

## CAPÍTULO 4

# EDUCAÇÃO

## 1 APRESENTAÇÃO

O capítulo de educação da edição nº 21 do periódico *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* é composto de três seções, além desta apresentação: fato relevante; acompanhamento da política e dos programas do Ministério da Educação (MEC); e tema em destaque.

Como fato relevante, destaca-se a aprovação, na Câmara dos Deputados, de emenda ao Projeto de Lei (PL) do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, que propõe elevar para 10% do produto interno bruto (PIB) a porcentagem mínima a ser aplicada na educação pública nas três esferas de governo – municipal, estadual e federal. A aprovação por unanimidade dos 10% do PIB para a educação na Câmara dos Deputados – a casa legislativa que representa a população brasileira – é um fato de relevância histórica, já que tem o potencial de colocar a educação no Brasil em um novo patamar de prioridade na partilha do fundo público. Caso seja ratificada pelo Senado e pela presidenta da República, a medida resultará na duplicação do atual montante de investimentos em educação pública no Brasil nos próximos dez anos, tendo como base destes investimentos esta porcentagem do PIB. Este percentual de investimentos é visto, pela maior parte dos especialistas em educação, como necessário para o Brasil atingir as metas colocadas no novo PNE e, em dez anos, dar um salto na capacidade de atendimento e qualidade da educação pública, para melhorar significativamente a situação educacional da população brasileira. Trata-se de uma luta histórica dos movimentos sociais de docentes e estudantes; luta esta que ainda está em processo, mas que teve no biênio 2011/2012 um dos seus capítulos mais relevantes.

O acompanhamento da política e dos programas MEC tem duplo propósito: realizar o balanço de 2011, que coincide com o término da vigência do Plano Plurianual (PPA 2008-2011); e analisar em que medida foram alcançadas as metas integrantes deste plano. Por fim, o tema em destaque terá como objeto a análise da expansão da Rede Federal de Educação Superior e Profissional e Tecnológica que vem sendo empreendida pelo MEC nos últimos anos, sob a ótica da territorialidade.

## 2 FATO RELEVANTE

### 2.1 Aprovação dos 10% do PIB para a educação na Câmara dos Deputados

A discussão do novo PNE, que deveria vigorar entre 2011 e 2020, se prolongou durante todo o ano de 2011 e continua a gerar polêmica. O tema que tem atrasado

a aprovação do PNE refere-se à Meta 20 da proposta original do governo, que diz respeito à questão do financiamento. O projeto enviado ao Congresso previa 7% do PIB investidos em educação nos próximos dez anos, o que, devido à forte pressão dos movimentos sociais, não foi aceito pela maioria dos deputados. O Executivo tentou acordo na Câmara dos Deputados propondo elevação desta porcentagem para 7,5%, o que também não foi aceito. O relator do PNE na Câmara propôs 8%, mas os movimentos sociais não abriram mão dos 10%.

Em meados de 2012, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para discutir o novo PNE, aprovou por unanimidade a meta de aplicação de 10% do PIB em educação pública de forma progressiva, no prazo de dez anos. Em seguida, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) ratificou em caráter conclusivo esta porcentagem e encaminhou o projeto diretamente ao Senado Federal. Caso seja aprovado sem alterações pelos senadores, só precisará da sanção presidencial.

Trata-se de um marco histórico relevante, pois é antiga a pressão dos movimentos sociais em favor dos 10% do PIB investidos em educação. Caso efetivada esta proposta, acarretará a duplicação do atual patamar de gasto público em educação como proporção do PIB. Movimentos sociais, estudantes, professores, intelectuais e gestores da área educacional pressionam pela aprovação dos 10% com o argumento de que as metas previstas no novo PNE não poderiam ser atingidas com investimentos menores que este. Por um lado, pesa a favor deste segmento o histórico do PNE anterior, cujas metas não foram alcançadas, em parte, pela falta de investimento. Por outro lado, há a pressão de setores empresariais e gestores ligados à área econômica do governo federal, que têm resistido à aprovação dos 10% do PIB com argumentos de austeridade fiscal e de que os recursos financeiros atualmente investidos deveriam ser mais bem aplicados, reforçando a proposta de que 7% do PIB seriam suficientes. A posição destes últimos setores prevaleceu no governo federal durante todo o ano de 2011 e meados de 2012.

Diante da pressão social, que combinou mobilização popular e trabalho técnico das entidades envolvidas para mostrar a necessidade dos 10%, o Executivo Federal começou a ceder. A primeira evidência deste reposicionamento foi ter permitido a aprovação, por unanimidade, dos 10% na Câmara dos Deputados. Influenciou, neste novo posicionamento do governo, a discussão sobre a possível destinação à educação do Fundo Social (FS) e dos *royalties* do petróleo a serem obtidos com a exploração do chamado pré-sal. Espera-se que pelo menos 50% destes recursos sejam destinados obrigatoriamente à educação. O MEC tem defendido o patamar de 100%, com o entendimento de que as riquezas geradas pelo pré-sal são finitas e que deveriam deixar como legado para as próximas gerações um novo patamar de qualidade da educação brasileira.

Ocorre que a discussão em torno dos recursos do pré-sal é outro impasse de difícil resolução no curto prazo. Contrapõem-se, de um lado, os interesses dos municípios e dos estados produtores de petróleo e, de outro, o entendimento dos não produtores como também detentores do direito de usufruir desta riqueza. Além disso, não há garantias de que os recursos do pré-sal, que caberiam ao estado no regime de partilha, mesmo que investidos totalmente na educação, sejam suficientes, pelo menos no curto e médio prazo, para alcançar um patamar de investimentos que atinja os 10% do PIB. Os *royalties* representariam uma alíquota de apenas 15% sobre o valor total da produção do petróleo. Esta dúvida, por sinal, fica evidente quando se observa que o PNE que sai da Câmara dos Deputados prevê investimentos crescentes em educação pública, nas três esferas de governo, que devem atingir 7% do PIB até o quinto ano de vigência do plano; e 10% até o décimo ano.

A intenção do governo federal no Congresso parece tratar os dois assuntos – destinação dos recursos do pré-sal e financiamento da educação – de forma casada, como uma alternativa de pressão para que a discussão de um tema acelere a discussão do outro. Não está assegurado, porém, que os setores que pressionaram pelos 10% do PIB e foram vitoriosos na Câmara dos Deputados, notadamente estudantes, professores e movimentos sociais, aceitem atrelar fortemente a discussão do financiamento da educação à definição do destino dos recursos do pré-sal. Paralelamente, outras fontes de financiamento têm sido lembradas na discussão, notadamente a redução dos encargos da dívida pública e as mudanças nos impostos que desonerassem o consumo e taxassem mais a renda, imprimindo progressividade no sistema tributário brasileiro, ainda fortemente regressivo. De qualquer forma, embora seja desejável que o novo PNE faça menção às fontes de recursos em suas estratégias, a aprovação da meta de investimento em educação no novo plano não está subordinada à definição legal da origem dos recursos adicionais necessários para se atingir este montante. A aprovação dos 10% do PIB coloca, às três esferas de governo, a tarefa de garantir investimentos desta monta em educação pública, a partir do remanejamento de recursos que o Estado brasileiro já dispõe no seu orçamento ou que possa requerer. O mais provável é que múltiplas fontes sejam usadas para tanto.

Junto à definição de investimentos públicos da ordem de 10% do PIB em educação pública, o projeto do novo PNE que sai da Câmara amplia e detalha mais as estratégias para cumprimento desta meta. A maior parte delas se refere à implantação do CAQi – custo aluno-qualidade inicial (box 1), que deverá ser implantado no prazo de dois anos da vigência do novo PNE e ser progressivamente reajustado até a implementação plena do custo aluno-qualidade (CAQ). Este é um parâmetro parâmetro para o financiamento da educação básica, que será estabelecido a partir

do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais, como investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; outros indicadores como aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar também serão acompanhados. Como estratégia para garantir os 10% do PIB investidos em educação, também foi definido que caberá à União a complementação de recursos financeiros em favor de todos os estados, do Distrito Federal e dos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

#### BOX 1

##### **Custo aluno qualidade inicial (CAQi)**

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 estabelecem como dever dos Poderes Públicos assegurar padrões mínimos de qualidade do ensino. Para tanto, a LDB dispõe sobre a necessidade de se definirem insumos sem os quais não seria possível alcançar tais padrões de qualidade.

O CAQi surge como resposta a essa demanda inserida no texto da LDB. Trata-se do resultado de estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, por meio do qual foram estimados os insumos necessários para se ofertar educação básica de qualidade para todos – professores e pessoal de apoio técnico-administrativo; infraestrutura física e equipamentos educacionais –, bem como transformados esses quantitativos em valores monetários.

Além de abranger esses elementos centrais da instituição escolar, o CAQi leva em consideração a dimensão e natureza das unidades de ensino, jornada dos alunos (tempo parcial/tempo integral), proporção de alunos por turma/professor, assim como a valorização dos profissionais do magistério (salário, plano de carreira e formação inicial e continuada).

Por sua vez, os custos estão desagregados segundo sua dupla natureza: custos de implantação (infraestrutura e equipamentos) e aqueles necessários para a manutenção das escolas e preservação das condições de oferta de ensino de qualidade.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio de sua Câmara de Educação Básica, aprovou o Parecer Nº 8/2010, no qual reconheceu a importância do CAQi como estratégia de política pública para o enfrentamento das desigualdades educacionais brasileiras, fato este que reforça sua utilização para efeito da quantificação monetária das metas do futuro PNE .

### **3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS**

A presente seção tem por objetivo geral analisar a evolução físico-financeira dos principais programas finalísticos sob a responsabilidade do MEC, tendo como recorte temporal o período compreendido pelo último PPA, de 2008 a 2011. Pretende-se evidenciar as tendências assumidas pela evolução dos gastos, bem como identificar os principais resultados alcançados com base nos indicadores definidos para o acompanhamento e a avaliação dos respectivos programas e ações.

### 3.1 Educação superior

#### 3.1.1 Brasil Universitário

O programa Brasil Universitário, que responde precipuamente pela manutenção e expansão da rede federal de educação superior, teve execução da ordem de R\$ 25,6 bilhões em 2011. Em relação a 2010, houve aumento real de aproximadamente 10%. Mas, quando se considera o período 2008-2011, se verifica que o crescimento foi superior a 48%. Deste total, R\$ 23,2 bilhões foram executados pelo MEC, tendo em vista que a concessão de financiamento a estudantes de ensino superior não gratuito (Fies), com dispêndios da ordem de R\$ 2,5 bilhões, é realizada por meio de operações oficiais de crédito. Considerando apenas as ações executadas pelo MEC, verifica-se que houve crescimento real de 7,8% no período 2010-2011, índice inferior ao da expansão do gasto total deste ministério no mesmo período, que foi de 10,8%.

A principal ação finalística do Brasil Universitário é o funcionamento dos cursos de graduação, que assegura a manutenção das instituições federais de educação superior (Ifes). Em 2011, esta ação respondeu por 61% dos recursos executados pelo MEC, enquanto em 2008, no primeiro ano do PPA, a proporção correspondia a 75% do total. Isso se deve ao fato de os dispêndios realizados sob este programa terem sido ampliados em quase 46%, ao passo que esta ação teve acréscimo de cerca de 18%.

Considerando que o número de matrículas nas Ifes cresceu cerca de 44% no período 2008-2011, pode-se afirmar que houve aumento da eficiência do gasto no âmbito destas instituições de ensino, uma vez que o aumento dos dispêndios realizados para sua manutenção ficou bastante aquém deste índice.

As ações que mais contribuíram para que o programa alcançasse essa taxa de crescimento foram aquelas vinculadas à ampliação, reforma e adequação da rede física das Ifes. Em 2011, cerca de 10% dos recursos do Brasil Universitário executados pelo MEC tiveram esta destinação, o que corresponde a uma proporção consideravelmente maior que os 4,2% referentes a 2008. Além do aumento de investimentos em infraestrutura, cabe também ressaltar o crescimento de 474% da ação funcionamento dos hospitais de ensino, no mesmo período.<sup>1</sup> A tabela 1 apresenta o resumo dos dispêndios do programa, segundo as principais ações no período 2008-2011.

---

1. Em 27 de janeiro de 2010, foi instituído o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), no âmbito do qual passaram a ser financiados pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério da Saúde (MS).

**TABELA 1**  
**Gastos realizados sob o programa Brasil Universitário, segundo as principais ações –**  
**Brasil (2008-2011)**

	2008 (a)	2010 (b)	2011 (c)	Variação (%)	
	R\$	R\$	R\$	c/b	c/a
<b>Gasto total</b>	<b>17.306.256.116</b>	<b>23.381.996.361</b>	<b>25.697.167.844</b>	<b>9,9</b>	<b>48,5</b>
Concessão de financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito	1.250.109.865	1.715.169.280	2.322.966.446	35,4	85,8
Administração do financiamento concedido a estudantes do ensino superior não gratuito	123.359.230	124.148.589	143.572.830	15,6	16,4
Ensino e pesquisa de graduação em estatística e geociências	484.991	571.843	525.697	-8,1	8,4
Gastos realizados pelo MEC	15.932.302.030	21.542.106.649	23.230.102.871	7,8	45,8
Funcionamento de cursos de graduação	11.991.229.132	13.279.708.896	14.201.501.361	6,9	18,4
Funcionamento dos hospitais de ensino	490.649.511	2.763.451.027	2.814.926.919	1,9	473,7
Ampliação, reforma e adequação física das Ifes	666.443.291	1.941.367.029	2.307.415.788	18,9	246,2
Assistência ao estudante do ensino de graduação	165.666.294	327.853.725	401.113.697	22,3	142,1
Complementação para o funcionamento das instituições federais de ensino superior	288.671.133	220.054.323	111.375.017	-49,4	-61,4
Complementação para o funcionamento dos hospitais de ensino federais	88.907.456	85.589.356	224.520.637	162,3	152,5
Apoio à residência multiprofissional	156.133.712	172.669.913	235.546.561	36,4	50,9
Serviços à comunidade por meio da extensão universitária	42.091.418	62.010.096	85.571.090	38,0	103,3
Treinamento especial para alunos de graduação de entidades de ensino superior (PET)	26.682.130	39.104.373	61.601.940	57,5	130,9
Contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais	1.908.319.066	2.509.338.685	2.659.811.692	6,0	39,4
Demais ações	107.508.887	140.959.227	126.718.170	-10,1	17,9

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

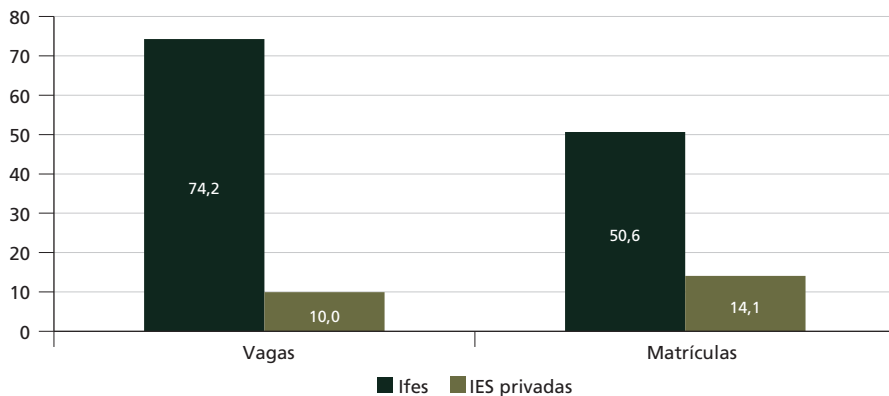
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Conforme se observa na tabela 1, algumas ações registraram aumentos expressivos de dispêndios, tais como o funcionamento dos hospitais de ensino e o conjunto daquelas relacionadas à ampliação e melhoria da infraestrutura das Ifes. Cabe também destacar o crescimento de 86% do Fies no período de quatro anos, que certamente implicou a melhoria das condições de permanência dos estudantes do setor privado.

A significativa ampliação de investimentos realizados pela União na expansão das Ifes implicou, nos últimos anos, o aumento da oferta de vagas e das matrículas no âmbito dessas instituições de ensino, maior inclusive que o verificado no setor privado, conforme ilustra o gráfico 1.

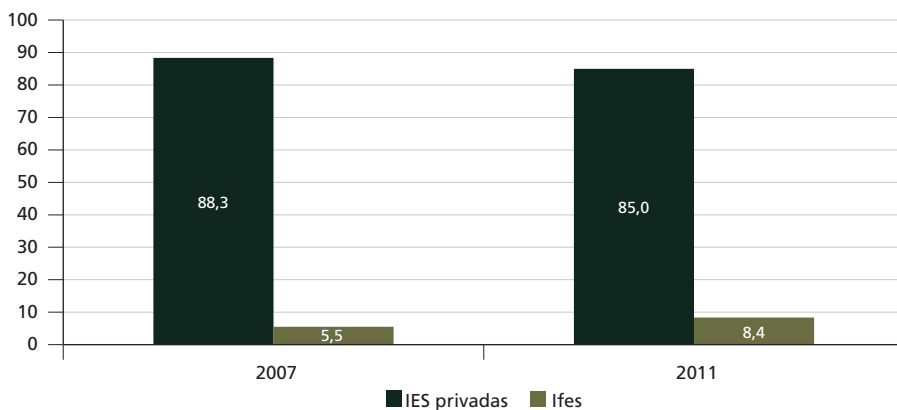
**GRÁFICO 1**  
**Taxas de crescimento de matrículas e vagas ofertadas (2007-2011)**  
 (Em %)



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)/Ministério da Educação (MEC).  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Mesmo diante desse crescimento mais intenso verificado nos últimos anos, a participação das Ifes em relação ao total de vagas ofertadas continua baixa, tal como pode ser observado no gráfico 2.

