual nos últimos dez anos, que foi de 10,7%, também é maior que o crescimento médio anual 4,9%, necessário para se atingir a meta de 25 mil doutores em 2024.

Sob o enfoque regional, observa-se que, nos últimos dez anos houve redução da participação da região Sudeste no total de titulados em nível de mestrado e doutorado. Em 2004, essa região respondia por 61% dos mestres e 76% dos doutores formados no país. Porém, em 2014, tais participações haviam sido reduzidas a 49% e 60% do total, respectivamente.

Acredita-se que os esforços necessários para o alcance da meta 14 não serão de grande vulto. No caso das Ifes, pelo fato de ter sido ampliada a capacidade instalada nos últimos anos, por intermédio do Reuni.¹⁸ Este programa implicou ampliação física das instituições existentes, assim como na construção de novos *campi* e, para dar conta dessa expansão física, houve ampliação do corpo docente em cerca de 60%, no período 2007-2013, sendo que o quadro de doutores teve crescimento de 92%, passando de 30,4 mil para 58,4 mil.

Por sua vez, as IES privadas têm apresentado maior dinamismo no que concerne à oferta de mestrados profissionais, tendo-se em conta a vocação dessas instituições para a formação voltada para o mercado de trabalho. Porém, nesse caso, a continuidade dessa expansão poderá demandar maior participação das agências oficiais de fomento, como Capes e CNPq, assim como das fundações estaduais de pesquisa, no que se refere à concessão de bolsas de estudos.

3.4 Financiamento e gastos

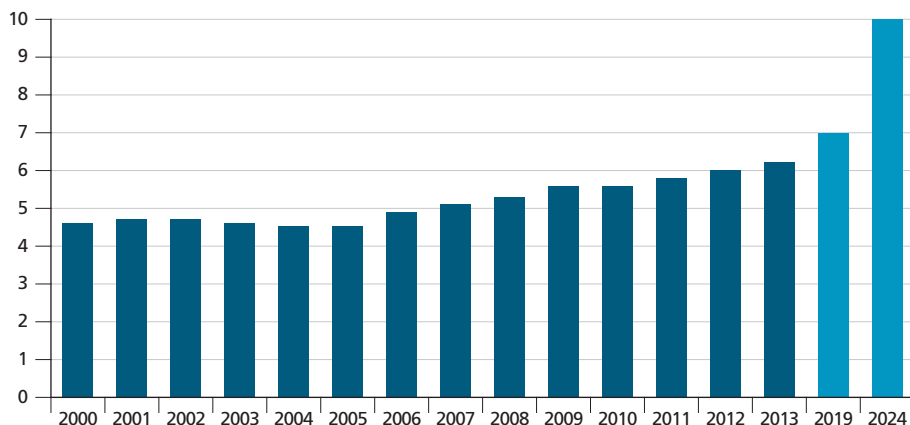
Em sua Meta 20, o PNE 2014-2024 prevê a ampliação do investimento público total em educação – União, estados e municípios –, de forma a atingir, em 2019, o quinto ano de vigência da lei, o patamar mínimo de 7% do PIB e, ao final, a proporção de 10%. O gráfico 9 mostra a evolução deste indicador no período 2000-2013, bem como as metas previstas no PNE.

Conforme é mostrado no gráfico 9, no período 2006-2013, estabelece-se uma trajetória de crescimento praticamente contínuo, no qual houve ampliação de cerca de 38% dos investimentos públicos como proporção do PIB. Para se atingir a meta intermediária de 7%, em 2019, será necessário ampliar essa participação em cerca de 13%, o que não seria esforço de grande monta caso a economia crescesse em ritmo semelhante ao daquele período. Por sua vez, para o alcance da meta estabelecida para o final da vigência do PNE, o desafio torna-se bem mais ambicioso, pois haveria de aumentar a proporção dos investimentos em cerca de 61% no prazo de onze anos, tendo-se como linha de base o ano de 2013.

18. Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

GRÁFICO 9

Estimativa do investimento público total em educação com relação ao PIB (2000-2013) e metas do PNE (2019 e 2024) – Brasil
(Em %)



Fonte: Inep/MEC
Elaboração da Disoc do Ipea.

