EDUCAÇÃO

1 Conjuntura

De acordo com a nova equipe dirigente do Ministério da Educação (MEC), que assumiu em janeiro de 2004, a reorganização da estrutura institucional sofrida por esse Ministério teve por objetivos ampliar a articulação das ações desenvolvidas e melhor adequar a organização aos preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Nesse sentido, foram criadas três novas secretarias: Secretaria de Educação Básica, responsável pelos níveis de ensino Infantil, Fundamental e Médio; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Esta, além de articular as ações de alfabetização com a educação de jovens e adultos, também coordenará outras iniciativas que tratam da diversidade na educação. As demais secretarias e órgãos que integram o MEC foram mantidos no formato vigente, destacando-se apenas a ampliação das atribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Uma nova lógica também orientou a revisão do Plano Plurianual da Educação, que implicou ampla reorganização das ações em novos programas que passam a ser estruturados por níveis e modalidades de ensino, reinstituindo sua vinculação com a estrutura organizacional do Ministério, em substituição à concepção original orientada pela transversalidade. A proposta de organizar os programas seguindo a lógica transversal intraníveis e as modalidades de ensino, cuja intenção básica era a de romper com o isolamento das diferentes áreas de atuação e promover uma maior articulação entre estas, na prática revelou-se pouco efetiva.

Foram, então, redesenhados os programas para Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, pós-graduação, educação de jovens e adultos, educação especial e educação profissional. Deve ser destacado que, durante o processo de revisão, dois programas concebidos sob a lógica transversal foram em parte preservados, quais sejam: Brasil Escolarizado e Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação, que reúnem um conjunto de ações voltadas para a Educação Básica. Com o intuito de articular ações de combate às desigualdades étnico-raciais, de gênero, geracionais, regionais e culturais no espaço escolar, foi criado o Programa Educação para a Diversidade e Cidadania.

Apesar das mudanças introduzidas no processo de revisão do PPA, o direcionamento estratégico da política educacional, que tem como eixos a democratização do acesso aos bens educacionais, a melhoria da educação básica, a sustentabilidade das fontes de financiamento e a transformação do modelo educacional, permanece como norteador das ações do Ministério. Nesse sentido, constituem prioridades da atual gestão ministerial: Alfabetização de Jovens e Adultos; instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); Reforma da Educação Profissional; e Reforma da Educação Superior.

2 Acompanhamento de políticas e programas

2.1 Alfabetização de jovens e adultos

Desde o seu lançamento, no início de 2003, o Programa Brasil Alfabetizado inscreve-se como prioridade na política educacional do governo federal. Tendo em vista sua abrangência, pode ser considerado um marco para a retomada das políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos no âmbito do Ministério da Educação. O Programa acolheu, de início, as iniciativas já em andamento e uma diversidade de metodologias de alfabetização. Em 2004, algumas mudanças foram introduzidas em sua implementação visando aperfeiçoá-lo, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento de critérios para os beneficiários dos repasses e à definição de alguns parâmetros norteadores do processo de alfabetização. Se por um lado essas alterações visam melhorar o Programa, por outro, comprometeram a sua execução ao longo dos primeiros seis meses de 2004, adiando sua efetiva implementação para o segundo semestre.

É importante destacar que a preocupação em se propiciar a continuidade na escolaridade dos recém-alfabetizados levou ao estabelecimento uma articulação entre as ações de alfabetização e as de Ensino Fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos. Na recente revisão do PPA, para vigorar em 2005, um novo Programa é criado integrando essas ações: o Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos – o que vai ao encontro de recomendações de estudos que mostram que os alunos que passaram por cursos de alfabetização em massa, que não são imediatamente encaminhados ao Ensino Fundamental, podem, em curto prazo, retornar à condição de analfabeto.

