

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) no final de junho de 2014 pode ser considerada um marco referencial para a formulação da política educacional brasileira na próxima década. Além de ter resultado de um longo embate que envolveu o Executivo e o Legislativo federais, bem como a sociedade civil organizada, o novo PNE contempla um conjunto de metas ousadas, cujos alcances já se colocam como enormes desafios para a sociedade brasileira.

A divulgação dos resultados da avaliação trienal da pós-graduação brasileira, realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), constitui outro fato relevante. Neste caso, poderá ser constatado que os resultados são favoráveis, quando se tem por referência a proporção de cursos não recomendados (notas 1 e 2) em relação a de cursos com padrão internacional (notas 6 e 7). Ao se considerar a variação entre as duas últimas avaliações, 2010 e 2013, no entanto, a evolução não é significativa. Estes dois fatos relevantes constituem o objeto da seção 2 deste capítulo.

O acompanhamento da política, dos programas e das ações do Ministério da Educação (MEC) corresponde à seção mais substantiva e de maior vulto deste capítulo (seção 3). Trata-se, pois, de seu fulcro, cujas análises têm início com a execução orçamentária, passam pelas realizações em termos de resultados quantificáveis dessas inversões e culminam com a evolução dos indicadores educacionais, ainda que se saiba que estes últimos não resultam nem são explicados apenas pelas ações e iniciativas do MEC.

Por fim, na última seção, discorre-se sobre alguns temas considerados como desafios a serem vencidos na área educacional, em cada nível de ensino, bem como sobre uma temática que perpassa a superação desses desafios setoriais: a questão federativa e o regime de colaboração entre os entes federados.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Aprovação do PNE

Transcorridos mais de três anos desde o envio do Projeto de Lei nº 8.035 ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, foi sancionada a Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, que instituiu o PNE, a vigorar no decênio 2014-2023 (Brasil, 2014a).

A longa tramitação do recém-aprovado PNE¹ foi decorrente, em grande medida, do embate em torno da meta de investimentos públicos em educação, como proporção do produto interno bruto (PIB). De acordo com a proposta inicial do Executivo, previa-se que os dispêndios públicos deveriam atingir 7% do PIB ao fim do período abrangido pelo PNE. De outro lado, os movimentos sociais em defesa da educação propuseram o percentual de 10%.

Não resta dúvida de que o resultado alcançado, que culminou com a vitória dos 10% do PIB, representa um significativo avanço em relação ao PNE anterior, quando então a meta de 7%, aprovada pelo Congresso Nacional, foi vetada pelo Executivo.

Em 2001, momento em que era sancionado o PNE 2001-2010, a estimativa oficial de gastos públicos em educação situava-se em torno de 4% do PIB. Portanto, a meta estabelecida pelo Legislativo significava aumento de 75% em uma década. De acordo com o último dado disponibilizado pelo MEC (Brasil, 2014b), referente a 2011, o investimento público direto em educação correspondia a 5,3% do PIB. Portanto, a meta estabelecida no PNE 2014-2023 implicará aumento desta proporção em cerca de 90%.

Pode-se afirmar que a primeira condição necessária para o alcance das metas físicas contidas no novo PNE foi assegurada, ao menos em nível jurídico-legal. Porém, o desafio que se coloca agora é o de viabilizar a aplicação efetiva dos recursos previstos na lei que instituiu o PNE. Algumas dificuldades já foram apontadas por estudiosos da área. A primeira delas diz respeito à existência ou não de novas fontes capazes de assegurar o montante adicional de recursos que, em valores de 2011, corresponderiam a cerca de R\$ 162 bilhões.²

Os *royalties* e as demais receitas oriundas da exploração do petróleo têm sido vislumbrados como principal fonte adicional de recursos para a educação. No entanto, deve-se lembrar que as estimativas de receitas a serem geradas, sobretudo com a produção nos campos do pré-sal, indicam que o total de recursos destinados à educação atingiria R\$ 18,5 bilhões em 2018 (quinto ano da vigência do PNE)

1. Ver edições anteriores deste periódico – números 20 e 21.

2. De acordo com o INEP ([s.d.]b), o investimento público direto em educação realizado em 2011 correspondeu a 5,3% do PIB, ou o equivalente a cerca de R\$ 220 bilhões. Para se atingir 10% do PIB naquele ano, seria necessário aporte adicional de R\$ 195 bilhões.

e em 2022 se chegaria somente a R\$ 37,5 bilhões.³ Trata-se, portanto, de montantes insuficientes para o atingimento da meta nº 20 do PNE.

Outra questão que tem sido levantada diz respeito às responsabilidades dos entes federados. Os municípios são, em sua maioria, os entes mais frágeis do ponto de vista financeiro e técnico. Mesmo que se ampliem as transferências intergovernamentais, boa parte deles ainda não dispõe de capacidade técnica e de gestão para assegurar a educação de qualidade para todos.⁴ A título de exemplo, cita-se a carência de profissionais da educação,⁵ em número e qualidade, para atuar nos rincões das regiões Norte e Nordeste.⁶

De acordo com dados do INEP ([s.d.]b), o investimento público anual direto por aluno do ensino fundamental mais que dobrou no período 2005-2011, passando de R\$ 2,1 mil para R\$ 4,4 mil, em valores atualizados pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA). No entanto, o rendimento escolar dos alunos não foi ampliado em proporção semelhante. Tomando-se como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), verifica-se que no mesmo período houve aumento de 30% no índice médio nacional para os anos iniciais e de apenas 22% nos anos finais.

Não se tem como crença que investimentos e resultados em educação sejam diretamente proporcionais e tampouco que mudanças ocorram de forma imediata. Sabe-se que há um tempo de maturação entre as ações e as iniciativas educacionais e os resultados esperados. Porém, o que se pretende chamar atenção é para o fato de que a complexidade do processo educacional, que extrapola os limites físicos da instituição escolar, requer mais que investimentos financeiros para que os resultados alcançados se aproximem dos esperados.

Se o PNE 2001-2010 evidenciou o embate entre os movimentos sociais e a equipe econômica do governo federal, orientada pelo princípio do ajuste fiscal, que redundou no veto presidencial à meta de gasto público em educação, pode-se afirmar que o resultado alcançado pelo PNE atual superou esse impasse, na medida em que o Executivo cedeu às pressões oriundas dos movimentos sociais vinculados à educação. Portanto, este pode ser considerado o principal avanço em relação ao PNE anterior. Uma vez superado tal impasse, caberá à sociedade como um todo mobilizar-se para a efetiva aplicação desse dispositivo legal.

3. Ver Queiroz (2013).

4. Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) mostrou, entre outros dados sobre gestão escolar, que mais de 60% das unidades escolares apresentavam deficiência na elaboração, na implementação e no monitoramento do planejamento anual (ver IRB e TCU, 2014).

5. De acordo com auditoria do TCU (IRB e TCU, 2014), que avaliou a qualidade do ensino médio em 580 escolas públicas brasileiras, somente no ensino médio havia falta de 32 mil professores, sobretudo nas disciplinas de física, química, sociologia e filosofia.

6. De acordo com o censo escolar 2013 do INEP (Inep, [s.d.]a), 40% das funções docentes na educação básica no Nordeste e 34% na região Norte não tinham formação em nível superior. Nas demais regiões, a proporção ficava abaixo de 18%.

2.2 Avaliação trienal da pós-graduação

Realizou-se, em 2013, a avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* pela Capes, referente ao período 2010-2012. Participaram desta edição mais de 3,3 mil programas instituídos no país, responsáveis pela oferta de cerca de 5,1 mil cursos.

Historicamente, o processo de expansão da pós-graduação *stricto sensu* tem passado por rigoroso controle da Capes, o que pressupõe o cumprimento de diversos requisitos pelas instituições de ensino. Desse modo, ao requerer o cumprimento de tais requisitos para o seu funcionamento, os custos de implantação e manutenção de um programa dessa natureza tornam-se mais elevados que, por exemplo, o de um curso de graduação, razão pela qual a oferta deste nível de formação é predominantemente pública, com cerca de 82% dos programas avaliados.

Na comparação com os resultados da avaliação anterior, realizada em 2010, verifica-se que houve aumento de 23% em relação ao total de programas avaliados. No âmbito destes, que comportam três tipos de cursos – mestrado acadêmico, doutorado e mestrado profissional –, destaca-se o crescimento relativo a este último da ordem de 63%.

No que se refere à distribuição de notas entre os programas avaliados, observa-se que não houve variação significativa entre as avaliações de 2010 e 2013, cujos resultados são apresentados na tabela 1.

TABELA 1

Brasil: resultados da avaliação trienal da pós-graduação, por programas (2010 e 2013)

| Notas | Avaliação trienal | | | |
|--------------|-------------------|-----------|--------------|-----------|
| | 2010 | Total (%) | 2013 | Total (%) |
| Notas 1 e 2 | 61 | 2,2 | 49 | 1,5 |
| Notas 3 e 4 | 1.780 | 65,5 | 2.263 | 67,8 |
| Nota 5 | 556 | 20,5 | 610 | 18,3 |
| Notas 6 e 7 | 321 | 11,8 | 415 | 12,4 |
| Total | 2.718 | - | 3.337 | - |

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

Além de ter havido uma pequena redução no número de programas não recomendados (notas 1 e 2), também se observa o aumento da proporção de programas com notas 3 e 4. Trata-se, neste caso, de um resultado esperado, uma vez que os programas novos tendem a receber estas notas em sua primeira avaliação.

Quando se desagregam as notas obtidas pelos programas, segundo a dependência administrativa, observa-se que há significativa heterogeneidade em sua distribuição.

Em linhas gerais, as redes estaduais, lideradas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) paulistas, obtiveram maiores proporções de notas altas (maior ou igual a 5), conforme mostra a tabela 2.

TABELA 2
Brasil: distribuição percentual das notas da avaliação trienal da pós-graduação, por dependência administrativa (2013)

| Dependência administrativa | Notas | | | |
|----------------------------|-------|-------|------|-------|
| | 1 e 2 | 3 e 4 | 5 | 6 e 7 |
| Federal | 1,0 | 70,0 | 17,3 | 11,7 |
| Estadual | 0,1 | 56,6 | 23,4 | 19,8 |
| São Paulo | - | 35,9 | 31,3 | 32,9 |
| Municipal | 6,9 | 86,2 | 6,9 | - |
| <i>Pública</i> | 0,8 | 66,3 | 19,0 | 13,9 |
| <i>Privada</i> | 4,4 | 74,6 | 15,2 | 5,9 |

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

Somando-se as proporções de notas altas, verifica-se que cerca de dois terços dos programas ofertados pelas IES paulistas enquadram-se nesta categoria. Trata-se, portanto, de mais que o dobro do índice alcançado pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) (29%) e de proporção três vezes maior que o das IES privadas. Outro fato a ser destacado é que, além de apresentarem maior índice de excelência, todos os programas ofertados pelas IES paulistas foram recomendados.

Por fim, cabe salientar que o desempenho do setor privado não difere substancialmente daquele apresentado pelas Ifes, quando se tem por referência as proporções de programas com notas de 3 a 5, o que leva a crer que os critérios estabelecidos pela Capes têm sido efetivos no sentido de assegurar a qualidade dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Nesta seção, analisam-se a orientação da política e a execução física e orçamentária por níveis e modalidades de ensino, bem como a evolução de indicadores referentes a cada um deles.

De acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, o MEC gerencia três programas temáticos que correspondem aos níveis de ensino: *i)* educação básica; *ii)* educação profissional e tecnológica; e *iii)* educação superior. No âmbito de cada programa temático estão contidas ações finalísticas, perfazendo um total de 62 iniciativas.

Ao longo dos últimos anos tem sido positiva a evolução dos gastos no âmbito do MEC. No entanto, verifica-se que no biênio 2012-2013 o aumento real foi de apenas 5,2%. Para efeito de comparação, no biênio anterior foi registrado crescimento de 12,4%. Portanto, o baixo crescimento econômico dos anos recentes tem implicado em menor expansão do orçamento deste ministério. Ainda assim, o crescimento verificado no referido biênio foi consideravelmente maior que o do PIB, de apenas 2,5%.

Também chama atenção o fato de que parcela dos dispêndios realizados em 2013 refere-se a “restos a pagar” de exercícios anteriores. Isto é mais pronunciado nas ações que envolvem obras de infraestrutura, tendo em vista que estas tendem a sofrer atrasos na execução, o que implica em postergar o pagamento das parcelas para anos subsequentes ao do início de execução dos respectivos projetos.

No intuito de oferecer uma visão mais geral acerca da evolução da execução orçamentária do MEC, a tabela 3 apresenta os dispêndios realizados no biênio 2012-2013, segundo os três programas temáticos do MEC.

TABELA 3
Execução orçamentária do MEC, por programa temático do PPA (2012-2013)
(Em R\$ de 2013 atualizados pelo IPCA)

| Nível de ensino | 2012 | 2013 | Variação (%) |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| Educação básica | 30.386.832.728 | 28.147.633.586 | -7,4 |
| Educação profissional e tecnológica | 4.718.242.026 | 5.940.308.630 | 25,9 |
| Educação superior | 10.854.854.545 | 12.658.747.185 | 16,6 |
| Total | 45.959.929.299 | 46.746.689.401 | 1,7 |

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/lpea.

Conforme se observa na tabela 3, a educação básica foi o único nível de ensino que registrou redução na execução orçamentária, no biênio 2012-2013. De outro modo, a educação superior e, principalmente, a educação profissional e tecnológica tiveram aumentos expressivos. Além da manutenção de suas redes de ensino constituir atribuição precípua da União, cabe ressaltar que ambas se encontram em processo de expansão, o que explica em grande medida esse crescimento.

3.1 Educação básica

A educação básica compreende a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental e o ensino médio. Ainda que estes três níveis de ensino sejam ofertados predominantemente sob a vertente regular, existem ainda modalidades específicas, tais como a educação especial (para pessoas com deficiências e superdotados),

a educação indígena e quilombola, e a educação de jovens e adultos (presencial, semipresencial e a distância).

3.1.1 Execução financeira

Conforme foi mostrado acima, houve diminuição dos dispêndios, entre 2012 e 2013, da ordem de 7%. A ação que sofreu maior redução foi a de *Apoio ao desenvolvimento da educação básica*. Neste caso, houve queda de 92% em relação ao montante despendido em 2012, o que representou cerca de R\$ 2 bilhões a menos do que o executado no ano anterior. De acordo com o Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2013), isso se explica pelo fato de o cronograma de elaboração, análise e aprovação dos Planos de Ação dos estados e municípios ter se concentrado no final do exercício de 2013, o que inviabilizou o repasse de boa parte do montante de recursos previstos.

Por outro lado, houve ações com aumento significativo dos dispêndios, tais como a concessão de bolsas de apoio à educação básica. Por meio desta ação, são transferidos recursos a estados e municípios para o pagamento de bolsas em diversas modalidades (alfabetizadores, gestores, conselheiros escolares etc.). Cerca de 95% de um total de 2,7 milhões de bolsas pagas corresponderam a iniciativas vinculadas ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, lançado em 2012. Observa-se que esta ação registrou crescimento de 90% em relação ao montante executado no ano anterior, o que implicou um aporte adicional de R\$ 713 milhões.

Os investimentos voltados à implantação e à recuperação da infraestrutura física das escolas da educação básica continuam sendo ampliados, ainda que em ritmo mais lento. No biênio 2012-2013 houve aumento de 4%, de modo que um total de R\$ 4,9 bilhões foi investido por intermédio de três ações: *i*) infraestrutura para a educação básica; *ii*) implantação de escolas para educação infantil; e *iii*) implantação e adequação de estruturas esportivas escolares.