Sob a ótica monetária,¹⁹ para se atingir os 7% do PIB, em 2019, os investimentos deveriam ser incrementados em R\$ 42 bilhões, ou seja, dos atuais R\$ 322 bilhões para R\$ 364 bilhões. Mas, para se atingir os 10% do PIB em 2024, o aumento seria de R\$ 200 bilhões, passando daqueles R\$ 322 bilhões para R\$ 520 bilhões.

Os recursos financeiros executados pela União em 2014 somaram cerca de R\$ 94 bilhões, conforme é apresentado na tabela 9. Destaca-se que os dispêndios realizados tiveram aumento, em valores constantes, de 8,1% no biênio 2013-2014.

TABELA 9

Execução financeira dos programas e ações do MEC – Brasil (2013 e 2014)
(Em R\$ constantes)

Programas/anos	2013	2014	Diferença	Var. (%)
Total geral	86.718.751.707	93.774.690.663	7.055.938.956	8,1
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	29.206.610.905	32.787.786.939	3.581.176.034	12,3
Pagamento de pessoal ativo da União	22.771.456.665	25.076.979.084	2.305.522.419	10,1
Contribuição da União, de suas autarquias e fund. para custeio do reg. de prev. dos serv. públicos federais	4.169.376.655	4.585.668.629	416.291.974	10,0
Auxílio-alimentação aos servidores civis, empregados e militares	1.142.193.739	1.147.219.506	5.025.767	0,4
Outros	1.123.583.845	1.977.919.720	854.335.875	76,0

(Continua)

19. Tomando-se como parâmetro o PIB de 2013 – R\$ 5,2 trilhões.

(Continuação)

Programas/anos	2013	2014	Diferença	Var. (%)
Educação básica	29.951.896.899	29.131.477.795	-820.419.104	-2,7
Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	11.434.700.863	10.859.458.668	-575.242.195	-5,0
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae)	3.775.009.596	3.704.211.192	-70.798.404	-1,9
Implantação de escolas para educação infantil	2.111.387.220	2.681.159.284	569.772.064	27,0
Dinheiro direto na escola para a educação básica	2.822.015.558	2.550.784.215	-271.231.343	-9,6
Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica	1.587.782.814	1.856.405.692	268.622.878	16,9
Concessão de bolsas de apoio à educação básica	1.605.617.897	1.809.764.839	204.146.942	12,7
Infraestrutura para a educação básica	1.855.234.639	1.714.442.723	-140.791.916	-7,6
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	1.243.507.260	800.600.000	-442.907.260	-35,6
Exames e avaliações da educação básica	676.926.634	734.880.523	57.953.889	8,6
Apoio ao transporte escolar na educação básica	618.745.388	581.178.023	-37.567.365	-6,1
Apoio ao transporte escolar para a educação básica – caminho da escola	554.108.046	510.405.558	-43.702.488	-7,9
Outros	1.666.860.985	1.328.187.078	-338.673.907	-20,3
Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	21.239.161.490	25.100.968.540	3.861.807.050	18,2
Fies	7.768.988.610	12.132.517.111	4.363.528.501	56,2
Concessão de bolsas de estudos	3.557.079.195	4.035.721.783	478.642.588	13,5
Funcionamento de instituições federais de ensino superior	4.315.763.940	3.672.059.167	-643.704.773	-14,9
Reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior	2.760.825.562	2.401.342.867	-359.482.695	-13,0
Assistência ao estudante de ensino superior	678.474.788	713.567.760	35.092.972	5,2
Fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	504.447.284	452.352.465	-52.094.819	-10,3
Apoio à residência em saúde	367.976.696	442.196.100	74.219.404	20,2
Reestruturação e modernização de instituições hospitalares federais	279.687.410	295.365.145	15.677.735	5,6
Funcionamento e gestão de instituições hospitalares federais	287.208.454	235.171.987	-52.036.467	-18,1
Outros	718.709.552	720.674.155	1.964.603	0,3
Educação profissional e tecnológica	6.321.082.413	6.754.457.389	433.374.976	6,9
Apoio à formação profissional, científica e tecnológica	2.929.971.317	3.601.784.757	671.813.440	22,9
Funcionamento de instituições federais de educação profissional e tecnológica	1.875.621.883	1.970.420.999	94.799.116	5,1
Expansão e reestruturação de instituições federais de educação profissional e tecnológica	877.924.236	677.791.993	-200.132.243	-22,8
Assistência ao estudante da educação profissional e tecnológica	252.015.266	329.879.340	77.864.074	30,9
Modernização da rede pública não federal de educação profissional, científica e tecnológica	205.308.610	74.435.772	-130.872.838	-63,7
Outros	180.241.102	100.144.528	-80.096.574	-44,4

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração da Disoc do Ipea.

