

EDUCAÇÃO

1 Apresentação

O presente capítulo se insere no esforço de análise da situação educacional do jovem brasileiro e de suas perspectivas de inserção social. De início, são relatados alguns fatos relevantes no campo da educação e, em seguida, analisam-se aspectos da política educacional materializada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A seção “Tema em destaque” trata a situação educacional dos jovens brasileiros à luz de indicadores clássicos, tendo como parâmetros sua evolução no tempo e em relação ao conjunto da população brasileira, além das principais políticas educacionais – com foco na população de 15 a 29 anos – que estão sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC).

2 Fatos relevantes

2.1 Caravana da Educação

No intuito de promover a mobilização social em torno do PDE, aspecto que constitui um dos seis pilares sobre os quais se sustenta esse plano, o MEC iniciou um processo denominado Caravana da Educação, por meio do qual pretende fomentar o envolvimento de governos estaduais e municipais e da sociedade civil. É um ponto de partida para viabilizar a implementação das iniciativas previstas no plano, muitas delas com execução compartilhada e dependentes de parceria com as unidades federadas. Durante a caravana, o ministro da Educação e seu secretariado têm apresentado as ações contidas no PDE, com o propósito de esclarecer e estimular os representantes de governos estaduais e municipais a aderirem ao Plano de Metas, intitulado Compromisso Todos pela Educação, assim como ao Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estabelece 28 diretrizes, baseadas em estudos sobre boas práticas de redes e escolas. Ele se consolida com cada ente federado por meio da assinatura de um termo de adesão, que tem como objetivo o cumprimento de metas estabelecidas a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador que combina resultados de desempenho (proficiência) e fluxo (aprovação) de alunos dos ensinos fundamental e médio. O Ideb possibilitou identificar as redes e as escolas públicas com os mais baixos índices – 1.242 municípios e 7.085 escolas –, que terão prioridade no recebimento de transferências voluntárias da União.

Por sua vez, o Programa Brasil Alfabetizado, em sua reformulação, dará prioridade a 1.100 municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35,0%, e os com elevado contingente de analfabetos. Os municípios que aderirem ao programa assumem o compromisso de elaborar planos plurianuais de alfabetização, com vistas a ampliar a qualificação dos processos de alfabetização e a mobilizar pessoas analfabetas a participarem dos cursos.

Em geral, municípios com indicadores educacionais baixos são os mais pobres e, desse modo, os que mais carecem do apoio supletivo proporcionado pelo governo federal.

Além de padecerem da carência de recursos financeiros, esses municípios também evidenciam inabilidades técnicas para elaborar projetos, de modo que passam a enfrentar maiores dificuldades de acesso aos recursos disponíveis nos programas geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ao orientar suas ações pelo princípio da equidade, o MEC assumiu o compromisso de fornecer-lhes assistência técnica – competência constitucional da União pouco exercida – no intuito de auxiliar gestores locais no planejamento de ações de melhoria da qualidade da educação.

Até outubro de 2007, a Caravana da Educação havia percorrido 16 estados brasileiros, sendo 14 deles pertencentes às regiões Norte e Nordeste, onde se registram as maiores taxas de analfabetismo e os piores índices do Ideb. Entre os estados visitados, alguns chamam a atenção por se encontrarem em situação bastante desfavorável em relação aos índices médios nacionais. Paraíba e Alagoas, por exemplo, exibem taxas de analfabetismo de quase 30,0%, muito acima da média nacional, situada em torno de 10,0%; e a Bahia concentra em seu território 208 municípios com Ideb entre 0,7 e 2,7, enquanto o índice médio nacional é de 3,8.

Mesmo em estados com melhores índices educacionais, como Goiás e Rio Grande do Sul, há um número significativo de municípios que terão prioridade no repasse de recursos financeiros federais por se enquadrarem nas prioridades do PDE. Cerca de 13,0% dos municípios goianos se encontram nessa situação, enquanto 79 municipalidades gaúchas (16,0% do total) apresentam Ideb abaixo da média nacional.

2.2 Nova lei do estágio

Encontra-se em tramitação no Senado o projeto de lei do estágio, aprovado pela Câmara dos Deputados em junho de 2007. Tal projeto tem como objetivo introduzir mudanças que regulamentarão o estágio de estudantes de ensino médio, educação profissional e superior.

A ênfase no estágio como processo educativo supervisionado destaca-se como importante mudança de concepção, no sentido de resgatar seu valor formativo para o estudante. A proposta delimita claramente o papel da escola em relação ao aluno e à instituição que oferece o estágio na medida em que este se integra ao projeto pedagógico escolar.

Entre as mudanças previstas, ressaltam-se: *i)* limitação da carga horária diária em seis horas, de forma a ser compatível com as atividades escolares; *ii)* concessão de bolsas com direito a férias remuneradas de 30 dias a cada ano de estágio, além de um seguro contra acidentes pessoais; *iii)* prazo máximo de dois anos de estágio em uma mesma empresa; e *iv)* meia jornada em períodos de prova.

Esse conjunto de alterações visa reforçar a função do estágio como processo formativo-profissional e, ao mesmo tempo, coibir a utilização do estagiário como mão-de-obra barata.

2.3 Novas regras do financiamento estudantil

No último dia 20 de novembro foi sancionada a Lei nº 11.552, que muda substancialmente as diretrizes do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), criado em 1999 para substituir o Programa de Crédito Educativo (PCE/Ceduc). De acordo com a Secretaria de Educação Superior (Sesu), o Fies conta atualmente com 445 mil contratos ativos.

A partir de agora, o estudante de graduação poderá financiar até 100,0% dos encargos educacionais cobrados por instituições de ensino devidamente cadastradas junto ao MEC para esse fim. Em sua fase inicial, o percentual máximo de financiamento era de 70,0% e, recentemente, havia sido reduzido para 50,0%.

A lei também abre a possibilidade de o Fies financiar estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva nos processos conduzidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). No entanto, tal modalidade de financiamento somente será concedida se: *i*) houver disponibilidade de recursos financeiros e cumprimento no atendimento prioritário aos alunos dos cursos de graduação; e *ii*) os prazos de financiamento forem os mesmos estabelecidos na concessão de bolsas de mestrado e doutorado pela Capes. O MEC assegurará, ainda, excepcionalmente e na forma do regulamento, a concessão de bolsas a estudantes de mestrado e doutorado que tenham sido beneficiários do Fies nos cursos de graduação e que tenham apresentado os mais elevados desempenhos acadêmicos.

Outra inovação importante é que o Fies passará a oferecer seis meses de carência, contados a partir da data de conclusão do curso, para que o estudante comece a quitar o débito. A possibilidade de extensão desse período de carência fica a critério do MEC, que foi autorizado a criar regime especial, na forma do regulamento, para atender a esse dispositivo. O ministério também foi autorizado a instituir o Fies solidário, que, com a anuência do agente operador, permitirá a formação de grupo com a participação de até cinco fiadores solidários, além de criar outras condições especiais na contratação do financiamento para cursos específicos. Há ainda a possibilidade de se estender o financiamento em até um ano caso o estudante atrase a conclusão do curso.

Além das fontes de recursos atuais do Fies, serão incorporados recursos oriundos dos saldos devedores e de encargos e sanções contratualmente cobrados dos financiamentos concedidos no âmbito do PCE/Creduc, além de outras receitas.

2.4 Mais uma universidade federal começa a ser gestada

O governo federal estabeleceu como uma das metas do PDE duplicar, no prazo de dez anos, o número de estudantes matriculados nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), tanto na modalidade *presencial* como *a distância*. Para isso, estão previstas ações voltadas ao aumento de vagas em cursos noturnos, à redução da evasão e à flexibilização curricular.

Em conformidade com esse compromisso assumido pelo governo federal, encontram-se em curso 45 ações de expansão e implantação de *campi* universitários, cujos recursos financeiros alocados para 2007 somaram R\$ 285,0 milhões.

Dando continuidade a esse processo, foi anunciada pelo Ministério da Educação a criação da Universidade da Mesorregião da Fronteira Sul, por meio da qual serão implantados *campi* no sudoeste do Paraná, oeste de Santa Catarina e norte do Rio Grande do Sul. Para tanto, foi nomeada comissão para elaborar proposta de criação dessa nova universidade, que, de acordo com o MEC, terá oferta inicial de 1,4 mil vagas em 14 cursos de graduação. A expectativa do ministério é de ter 30 cursos em funcionamento ao final de sua implantação.