Com os novos critérios, passam a ser beneficiários das ações de alfabetização do Programa os municípios que apresentarem taxas de analfabetismo igual ou superior a 20% na população de 15 anos ou mais, além de municípios das regiões metropolitanas com população analfabeta superior a 30 mil habitantes. Serão também privilegiadas as ações de alfabetização que atendam a segmentos sociais específicos, como populações indígenas, do campo, remanescentes de quilombos e pessoas com necessidades educativas especiais.

Além disso, foram definidos alguns parâmetros básicos para a implementação do processo de alfabetização visando garantir um padrão de qualidade às iniciativas apoiadas pelo MEC. Esses parâmetros estabelecem que os cursos de alfabetização sejam organizados com no máximo 25 alunos por sala de aula, e que a carga horária, de 240 a 320 horas-aula, seja distribuída ao longo de seis a oito meses, com um mínimo de dez horas por semana. Por sua vez, os alfabetizadores serão submetidos a um curso de formação inicial de pelo menos trinta horas, assim como a uma formação continuada mínima de duas horas semanais, ao longo desse exercício funcional.

Para agilizar o processo de transferência dos recursos, foi instituído o repasse automático, em substituição aos convênios até então em vigor. Com essa nova sistemática, espera-se ampliar em 50% as transferências de recursos para a formação de alfabetizadores, realizadas em 2003. Para o corrente ano, estão previstos investimentos da ordem de R$ 168 milhões, destinados a aproximadamente 3 mil municípios. Desse modo, espera-se alcançar a meta de alfabetização de 1,65 milhão de pessoas.

2.2 Educação básica

No intuito de contemplar princípios da legislação educacional e consolidar a unidade da educação básica, o Ministério da Educação alterou sua estrutura interna. A recém-criada Secretaria de Educação Básica cuidará dos três níveis que a integram (Infantil, Fundamental e Médio), conforme estabelece a LDB. Outras três medidas estão sendo levadas a cabo no intuito de melhorar a qualidade da Educação Básica: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); o Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica; e a mudança do modelo de avaliação do ensino.

Com o intuito de dar sustentabilidade financeira à concepção integrada de Educação Básica, o MEC divulgou, no início de julho de 2004, as diretrizes para a criação do Fundeb, em substituição ao atual Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Em seguida, e mais significativa, ocorreu a divulgação de minuta de proposta de Emenda Constitucional (EC) que modifica o artigo 212 da Constituição Federal e dá nova redação aos artigos 60 e 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A criação desse Fundo, por intermédio de Emenda Constitucional, implicará ampliação da vinculação vigente, na medida em que assegurará recursos para a manutenção e o desenvolvimento não apenas do Ensino Fundamental, mas também da Educação Infantil e do Ensino Médio. A repartição dos recursos do Fundeb seguirá distribuição proporcional, respeitadas as diferenças e as ponderações entre as etapas e as modalidades da Educação Básica e observadas as prioridades estabelecidas na Constituição Federal. A União complementará recursos sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Além disso, a proposta de EC do Fundeb altera a vinculação dos recursos do salário-educação, a fim de destiná-los a toda a Educação Básica.

Para enfrentar problemas relacionados à fragilidade na formação dos professores e à falta de estímulo em sua prática pedagógica, criou-se o Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica. Integra esse Programa a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. Esses centros estão organizados por áreas de conhecimento, para a formação continuada de professores, o desenvolvimento de pesquisa, tecnologia, gestão e avaliação e a prestação de serviços para os sistemas públicos de ensino.

A proposta de mudança do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) também reflete a nova orientação da política educacional encampada pelo MEC. Considerando que o caráter amostral desse instrumento de coleta de informações sobre alunos, professores, diretores e condições de ensino das escolas públicas e privadas em todo o Brasil, aplicado desde 1990, não vinha favorecendo a intervenção no nível local, está sendo proposta a sua ampliação a fim de abranger o universo de estudantes. Desse modo, está prevista para novembro de 2004 a aplicação de provas e questionários em cerca de 169 mil escolas. Para tanto, serão envolvidos estados e municípios, com vistas à formação da Rede Nacional de Avaliação da Educação Básica. A intenção é criar um exame que avalie o desempenho dos alunos e que seja representativo de todos os municípios do país.