Observando-se os componentes da Execução Orçamentária do MEC, verifica-se que o pagamento de pessoal ativo da União foi a rubrica que mais pesou, tendo crescido de R\$ 22,8 bilhões para R\$ 25,1 bilhões, no período em questão, evidenciando o caráter inercial deste gasto.

Na análise por níveis educacionais, constata-se que, na educação básica, houve uma involução real de 2,7%, o que equivale a um decréscimo de R\$ 820,4 milhões. Os quesitos que mais contribuíram para isso foram a complementação da União ao Fundeb (R\$ 575,2 milhões); implantação e adequação de estruturas esportivas escolares (R\$ 442,9 milhões); e dinheiro direto na escola para a educação básica (R\$ 271,2 milhões). Por outro lado, os gastos cresceram na implantação de escolas para educação infantil (R\$ 569,7 milhões); seguida da produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica (R\$ 268,6 milhões); e da concessão de bolsas de apoio à educação básica (R\$ 204,1 milhões). Evidencia-se assim uma ênfase do governo federal em investir na implantação de escolas de educação infantil, de fato, o nível que apresenta maior déficit com relação às metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024.

No que diz respeito à educação superior, o quadro é mais animador. Entre 2013 e 2014, o gasto elevou-se em R\$ 3,8 bilhões, capitaneado inequivocamente pelo Fies – que cresceu em aproximadamente R\$ 4,4 bilhões. Em linhas gerais, o perfil do gasto neste nível de ensino aponta para a ampliação do financiamento direto aos estudantes do setor privado, assim como na concessão de bolsas de estudo,²⁰ e para a redução dos aportes à expansão e à manutenção das instituições federais de ensino superior.

Por fim, na educação profissional e tecnológica, os gastos passaram de R\$ 6,3 bilhões para R\$ 6,7 bilhões. A principal variação foi o incremento de R\$ 671,8 milhões no apoio à formação profissional, científica e tecnológica, acompanhado por diminuições nas rubricas de investimento, quais sejam, expansão e reestruturação de instituições federais de educação profissional e tecnológica (R\$ 200,1 milhões) e modernização da rede pública não federal de educação profissional, científica e tecnológica (R\$ 130,8 milhões), comportamento típico de épocas de crise, em que se compromete a capacidade futura de oferta e qualidade do serviço.

20. Em grande medida, devido à ampliação do número de bolsas concedidas pelo Programa Ciência sem Fronteiras. Entre o primeiro e o quarto semestre de 2014, o estoque de bolsas foi ampliado de 48,3 mil para 74,6 mil.

4 TEMA EM DESTAQUE

4.1 A Estruturação de um regime de colaboração entre os entes federados, compatível com a dimensão dos desafios estabelecidos pelo PNE e capaz de neutralizar os efeitos de uma conjuntura macroeconômica desfavorável

A expressão regime de colaboração foi contemplada no *caput* do Artigo 211 da Constituição Federal de 1988, na forma como segue: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Além disso, no § 1º desse artigo, ficou estabelecido que a União 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.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, estabelece que

o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Portanto, a estruturação de um regime de colaboração entre os entes federados já figurava há algum tempo como condição necessária para assegurar a educação de qualidade como direito de todos os brasileiros. Em relação aos desafios estabelecidos pelo PNE 2014-2024 e diante de uma conjuntura macroeconômica desfavorável, tornar-se-á imprescindível.

A União tem ampliado sua atuação no exercício das funções redistributiva e supletiva, a exemplo do que ocorreu em relação à complementação de recursos para assegurar o gasto mínimo por aluno, entre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de modo que, ao menos sob a ótica quantitativa, houve substancial redução das desigualdades de acesso à educação básica no Brasil e, no âmbito desta, especialmente no ensino fundamental, conforme pode ser constatado por intermédio da tabela 10.