Por fim, cabe ressaltar um dado negativo que se refere à educação de jovens e adultos (EJA). Em que pese a ainda elevada porcentagem de analfabetos na população de 15 anos ou mais (8,7%), os gastos do MEC com esta modalidade de ensino têm sido decrescentes. Somente no biênio 2012-2013, houve redução de cerca de 34% dos recursos investidos.

Quando se analisa a execução orçamentária das principais ações no âmbito do MEC, verifica-se que houve redução dos dispêndios em quase todas elas. De outro modo, chama atenção o aumento dos gastos realizados por intermédio de três ações: *i*) concessão de bolsas de apoio à educação básica; *ii*) exames e avaliações da educação básica; e *iii*) dinheiro direto na escola, tal como mostra a tabela 4.

TABELA 4
Gastos realizados por ações do programa Educação Básica Brasil (2012-2013)
 (Em R\$ de 2013 atualizados pelo IPCA)

| Ação | 2012 | 2013 | Varição (%) |
|---|-----------------------|-----------------------|-------------|
| Complementação da União ao FUNDEB | 11.196.310.815 | 10.745.889.355 | -4,0 |
| Apoio à alimentação escolar na educação básica | 3.509.244.795 | 3.547.607.928 | 1,1 |
| Apoio ao transporte escolar na educação básica | 626.161.601 | 581.472.971 | -7,1 |
| Apoio ao transporte escolar – caminho da escola | 740.603.914 | 520.729.298 | -29,7 |
| Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica | 1.851.105.074 | 1.492.136.842 | -19,4 |
| Concessão de bolsas de apoio à educação básica | 796.115.691 | 1.508.897.563 | 89,5 |
| Apoio à capacitação e à formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores para a educação básica | 443.267.127 | 395.739.945 | -10,7 |
| Tecnologia da informação e comunicação para a educação básica | 122.158.154 | 119.880.722 | -1,9 |
| Infraestrutura para a educação básica | 1.693.269.400 | 1.743.477.717 | 3,0 |
| Implantação de escolas para educação infantil | 1.889.448.672 | 1.984.200.000 | 5,0 |
| Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares | 1.126.303.485 | 1.168.600.000 | 3,8 |
| Dinheiro direto na escola para a educação básica | 2.158.612.706 | 2.652.021.011 | 22,9 |
| Apoio ao desenvolvimento da educação básica | 2.194.576.799 | 169.915.912 | -92,3 |
| Concessão de bolsa para equipes de alfabetização | 479.987.746 | 317.240.000 | -33,9 |
| Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos | 323.832.598 | 211.950.311 | -34,5 |
| Apoio a iniciativas para a melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos | 2.683.158 | 3.611.941 | 34,6 |
| Exames e avaliações da educação básica | 464.440.818 | 636.149.454 | 37,0 |
| Censo escolar da educação básica | 15.292.793 | 17.679.079 | 15,6 |
| Funcionamento das instituições federais de educação básica | 137.010.652 | 123.640.236 | -9,76 |
| Elevação da escolaridade e qualificação profissional – Projovem Urbano e Campo | 240.394.302 | 67.917.321 | -71,7 |
| Demais ações | 376.012.427 | 138.875.980 | -63,1 |
| Total | 30.386.832.728 | 28.147.633.586 | -7,4 |

Fonte: Siafi/Sidor.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Ainda que tenha havido redução dos dispêndios do MEC com a educação básica, constata-se que no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) houve aumento das receitas efetivas da ordem de 4,5% em relação ao montante disponibilizado no ano anterior. Quando se tem por referência o valor mínimo por aluno, verifica-se que o crescimento foi ainda maior, conforme mostra a tabela 5.

TABELA 5
Brasil: receitas do FUNDEB e valor mínimo por aluno (2012-2013)
 (Em R\$ de 2013 atualizados pelo IPCA)

| | 2012 | 2013 | Variação (%) |
|------------------------|-----------------|-----------------|--------------|
| Receita total | 113.982.272.535 | 119.104.198.376 | 4,5 |
| Valor mínimo por aluno | 2.140,23 | 2.287,87 | 6,9 |

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

O aumento mais acentuado em relação ao valor mínimo por aluno deve-se à redução do contingente de matriculados na educação básica, no período 2012-2013. De acordo com o censo escolar da educação básica, realizado pelo INEP ([s.d.]a), as matrículas na educação básica nas redes públicas de ensino sofreram redução de cerca de 2% ao ano, no período 2011-2013. Provavelmente, esta redução do quantitativo de matrículas deve-se, além de mudanças demográficas recentes, ao aumento da taxa de aprovação no ensino fundamental e à consequente redução do estoque de alunos matriculados.

3.1.2 Programas e ações

A efetiva universalização do acesso à escola, assim como a garantia da permanência e, por fim, o sucesso escolar de crianças e jovens dependem de um conjunto de ações e iniciativas. Na educação básica, os desafios e as demandas são distintos quando se analisam os diferentes níveis de ensino por ela abrangidos. Por exemplo, quando se trata da educação infantil, verifica-se que o acesso ainda é bastante restrito devido à insuficiência da oferta, especialmente no que se refere às creches. Por sua vez, no ensino fundamental, a qualidade dos insumos educacionais emerge como um dos principais obstáculos à consecução dos objetivos desse nível de ensino. Instalações escolares inadequadas e professores insuficientemente qualificados ainda são a realidade de muitas escolas brasileiras. No ensino médio, que abriga proporção significativa de estudantes no período noturno – muitos dos quais trabalham no período diurno – tem sido defendida a necessidade de sua adequação curricular e metodológica aos novos tempos, de modo a conferir sentido a esta etapa da educação básica. Finalmente, na educação de jovens e adultos, que constitui modalidade de ensino destinada àqueles que ingressaram tardiamente no sistema educacional ou que não conseguiram avançar no ritmo considerado adequado, os resultados têm evidenciado baixíssimas eficiência e eficácia.

Entre os insumos educacionais comuns a todos os níveis de ensino, merece atenção especial a formação de professores, uma vez que esta tem sido reconhecida como um dos principais limitantes do sucesso escolar de crianças e jovens brasileiros. Estudos como o de Guimarães (2013) evidenciam a importância da qualificação docente para o aprendizado dos alunos.

Em razão da necessidade de impulsionar e melhorar a formação de professores, a Lei nº 11.502, de 2007, e o Decreto nº 6.755, de 2009 (Brasil, 2007; 2009), ampliaram as atribuições da Capes, no sentido de induzir, fomentar e coordenar ações focadas na formação inicial e continuada e na valorização dos professores da educação básica pública. Até então, este órgão respondia pela formação em nível de pós-graduação, com foco na docência universitária.

A manutenção e o desenvolvimento da educação infantil, dos ensinos fundamental e médio cabem às três esferas federadas (municipal, estadual e federal). A educação infantil e o ensino fundamental, especialmente os anos iniciais, porém, são atribuição prioritária dos municípios, assim como os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio são atribuição prioritária dos estados. Dessa forma, o governo federal tem um papel suplementar e colaborativo com estados e municípios nestas etapas de ensino.

O MEC busca organizar sua intervenção na educação básica a partir da tríade acesso/permanência, equidade e qualidade, considerando este nível de ensino na sua integralidade, da educação infantil, passando pelos anos iniciais e anos finais do ensino fundamental, até o ensino médio. A educação básica, do ponto de vista etimológico, é uma expressão relativamente recente na educação brasileira e, ao englobar as três etapas – educação infantil, ensinos fundamental e médio –, se refere a partes constituintes de um só todo. Base, como preconizam a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de uma educação cidadã entendida como um direito social e dever do Estado, que assegure formação não só para o trabalho ou prosseguimento de estudos posteriores, mas para o exercício pleno da cidadania.

Vista desta forma, a intervenção do MEC neste nível da educação se dá prioritariamente a partir do Programa Educação Básica, que executa ações como o apoio à alimentação e ao transporte escolar, a capacitação de professores, a adequação de estruturas esportivas das escolas, a implantação de escolas de educação infantil, o apoio à infraestrutura e ao desenvolvimento das escolas de educação básica, complementação da União ao FUNDEB e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outras iniciativas. Estas ações orçamentárias se desdobram em diversas iniciativas (programas específicos) de apoio à educação básica, como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Educação infantil

Há algum tempo que estudos e pesquisas, tais como o de Campos (1997),⁷ têm chamado atenção para a importância da educação infantil no sucesso escolar de

7. Esse artigo compilou os resultados de várias pesquisas, realizadas em países da América Latina, Europa e nos Estados Unidos. Na maioria das investigações, foi constatado o impacto positivo da frequência à pré-escola sobre os resultados obtidos pelas crianças na continuidade de sua escolaridade (Campos, 1997, p. 113-127).

crianças e adolescentes. Diante dessas evidências e das pressões do movimento social, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 59, em novembro de 2009, pela qual foi ampliada a obrigatoriedade do ensino à faixa etária de 4 a 17 anos. Com isso, incluiu-se a pré-escola, que constitui a última etapa da educação infantil.

Considerando-se que a Constituição Federal atribui aos municípios a responsabilidade pela oferta desse nível de ensino e, por sua vez, em sua maioria inexistem condições econômicas que assegurem o cumprimento desse dispositivo legal, coube à União assumir seu papel supletivo, de modo a ampliar a oferta de creches e pré-escolas, mediante a transferência de recursos financeiros para este fim.

Nesse sentido, desde 2007, foi instituído o Proinfância como uma das ações integrantes do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE). Posteriormente, em 2011, o Proinfância passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2). De acordo com o FNDE (2014):

Entre 2007 e 2011, o Proinfância investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios com os entes federados. A partir de 2011, com a inclusão do Programa no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 3.135 creches e pré-escolas foram apoiadas com recursos federais (...). Em 2013 e 2014, o Proinfância tem o desafio de apoiar a construção de mais 3.000 creches e pré-escolas.

Em 2013 foi aprovada a construção de 2.131 novas unidades de educação infantil em todo o Brasil no âmbito desse programa. Essa iniciativa representou acréscimo orçamentário de 5% na ação correspondente em relação a 2012, atingindo um gasto total de R\$ 1,98 bilhão. Além da construção das unidades, o MEC repassou recursos a título de apoio à manutenção dos novos estabelecimentos que tenham sido construídos com recursos do governo federal, que estavam em plena atividade e que ainda não tinham sido contemplados com recursos do FUNDEB.

Alfabetização e educação de jovens e adultos

Assim como ocorre em relação a toda a educação básica, a responsabilidade constitucional do MEC para com esta modalidade de ensino também é de natureza supletiva. Por intermédio do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), o MEC apoia financeiramente municípios e Unidades da Federação (UFs) na tarefa de oferecer vagas em classes de alfabetização e nos ensinos fundamental e médio.

Entre as três ações voltadas a esta modalidade de ensino, duas delas assumem dimensão de médio porte em termos orçamentários, com dispêndios entre R\$ 200 milhões e R\$ 300 milhões: *i)* concessão de bolsas para equipes de alfabetização; e *ii)* apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos. Conforme foi apresentado anteriormente, em ambos os casos houve redução significativa dos montantes executados, na comparação com o ano de 2012, da ordem de 34%.

No que se refere à alfabetização de jovens e adultos, pode-se afirmar que esta continua sendo a área com os resultados menos alvissareiros da política educacional brasileira. Em relação à concessão de bolsas para equipes de alfabetizadores, para 2013 estavam previstas 953,6 mil bolsas, mas menos da metade deste montante foi efetivamente concedido. De acordo com o Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b), o PBA contou com a adesão de 985 entes executores, entre os quais 959 eram prefeituras municipais. Ou seja, trata-se de uma pequena parcela do universo de 5.570 municípios existentes naquele ano. Ainda que 26 UFs também tenham recebido recursos do PBA, o contingente de alfabetizandos atendidos em 2013 – 1,1 milhão – foi significativamente menor que o de 2011 – 1,6 milhão –, de acordo com os relatórios de gestão do MEC.

Tecnologias da informação e comunicação na Educação

Por fim, caberia discorrer sobre as várias iniciativas que têm por objetivo incentivar o uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) nas escolas. Vários programas estaduais também foram criados nesse sentido. O MEC desenvolve uma série de políticas e programas relacionados com educação à distância, conforme pode ser observado no quadro 1.

QUADRO 1
Políticas e programas de educação a distância do MEC

| Política/programa | Descrição |
|---|---|
| Banco Internacional de Objetos Educacionais | Trata-se de um repositório que possui objetos educacionais (áudio, vídeo, animação/simulação, imagem, hipertexto, <i>softwares</i> educacionais) de acesso público, em vários formatos e para todos os níveis de ensino. O banco possui mais de 19 mil objetos publicados. |
| Domínio Público | Ambiente virtual que permite a coleta, a integração, a preservação e o compartilhamento de conhecimentos. Seu principal objetivo é promover amplo acesso a obras literárias, artísticas e científicas que já estão em domínio público ou que tenham sua divulgação devidamente autorizada. |
| TV Escola | TV pública do MEC destinada a professores, educadores, alunos e demais interessados. |
| Universidade Aberta do Brasil | É um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm acesso à formação universitária, por meio da educação a distância. Professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação. |
| DVD Escola | Oferece a escolas públicas de educação básica caixa com mídias DVD, contendo aproximadamente cento e cinquenta horas de programação produzida pela TV Escola. |
| ProInfo | O Programa Nacional de Tecnologia Educacional tem por objetivo promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. O programa leva computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais às escolas. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias. |
| e-ProInfo ¹ | Trata-se de um ambiente colaborativo virtual de aprendizagem que permite a concepção, a administração e o desenvolvimento de diversos tipos de ações, como cursos a distância, complemento a cursos presenciais, projetos de pesquisa, projetos colaborativos. |
| e-TEC | Escola Técnica Aberta do Brasil: educação profissional a distância. |
| Rede Nacional de Formação Continuada de Professores | Rede formada por instituições de ensino superior públicas, federais e estaduais que produzem materiais para cursos a distância e semipresenciais, nas áreas de alfabetização e linguagem, educação matemática e científica, ensino de ciências humanas e sociais, artes e educação física. |

(Continua)

(Continuação)

| Política/programa | Descrição |
|----------------------|--|
| Formação pela Escola | Programa de educação continuada a distância, que tem por objetivo contribuir para o fortalecimento da atuação das pessoas envolvidas com execução, acompanhamento, avaliação, controle e prestação de contas de programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). |
| Mídias na Educação | Programa de educação a distância que visa proporcionar formação continuada para o uso pedagógico das TICs – TV e vídeo, informática, rádio e impresso. O público-alvo prioritário são os professores da educação básica. |
| Pró-Licenciatura | O programa oferece formação inicial a distância a professores em exercício nos anos finais do ensino fundamental ou ensino médio dos sistemas públicos de ensino. |

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O ProInfo é voltado para equipamentos e infraestrutura, ao passo em que o e-ProInfo é um ambiente virtual de aprendizagem.