3 Acompanhamento e análise da política

3.1 Concepção geral do Plano de Desenvolvimento da Educação

Tendo como objetivo principal a persecução de uma educação básica de qualidade para todos os brasileiros, o MEC definiu, por meio do PDE, uma estratégia de enfrentamento de problemas que historicamente têm entravado os sistemas de educação no Brasil. Essa estratégia, sob a coordenação do MEC, pressupõe a articulação de programas e ações de diversos ministérios, além da parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios, e sustenta-se em seis pilares: *i)* visão sistêmica da educação; *ii)* territorialidade; *iii)* desenvolvimento; *iv)* regime de colaboração; *v)* responsabilização; e *vi)* mobilização social.

O PDE, ao abarcar uma visão sistêmica, busca reconhecer as conexões entre educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Com isso, pretende potencializar as políticas baseadas nesses níveis educacionais, de forma a reforçá-los reciprocamente. Essa perspectiva sistêmica pretende dar consequência à articulação da educação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ao adotar a lógica de arranjos educativos local, regional ou nacional.

A estratégia de implementação do plano está centrada no aperfeiçoamento e reforço do regime de colaboração com os entes federados, entendidos como parceiros no compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução dos programas de desenvolvimento da educação. Daí a importância de se estabelecerem mecanismos de responsabilização e de mobilização social para o alcance dos resultados.

As linhas gerais do PDE foram divulgadas em março de 2007, sendo que, no mês seguinte, foram complementadas por um conjunto de atos normativos para implementar as mais de 40 iniciativas previstas. Somente em setembro, o MEC apresentou um documento em que são explicitados princípios, justificativas e principais programas que deverão integrar o referido plano. O box 1 apresenta uma síntese das ações que compõem o PDE.

BOX 1

Síntese das ações do PDE

EIXO 1 – EDUCAÇÃO BÁSICA

Planejamento e gestão educacional

- Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”: estabelece 28 diretrizes, baseadas em estudos sobre boas práticas de redes e escolas, e define termo de adesão para o cumprimento de metas estabelecidas a partir do Ideb.
- Tendo como referência o ano de 2021, foram estabelecidas para o Ideb metas finais e intermediárias para os anos ímpares, a partir de 2007.
- Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, reestruturam as transferências voluntárias da União, em substituição à prática anterior de realização de convênios unidimensionais e efêmeros.
- Expansão do Plano de Desenvolvimento da Escola para 10 mil escolas com menor Ideb, um reforço para a melhoria da gestão.

(Continua)

Avaliação

- Criação do Ideb, para avaliar redes e escolas e combinar indicadores de desempenho – o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e a Prova Brasil – e de fluxo (aprovação).
- Provinha Brasil: avaliação, pelas escolas, da alfabetização dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental com instrumentos e orientações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Financiamento

- Inclusão da educação infantil e do ensino médio no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) e no salário-educação.
- Financiamento da expansão da rede física de atendimento da educação infantil (R\$ 200,0 milhões para 400 projetos/ano).
- Inclusão da educação infantil e do ensino médio nos programas nacionais Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Biblioteca Escolar e Apoio ao Transporte Escolar.
- Ampliação do PDDE com parcelas extras para escolas rurais e para as urbanas que cumprirem metas intermediárias do Ideb.
- O MEC também financiará várias outras ações: transporte escolar para alunos da área rural; laboratórios de ciências, de informática e conexões de internet em todas as escolas com mais de 50 alunos; e implantação de salas de recursos multifuncionais para inclusão de alunos com deficiência em classes comuns.

Formação de professores

- Implantação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), articulando universidades públicas e sistemas de ensino para oferta de formação inicial e continuada a distância, com implantação de 1.000 pólos presenciais até 2010.
- Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (Pibid): bolsas para estudantes de licenciatura, com prioridade nas áreas de física, química, matemática e biologia (meta: 20 mil bolsas em 2008).
- Formação inicial e continuada de professores para as áreas de física, química, matemática e biologia nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional.

EIXO 2 – EDUCAÇÃO SUPERIOR

Expansão e democratização do acesso

- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni): objetiva o imediato aumento de vagas e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. Inclui medidas para a ampliação ou abertura de cursos noturnos, a redução do custo por aluno – a fim de que a meta da relação estudante/docente chegue a 18 alunos por professor (hoje essa relação está em 10 alunos/professor) – a flexibilização de currículos e a criação de novos modelos acadêmicos.
- Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes): ação assistencial complementar ao Reuni, visa sustentar a adoção de políticas afirmativas.
- Fies: reformulação para ampliar sua complementaridade ao Programa Universidade para Todos (ProUni), o que compreende: ampliação do prazo de amortização do financiamento, redução dos juros e aumento do percentual da anuidade financiada (até 100,0%).
- Programa Nacional de Pós-Doutorado: sob a coordenação da Capes, irá financiar a fixação de jovens doutores em áreas estratégicas de pesquisa, relacionadas à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce).

(Continua)

- Professor-Equivalente: medida que objetiva simplificar o processo de contratação dos professores nas universidades públicas federais.

EIXO 3 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Expansão da oferta pública de educação profissional

- Plano de Expansão da Educação Profissional e Tecnológica, cuja Fase I já foi iniciada em 2006: deverá resultar na duplicação, até o ano de 2010, da capacidade de atendimento das redes públicas. Estão programados: a criação de 210 novas unidades na rede federal; a incorporação de escolas agrícolas vinculadas ao Ministério da Agricultura – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) – e o fortalecimento das redes estaduais e municipais de educação profissional. Os novos cursos deverão estar sintonizados com as demandas locais e regionais assim como atender aos Arranjos Produtivos Locais (APLs).
- Criação de Instituições Federais de Educação Tecnológica (Ifet): consiste na reorganização das instituições federais em novo modelo de gestão, promovendo oferta verticalizada (da formação inicial e continuada à pós-graduação).
- Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja): oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada, de forma integrada ou concomitante aos cursos de elevação de escolaridade.

EIXO 4 – ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO CONTINUADA

Redesenho do Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

- Novas prioridades do programa: 1.100 municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35,0%, municípios com elevado contingente de analfabetos e jovens não alfabetizados da faixa etária de 15 a 29 anos.
- Engajamento de professores das redes públicas no processo de alfabetização de jovens e adultos (atividade a ser realizada no contraturno dos professores, com pagamento de bolsas pelo MEC).
- Oitenta por cento dos recursos do programa serão repassados aos municípios, que terão os seguintes compromissos: definir metas, diretrizes e elaborar planos plurianuais de alfabetização, garantir que pelo menos 75,0% dos professores da rede pública assumam a alfabetização, mobilizar os analfabetos, selecionar e capacitar os professores.
- Integrar o Programa Brasil Alfabetizado com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental.

Alguns especialistas em educação reclamaram da incipiente fundamentação das ações que integram o PDE e da forma não simultânea como foram anunciadas – desde sua divulgação inicial o plano já sofreu modificações, passando inclusive a abranger novas ações. De acordo com o próprio ministro da Educação, tal flexibilidade reflete o que se pode chamar de um plano em aberto, que se reconstrói em função de demandas da sociedade civil. Sob esse enfoque, tal procedimento constitui avanço em relação ao que historicamente tem sido a postura dos governos, qual seja, impor planos herméticos que não levam em consideração as realidades sociais e, assim, tornam-se inexequíveis.

Um efetivo processo de planejamento deve levar em conta que um plano, considerado pronto em determinado momento, na verdade está sempre sendo modificado, pois as circunstâncias e a participação de diferentes atores podem contribuir para o seu aperfeiçoamento contínuo. Um plano de governo pronto e acabado, impermeável a mudanças, é exatamente o que deveria ser alvo de críticas.