**GRÁFICO 2**  
**Proporção de vagas ofertadas por redes de ensino (2007 e 2011)**  
 (Em %)



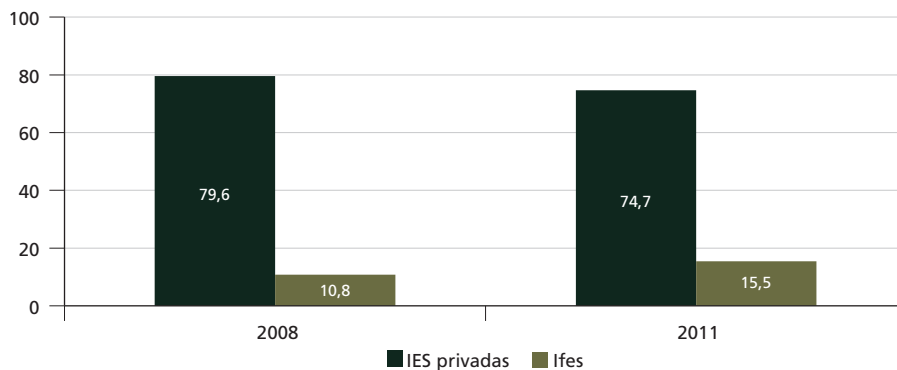
Fonte: INEP/MEC.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de a proporção de vagas oferecidas pelas instituições de ensino superior (IES) privadas situar-se em torno de 85% do total ofertado, sua participação no total de novos ingressantes é de cerca de 10 pontos percentuais (p.p.) menor. Isso se deve

ao fato de a taxa de ocupação destas vagas ser inferior a 50% do total ofertado. No caso das Ifes, o movimento é justamente o inverso, de modo que a participação proporcional no total de ingressantes é quase o dobro daquela referente à oferta de vagas, tal como pode ser constatado mediante comparação entre os gráficos 2 e 3.

GRÁFICO 3

**Proporção de ingressantes em cursos de graduação por redes de ensino (2008 e 2011)**  
(Em %)

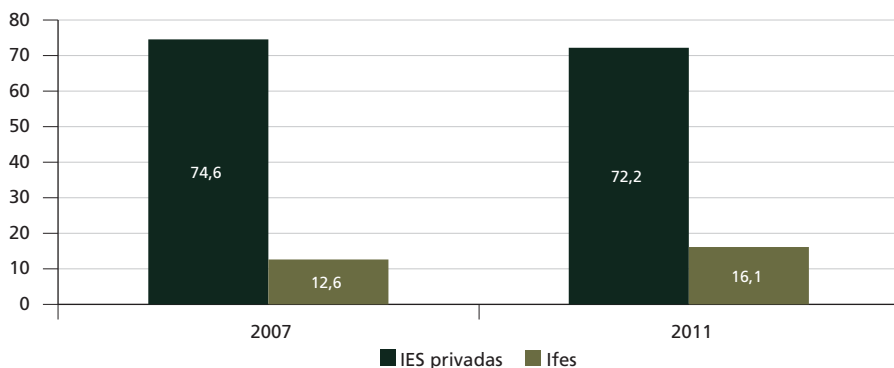


Fonte: INEP/MEC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

A participação do setor privado no total de matrículas também é majoritária, ainda que esta tenha registrado pequeno decréscimo em anos recentes, conforme pode ser observado no gráfico 4. Duas causas podem ser apontadas para este fato. Primeiramente, a própria saturação da demanda, enquanto o outro fator foi o maior crescimento das redes públicas e, em especial, das Ifes.

GRÁFICO 4

**Proporção do total de matrículas por redes de ensino (2007 e 2011)**  
(Em %)



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



O programa Brasil Universitário conta com seis indicadores para seu monitoramento, sendo que três deles referem-se à titulação de docentes e os demais aos estudantes, conforme ilustra a tabela 2.

**TABELA 2**  
**Indicadores e metas do programa Brasil Universitário – PPA (2008-2011)**

	2006 <sup>1</sup>	2006 <sup>2</sup>	2011 <sup>1</sup>	2011 <sup>2</sup>	Meta
Taxa de docentes (em exercício) com doutorado atuando nas instituições federais de educação superior - graduação presencial (%)	44,3	47,3	66,9	56,7	56,9
Taxa de docentes (em exercício) com mestrado atuando nas instituições federais de educação superior - graduação presencial (%)	26,3	26,9	26,4	28,9	20,4
Taxa de docentes (em exercício) com graduação atuando nas instituições federais de educação superior - graduação presencial (%)	29,4	25,8	6,3	14,3	22,7
Coefficiente de alunos por docentes em exercício na educação superior	15,2	15,5	15,8	16,1	16,3
Taxa de matrícula de alunos em instituições federais de educação superior - graduação presencial no turno noturno (%)	25,4	25,3	33,9	29,7	40,1
Taxa de matrículas de alunos em cursos de graduação presenciais no turno noturno (%)	60,1	60,9	63,5	63,4	64,1

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)/ Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan); INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Dados têm como fonte o SIGPlan.

<sup>2</sup> Dados obtidos a partir do Censo da Educação Superior do MEC.

Conforme se observa na tabela 2, as metas estabelecidas para os indicadores de titulação foram apenas parcialmente alcançadas. No caso dos docentes com doutorado, o índice divulgado pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) evidencia que a meta teria sido alcançada com larga margem. Entretanto, quando este é apurado pelo Censo da Educação Superior 2011, o resultado alcançado fica 0,2 p.p. abaixo da meta estabelecida. Pode-se considerar que o principal avanço ficou por conta da redução da proporção de docentes graduados. Mas, também neste caso, há certa discrepância entre os dados do SIGPlan e aqueles disponibilizados pelo INEP. Se, em 2006, a diferença entre ambos era de apenas 3,6 p.p., em 2011 amplia-se para 8,0 p.p. Neste caso, tal diferença pode ter sido resultado da maneira como o indicador foi apurado. De acordo com o censo do INEP, havia 14,3% de docentes com graduação, incluindo nesta porcentagem aqueles com cursos de especialização. Porém, se excluídos estes, o índice cairia para 7,3%, valor bem mais próximo daquele divulgado pelo SIGPlan. Cabe lembrar, no entanto, que este não foi o procedimento adotado para a apuração do indicador no ano de 2006, fato este que inviabiliza sua utilização ao final do período analisado. Por fim, houve ligeiro aumento da proporção de docentes com mestrado, o que não constitui, necessariamente, um fato negativo, uma vez que foi reduzida de forma substantiva a proporção de docentes graduados e ampliada a taxa de professores doutores.

No que se refere aos estudantes, considera-se que o indicador mais relevante seja a taxa de matrículas nas Ifes em cursos de graduação noturnos, tendo em vista que este indicador reflete a ampliação das possibilidades de ingresso de estudantes-trabalhadores na educação superior pública. Por sua vez, o outro indicador de matrículas refere-se ao conjunto das redes de ensino e é profundamente influenciado pelo setor privado, que responde por cerca de três quartos das matrículas, sendo 73% deste total em cursos noturnos. No primeiro caso, o resultado alcançado ficou distante da meta estabelecida para 2011, em que pese o esforço do MEC, por intermédio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em expandir a oferta de vagas nas Ifes. No entanto, deve-se reconhecer que a meta de 40% era bastante ousada, sobretudo quando se tem em conta um período de apenas quatro anos. Ainda assim, deve-se ressaltar que a proporção de matrículas no período noturno, nas Ifes, cresceu 17% no período 2006-2011, ao passo que no conjunto das redes de ensino o aumento foi de apenas 4%.

### 3.1.2 Desenvolvimento do ensino da pós-graduação e da pesquisa científica

O orçamento executado sob este programa em 2011, por intermédio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), atingiu cerca de R\$ 2,2 bilhões. Este montante de recursos representou acréscimo de 32% em relação aos dispêndios realizados em 2010, o que supera em larga margem a variação dos gastos do MEC no mesmo período.

As ações destinadas à concessão de bolsas de estudo no país e exterior responderam por cerca de 78% dos valores executados, ou seja, R\$ 1,7 bilhão. Este montante é aproximadamente 35% maior que o executado no ano anterior ao censo de 2010. Esta ampliação de recursos viabilizou o aumento de 24% no total de bolsas concedidas ao longo de 2011, beneficiando mais de 72 mil estudantes, sendo cerca de 46 mil em nível de mestrado e o restante em doutorado.

Quando se tem por referência o período 2008-2011, verifica-se que a taxa de crescimento atingiu 70%. Em certa medida, houve desconcentração na distribuição de bolsas segundo as Grandes Regiões brasileiras. As que tiveram maior crescimento foram Centro-Oeste, Nordeste e Norte, com taxas entre 128% e 92%, enquanto Sul e Sudeste registraram, respectivamente, 85% e 45%, conforme se observa na tabela 3. Cabe ainda destacar que a região Centro-Oeste foi a que registrou as maiores taxas de crescimento, tanto na concessão de bolsas de mestrado, quanto de doutorado.

TABELA 3  
Bolsas de estudo distribuídas pela Capes – Brasil e Grandes Regiões (2008-2011)

	2008	2009	2010	2011	Variação (%) 2011/2008	Variação (%) 2011/2010
<b>Brasil</b>	<b>42.305</b>	<b>47.153</b>	<b>58.107</b>	<b>72.071</b>	<b>70,4</b>	<b>24,0</b>
Norte	1.804	2.392	2.915	3.461	91,9	18,7
Nordeste	7.015	9.249	11.723	14.704	109,6	25,4
Sudeste	22.830	22.702	26.940	33.176	45,3	23,1
Sul	8.275	9.733	12.467	15.312	85,0	22,8
Centro-Oeste	2.381	3.077	4.062	5.418	127,6	33,4

Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)/MEC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Outra ação significativa é o acesso à informação científica e tecnológica, por meio da qual é mantido o Portal Capes de Periódicos. Por intermédio desta ação foram despendidos cerca de R\$ 158 milhões, em 2011. Este montante é 31% maior que o executado no ano anterior. O número de acessos ao portal tem crescido ano a ano. No biênio 2010-2011, as consultas a textos completos ampliaram-se de 25 milhões para 34 milhões, o que corresponde a um crescimento de 36%. Considerando-se o período 2007-2011, que compreende o ano que antecede a vigência do PPA e o último ano deste, o aumento foi bem mais expressivo, chegando a 89%.

Cabe ressaltar que este programa, juntamente com os do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), responde por parcela majoritária do financiamento da pesquisa científica no Brasil, sobretudo aquela de natureza básica, desenvolvida em universidades. O incremento verificado nas duas últimas décadas no financiamento de bolsas de estudo a mestrandos e doutorandos tem gerado crescimento significativo do número de publicações em periódicos nacionais e estrangeiros, de modo a colocar o Brasil como um dos países que mais evoluíram neste setor.

## 3.2 Educação básica

### 3.2.1 Programa Brasil Escolarizado

Trata-se do maior programa do MEC voltado à educação básica, o qual executou cerca de R\$ 18 bilhões em 2011. Em relação a 2010, houve crescimento em termos reais da ordem de 11%, o qual foi viabilizado pelo aumento de 45% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Na ausência desta ação, os dispêndios do Brasil Escolarizado teriam sofrido queda de aproximadamente 17%.

Portanto, a complementação da União ao FUNDEB constitui a ação de maior vulto e corresponde a 58% do total executado. Além desta ação prevista pela

Emenda Constitucional (EC) 53/2006 que criou este fundo, o Brasil Escolarizado responde por importantes ações de apoio aos sistemas públicos de ensino, tal como se observa na tabela 4.

**TABELA 4**  
**Gastos realizados por meio do programa Brasil Escolarizado, segundo as principais ações (2010-2011)**

Ações	2010 (R\$)	2011 (R\$)	Variação (%)
Complementação da União ao FUNDEB	7.160.076.917	10.410.562.059	45,4
Apoio à alimentação escolar na educação básica	3.240.646.475	3.058.042.888	- 5,6
Dinheiro direto na escola para a educação básica	1.522.185.102	1.501.299.189	- 1,4
Distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino médio	133.013.094	720.679.200	441,8
Distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino fundamental	914.631.736	443.471.424	-51,5
Apoio ao transporte escolar na educação básica	636.044.613	573.815.057	- 9,8
Concessão de bolsa de incentivo à formação de professores para a educação básica	421.570.894	504.691.541	19,7
Infraestrutura de tecnologia da informação para a educação pública	226.227.122	184.609.306	-18,4
Formação inicial e continuada a distância	247.611.136	146.864.899	-40,7
Distribuição de acervos bibliográficos para a educação básica	124.408.592	81.757.946	-34,3
Apoio ao fortalecimento do ensino médio	853.090.908	-	-
Apoio à recuperação da rede física escolar pública	479.860.863	74.000.000	-84,6
Outras ações	297.892.929	281.355.497	- 5,6
<b>Total</b>	<b>16.257.260.381</b>	<b>17.981.149.007</b>	<b>10,6</b>

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

A maioria das ações teve seus gastos reduzidos no biênio 2010-2011. Além da complementação da União ao FUNDEB, apenas duas outras ações registraram aumento de dispêndios: distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino médio e concessão de bolsa de incentivo à formação de professores para a educação básica.

De acordo com o PPA 2008-2011, o Brasil Escolarizado pode ser avaliado por intermédio de cinco indicadores, sendo todos relacionados a taxas de frequência, segundo faixas etárias e níveis de ensino. A tabela 5 apresenta a evolução destes indicadores no período em referência, bem como as metas estabelecidas para 2011.

**TABELA 5**  
**Indicadores e metas do programa Brasil Escolarizado – PPA (2008-2011)**  
(Em %)

Indicadores	2005	2008	2009	2011	Meta 2011
Taxa de frequência à escola da população de 0 a 3 anos	13,0	18,1	18,4	20,8	54,4
Taxa de frequência líquida à pré-escola (4 a 6 anos)	62,9	72,8	74,8	75,9	87,5
Taxa de frequência líquida ao ensino fundamental (7 a 14 anos)	94,4	94,9	95,3	95,5	97,5
Taxa de frequência líquida ao ensino médio	45,2	50,4	50,9	51,6	52,8
Taxa de frequência bruta ao ensino médio	80,7	85,5	79,7	82,2	91,9

Fonte: SIGPlan/MP; IBGE (2012).

Elaboração: Disoc/lpea.

Tal como pode ser constatado, a meta que ficou mais distante de ser alcançada foi a taxa de frequência à escola (creches) de crianças de 0 a 3 anos. Entretanto, ao se analisar esse resultado, não se pode desconsiderar o fato de que a responsabilidade pela oferta deste nível de ensino recai sobre os municípios, reconhecidos como os Entes Federados mais frágeis. Por sua vez, não houve por parte das demais esferas de governo aportes financeiros que viabilizassem a construção de creches e, conseqüentemente, a ampliação da oferta de vagas.

Nesse sentido, a meta de 54,4% significava nada menos que quadruplicar a oferta de vagas em quatro anos, o que implicaria na incorporação de cerca de 3,6 milhões de crianças a mais do que o total que frequentava creches em 2005. Trata-se, pois, de um desafio nada trivial, considerando-se as fragilidades financeiras de boa parte dos municípios brasileiros, bem como a morosidade dos processos licitatórios relacionados a obras públicas.

Entre os cinco indicadores, dois deles apresentavam maiores chances de sucesso no que se refere ao alcance das metas estabelecidas: as taxas de frequência aos ensinos fundamental<sup>2</sup> e médio. No entanto, considerando-se que a metodologia de cálculo adotada para a apuração destes indicadores não inclui os estudantes que frequentam nível de ensino ulterior, os resultados obtidos em 2011 ficaram ligeiramente abaixo das metas estabelecidas.

Em relação ao ensino médio, conclui-se que a meta deixou de ser atingida pelo fato de o crescimento das matrículas neste nível de ensino ter sofrido inflação a partir de 2005, quando registrou-se redução em termos absolutos. Apesar disso, a taxa de frequência líquida continuou a crescer, uma vez que a redução das matrículas ocorreu na faixa etária de 18 anos ou mais (Corbucci, 2009). Pelo fato de, em 2009, o ensino fundamental ter sido ampliado à faixa de 6 a 14 anos, foi comprometida a meta relativa à taxa de frequência líquida da pré-escola – que abrangia a faixa etária de 4 a 6 anos e passou, a partir deste período, a compreender apenas crianças de 4 a 5 anos de idade. Portanto, em face desta mudança, poder-se-ia calcular, no limite, a taxa de frequência escolar na faixa etária à qual se referia o indicador original.

### 3.2.2 Programa Qualidade na Escola

Os dispêndios no âmbito do programa Qualidade na Escola foram majorados em 17%, em valores constantes no biênio 2010-2011. Conforme pode ser observado na tabela 6, houve reformulação das ações que integram este programa neste último ano do PPA. Acredita-se que tais mudanças foram suscitadas pelo

---

2. Em 2009, o ensino fundamental foi ampliado para nove anos, de modo a abranger as crianças de 6 anos de idade. No entanto, o indicador do PPA 2008-2011 refere-se à faixa etária de 7 a 14 anos, razão pela qual sua apuração em 2011 considerou esta faixa etária.

interesse de conferir maior especificidade ao programa, por exemplo, mediante a criação das ações voltadas à construção de escolas para a educação infantil e de instalações esportivas escolares. Com isso, o apoio à reestruturação da rede física da educação pública da educação básica teve redução de cerca de 45% no montante executado em 2011.