Entre os motivos comumente utilizados para a adoção das TICs nas escolas, pode-se citar:

- a) *inclusão digital*. Dados da TIC Domicílios 2013 (CGI, 2014) indicam que 49% dos domicílios brasileiros possuem computador. Trata-se de uma evolução importante em relação aos 25% em 2008. Entretanto, quando se analisa por classe social, observam-se grandes disparidades. Entre os domicílios da classe A, 98% possuem computador, contra 86% da classe B, 46% da classe C e 10% das classes D e E. No que diz respeito ao acesso à internet, o quadro não é diferente. Entre os domicílios da classe A, 98% possuem acesso, contra 80% da classe B, 39% da classe C e 8% das classes D e E;
- b) *melhoria dos processos escolares*. Como exemplo, pode-se citar a aplicação de provas *online*, com a distribuição de notas igualmente por via eletrônica. Eliminar-se-ia, assim, todo um trâmite desnecessário de papéis;
- c) *tornar as classes mais atraentes*. Muito se tem falado da chamada geração Y, nascida na era digital. Entre as justificativas para a adoção das TICs nas escolas está tornar as aulas mais interessantes para os alunos, reduzindo o absenteísmo e a evasão;
- d) *aumentar a proficiência dos alunos*. Um resultado que naturalmente se espera de investimentos dessa natureza é que exista uma melhora no aprendizado dos alunos, mensurado por meio dos exames de proficiência. Os resultados da literatura são inconclusivos com relação a essa questão.

A questão da inclusão digital ainda apresenta muita relevância no Brasil, como foi possível constatar a partir dos dados apresentados. Dependendo da região e da classe social do estudante, a escola pode ser o único lugar onde o estudante tem acesso a um computador conectado à internet.⁸

8. A questão da equidade foi o que norteou o famoso plano Ceibal no Uruguai.

Entretanto, é preciso ressaltar alguns pontos. Em primeiro lugar, há que se considerar que há muitas estratégias possíveis para aumentar a inclusão digital, que muitas vezes não são necessariamente excludentes entre si. Durante o governo Lula, por exemplo, optou-se por reativar a Telebras, com o intuito de se reduzir os custos de conexão no atacado, ou seja, o custo para provedores de acesso. Em segundo lugar, a inclusão digital entre os jovens se dá cada vez mais por meio dos dispositivos móveis.

O segundo motivo acima listado – a melhoria dos processos escolares – é uma tendência que provavelmente prevalecerá ao longo do tempo, tendo em vista que permite redução de custos e de desperdício de tempo, e mecânicas mais interessantes de avaliação. Muitos exames como os de proficiência em inglês já são feitos digitalmente.

O terceiro e quarto motivos – tornar as classes mais atraentes e aumentar a proficiência dos alunos – devem ser tratados em conjunto. Tornar as classes mais atraentes para os alunos pode ser um objetivo interessante, desde que não prejudique o aprendizado. Uma dimensão que tem sido muito discutida no exterior, mas relativamente pouco no Brasil, é o uso das TICs como vetor para mudanças na forma de ensino, tradicionalmente pautada em aulas expositivas e em uma postura relativamente passiva dos alunos.

Em um nível mais básico, autores como Salman Khan, criador da Khan Academy (Khan, 2013), propõem que os estudantes consultem previamente conteúdos disponíveis na internet, permitindo ao professor utilizar o tempo e o espaço da aula para discussões e outras atividades mais dinâmicas. Em um nível mais avançado, as TICs podem funcionar como instrumento para o desenvolvimento das chamadas competências do século XXI, como pensamento crítico, letramento científico, letramento econômico, entre outras. Além disso, o resultado do aprendizado pode ser materializado em artefatos digitais disponibilizados e compartilhados na internet. Para além das questões de inclusão digital, é importante que esta dimensão seja mais debatida, sendo que qualquer implantação de sucesso não pode prescindir de uma mudança de mentalidade e treinamento adequado dos professores.

3.1.3 Evolução dos indicadores

Educação infantil

Em que pesem os investimentos que vêm sendo realizados nessa área, os dados disponibilizados pelos últimos censos escolares ainda não apontam um crescimento significativo das matrículas. Além disso, observa-se que o crescimento verificado no âmbito da rede privada tem sido maior que no setor público, conforme é apresentado na tabela 6.

TABELA 6
Brasil: matrículas na educação infantil, segundo o nível de ensino e a dependência administrativa (2011 a 2013)

| Nível de ensino/departamento administrativo | 2011 (a) | 2012 (b) | 2013 (c) | Variação (%) | |
|---|------------------|------------------|------------------|--------------|------------|
| | | | | (b)/(a) | (c)/(b) |
| Total | 6.908.052 | 7.295.512 | 7.590.600 | 5,6 | 4,0 |
| Pública | 5.021.545 | 5.190.128 | 5.374.108 | 3,4 | 3,5 |
| Privada | 1.886.507 | 2.105.384 | 2.216.492 | 11,6 | 5,3 |
| Creche | 2.298.707 | 2.540.791 | 2.730.119 | 10,5 | 7,5 |
| Pública | 1.470.507 | 1.611.054 | 1.730.877 | 9,6 | 7,4 |
| Privada | 828.200 | 929.737 | 999.242 | 12,3 | 7,5 |
| Pré-escola | 4.681.345 | 4.754.721 | 4.860.481 | 1,6 | 2,2 |
| Pública | 3.551.038 | 3.579.074 | 3.643.231 | 0,8 | 1,8 |
| Privada | 1.130.307 | 1.175.647 | 1.217.250 | 4,0 | 3,5 |

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

Sob a ótica da taxa de frequência, que é apurada no segundo semestre de cada ano, verifica-se que o crescimento foi ligeiramente maior que o das matrículas, tal como mostra a tabela 7.

TABELA 7
Brasil: taxa de frequência na educação infantil, por faixas etárias (2011 a 2013)

| Faixa etária | 2011 (a) | 2012 (b) | 2013 (c) | Variação (%) | |
|--------------|----------|----------|----------|--------------|---------|
| | | | | (b)/(a) | (c)/(b) |
| 0 a 3 anos | 20,8 | 21,2 | 23,2 | 1,9 | 9,4 |
| 4 e 5 anos | 77,4 | 78,2 | 81,4 | 1,0 | 4,1 |

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
 Elaboração: Disoc/Ipea.

De todo modo, o que os dados acima revelam é que o acesso às creches ainda é muito baixo. Nesse sentido, o alcance da meta de 50%, estabelecida pelo PNE, nos próximos dez anos será um desafio de grande monta, considerando-se o ritmo de ampliação da taxa de frequência até o presente. Por sua vez, a universalização do acesso à pré-escola também demandará esforços adicionais, em que pese o fato de mais de 80% da população-alvo já ter sido contemplada.

Ensino fundamental

A tendência de queda do número de matrículas no ensino fundamental foi mantida no ano de 2013, tanto em relação aos anos iniciais, quanto no que se refere aos anos finais. Em primeiro lugar, isto é em parte explicado pela redução do universo

populacional demandante deste nível de ensino. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), somente no período 2011-2013 houve redução de 1,5% da população de 6 a 14 anos. Além disso, também tem crescido a taxa de aprovação. De acordo com o INEP/MEC, no mesmo período houve aumento de 1,9%. Portanto, estes dois fatores explicam, em grande medida, a redução das matrículas no ensino fundamental regular, tal como é mostrada na tabela 8.

TABELA 8
Brasil: matrículas no ensino fundamental, segundo a etapa do ensino (2011 a 2013)

| Etapa | 2011 (a) | 2012 (b) | 2013 (c) | Variação (%) | |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|-------------|
| | | | | (b)/(a) | (c)/(b) |
| Anos iniciais | 16.360.770 | 16.016.030 | 15.764.926 | -2,1 | -1,6 |
| Anos finais | 13.997.870 | 13.686.468 | 13.304.355 | -2,2 | -2,8 |
| Total | 30.358.640 | 29.702.498 | 29.069.281 | -2,2 | -2,1 |

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

A consequência imediata do aumento da taxa de aprovação é a redução da distorção idade-série. No período 2011-2013, a taxa média nacional decresceu de 22,9% para 21,0%, sendo que nas redes públicas a redução foi de 25,6% para 23,7%.

Com a sanção da Lei nº 11.274, em 2006, que ampliou o ensino fundamental para nove anos, houve indiscutível aumento da taxa de frequência à escola entre as crianças com 6 anos de idade. De acordo com a PNAD 2013 (IBGE, 2013), 96,6% das crianças frequentavam escola, mas apenas dois terços delas estavam matriculadas no ensino fundamental regular. Quando se toma por referência o ano de 2006, momento em que foi aprovada a referida lei, constata-se que a taxa de frequência à escola era de 91,2%, sendo que apenas 31,1% destes frequentavam o ensino fundamental. Apesar da proporção de crianças de 6 anos de idade frequentando este nível de ensino ter sido ampliada de forma significativa, ressalta-se que a referida lei também estipulou que o prazo para os entes implementarem esta obrigatoriedade seria até 2010.

Ao se considerar toda a faixa etária correspondente ao ensino fundamental, de 6 a 14 anos, verifica-se que 1,6% dos brasileiros estava fora da escola em 2013. Se, por um lado, este percentual é relativamente baixo, por outro, isso não significa que não deva se dar prioridade a ações para a incorporação ao ensino fundamental de todos os ainda excluídos da escola. Sobre isso, a meta 2 do PNE que prevê justamente a universalização do ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos de idade, estabelece algumas estratégias. Três delas, em especial, se efetivadas, podem ser decisivas para atingir

a meta: *i*) promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola; *ii*) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento dos alunos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como dos alunos em situação de discriminação, preconceitos e violências na escola; e *iii*) estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades.

À busca pela universalização do ensino fundamental se soma a necessidade de manter na escola crianças e adolescentes e fazer com que concluam esta etapa do ensino e que, inclusive, a concluam na idade adequada. A meta 2 do PNE também prevê que até o final do plano, 95% dos alunos se enquadrem nesta condição. A despeito dos avanços da taxa de aprovação e da redução da distorção idade-série, como mencionados, a tabela 9, relativa a 2013, mostra que os níveis de conclusão do ensino fundamental na idade adequada ainda estão longe do que seria razoável.

TABELA 9
Brasil e macrorregiões: proporção de pessoas na faixa etária de 15 a 18 anos que concluíram o ensino fundamental (2013)
 (Em %)

| | Total | 15 anos | 16 anos | 17 anos | 18 anos |
|--------------|-------------|---------|---------|---------|---------|
| Brasil | 67,7 | 48,3 | 66,7 | 76,0 | 79,9 |
| Norte | 56,5 | 35,8 | 53,4 | 65,7 | 72,1 |
| Nordeste | 57,3 | 38,1 | 55,0 | 65,5 | 70,7 |
| Sudeste | 75,4 | 55,1 | 76,3 | 84,2 | 86,4 |
| Sul | 74,9 | 58,2 | 74,4 | 80,9 | 85,1 |
| Centro-Oeste | 71,7 | 51,6 | 72,3 | 79,4 | 82,5 |

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
 Elaboração: Disoc/lpea.

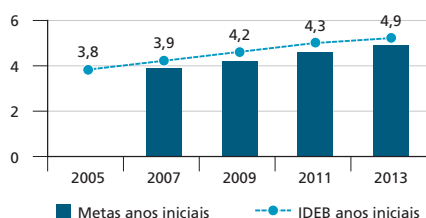
Menos da metade das pessoas com 15 anos de idade tinham o diploma de ensino fundamental em 2013. O número dos que concluíram esta etapa de ensino sobe com a idade. Com 18 anos, porém, idade em que o adequado seria concluir o ensino médio, 20% ainda não possuem o ensino fundamental.

No que tange ao desempenho e ao rendimento escolar, mensurados por intermédio do IDEB, pode-se afirmar que os resultados da última avaliação, realizada em 2013, apontam para avanço considerável nos anos iniciais do ensino fundamental e incremento modesto nos anos finais, conforme é mostrado no gráfico 1.

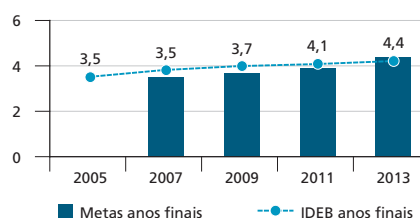
GRÁFICO 1

Brasil: evolução do IDEB do ensino fundamental (anos iniciais e finais) (2005-2013)

1A – Anos iniciais



1B – Anos finais



Fonte: INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/lpea.

Pela primeira vez não foi atingida a meta geral dos anos finais do ensino fundamental. Nenhum dos sistemas de ensino – privado, público, estadual e municipal – atingiu a meta estabelecida para 2013. Os índices relativos às redes estaduais e pública variaram, porém, positivamente, de 3,9 para 4,0 em ambos os casos, mas aquém das respectivas metas (4,2 e 4,1). As redes municipais mantiveram o índice de 3,8, alcançado em 2011, enquanto a rede privada regrediu de 6,0 para 5,9 no período 2011-2013.

Mesmo em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, deve-se ter cautela quanto à comemoração dos resultados alcançados. Via de regra, os índices médios nacionais encobrem profundas desigualdades entre UFs e entre municípios. Neste caso, verifica-se que cerca de 37% dos municípios brasileiros avaliados no período 2011-2013 não tiveram progresso no IDEB, sendo que para 29% deste universo houve retrocesso.

Quando se trata dos anos finais do ensino fundamental, que registrou aumento de 0,1 ponto no IDEB das redes públicas de ensino, ante o índice de 2011, a situação é ainda mais preocupante. Neste caso, treze das 27 UFs não tiveram progresso e o número de municípios nesta situação correspondia a 44% do total avaliado.

Portanto, em que pese o avanço observado em relação ao índice médio nacional referente aos anos iniciais, deve-se levar em conta que a proporção de municípios que não apresentaram evolução no período 2011-2013 é bastante significativa, o que sugere, no mínimo, identificar as causas e os fatores associados a este fato.

Além das metas gerais dos anos finais não terem sido atingidas, observa-se que um número significativo de municípios retrocedeu em relação a 2011, inclusive em relação aos anos iniciais, tal como mostra a tabela 10.

TABELA 10
Brasil: situação dos municípios em relação ao desempenho no IDEB do ensino fundamental nas redes públicas (2013)

| Etapa do ensino fundamental | Municípios | | | | | | Total |
|-----------------------------|------------|-------------|------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| | Evoluíram | Total (%) | Estagnaram | Total (%) | Retrocederam | Total (%) | |
| Anos iniciais | 3.225 | 63,0 | 401 | 7,8 | 1.490 | 29,1 | 5.116 |
| Anos finais | 2.926 | 55,9 | 524 | 10,0 | 1.783 | 34,1 | 5.233 |

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

Portanto, proporções significativas dos municípios brasileiros não obtiveram progresso nas duas etapas do ensino fundamental, entre as duas edições do IDEB, o que remete para a necessidade de se investigar as causas dessa ocorrência.

Outro indicador que merece ser analisado é a proporção dos municípios que alcançaram a meta referente a 2013. Neste caso, os resultados dos anos iniciais são bem mais favoráveis que os dos anos finais. Conforme mostra a tabela 11, a proporção de municípios que atingiu ou superou a meta ficou acima de 70%, no primeiro caso, enquanto que no outro não atingiu 40% do total.

TABELA 11
Brasil: situação dos municípios em relação às metas do IDEB para o ensino fundamental nas redes públicas (2013)

| Etapa do ensino fundamental | Municípios | | | | | | Total |
|-----------------------------|------------|-------------|-----------|------------|---------------|-------------|--------------|
| | Superaram | Total (%) | Atingiram | Total (%) | Não atingiram | Total (%) | |
| Anos iniciais | 3.463 | 65,4 | 334 | 6,3 | 1.496 | 28,3 | 5.293 |
| Anos finais | 1.815 | 33,8 | 310 | 5,8 | 3.245 | 60,4 | 5.370 |

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

Quando se desagregam os dados relativos aos anos finais pelas cinco macrorregiões, em relação aos municípios que não haviam atingido a meta intermediária em 2013, verifica-se que no Sul mais de três quartos deles se enquadravam nesta situação. Portanto, não se trata de condição exclusiva das regiões mais pobres, tal como se observa na tabela 12.