Há também a ressalva de que o PDE teria frustrado amplos setores da sociedade que participaram da formulação do Plano Nacional de Educação (PNE), na medida em que as metas estabelecidas por esse instrumento legal, construído a partir de ampla mobilização social e aprovado pelo Congresso Nacional, não teriam sido consideradas no escopo do novo plano. Contudo cabe diferenciar o PNE, que apresenta amplo diagnóstico da educação brasileira para o estabelecimento de suas metas, de um PDE que se firma como plano executivo de governo, ao definir estratégias, ações, recursos e metas pertinentes. É importante salientar que as metas do PDE foram estabelecidas a partir de um novo indicador, o Ideb, cuja base de informação provém – como já citado –, de forma combinada, da avaliação de desempenho dos alunos na Prova Brasil e das informações sobre o fluxo escolar (aprovação) aferidas no Censo Escolar. A despeito da crítica que se possa fazer a esse indicador no que se refere à sua capacidade de avaliar a qualidade da educação, deve-se reconhecer que esse instrumento permitirá acompanhar, ao nível de cada unidade escolar, a evolução da proficiência e da progressão dos estudantes. Em tese, esse acompanhamento propiciará intervenções do poder público, no sentido de corrigir distorções e até incentivar a replicação de experiências exitosas. Além disso, as ações e iniciativas previstas no PDE, devidamente monitoradas e avaliadas, concorrerão de forma consentânea para a consecução das metas estabelecidas no PNE.

Alguns analistas também argumentam que o PDE não é um plano, mas um alinhado de iniciativas, e que não há recursos suficientes para concretizar as ações anunciadas. Essas são críticas que merecem uma resposta objetiva do MEC, pois, de fato, algumas das ações anunciadas não vêm acompanhadas de previsão orçamentária e tampouco dos resultados a serem alcançados, o que as coloca mais no campo de intenções do que de realizações. Um plano executivo, como se acredita ser o PDE, não pode ser omissivo quanto a esses aspectos. Além disso, também são identificadas situações em que metas são definidas sem o devido alcance das ações e sem a quantificação dos recursos necessários para tanto, o que inviabiliza qualquer tentativa conseqüente de avaliação.

Ainda que seja quase consensual o reconhecimento da importância de o governo elaborar um plano para a educação, há a corrente que defende a universalização das ações previstas, em contraposição à prioridade definida pelo MEC de apoiar os municípios socioeconomicamente mais vulneráveis. Tal apoio será realizado por intermédio de uma equipe de consultores contratados, que auxiliarão os municípios na formulação de planos plurianuais de ação articulada e na elaboração de projetos que possam ser financiados pela esfera federal. Essa iniciativa foi adotada em virtude da constatação de que grande parte dos municípios selecionados para esse apoio técnico não se beneficiava das transferências voluntárias de recursos federais pela sua incapacidade de elaborar projetos dessa natureza. Por outro lado, há os que defendem que o grande mérito do PDE seja essa transferência voluntária para as localidades que mais necessitam dela e que contarão, também, com a assistência técnica do MEC para diagnosticar seus problemas e elaborar propostas de ação pertinentes. É reconhecido que o acesso aos recursos federais, à exceção dos repasses obrigatórios, nunca foi universal e tampouco democrático. Assim, especialistas reunidos em seminário promovido pela Ação Educativa, saúdam “o fato de o MEC admitir que a extrema desigualdade que marca a sociedade brasileira determina também a exclusão na educação, daí a necessidade de aportar mais recursos nas localidades mais pobres”.¹

1. GRACIANO, M. (Coord.). O Plano de Desenvolvimento da Educação. Ação Educativa. *Em Questão*, v. 4, São Paulo, p. 8, 2007.

Por fim, cabe destacar que o PDE também fortalece o regime de colaboração da União com os demais entes federados. Isso se concretiza com a substituição das transferências voluntárias, até então realizadas por meio de convênios fragmentados – considerados unidimensionais e efêmeros, pela proposta de elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Essa nova sistemática para organizar as transferências voluntárias tem um caráter plurianual e visa estabelecer um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. Está expresso no documento que “O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que já foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado”.²

3.2 Financiamento

Um dos destaques do PDE corresponde ao Fundeb, que contemplará todos os níveis e modalidades de ensino, da creche ao ensino médio, e cuja vigência se estenderá até 2021. O Fundeb contará com o aporte financeiro da União, que aumentará, de forma gradativa, de R\$ 2,0 bilhões em 2007 até cerca de R\$ 4,0 bilhões em 2009. Nos anos subseqüentes, a transferência federal será o equivalente a 10,0% da quota de contribuição de estados e municípios a esse fundo, o que implicará um montante de cerca de R\$ 6,3 bilhões em valores de 2007. O volume de recursos federais será, assim, significativamente maior que o anteriormente destinado à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que contabilizou R\$ 314,0 milhões em 2006.

O Fundeb incorporou algumas inovações em relação ao Fundef. A primeira delas se refere ao coeficiente de remuneração das matrículas, que levará em conta, além da etapa/modalidade da educação básica, a extensão do turno de ensino. Desse modo, escolas com turno integral receberão adicional de 25,0% por aluno matriculado. No âmbito da educação infantil, também serão consideradas as creches conveniadas.

Para o alcance dos objetivos estabelecidos no âmbito do PDE, o MEC elegeu 40 iniciativas prioritárias. Nem todas, contudo, implicam novas ações. Muitas já constavam do orçamento do ministério e algumas se encontravam sob a responsabilidade de outros. Há também aquelas de natureza não-orçamentária, por se tratar de ações de gestão ou mesmo de responsabilidade exclusiva de estados e municípios, enquanto outras apenas reorganizam o foco dos investimentos, a exemplo da prioridade conferida aos municípios que apresentam os piores Idebs para efeito do recebimento de recursos mediante transferências voluntárias do FNDE.

A tabela 1 apresenta de forma resumida a programação orçamentária do MEC, segundo os quatro eixos do PDE e outros grupos de despesas, para os anos de 2007 e 2008. O Projeto de Lei Orçamentária para 2008 estima recursos da ordem de R\$ 31,2 bilhões para o MEC, o que representa um incremento nominal de 12,0% se comparado com o valor autorizado (lei + créditos) para o exercício de 2007. Em valores absolutos, expressa um aporte adicional de mais de R\$ 3,3 bilhões, em grande medida destinados à educação básica (R\$ 2,2 bilhões), cuja metade corresponde à complementação do Fundeb. Conforme anunciado pelo ministro da Educação, a outra parcela adicional de recursos, cerca de

2. MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007. p. 25.

R\$ 1,0 bilhão, deverá ser destinada a apoiar financeiramente os municípios priorizados pelo PDE, aqueles com os piores indicadores educacionais.

Para as ações voltadas à alfabetização e à educação de jovens e adultos, o incremento relativo de 31,3% é ligeiramente superior ao verificado no âmbito da educação básica (30,4%). Contudo, em termos de valores absolutos, é o eixo do PDE contemplado com o menor volume, cerca de R\$ 476,0 milhões.

TABELA 1
Consolidação da programação orçamentária do MEC
(Em R\$ 1,00 corrente)

Eixos do PDE	2007 Lei + créditos	2008 Projeto de lei	Variação nominal (%)
1. Educação básica	7.327.749.092	9.557.472.035	30,4
2. Educação superior	12.480.554.414	12.974.232.879	4,0
3. Educação profissional	1.475.067.323	1.678.026.567	13,8
4. Alfabetização e EJA	362.600.594	476.000.000	31,3
Subtotal (PDE)	21.645.971.423	24.685.731.481	14,0
Previdência de inativos e pensionistas	4.845.742.876	4.892.224.252	1,0
Ações finalísticas em programas transversais	27.733.916	10.985.812	-60,4
Programas não finalísticos do MEC	1.381.592.095	1.657.887.365	20,0
Total geral MEC	27.901.040.310	31.246.828.910	12,0

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A programação orçamentária, em 2008, para a educação profissional revela um incremento nominal de 13,8% sobre o montante autorizado para 2007, o que amplia o total de recursos para cerca de R\$ 1,6 bilhão em valores absolutos.

Dentre os quatro eixos do PDE, a educação superior é a modalidade que mais absorve recursos orçamentários da União, cerca de R\$ 13,0 bilhões previstos para 2008. Sua principal ação é assegurar o funcionamento dos cursos de graduação, contemplada com R\$ 8,7 bilhões. No entanto, o incremento nominal verificado foi de apenas 4,0% em relação ao observado em 2007.

Apesar de a análise se restringir ao orçamento do MEC, cabe lembrar que um expressivo volume de recursos, executado pelo Ministério da Fazenda, destina-se à concessão do Fies. Trata-se de uma das principais ações voltadas à ampliação do acesso à educação superior, reiterada pelo PDE, e que contará, em 2008, com recursos da ordem de R\$ 1,06 bilhão, o equivalente a um montante 12,0% maior que o alocado no ano anterior.