TABELA 6

**Gastos realizados por meio das principais ações do programa Qualidade na Escola (2010-2011)**

Gastos	2010 (R\$)	2011 (R\$)	Variação (%)
<b>Gasto total</b>	<b>2.765.210.579</b>	<b>3.238.443.873</b>	<b>17,1</b>
Apoio ao desenvolvimento da educação básica	1.340.123.252	611.274.281	-54,4
Apoio à reestruturação da rede física pública da educação básica	940.848.582	521.419.332	-44,6
Apoio ao transporte escolar – Caminho da Escola	166.783.226	380.008.804	127,8
Concessão de bolsa de iniciação à docência	85.734.507	144.972.830	69,1
Implantação de escolas para educação infantil	-	890.998.782	-
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	-	479.524.999	-

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Outra ação que merece destaque é o Apoio ao Transporte Escolar – Caminho da Escola, por meio da qual são financiados veículos para o transporte escolar, cujo orçamento foi ampliado em cerca de 130%. Trata-se de um reforço ao apoio ao transporte escolar na educação básica, ação esta que integra o programa Brasil Escolarizado.

Por fim, a concessão de bolsas de iniciação à docência também registrou incremento significativo no período sob análise. Trata-se do Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID), instituído em 2007, voltado a estudantes de licenciatura e pedagogia das universidades públicas que desenvolvem projetos de educação nas escolas da rede pública. São priorizadas disciplinas com maior carência de professores na educação básica, tais como ciências e matemática para 5ª a 8ª série do ensino fundamental; e física, química, biologia e matemática para o ensino médio.

O programa Qualidade na Escola é acompanhado por meio de seis indicadores, sendo a metade deles voltada a professores e a outra parte a alunos. Os três primeiros medem o grau de formação, enquanto os demais se referem à adequação idade-série e ao número de séries concluídas. A tabela 7 retrata sua evolução ao longo de quatro anos, além de permitir a comparação entre os resultados alcançados e as metas estabelecidas para 2011.

**TABELA 7**  
**Indicadores e metas do programa Qualidade na Escola – PPA (2008-2011)**

Indicadores	2006	2011	Meta 2011
Índice de adequação de escolaridade da população de 11 a 18 anos	0,85	n.d.	0,93
Número médio de séries concluídas da população de 10 a 14 anos	4,4	4,2	5,4
Número médio de séries concluídas da população de 18 a 35 anos	8,3	9,3	9,1
Taxa de docentes com nível superior na educação infantil (%)	42,9	54,7	70,0
Taxa de docentes com nível superior no ensino fundamental (%)	71,8	78,6	85,8
Taxa de docentes com nível superior no ensino médio (%)	95,4	94,1	100,0

Fonte: Brasil (2010a).

Elaboração: Disoc/lpea.

Entre os indicadores de nível de formação de docentes, o que apresentou resultado mais distante da meta foi o da educação infantil. Apesar disso, também foi o indicador que registrou maior evolução ao longo do período sob análise. Tendência oposta foi delineada pela taxa de docentes do ensino médio com formação em nível superior, que registrou pequeno recuo no mesmo período.

### 3.2.3 Índice de desenvolvimento da educação básica

Além dos indicadores que constam dos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola, cabe destacar a evolução do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), utilizado pelo MEC para acompanhar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja vigência se estenderá até 2021.

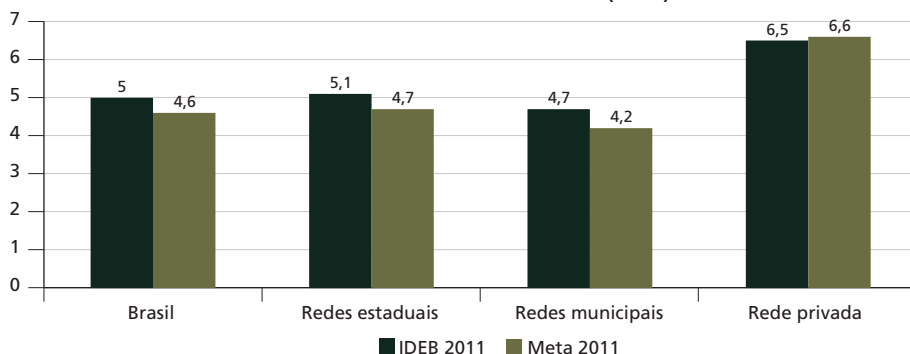
O IDEB é um indicador composto, formado por duas dimensões: *i*) fluxo, calculado com base nos dados de aprovação, reprovação e abandono escolar, declarados anualmente pelas escolas por meio do Censo da Educação Básica; e *ii*) desempenho, aferido a partir da média do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para o país e Unidades da Federação (UFs), e da média da Prova Brasil para as escolas e os municípios. Ou seja, são metas que levaram em conta os diferentes patamares em que se encontravam, em 2007, as escolas, as redes de ensino, os municípios e as UFs. Portanto, as metas estabelecidas para 2011, assim como aquelas que deverão ser alcançadas em 2021, têm como referência o ano-base de 2007.

Apesar de o IDEB não ser utilizado como indicador do Brasil Escolarizado e tampouco do Qualidade na Escola, em alguma medida reflete os investimentos realizados por intermédio destes dois programas. Por exemplo, a complementação da União ao FUNDEB assegura o gasto mínimo por aluno em todo o país. De forma semelhante, os dispêndios com a distribuição de livros didáticos a todos os estudantes de escolas públicas também interferem nos resultados deste indicador.

*Ensino fundamental*

Os resultados divulgados pelo INEP, referentes ao IDEB 2011, sugerem que, de modo geral, a educação brasileira está a caminho de atingir a meta de 6,0 pontos em 2021. No que se refere aos anos iniciais do ensino fundamental, as redes públicas estaduais e municipais superaram a meta estabelecida para 2011, conforme observado no gráfico 5.

**GRÁFICO 5**  
**IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental – Brasil (2011)**

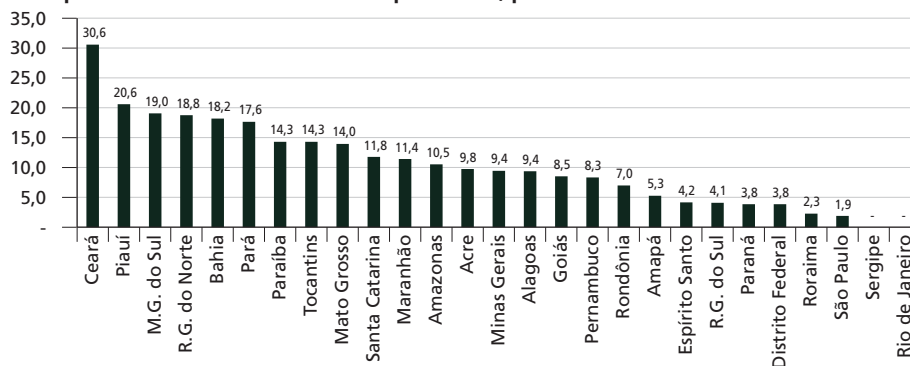


Fonte: INEP/MEC.  
Elaboração: Disoc/lpea.

Apesar de a rede privada não ter atingido a meta de 6,6 pontos, o seu desempenho mantém-se muito acima daqueles obtidos pelas redes públicas de ensino.

Quando se analisam os resultados do IDEB por UF, verifica-se que todas elas conseguiram atingir a meta estabelecida para 2011, conforme se observa no gráfico 6.

**GRÁFICO 6**  
**Varição entre o IDEB alcançado nos anos iniciais do ensino fundamental nas redes públicas e a meta estabelecida para 2011, por UF**



Fonte: INEP/MEC.  
Elaboração: Disoc/lpea.

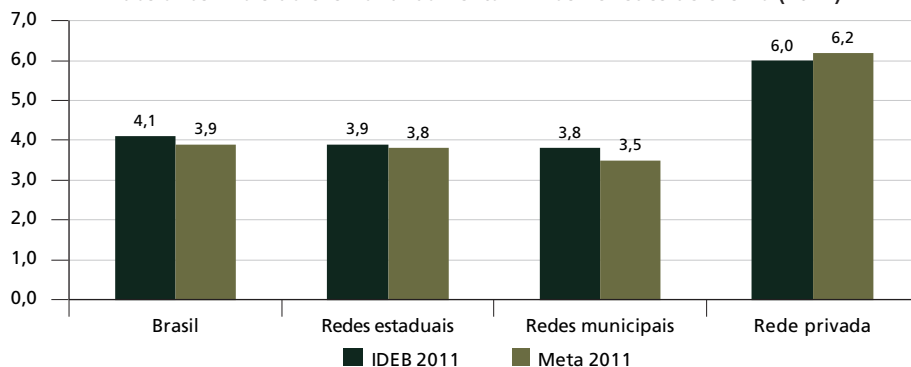


Entre as doze UF's que superaram a meta em pelo menos 10%, nove delas localizam-se nas regiões Norte e Nordeste. Via de regra, são aquelas que ostentam os menores IDEBs. Em situação oposta estão oito UF's que superaram a meta em menos de 5%. Neste grupo, encontram-se seis UF's que estão localizadas nas três regiões mais ricas do país, entre as quais cinco registram IDEB igual ou maior que 5,0 pontos, o que reforça o entendimento de que a evolução deste indicador tende a ser mais lenta à medida que o índice aumenta.

Por sua vez, nos anos finais do ensino fundamental, a meta de 3,9 pontos foi atingida com folga de 0,2 ponto. Mais uma vez, as redes públicas conseguiram superar as metas estabelecidas para 2011, com destaque para as redes municipais (gráfico 7).

GRÁFICO 7

**IDEB dos anos finais do ensino fundamental – Brasil e redes de ensino (2011)**



Fonte: INEP/MEC.

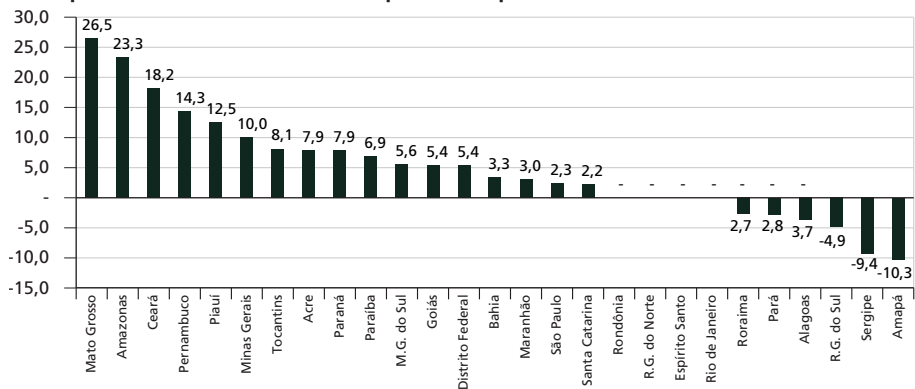
Elaboração: Discos/Ipea.

Quando se comparam os resultados do IDEB nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, constata-se que o desempenho dos alunos das redes públicas cai de maneira mais acentuada que no setor privado. Por exemplo, se nas redes estaduais a queda chega a 31%, no setor privado fica em torno de 8%.

Se as redes públicas em conjunto atingiram as metas dos anos iniciais do ensino fundamental em todas as UF's, tal fato não foi constatado quando se tem por referência os anos finais (gráfico 8). Portanto, há evidências de que a permanência dos estudantes na escola não vem sendo acompanhada de equivalente nível de desempenho ao longo de todo o ensino fundamental.

GRÁFICO 8

Varição entre o IDEB alcançado nos anos finais do ensino fundamental nas redes públicas e a meta estabelecida para 2011, por UF



Fonte: INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

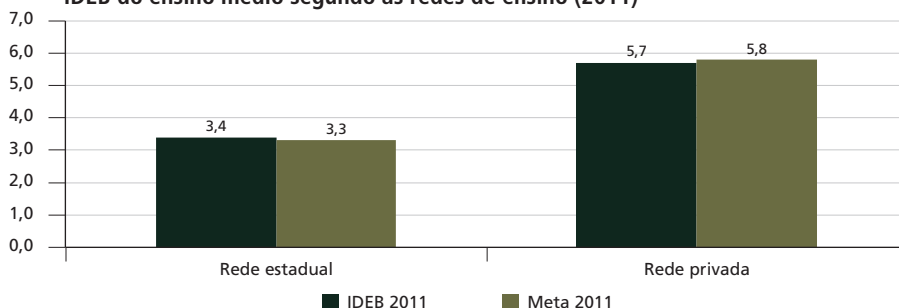
Conforme se observa no gráfico 8, 21 UFs tiveram desempenho acima da meta estabelecida para 2011, com dezessete delas superando o índice estabelecido. De modo inverso, seis UFs ficaram aquém do esperado. Cabe ressaltar que entre estas estão Rio Grande do Sul e Roraima. No primeiro caso, um estado com um dos maiores índices de desenvolvimento humano (IDH) no país; por sua vez, Roraima é a UF com maior gasto por aluno no âmbito do FUNDEB.

### Ensino médio

O IDEB do ensino médio é calculado de forma amostral. Além disso, tomaram parte somente alunos das redes estadual e privada. Os resultados indicam aumento da diferença entre estas redes de ensino, se comparadas às existentes nos anos iniciais do ensino fundamental. O gráfico 9 apresenta os resultados alcançados em 2011.

GRÁFICO 9

IDEB do ensino médio segundo as redes de ensino (2011)



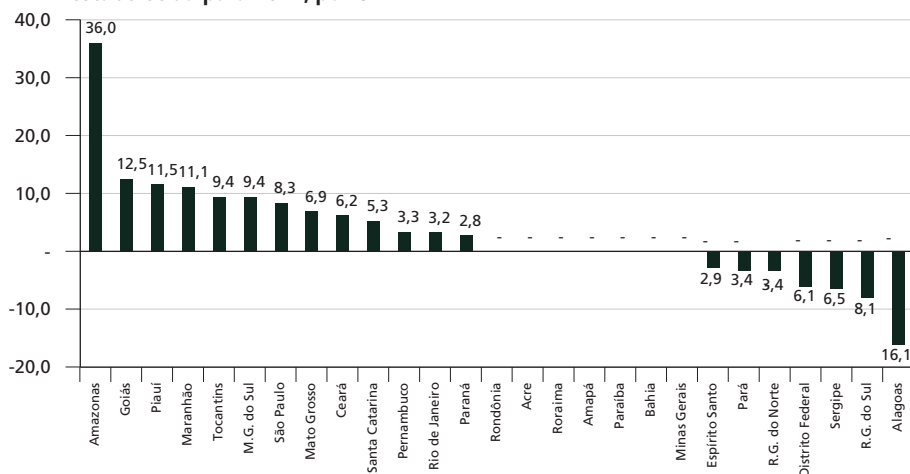
Fonte: INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Em relação ao IDEB do ensino médio, verifica-se tendência semelhante à dos anos finais do ensino fundamental, com sete redes estaduais que não atingiram a meta estabelecida para 2011, conforme gráfico 10.

GRÁFICO 10

**Varição entre o IDEB alcançado no ensino médio nas redes estaduais e a meta estabelecida para 2011, por UF**



Fonte: INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/lpea.

A evolução dos resultados do IDEB, entre os anos iniciais do ensino fundamental e o ensino médio, evidencia que o desempenho dos estudantes das redes públicas sofre maior queda que os da rede privada. Nesta última, o resultado no ensino médio corresponde a 88% da pontuação nos anos iniciais do ensino fundamental. Por sua vez, no conjunto das redes públicas, a proporção é de apenas 72%.

### *Prova Brasil*

Como mencionado, a Prova Brasil é um dos componentes do IDEB. Já que se trata de um exame quase que censitário para os estudantes de 5º e 9º anos (4ª e 8ª séries) das redes públicas,<sup>3</sup> é possível fazer uma série de análises com os dados divulgados pelo INEP, no âmbito das escolas e das UFs. Vale ressaltar que os dados do SAEB, utilizados para calcular o IDEB do ensino médio, não permitem análises igualmente diversificadas, pois seus dados são coletados por meio de uma amostra representativa apenas dos estados, do Distrito Federal e do Brasil, não dos municípios brasileiros.

3. Ficam de fora apenas as escolas com menos de vinte estudantes matriculados nas séries testadas.

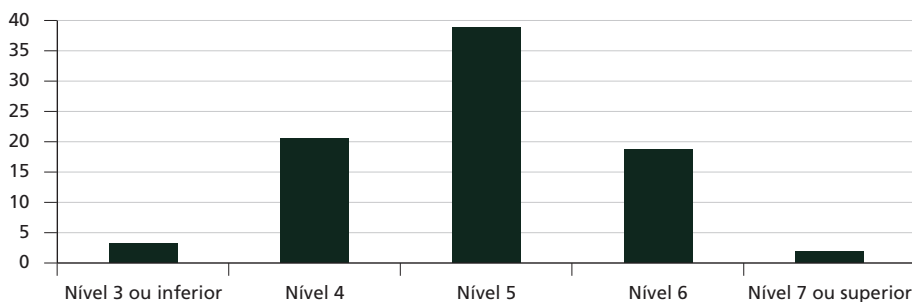
Aplicada a cada dois anos desde 2005, a Prova Brasil avalia o desempenho em língua portuguesa, com foco em leitura; e em matemática, com foco em resolução de problemas. O resultado de cada escola é divulgado na forma de uma média de proficiência, que remete ao conjunto de habilidades, entre aquelas delineadas pela matriz de referência da respectiva disciplina avaliada, que os estudantes demonstraram ter desenvolvido. Assim, a escala de 500 pontos da Prova Brasil permite uma interpretação pedagógica do estágio do aprendizado revelado pelos alunos de cada escola examinada. Essa escala é dividida em níveis, sendo onze para língua portuguesa e treze para matemática. Ressalte-se, contudo, que as habilidades mais complexas medidas em língua portuguesa estão concentradas no nível 9 e as de matemática no nível 12 – níveis superiores a estes estão relacionados ao currículo do ensino médio, não sendo, portanto, objeto de avaliação da Prova Brasil.