TABELA 12
Brasil: municípios que não atingiram a meta do IDEB para 2013, segundo as macrorregiões (2013)

| Região | Municípios | | |
|--------------|---------------|--------------|-------------|
| | Não atingiram | Total | Total (%) |
| Norte | 339 | 446 | 76,0 |
| Nordeste | 1.143 | 1.716 | 66,6 |
| Sudeste | 761 | 1.642 | 46,3 |
| Sul | 854 | 1.110 | 76,9 |
| Centro-Oeste | 148 | 456 | 32,5 |
| Total | 3.245 | 5.370 | 60,4 |

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

A conclusão mais geral é que se torna mais difícil evoluir à medida que se avança nas séries e nos níveis de ensino. Por outro lado, esta tendência causa perplexidade, uma vez que os processos seletivos que operam ao longo dessa trajetória escolar já teriam excluído, em tese, aqueles que poderiam ser classificados como “menos aptos”.

A aprovação do novo PNE, em 2014, deixa mais claros os caminhos que o ensino fundamental deve seguir e as metas a serem alcançadas. Este é o único nível de ensino na educação brasileira que se aproxima da universalização, pois a frequência à escola de crianças e adolescentes na faixa de 6 a 14 anos, que corresponde ao ensino fundamental, estava em 98,4% em 2013, segundo o IBGE (2013). Assim, os desafios, embora a maior parte deles seja comum também aos demais níveis de ensino, podem se concentrar mais na melhora da qualidade da educação.

Prova disso é que os próprios valores do IDEB buscados para o ensino fundamental nos próximos anos, especialmente os anos iniciais, são mais ousados que o buscado para o ensino médio. A meta 7 do novo PNE busca fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades chegando, em 2021, a um IDEB de 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais e 5,2 para o ensino médio. Há também metas intermediárias para 2015, 2017 e 2019.

Ainda em termos de qualidade, a quinta meta do PNE dialoga com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, estabelecido em 2012. Assim como o pacto, o PNE preconiza a alfabetização de todas as crianças até os 8 anos de idade, no máximo. O pacto é uma ação do MEC em articulação com as secretarias estaduais, distrital e municipal de educação e pretende garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em língua portuguesa e matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

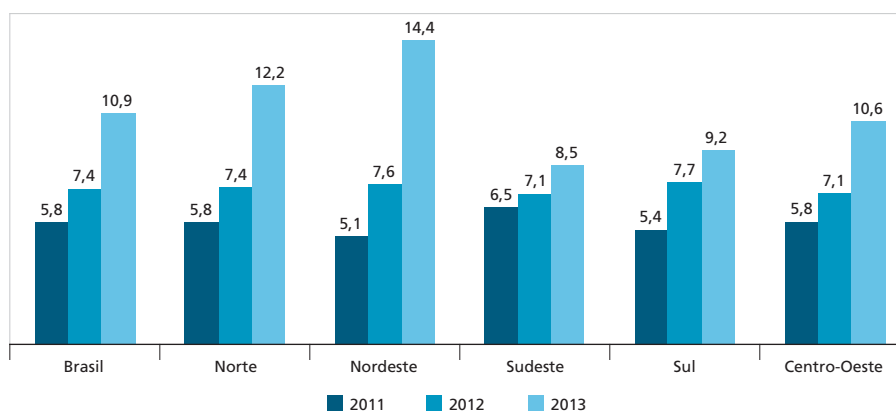
Bolsas são distribuídas pelo MEC para professores alfabetizadores e também instituições de ensino superior que desenvolvem cursos de aperfeiçoamento para docentes. O pacto conta com a adesão das 27 UFs e de 5.420 municípios, para formação de 15.988 orientadores de estudos e mais de 317 mil professores alfabetizadores, com a concessão de 2.507.219 bolsas em 2013. Às universidades envolvidas nos cursos de aperfeiçoamento foram pagas 2.199 bolsas em 2013.

A meta 6 do PNE busca garantir educação integral em pelo menos metade das escolas públicas, para atender no mínimo 25% dos alunos da educação básica. Consideram-se, na educação de tempo integral, os alunos que estão em turmas com sete ou mais horas de duração e os que estão em turmas com menos de sete horas, mas que, somado a estas o tempo de atividade complementar, o tempo total atinja as sete horas. O gráfico 2 mostra como está a evolução da educação em tempo integral no ensino fundamental, de 2011 a 2013, com a proporção de matrículas em tempo integral sobre o número total de matrículas neste nível de ensino.

GRÁFICO 2

Brasil e grandes regiões: evolução da proporção de matrículas no ensino fundamental em tempo integral (2011-2013)

(Em %)



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

De 2011 para 2013, praticamente dobrou a proporção de matrículas do ensino fundamental na educação integral. O aumento da proporção é facilitado também pela diminuição do número total de matrículas nesta etapa de ensino, devido a mudanças demográficas que têm feito recuar, em termos absolutos nos últimos anos, a base da pirâmide etária brasileira. Mas, inegavelmente, o avanço na educação integral é substantivo neste pouco tempo. No último ano, porém, ficou evidente que este avanço tem se dado de forma diferenciada entre as regiões

e as UFs. Até 2012, a proporção da educação em tempo integral no ensino fundamental era similar em todas as grandes regiões brasileiras, com índices próximos à média nacional (7,1%). Em 2013, as regiões Norte e Nordeste e, em menor grau, o Centro-Oeste, registraram aumentos bem mais expressivos que as demais regiões. Destaque para o Nordeste que, no início do período, tinha o menor índice e, ao final, havia quase triplicado tal proporção, tornando-se, assim, a região que mais se aproximou da meta de 25%.

O programa Mais Educação, do MEC, tem importância significativa nesta ampliação acelerada da educação em tempo integral, pois incentiva o desenvolvimento de atividades socioeducativas, no contraturno escolar. Em 2013 teve adesão de 49 mil escolas, frente às 32 mil existentes em 2012 e às quase 15 mil em 2011. Uma ampliação acelerada, que desde 2012 passou a focar nas escolas com mais de 50% de alunos matriculados inscritos no Programa Bolsa Família. O Mais Educação repassa recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) induzindo a agenda da educação em jornada ampliada ou integral.

A proporção de alunos em tempo integral no ensino médio, porém, é bem menor que no fundamental: apenas 4,5%. Considerando estes dois níveis de ensino, o total de alunos que frequentam a escola em tempo integral é de 9,5%. A tabela 13 mostra a proporção de matrículas nos ensinos fundamental e médio, em tempo integral nos estados brasileiros.

TABELA 13
Brasil e UFs: proporção de matrículas dos ensinos fundamental e médio em tempo integral (2013)
 (Em %)

| | Total | Ensino fundamental | Ensino médio |
|---------------------|-------|--------------------|--------------|
| Brasil | 9,5 | 10,9 | 4,5 |
| Tocantins | 21,6 | 26,0 | 5,7 |
| Pernambuco | 17,4 | 14,7 | 26,9 |
| Paraíba | 16,8 | 18,4 | 10,0 |
| Rio Grande do Norte | 16,8 | 21,2 | 1,0 |
| Ceará | 16,7 | 18,4 | 11,0 |
| Rondônia | 16,6 | 15,9 | 19,4 |
| Amapá | 12,0 | 15,0 | 0,8 |
| Amazonas | 11,8 | 13,1 | 6,7 |
| Rio de Janeiro | 11,8 | 13,1 | 6,6 |
| Mato Grosso | 11,7 | 14,9 | 2,3 |
| Acre | 11,4 | 14,1 | 0,6 |
| Maranhão | 11,0 | 13,1 | 2,5 |
| Bahia | 10,1 | 12,2 | 1,9 |

(Continua)

(Continuação)

| | Total | Ensino fundamental | Ensino médio |
|--------------------|-------|--------------------|--------------|
| Rio Grande do Sul | 9,9 | 12,0 | 2,3 |
| Piauí | 9,7 | 11,1 | 4,5 |
| Goiás | 9,5 | 11,6 | 2,4 |
| Sergipe | 9,2 | 10,6 | 3,0 |
| Alagoas | 8,8 | 10,7 | 0,5 |
| Minas Gerais | 8,2 | 9,8 | 3,1 |
| Pará | 7,5 | 9,1 | 0,6 |
| Mato Grosso do Sul | 6,8 | 7,6 | 3,3 |
| Paraná | 6,8 | 8,1 | 2,7 |
| Espírito Santo | 6,7 | 7,8 | 2,3 |
| Santa Catarina | 6,1 | 6,3 | 5,6 |
| São Paulo | 5,0 | 6,0 | 1,8 |
| Distrito Federal | 4,9 | 6,1 | 0,8 |
| Roraima | 0,9 | 0,4 | 3,0 |

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

À exceção de Pernambuco e Rondônia, a educação básica em turno integral é bem mais comum no ensino fundamental do que no médio. Chama atenção que estados das regiões Norte e Nordeste, geralmente considerados mais pobres ou com mais dificuldades em termos de gestão pública e mobilização de recursos, tenham conseguido colocar, em 2013, mais crianças e adolescentes em educação integral do que estados mais ricos. Tocantins, com 21,6%, é o estado mais próximo de atingir a meta de 25%. Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Rondônia, todos com mais de 16%, têm percentuais acima da média nacional bastante significativos. Na outra ponta, em Roraima, o ensino integral, especialmente o fundamental, é quase inexistente. Duas outras UFs, consideradas com melhores condições socioeconômicas, têm as menores proporções de matrículas na educação básica integral: Distrito Federal, com apenas 4,9%, e São Paulo, com 5%. Santa Catarina, Espírito Santo, Paraná e Mato Grosso do Sul não atingem 7%.

O maior avanço em estados do Norte e Nordeste, certamente, demonstra o peso do Programa Mais Educação nesta ampliação recente da educação em tempo integral, já que, como dito, o programa priorizou escolas com mais de 50% de alunos inscritos no Bolsa Família, estabelecimentos mais facilmente encontrados no Norte e no Nordeste. Em 2013, aproximadamente 65% das escolas inscritas no Programa Mais Educação atendiam a esta especificação. Mesmo assim, estados com índices educacionais historicamente ruins e com grande proporção da população beneficiária do Bolsa Família, estão abaixo da média nacional, é o caso de Alagoas.

Obviamente esta ampliação recente da educação em tempo integral deve ser objeto de investigação específica para entender o que de fato ela significa em termos de qualidade em cada região do país, em cada escola. O repasse do Programa Mais Educação por aluno é feito a partir da autodeclaração das escolas no censo escolar, anualmente, sobre o número de alunos nesta modalidade. Além disso, o conceito de educação integral, para fins estatísticos, considera apenas o número de horas que o aluno passa em sala de aula, o que é um indicador útil, mas não suficiente.

Ensino médio

A evolução das matrículas no ensino médio, nos últimos anos, pode ser descrita por uma curva ligeiramente descendente. Em grande medida, isso se deve ao fato de ter sido reduzido o número de estudantes matriculados na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA). No que se refere ao ensino regular, observa-se certa estabilidade, que pode ser vista na tabela 14.

TABELA 14

Brasil: matrículas no ensino médio, por modalidades de ensino, turno e dependência administrativa (2007/2012/2013)

| Modalidade/turno/dependência administrativa | 2007 | 2012 | 2013 | Varição (%) |
|---|------------------|------------------|------------------|-------------|
| Ensino regular | 8.369.369 | 8.376.852 | 8.312.815 | -0,7 |
| Rede privada | 897.068 | 1.066.163 | 1.065.039 | 18,7 |
| Cursos noturnos | 3.452.090 | 2.574.116 | 2.394.488 | -30,6 |
| EJA | 1.618.306 | 1.345.864 | 1.324.878 | -18,1 |
| Total | 9.987.675 | 9.722.716 | 9.637.693 | -3,5 |

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

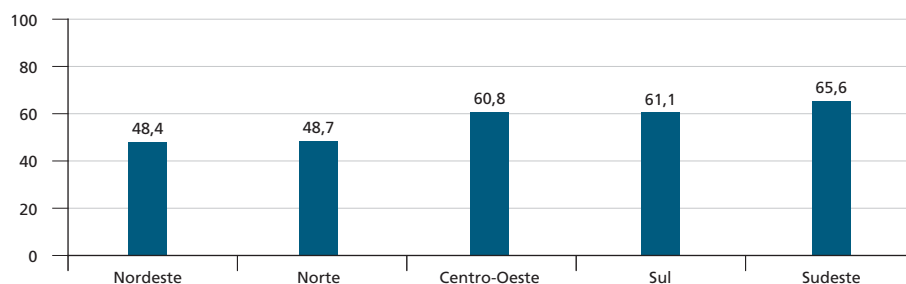
Em que pese a redução de 3,5% no total de matrículas, ocorrida no período 2007-2013, a tabela 14 apresenta pelo menos um dado positivo, a redução da proporção de matrículas no período noturno em relação ao total, que caiu de 41% para 29% do total no período supracitado. Sabe-se que o rendimento escolar no período noturno tende a ser menor que em cursos regulares diurnos. Além do tempo de permanência em sala de aula ser reduzido, a disposição dos alunos para a aprendizagem também é menor, uma vez que, em sua maioria, eles chegam à escola cansados, após uma longa jornada de trabalho.

De todo modo, essa estabilização das matrículas no ensino médio, entre 9,6 milhões e 10 milhões, está aquém do que seria o desejável, uma vez que a proporção de jovens de 18 a 29 anos que havia concluído este nível de ensino ainda é baixa. De acordo com a PNAD (IBGE, 2013), apenas 58% dos jovens nesta faixa etária

havam concluído a última etapa da educação básica. Portanto, cerca de 16 milhões não se encontravam formalmente habilitados a pleitear uma vaga na educação superior, pelo fato de não disporem do requisito legal, ou mesmo a buscar uma melhor inserção no mercado de trabalho.

Quando se comparam, por exemplo, as cinco macrorregiões brasileiras, para efeito desse indicador, duas constatações iniciais chamam atenção: *i)* a taxa de conclusão em todas elas está longe de alcançar a universalização; e *ii)* há diferenças inter-regionais significativas, tal como é mostrado no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Proporção da população de 18 a 29 anos com ensino médio completo, segundo as macrorregiões (2013)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Elaboração: Disoc/lpea.

Apesar de a região Sudeste se encontrar em situação mais favorável que as demais, ela ainda abrigava, em 2013, 5,4 milhões de jovens sem o ensino médio concluído. Por sua vez, o Nordeste, além de registrar a menor taxa de conclusão, também detinha o maior contingente de pessoas nesta situação, da ordem de 5,7 milhões de jovens.

Considerando que em 2009 houve mudança no marco legal, de modo que a obrigatoriedade do ensino foi ampliada para toda a educação básica, compreendida pela faixa etária de 4 a 17 anos, conclui-se que um longo caminho há de ser percorrido a fim de assegurar a todos os jovens o acesso e a conclusão deste nível de escolaridade.

Com relação à avaliação do desempenho escolar dos estudantes, realizada por meio do IDEB, verifica-se que o ensino médio apresentou resultados preocupantes. A avaliação de proficiência neste nível de ensino, que compõe este indicador, é dada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que é de natureza amostral. Deste modo, podem-se calcular apenas os IDEBs por UFs e segundo as redes estaduais e privada.