Conforme se observa na tabela 10, tanto a região Nordeste quanto a área rural estavam em visível desvantagem em relação ao restante do país. No primeiro caso, a taxa de frequência no Nordeste era 21% menor que a do Sudeste, mas, em 2013, a diferença entre ambas foi reduzida a menos de 1%. Por sua vez, a redução da desigualdade entre as áreas urbana e rural foi ainda mais expressiva, passando de 23,4%, em 1992, para 0,7%, em 2013.

TABELA 10
Taxa de frequência à escola na faixa etária de 6 a 14 anos, por macrorregião e localização do domicílio – Brasil (1992 e 2014)
 (Em %)

Região	1992	2014
Brasil	72,4	98,5
Norte	73,5	97,8
Nordeste	61,8	98,2
Sudeste	78,5	98,9
Sul	77,7	98,7
Centro-Oeste	76,3	98,7
Localização		
Urbano	76,9	98,6
Rural	58,9	98,3

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 1992 e 2014).
 Elaboração da Disoc do Ipea.

A despeito dessa inequívoca equalização do acesso a esse nível do ensino, intensificada, sobretudo, com a implantação do Fundef, os indicadores de desempenho escolar ainda evidenciam profundas desigualdades regionais. Geralmente, tais desigualdades estão intimamente associadas às condições socioeconômicas, tal como mostrou estudo realizado no âmbito do Ipea, que correlacionou o Ideb das redes públicas de ensino com fatores extrínsecos e intrínsecos à escola. A síntese dos principais resultados é apresentada na tabela 11.

TABELA 11
Índice de correlação de Pearson entre Ideb e fatores selecionados – Brasil (2010)

Fatores	Índice de correlação de Pearson
Extrínsecos	
Taxa de alfabetização da população 18 a 64 anos	0,69
Renda domiciliar <i>per capita</i>	0,60
Intrínsecos	
Professores com curso superior	0,54
Quadra de esportes	0,45

Fonte: Microdados do censo demográfico (IBGE, 2010); microdados do censo da educação básica (Inep, 2010).
 Elaboração da Disoc do Ipea.

Conforme pode ser observado na tabela 11, os fatores externos à escola estabelecem correlação positiva com o Ideb mais elevada que a estabelecida com os fatores internos, tais como professores com formação em nível superior e existência de quadra de esportes.

Isso não significa que os fatores intrínsecos à escola sejam irrelevantes, mas, sim, que a influência das condições socioeconômicas do aluno é preponderante. No entanto, a alteração de tais condições, além de mais complexa, dificilmente pode

ocorrer no curto, enquanto a intervenção nos fatores intrínsecos é, em geral, mais imediata.

Portanto, o regime de colaboração federativa faz-se necessário em virtude desses dois fatores. De um lado, as precárias condições socioeconômicas encaminham à escola crianças e jovens com carências não supridas no seio da família. Por sua vez, a fragilidade econômica de estados e municípios implica oferta insuficiente e/ou qualitativamente precária para esses segmentos populacionais mais carentes.

De acordo com Prado (2006), a questão da equalização passa pela revisão da “distribuição dos encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais”. Portanto, implicará uma revisão do arcabouço legal existente, tanto no que diz respeito às responsabilidades dos entes federados, quanto, e principalmente, ao que se refere à repartição dos recursos advindos de impostos e contribuições sociais.

Têm sido frequentes os clamores por uma reforma tributária que viabilize o cumprimento das atribuições e responsabilidades estabelecidas pela CF 1988. Porém, enquanto tal mudança não se concretiza, recai sobre a União a tarefa de reduzir as desigualdades na oferta de ensino, sejam elas de natureza quantitativa ou qualitativa.

Apesar de a disponibilidade de recursos financeiros ser crucial para ampliar o acesso e melhorar a qualidade da oferta de ensino, há também limitações relacionadas a questões de ordem técnica, relativas à gestão e aos recursos humanos, e de natureza extrínseca à escola, como as condições socioeconômicas, que em muito interferem nos resultados educacionais e, portanto, requerem intervenções de outras políticas públicas ou, ao menos, ações de natureza compensatória que minimizem seus efeitos sobre o desempenho escolar dos estudantes.

Nesse sentido, o regime de colaboração também pressupõe intervenções no campo da assistência técnica e gestão. A educação de qualidade e, conseqüentemente, o alcance das metas do Ideb dependerão em grande medida da oferta de profissionais da educação qualificados e do tipo de gestão implementado em cada escola, tendo em vista suas especificidades e necessidades.