Alguns estudiosos do financiamento da educação têm defendido que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), pois alegam que os 4,0% atualmente gastos no Brasil estão próximos da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – que, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), situa-se em torno de 4,5%. Nessas comparações sobre investimentos educacionais em diferentes países, é preciso contextualizar situações que se apresentam diferenciadas, sob risco de cometer inferências equivocadas. Assim, deve-se considerar que o PIB *per capita* do Brasil ainda é bastante baixo, quando comparado ao dos membros da OCDE, e que a dívida educacional para com a sociedade brasileira é muito grande – o que demandará investimentos que, no caso daqueles países já foram realizadas há muito tempo.

Na opinião de educadores de 25 países, reunidos no Fórum Mundial de Educação, realizado em março de 2006, em Nova Iguaçu-RJ, os governos deveriam investir pelo menos 6,0% do PIB no setor. Esse entendimento é compartilhado pelo ministro da Educação, Fernando Haddad, quando afirma que, se o país deseja alcançar as metas educacionais programadas para 2021, firmadas no compromisso Todos pela Educação, terá de investir anualmente 6,0% do PIB. No entanto, sua expectativa é de que esse patamar de gasto só será atingido em prazo não inferior a dez anos. Nesse sentido, defende como meta intermediária para 2012 a proporção de 5,0% do PIB, de modo a viabilizar o cronograma de implementação do conjunto de ações previstas no PDE.

4 Tema em destaque

Situação educacional dos jovens brasileiros

A prioridade atribuída à universalização do acesso ao ensino fundamental representou um passo importante na longa trajetória rumo à construção de uma educação de qualidade para todos. No entanto, muito resta a ser feito para transformar as escolas brasileiras em efetivos espaços de ensino e aprendizagem estimulantes para os alunos e garantidores de um percurso educacional completo.

Ao analisar a situação educacional dos jovens brasileiros, evidenciam-se diversas falhas decorrentes, em grande medida, do processo educativo: existência de 1,5 milhão de analfabetos; persistência de elevada distorção idade-série, o que compromete o acesso ao ensino médio na idade adequada; baixa frequência ao ensino superior; e restritas oportunidades de acesso à educação profissional. Esses temas são objeto de análise desta seção, que se propõe também a identificar desafios a serem enfrentados para ampliar as oportunidades educacionais desse segmento da população brasileira.

Para tanto, buscou-se compor um quadro-síntese da situação educacional dos jovens brasileiros em 2006, desagregados segundo três grupos etários conforme a tabela 2.

TABELA 2
Situação educacional dos jovens em 2006
(Em %)

	Faixa etária		
	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos
Analfabetos	1,6	2,8	4,7
Freqüentam o ensino fundamental (regular ou supletivo)	33,6	4,8	1,9
Freqüentam o ensino médio (regular, supletivo ou pré-vestibular)	47,7	13,9	3,3
Freqüentam o ensino superior (inclusive mestrado ou doutorado)	0,4	12,7	7,4
Freqüentam a alfabetização de jovens e adultos	0,1	0,2	0,2
Estão fora da escola	16,6	65,7	82,5
– Ensino fundamental incompleto	11,5	19,0	27,0
– Ensino fundamental completo	2,0	6,2	7,3
– Ensino médio incompleto	1,4	6,8	5,8
– Ensino médio completo	1,1	28,9	30,2
– Ensino superior incompleto	0,0	0,9	1,7
– Ensino superior completo (inclusive mestrado ou doutorado)	0,0	1,9	8,6
População jovem (valor absoluto)	10.424.755	24.285.150	15.821.341

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Pode-se constatar que na tabela 2 a incidência do analfabetismo é tanto maior quanto mais elevada é a faixa etária dos jovens brasileiros. Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à distorção idade-série, evidenciada pelo fato de quase 34,0% dos jovens de 15 a 17 anos ainda freqüentarem o ensino fundamental. Também merece atenção o fato de pouco menos de $\frac{1}{3}$ da faixa etária de 18 a 24 anos freqüentar a escola, e de apenas 12,7% cursarem o ensino superior, considerado o nível de ensino adequado a essa faixa etária. Por fim, a freqüência à escola de jovens entre 25 e 29 anos também se limitava a 12,8% do total, ainda que mais da metade (7,4%) freqüentasse o ensino superior. Em suma, com o aumento da idade diminui a freqüência de jovens à educação escolar. Por outro lado, essas desigualdades de acesso revelam conquistas para as novas gerações, na medida em que vem sendo reduzida a incidência de pessoas que se encontram fora da escola e que não concluíram a escolarização obrigatória, quando se compara a faixa etária de 15 a 17 anos com as demais.

4.1 Analfabetismo entre jovens

O grau de analfabetismo da população brasileira, medido pela taxa de pessoas com 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever um bilhete simples, ainda se mantém acima de 10,0% em 2006. É uma taxa bastante elevada, sobretudo quando comparada às de outros países do próprio continente sul-americano, como Uruguai, Argentina e Chile, cujas taxas variam entre 2,0% e 4,0%.

Quando se analisam as taxas de analfabetismo no Brasil segundo os diferentes grupos de idade, verifica-se enorme distância entre jovens e idosos. Se na faixa de 15 a 24 anos a taxa de analfabetismo correspondia a 2,3% em 2006, entre pessoas de 60 anos ou mais a proporção de analfabetos atinge 30,0%, fato revelador de um enorme passivo educacional ainda não saldado.

Em que pese a existência de tais diferenças no grau de analfabetismo, a situação retratada para os jovens merece uma reflexão particular, principalmente porque a esse grupo foi dada a oportunidade de acesso à escola, com um longo período de prevalência de políticas de universalização do ensino fundamental.

A tabela 3 revela que, apesar de o analfabetismo entre jovens de 15 a 24 anos ter se tornado um problema residual nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde as taxas giram em torno de 1,0%, sua erradicação no Nordeste constitui um desafio de maior envergadura, pois nessa região ainda se registram taxas de 5,3% para jovens de 15 a 24 anos e de 11,6% para a faixa etária entre 25 e 29 anos.

TABELA 3
Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 a 29 anos de idade (1996 e 2006)

Brasil e regiões	15 a 24 anos			25 a 29 anos		
	1996	2006	Var. %	1996	2006	Var. %
Brasil	6,5	2,3	(64,6)	8,1	4,8	(40,7)
Norte*	4,1	2,1	(48,8)	7,1	5,5	(22,5)
Nordeste	15,3	5,3	(65,4)	19,4	11,6	(40,2)
Sudeste	2,2	1,0	(54,5)	3,3	1,7	(48,5)
Sul	2,4	0,9	(62,5)	3,8	1,6	(57,9)
Centro-Oeste	3,2	1,0	(68,8)	4,8	2,4	(50,0)

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: * Exclusivo as áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

No período de 1996 a 2006, os dados evidenciam uma acentuada redução do analfabetismo no segmento de jovens. Todavia, a melhora desse indicador educacional não foi acompanhada de redução das disparidades regionais, o que reforça a necessidade de ações voltadas às regiões Norte e Nordeste, em particular.

Cabe ressaltar uma importante causa da persistência do elevado número de analfabetos no país: o baixo desempenho do ensino fundamental. Segundo relatório do Observatório da Equidade,³ esse fato se evidencia pela grande proporção de analfabetos que declaram ter frequentado a escola sem, no entanto, ter aprendido a ler e escrever sequer um bilhete simples. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 38,7% das pessoas analfabetas, com 15 anos de idade ou mais, já haviam frequentado escola. Essa proporção se elevou para 40,9% em 2006, o que corresponde a 5,9 milhões de pessoas. Por sua vez, o ingresso anual de jovens com 15 anos de idade no contingente de analfabetos é outra decorrência do fracasso do ensino fundamental. Em 2006, a taxa de analfabetismo entre os jovens dessa idade era de 1,5%, totalizando o ingresso de 51.499 novos analfabetos.

Portanto, melhorar a qualidade do ensino fundamental, particularmente no que se refere à efetividade dos processos de alfabetização nas séries iniciais, é crucial para reduzir a incidência de analfabetismo entre os jovens.

Várias outras causas são também responsáveis pelo número elevado de analfabetos no país, entre as quais se destacam as limitadas oportunidades de acesso a cursos de alfabetização, as deficiências de qualidade e os problemas que dificultam tanto a permanência nos cursos quanto a continuidade de estudos por parte de jovens e adultos.