Resultados de avaliações da Educação Básica

Os resultados preliminares do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado em 2003, revelam que ainda é grande o contingente de alunos dos Ensinos Fundamental e Médio com desempenho inadequado, muito embora tenha sido registrada pequena redução em relação ao índice verificado na avaliação anterior (2001). De acordo com o Relatório do Saeb, cerca de 55% os alunos da 4ª série ainda se situam nos estágios crítico ou muito crítico em Língua Portuguesa, revelando que estes não estão sendo alfabetizados adequadamente, na medida em que apresentam sérias deficiências em leitura e interpretação de textos simples. Apesar de nas demais séries não terem sido registradas mudanças significativas, o percentual de estudantes que não desenvolveram habilidades de leitura compatível com a conclusão do Ensino Fundamental é de 26,8%, enquanto na última série do Ensino Médio chega a 38,6%.

O desempenho em matemática é, em geral, ainda mais preocupante. Na 4ª série do Ensino Fundamental, 51,6% dos estudantes encontram-se nos estágios crítico ou muito crítico. À medida que aumenta o nível de escolarização, também crescem esses índices: 57,1% na 8ª série do Ensino Fundamental e 68,8% na 3ª série do Ensino Médio.

Por sua vez, os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio evidenciaram desempenho superior dos estudantes do sexo masculino. Na prova objetiva, 20,1% dos homens situaram-se no patamar mais elevado da avaliação, enquanto apenas 11,5% das estudantes tiveram desempenho semelhante. Contudo, as mulheres apresentaram ligeira vantagem em relação aos homens, no que se refere à prova de redação, em que 14,4% delas, contra 12,6% dos homens, teriam atingido o padrão mais elevado de pontuação.

2.3 Educação profissional

Mediante o Decreto nº 5.154, publicado em 26 de julho de 2004, foi gestada uma nova Reforma na Educação Profissional, particularmente em sua relação com o Ensino Médio. A partir de 2005, serão possíveis várias formas de articulação entre os ensinos técnico e médio, sendo a principal delas a que prevê a integração entre ambos, a fim de resgatar o modelo que vigorava até 1997.

O foco dessa mudança residia na percepção do desvio de função das escolas técnicas federais, que estariam atendendo a uma clientela que não tinha como horizonte a formação técnica, mas sim uma educação de qualidade que melhor preparasse para os exames vestibulares, ou seja, que facilitasse o ingresso à educação superior.

O Decreto nº 2.208/1997, até então em vigor, eliminou a equivalência que existia entre os ensinos médio e técnico, e definiu-os como modalidades de escolarização complementares. Assim, se os estudantes quisessem ter uma formação profissional de nível técnico, deveriam obtê-la após a conclusão do Ensino Médio ou, então, mediante a freqüência a esses cursos em escolas distintas.

Essa mudança implantada pelo MEC, a partir de 1997, gerou polêmica e foi alvo de muitas críticas. O principal argumento contrário considerava-a um retrocesso, na medida em que reintroduzia o dualismo na educação, quando se separa a formação acadêmica, também chamada propedêutica, da formação voltada para o mercado de

trabalho. Separando-se essas duas modalidades, estaria aberto o espaço para que se consolidem diferenças de objetivos, projetos pedagógicos e formas de financiamento e, conseqüentemente, das desigualdades sociais, uma vez que aos mais pobres só restaria a formação de nível técnico. Alegam os críticos que o ideário de construção de um sujeito autônomo e protagonista da cidadania, fortemente presente nos debates que antecederam essa Reforma, foi reduzido à perspectiva da adaptação aos requisitos imediatos do mercado.

Ao tratar dos principais argumentos que ampararam a Reforma de 1997 – o alto custo do ensino técnico da Rede Federal de Educação Tecnológica e sua clientela de elite –, os que se posicionaram contra afirmam que o problema não está nesses aspectos, mas sim no fato de que os jovens oriundos de famílias de baixa renda não chegam a essas escolas – em geral, de qualidade – seja porque são excluídos do sistema de ensino já no Fundamental ou porque não conseguem uma vaga por terem estudado anteriormente em escolas públicas de baixa qualidade, diferentemente dos jovens de classes média ou alta, que se mostram mais preparados para ingressar nas boas escolas da rede pública de educação tecnológica.