Tanto em língua portuguesa quanto em matemática, entre 75% e 79% das escolas brasileiras concentram-se nos níveis 4, 5 ou 6 de proficiência para o 9º ano do ensino fundamental (antiga 8ª série), conforme pode ser observado no gráfico 11.

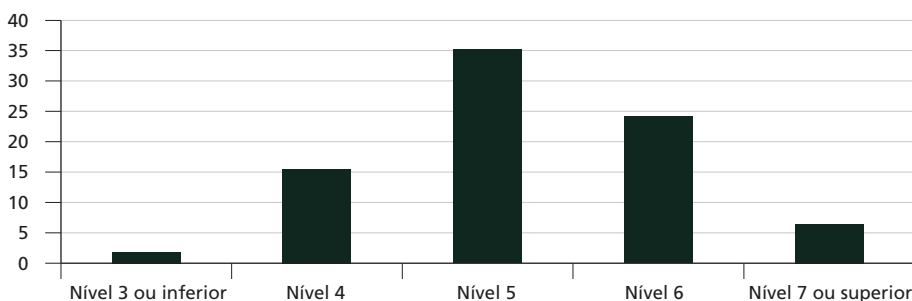
#### GRÁFICO 11

**Distribuição de frequência dos níveis médios de proficiência obtidos pelas escolas brasileiras na Prova Brasil 2011 – língua portuguesa e matemática, 9º ano do ensino fundamental (Em %)**

##### 11A – Língua portuguesa



##### 11B – Matemática



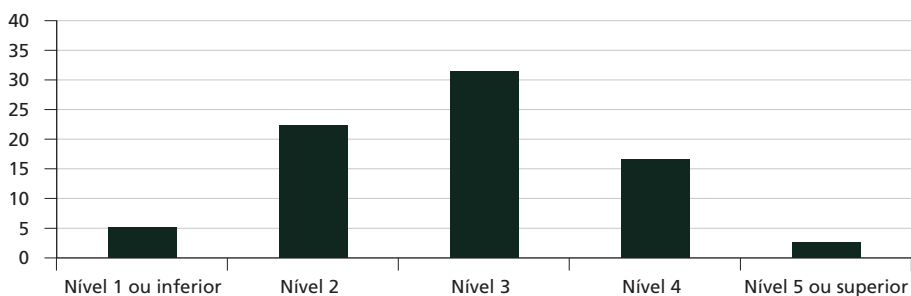
Fonte: INEP/MEC.  
Elaboração: Disoc/lpea.

Já para o 5º ano, 70% das escolas figuram nos níveis 2, 3 ou 4 em língua portuguesa, enquanto 63% concentram-se nos níveis 3, 4 ou 5 em matemática (gráfico 12).

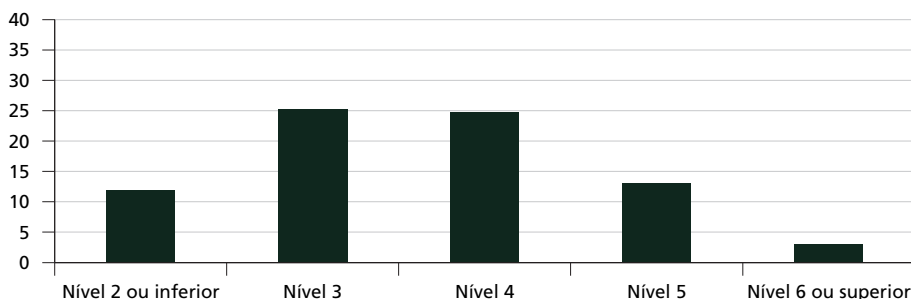
### GRÁFICO 12

**Distribuição de frequência dos níveis médios de proficiência obtidos pelas escolas brasileiras na Prova Brasil 2011 – língua portuguesa e matemática, 5ºano do ensino fundamental (Em %)**

#### 12A – Língua portuguesa



#### 12B – Matemática



Fonte: INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Vale ressaltar que as distribuições de frequência plotadas no gráfico 12 se referem à média das escolas, e não dos estudantes. Essa assertiva é importante para que o leitor não incorra no equívoco conhecido como falácia ecológica, isto é, atribuir a indivíduos as características de grupos. Assim, as escolas que estão no nível 5, por exemplo, obtiveram tal posição devido à média da proficiência de seus estudantes na Prova Brasil, sendo possível plotar, para cada uma delas, a própria distribuição de seus estudantes entre os diversos níveis de proficiência – informação que, para a unidade escolar, é a mais importante, tendo em vista que intervenções

pedagógicas possam ser planejadas e implementadas pela escola.<sup>4</sup> Para fins da presente análise, contudo, é útil perceber o desempenho médio das escolas. Mais do que averiguar que pelo menos três quartos delas apresentam desempenho médio nos níveis intermediários ou inferiores da escala da Prova Brasil nas quatro avaliações aplicadas, é pertinente notar quatro aspectos.

- 1) No 9º ano, percentuais significativos de escolas apresentam médias de proficiência que deveriam ser observadas desde o 5º ano. Como se pode ver no quadro A.1 (apêndice A), os níveis 4 ou inferiores descrevem as mesmas habilidades tanto para o 5º ano quanto para o 9º ano – isto significa dizer que o corpo discente de escolas em tal nível no 9º ano desenvolve, em média, habilidades que já deveriam estar auferidas pelo menos quatro anos antes. Em língua portuguesa, esta porcentagem aproxima-se de 25%; e em matemática, de 20%.
- 2) Ao final do 5º ano, o desempenho médio das escolas brasileiras é muito baixo, tanto em português quanto em matemática, o que inibe as perspectivas de que em um futuro próximo os estudantes brasileiros, hoje nos anos iniciais do ensino fundamental, venham a exibir desempenhos mais altos nas séries finais do que os que foram avaliados no 9º ano em 2011.
- 3) O cenário nacional delineado pelos gráficos 11 e 12 esconde uma discrepância que só é revelada quando se verifica a distribuição de frequência das escolas por níveis de proficiência em separado por cada estado e para o Distrito Federal. Os estados das regiões Norte e Nordeste concentram a maioria de suas escolas sempre em um ou dois níveis a menos do que o restante do país.
- 4) Há um número elevado de escolas sem nota (mais de 20% no 5º ano e pouco mais de 15% no 9º ano). Isto sugere que o Brasil dispõe de um contingente bastante elevado de pequenas escolas (vale lembrar que não são avaliadas aquelas com menos de vinte alunos matriculados na série testada). Sendo razoável supor que essas pequenas escolas concentram-se em áreas rurais, permanece uma incógnita o estágio de aprendizado no Brasil rural (particularmente nas regiões Norte e Nordeste, onde os percentuais de escolas não avaliadas são mais elevados).

---

4. Dados desagregados pelo nível do estudante ainda não estavam disponíveis no momento do fechamento desta edição. Além disso, quando divulgados, costumam constar sem identificação das escolas e de seus alunos, por questões de sigilo – embora o INEP costume tornar disponível a cada escola um boletim com a distribuição da frequência de seus alunos pelos diversos níveis de proficiência.

### *Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos*

O governo federal centraliza suas ações de combate ao analfabetismo e aumento da escolarização no programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (BAEJA). Nos últimos anos, algumas mudanças foram introduzidas no sentido de imprimir maior efetividade à educação que é oferecida para jovens e adultos, com ênfase na alfabetização. A concessão de bolsas a alfabetizadores constitui um exemplo das novas medidas introduzidas. A tabela 8 apresenta os dispêndios no biênio 2010-2011, segundo as principais ações integrantes deste programa.

TABELA 8

#### **Dispêndios no biênio 2010-2011, segundo as principais ações integrantes do programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos**

	2010 (R\$)	2011 (R\$)	Varição (%)
Concessão de bolsa para equipes de alfabetização	410.070.136	339.200.000	- 17,3
Apoio a iniciativas para melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos	29.332.855	8.307.784	- 71,7
Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos	200.687.657	132.803.924	- 33,8
Distribuição de materiais e livros didáticos para a educação de jovens e adultos	21.328.381	303.400.000	1.322,5
<b>Total</b>	<b>669.945.965</b>	<b>789.219.787</b>	<b>17,8</b>

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Conforme observado na tabela 8, os gastos com esse programa tiveram ampliação de aproximadamente 18%, em virtude do aumento dos dispêndios com a distribuição de materiais e livros didáticos, que ultrapassaram a cifra de R\$ 300 milhões, em 2011. Por sua vez, as outras três ações finalísticas evidenciaram tendências opostas, com diminuição considerável do valor gasto, o que não guarda sintonia com as ainda altas taxas de analfabetismo encontradas no Brasil e a baixa escolaridade geral da população, evidenciadas inclusive pelo não cumprimento das metas para as áreas previstas no PPA 2008/2011.

Os números da PNAD 2011 revelaram que a taxa de analfabetismo no Brasil está em 8,6%, quando em 2009 a taxa estava em 9,7%. A diminuição de 1,1 p.p. em dois anos reafirma a tendência de queda lenta do analfabetismo na década, contrariando a diretriz do PNE 2001-2010, segundo o qual o analfabetismo já deveria ter sido erradicado do país. Além disso, pela meta presente no PPA 2008-2011, a taxa deveria estar em 6,19%. Os demais indicadores que integram o acompanhamento do Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos no âmbito do PPA 2008-2011 também não atingiram as metas previstas (tabela 9).

**TABELA 9**  
**Indicadores e metas do programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos – PPA 2008/2011**  
 (Em %)

	2005	2011	Meta
Proporção da população na faixa etária de 15 anos ou mais com escolaridade inferior à 4ª série	23,4	20,4	15,7
Taxa de analfabetismo da população na faixa etária de 15 a 29 anos	3,7	2,0	2,1
Taxa de analfabetismo da população na faixa etária de 15 anos ou mais	11,1	8,6	6,2
Taxa de analfabetismo da população na faixa etária de 15 anos ou mais na área rural	25,0	21,2	14,0
Taxa de analfabetismo da população na faixa etária de 15 anos ou mais na região Nordeste	21,9	16,9	12,3

Fonte: SIGPlan/MP.  
 Elaboração: Disoc/lpea.

Chama atenção a defasagem entre os índices registrados em 2011 e as metas estabelecidas para as taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais na área rural e no Nordeste. É sabido que os maiores desafios para a erradicação do analfabetismo referem-se a estas áreas. De acordo com a PNAD 2011, cerca da metade dos analfabetos nesta faixa etária concentrava-se na região Nordeste, proporção que correspondia a aproximadamente 7 milhões de pessoas.

São os dados do Censo 2010 do IBGE, consolidados apenas em 2011, porém, que trazem um panorama mais preciso e completo da situação do analfabetismo no Brasil, pois a partir do censo é possível desagregar os dados e considerar cada município brasileiro. Quando decompostos segundo diversas categorias, os dados do censo refletem as profundas desigualdades existentes no país. Em 2010, cerca de 13,5 milhões de brasileiros eram analfabetos, o que correspondia a uma taxa de 9,4%, como mostra a tabela 10.

**TABELA 10**  
**Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, por categorias selecionadas (2010)**  
 (Em %)

Categorias	2010
<b>Brasil</b>	<b>9,38</b>
Norte	11,12
Nordeste	18,54
Sudeste	5,29
Sul	4,95
Centro-Oeste	6,99

(Continua)



(Continuação)

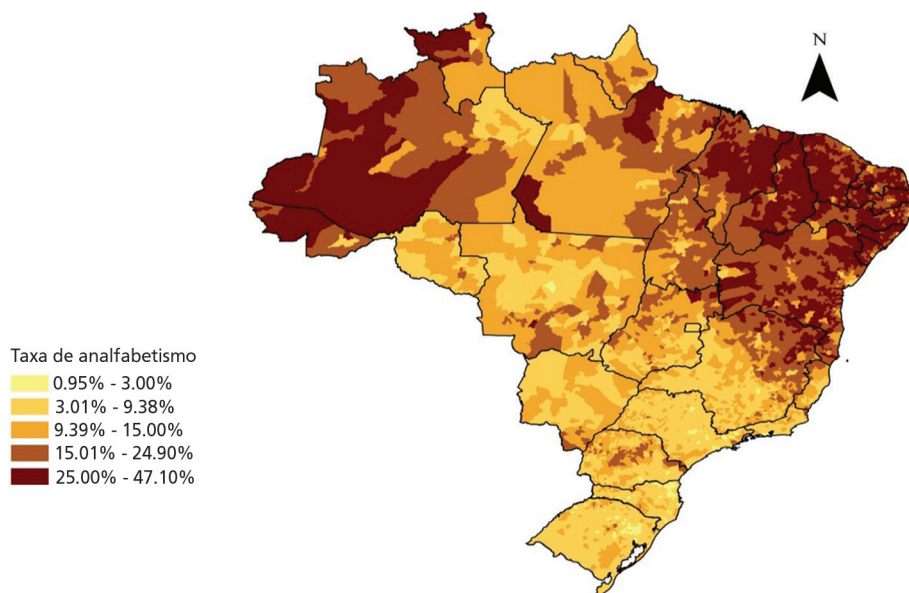
Categorias	2010
Localização	
Urbano metropolitano	4,10
Urbano não metropolitano	8,69
Rural	22,89
Sexo	
Masculino	9,69
Feminino	9,09
Raça ou cor	
Branca	5,71
Negra	12,85
Faixa etária	
15 a 24 anos	2,21
25 a 29 anos	3,78
30 a 39 anos	6,39
40 anos ou mais	16,09

Fonte: IBGE (2010).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Há uma concentração de analfabetos no grupo etário de 40 anos ou mais. Porém, não é desprezível a quantidade de analfabetos entre os mais novos. Entre os negros, a taxa alcança 12,8%; na população rural, há 22,9% de analfabetos. As desigualdades regionais continuam bastante evidentes. O Nordeste, seguido do Norte, puxa a taxa brasileira de analfabetos para cima. Situação grave é encontrada no estado de Alagoas, com 23,6% de analfabetos, seguido de Piauí, Paraíba e Maranhão, todos com mais de 20% de analfabetos. No meio rural de Alagoas, há 38,1% de analfabetos. Todos os demais estados nordestinos possuem taxas de analfabetismo maiores que 15%. Fora do Nordeste, o Acre, com 16,5% de analfabetos, completa a lista.

Com base nas taxas de analfabetismo dos municípios brasileiros, contabilizadas pelo Censo 2010, é possível observar com mais precisão como este problema se distribui pelo país. O mapa 1 traz estas informações, com destaque para as duas faixas com as áreas mais claras no mapa, que representam os municípios nos quais a taxa de analfabetismo é menor que a taxa nacional de 9,4%. Há uma concentração maior destes municípios no centro sul do Brasil. Já as faixas com cores mais escuras representam os municípios com taxas superiores à média nacional, com destaque para os municípios que possuem 25% ou mais de analfabetos.

MAPA 1  
Taxa de analfabetismo, por município (2010)

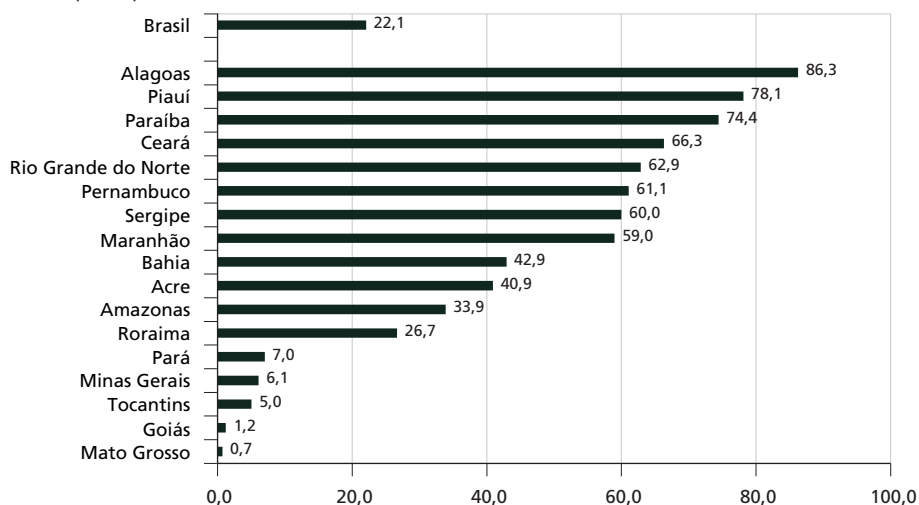


Fonte: IBGE (2010).  
Elaboração: IpeaMapas/Ipea

O programa Brasil Alfabetizado, apesar de ter atuação em todo o território nacional, define como prioridade no combate ao analfabetismo o atendimento àqueles municípios que possuem taxa igual ou superior a 25%. No ano 2000, eram 1.928 municípios brasileiros que se encontravam nesta situação; no ano de 2010, este número caiu para 1.228, o que ainda representa mais de um quinto do total dos municípios brasileiros. Os municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25% estão distribuídos em dezessete estados e, em pelo menos oito, representam mais da metade de todos os seus municípios (gráfico 13).

GRÁFICO 13

**Proporção de municípios com taxa de analfabetismo de 25% ou mais (2010)**  
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).