Os resultados insatisfatórios quanto à redução do analfabetismo sinalizaram a necessidade de alterar substancialmente o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. Lançado em 2003, esse programa vem sendo objeto de contínuas avaliações para seu aperfeiçoamento, sobretudo no que diz respeito à qualificação do processo de alfabetização e mobilização de seu público-alvo. O redesenho do programa integra o PDE, uma vez que alfabetização e educação continuada de jovens e adultos constituem um de seus quatro eixos.

Tomando-se como base o conjunto de avaliações realizadas, definiram-se novas prioridades para o programa: *i*) 1,1 mil municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35,0% (cerca de 90,0% concentrados no Nordeste); *ii*) jovens analfabetos da faixa etária de 15 a 29 anos; e *iii*) municípios com elevado contingente de analfabetos.

Para assegurar apoio técnico e financeiro aos municípios com os mais baixos indicadores educacionais, foram contratados pelo MEC, em 2007, consultores com a missão de auxiliá-los no processo de elaboração dos planos plurianuais de alfabetização. Essa iniciativa resultou da constatação de que esses municípios, em sua maioria, careciam de capacidade técnica para a elaboração de planos e projetos e, apesar de serem os que mais necessitavam, eram também os menos beneficiados pelos repasses financeiros do MEC.

Outra mudança é a responsabilização dos municípios pela implementação das ações de alfabetização, na medida em que passam a contar com 80,0% dos recursos do programa. Sua adesão envolve compromissos como: definir metas, diretrizes e elaborar

3. CDES – Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório da Equidade. *Relatório de Observação*, nº 2, Brasília, 2007.

planos plurianuais de alfabetização, que serão revistos anualmente; garantir que pelo menos 75,0% dos professores da rede pública assumam o processo de alfabetização; mobilizar os analfabetos para os cursos; selecionar e capacitar os professores.

O MEC arcará com o pagamento de bolsas aos professores alfabetizadores e destinará recursos para material didático, merenda e transporte escolar dos educandos, assim como para aquisição de óculos. Algumas dessas iniciativas constituem formas de apoio ao alfabetizando. Elas têm o propósito de incentivar e ampliar o acesso dos alunos aos cursos de alfabetização, além de procurar oferecer condições para a sua permanência ao longo de toda essa etapa do processo educacional.

O redesenho do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos revela uma forte preocupação em ampliar a qualidade e a responsabilização dos municípios pela implementação dos processos de alfabetização. Contudo, muito ainda precisa ser feito a fim de se construir uma estratégia efetiva de articulação da alfabetização com os demais cursos da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), medida necessária para a manutenção do aprendizado adquirido pelos recém-alfabetizados.

Por sua vez, a prioridade atribuída à alfabetização dos jovens de 15 a 29 anos não aparece de forma explícita nas ações do programa redesenhado. É uma lacuna a ser preenchida mediante a definição da forma de implementação do programa, de modo a ampliar a participação dos jovens nesses cursos de alfabetização.

4.2 Educação de jovens e adultos: uma opção educacional com oferta ainda insuficiente

Um grande entrave à redução do analfabetismo está associado à desarticulação dos cursos de alfabetização com os de EJA, pois é reconhecido que o retorno ao analfabetismo é comum quando o aluno recém-alfabetizado não utiliza as habilidades de ler e escrever adquiridas. Dados do Programa Brasil Alfabetizado revelaram que apenas 6,2% dos alfabetizados, em 2006, se matricularam em cursos de EJA. Isso evidencia a desarticulação num contexto em que existe a oferta de EJA, mas não revela o outro lado preocupante da situação: a carência de oferta em muitos municípios brasileiros.

Um forte indicativo da oferta insuficiente de EJA pode ser encontrado nos dados do Censo Escolar de 2006, que revelou mais de 1 milhão de jovens de 18 a 29 anos matriculados no ensino fundamental regular, sendo 60,0% residentes na região Nordeste.

Para os jovens com grande defasagem escolar, a exemplo dos acima citados, e que enfrentam dificuldades em perseguir um itinerário regular para os estudos na educação básica, a modalidade EJA é a alternativa mais adequada.

No período de 2001 a 2006, o MEC implementou ação de apoio a municípios para ampliação da oferta de EJA de ensino fundamental, beneficiando, em 2006, mais de 3 milhões de alunos e destinando um total de R\$ 412,0 milhões naquele ano. Apesar de reconhecida como uma iniciativa importante, essa ação de apoio foi interrompida em 2007 e substituída pelo financiamento de EJA no Fundeb.

A inclusão de EJA no Fundeb atendeu à reivindicação antiga por sua inserção no Fundef e, portanto, representa uma conquista: o seu reconhecimento como integrante da educação básica. Contudo, existe a preocupação de que a implementação do Fundeb, nos primeiros anos, implique uma redução parcial de recursos para EJA, desmobilizando os esforços de ampliação e sustentação da oferta em alguns municípios.

Além de subsidiar a ampliação da oferta de EJA, o MEC aloca recursos para melhorar a qualidade dos cursos, mediante o desenvolvimento de material didático e pedagógico. Assim, apoiou a elaboração da Coleção Cadernos de EJA para o ensino fundamental de jovens e adultos, da alfabetização até a 8ª série – uma contribuição para o trabalho pedagógico dos professores. A coleção segue as orientações curriculares do Conselho Nacional de Educação (CNE), organizando os componentes e conteúdos em torno de eixos temáticos, e tem o trabalho como eixo geral integrador desses temas. Outra novidade foi a criação, em abril de 2007, do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), que objetiva distribuir livros didáticos adequados aos estudantes de EJA.

O ensino fundamental destaca-se na oferta de EJA por apresentar o contingente considerável de 3,5 milhões de matrículas em 2006. O crescimento médio de 3,5% em relação a 2005 foi em grande parte devido à região Sul, que registrou aumento de 32,2%, conforme mostra a tabela 4.

TABELA 4

Matrículas na educação de jovens e adultos no ensino fundamental (2005 e 2006)

Brasil e regiões	Total*		Variação percentual (2006/2005)	Distribuição das matrículas 2006, por faixa etária (em %)				
	2005	2006		De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 30 anos
Brasil	3.395.550	3.516.225	3,55	1,38	16,74	26,27	13,94	41,67
Norte	513.602	498.982	-2,85	1,61	19,26	30,27	14,64	34,22
Nordeste	1.665.796	1.694.941	1,75	1,62	15,90	26,93	13,75	41,80
Sudeste	841.532	836.441	-0,60	1,18	16,22	22,71	14,85	46,08
Sul	209.663	277.166	32,20	0,69	18,72	24,20	13,57	42,81
Centro-Oeste	164.957	208.695	4,64	0,56	16,99	28,27	14,89	39,28

Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar de 2005 e 2006.

Obs.:* Foram consideradas apenas as matrículas EJA cursos presenciais. O total de matrículas em 2006, considerando-se os cursos EJA semipresenciais, foi de 3.865.629.

Apesar de os jovens de 15 a 29 anos responderem por 57,0% das matrículas na modalidade EJA de ensino fundamental, os adultos de 30 anos ou mais ainda representam proporção significativa do alunado nesse nível de formação. Portanto, trata-se de uma modalidade de ensino essencial para garantir a conclusão da escolaridade mínima obrigatória àqueles que não puderam fazê-lo na idade adequada.

A educação de jovens e adultos no ensino médio, por sua vez, registrou crescimento de quase 10,0% entre 2005 e 2006, como pode ser observado na tabela 5. Considerando-se que, no mesmo período, houve redução das matrículas no ensino médio regular e, ao mesmo tempo, aumento da taxa de frequência líquida entre jovens de 15 a 17 anos, é plausível inferir que parte dos estudantes que se encontravam defasados transferiu-se da modalidade regular para a EJA.

No que se refere à distribuição das matrículas, segundo as faixas etárias, verifica-se que cerca de 45,0% delas concentram-se nos jovens de 18 a 24 anos. Também não são observadas discrepâncias significativas entre as regiões em relação a essa faixa etária. Embora a participação dos adultos de 30 anos ou mais seja menor no ensino médio que no fundamental, eles ainda respondem por $\frac{1}{3}$ das matrículas no primeiro caso.

TABELA 5

Matrículas na educação de jovens e adultos no ensino médio (2005 e 2006)

Brasil e regiões	Total*		Variação percentual (2006/2005)	Distribuição das matrículas 2006, por faixa etária (em %)			
	2005	2006		De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 30 anos
Brasil	1.223.859	1.345.165	9,91	3,97	44,78	17,66	33,59
Norte	100.311	109.500	9,16	2,88	45,46	19,97	31,70
Nordeste	292.783	297.603	1,65	3,04	46,38	18,62	31,97
Sudeste	555.530	587.305	5,72	6,07	44,45	16,09	33,39
Sul	137.025	204.026	48,90	1,62	41,66	18,20	38,53
Centro-Oeste	138.210	146.731	6,17	1,55	46,66	19,55	32,24

Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar de 2005 e 2006.