A mudança proposta no novo Decreto passará a vigorar a partir de 2005, e ressalta-se sua vantagem de não constituir modelo rígido e impositivo a todas as escolas e estudantes do país. Permite que as instituições e os jovens escolham o caminho mais adequado para sua realidade, seguindo o modelo que já existia, com ensino técnico pós-médio em escolas diferentes ou integrado na mesma escola.

A educação profissional passa a ser estruturada segundo três níveis: *i*) formação inicial e continuada de trabalhadores (em substituição ao nível básico anterior da educação profissional); *ii*) educação profissional técnica de nível médio (anteriormente nível técnico); e *iii*) educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (antigo nível tecnológico).

Um aspecto que precisa ser destacado na regulamentação proposta é a possibilidade de haver progressividade e cumulatividade na formação e na certificação do estudante. O aluno poderá aproveitar sua formação prévia e complementá-la com cursos técnicos de nível médio ou superior, desde que estes tenham sido concebidos a fim de permitir a integração dessas diferentes formações.

Em que pesem os avanços que a nova legislação traz, sobretudo na ênfase da formação mais abrangente em conhecimentos gerais e profissionais, ainda resta promover a democratização do acesso às boas escolas técnicas do país. A debatida composição "elitista" do ensino técnico nos sistemas públicos talvez possa ser modificada com a eventual reserva de vagas ofertadas por essas instituições para egressos das redes públicas de ensino.

2.4 Reforma da educação superior

O MEC desencadeou o processo de reforma da educação superior, no bojo da qual se inserem a necessidade de democratizar o acesso a esse nível de formação e a inserção da universidade no projeto de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, estão sendo concebidas e implementadas ações com rebatimento, tanto para o setor privado quanto, principalmente, para a esfera pública. Algumas ações pontuais já vêm sendo implementadas, no sentido de reverter o processo de deterioração ao qual foram

submetidas as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) nos últimos anos, tais como: a autorização para a realização de concursos para docentes, o reajuste dos valores correspondentes às bolsas de mestrado e doutorado, a antecipação do repasse adicional de recursos financeiros, conhecido por Emenda Andifes, para o mês de julho, e a implantação de novas unidades e instituições federais de educação superior.

As principais diretrizes do projeto de reforma da educação superior remontam ao primeiro ano do governo Lula. Na atual gestão ministerial, foi instituído o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior, cuja atribuição seria a de elaborar um anteprojeto e submetê-lo à apreciação da sociedade. Para se chegar a esse documento-base, foram colhidos subsídios por intermédio de diversos eventos (colóquios, seminários, oitivas, reuniões e debates).

De acordo com o MEC,[21] a reforma da educação superior estaria orientada por três objetivos: *i*) refinanciar a universidade pública; *ii*) transformar a universidade pública em referência para toda a educação superior; e *iii*) estabelecer uma nova regulação entre os sistemas público e privado.

Uma das primeiras iniciativas do atual governo, as quais integram o debate acerca da reforma da educação superior, foi ter encaminhado ao Legislativo, em 2003, a Medida Provisória que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e, ao mesmo tempo, extingue o Exame Nacional de Cursos, também conhecido como Provão. Com a aprovação da referida Medida Provisória, no início de março, fica instituído o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), de caráter obrigatório, que poderá ser aplicado com a periodicidade de um a três anos. Esse exame será de natureza amostral e destina-se a avaliar o desempenho de estudantes que se encontrem em dois momentos distintos ao longo de sua formação: *i*) que tenham concluído entre 7% e 22% da carga horária curricular; e *ii*) que tenham cursado ao menos 80% da carga horária total. Com o intuito de estimular a participação dos estudantes e seu bom desempenho, serão concedidas bolsas de estudo e outros incentivos para a continuidade dos estudos aos participantes mais bem classificados.