Conforme mostra a tabela 15, o índice médio nacional não sofreu alteração entre 2011 e 2013, de modo que o resultado neste último ano ficou abaixo da meta estabelecida. Apesar de as redes estaduais terem mantido o índice alcançado em 2011, na rede privada houve redução de 0,3 ponto percentual (p.p.).

TABELA 15
Brasil: IDEB do ensino médio, segundo a rede de ensino (2011 e 2013)

| | 2011 | 2013 | Meta 2013 |
|---------------|------------|------------|------------|
| Brasil | 3,7 | 3,7 | 3,9 |
| Estadual | 3,4 | 3,4 | 3,6 |
| Privada | 5,7 | 5,4 | 6,0 |

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

A estagnação ocorrida no período 2011-2013 decorre do fato de a maioria das UFs ter registrado redução do índice neste último ano. Conforme mostra a tabela 16, esta tendência foi mais acentuada no âmbito da rede privada.

TABELA 16
Brasil: evolução do IDEB do ensino médio nas UFs em relação a 2011, segundo a rede de ensino (2013)

| Rede de ensino | Desempenho nas unidades federadas | | |
|----------------|-----------------------------------|----------------|------------------|
| | Evoluíram (%) | Estagnaram (%) | Retrocederam (%) |
| Estadual | 33,3 | 7,4 | 59,3 |
| Privada | 14,8 | 18,5 | 66,7 |

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

Os resultados do IDEB no ensino médio não deixam dúvida quanto à necessidade de se repensar os processos pedagógicos neste nível do ensino. Além do índice atual alcançado pelas redes estaduais ser bastante baixo, não se atingiram as metas estabelecidas para 2013. Tem-se, ainda, como agravante, que o alunado deste nível de ensino já teria passado por diversos processos de seleção, de caráter excludente, desde os anos iniciais do ensino fundamental, que supostamente o colocariam na condição de “elite” estudantil. Porém, mesmo tendo superado diversos obstáculos, esses estudantes ainda evidenciam baixo rendimento nas provas do SAEB.

Alfabetização e educação de jovens e adultos

Depois de ter ficado estagnada em 2012, a taxa de analfabetismo volta a cair em 2013, porém em ritmo lento. A queda de 2012 a 2013 foi de 0,1 p.p. Se comparada com a taxa de 2011, dois anos antes, a queda é de apenas 0,07 p.p. no período. Para fins de ilustração, se a tendência de arrefecimento do ritmo de queda da taxa

de analfabetismo se confirmar, ou ao menos for mantido o ritmo atual, o Brasil levaria ainda cerca de cinco décadas para atingir uma taxa de analfabetismo similar às hoje existentes em países vizinhos do Cone Sul.⁹ A tabela 17 traz a taxa de analfabetismo do Brasil, por grandes regiões e grupos selecionados.

TABELA 17
Brasil e grandes regiões: taxa de analfabetismo, segundo categorias selecionadas (2011 a 2013)
 (Em %)

| Categorias | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------|------|------|------|
| 15 anos ou mais | | | |
| Brasil | 8,58 | 8,66 | 8,52 |
| Norte | 10,2 | 10,0 | 9,5 |
| Nordeste | 16,8 | 17,4 | 16,9 |
| Sudeste | 4,8 | 4,8 | 4,8 |
| Sul | 4,9 | 4,4 | 4,6 |
| Centro-Oeste | 6,3 | 6,7 | 6,5 |
| Localização | | | |
| Urbano | 6,5 | 6,6 | 6,4 |
| Metropolitano | 3,8 | 3,7 | 3,8 |
| Não metropolitano | 8,1 | 8,2 | 7,9 |
| Rural | 21,1 | 21,1 | 20,8 |
| Sexo | | | |
| Masculino | 8,8 | 9,0 | 8,8 |
| Feminino | 8,4 | 8,4 | 8,2 |
| Raça ou cor | | | |
| Branca | 5,3 | 5,3 | 5,2 |
| Negra | 11,8 | 11,8 | 11,5 |
| Faixa etária | | | |
| 15 a 17 anos | 1,2 | 1,0 | 0,8 |
| 18 a 24 anos | 1,7 | 1,6 | 1,5 |
| 25 a 29 anos | 2,9 | 2,7 | 2,3 |
| 30 a 39 anos | 5,2 | 5,1 | 4,7 |
| 40 a 49 anos | 8,1 | 8,2 | 7,7 |
| 50 a 59 anos | 11,4 | 11,8 | 11,4 |
| 60 anos ou mais | 24,8 | 24,4 | 24,3 |

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
 Elaboração: Disoc/lpea.

9. Por exemplo, Argentina (2,1%) e Uruguai (1,9%) (UNDP, 2013).

Apenas a região Norte do Brasil registra uma sequência de quedas na taxa de analfabetismo nos últimos três anos: de 10,2% em 2011, para 10,0% em 2012 e 9,5% em 2013. Na região Sul se verifica uma queda da taxa de 2013 em relação a 2011, 4,6% e 4,9% respectivamente, mas no biênio 2012-2013 foi observado aumento de 0,2 p.p. na taxa. Na região Sudeste a taxa de analfabetismo ficou estabilizada nestes três anos, em 4,8%. No Centro-Oeste, apesar de registrada queda de 0,2 p.p. no biênio 2012-2013, a taxa mais recente, 6,5%, é maior que a de 2011, 6,3%. A região Nordeste revela o quadro mais preocupante. Depois de registrar um aumento considerável no biênio 2011-2012, de 0,5 p.p., a taxa volta a cair em 2013, mas ainda está no mesmo patamar de 2011, com 16,9%. É no Nordeste onde o analfabetismo é um problema mais evidente e onde se concentram 90% dos municípios brasileiros com taxa de analfabetismo maior que 25%, elegidos como áreas prioritárias do Programa Brasil Alfabetizado. Por ter uma taxa maior e por receber atenção prioritária do governo federal na área, o analfabetismo deveria recuar no Nordeste com uma velocidade maior que nas demais regiões. Nos últimos três anos isso não ocorreu.

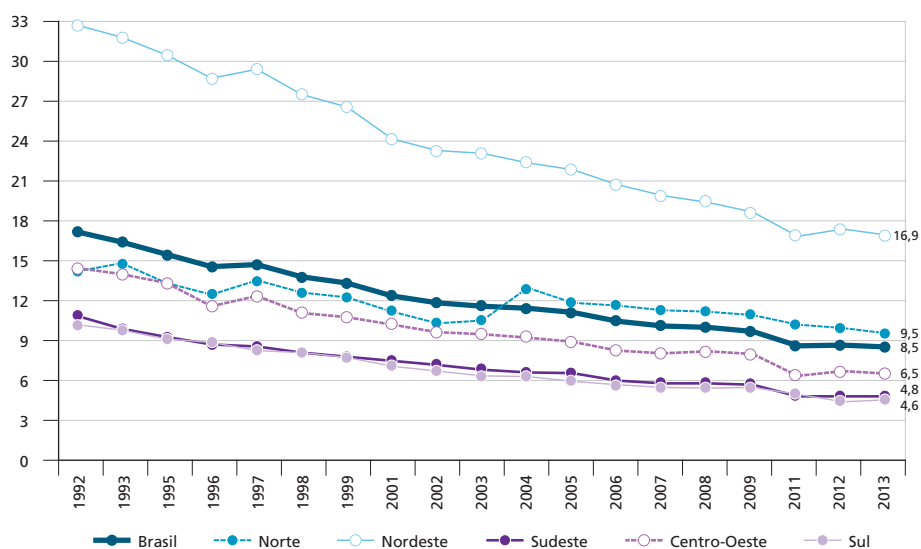
Chama atenção o analfabetismo se manter estável no período também nas áreas urbanas metropolitanas. Com uma taxa de 3,8%, significativamente menor que a das áreas urbanas não metropolitanas e das áreas rurais, o analfabetismo tende a cair em um ritmo mais lento. A estabilização, porém, mesmo neste patamar mais baixo, não é desejável. Pode ser mais um indício da baixa efetividade dos esforços governamentais para alfabetização de jovens e adultos pois, nas áreas metropolitanas, não há dispersão de população como nas áreas rurais, e não se trata de pequenos municípios ou comunidades longínquas, distante de equipamentos públicos. São áreas em que é mais fácil ter acesso aos analfabetos.

Mais do que essas pequenas flutuações anuais, negativas ou positivas, os dados revelam uma preocupante estabilização na taxa de analfabetismo nos últimos três anos, se comparadas com o ritmo de queda nas duas décadas anteriores, que também era considerado lento. O gráfico 4 mostra a evolução na taxa de analfabetismo calculada pela PNAD no Brasil e grandes regiões, de 1992 a 2013.

Percebe-se, no gráfico 4, uma estabilização na evolução da taxa de analfabetismo nos anos recentes, 2011, 2012 e 2013.

Em relação aos demais níveis da educação de jovens e adultos, continua a queda de matrículas. Parte da diminuição advém de aspectos positivos relacionados à ampliação do acesso ao ensino fundamental e ao ensino médio, à correção de fluxo e à diminuição da distorção idade-série, às oportunidades criadas no acesso à educação profissional e às expectativas de ingresso no ensino superior, o que incentiva o grupo de 18 anos ou mais, especialmente os mais jovens, a concluírem o ensino nas classes regulares, mesmo já estando na idade para acessar a EJA.

GRÁFICO 4
Brasil e grandes regiões: evolução da taxa de analfabetismo (1992-2013)
 (Em %)



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).

Obs.: A taxa de analfabetismo de 1994, 2000 e 2010 não aparece no gráfico, pois foi calculada pelo censo demográfico.

Mas se é verdade que a EJA tem sido impactada positivamente por medidas bem-sucedidas do poder público em outras áreas da educação, o que ocasiona diminuição de demanda, especialmente entre os mais jovens, também é verdade que a EJA em si não tem conseguido ampliar sua abrangência para outros grupos, especialmente de faixas etárias não mais impactadas pelas políticas recentes de melhora da educação básica. A população brasileira ainda possui baixa escolaridade e tem dezenas de milhões de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental e especialmente o médio, o que faz com que o público-alvo da EJA seja muitas vezes maior que o grupo que realmente acessa esta política pública.

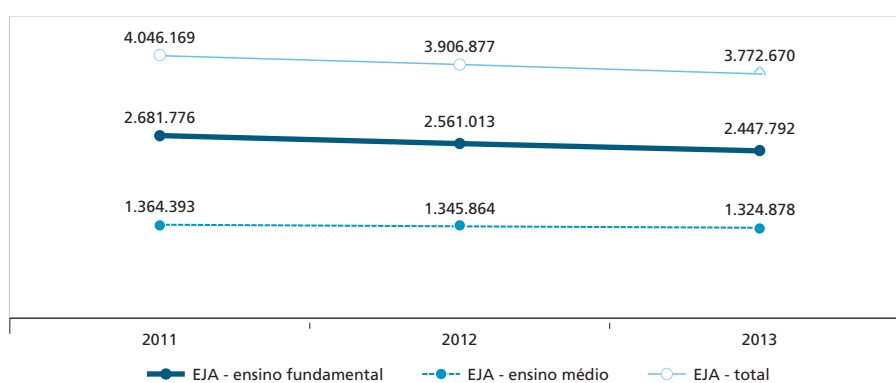
O gráfico 5 apresenta a evolução das matrículas na modalidade de EJA, nos ensinos fundamental e médio, no período 2011-2013.

A redução do número de matrículas na EJA no triênio 2011-2013 foi de 8,7% no ensino fundamental e de 2,9% no ensino médio, uma queda total média de 6,8%. Em números absolutos, houve diminuição de 273,5 mil matrículas, sendo 86% destas no ensino fundamental.

Tanto o arrefecimento da queda na taxa de analfabetismo, quanto a redução de matrículas na EJA vão de encontro às expectativas criadas com o novo Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente aprovado. A taxa de alfabetização

da população de 15 anos ou mais (meta 9) projetada já para 2015 era de 93,5%, ou seja, 2 p.p. acima do índice registrado em 2013, com o objetivo de chegar a 100% ao final da década; além disso, a meta de aumentar a escolaridade média da população jovem para doze anos de estudo (meta 8) tem como uma de suas estratégias a implementação de programas de educação de jovens e adultos, especialmente para os que, nesta faixa etária, estejam fora da escola e com defasagem idade-série.

GRÁFICO 5
Brasil: evolução das matrículas na EJA, por nível de ensino (2011-2013)



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

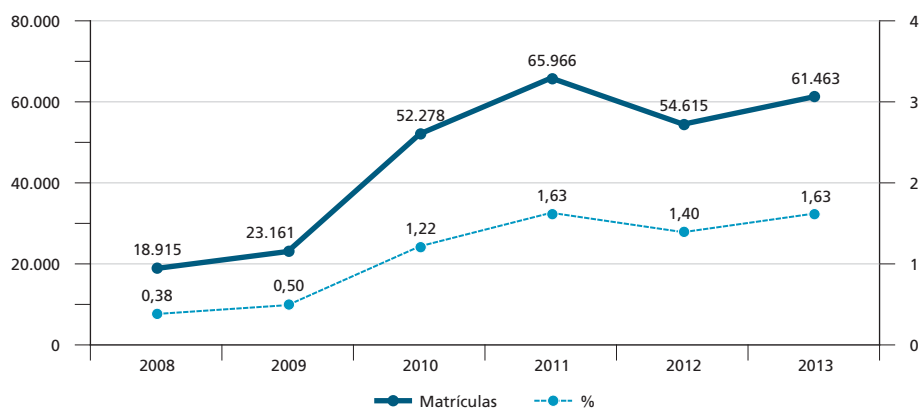
Sem recolocar o problema do enfrentamento do analfabetismo na agenda governamental, nem a meta intermediária e tampouco a final serão atingidas. Em 2015, a taxa de analfabetismo precisaria cair para 6,5%,¹⁰ ou seja, 2 p.p. em relação a de 2013, que estava em 8,5%; um ritmo de queda muito superior ao verificado nos últimos anos, o que, mantidas as ações e as iniciativas atuais, não se mostra factível.

Por sua vez, a meta 10 do PNE trata especificamente da ampliação de vagas da EJA integrada à educação profissional. Neste caso, estabelece que um mínimo de 25% das matrículas nesta modalidade de ensino deverá se dar na forma integrada à educação profissional.

Porém, a proporção de matrículas nessa modalidade de ensino integrado ainda é pouco significativa. Depois de um aumento expressivo entre 2008 e 2010, o número de matrículas na EJA integrada à educação profissional mantém-se relativamente estável, conforme fica evidenciado no gráfico 6.

10. A meta da taxa de analfabetismo esperada no PNE para 2015 diz respeito a toda população brasileira. Mas são profundas as desigualdades. Conforme mostra a tabela 17, a população branca (5,2%), os habitantes das regiões Sul (4,6%) e Sudeste (4,8%), bem como os moradores das regiões metropolitanas (3,8%) já têm taxas melhores que a meta estipulada.

GRÁFICO 6
Brasil: evolução das matrículas da EJA integrada à educação profissional da rede regular de ensino (2008-2013)



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

A proporção de 1,6% do total de matrículas é bastante baixa e se encontra muito aquém da meta de 25% estabelecida pelo PNE. Cabe ainda registrar que cerca de dois terços das 61,5 mil matrículas existentes em 2013 concentravam-se no ensino médio e o restante no ensino fundamental.

Mesmo com dados que mostram que o programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos têm resultados aquém do necessário, a busca de soluções ou alterações na atual política continua fora da agenda. Em que pese o fato de o analfabetismo ser um problema estrutural da sociedade brasileira, o programa Brasil Alfabetizado atua, no entanto, como se combatesse um problema localizado, marginal.