Obs.: * Foram consideradas apenas as matrículas EJA cursos presenciais. O total de matrículas em 2006, considerando-se os cursos EJA semipresenciais, foi de 1.750.662.

4.3 Baixa proporção de jovens em idade adequada no ensino médio

Um dos aspectos que evidenciam a melhora substancial da situação educacional dos jovens brasileiros é o aumento das taxas de frequência escolar. Cerca de 82,0% dos jovens de 15 a 17 anos freqüentavam, em 2006, algum nível ou modalidade de ensino, mas apenas 47,3% deles cursavam o ensino médio regular, considerado o nível de ensino adequado a essa faixa etária. Embora essa situação ainda seja insatisfatória, o índice apurado em 2006 corresponde a quase o dobro do registrado uma década antes, conforme pode ser constatado na tabela 6.

TABELA 6

Ensino médio: taxas de frequência líquida da população de 15 a 17 anos (1996 e 2006)

Brasil e regiões	1996	2006	Var. %
Brasil	24,1	47,3	96,3
Norte*	15,9	35,0	120,1
Nordeste	12,8	33,3	160,2
Sudeste	31,6	58,0	83,5
Sul	32,5	55,3	70,2
Centro-Oeste	23,5	48,4	106,0

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: * Sem as áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

Além de ainda serem baixas, as taxas de frequência líquida na faixa de 15 a 17 anos também encobrem desigualdades de diversas ordens. Sob a ótica regional, identifica-se clara polarização entre as regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste. Por exemplo, em 2006, a taxa de frequência líquida no Sudeste situava-se em torno de 58,0%, enquanto no Nordeste era de apenas 33,3%. Apesar de ainda ser muito expressiva a diferença entre essas regiões, a situação atual configura um avanço em relação a 1996, quando o Nordeste apresentava taxa de apenas 12,8%, contra 31,6% na região Sudeste. Em termos relativos, houve redução da disparidade entre as regiões com o menor e o maior índice.⁴

Diferenciais semelhantes são observados a partir da variável raça/cor, na medida em que, em 2006, a taxa de frequência entre os brancos equivalia a 58,6%, contra cerca de 37,6% entre os negros (pretos e pardos). Aqui também se observa redução da desigualdade entre esses dois grupos étnicos, tendo em vista que, em 1996, a taxa de frequência entre negros correspondia a pouco mais de $\frac{1}{3}$ da taxa referente à população branca.

4. Em 1996, a taxa de frequência líquida no Nordeste correspondia a 39,4% da taxa na região Sul. Na comparação entre as taxas das regiões Nordeste e Sudeste, que passou a ocupar a liderança nesse indicador, a proporção atingiu 57,2% em 2006.

Quando se comparam as taxas de frequência desses dois grupos étnicos nas regiões Nordeste e Sudeste, verificam-se situações distintas daquela configurada a partir dos índices médios nacionais. Entre brancos residentes no Sudeste e negros no Nordeste – que, em 2006, registravam taxas de 65,8% e 30,1%, respectivamente – observa-se ampliação da disparidade inter-racial. No entanto, a comparação entre as taxas de frequência de negros no Sudeste (47,9%) e de brancos no Nordeste (41,6%) mostra a melhor situação dos primeiros. Diante do exposto, conclui-se que uma variável, separadamente, não é suficiente para explicar as desigualdades evidenciadas pelos indicadores educacionais.

Também é histórica a desigualdade de acesso à educação escolar entre jovens das áreas urbana e rural. Se no ensino fundamental essas diferenças vêm sendo substancialmente reduzidas, no nível médio ainda são bastante acentuadas. Em 2006, a proporção de jovens de 15 a 17 anos que freqüentavam o ensino médio era de 50,3% nas áreas urbanas, contra apenas 26,0% no meio rural. Ainda mais acentuadas são as diferenças encontradas nas regiões Norte e Nordeste, especialmente na primeira, onde os freqüentadores do ensino médio incluem 41,6% dos jovens urbanos, contra apenas 17,7% entre os que habitam a área rural. Ou seja, na região Norte há uma desvantagem de 57,5% para os jovens rurais, enquanto, em âmbito nacional, essa desvantagem é de 48,4%.

No que se refere à variável gênero, as mulheres têm se sobressaído em relação aos homens, sobretudo na freqüência à educação escolar. Em 2006, a taxa de freqüência líquida no ensino médio atingia 52,4% entre as mulheres, o equivalente a cerca de 10 pontos percentuais acima da taxa média entre os homens. Se no passado o sexo feminino evidenciava defasagens educacionais em relação ao masculino, atualmente se verifica o contrário. Aumentar a escolaridade dos homens demandará ações de política que extrapolam a esfera educacional, na medida em que envolve temas como violência, mercado de trabalho e renda.

A conciliação dos estudos com alguma atividade profissional tem sido a realidade de cerca de $\frac{1}{4}$ dos estudantes de 15 a 17 anos. Dos jovens dessa faixa etária que não estudavam, menos da metade (8,2% do total) trabalhava, enquanto os demais (9,8% do total) não estavam envolvidos com qualquer dessas atividades. Quando se analisam os dados de freqüência à escola segundo a variável cor/raça, verifica-se que, em média, a proporção de jovens brancos que apenas estudavam correspondia a 62,8%, enquanto em situação mais desvantajosa encontravam-se os pardos, com 56,8% – incidência 10,0% menor que a dos brancos. No entanto, quando se comparam jovens de 15 a 17 anos que auferem renda familiar *per capita* de 2 salários mínimos (SMs) ou mais, constata-se que não há diferenças significativas entre brancos e pardos.

A redução das desigualdades de acesso ao ensino médio e, conseqüentemente, sua progressiva obrigatoriedade, prevista na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), constituem objetivos do PDE. No entanto, o sucesso das ações que integram o plano com impacto sobre esse nível de ensino dependerá em grande medida de um maior aporte de recursos, a ser disponibilizado pelo Fundeb. Em face da diversidade de níveis/modalidades de ensino cobertos por esse fundo, o MEC instituiu uma comissão de especialistas com a atribuição de definir fatores diferenciados para a transferência de recursos referentes à complementação da União. Tendo como base o ensino fundamental urbano, ao qual foi atribuído fator 1,0, a referida comissão atribuiu ao ensino médio fatores entre 1,2 (ensino médio urbano) e 1,3 (ensino médio em tempo integral e ensino médio integrado

à educação profissional). Portanto, o valor a ser repassado por estudante matriculado nesse nível de ensino será de 20,0% a 30,0% maior que o do ensino fundamental.

Uma das ações do MEC voltadas ao ensino médio com caráter inovador corresponde à distribuição do livro didático aos estudantes das escolas públicas. Tal iniciativa se insere no esforço de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, que tem sido comprometida pelas precárias condições de acesso e permanência dos estudantes, tais como: a elevada proporção de matrículas no período noturno, que corresponde a cerca de 43,0% do total; a indisponibilidade de tempo para estudos extraclasse; e a própria carência de material pedagógico.

A distribuição do livro didático a esse segmento estudantil foi instituída pelo Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio, implantado em 2004, em caráter experimental, em cerca de 5,4 mil escolas das regiões Norte e Nordeste. No exercício de 2007, foram distribuídos 9,2 milhões de exemplares de livros didáticos e outros materiais de apoio, como atlas, CDs, livros em braile, mapas e periódicos. Por intermédio do PDE, está prevista a complementação da distribuição de livros didáticos mediante a incorporação das disciplinas de história e química em 2008, física e geografia em 2009. Os estudantes de mais de 17 mil escolas de ensino médio também serão beneficiados, em 2008, pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio, pelo qual cada uma dessas escolas receberá um acervo de 80 títulos.

Foi anunciado pelo ministro da Educação, em dezembro de 2007, que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) será estendido ao ensino médio. Com essa iniciativa, elevar-se-á em mais de 8,0 milhões o contingente de alunos da educação básica beneficiários da merenda escolar. Em fevereiro de 2008 foi encaminhado pelo Executivo Projeto de Lei ao Congresso Nacional que, entre outros temas, estabelece diretrizes para a alimentação escolar em toda a rede de escolas públicas da educação básica. O projeto também determina a inclusão da educação alimentar e nutricional como conteúdo curricular de ensino, com vistas a favorecer a adoção de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. Conforme evidencia a exposição de motivos do referido projeto, a inclusão do alunado do ensino médio demandará aporte adicional de recursos da ordem de R\$ 360,0 milhões anuais.