O Programa Universidade para Todos (Prouni) insere-se no objetivo de ampliar o acesso à educação superior àqueles que, pelas vias normais, teriam poucas chances de concretizá-lo. Outra razão diz respeito ao fato de a taxa de atendimento da população de 18 a 24 anos situar-se em níveis muito aquém do desejado, sobretudo entre os que compõem os estratos de renda mais baixos. Por fim, a expansão do ensino de graduação, ocorrida a partir de meados da década de 1990, teria ampliado a ociosidade das instituições privadas, na medida em que o crescimento da oferta de vagas superou em larga margem o seu efetivo preenchimento.

Esse Programa foi inicialmente encaminhado, pelo Executivo, ao Congresso Nacional, sob a forma de projeto de lei, em maio do corrente ano. Entretanto, diante do argumento de que a sua implementação, a partir de 2005, corria o risco de não ser concretizada, o Executivo baixou uma Medida Provisória (MP), em 10 de setembro, por meio da qual ficou instituído o Prouni.

---

21 . Ver Audiências públicas sobre reforma universitária começam por Manaus. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias/noticiasDiaImp.asp?id=6181>.

O teor da MP alterou alguns aspectos do Projeto de Lei, no sentido de ampliar o universo de potenciais beneficiários do Programa. Além dos estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas, também poderão beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como os portadores de necessidades especiais. Em ambos os casos, para se obter o benefício da bolsa integral, o estudante não poderá perceber renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário mínimo. Outra inovação introduzida pela MP foi a alternativa da meia-bolsa para estudantes cuja renda não exceda o valor de três salários mínimos *per capita*. Também constitui requisito para o recebimento dessas bolsas que o candidato não seja portador de diploma de curso superior.

A Instituição de Ensino Superior (IES) que aderir ao Programa deverá conceder uma bolsa de estudo para cada nove estudantes regularmente matriculados, respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da IES. Além disso, a distribuição de bolsas deverá atentar para a composição étnica da Unidade Federada na qual se insere a instituição de ensino, de modo que negros e indígenas sejam beneficiados na proporção de sua participação no conjunto da população. Em contrapartida, as IES participantes do Prouni ficarão isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior (cursos de graduação e seqüenciais de formação específica).[22]

O Prouni também institui regras mais claras para as entidades beneficentes de assistência social, que já gozam de isenção fiscal, bem como define critérios para a sua adesão ao Programa. Além disso, terão prioridade na distribuição dos recursos alocados ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) as instituições que aderirem ao Prouni e as que tenham adotado os critérios de seleção de estudantes bolsistas previstos na MP.

Entre as críticas endereçadas a essa iniciativa governamental, figura o argumento de que os recursos que o governo deixa de arrecadar com a isenção de impostos poderiam ser utilizados para a ampliação da oferta de vagas pelas instituições de ensino públicas. Portanto, para alguns críticos dessa proposta, o Estado estaria comprando vagas, já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa.

Por sua vez, os dirigentes do MEC argumentam que o grau de evasão fiscal no Ensino Superior privado tem sido tão elevado, que o que se deixaria de arrecadar seria irrisório, quando comparado ao benefício da ampliação do acesso à educação superior.[23]

Outro projeto de lei que se insere no bojo da democratização do acesso, já encaminhado ao Legislativo, é o que trata da instituição de um sistema especial de cotas, pelo qual ficariam reservados 50% das vagas das Ifes a estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas das redes públicas.

Esse projeto ainda estabelece que essa cota de vagas deverá ser distribuída em conformidade com a composição étnica da população da unidade federada onde se

22. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social.

23. De acordo com o MEC, o montante anual de renúncia fiscal decorrente do Prouni seria da ordem de R$ 122 milhões, o que corresponde a menos de 15% dos dispêndios do Fies previstos para 2004 (Folha de S. Paulo, 15/9/2004, C7).

localiza a instituição de ensino. No caso de não serem preenchidas todas as vagas, mediante esse critério, as remanescentes serão revertidas em favor de estudantes oriundos das escolas públicas.