Há iniciativas importantes de aprimoramento da política feitas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), setor do MEC responsável pela área. São ações como, por exemplo, a instituição, desde 2011, do Programa Nacional do Livro Didático de Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA); e a adoção de agendas territoriais de combate ao analfabetismo, priorizando municípios nos quais a taxa é maior que 25%.

Mas o combate ao analfabetismo e a educação de jovens e adultos como um todo parecem fora da agenda prioritária do MEC e do governo federal. Uma política com maior capacidade de enfrentar o problema demanda um nível de articulação para além da Secadi, envolvendo as demais secretarias do MEC, outros ministérios e entes federados; aumento de recursos orçamentários, infraestrutura; mobilização social e empenho do governo federal, em uma ação coordenada com envergadura

talvez similar aos esforços bem-sucedidos dos últimos anos para o combate à fome e à extrema pobreza; ou até mesmo, de mobilização de recursos humanos, como o esforço, também bem-sucedido, feito no programa Mais Médicos, na área de saúde.

Uma estratégia de combate ao analfabetismo e a ampliação da educação de jovens e adultos deveria considerar, em primeiro lugar, a necessidade de garantir recursos humanos e estrutura para atender a este público. Os valores baixos da remuneração e o vínculo precário que se estabelece com educadores para o programa Brasil Alfabetizado não têm se mostrado adequados. A recente definição da meta de 10% do PIB para a educação no PNE vai ao encontro desta necessidade. Em segundo lugar, é preciso considerar uma mobilização nacional, inclusive com instrumentos de mídia de massa, buscando motivar o público-alvo para retomar os estudos. Tal esforço deve aliar-se à promoção de busca ativa de jovens e adultos analfabetos ou que não completaram os estudos, e estão fora das turmas de alfabetização ou da EJA. Além dos sistemas de educação, a busca ativa poderia envolver as áreas de assistência social, saúde, trabalho.

De forma adicional, como motivação para o público-alvo e para garantir a permanência nos estudos, poderia se utilizar do Cadastro Único (CadÚnico) para desenvolver mecanismo de acompanhamento também dos adultos que estão estudando e de concessão de bolsas ou de uma complementação financeira aos benefícios já existentes para os que estudam. Esta última medida, para os que estão neste programa nacional de transferência de renda e frequentam classes de alfabetização, já está prevista como estratégia no PNE, que também prevê aos estudantes da educação de jovens e adultos programas suplementares de transporte, alimentação e saúde.

3.2 Educação profissional e tecnológica

3.2.1 Execução financeira

Conforme havia sido mostrado no início da seção 3, a execução orçamentária no âmbito da educação profissional e tecnológica foi a que teve o maior crescimento entre os três níveis de ensino. Em grande medida, esse desempenho foi devido à ação de apoio à formação profissional e tecnológica, que operacionaliza a concessão de bolsas-formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), cujos dispêndios em 2013 mais que duplicaram o montante executado no ano anterior, conforme mostra a tabela 18.

Em que pese o fato de ter havido pequena redução dos dispêndios com a expansão e a reestruturação da rede federal, assim como com o seu funcionamento, estas duas ações responderam por cerca de R\$ 2,6 bilhões em 2013, ou seja, 43,6% do montante executado na área da educação profissional e tecnológica.

TABELA 18
Brasil: gastos realizados por ações do programa Educação Profissional e Tecnológica (2012-2013)

| Ações | 2012 | 2013 | Variação (%) |
|--|----------------------|----------------------|--------------|
| Expansão e reestruturação da Rede federal de educação profissional e tecnológica | 869.495.100 | 825.039.222 | -5,1 |
| Modernização da rede pública não federal de educação profissional e tecnológica | 371.616.366 | 192.941.086 | -48,1 |
| Funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica | 1.786.902.539 | 1.762.636.860 | -1,4 |
| Apoio à formação profissional e tecnológica | 1.311.798.924 | 2.753.473.656 | 109,9 |
| Fomento ao desenvolvimento da educação profissional | 112.888.234 | 101.594.691 | -10,0 |
| Educação Profissional e Tecnológica a Distância (e-TEC Brasil) | 86.557.060 | 50.886.425 | -41,2 |
| Assistência ao educando da educação profissional | 166.221.568 | 236.834.194 | 42,5 |
| Capacitação de recursos humanos da educação profissional | 12.762.233 | 16.902.496 | 32,4 |
| Total | 4.718.242.026 | 5.940.308.630 | 25,9 |

Fonte: Siafi/Sidor.
 Elaboração: Disoc/lpea.

3.2.2 Programas e ações

O PRONATEC, criado em 2011, congrega seis grandes ações, entre as quais algumas preexistentes. Entre estas, estão o Brasil Profissionalizado, a expansão da rede federal de educação profissional científica e tecnológica (EPCT) e o acordo de gratuidade com o Sistema S. Por sua vez, as ações que surgiram a partir da criação do PRONATEC são: Bolsa-Formação, Rede e-Tec Brasil e Fies Técnico e Empresa.

Brasil profissionalizado

O programa Brasil Profissionalizado, instituído em 2007, transfere recursos às UFs no intuito de expandir e modernizar suas redes de educação profissional e tecnológica, de modo a ampliar o acesso à formação técnica integrada ao ensino médio, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional, tendo-se por referência os arranjos produtivos locais e regionais.

Em 2013, houve migração de suas ações para o Plano de Ações Articuladas (PAR) do MEC, extinguindo-se os convênios como instrumentos formais de repasse de recursos aos estados e ao Distrito Federal. Com essa mudança, todas as solicitações necessárias à expansão e à modernização das redes estaduais de educação passaram a ser inseridas no Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), propiciando um acompanhamento mais efetivo das ações do programa.

O monitoramento do programa passou a ser realizado por meio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), tendo como focos: *i*) a execução física e financeira das ações de infraestrutura e

de aquisição de recursos pedagógicos; *ii*) a análise da oferta de cursos e matrículas previstos quando da celebração da parceria; *iii*) lançamento das vagas ofertadas e das matrículas realizadas; e *iv*) análise das solicitações de cursos de formação feitas pelas unidades federativas em 2014.

Somente em 2013, ingressaram mais de 70 mil novos estudantes em cursos técnicos oferecidos pelas redes estaduais.

Expansão da rede federal de educação profissional

A expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica foi impulsionada pela criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS). Os IFETS foram criados por meio da Lei nº 11.892/2008, que viabilizou a transformação de autarquias existentes, como os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), as escolas técnicas e as escolas agrotécnicas federais, nessas novas instituições de ensino.

A meta de implantação de novas unidades de ensino, para o período 2011-2014, era de 208 unidades escolares. Ao término de 2013, havia 116 novas escolas em funcionamento, sendo que somente neste ano quarenta unidades iniciaram suas atividades. Portanto, o alcance da meta prevista implicará na entrega de outras 92 unidades ao longo de 2014.

Acordo de gratuidade com o Sistema S

Em junho de 2008 foram firmados protocolos de compromisso entre o MEC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Fazenda (MF), a Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Estabeleceu-se, por meio de tais protocolos, a aplicação de dois terços da receita compulsória líquida do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) na oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada para estudantes de baixa renda ou trabalhadores, até 2014. Além disso, um terço dos recursos destinados a serviços sociais pelo Serviço Social da Indústria (Sesi) e pelo Serviço Social do Comércio (Sesc) deveria ser aplicado em atividades de educação, sendo que metade deles deveria ser destinado a financiar atividades gratuitas.

Em grande medida, a implementação do acordo com o Sistema S permitiu que, no período 2011-2013, fosse atingido o patamar de 2 milhões de vagas ofertadas no ensino técnico-profissional.

Bolsa-Formação

A Bolsa-Formação se destina a dois tipos de cursos: *i)* os de formação inicial e continuada (FIC) ou de qualificação profissional, cuja carga horária varia de cento e sessenta a quatrocentas horas; e *ii)* os cursos técnicos de nível médio, com carga horária de oitocentas a mil e quatrocentas horas. De acordo com o Guia Pronatec de Cursos FIC (4ª edição), havia 646 cursos em 2013, enquanto que o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos registrava outros 220 cursos.

Essas duas modalidades de cursos totalizaram cerca de 1,5 milhão de matrículas em 2013, sendo 1,2 milhão em cursos FIC e 291 mil em cursos técnicos. Deste modo, foram abrangidos 3,2 mil municípios, o que corresponde a cerca de 57% do total. O quadro 2 apresenta os dez cursos, em cada modalidade, com maior número de matrículas.

QUADRO 2

Brasil: cursos do Bolsa-Formação com maior número de matrículas (2013)

| Técnicos | FIC |
|----------------------------------|--|
| Técnico em Segurança do Trabalho | Auxiliar Administrativo |
| Técnico em Informática | Operador de Computador |
| Técnico em Administração | Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão |
| Técnico em Logística | Auxiliar de Recursos Humanos |
| Técnico em Enfermagem | Recepcionista |
| Técnico em Mecânica | Inglês Básico |
| Técnico em Eletrotécnica | Auxiliar de Pessoal |
| Técnico em Redes de Computadores | Almoxarife |
| Técnico em Contabilidade | Manicure e Pedicure |
| Técnico em Edificações | Costureiro |

Fonte: Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b).
Elaboração: SETEC/MEC.

Em 2013 participaram do PRONATEC/Bolsa-Formação, na condição de ofertantes, os IFETS, 24 escolas técnicas vinculadas às universidades federais, dezessete escolas técnicas estaduais, uma escola vinculada à universidade estadual e três fundações públicas vinculadas à administração indireta de estados ou municípios, além do Senai, do SENAC, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e de instituições privadas de ensino superior e de ensino técnico habilitadas pelo Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUTE). A participação de cada rede ofertante, em relação às matrículas realizadas, é apresentada na tabela 19.

TABELA 19
Brasil: participação das redes ofertantes no total de matrículas nos cursos do Bolsa-Formação (2013)
 (Em %)

| Ofertante | Total |
|-----------------|-------|
| Senai | 36,8 |
| SENAC | 26,1 |
| Rede federal | 14,7 |
| Rede privada | 9,6 |
| Redes estaduais | 5,3 |
| SENAT | 5,2 |
| Senar | 2,4 |

Fonte: Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b).
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Por sua vez, os demandantes dos cursos são órgãos públicos estaduais (secretarias de educação) e federais (ministérios). Em 2013, os demandantes totalizaram quarenta instituições, das quais 27 são secretarias estaduais. Cabem a eles apresentar suas demandas específicas, mobilizar potenciais beneficiários, realizar processos seletivos, assim como a pré-matrícula dos beneficiários nos cursos ofertados.

TABELA 20
Brasil: participação dos demandantes no total de matrículas nos cursos do Bolsa-Formação (2013)
 (Em %)

| Demandante | Total |
|-------------------------|-------|
| MDS | 40,9 |
| Inscrição <i>online</i> | 23,6 |
| SEDUC | 20,2 |
| SISUTEC | 7,2 |
| MTE | 5,1 |
| Outros | 3,0 |

Fonte: Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b).
 Elaboração: Disoc/Ipea.

De acordo com o MEC, a definição dos cursos e do montante de vagas a serem ofertadas, no âmbito da Bolsa-Formação, segue dois procedimentos básicos. Para os cursos FIC e técnicos na modalidade concomitante, há pactuação entre instituições ofertantes e os demandantes, tendo-se em conta o perfil socioeconômico do público-alvo e as demandas de profissionais segundo a atividade econômica ou o segmento profissional. Neste caso, o meio utilizado para a ocupação das vagas é o SISTEC, pelo qual os demandantes realizam a pré-matrícula dos estudantes por

eles selecionados. Por sua vez, para os cursos técnicos subsequentes, as propostas são encaminhadas pelos ofertantes e aprovadas pela SETEC/MEC, em consonância com o estabelecido em edital específico do SISUTEC e pelo qual também é realizado o preenchimento das vagas ofertadas.

Em ambos os casos, o procedimento para o preenchimento das vagas remanescentes é realizado diretamente pelo interessado, via internet, por meio de inscrição direta nos cursos.

No segundo semestre de 2013, foram ofertadas, por meio do SISUTEC, cerca de 240 mil vagas. No entanto, o número de matrículas efetivas foi de pouco mais de 185 mil. Portanto, observa-se que há certa ociosidade em relação à oferta, o que sugere a investigação de suas causas, especialmente pelo fato de ser notória a baixa qualificação média do trabalhador brasileiro. No total, 561 instituições de ensino, localizadas em 296 municípios brasileiros, ofereceram cursos.

Além de incorporar instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio como parceiras ofertantes do PRONATEC/Bolsa-Formação, a Lei nº 12.816/2013 também ampliou as oportunidades de acesso aos cursos técnicos de nível médio àqueles que haviam concluído o ensino médio por meio do SISUTEC, utilizando, prioritariamente, resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

O SISUTEC confere prioridade de atendimento aos estudantes que cursaram o ensino médio na rede pública ou na rede privada na condição de bolsista integral. Para tanto, 85% das vagas ofertadas se destinam a este público-alvo. No que se refere às instituições federais, aplica-se, ainda, a Lei de Cotas – Lei nº 12.711/2012, que reserva metade das vagas destinadas a este público para candidatos oriundos de escolas públicas, sendo 50% destes com renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo, respeitando-se, ainda, os percentuais de composição da população segundo a raça/cor em cada UF.

Rede e-Tec

A Rede e-Tec Brasil tem por finalidade a ampliação da oferta nacional de educação profissional e tecnológica, na modalidade a distância. Para tanto, são desenvolvidas ações voltadas à formação de recursos humanos, produção de material didático, aquisição de equipamentos e laboratórios e ao apoio à realização dos cursos. O programa é executado em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Em 2013, a Rede e-Tec foi ampliada com a inserção dos serviços nacionais de aprendizagem, o que deverá concorrer para o aumento das vagas ofertadas.

No intuito de aprimorar os processos de monitoramento e avaliação do programa, foi criado o módulo da Rede e-Tec no SISTEC, de modo a viabilizar o registro de dados acerca dos polos de apoio presencial e das matrículas.

Em 2013, foram ofertadas 137 mil novas vagas na Rede e-Tec, por intermédio de 45 instituições federais e treze estaduais. A tabela 21 apresenta a distribuição desses dados pelas macrorregiões brasileiras.

TABELA 21
Brasil e macrorregiões: vagas ofertadas e polos presenciais da Rede e-Tec (2013)

| Região | Rede e-Tec | | | |
|---------------|----------------|--------------|-----------|-----------|
| | Vagas | Polos | Vagas (%) | Polos (%) |
| Norte | 13.037 | 86 | 9,5 | 6,1 |
| Nordeste | 41.882 | 268 | 30,6 | 19,0 |
| Sudeste | 36.030 | 577 | 26,3 | 41,0 |
| Sul | 11.057 | 291 | 8,1 | 20,7 |
| Centro-Oeste | 35.006 | 187 | 25,5 | 13,3 |
| Brasil | 137.012 | 1.409 | | |

Fonte: Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b).
Elaboração Disoc/Ipea.

Apesar do número de vagas ofertadas em 2013 não ter sido substancialmente ampliado em relação a 2012, o mesmo não se aplica aos polos presenciais. Neste caso, houve aumento de quase 70% no biênio 2012-2013, passando de 841 para 1.409 polos.

Outros dois programas ou linhas de ação relacionadas com a educação profissional são o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), instituído em 2006, e o programa Mulheres Mil. No primeiro caso, trata-se de uma iniciativa de integração entre o aumento da escolaridade formal e a formação profissional específica. Por sua vez, o programa Mulheres Mil se destina ao segmento feminino em situação de vulnerabilidade social.