Em relação à formação de professores, são identificadas diversas ações com vistas a suprir uma das principais carências da educação básica em geral e do ensino médio em particular, que se refere aos professores de ciências e matemática. Desse modo, está prevista a ampliação, em cerca de 60 mil vagas, apenas em 2007, da oferta na modalidade de educação a distância, por intermédio do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB). Além disso, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia também assumirão a tarefa de formar professores para a educação básica, o que pode ser facilitado pela alta capilaridade que terão tais instituições. Por sua vez, o estímulo à carreira do magistério na educação básica será oferecido por intermédio do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), mediante a concessão de 20 mil bolsas de estudo a estudantes de cursos de licenciatura nas disciplinas que apresentam maior carência de professores.

4.4 Acesso restrito e desigual à educação superior

Em relação aos jovens de 18 a 24 anos, verificam-se avanços sobretudo no acesso à educação superior, cuja taxa de frequência mais que dobrou no período 1996-2006, conforme mostra a tabela 7.

TABELA 7

Educação superior: taxas de frequência líquida da população de 18 a 24 anos (1996 e 2006)

Brasil e regiões	1996	2006	Var. %
Brasil	5,8	12,6	117,2
Norte*	3,4	7,7	126,5
Nordeste	3,1	7,0	125,8
Sudeste	7,1	15,6	119,7
Sul	7,9	17,4	120,3
Centro-Oeste	6,3	15,0	138,1

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: * Sem áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

Apesar de a taxa de frequência líquida na educação superior ter sido ampliada em mais de 117,0% no período de uma década, o patamar atingido ainda se encontra muito aquém do desejado, tanto em relação à meta estipulada pelo PNE, de 30,0%, a ser atingida em 2011, quanto na comparação com os demais países latino-americanos. De acordo com estudo do Instituto de Estudos Superiores da América Latina e Caribe (Iesalc),⁵ vinculado à Unesco, o Brasil apresentava, em 2003, uma das menores taxas brutas de matrícula na educação superior da América Latina,⁶ assim como uma das menores proporções de estudantes de ensino superior por dez mil habitantes, conforme pode ser observado na tabela 8.

TABELA 8

Educação superior: taxa de frequência bruta na população de 20 a 24 anos e proporção de estudantes por 10 mil habitantes (2003)

Brasil e países latino-americanos selecionados	Taxa de frequência bruta	Estudantes por 10 mil habitantes
Argentina	60,0	531
Bolívia	38,6	347
Brasil	22,7	213
Chile	46,2	356
Colômbia	25,6	232
México	23,9	225
Venezuela	42,0	389
América Latina e Caribe	28,5	259

Fonte: Iesalc/Unesco.

A análise dos indicadores apresentados na tabela 8 evidencia que o Brasil se encontrava em desvantagem em relação aos países selecionados e à América Latina como um todo. Mas, na comparação com o México, que ostenta dimensões físicas e populacionais mais próximas às do Brasil, verifica-se maior similaridade entre os índices registrados.

Um ponto a favor do Brasil diz respeito ao ritmo de expansão das matrículas nesse nível de ensino. De acordo com projeções apresentadas no âmbito do estudo do Iesalc, em 2008 o país terá superado a Colômbia e o México no que se refere à taxa de frequência bruta, assim como terá se aproximado da média latino-americana.

Contudo, são marcantes as desigualdades na frequência à educação superior entre jovens de 18 a 24 anos. Quando se considera a variável renda, verifica-se que a taxa de frequência oscila de 4,7%, para os que têm rendimentos mensais *per capita* de $\frac{1}{2}$ a 1 SM, até 59,8%, para os jovens que se encontram na faixa de 5 SMs ou mais. Outro

5. IESALC/UNESCO. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005 – la metamorfosis de la educación superior*. Caracas: Editorial Metrópolis, 2006.

6. Corresponde, neste caso, ao total de matrículas na educação superior dividido pela população nessa faixa etária.

grande diferencial é identificado a partir da localização do domicílio. Nesse caso, 16,3% dos jovens residentes em áreas metropolitanas freqüentam a educação superior, enquanto o índice é de apenas 2,3% entre moradores de áreas rurais. Por sua vez, as desigualdades observadas a partir da condição de raça/cor mantêm-se bastante acentuadas, em que pesem os avanços ocorridos ao longo dos últimos 15 anos, na medida em que pretos e pardos apresentam taxas de apenas $\frac{1}{3}$ daquela registrada entre brancos.

Em virtude da baixa freqüência à educação superior e das desiguais oportunidades de acesso a esse nível de ensino, o governo federal adotou um conjunto de ações e medidas de política com vistas a, se não reverter, atenuar esse quadro. As ações de maior vulto do MEC visam à ampliação das oportunidades de acesso. Sob tal enfoque, cabe salientar as iniciativas em curso que se propõem a aumentar substancialmente a oferta de vagas, por meio da expansão da rede de Ifes. Além do aumento da oferta de vagas em cursos presenciais, tem sido expressivo o crescimento das matrículas na modalidade de educação a distância. Tais iniciativas se inserem no compromisso do MEC de dobrar o número de matrículas no âmbito das Ifes no prazo de dez anos.

No intuito de atingir essa meta, o MEC instituiu o Reuni, pelo qual serão alocados, nos próximos cinco anos, recursos financeiros adicionais da ordem de R\$ 7,2 bilhões. Em contrapartida, as universidades federais deverão aumentar para 90,0% a taxa de conclusão dos cursos de graduação presenciais, bem como elevar a 18 o número médio de alunos por docente, que atualmente se situa em torno de 10. Para que a instituição possa beneficiar-se desse adicional orçamentário, deverá apresentar proposta que contemple ações voltadas à consecução das metas previstas no decreto que instituiu o Reuni.

O aumento da taxa de freqüência líquida na faixa etária de 18 a 24 anos, no período 1996-2002, foi favorecido pela política de educação superior, encampada pelo MEC, de incentivo à expansão do setor privado. Essa orientação teve início com a substituição do então Conselho Federal de Educação (CFE) pelo CNE, sem o poder deliberativo do seu antecessor.

Como mecanismo auxiliar de financiamento para viabilizar esse modelo de expansão, foi instituído, em 1999, o Fies, em substituição ao falimentar Programa de Crédito Educativo. O Fies foi submetido a diversas modificações em seu desenho e, mais recentemente, passou a priorizar a concessão de financiamentos a estudantes matriculados em instituições que tenham aderido ao ProUni. Desde a sua criação, foram concedidos cerca de 457 mil financiamentos a estudantes de graduação.

Favorecidas por essas iniciativas, as matrículas nas instituições privadas tiveram crescimento de 132,0% no período 1997-2003, com taxas anuais nunca inferiores a 11,0%. Por sua vez, o ritmo de crescimento da oferta de vagas pelo setor privado foi ainda mais intenso, tendo atingido 241,0% no mesmo período. Essa defasagem entre oferta e demanda gerou elevado percentual de vagas ociosas, algo como 50,0% do total oficialmente declarado pelas instituições de ensino.

Em virtude dessa subutilização da capacidade instalada e da baixa taxa de freqüência a esse nível de ensino entre jovens de 18 a 24 anos, foi instituído pelo governo federal, em 2004, o ProUni, por meio do qual são concedidas bolsas de estudos em instituições privadas para estudantes que tenham renda familiar *per capita* de até 3 SMs.

A despeito de ter sido alvo de diversas críticas quanto à sua pertinência e legitimidade, oriundas sobretudo do meio acadêmico, o ProUni viabilizou o acesso ao ensino superior de cerca de 415 mil estudantes entre 2005 e 2006, sendo que 65,0% desses beneficiários receberam bolsas integrais. De acordo com o MEC, a contrapartida da União, na forma de renúncia fiscal, em 2005, foi da ordem de R\$ 107 milhões e, em 2007, deverá atingir R\$ 126,0 milhões. Sob a ótica financeira, o programa apresenta um custo por aluno bastante baixo quando comparado ao que é despendido nas instituições públicas em geral e até mesmo em relação ao que se paga mensalmente, nas instituições de ensino privadas.