Segundo dados do último Exame Nacional de Cursos, também conhecido por Provão, cerca de 43% dos estudantes que se submeteram a essa avaliação teriam cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas. Portanto, se essa taxa se aplicar ao conjunto das Ifes, o projeto do MEC elevaria em sete pontos percentuais a participação de tais estudantes. Contudo, ao incorporar a variável raça, aumentam-se as chances de ingresso de estudantes dos estratos de renda mais baixos.

No entanto, ao deixar de considerar a variável renda, corre-se o risco de favorecer o ingresso de estudantes, brancos e não-brancos, com perfil socioeconômico semelhante ao de uma parcela daqueles oriundos das escolas privadas. Se isso se confirma, foge-se ao objetivo do Programa, que seria o de ampliar o acesso a estudantes social e economicamente desfavorecidos.

Fica clara, a partir das declarações dos dirigentes do MEC, em especial do próprio ministro, a intenção do governo de que a Reforma da Educação Superior amplie o acesso às camadas populares e fortaleça a posição das instituições públicas como referência de qualidade para todo o sistema e o seu papel no processo de desenvolvimento nacional.

A despeito desses argumentos que buscam legitimá-la perante a sociedade, a Reforma da Educação Superior também tem encontrado focos de resistência, sobretudo no âmbito das corporações de servidores das Ifes e dos estudantes.

As diretrizes até então anunciadas sugerem que a atual proposta de reforma difere de iniciativas anteriores, tanto no que diz respeito aos princípios que a norteiam, como também em relação aos procedimentos para levá-la a cabo. No primeiro caso, há necessidade de democratizar esse nível de ensino que, no Brasil, ainda é tão elitizado e, em segundo lugar, de reconhecer a instituição universitária como sujeito central na condução do desenvolvimento nacional.

2.5 Regulação da educação superior privada

O vertiginoso processo de expansão dos cursos de graduação, iniciado na segunda metade da década de 1990, sob estímulos direto e indireto do MEC, não havia sofrido nenhuma inflexão até maio último, quando então o Ministério suspendeu, por um período de 180 dias, o recebimento de solicitações de credenciamento de instituições e de autorização de novos cursos de graduação, seqüenciais, de ensino a distância e tecnológicos, bem como de cursos ministrados fora da sede das instituições de ensino.

Paralelamente, foi baixada Portaria Ministerial, pela qual a Secretaria de Educação Superior (SESu) fica responsável pela regulação do Sistema Nacional de Ensino Superior, no que se refere à coordenação e à execução do credenciamento e recredenciamento institucional, bem como de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Segundo o próprio ministro da Educação, essa medida foi tomada em virtude da, até então, "ausência completa de normas eficazes no que se refere à proliferação dos cursos privados no país".

Essa proliferação fica evidenciada, até mesmo, ao longo dos dezoito meses do governo Lula. De acordo com o censo da educação superior de 2002, havia 1.442 IES privadas cadastradas. Em julho de 2004, esse universo já somava 1.880 instituições, ou seja, um incremento de cerca de 30% em menos de dois anos.

A pós-graduação brasileira também tem crescido de forma surpreendente ao longo da década de 1990. Apenas no primeiro semestre de 2004 foram recomendados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) 96 novos cursos, sendo 63 em nível de mestrado, 22 de doutorado e 11 de mestrado profissional. Desses cursos recomendados, 57% foram ofertados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

Diferentemente do que vem ocorrendo no ensino de graduação, na pós-graduação *stricto sensu* a expansão tem sido acompanhada de rigoroso controle de qualidade, na medida em que a recomendação de um novo curso, pela Capes, é precedida de exaustiva avaliação *in loco*.