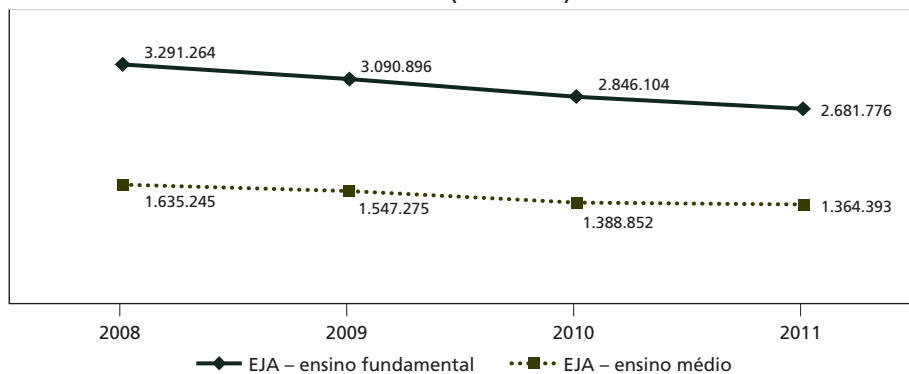
Elaboração: Disoc/Ipea

O destaque negativo novamente é o estado de Alagoas, onde 88 dos seus 102 municípios possuem taxa igual ou superior a 25%. Em termos absolutos, a Bahia lidera com 179 municípios nesta situação, seguida de Piauí e Paraíba, com 175 e 166 municípios, respectivamente. Maranhão, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte completam a lista de estados com mais de 100 municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. De fato, 91,3% dos municípios com esta taxa de analfabetismo estão no Nordeste.

Entre os municípios com taxas mais elevadas de analfabetismo, há um grupo extremo composto por 26 municípios com taxas superiores a 40%. O município de Salgadinho, em Pernambuco, alcança 47,13%. No outro extremo, há um grupo de 36 municípios com taxas de analfabetismo iguais ou menores que 2%. Os municípios de Feliz, no Rio Grande do Sul, e São João do Oeste, em Santa Catarina, têm 0,95% e 0,96% de analfabetos, respectivamente.

No que se refere especificamente à Educação de Jovens e Adultos (EJA), continua a queda de matrículas registradas pelo Censo Escolar do INEP. Em 2008, o censo escolar registrou mais de 4,9 milhões de matrículas na educação de jovens e adultos. Em 2011, este número caiu para 4.046.169. Uma queda de 18% em quatro anos (gráfico 14).

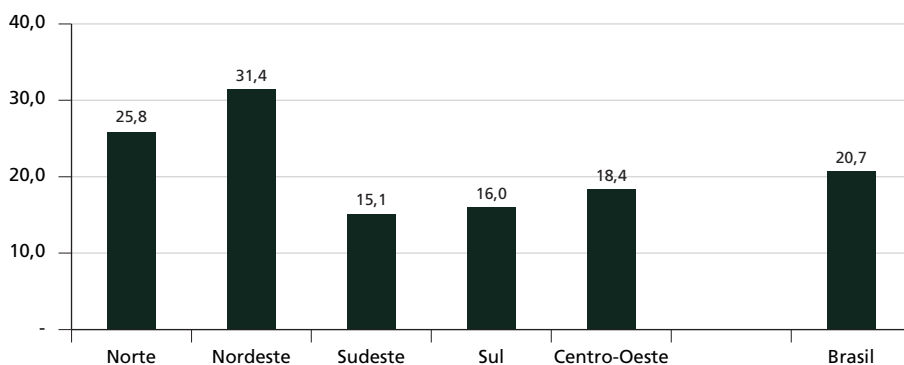
GRÁFICO 14  
Número de matrículas na EJA – Brasil (2008-2011)



Fonte: INEP/MEC.

Embora parte desta queda possa ser atribuída à regularização do fluxo escolar com menor repetência e menor evasão escolar, há um evidente paradoxo nesta queda de matrículas no EJA, tendo em vista que, a despeito de alguns avanços positivos nos indicadores, o analfabetismo e a baixa escolaridade da população brasileira permanecem extremamente relevantes. O analfabetismo funcional, por exemplo, entendido como a percentagem de indivíduos na população de 15 anos ou mais que possui escolaridade inferior a quatro anos, está em 20,7% no Brasil (IBGE, 2012). Esta percentagem representa aproximadamente 30 milhões de brasileiros, o que é apenas uma parte<sup>5</sup> do contingente potencial enorme de alunos para o EJA.

GRÁFICO 15  
Proporção de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo – Brasil e Grandes Regiões (2011)  
(Em %)



Fonte: IBGE (2012).

5. Além destes 30 milhões, há os brasileiros que completaram quatro anos de estudo, mas não alcançaram todos os anos finais do ensino fundamental e/ou não completaram o ensino médio.

O Nordeste concentra um contingente de 12,3 milhões de analfabetos funcionais, seguido, em termos absolutos, pelo Sudeste, que apesar de possuir a menor taxa de analfabetismo funcional entre as Grandes Regiões brasileiras (15,1%) possui um montante de 9,6 milhões de pessoas nesta situação. A tabela 11 traz o número total de analfabetos funcionais por Grandes Regiões e faixas etárias.

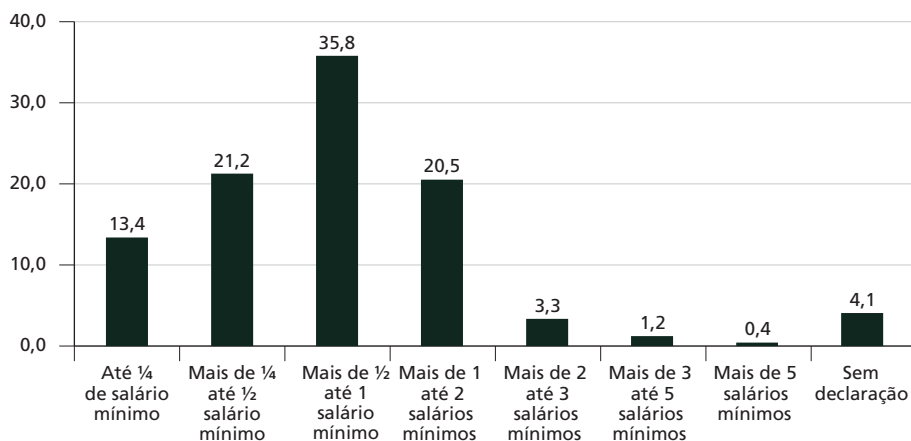
TABELA 11  
Número total de analfabetos funcionais por faixa etária e Grandes Regiões (2011)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
15 a 17 anos	658.629	111.408	310.679	174.328	37.515	24.699
18 a 24 anos	1.286.463	206.409	589.281	322.150	96.685	71.938
25 a 29 anos	1.407.938	202.372	688.389	339.843	105.615	71.719
30 a 39 anos	4.514.480	509.724	2.132.484	1.231.430	384.391	256.451
40 a 59 anos	11.037.653	1.114.244	4.520.855	3.494.259	1.265.374	642.921
60 anos ou mais	11.240.168	794.010	4.146.542	4.122.327	1.572.210	605.079
<b>Total</b>	<b>29.880.274</b>	<b>2.893.270</b>	<b>12.264.993</b>	<b>9.613.832</b>	<b>3.446.620</b>	<b>1.661.559</b>

Fonte: IBGE (2012).

Há uma forte concentração no número de analfabetos funcionais em pessoas de baixa renda. O gráfico 16 mostra os 30 milhões de brasileiros analfabetos funcionais divididos por faixas de renda.

GRÁFICO 16  
Brasileiros analfabetos funcionais divididos por faixas de renda (2010-2011)  
(Em %)



Fonte: IBGE (2012).

Cerca de 70% dos analfabetos têm renda de até um salário mínimo e 91% chegam ao máximo de dois salários mínimos. Portanto, baixa escolaridade e renda estão bastante associadas. Como se trata de jovens e adultos – aproximadamente

dois terços dos analfabetos funcionais ainda estão em idade ativa –, fica claro que a necessidade de trabalhar é algo imperioso na vida de grande parte destas pessoas. Logo, frequentar bancos escolares nestas condições, mesmo que em horários ou formatos alternativos, implica esforço adicional do alfabetizando que, via de regra, precisaria ser assistido por programas e ações de incentivo à sua permanência na escola, tais como auxílio para transporte, alimentação, livros, material escolar e eventualmente bolsas de estudo. Em relação à população rural, por sua vez, as dificuldades parecem estar mais no acesso ao EJA, propriamente na existência do serviço para atender esta população e nas adaptações que o EJA deve ter para atender este público.

### *Desenvolvimento da Educação Especial*

Continua crescendo de forma rápida o número de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais<sup>6</sup> na rede de ensino básico. Em 2010, eram 702.603 matrículas; em 2011, este número atingiu o quantitativo de 752.305 matrículas. As escolas exclusivamente especializadas ou as classes especiais das escolas comuns perdem importância: se, em 2007, representavam mais de 50% do total de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais, em 2011 elas respondiam por apenas 25% desse total. Esta mudança se justifica pela orientação firme do MEC em favor da educação inclusiva, principalmente a partir de 2008 com a publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, que advoga o papel das escolas em se adaptarem para receberem e atenderem, de forma adequada, todos os alunos. A política nacional para a educação especial orienta que a matrícula de alunos da educação especial seja realizada em classes comuns, prevendo o atendimento educacional especializado no turno contrário à escolarização, oferecido preferencialmente em salas de recursos, centros de atendimento educacional especializado ou instituições especializadas conveniadas com as secretarias de educação.

As matrículas de alunos da educação especial nas classes comuns do ensino básico ou do EJA chegaram a um total de 558.423 em 2011, um aumento de 7,1% em relação a 2010, como mostra a tabela 12.

**TABELA 12**  
**Evolução das matrículas de alunos da educação especial (2010-2011)**

	2010		2011		Variação (%)
	Total	(%)	Total	(%)	
Escolas exclusivamente especializadas e/ou em classes especiais	218.271	31,1	193.882	25,8	-11,2
Classes comuns em escolas regulares	484.332	68,9	558.423	74,2	15,3
<b>Total</b>	<b>702.603</b>	<b>100,0</b>	<b>752.305</b>	<b>100,0</b>	<b>7,1</b>

Fonte: Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED)/INEP/MEC.

Obs.: o mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

6. Os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação.

As escolas privadas respondem por mais de dois terços do total de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais em escolas exclusivamente especializadas e/ou em classes especiais nas escolas regulares. Nesta modalidade, são mais de 130 mil matrículas em escolas privadas e pouco mais de 63 mil em escolas públicas das redes municipais, estaduais ou federais. Já as matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais em classes comuns do ensino regular estão eminentemente nas escolas públicas, responsáveis por 94,2% do total.

O programa Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC na Escola), uma parceria entre o MEC, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), é um dos responsáveis pelo aumento do número de matrículas de crianças e jovens com necessidades específicas que estavam fora da escola. O BPC na Escola promove o monitoramento do acesso à escola das crianças e jovens de zero a 18 anos, que recebem o BPC. Um cruzamento dos dados do BPC com os do Censo Escolar 2007 do MEC identificou que, dos 340.536 beneficiários do BPC naquela faixa etária, 239.962, ou 70,5%, não tinham registros no sistema regular de ensino. Novo cruzamento feito em 2010 identificou sensível melhora, pois dos 435.298 beneficiários na faixa de zero a 18 anos, 206.281 estavam fora da escola, o que representa menos da metade, ou seja, 47,4%.

Em 2011, houve alterações na estrutura do MEC responsável pela condução da política voltada para os alunos da educação especial. A Secretaria de Educação Especial (SEESP) foi fundida com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (SECAD), que passou a ser Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). O argumento preponderante para esta junção é a proposta de que as políticas de educação especial dialoguem mais facilmente com as políticas educacionais voltadas à diversidade, ao combate ao analfabetismo e à EJA. Na prática, com esta incorporação, o MEC parece tentar utilizar o prestígio alcançado pela área de educação especial, dado o relativo sucesso de implantação da política de educação inclusiva no país, para contrabalançar o desgaste provocado pelo pouco êxito nas demais políticas sob a responsabilidade da antiga SECAD, blindando a nova Secadi de críticas mais contundentes e fazendo-a depositária das manifestações sociais de apoio à implantação da educação inclusiva, que se multiplicaram em 2011, frente a algumas resistências localizadas.

O programa Desenvolvimento da Educação Especial organiza as ações do MEC na área. Trata-se de um programa por meio do qual o governo federal atua de forma secundária, haja vista o montante de recursos executado anualmente ser relativamente baixo e o financiamento da educação especial estar incluído, em parte, no financiamento da educação básica. Em 2011, foram despendidos R\$ 100 milhões, enquanto no ano anterior tinham sido executados R\$ 137 milhões (em valores constantes).

Cerca de três quartos do montante executado em 2011 destinaram-se à manutenção de duas instituições federais de ensino (Instituto Benjamin Constant e Instituto Nacional de Surdos) e à distribuição de equipamentos para a educação especial, conforme pode ser verificado na tabela 13.

**TABELA 13**  
**Gastos do programa Desenvolvimento da Educação Especial, por ações (2010-2011)**

	2010 (R\$)	2011 (R\$)	Variação (%)
<b>Gastos totais</b>	<b>137.463.850</b>	<b>100.374.206</b>	<b>-27,0</b>
Distribuição de Equipamentos para a Educação Especial	33.483.603	22.525.515	-32,7
Funcionamento do Instituto Benjamin Constant	24.862.337	26.876.958	8,1
Funcionamento do Instituto Nacional de Surdos	36.490.429	27.406.309	-24,9
Formação de Professores e Profissionais para a Educação Especial	20.327.066	6.562.610	-67,7

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Em que pese o exíguo orçamento do programa, foram estabelecidos oito indicadores para o seu acompanhamento no âmbito do PPA 2008-2011. Portanto, há certa incompatibilidade entre o que é investido e o que se espera atingir com tais investimentos. A tabela 14 apresenta a evolução dos referidos indicadores, bem como as metas que deveriam ser alcançadas em 2011.

**TABELA 14**  
**Indicadores e metas do programa Desenvolvimento da Educação Especial – PPA 2008-2011**

Indicadores	2006	2011	Meta 2011
Índice de acesso à educação básica	39,0	49,3	97,0
Índice de atendimento educacional especializado	100,0	174,8	160,0
Índice de matrícula de alunos com necessidades educacionais especiais na rede pública de ensino	59,7	113,2	100,0
Taxa de escolas públicas da educação básica com acessibilidade física	12,8	21,9	25,0
Taxa de matrícula de alunos com necessidades educacionais especiais em classes comuns de escolas regulares na educação básica	46,4	74,2	68,0
Taxa de municípios com matrícula na educação especial	89,0	99,3	97,0
Taxa de prevalência da educação inclusiva nos municípios brasileiros	57,0	85,5	72,0
Taxa de qualificação docente para atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais na educação básica	2,1	3,9	5,5

Fonte: SIGPlan/MP.

Elaboração: Ipea/Disoc.

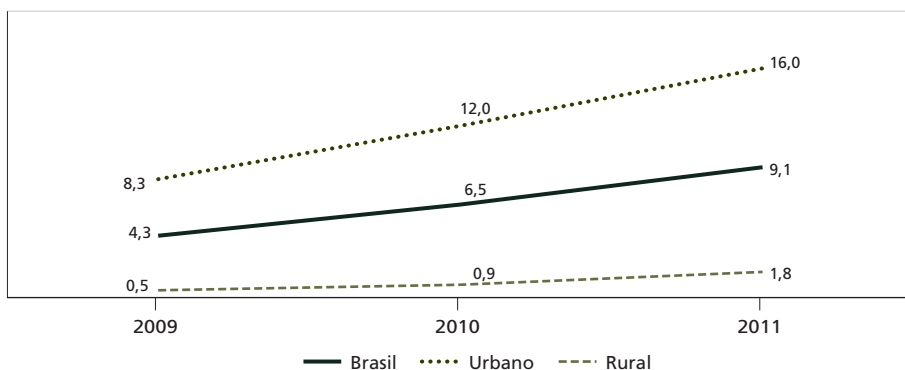
A despeito da queda nos valores gastos pelo governo federal na educação especial, crescem no país a infraestrutura e os equipamentos para atender os alunos com necessidades educacionais especiais que chegam rápido às classes comuns do ensino básico. A capacidade da maioria das escolas de atender alunos com necessidades educacionais especiais, porém, ainda é bastante limitada. Como mostra



o gráfico 17, as salas de recursos multifuncionais organizadas para a oferta do atendimento educacional especializado, utilizadas no contraturno da escolarização, estão presentes em menos de 10% do total de escolas brasileiras.

GRÁFICO 17

**Escolas públicas em atividade que possuem sala de atendimento especial**  
(Em %)



Fonte: DEED/INEP/MEC.

A variação verificada entre os anos de 2010 e 2011, em especial, demonstra que a evolução no número de escolas brasileiras com sala de atendimento especial tem sido rápida. As salas de recursos multifuncionais para atendimento educacional especializado têm uma importância fundamental na política de educação inclusiva, pois elas reúnem equipamentos, tecnologias e materiais didáticos adaptados a diferentes tipos de necessidades especiais. Sua função é complementar o ensino regular para os alunos da educação especial. Apesar do avanço rápido, a cobertura de salas de atendimento especial ainda deve ser considerada pequena, dado que o conceito de educação inclusiva advoga que todas as crianças e jovens tenham o direito de frequentar a escola regular mais próxima de sua casa. As regiões Norte e Nordeste possuem a realidade mais crítica, com menor porcentagem de escolas com sala de atendimento especial, como mostra a tabela 15.

TABELA 15

**Escolas públicas em atividade que possuem sala de atendimento especial – Brasil e Grandes Regiões (2010-2011)**

	2010		2011		Variação (%)
	Total	(%)	Total	(%)	
<b>Brasil</b>	<b>10.397</b>	<b>6,5</b>	<b>14.410</b>	<b>9,1</b>	<b>38,6</b>
Norte	1.175	5,1	1.646	7,3	40,0
Nordeste	1.809	2,7	3.080	4,7	70,2

(Continua)

(Continuação)

	2010		2011		Variação (%)
	Total	(%)	Total	(%)	
Sudeste	3.585	8,8	4.261	10,4	18,8
Sul	2.641	13,0	3.810	18,8	44,2
Centro-Oeste	1.183	15,5	1.613	21,1	36,4

Fonte: DEED/INEP/MEC.