Em que pese sua importância, o Proeja atendia, em 2013, apenas 61,5 mil estudantes. Ou seja, contingente bastante pequeno se comparado ao universo de estudantes matriculados na modalidade de EJA. Já em relação ao Mulheres Mil, os registros administrativos do MEC atestam que no período 2011-2013 foram qualificadas 37,2 mil mulheres, sendo que no último ano do triênio estavam matriculadas 19,4 mil alunas. Por sua vez, também foi ampliado para 241 o total de campi que ofertavam esse tipo de curso, o que também contribuiu para aumentar as oportunidades de acesso sob a ótica do território. A partir de 2013, o programa Mulheres Mil passou a integrar as modalidades da Bolsa-Formação Trabalhador, objeto de análise a seguir.

3.2.3 Evolução dos indicadores

De acordo com os dados do censo escolar da educação básica (Inep, [s.d.]a), houve crescimento de 5,8% no total de matrículas na educação profissional no biênio 2012-2013. Deste modo, atingiu-se o patamar de 1,4 milhão de matrículas nas modalidades subsequente, concomitante e integrada ao ensino médio.

Deve-se ressaltar que a participação das redes públicas sofreu leve retração nesse período, passando de 53,6% para 52,0% do total de matrículas. Isto se deve ao crescimento mais acentuado das matrículas em cursos subsequentes/concomitantes, da ordem de 9,5%, predominantemente ofertados por instituições não públicas. Ao mesmo tempo, houve queda das matrículas nestes cursos, no âmbito das redes estaduais.

Por outro lado, ampliaram-se de forma bastante expressiva as matrículas na modalidade integrada ao ensino médio. Nas redes estaduais, o crescimento foi de 16%, enquanto na esfera federal atingiu o índice de 12%. Cabe ressaltar que estas duas dependências administrativas respondiam, em 2013, por 89% do total de matrículas nesta modalidade de ensino.

Em primeiro lugar, essa predominância pode ser explicada pelo fato de a oferta de ensino médio ser uma responsabilidade dos governos estaduais. Além disso, deve-se ter em conta que a modalidade de ensino integrado é mais dispendiosa e, portanto, menos atrativa para a iniciativa privada.

A distribuição das matrículas entre os setores público e privado também é alterada em função da localização geográfica. Via de regra, nas regiões Norte e Nordeste a participação das redes públicas é majoritária. Em situação oposta encontrava-se o Sudeste, no qual o setor privado detinha 58% das matrículas. A tabela 22 apresenta a participação das redes pública e privada no total de matrículas pelas cinco macrorregiões.

TABELA 22
Brasil e macrorregiões: participação dos setores público e privado no total de matrículas da educação profissional (2013)
 (Em %)

| Região | 2013 | |
|---------------|-------------|-------------|
| | Privada | Pública |
| Norte | 41,7 | 58,3 |
| Nordeste | 28,0 | 72,0 |
| Sudeste | 58,4 | 41,6 |
| Sul | 41,4 | 58,6 |
| Centro-Oeste | 49,5 | 50,5 |
| Brasil | 48,0 | 52,0 |

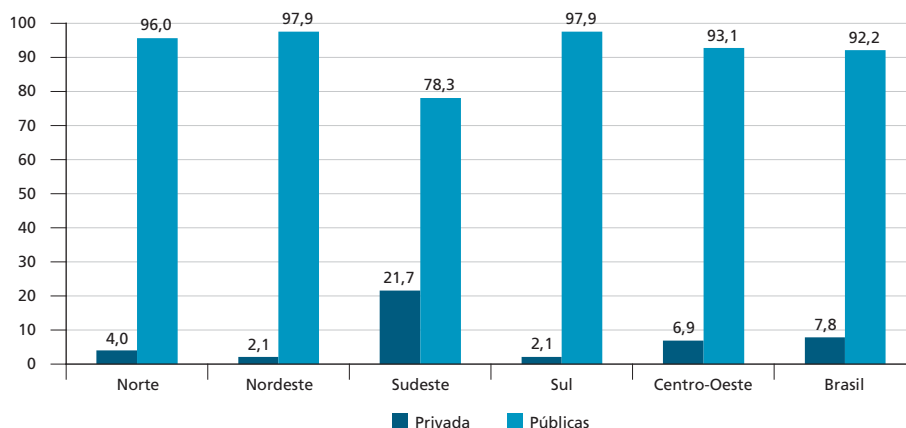
Fonte: Censo da educação básica INEP/MEC.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Chama atenção a participação majoritária das redes públicas no Nordeste. Trata-se da única região em que há predominância das redes públicas em todas as UFs. Em duas delas¹¹ este setor respondia por cerca de 87% do total de matrículas.

No que concerne à modalidade integrada ao ensino médio, verifica-se que a participação do setor público é hegemônica, com cerca de 92% do total de matrículas. Quando se desagregam os dados pelas macrorregiões, constata-se que somente no Sudeste há presença significativa do setor privado, conforme é mostrado no gráfico 7.

GRÁFICO 7

Brasil e macrorregiões: participação das redes de ensino públicas e privada no total de matrículas da educação profissional integrada ao ensino médio (2013)
(Em %)



Fonte: Censo da educação básica INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

3.3 Educação superior

3.3.1 Execução financeira

A educação superior também registrou aumento de dispêndios no biênio 2012-2013. Assim como se observa em relação à educação profissional e tecnológica, os investimentos que têm sido realizados com vistas à expansão da rede federal têm implicado em aumento de gastos com a manutenção das novas unidades de ensino. A tabela 23 mostra os dispêndios realizados neste período.

Pode-se observar, por intermédio da tabela 23, que o aumento dos gastos ocorrido no biênio 2012-2013 foi devido, sobretudo, à ampliação da concessão

11. Bahia e Piauí.

de bolsas de estudo, com destaque para o programa Ciência sem Fronteiras. Em segundo lugar, destaca-se a ação “reestruturação e expansão das universidades federais”, que agregou cerca de meio bilhão de reais ao orçamento de 2013.

TABELA 23
Brasil: gastos realizados por ações do programa Educação Superior (2012-2013)
 (Em R\$ de 2013 atualizados pelo IPCA)

| Ações | 2012 | 2013 | Variação (%) |
|---|-----------------------|-----------------------|--------------|
| Implantação, construção, reestruturação e expansão | 2.843.077.872 | 3.146.361.822 | 10,7 |
| Reestruturação e expansão das universidades federais | 2.096.864.251 | 2.594.517.021 | |
| Reestruturação dos hospitais universitários federais | 431.097.715 | 262.839.404 | |
| Implantação e construção | 315.115.905 | 289.005.397 | |
| Funcionamento e manutenção | 4.599.293.070 | 4.907.268.456 | 6,7 |
| Funcionamento das universidades federais | 3.887.873.898 | 4.055.787.933 | |
| Complementação para o funcionamento das instituições federais de ensino superior | 65.534.729 | - | |
| Funcionamento dos hospitais de ensino federais | 141.976.097 | - | |
| Fomento às ações de ensino, pesquisa e extensão | 220.240.792 | 474.060.036 | |
| Fomento à pós-graduação | 197.461.816 | 269.907.390 | |
| Apoio a entidades de ensino superior não federais | 55.938.950 | 34.926.039 | |
| Concessão de bolsas de permanência no ensino superior | 25.149.663 | 60.339.200 | |
| Universidade aberta e a distância | 5.117.126 | 12.247.858 | |
| Concessão de bolsas | 2.576.988.849 | 3.688.615.629 | 43,1 |
| Concessão de bolsas de estudos no país e exterior | 2.295.240.475 | 3.342.805.371 | |
| Apoio à residência em saúde | 281.748.373 | 345.810.258 | |
| Outras ações | 835.494.754 | 916.501.278 | 9,7 |
| Assistência ao estudante de ensino superior | 543.120.473 | 637.604.349 | |
| Avaliação da educação superior e da pós-graduação | 103.052.871 | 80.774.496 | |
| Regulação e supervisão dos cursos de graduação e de instituições públicas e privadas de ensino superior | 3.521.812 | 4.060.190 | |
| Censo da educação superior | 835.907 | 2.235.299 | |
| Acesso à informação científica e tecnológica | 184.963.691 | 191.826.944 | |
| Total | 10.854.854.545 | 12.658.747.185 | 16,6 |

Fonte: Siafi/Sidor.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

3.3.2 Programas e ações

Ensino de graduação

A educação superior corresponde ao nível de ensino que tem registrado crescimento contínuo das matrículas, desde 1993. Há ao menos duas explicações para este fato.

Em primeiro lugar, o aumento da demanda por este nível de ensino decorrente da quase universalização do ensino fundamental e da expansão do ensino médio. Além disso, houve um retorno de parcela da população que já estava fora do sistema de ensino e que reingressou para cursar a educação superior.

Além do aumento da demanda por educação superior, iniciativas governamentais importantes foram implementadas a partir da segunda metade da década de 1990, com objetivo de ampliar a oferta de vagas e facilitar o acesso à universidade. São elas: *i*) estímulo à expansão do setor privado; *ii*) Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); *iii*) Programa Universidade para Todos (ProUni); e *iv*) expansão da rede federal. As duas primeiras iniciativas remontam à segunda metade dos anos de 1990, enquanto que as demais foram instituídas neste século. Serão analisadas a seguir três destas iniciativas, que constituem ações programáticas do PPA 2012-2015.

Fies e ProUni

Considerando que as oportunidades de acesso à educação superior eram – e ainda são – restritas, em se tratando de ensino público, ou onerosas, no que diz respeito às instituições privadas, tornou-se necessária a implementação de ações que promovessem a ampliação das oportunidades de acesso a este nível de ensino.

O primeiro programa de financiamento a estudantes da educação foi o Crédito Educativo (CREDUC), instituído em 1975 e implantado no primeiro semestre do ano seguinte. Por razões diversas, entre as quais a inadimplência, o CREDUC se tornou insustentável e veio a ser substituído, em 1999, pelo Fies.

Inicialmente, o Fies tinha como requisito a apresentação de fiadores pelos contratantes. Além disso, estipulava um patamar mínimo de renda, o que também contribuía para restringir o acesso a este tipo de financiamento. Portanto, a cobertura desta linha de financiamento ficou aquém da capacidade de expansão do setor privado e, de certo modo, suas regras de acesso se mostraram inadequadas ao perfil socioeconômico dos novos demandantes.

Em virtude do Fies não dar conta de atender à demanda por acesso à educação superior e pelo fato de a oferta de vagas ter crescido em ritmo mais acelerado que a demanda no período 1995-2004, foi instituído, neste último ano, o ProUni.

Porém, nos últimos anos, foram introduzidas mudanças nas regras de concessão de financiamentos do Fies, entre as quais a redução da taxa de juros, que se tornou negativa, e a isenção de amortização da dívida para aqueles que optassem por determinados cursos.¹²

12. A Resolução nº 33.842, do Banco Central do Brasil, de 10 de março de 2010, aprimorou as condições de financiamento para os estudantes, ao estipular a taxa efetiva de juros de 3,4% ao ano para os contratos celebrados a partir de sua entrada em vigor e a aplicação deste mesmo percentual de juros ao saldo devedor dos contratos anteriormente formalizados.

Desde então, tem sido crescente a proporção de estudantes beneficiados por um desses dois programas, tanto em relação ao contingente de ingressantes anuais, quanto em referência ao estoque de matrículas no setor privado, tal como pode ser observado na tabela 24.

TABELA 24
Brasil: bolsas ofertadas pelo ProUni, contratos do Fies e ingressos de alunos em cursos de graduação presenciais nas IES privadas (2010-2013)

| Ano | ProUni | Fies | Total (a) | Ingressos (b) | (a)/(b) |
|------|---------|---------|-----------|---------------|---------|
| 2010 | 240.441 | 75.392 | 315.833 | 1.181.650 | 26,7 |
| 2011 | 254.598 | 153.570 | 408.168 | 1.260.257 | 32,4 |
| 2012 | 284.622 | 368.841 | 653.463 | 1.508.295 | 43,3 |
| 2013 | 252.374 | 557.192 | 809.566 | 1.494.490 | 54,2 |

Fontes: Sisprouni/MEC; Relatório de Gestão do Fies/MEC; Censo da educação superior INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: Ingressos apenas por processos seletivos.

De acordo com a tabela 24, a proporção de estudantes contemplados com subsídio público para acesso à educação superior, entre os ingressantes por processos seletivos, ampliou-se de 27% para 54% do total de ingressantes por processo seletivo, no período 2010-2013. Em 2005, quando foi implantado o ProUni, o somatório das bolsas ofertadas e de contratos do Fies correspondia a apenas 17% do contingente de ingressantes naquele ano. Portanto, estes dados evidenciam que houve ampliação substancial do subsídio público ao ensino privado.

O alcance desta elevada proporção foi devido ao crescimento em ritmo acelerado do volume de bolsas ofertadas pelo ProUni e, principalmente, de contratos de financiamento firmados por meio do Fies. Neste caso, chama atenção o aumento verificado no período 2010-2013 de cerca de 640%. Neste mesmo período, os ingressos foram ampliados em apenas 26%.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o total de bolsas ofertadas por intermédio do ProUni não corresponde ao contingente de beneficiários. De acordo com dados apresentados pelo MEC, a taxa de ocupação das bolsas no período 2005-2013 foi de 85,4%. Somente em 2013, cerca de 30% das bolsas ofertadas não foram ocupadas. Deste modo, 75 mil estudantes deixaram de ser beneficiados.

De qualquer modo, é crescente a proporção de contratos ativos do Fies e de bolsas ativas do ProUni em relação ao contingente de matriculados. No ano inicial de implantação deste programa, o somatório dos dois benefícios correspondia a cerca de 15% do total de matrículas em cursos de graduação presenciais do setor privado. Por sua vez, em 2012, a proporção chegava ao pico de um terço destas matrículas, conforme mostra a tabela 25.

TABELA 25
Brasil: bolsas ativas do ProUni, contratos ativos do Fies e matrículas em cursos de graduação presenciais nas IES privadas (2005, 2011, 2012 e 2013)

| Ano | ProUni | Fies | Total (a) | Matrículas (b) | (a)/(b) |
|------|---------|---------|-----------|----------------|---------|
| 2005 | 112.275 | 372.038 | 484.313 | 3.260.967 | 14,9 |
| 2011 | 460.000 | 623.241 | 1.083.241 | 4.151.371 | 26,1 |
| 2012 | 491.336 | 914.195 | 1.405.531 | 4.208.086 | 33,4 |
| 2013 | 489.093 | 928.715 | 1.417.808 | 4.374.431 | 32,4 |

Fontes: Sispruni/MEC; Relatório de Gestão do Fies/MEC; Censo da educação superior INEP/MEC. Elaboração dos autores.

Apesar de as IES públicas terem respondido por apenas 29% das matrículas em cursos de graduação presenciais em 2013, proporção significativa dos estudantes matriculados no setor privado beneficiava-se de algum tipo de subsídio público. *Grosso modo*, poder-se-ia afirmar que apenas 47,3% das matrículas nestes cursos eram de natureza genuinamente privada.

A despeito das críticas endereçadas, sobretudo ao ProUni, sob o argumento de que este programa estaria financiando instituições privadas que ofertam cursos de qualidade duvidosa, deve-se reconhecer, em primeiro lugar, que a capacidade do setor público de ampliar a oferta não seria suficiente para dar conta da demanda existente. Além disso, não seria possível ampliar a oferta na mesma proporção que esta é realizada por meio do ProUni, mediante a utilização de recursos financeiros equivalentes à renúncia tributária a ele vinculada. A título de ilustração, o montante de R\$ 680 milhões, que deixou de ser recolhido em 2012, representou um gasto por bolsista inferior a R\$ 1,4 mil. Portanto, valor *per capita* bastante aquém do que é investido na educação superior pública, assim como do que é despendido pelos estudantes pagantes nas IES privadas.