Duas medidas adotadas recentemente pela Capes e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico (CNPq) têm impacto direto sobre mestrandos e doutorandos. A primeira delas refere-se ao reajuste de 18% sobre os valores das bolsas de estudos, concedidas por essas agências, os quais permaneciam inalterados há dez anos. A outra medida autoriza bolsistas dessas agências de fomento a atuar na educação superior como professores substitutos, sem que isso os torne inelegíveis para o recebimento desses benefícios.

Por fim, foi instituída comissão com a atribuição de elaborar o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG). A principal diretriz inovadora desse Plano é a que prevê a integração entre a área acadêmica e o setor produtivo, no sentido de vincular a formação de pessoal de alto nível ao surgimento e ao fortalecimento da empresa nacional. Além disso, tem-se como princípio norteador o reconhecimento da diversidade regional, para efeito da definição de prioridades de formação em nível de pós-graduação.

3 Financiamento e gastos

Foram alocados ao Ministério recursos da ordem de R$ 17,8 bilhões, o que corresponde a 2,8% dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, excluindo-se a rolagem da dívida, e a cerca de 1,03% do PIB previsto para 2004. Conforme pode ser visto na tabela 11, a maioria dos recursos do Ministério (60,4%) é proveniente de impostos, sendo que os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino correspondem a 49,6% do volume de recursos alocados a essa pasta. Do volume de recursos previsto, no primeiro semestre de 2004, houve execução de 39,3%, sendo que as receitas de contribuições sociais, exceto a contribuição do salário-educação, tiveram o maior nível de execução nesse período, da ordem de 50%. A contribuição do salário-educação apresentou execução de apenas 14,4%, o que representa o menor índice de execução entre as principais fontes de financiamento.

TABELA 11

Execução orçamentária segundo as fontes de financiamento – janeiro a 2 de julho de 2004

(Em R$ milhões)

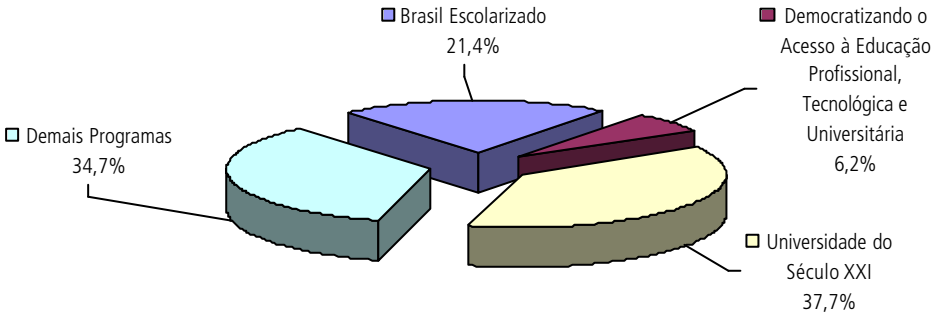
Fontes de financiamento	Autorizado (Lei + Créditos)		Liquidado	Nível de Execução (%)
	Valor (a)	%	(b)	(b/a)
1 - Tesouro	17.146	96,2	6.838	39,9
1.1 - Recursos de Impostos	10.760	60,4	4.408	41,0
1.1.1 - Recursos ordinários	1.921	10,8	831	43,3
1.1.2 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	8.839	49,6	3.576	40,5
1.2 - Recursos de Contribuições Sociais	5.526	31,0	2.091	37,8
1.2.1 - Salário-educação	1.874	10,5	270	14,4
1.2.2 - Demais Contribuições Sociais	3.652	20,5	1.822	49,9
1.3 - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	694	3,9	314	45,2
1.4 - Demais recursos	165	0,9	25	14,9
2 - Recursos de Outras Fontes	683	3,8	163	23,9
2.1 - Aplicação do salário-educação	91	0,5	7	7,3
2.2 - Demais recursos	592	3,3	157	26,4
Total	**17.829**	**100**	**7.001**	**39,3**

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

Tal como se observa no gráfico 4, os recursos concentram-se fortemente em três programas: Universidade do Século XXI (37,7%), Brasil Escolarizado (21,4%) e Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária (6,2%).