Obviamente, a variação verificada no biênio, que chega a mais de 70,2% no Nordeste, deve ser relativizada, tendo em vista que parte de uma base muito pequena no número de escolas com salas de recursos para a educação especial. Na mesma região, a cobertura passou de 2,7% do total de escolas com este equipamento em 2010 para 4,7% em 2011.

Quando se trata de um tema mais básico como a adequação física das vias de acesso ao edifício escolar, bem como das demais dependências das escolas para alunos com alguma dificuldade de locomoção – como cadeirantes, por exemplo –, o número de escolas brasileiras que declara estar adequada para receber estes alunos é mais expressivo, porém ainda baixo. Das escolas que oferecem o ensino médio, mais de um terço declara ter dependências e vias acessíveis a alunos com deficiência física ou mobilidade reduzida; considerando as escolas que oferecem o ensino fundamental, pouco mais de 17% declaram o mesmo. As escolas privadas, em geral, aparecem em melhor situação se comparadas às escolas públicas, mas de qualquer forma é importante lembrar que se trata de uma informação declaratória da escola, que não necessariamente passa por uma avaliação especializada para saber se realmente as dependências e vias são acessíveis. Entre as escolas públicas, destaque para as que possuem ensino médio na região Centro-Oeste, com 50% de escolas que declararam possuir dependências e vias acessíveis.

TABELA 16

**Total de escolas com dependências e vias acessíveis para alunos com deficiência física ou mobilidade reduzida, por Grandes Regiões**  
(Em %)

	Total		Rede pública		Rede privada	
	Fundamental	Médio	Fundamental	Médio	Fundamental	Médio
<b>Brasil</b>	<b>17,1</b>	<b>35,2</b>	<b>14,9</b>	<b>33,6</b>	<b>29,8</b>	<b>39,0</b>
Norte	8,4	30,3	7,0	26,0	34,9	51,4
Nordeste	12,5	41,7	9,9	39,0	30,9	49,3
Sudeste	19,7	25,3	20,0	26,8	18,8	22,4
Sul	30,8	41,5	28,4	41,5	51,6	65,0
Centro-Oeste	38,5	50,1	32,2	41,3	62,5	70,7

Fonte: DEED/INEP/MEC.

Segundo o MEC, em 2011, um total de 12.166 escolas teriam sido contempladas no Programa Escola Acessível, sendo 3.304 escolas estaduais e 8.862 escolas municipais. Este programa repassa recursos federais para investimentos e manutenção na área de acessibilidade nas escolas públicas brasileiras. Espera-se que, nos próximos anos, os investimentos melhorem a infraestrutura e a capacidade das escolas de receberem, de forma adequada, os alunos da educação especial.

### *Educação do Campo*

Uma área que permanece à margem da política federal de educação é a educação do campo. O fechamento de escolas no meio rural continua de forma acelerada, assim como cai expressivamente o número de matrículas no campo, como mostra a tabela 17, que apresenta indicadores de número de matrículas e número de escolas comparando as localizações urbana e rural.

TABELA 17  
Número de escolas e matrículas na educação básica por localização (2009-2011)

	Matrículas			Variação (%)
	2009	2010	2011	
Rural	6.680.375	6.437.958	6.293.885	-5,8
Urbano	45.900.077	45.111.931	44.678.734	-2,7
<b>Total</b>	<b>52.582.461</b>	<b>51.551.899</b>	<b>50.974.630</b>	<b>-3,1</b>
	Escolas			Variação (%)
	2009	2010	2011	
Rural	83.036	79.388	76.229	-8,2
Urbano	114.432	115.551	116.818	2,1
<b>Total</b>	<b>197.468</b>	<b>194.939</b>	<b>193.047</b>	<b>-2,2</b>

Fonte: DEED/INEP/MEC.  
Elaboração: Ipea/Disoc.

No começo de 2012, diante dos números que apontavam o fechamento rápido de escolas no meio rural, o governo federal enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que propõe retirar dos prefeitos a possibilidade de determinar o fechamento de qualquer escola por meio de um ato administrativo simples. Pela proposta, toda e qualquer decisão em relação ao fechamento de escolas deveria ser discutida primeiramente no âmbito do conselho municipal de educação. Há um reconhecimento tácito no MEC de que a maior facilidade de acesso das prefeituras aos financiamentos federais para o transporte escolar, em relação à busca de recursos para construção, reforma ou ampliação de escolas, tem sido um fator importante na decisão dos prefeitos de fechar escolas no campo e substituí-las por frotas de ônibus que desloquem os alunos das áreas rurais para as escolas urbanas. Também em 2012, o governo federal lançou o Programa Nacional de Educação do Campo

(PronaCampo), que visa fornecer apoio técnico e financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para implementação da política de educação do campo. O PronaCampo prevê ações em quatro áreas: gestão e práticas pedagógicas, formação de professores, educação de jovens e adultos e educação profissional e tecnológica.

A instituição de procedimentos que dificultam o fechamento de escolas do campo e a criação do PronaCampo podem ter desdobramentos positivos no futuro. O Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC),<sup>7</sup> que representa o setor, porém, fez duras críticas ao governo federal por não ter estabelecido canais de participação e de diálogo com a sociedade para a construção do PronaCampo, e também anunciou não reconhecer a proposta do MEC de educação profissional e tecnológica para o campo. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) Campo, teria sido elaborado, segundo o FONEC, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), controlado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), uma entidade patronal que teria interesses no campo educacional contrários aos de agricultores familiares e camponeses.

De qualquer forma, é necessário esperar a implementação para uma análise mais atenta do PronaCampo e de sua capacidade de impactar positivamente a educação do meio rural. Por enquanto, as políticas<sup>8</sup> já efetuadas pelo MEC voltadas especificamente à educação do campo, apesar de essenciais, estão funcionando como um atenuador secundário para a indução que a política do transporte escolar tem feito no sentido contrário, ou seja, a de fechamento de escolas.

A falta de uma política federal estruturante em relação à educação do campo afasta o sistema educacional do cumprimento de um papel mais relevante no próprio desenvolvimento do campo brasileiro. Ora, espera-se que a educação cumpra um papel em relação ao desenvolvimento do país, e se busca nas cidades uma interação das escolas com a realidade local, a relação entre educação e desenvolvimento neste modelo será muito provavelmente uma relação entre educação e desenvolvimento urbano-industrial. Assim, o campo permanece sendo visto como local de atraso; produtor e fornecedor de alimentos e matérias-primas, mas não como um local viável para a existência de escolas, pois, para tanto, podem-se deslocar os alunos do meio rural para a cidade mais próxima. Trata-se de uma visão também na área de educação, excessivamente urbanocêntrica, que entende o campo como um setor econômico, e não como um território onde se localizam todas as relações sociais e dimensões da vida humana, inclusive a dimensão educativa e, portanto, a escolarização formal.

---

7. Manifesto do Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC) de 21 de agosto de 2012, disponível em: <<http://www.mst.org.br/Veja-o-manifesto-do-Forum-Nacional-de-Educacao-do-Campo>>.

8. Algumas dessas políticas são: o apoio aos cursos de licenciatura do campo nas universidades, a confecção de livros didáticos específicos, o desenvolvimento de metodologias para as classes multisseriadas, além de ações pontuais de reformas e aquisição de mobiliário para escolas do campo.

### 3.3 Desenvolvimento da educação profissional e tecnológica

Este programa registrou intensa expansão nos últimos anos. Somente no biênio 2010-2011, o montante de recursos executados ampliou-se em cerca de 38%, em valores constantes, tal como pode ser observado na tabela 18.

TABELA 18

#### Gastos realizados por intermédio das principais ações do programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (2010-2011)

	2010 (R\$)	2011 (R\$)	Variação (%)
<b>Gasto total</b>	<b>4.284.850.851</b>	<b>5.897.529.947</b>	<b>37,6</b>
Funcionamento da Educação Profissional	2.674.975.201	3.384.849.558	26,5
Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	459.090.806	190.818.620	-58,4
Reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	374.485.084	679.079.040	81,3
Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional	104.410.244	102.445.005	-1,9
Modernização das Redes Públicas Estadual e Municipal de Educação Profissional e Tecnológica	79.240.730	280.709.935	254,2

Fonte: MEC; IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

A expansão se deve à nova orientação da política do MEC para a educação profissional, adotada a partir de 2004, com a revogação do Decreto nº 2.208/97, e em 2005, com a revogação do dispositivo da Lei nº 9.649, de 1998, que limitava a expansão da oferta de educação profissional por parte da União, mediante criação de novas unidades de ensino, ao estabelecimento de parcerias com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais (ONGs). Desde então, o MEC vem realizando vultosos investimentos na expansão de sua rede de instituições de ensino, ampliando substancialmente a oferta de vagas.

O aumento dos dispêndios por intermédio do funcionamento da educação profissional, que constitui ação programática de maior vulto desse programa, é um dos reflexos imediatos da expansão da rede federal ocorrida nos últimos anos.

Apesar de ter havido redução dos dispêndios por meio da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, houve ampliação dos gastos com a reestruturação da rede federal, de modo que o somatório destas duas ações implicou um volume de recursos executados maior que o do ano anterior.

Ainda mais expressivo foi o aumento de recursos transferidos a estados e municípios, por intermédio da ação de modernização das redes públicas de educação profissional e tecnológica. Trata-se de mais uma evidência que reforça a prioridade que o MEC tem conferido ao fortalecimento dos sistemas públicos de educação profissional.

Em que pesem todos os investimentos realizados nos últimos anos, não foi atingida a meta quanto ao número-índice de matrículas iniciais na educação profissional de nível técnico e tecnológico (ano-base 2006 = 100) – em ambos os casos, aproximadamente 225. De acordo com o relatório do SIGPlan, o índice alcançado no nível técnico foi de 153, enquanto no tecnológico chegou a 155. Entretanto, estes índices foram apurados a partir dos dados até então disponíveis, referentes aos censos educacionais de 2010. Mas, quando se utilizam os dados de 2011, que correspondem ao último ano do PPA em referência, verifica-se que o índice de matrículas no ensino técnico eleva-se para 168 e o do tecnológico para 172.

Apesar de as metas não terem sido alcançadas, considera-se bastante significativo o aumento médio de 70% em cinco anos. A título de comparação, as matrículas em cursos de graduação presenciais tiveram crescimento de apenas 23% em idêntico período. Portanto, é preferível reconhecer que houve superestimação das metas a concluir com a avaliação de que o programa não foi exitoso.

#### **4 TEMA EM DESTAQUE – AVANÇOS RECENTES DAS REDES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA E SUPERIOR**

##### **4.1 Introdução**

A carência de mão de obra qualificada tem sido apontada como um dos gargalos do crescimento econômico brasileiro, sobretudo quando se tem em conta a qualidade da oferta. Áreas como construção civil e indústria de transformação tendem a ser direta e profundamente afetadas pela insuficiência de profissionais qualificados.

A falta de engenheiros vem sendo veiculada pela mídia como um possível “apagão” de mão de obra que estaria prestes a ocorrer. De forma semelhante, o dinamismo da construção civil dos últimos anos pode estar sendo afetado pela insuficiência de pessoal de nível médio (pedreiros, eletricitas, encanadores, marceneiros etc.), com efetiva qualificação para o desempenho destas funções. Além de constituir alternativa de empregabilidade para aqueles que não têm formação em nível superior, cuja oferta de vagas está concentrada nas instituições de ensino privadas, as profissões de nível médio (técnico) constituem um nicho de mercado promissor em tempos de implantação de infraestrutura (energia, sistemas de transportes urbanos, saneamento básico, instalações esportivas) e da ampliação do acesso à casa própria, seja por meio de expansão do crédito para construção ou compra, seja pelo programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Quando se tem em conta que os custos de implantação e manutenção de instituições de ensino profissional de nível técnico são menores que os da educação superior, ampliam-se as possibilidades de interiorização daquele nível de formação profissional.

Por sua vez, os anos recentes têm evidenciado contenção da expansão da educação superior privada e crescimento mais acentuado da rede federal. O primeiro fato aponta para uma possível saturação do mercado, enquanto o segundo evidencia a disposição do governo federal em investir maciçamente na ampliação da oferta de vagas públicas.

Diante desse quadro situacional, buscou-se analisar a expansão das redes federais de educação profissional, técnica e superior, com foco na territorialidade, considerando-se para tanto sua distribuição segundo os níveis macro, meso e microrregional.

#### 4.1.1 Educação técnica

A história da educação profissional de nível médio no Brasil remonta ao início do século XX, quando o presidente Nilo Peçanha criou dezenove escolas de aprendizes artífices, sendo uma em cada capital brasileira e duas outras nas cidades de Campos, no Rio de Janeiro, e Pelotas, no Rio Grande do Sul. Tal iniciativa era justificada pela necessidade de prover as classes proletárias de meios que garantissem sua sobrevivência. Além disso, havia uma razão velada, relacionada ao controle social da juventude mais propensa aos desvios de conduta.

Apesar de essas escolas de aprendizes terem sido criadas sob um contexto agrário-exportador, ainda predominante na economia brasileira, sua reorientação para as demandas de uma sociedade em processo de industrialização já é claramente percebida desde 1930, com a crise da economia cafeeira e o subsequente advento do Estado Novo.

A partir de 1942, as escolas de aprendizes são transformadas em escolas industriais e técnicas, em conformidade com as novas demandas dos setores produtivos nacionais. Outra mudança mais relevante foi a que vinculou a formação profissional ofertada por estas instituições ao ensino secundário formal, de modo a equiparar ambas as modalidades de ensino como requisito de ingresso na educação superior.

Com a aceleração e o aprofundamento do processo de industrialização do país, na segunda metade dos anos de 1950, as escolas industriais são transformadas em escolas técnicas federais. Além da nova denominação, também conquistam maior autonomia didática e de gestão, na condição de autarquias federais.

Sob o Regime Militar (1964-1985), a primeira mudança significativa que afetou o ensino técnico no país, ao menos sob o ponto de vista da organização e gestão das escolas, foi aquela introduzida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1971, que tornou obrigatório o ensino técnico-profissional no 2º grau (atual ensino médio).

Considerando-se a inadequação da infraestrutura existente e o despreparo dos professores, tal medida foi avaliada como inócua, tendo-se em conta os resultados

alcançados em termos de formação profissional técnica legada aos estudantes, de modo que tal dispositivo veio a ser revogado pela Lei nº 7.044, de 1982.

A transformação das escolas técnicas federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) teve início em 1978, por meio da Lei nº 6.545, que contemplou apenas as escolas técnicas de Minas Gerais, Paraná e do Rio de Janeiro. Tal medida ampliou o leque de ação destas instituições de ensino, permitindo-lhes, assim, ofertar cursos de educação superior, inicialmente nas áreas das engenharias, cuja demanda era crescente em tempos de vultosos investimentos em infraestrutura que o país vinha realizando.

A ampliação do processo de transformação das escolas técnicas em CEFETs foi viabilizada pela Lei nº 8.948, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Apesar de tal dispositivo legal ter sido introduzido em dezembro de 1994, somente em 1999 é que ocorreu, de fato, a mudança de denominação e atribuições das demais escolas técnicas federais.

Em que pese ter sido ampliado o escopo de atuação das instituições de ensino integrantes da rede federal, não houve aumento significativo da oferta de vagas. A principal explicação deste fato recaía na orientação da política encampada pelo MEC, que continha a expansão física de sua rede de escolas. Até 2002, a rede federal era constituída de apenas 140 unidades de ensino, que haviam sido implantadas no período 1909-2002.

O Decreto nº 5.154, de 2004, abriu caminho para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Assim, teve início em 2006 a primeira fase desta expansão, cujo objetivo inicial era implantar escolas em unidades federadas desprovidas de tais instituições, bem como em periferias de metrópoles e em municípios longínquos. Em todos os casos, deveriam ser levadas em conta as potencialidades locais de geração de emprego e renda. Em um segundo momento, teve-se como meta beneficiar o maior número de mesorregiões, mediante a instalação de unidades de ensino em cidades-polo, facilitando assim o acesso às novas unidades de ensino de populações até então desassistidas.

Em 2008, são criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), por meio da aglutinação de 31 CEFETs, 75 unidades descentralizadas de ensino (UNEDs), 39 escolas agrotécnicas, sete escolas técnicas federais e oito escolas vinculadas a universidades. Apenas dois CEFETs e oito escolas vinculadas a universidades não aderiram à nova denominação. No primeiro caso, a razão principal seria a pretensão destas instituições de se transformarem em universidades tecnológicas, assim como ocorreu com o CEFET do Paraná. Deste modo, foram implantados 38 IFETs *multicampi*, distribuídos por todas as unidades federadas.



Os IFETs foram concebidos como um dos fatores imprescindíveis de dinamização das economias regionais e locais, considerando-se, para tanto, suas vocações e demandas produtivas. Além de ofertarem formação técnica integrada ao ensino médio, também disponibilizam cursos subsequentes para quem já concluiu o ensino médio, e também concomitantes, ou seja, para aqueles que o estão cursando em outras instituições de ensino.

Em relação à evolução recente das matrículas, verifica-se que a rede federal tem obtido crescimento acima daquele registrado na rede privada. No período 2007-2011, a expansão das matrículas foi da ordem de 73%, enquanto no setor privado foi de apenas 50% em idêntico período. Ainda assim, o setor privado respondia, ao final deste período, por 46% do total de matrículas na educação profissional de nível médio, proporção que superava em larga margem a das instituições federais (15%) e municipais (3%), e com menor diferencial a das redes estaduais (36%).