4.5 Educação profissional técnica: uma oferta muito aquém da demanda

A oferta de cursos de educação profissional técnica é muitas vezes mencionada por seu reconhecido padrão de qualidade. No entanto, a relação entre as matrículas e uma estimativa da demanda potencial,⁷ constituída pelos jovens que freqüentam o ensino médio regular e EJA, revela uma situação de baixo atendimento. Segundo estimativas do Inep/MEC, em 2005 apenas 10,9% dessa demanda potencial foi atendida, verificando-se uma pequena melhoria em 2006, quando o atendimento chegou a 11,4%. Porém, é importante mencionar que a oferta de educação profissional técnica não só é reduzida, mas também bastante concentrada e desigual.

A concentração territorial da oferta pode ser aferida por sua distribuição pelas unidades federadas: apenas 17,2% dos municípios brasileiros contavam com cursos de educação técnica em 2005, sendo que, no Nordeste, a oferta ocorreu em apenas 8,0% dos municípios, em contraposição a 26,5% no Sudeste. A proporção de matrículas na educação técnica igualmente revela uma concentração de aproximadamente $\frac{1}{3}$ em municípios das capitais, com uma centralização maior na região Norte (65,6%).

De acordo com informações do Censo Escolar, entre 2005 e 2006, o total de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio ampliou-se de cerca de 707 mil para quase 745 mil estudantes, o que corresponde a um aumento de 5,3%, como mostra a tabela 9.

TABELA 9
Matrículas na educação profissional técnica de nível médio (2005 e 2006)

Brasil e regiões	Total		Variação percentual (2006/2005)	Distribuição das matrículas em 2006, por faixa etária (em %)				
	2005	2006		De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 30 anos
Brasil	707.263	744.690	5,29	0,96	13,44	48,45	17,30	19,86
Norte	19.972	29.362	47,02	1,30	5,20	42,96	21,97	28,57
Nordeste	69.109	94.480	36,71	1,66	5,94	46,20	22,08	24,12
Sudeste	437.242	431.480	-1,32	0,68	17,16	48,02	15,99	18,15
Sul	153.289	160.434	4,66	0,89	10,64	52,44	16,70	19,34
Centro-Oeste	27.651	28.934	4,64	2,96	6,25	45,57	19,77	25,46

Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar de 2005 e 2006.

Os dados também evidenciam que quase metade das matrículas concentra-se na faixa etária de 18 a 24 anos e que a categoria denominada *jovens* responde por cerca de 80,0% desse total. Essa elevada participação na educação profissional técnica é um indício importante de oportunidades abertas para esse grupo de jovens. Se por um lado a formação obtida os qualifica para a inserção no mercado de trabalho, por outro, os cursos

7. Estimativa da demanda potencial elaborada pelo Inep/MEC para o Observatório da Equidade.

técnicos, particularmente os da rede pública, também os habilitam para a continuidade de estudos no ensino superior.

Apesar de corresponderem a um universo populacional mais amplo, os adultos com mais de 30 anos respondem por apenas 20,0% das matrículas na educação técnica. Proporções maiores são observadas justamente nas regiões mais pobres, possivelmente pelo fato de nessas regiões serem mais elevadas as taxas de distorção idade-série, assim como menores as taxas de conclusão do ensino médio.

Tendência oposta é observada nas regiões Sul e Sudeste, onde são maiores as proporções de jovens de 15 a 24 anos matriculados nos cursos técnicos. Entre 63,0% e 65,0% das matrículas concentram-se nessa faixa etária, ao passo que nas demais regiões a proporção gira entre 48,0% e 52,0%.

O PDE, recém-lançado, compreende um conjunto de medidas que visa modificar o quadro atual da oferta de educação profissional pública, cuja participação, em 2006, representou menos da metade das vagas ofertadas em cursos técnicos.

A insuficiência da oferta deverá ser enfrentada com o Plano de Expansão da Educação Profissional e Tecnológica, cuja fase I foi iniciada em 2006 e deverá resultar na duplicação, até 2010, da capacidade de atendimento das redes públicas. Estão programados: a criação de 210 novas unidades na rede federal; a incorporação de escolas agrícolas vinculadas ao Ministério da Agricultura/Ceplac; e o fortalecimento das redes estaduais e municipais de educação profissional.

As novas escolas da rede federal deverão ser criadas em um novo modelo de gestão e integrar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Os cursos deverão estar sintonizados com as demandas locais e regionais, bem como atender aos APLs. Sua localização deverá combater a atual concentração territorial da oferta, buscando a interiorização e a formação de pólos de educação profissional.

As demais instituições que já integram a rede federal serão incentivadas a se reorganizarem no modelo de gestão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a promoverem a oferta verticalizada, que compreende desde a formação inicial e continuada de trabalhadores até a pós-graduação profissionalizante.

Será também ampliada a oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada de trabalhadores, de forma integrada e concomitante aos cursos de elevação de escolaridade na modalidade EJA. Em 2007, com investimentos de R\$ 22,0 milhões no Proeja, 72 escolas da rede federal de educação profissional ofertam cursos para 7.200 alunos. Estima-se que, em 2008, as instituições federais de educação tecnológica gerem aproximadamente 12 mil vagas. Prevê-se ainda a abertura de cerca de 12 mil vagas nos sistemas municipais de ensino e 13 mil nos sistemas estaduais. Para tanto, serão destinados recursos da ordem de R\$ 48,4 milhões.

Vale mencionar que mudanças na legislação, por meio do Decreto nº 5.154 de 2004, resgataram as possibilidades de oferta de educação profissional técnica integrada ao ensino médio. Com isso, em 2006, foram registradas 59 mil matrículas em cursos de ensino médio integrado ao técnico, viabilizadas pela adesão de 310 escolas em 14 estados, com o apoio das escolas técnicas da rede pública e de algumas entidades de aprendizagem (Sesi, Senai, Senac e Sesc) do Sistema S.

5 Considerações finais

A situação educacional dos jovens brasileiros decorre, em grande medida, do acesso restrito à educação infantil e da baixa efetividade no ensino fundamental, evidenciada pela elevada distorção idade-série e pelos incipientes índices desse nível de ensino. Desse modo, parcela considerável das crianças ingressa na juventude com elevada defasagem educacional, tanto do ponto de vista quantitativo (anos de estudo), quanto em termos qualitativos (capacidades e habilidades desenvolvidas). Essas defasagens são agravadas pelas precárias condições socioeconômicas, que concorrem para manter baixo o rendimento dos estudantes e, não raro, ampliar as taxas de abandono escolar.

Nesse sentido, a melhoria substancial da situação educacional dos jovens brasileiros pressupõe a universalização do acesso e da conclusão do ensino fundamental, observados padrões mínimos de qualidade. A instituição do Fundeb e do Ideb, assim como a concretização de um pacto nacional em prol da educação básica, a exemplo do Compromisso Todos pela Educação, constituem iniciativas que poderão favorecer o alcance dessas metas.

A análise das ações voltadas à população jovem que integram a política educacional encampada pelo MEC nos últimos anos permite identificar que esse segmento populacional vem assumindo a condição de prioridade no atual governo. Com a implementação do Fundeb, será ampliado o aporte de recursos financeiros a toda a educação básica, o que permitirá aos entes federados aumentar a oferta de vagas e melhorar as condições de ensino-aprendizagem nas escolas de ensino médio.

A ampliação de oportunidades de acesso à educação superior também aparece como outro inequívoco objetivo estabelecido pelo governo federal. Nesse sentido, observa-se a convergência de distintas iniciativas, entre as quais se inserem as ações afirmativas, destinadas a corrigir, ao menos parcialmente, as desvantagens quanto às condições de ingresso e permanência a que estão submetidos determinados grupos sociais. A criação do ProUni, a ampliação do Fies e a expansão das Ifes podem ser vistas como iniciativas consentâneas com esse objetivo.

Para os que não seguem a trajetória acadêmica, há a alternativa da formação técnico-profissional de nível médio. Aqui também se observa grande esforço por parte do MEC no que se refere à ampliação da oferta de vagas, mediante a capilarização da rede de instituições federais de educação profissional.

Trata-se, portanto, de um amplo e ambicioso conjunto de ações, que demandará não apenas a ampliação substancial dos dispêndios, como também o desenvolvimento de processos de coordenação e gestão eficientes, que envolvam o monitoramento, a avaliação e o redesenho contínuo das ações propostas.