GRÁFICO 4

Participação relativa dos programas no orçamento do MEC – 2004



Conforme é evidenciado na tabela 12, observa-se que a maior parte do orçamento do MEC (60,4%) é absorvida por Pessoal e Encargos Sociais, sendo que no primeiro semestre se observa a execução de 49,7% dos recursos alocados a essa rubrica. Seguem-se as "Outras Despesas Correntes" (37,9%), das quais foram executados 28,7%. Os investimentos representam apenas 3,9% dos recursos alocados ao MEC, cuja execução nesse semestre foi de somente 8,3%, do total previsto para 2004.

TABELA 12

Execução orçamentária segundo a natureza da despesa – janeiro a 2 de julho de 2004

(Em R$ milhões)

Natureza da despesa	Autorizado (Lei + Créditos)		Liquidado	Nível de Execução (%)
	Valor (a)	%	Valor (b)	(b/a)
Pessoal e Encargos Sociais	9.698,1	54,4	4.816,5	49,7
Juros e Encargos da Dívida	261,9	1,5	61,9	23,6
Outras Despesas Correntes	6.750,4	37,9	1.938,7	28,7
Investimentos	689,5	3,9	56,9	8,3
Inversões Financeiras	0,4	0,0	0,2	43,2
Amortização da Dívida	428,7	2,4	126,8	29,6
Total	**17.829**	**100**	**7.001**	**39,3**

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

Observa-se que, em termos percentuais, os gastos no Ministério da Educação (39,3%) tiveram desempenho próximo ao do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (38%), quando excluída a rolagem da dívida. O mesmo fato não ocorre quando se observam os gastos com "Outras Despesas Correntes": dos recursos inicialmente previstos, foram executados, nos seis primeiros meses do ano, 28,7% no MEC e 40,1% no orçamento geral. Os gastos com pessoal, realizados por imposição legal, atingiram por sua vez um patamar mais elevado (49,7%). Entretanto, os recursos utilizados com os Investimentos estão bastante aquém dos valores previstos no orçamento. Apenas 8,3% desse total foram gastos no primeiro semestre, percentual muito próximo daquele verificado para o orçamento geral (7,1%), o que evidencia forte constrangimento da despesa neste item.

Conforme pode ser observado na tabela 1.1 do Anexo Estatístico, o Programa Brasil Escolarizado, que representa 21,4% do orçamento do Ministério apresentou, no primeiro semestre, execução de apenas 23,8% dos seus recursos orçamentários, o que influiu decisivamente para que a média de execução do conjunto dos programas ficasse abaixo de 40%. A baixa execução desse Programa é explicada em parte pelo expressivo percentual dos recursos (32,6%) ainda se apresentar sem detalhamento orçamentário, ou seja, sem destinação definida. No que se refere às contribuições, que representam 60,3% do orçamento – portanto, o mais expressivo elemento de despesa –, a execução ficou acima de 36,5%. Dos R$ 6,7 bilhões previstos para o Programa Universidade do Século XXI, foram executados cerca de R$ 3,0 bilhões, 45% do total, portanto, acima da média geral do Ministério. Por sua vez, o Programa Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária apresenta execução de patamar superior a 37%, ficando bem próximo da média geral do ministério.

A maior parcela dos recursos aí alocados destina-se ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino, tais como as universidades e os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet). Além das despesas com pessoal, estão contempladas ações de concessão de bolsas de estudo, de mestrado e doutorado, no país e no exterior.

Nesse sentido, a disposição do governo atual, assim como dos últimos que o antecederam, de não atrasar o pagamento de salários de servidores e bolsas de estudo, tem contribuído para elevar o nível de execução orçamentária desses programas.

Os programas relacionados ao Ensino Fundamental apresentaram baixa execução durante o primeiro semestre de 2004. Ainda que existam variações na aplicação dos recursos, o Brasil Escolarizado alcançou índice de 23% de aplicação dos recursos contra pouco mais de 5% do Escola Básica Ideal.