Em 2012, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica abrange 38 IFETs, dois CEFETs, 24 unidades de ensino vinculadas às universidades federais, dois institutos especializados, uma universidade tecnológica e o Colégio Pedro II. Encontram-se em funcionamento 442 unidades de ensino distribuídas por 391 municípios. Para o biênio 2013-2014, estão previstas 131 novas unidades de ensino que beneficiarão outros 125 municípios. Portanto, a expectativa é de ao final de 2014 terem sido contemplados 516 municípios brasileiros com ao menos uma unidade de ensino vinculada à rede federal de educação profissional.

De acordo com o censo escolar, realizado pelo INEP, no biênio 2010-2011 houve aumento de 40% no total de municípios atendidos pela rede federal de educação profissional (tabela 19).

TABELA 19

**Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – municípios atendidos – Brasil e Grandes Regiões (2010-2011)**

	Municípios atendidos		Variação (%)
	2010	2011	
<b>Brasil</b>	<b>242</b>	<b>340</b>	<b>40,5</b>
Norte	26	36	38,5
Nordeste	72	114	58,3
Sudeste	70	92	31,4
Sul	56	68	21,4
Centro-Oeste	18	30	66,7

Fonte: Brasil (2010b).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme se observa na tabela 19, as maiores taxas de crescimento foram registradas nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, enquanto os menores aumentos ocorreram no Sul e Sudeste. O maior crescimento das primeiras é coerente com o fato de que nestas regiões a proporção de matrículas nas demais redes de ensino era menor que a da população em idade ativa. Ou seja, as três regiões detinham 42% da população brasileira de 15 a 64 anos, mas apenas 32% das matrículas nas redes estaduais, 19% na rede privada e 7% nas municipais. Portanto, a opção pela implantação de unidades de ensino da rede federal nas regiões com menor oferta de vagas é condizente com o objetivo de reduzir as desigualdades de acesso à educação no Brasil.

Paralelamente à ampliação do número de municípios atendidos, houve aumento das matrículas em cada região, conforme apresenta a tabela 20, cujos dados também permitem acompanhar esta expansão por meio da proporção de matrículas por mil habitantes, na faixa etária em idade ativa (15 a 64 anos).

TABELA 20  
Matrículas na rede federal de educação profissional técnica – Brasil e Grandes Regiões (2010-2011)

	2010		2011		Variação (%)
	Matrículas	Matric./mil hab.	Matrículas	Matric./mil hab.	
<b>Brasil</b>	<b>165.355</b>	<b>1,26</b>	<b>189.988</b>	<b>1,42</b>	<b>12,3</b>
Norte	17.752	1,74	22.470	2,10	20,4
Nordeste	56.186	1,60	68.174	1,90	19,2
Sudeste	51.360	0,91	55.362	0,96	5,9
Sul	30.478	1,59	31.609	1,62	1,7
Centro-Oeste	9.579	0,98	12.373	1,21	23,7

Fonte: Brasil (2010b); IBGE (2010; 2012).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Assim como são observadas diferenças significativas entre as cinco macrorregiões, quando se desagregam os dados por UFs são observados diferenciais ainda maiores no âmbito de cada macrorregião. Por exemplo, no Sudeste, verifica-se que a proporção de matrículas por mil habitantes no Espírito Santo é cerca de 23 vezes maior do que em São Paulo (tabela 21).

No entanto, deve-se relativizar esse diferencial, uma vez que em São Paulo é predominante a participação das redes de ensino estadual e privada. A título de comparação, quando se considera o total de matrículas, verifica-se que o índice neste estado chega a 12,6 matrículas por mil habitantes, contra 16,9 no Espírito Santo. Nesse sentido, os dados apresentados pela tabela 21 devem ser analisados de forma individual, pois não refletem o conjunto do ensino técnico no país.

**TABELA 21**  
**Matrículas na rede federal de educação profissional técnica, segundo as UFs (2010-2011)**

	Matrículas		Matrículas por mil hab.		Variação (%)
	2010	2011	2010	2011	
<b>Norte</b>					
Rondônia	1.072	2.059	1,01	1,87	86,2
Acre	-	-	-	-	
Amazonas	5.847	6.819	2,67	2,98	11,5
Roraima	1.776	1.575	6,22	5,02	-19,4
Pará	5.969	7.717	1,23	1,51	22,7
Amapá	-	690	-	1,52	
Tocantins	3.088	3.610	3,41	3,80	11,2
<b>Nordeste</b>					
Maranhão	5.979	7.215	1,44	1,72	19,5
Piauí	6.026	7.746	2,93	3,79	29,4
Ceará	4.549	6.252	0,81	1,08	34,1
Rio Grande do Norte	8.842	9.781	4,13	4,44	7,5
Paraíba	5.103	5.383	2,05	2,07	1,2
Pernambuco	10.885	12.585	1,85	2,08	12,6
Alagoas	3.480	5.403	1,72	2,63	52,7
Sergipe	3.059	3.016	2,21	2,12	-4,0
Bahia	8.263	10.793	0,88	1,14	29,7
<b>Sudeste</b>					
Minas Gerais	23.478	27.156	1,73	1,97	14,2
Espírito Santo	8.155	9.211	3,32	3,66	10,1
Rio de Janeiro	14.813	14.283	1,33	1,26	-5,1
São Paulo	4.914	4.712	0,17	0,16	-6,0
<b>Sul</b>					
Paraná	10.338	6.703	1,42	0,90	-36,9
Santa Catarina	8.014	9.337	1,80	2,02	12,1
R. G. do Sul	12.126	15.569	1,62	2,08	28,2
<b>Centro-Oeste</b>					
Mato Grosso do Sul	93	890	0,06	0,51	814,1
Mato Grosso	4.660	4.740	2,22	2,14	-3,4
Goiás	4.391	5.890	1,05	1,36	29,3
Distrito Federal	435	853	0,24	0,44	87,5

Fonte: Brasil (2010b); IBGE (2010; 2012).  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

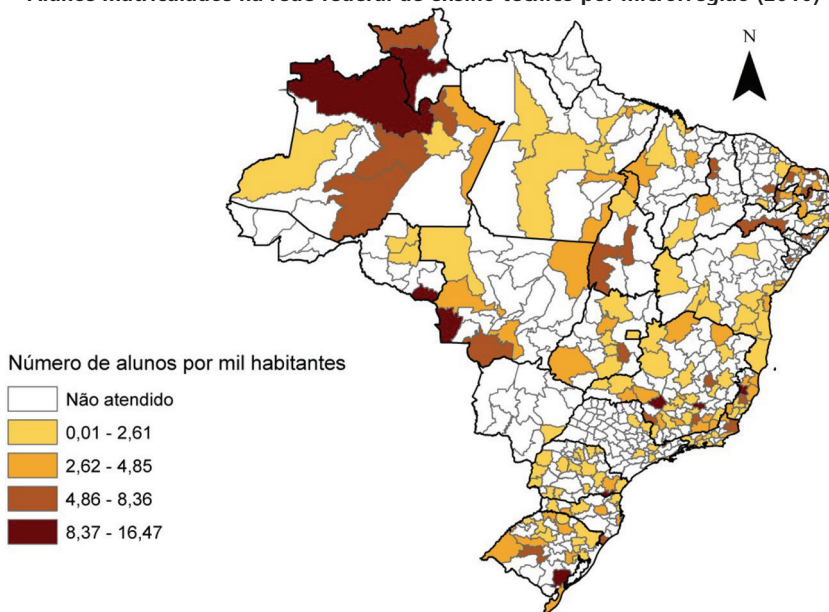
A análise da evolução do indicador apresentado na tabela 21 deve considerar, no entanto, que as duas colunas não são perfeitamente comparáveis, uma vez que as bases de dados referentes à população são distintas – Censo Populacional 2010 e

PNAD 2011. Enquanto o Censo 2010 compreende toda a população brasileira, a PNAD é de natureza amostral. Neste sentido, a redução de índices de algumas UFs que tiveram aumento absoluto de matrículas poderia ser explicada por este fator.

Em que pese a considerável expansão física da rede federal de educação profissional de nível médio nos últimos anos, constata-se que diversas áreas do país ainda não dispõem de unidades de ensino pertencentes a esta rede. Além disso, a proporção de matrículas por mil habitantes na maioria das microrregiões também é incipiente, conforme pode ser observado no mapa 2.

MAPA 2

### Alunos matriculados na rede federal de ensino técnico por microrregião (2010)



Elaboração: Disoc/Ipea.

O mapa 2 também evidencia que diversas microrregiões, em especial aquelas situadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, compreendem grandes extensões territoriais, razão pela qual a oferta de vagas em apenas um de seus municípios pode ser insuficiente para atrair potenciais demandantes residentes em outros municípios que integram a mesma microrregião. Por sua vez, essa situação não se apresenta nas regiões Sul e Sudeste, bem como na maioria dos estados do Nordeste.

Nesse sentido, entende-se que a continuidade do processo de expansão da rede federal de educação profissional deverá ter em conta essa heterogeneidade da ocupação territorial brasileira, assim como a oferta de ensino pelas demais redes públicas, como parâmetros de definição da localização das novas unidades de ensino.

Não obstante os vultosos investimentos realizados pelo MEC na ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que viabilizaram a oferta dessa modalidade de ensino às populações de áreas até então desprovidas deste serviço, os dados apresentados evidenciam que parcela significativa do território brasileiro ainda não é abrangida por essa rede.

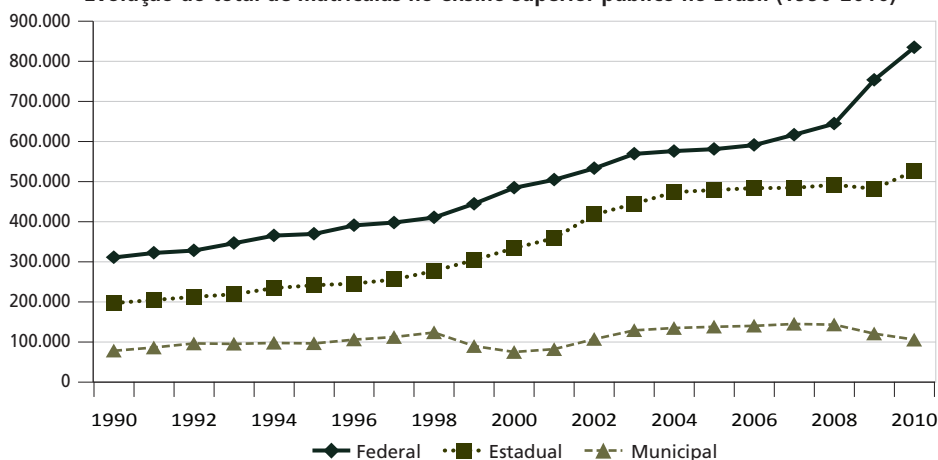
Desse modo, a expectativa do governo federal de oferecer 600 mil vagas até 2014, aliada às iniciativas do PRONATEC que compreendem, entre outras, o apoio à expansão das redes estaduais e os acordos de gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S), vêm ao encontro das demandas daqueles que vislumbram a formação profissional de nível médio como ponto terminal.

#### 4.1.2 Educação superior

Assim como os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, e os estados no ensino fundamental e médio, o governo federal tem como atribuição precípua o ensino superior. Depois de um período relativamente longo sem ampliar a sua rede de ensino superior, o governo federal retomou o processo de expansão que irá ter um impacto significativo no aumento do número de matrículas a partir de 2008, como mostra o gráfico 18.

GRÁFICO 18

**Evolução do total de matrículas no ensino superior público no Brasil (1990-2010)**



Fonte: DEED/INEP/MEC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se pode observar, o ensino superior público federal demorou dezoito anos para dobrar o número de matrículas, saindo de 308.867 em 1990 para 643.101 em 2008, um crescimento médio de pouco mais de 100 mil novas matrículas a cada seis anos. Entre 2008 e 2010, o crescimento saltou para quase 100 mil novas

matrículas por ano, chegando a 833.934 alunos matriculados em toda a rede federal de ensino superior em 2010. A tabela 22 mostra a evolução, de 2004 a 2010, do número total e percentual de alunos matriculados no ensino superior presencial no Brasil, por Grande Região e por tipo de instituição.

TABELA 22  
Total de matrículas no ensino superior – Brasil (2004, 2007 e 2010)

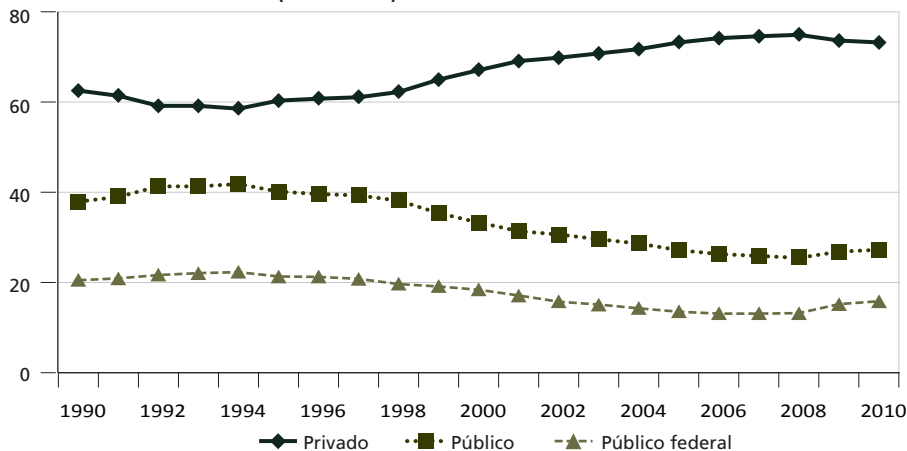
	2004		2007		2010	
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)
<b>Brasil</b>	<b>4.163.733</b>	<b>100,0</b>	<b>4.880.381</b>	<b>100,0</b>	<b>5.449.120</b>	<b>100,0</b>
Norte	250.676	6,0	303.984	6,2	352.358	6,5
Nordeste	680.029	16,3	853.319	17,5	1.052.161	19,3
Sudeste	2.055.200	49,4	2.431.715	49,8	2.656.231	48,7
Sul	793.298	19,1	864.264	17,7	893.130	16,4
Centro-Oeste	384.530	9,2	427.099	8,8	495.240	9,1
Privado	2.985.405	71,7	3.639.413	74,6	3.987.424	73,2
Público	1.178.328	28,3	1.240.968	25,4	1.461.696	26,8
Federal	574.584	13,8	615.542	12,6	833.934	15,3
Estadual	471.661	11,3	482.814	9,9	524.698	9,6
Municipal	132.083	3,2	142.612	2,9	103.064	1,9

Fonte: Brasil (2004, 2007 e 2010).  
Elaboração: Ipea.

Depois de 2008 também se inverte a curva de participação do ensino superior público sobre o total de vagas em relação ao ensino superior privado. Desde pelo menos 1994, o ensino privado vinha ganhando espaço continuamente, chegando a representar quase 75%, ou seja, três quartos do total de alunos matriculados no ensino superior no Brasil. As redes públicas, a federal, as estaduais e até as municipais perderam espaço continuamente, caindo de 41,6% em 1994, para 25,1% do total de alunos matriculados em 2008 (gráfico 19).

GRÁFICO 19

## Evolução da proporção de matrículas no ensino superior por natureza institucional – Brasil (1990-2010)



Fonte: DEED/INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Este aumento de participação da rede pública, e o crescimento do número de alunos matriculados na rede federal de ensino superior a partir de 2008, foi possível graças ao impulso dado, anos antes, a um processo contínuo de expansão das unidades da rede federal de ensino superior. Esta expansão se deu por meio da criação de novas universidades federais no período de 2003 a 2010 e pela ampliação e multiplicação dos *campi* das universidades federais já existentes, especialmente em direção a novos municípios e regiões onde estas universidades não estavam presentes. Também contribuiu para o aumento no número de alunos matriculados a criação, no ano de 2008, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, formada principalmente pelos IFETs, que, além dos cursos de educação básica e profissional, oferecem também cursos superiores, especialmente de tecnologia.

Um dos aspectos centrais da expansão da rede federal de ensino superior, que fica mais evidente a partir de 2008, é um processo de crescente interiorização das novas unidades e *campi* das universidades já existentes, além da tentativa de aumentar a malha de cobertura da rede federal de ensino superior em porções mais amplas do território nacional.

Historicamente, as universidades públicas, entre elas principalmente as federais, estavam localizadas prioritariamente nas capitais dos estados. O saldo da expansão anterior em termos de unidades, que demorou toda a segunda metade do século XX, foi caracterizado pelo esforço do governo federal em estabelecer pelo menos uma universidade federal em todos os estados da Federação e no Distrito Federal, ou seja, em todas as cidades capitais de estados foi estabelecida pelo menos uma

universidade federal. A última criada foi a Universidade Federal do Tocantins, constituída no ano 2000.

Nas poucas cidades não capitais que sediavam universidades federais, dinâmicas territoriais históricas culminaram na criação destas instituições. Algumas remontam ao período do Império, quando foram constituídas escolas e instituições para dar conta de dinâmicas socioeconômicas características de determinados territórios, que, posteriormente, transformaram-se em universidades federais. É o caso do interior de Minas Gerais, que sedia muitas universidades federais, algumas criadas a partir de escolas do governo central que foram constituídas no contexto da dinâmica socioeconômica advinda da mineração. Outro exemplo é o próprio estado do Rio de Janeiro, que sediou a capital do Brasil até 1959, cujo número de universidades era bastante superior ao de outros estados, graças à dinâmica administrativa da capital federal e à sua localização litorânea estratégica, para onde convergiam as relações econômicas estabelecidas no interior de toda a parte centro-sul do Brasil. Aliás, a dinâmica territorial estabelecida a partir da localização litorânea também esteve na gênese das escolas que deram origem às primeiras universidades no Nordeste brasileiro e na cidade de Belém do Pará, no Norte do Brasil.