A questão da formação de pessoal (docente e de apoio escolar) é especialmente cara àqueles municípios desprovidos de instituições de educação superior. Normalmente, tais municípios são também aqueles considerados menos atrativos para a fixação de profissionais oriundos de outras cidades e/ou regiões do país, seja pela inexistência/fragilidade de um plano de cargos e salários, seja pela insuficiência de opções culturais disponíveis, seja pela precariedade dos meios de acesso a tais localidades.

Portanto, na ausência dessas condições mais favoráveis, tais municípios permanecem em desvantagem no que se refere à atração e fixação de profissionais da educação mais qualificados. Desse modo, tais limitações poderiam ser amenizadas

sob a égide de um regime de colaboração mais efetivo, que oportunizasse meios e recursos adicionais para a superação dessa carência de atrativos.

Nesse sentido, há alguns eixos de atuação e intervenção absolutamente imprescindíveis quando se tem em conta um regime de colaboração entre os entes federados: *i)* financiamento (manutenção e investimentos); e *ii)* apoio técnico (capacitação, monitoramento e avaliação).

Em que pesem os avanços decorrentes da criação do Fundef/Fundeb, o que se observa ainda hoje é que as UFs com os piores indicadores educacionais e socioeconômicos são justamente aquelas que recebem os menores valores por aluno. Por exemplo, os nove estados com os menores valores *per capita* em 2013 também apresentavam Ideb médio mais baixo que o das UFs que se situavam no extremo oposto, tal como mostra a tabela 12.

TABELA 12
Valor por aluno no Fundeb e Ideb médio por categorias de UFs – Brasil (2013)

UFs	Anos iniciais do ensino fundamental	
	Valor médio por aluno	Ideb médio
Com menores valores por aluno	2.024,00	4,1
Com maiores valores por aluno	2.796,56	5,2

Fontes: Brasil (2013); Inep/MEC.²¹
Elaboração da Disoc do Ipea.

Essa aparente relação diretamente proporcional entre Ideb e gasto por aluno sugere que as desigualdades educacionais, ao menos sob a ótica do desempenho, continuem a ser reproduzidas. Portanto, a necessidade de um regime de colaboração está estreitamente relacionada com os limites atuais do financiamento da educação básica no país, uma vez que os recursos disponíveis para cada UF refletem, geralmente, sua capacidade de arrecadação tributária. Em outras palavras, decorre da dimensão e do dinamismo de sua economia.

Deve-se, ainda, levar em conta um fator agravante, não previsto à época da tramitação do PNE no Legislativo, que se refere à recessão econômica em 2015 e às perspectivas de baixo crescimento para os próximos anos, o que também compromete a capacidade de investimentos das três instâncias de governo.

Conforme defende Pinto (2015, p. 114), há a necessidade de

um novo pacto federativo no qual a União passe a ter um papel mais proeminente no financiamento da educação básica [...], uma vez que os municípios são prejudicados, pois ficam com as etapas mais onerosas (educação infantil e educação do campo), sendo os entes mais pobres da Federação.

21. Disponível em: <<http://goo.gl/ZPd2rO>>.

Esse autor também lembra que o Fundeb tem caráter transitório, cuja vigência se encerrará em 2020. Nesse sentido, ele alerta para a necessidade de se instituir

uma rede pública única de educação básica, que não fique em mãos de governadores ou prefeitos, mas que seja gerida por um conselho composto por representantes do Executivo (três níveis), dos trabalhadores da educação e, principalmente, dos usuários (pais e alunos).

Em síntese, um regime de colaboração consequente com os desafios educacionais que se colocam para a sociedade brasileira pressupõe a revisão das atribuições e responsabilidades, assim como da redistribuição mais justa das receitas orçamentárias, tendo-se sempre como norte a busca da equidade das condições de ensino e os desafios a serem superados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Superior/Fundo de Financiamento Estudantil. **Prestação de Contas Ordinárias Anual – Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: MEC, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Coordenada no Ensino Médio**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014. TC 007.081/2013

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília: Inep, 2015. 404 p.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior (vários anos)**. Brasília: Inep [s.d.]a.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica**. Brasília: Inep [s.d.]b.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Interministerial nº 16, de 17 de dezembro de 2013 – Anexo I**. Brasília: FNDE, 2013.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno-qualidade. **Em Aberto**. Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun., 2015.