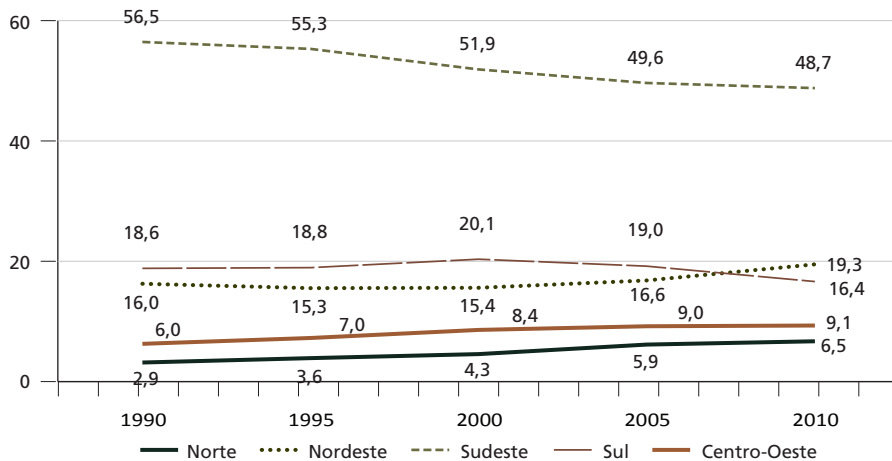
Nos fins do século XIX e na primeira metade do século XX, a dinâmica republicana que deu novo impulso às elites locais, neste período buscando aspectos de modernidade para seus respectivos estados, esteve na gênese das escolas e institutos que deram origem às universidades federais nas regiões Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país. Durante toda a história de constituição das universidades públicas federais fica evidente o papel do território como categoria relevante para a expansão, diferenciação e diversificação destas universidades.

No atual processo de expansão da rede federal de ensino superior, esta dinâmica territorial é um dos aspectos mais presentes. O governo federal declara que, no curso do processo de interiorização, pretende contemplar todos os territórios da cidadania e todas as mesorregiões brasileiras, e priorizar municípios populosos com alta porcentagem de extrema pobreza; municípios ou microrregiões com população acima de 50 mil habitantes e municípios com arranjos produtivos locais (APLS) estabelecidos. Também declara querer priorizar estados com oferta de ensino superior abaixo da média nacional. O gráfico 20 mostra a evolução da participação das Grandes Regiões no total de matrículas da educação superior, segundo o Censo da Educação Superior do INEP.



GRÁFICO 20

**Evolução total de matrículas no ensino superior no Brasil por grandes regiões (1990-2010)**  
(Em %)



Fonte: DEED/INEP/MEC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

As mudanças mais evidentes são a queda da porcentagem de alunos matriculados na região Sudeste em relação às demais regiões e o crescimento rápido da participação dos alunos matriculados no ensino superior no Nordeste. Esta última mudança, em especial, evidencia certa diminuição das desigualdades regionais, já que no Nordeste existiam historicamente menos alunos matriculados no ensino superior em relação ao existente no Sul do Brasil, que tem apenas metade do total da população do Nordeste. A situação se inverteu justamente no ano de 2008, quando a participação percentual do Nordeste no total de alunos matriculados no ensino superior no Brasil passou de 17,5% em 2007, para 18% em 2008; e a da região Sul caiu de 17,7% para 17,5% no mesmo período. Em 2010, a participação do Nordeste chegou a 19,3%, o que evidencia que, pelo menos no último período, o objetivo colocado pelo governo federal de atender prioritariamente estados com menor oferta de ensino superior tem sido alcançado.

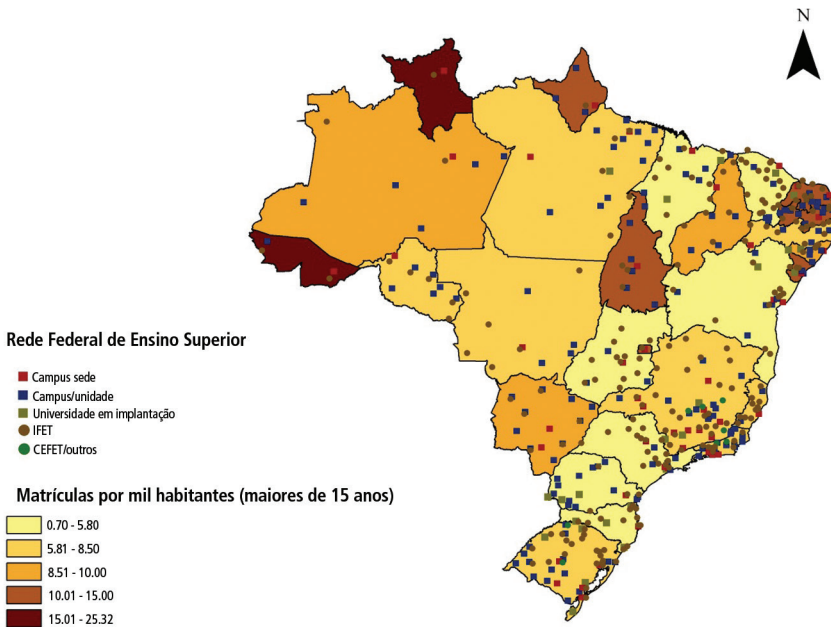
É crível pensar que, para além das intenções do governo federal, há outras dinâmicas regionais de como se organizam e se movem determinadas forças sociais no território que, por sua vez, acabam influenciando, se não determinando, a instalação ou não de uma instituição federal de ensino superior naquele espaço. Estas dinâmicas econômicas casam com os anseios de crescimento econômico buscado pelo governo federal, como, por exemplo, os grandes empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Além disso, há dinâmicas advindas da capacidade de mobilização dos setores populares locais em prol da instalação de uma universidade federal em determinada região, que podem, inclusive, estabelecer uma feição de

universidade mais próxima da realidade local. É o caso da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), cujas fortes características voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento regional são fruto de intensa mobilização dos movimentos sociais das regiões norte, noroeste do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná, onde foram instalados seus vários *campi*.

O mapa 3 demonstra a distribuição no território nacional das unidades federais de educação nos municípios que possuíam alunos matriculados no ensino superior federal no ano de 2010. O mapa também estabelece uma relação, em cada estado, entre o total de alunos matriculados na rede federal por mil habitantes de 15 anos ou mais.

MAPA 3

### Alunos matriculados na rede federal de ensino superior por UF (2010)



Fonte: DEED/INEP/MEC.

Elaboração: IpeaMapas.

É possível identificar algumas diferenças entre os estados. As cores mais fortes representam aqueles que têm cobertura de matrículas na rede federal de ensino superior à média nacional. Destacam-se os estados de Roraima e Acre, cuja baixa população faz com que a relação de matrículas seja mais expressiva – porém o mesmo não se pode dizer da localização das unidades, concentradas em suas duas capitais e raras no interior –, assim como toda a região Norte, o Mato Grosso e a Bahia. Este último estado está justamente com a cor mais clara, junto com Goiás,

Maranhão, Ceará, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Todos apresentam índice de matrículas, por mil habitantes, menor que a média nacional. Há, obviamente, razões distintas. Enquanto historicamente os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina têm poucas universidades federais, mas numerosas e boas universidades públicas estaduais, os demais estados sofrem com a exclusão das políticas públicas que historicamente afeta as regiões fora do eixo centro-sul do Brasil.

Em 2010, a rede federal de ensino superior era formada por um total de 99 instituições, sendo 58 universidades, quatro faculdades e 37 IFETs e CEFETs. No caso destes últimos, considerados apenas os que ofertavam, além da educação de nível profissional e técnico, cursos superiores.

TABELA 23

**Número de instituições federais de ensino superior e porcentagem sobre o total de instituições de cada Grande Região (2010)**

	Ifes		Universidades	Faculdades	IFETs/CEFETs
	Total	(%)			
<b>Brasil</b>	<b>99</b>	<b>4,2</b>	<b>58</b>	<b>4</b>	<b>37</b>
Norte	14	9,6	9	-	5
Nordeste	25	5,8	14	-	11
Sudeste	34	2,9	19	4	11
Sul	17	4,4	11	-	6
Centro-Oeste	9	3,7	5	-	4

Fonte: DEED/INEP.

O Reuni é o programa federal que organiza o processo de expansão das universidades federais, buscando ampliar o acesso e a permanência na educação superior. A meta do Reuni é dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais no ensino superior federal. As ações preveem, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão. Já as vagas em cursos de graduação, criadas a partir de 2008 na já mencionada Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, têm efeito complementar à ampliação do ensino superior federal via universidades.

O Brasil é um país continental, com uma grande população, com múltiplas realidades regionais e especificidades no que diz respeito a culturas, biomas e processos locais diversos. Ocorre que o número de instituições federais de ensino superior, apesar do aumento verificado nos últimos anos, ainda é pequeno. Uma universidade ou mesmo um instituto federal em um determinado território participa ativamente das relações sociais locais, ao mesmo tempo em que induz

novos nexos socioeconômicos, dissemina e favorece a construção de novos valores naquele espaço, alterando a dinâmica local. É justo prever que todas as regiões e todos os brasileiros tenham o direito de acessar o ensino superior federal público, gratuito e de qualidade, em uma distância razoável de seus locais de moradia.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2010. Brasília: MEC, 2010a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Censos escolares 2010 e 2011**. Brasília: MEC, 2010b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/search?Subject%3Alist=Censo%20Escolar>>.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior**. Brasília: MEC, 2004, 2007 e 2010. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-da-educacao-superior>>.

CORBUCCI, P. R. **Sobre a redução das matrículas no ensino médio regular**. Brasília: Ipea, set. 2009. (Texto para Discussão, n. 1.421).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2010. **Censo populacional 2010 do IBGE**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. **PNAD 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000010135709212012572220530659.pdf>>.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A

#### QUADRO A.1

#### Habilidades reveladas por cada nível da escala de proficiência da Prova Brasil – língua portuguesa e matemática, 5º e 9º ano do ensino fundamental

	Língua portuguesa (5º ano)	Língua portuguesa (9º ano)
Nível 2	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5º ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: localizar informação explícita. Exemplo: identificando, entre vários personagens, o principal, e, em situações mais complexas, a partir de seleção e comparação de partes do texto; identificar o tema de um texto; inferir informação em texto verbal (características do personagem) e não verbal (tirinha); interpretar pequenas matérias de jornal, trechos de enciclopédia, poemas longos e prosa poética; e identificar o conflito gerador e finalidade do texto.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9º ano mais do que as habilidades que estudantes do 5º ano já teriam desenvolvido nesse mesmo nível.
Nível 3	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5º ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: interpretar, a partir de inferência, texto não verbal (tirinha) de maior complexidade temática; identificar o tema a partir de características que tratam de sentimentos do personagem principal; e reconhecer elementos que compõem uma narrativa com temática e vocabulário complexos.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9º ano mais do que as habilidades que estudantes do 5º ano já teriam desenvolvido nesse mesmo nível.
Nível 4	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5º ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: identificar narrador observador em um discurso direto; selecionar entre informações explícitas e implícitas as que correspondem a um personagem; localizar informação em um texto informativo; inferir informações que provocam efeito de humor em um texto; interpretar texto verbal com apoio de imagens; identificar o significado de uma expressão em um texto informativo; inferir o sentido de uma expressão metafórica e o efeito de uma onomatopeia; interpretar história em quadrinhos a partir de inferências sobre a fala da personagem, identificando o desfecho do conflito; e estabelecer relações entre as partes de um texto, identificando substituições pronominais que contribuem para a coesão do texto.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9º ano mais do que as habilidades que estudantes do 5º ano já teriam desenvolvido nesse mesmo nível.
Nível 5	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5º ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: identificar o efeito de sentido decorrente do uso da pontuação (reticências); inferir a finalidade do texto; distinguir um fato da opinião relativa a este fato; distinguir o sentido metafórico do literal de uma expressão; reconhecer efeitos de ironia ou de humor em textos variados; identificar a relação lógico-discursiva marcada por locução adverbial ou conjunção comparativa; interpretar texto com apoio de material gráfico; e localizar a informação principal.	Neste nível, alunos de 9º ano conseguem, ademais: inferir o sentido de uma palavra ou expressão; estabelecer relação causa/consequência entre partes e elementos de um texto; identificar o tema de textos narrativos, argumentativos e poéticos de conteúdo complexo; identificar a tese e os argumentos que a defendem em textos argumentativos; e reconhecer o efeito de sentido decorrente da escolha de uma determinada palavra ou expressão.

(Continua)

(Continuação)

Nível 6	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5º ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: localizar características do personagem em texto poético; distinguir um fato da opinião relativa a este fato; identificar uma definição em texto expositivo; estabelecer relação causa/consequência entre partes e elementos do texto; inferir a finalidade do texto a partir do suporte; inferir o sentido de uma palavra ou expressão; identificar a finalidade do texto; identificar o assunto em um poema; comparar textos que tratam do mesmo tema, reconhecendo diferentes formas de tratar informação; interpretar texto a partir de material gráfico diverso (gráfico, tabelas etc.); e estabelecer relações entre as partes de um texto, identificando substituições pronominais que contribuem para a coesão do texto.	Neste nível, alunos de 9º ano conseguem, ademais: estabelecer relações entre partes de um texto, reconhecendo o sentido de uma expressão que contribui para a continuidade do texto; estabelecer relações lógico-discursivas presentes no texto, marcadas por conjunções, advérbios etc.; reconhecer o efeito do sentido decorrente da exploração de recursos ortográficos e/ou morfosintáticos; identificar a tese e o argumento que a defendem em texto com a linguagem informal; inferir informações a partir de um julgamento em textos narrativos longos; inferir efeitos de ironia ou humor em narrativas curtas; e inferir o sentido de uma expressão em texto narrativo longo e de vocabulário complexo.
	Matemática (5º ano)	Matemática (9º ano)
Nível 2	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5º ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: reconhecer o valor posicional dos algarismos em números naturais; ler informações e dados apresentados em gráfico de coluna; e interpretar mapa que representa um itinerário.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9º ano mais do que as habilidades que estudantes do 5º ano já teriam desenvolvido neste mesmo nível.
Nível 3	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5º ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: calcular resultado de uma adição com números de três algarismos, com apoio de material dourado planejado; localizar informação em mapas desenhados em malha quadriculada; reconhecer a escrita por extenso de números naturais e a sua composição e decomposição em dezenas e unidades, considerando o seu valor posicional na base decimal; e resolver problemas relacionando diferentes unidades de uma mesma medida para cálculo de intervalos (dias, semanas, horas e minutos).	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9º ano mais do que as habilidades que estudantes do 5º ano já teriam desenvolvido nesse mesmo nível.
Nível 4	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5º ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: ler informações e dados apresentados em tabela; reconhecer a regra de formação de uma sequência numérica e dar continuidade a ela; resolver problemas envolvendo subtração, estabelecendo relação entre diferentes unidades monetárias; resolver situação-problema envolvendo a ideia de porcentagem, diferentes significados da adição e da subtração e adição de números racionais na forma decimal; identificar propriedades comuns e diferenças entre poliedros e corpos redondos, relacionando figuras tridimensionais com suas planificações; e localizar informação em mapa.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9º ano mais do que as habilidades que estudantes do 5º ano já teriam desenvolvido neste mesmo nível.

(Continua)

(Continuação)

Nível 5	<p>Os alunos do 5º e do 9º anos, além das habilidades já descritas, conseguem: identificar a localização/movimentação de objeto em mapas, desenhado em malha quadriculada; reconhecer e utilizar as regras do sistema de numeração decimal, tais como agrupamentos e trocas na base 10 e o princípio do valor posicional; calcular o resultado de uma adição por meio de uma técnica operatória; ler informações e dados apresentados em tabelas; resolver problema envolvendo o cálculo do perímetro de figuras planas, desenhadas em malhas quadriculadas; resolver problemas utilizando a escrita decimal de cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro, estabelecendo trocas entre cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro, em função de seus valores, e com números racionais expressos na forma decimal, envolvendo diferentes significados da adição ou subtração; reconhecer a composição e decomposição de números naturais, na forma polinomial; identificar a divisão como a operação que resolve uma dada situação-problema; e identificar a localização de números racionais na reta numérica.</p>	<p>Neste nível, alunos de 9º ano conseguem, ademais: identificar a localização/movimentação de objeto em mapas e outras representações gráficas; ler informações e dados apresentados em gráficos de colunas; localizar dados em tabelas de múltiplas entradas; associar informações apresentadas em listas ou tabelas ao gráfico que as representam e vice-versa; identificar propriedades comuns e diferenças entre poliedros e corpos redondos, relacionando figuras tridimensionais com suas planificações; e resolver problemas envolvendo noções de porcentagem.</p>
Nível 6	<p>Os alunos do 5º e do 9º anos, além das habilidades já descritas, conseguem: identificar planificações de uma figura tridimensional; resolver problemas estabelecendo trocas entre cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro, em função de seus valores, envolvendo diferentes significados da adição e subtração e envolvendo o cálculo de área de figura plana, desenhada em malha quadriculada; reconhecer a decomposição de números naturais nas suas diversas ordens; identificar a localização de números racionais representados na forma decimal na reta numérica; estabelecer relação entre unidades de medida de tempo; ler tabelas comparando medidas de grandezas; identificar propriedades comuns e diferenças entre figuras bidimensionais pelo número de lados e pelos tipos de ângulos; e reconhecer a composição e decomposição de números naturais em sua forma polinomial.</p>	<p>Neste nível, alunos de 9º ano conseguem, ademais: reconhecer as representações decimais dos números racionais como uma extensão do sistema de numeração decimal, identificando a existência de "ordens" como décimos, centésimos e milésimos; e identificar a localização de números inteiros na reta numérica.</p>

Fonte: INEP.

Elaboração: Disoc/lpea.