Reuni

O Reuni constitui o principal programa de investimentos do MEC nas universidades federais implantado nas três últimas décadas. Esta iniciativa sucedeu a um período de desinvestimento durante a segunda metade dos anos 1990 (Corbucci, 2000), que teve como implicações o baixo crescimento da oferta de vagas e das matrículas. A título de comparação, no período 1995-1999 houve aumento de 20% das matrículas nas Ifes, mas entre 2009 e 2013 registrou-se crescimento de 39%. De modo inverso, o crescimento das demais redes de ensino, que havia sido de 38% naquele período, limitou-se a 11% neste último.

Além do aumento absoluto das matrículas, deve-se salientar que o Reuni ampliou o número de municípios com estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais. Se, em 2007, ano que antecedeu sua implantação,

havia 292 municípios nesta situação, em 2013 o quantitativo foi ampliado para 432, ou seja, aumento de 48% no período em referência.

Do mesmo modo, houve crescimento de 130% das matrículas nos municípios do interior, contra apenas 36% nas capitais. Com isso, a participação dos primeiros no total de matrículas em cursos de graduação presenciais ampliou-se de 36% para 48% do total. Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de interiorização das Ifes teve grande impulso desde o início da implantação do Reuni.

A ampliação das matrículas no período noturno constitui outro objetivo do Reuni. Neste caso, os resultados não foram tão favoráveis quanto os anteriores. Além das matrículas em cursos noturnos serem minoritárias, o crescimento registrado no período 2007-2013 foi tímido. Se no início desse período os cursos noturnos respondiam por cerca de 26% das matrículas nas Ifes, a proporção alcançada no último ano foi de apenas 30%. Ou seja, crescimento inferior ao da interiorização das IES federais, o que sugere haver limitações de maior vulto para efeito da expansão de vagas no período noturno.

3.3.3 Evolução dos indicadores

Ensino de graduação

Apesar do crescimento das matrículas da ordem de 4% no biênio 2012-2013 ser considerado modesto, houve ampliação significativa da taxa de frequência líquida na educação superior, que passou de 15,3% para 16,6%. Portanto, aumento de 8,4% no mesmo período. É possível que este aumento esteja relacionado com o ingresso de maior número de estudantes na faixa etária considerada adequada. Se, em 2012, estes representavam 50,7% do total de pessoas que frequentavam educação superior, no ano seguinte a proporção atingia 51,5%.

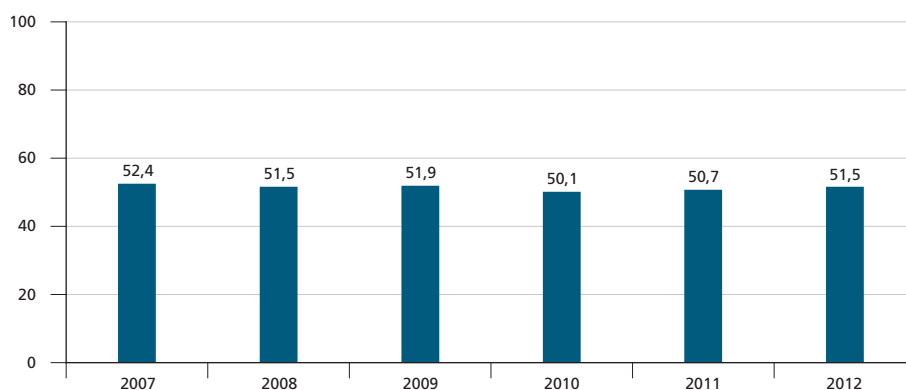
Mesmo tendo sido um crescimento proporcional modesto, este reitera a inflexão, ocorrida em 2012, na tendência delineada nos últimos anos, pela qual crescia a proporção de estudantes na educação superior com 25 anos ou mais. A título de comparação, o gráfico 8 apresenta a evolução deste indicador no período 2007- 2013.

Apesar de o ano de 2009 ter sido um ponto fora da tendência de decréscimo no período 2007-2011, o gráfico 8 mostra que estes foram os anos com, respectivamente, o maior e o menor índice, e que entre 2011 e 2013 foi delineada tendência de crescimento contínuo.

De modo geral, as ações instituídas ao longo da primeira década dos anos 2000 promoveram avanços em prol da democratização do acesso à educação superior. Dados coletados pelos censos demográficos mostram que houve ampliação do acesso a este nível de ensino entre aqueles que se encontram na base da pirâmide de renda.

GRÁFICO 8

Brasil: proporção da população que frequentava educação superior com até 24 anos de idade (2007-2013)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por exemplo, quando se tem por referência o período 2000-2010, verifica-se que houve ampliação significativa da taxa de frequência líquida de jovens de 18 a 24 anos com renda domiciliar *per capita* de até 1,5 salário mínimo (teto para obtenção de bolsa integral do ProUni), conforme mostra a tabela 26.

TABELA 26

Brasil: taxa de frequência líquida na educação superior, por faixas de renda domiciliar *per capita* (2000 e 2010)

| Faixas de renda | 2000 | 2010 | Variação (%) |
|-------------------|------|------|--------------|
| Até 1,5 SM | 1,4 | 7,6 | 453,6 |
| > 1,5 SM até 3 SM | 9,0 | 28,3 | 214,1 |
| > 3 SM até 5 SM | 23,5 | 44,9 | 91,4 |
| > 5 SM | 44,6 | 53,0 | 18,7 |

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: SM = salário mínimo.

Vista sob outro ângulo, a participação dos jovens com renda de até 1,5 salário mínimo no universo da população de 18 a 24 anos que frequentava educação superior elevou-se de 11,9% para 40,8% do total, no mesmo período.¹³ Portanto, estes dados não deixam dúvida de que houve ampliação do acesso deste segmento de menor renda a este nível de ensino.

13. Ao longo deste período, houve aumento de 14% da participação dos jovens pertencentes a esta faixa de renda no universo da população de 18 a 24 anos.

Cabe ainda ressaltar que quanto mais baixo é o estrato de renda, maior é a proporção de jovens que frequentam educação superior em IES públicas. Portanto, ao contrário do que é propalado pelo senso comum, estas instituições concentram maior proporção de jovens de baixa renda.

TABELA 27

Brasil: distribuição da população de 18 a 24 anos que frequenta educação superior, segundo a faixa de renda e a categoria institucional (2005, 2012 e 2013)
(Em %)

| Faixas de renda | 2005 | | 2012 | | 2013 | | Variação (2005-2013) | |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|---------|
| | Pública | Privada | Pública | Privada | Pública | Privada | Pública | Privada |
| Até meio SM | 5,3 | 2,0 | 10,0 | 4,7 | 9,8 | 5,6 | 84,6 | 176,8 |
| Mais de meio até 1 SM | 16,3 | 9,3 | 23,1 | 17,5 | 23,5 | 19,1 | 44,2 | 105,3 |
| Mais de 1 até 2 SM | 30,5 | 27,7 | 33,6 | 37,6 | 33,3 | 39,5 | 9,2 | 42,4 |
| Mais de 2 até 3 SM | 17,6 | 20,4 | 14,8 | 18,5 | 14,5 | 16,8 | - 17,8 | - 17,5 |
| Mais de 3 SM | 30,3 | 40,5 | 18,5 | 21,6 | 18,9 | 19,0 | - 37,6 | - 53,2 |

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: SM = salário mínimo.

Conforme se observa na tabela 27, houve aumento expressivo da participação dos jovens pertencentes às duas primeiras faixas de renda e, de modo contrário, redução da participação dos que se situavam nos dois últimos estratos de renda. Tais tendências foram mais evidentes no setor privado que, no início do período sob análise, concentrava cerca de 40% dos estudantes na faixa de renda superior e apenas 2% entre os mais pobres.

Esse aumento da participação dos jovens de baixa renda na educação superior está intimamente associado às ações afirmativas implementadas ao longo da primeira década dos anos 2000, entre as quais se inserem as cotas e o ProUni. No entanto, conforme afirma Corbucci (2014, p. 10 e 11), “as políticas e programas com foco no que aqui foi denominado de porta de entrada têm seus limites no fato de não alterarem a trajetória escolar de parcela significativa das crianças e dos jovens brasileiros.” Nesse sentido, para que seja ampliada a inclusão de jovens em situação socioeconômica desfavorável, será necessário regularizar o fluxo escolar na educação básica, de modo a assegurar sua conclusão na idade considerada adequada a um contingente muito maior do que o atual.

Isso não significa que as políticas afirmativas sejam inócuas. Pelo contrário, sem elas o processo de democratização do acesso se tornaria ainda mais lento e menos inclusivo. Em contextos sociais marcados por elevado índice de desigualdade, como ainda é o caso brasileiro, políticas compensatórias se tornam absolutamente

necessárias se o propósito é o de democratizar o acesso. No entanto, quando se tem em perspectiva o desenvolvimento do país, com a erradicação da miséria e a pobreza se tornando residual, seria esperado que algumas dessas ações sofressem redução ao longo do tempo. Acontecendo isso, poder-se-ia afirmar que tanto as políticas estruturantes, quanto as compensatórias teriam cumprido o seu papel.

4 DESAFIOS

Uma constatação de base é a de que o Brasil fez um considerável esforço de redução nos contingentes de famílias de baixa renda e nos níveis de desigualdades sociais decorrentes. Remanesce, malgrado isso, ao lado da melhoria nas condições materiais de vida, um quadro por vezes preocupante de carências e desigualdades nas dotações de capital cultural, que se traduzem em desníveis na apropriação e exercício de direitos sociais, na qualidade da participação política, nos padrões de solidariedade e convivência social pacífica e, de igual modo, nas condições de acesso e usufruto das melhores oportunidades educativas.

Mesmo onde as políticas socioeducativas procuram estimular a inclusão social e suplantar as deficiências infraestruturais e pedagógicas das escolas, encontram-se limitações para alcançar melhores índices de progressão e de proficiência nas aprendizagens; parte disso se expressando claramente nas desigualdades reveladas pelo IDEB, pela Prova Brasil e pelo Enem. De um lado, por ainda prevalecerem as restrições do entorno social e da precariedade do capital cultural da família, fatores indispensáveis para catalisar os processos de aprendizagem e, de outro, porque nesse entorno nem sempre estão disponíveis os recursos – especialmente docentes – requeridos para a efetividade desses processos.

Os efeitos da baixa qualidade educativa são evidentes no ensino fundamental – exigindo até mesmo políticas que permitam obter, no final do ciclo inicial, os níveis de letramento que deveriam estar consolidados em seu início – e se projetam na chamada “crise” do ensino médio e nos preocupantes níveis de desempenho dos estudantes no expandido ensino superior.

Esse quadro impõe – especialmente ante os desafios postos pelo estilo de desenvolvimento econômico e social que se almeja no futuro próximo – um complexo desafio de construir estratégias para compor políticas públicas que assegurem, ao mesmo tempo e de modo sinérgico, ganhos substanciais de qualidade educativa e de equidade no acesso a seus benefícios.

Leve-se em conta que, de modo algum, se trata de reiterar mais do mesmo. Multiplicam-se pelo mundo concepções inovadoras – algumas inéditas no Brasil – de *design* e gestão de sistemas educativos, de planejamento curricular e de estratégias de aprendizagem (inclusive apropriando avanços muito recentes da neurociência) e,

sobretudo, de aprendizagem em rede que desbordam os ambientes intramuros das instituições escolares herdadas dos séculos XIX e XX.

4.1 Educação infantil e ensino fundamental

Avançadas as conquistas em cobertura e inclusão social, um dos desafios ingentes da educação básica – nos eixos de qualidade/equalização – situa-se em duas dimensões educativas. De uma parte, em seu escopo tradicional, o domínio de competências cognitivas construídas a partir do letramento e dos passos iniciais da *numeracy*¹⁴ e do raciocínio lógico, que se desdobram ao largo dos ciclos primários. De outra, o que desde o Relatório Faure¹⁵ se vem predicando: o aprender a aprender. Estas são missões a serem recompostas na segunda etapa da educação infantil e nos segmentos da educação fundamental até os 10 anos de idade, de tal modo que possam se consolidar, em harmonia com as competências afetivas e sociais a serem desenvolvidas nos segmentos de atenção aos pré-adolescentes.

Daí ser de suma importância redobrar os esforços dos últimos anos na expansão da educação infantil, integrando-os a medidas de fortalecimento das estruturas pedagógicas dos ciclos iniciais do ensino fundamental. Adensar a meta de consolidação do letramento até a idade de 8 anos seria um bom começo. E isso requer, na sequência, ações robustas para estimular as escolas a desenhar e desenvolver inovações em suas estratégias de aprendizagem e capacitar continuamente seus gestores e docentes para implementá-las com crescente efetividade, tal como se propõe no Programa Nacional de Formação de Professores para a Educação Infantil (Capes/DEB).

Se essa linha for bem-sucedida, é de se esperar que ponha em xeque outro grande óbice à qualidade da educação básica: a persistência dos formatos e métodos de atividades escolares do antigo “ginásio” que ainda dominam os “anos finais” do ensino fundamental. Romper as estruturas que fragmentam a aprendizagem em disciplinas estanques – “incomunicáveis” – seria imprescindível, assim como exige um sólido programa de capacitação docente que aproveite, em escala muito ampliada, as experiências mais inovadoras e ousadas de experiências em curso, como as do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), e ainda as do Programa de Residência Docente. Além disso, constituiria este propósito um novo foco de atuação para os programas Mais Escola e Escola Integral.

14. Numeramento, numeracia, literacia matemática ou letramento matemático em português. De acordo com Ponte (2002), há várias acepções para este termo, entre as quais três são citadas: *i*) competências ligadas ao uso de conceitos numéricos ou incluindo igualmente outras áreas da matemática; *ii*) utilização expedita dos conceitos ou envolvendo também a capacidade crítica relativamente à sua utilização; e *iii*) conhecimentos e procedimentos básicos ou envolvendo a capacidade de usar conhecimentos e procedimentos em contextos reais.

15. O Relatório Faure, intitulado *Aprender a ser*, foi publicado pela Unesco em 1972. Tendo como princípio o ideal da educação permanente, descartava a aquisição de conhecimentos definitivos, mediante a preparação para elaborar ao longo de toda a vida um saber em constante evolução. Além disso, incorporou preocupações e propostas relativas ao crescimento econômico e à modernização dos países, mediante a formação de mão de obra mais competente.

4.2 Ensino médio

Vários estudos e pesquisas recentes têm constatado as diferentes dimensões da chamada “crise do ensino médio”. Duas delas merecem destaque como componentes dos desafios para superá-la: *i*) as dificuldades de aprendizagem e de permanência decorrentes da baixa qualidade da educação fundamental pregressa dos estudantes; e *ii*) a reconhecida irrelevância de seus objetivos curriculares para a quase totalidade de seus demandantes. Entre as propostas em curso, a mais intensamente mencionada é a da “diversificação curricular” malgrado seja, usualmente, demasiado genérica em seus termos.

Ante os avanços recentes da educação profissional e tecnológica e o encaminhamento das demandas sociais neste campo, os desafios se concentram nas estruturas gerais do ensino médio.

Novamente, a concepção de “leque de disciplinas” remete à fragmentação dos processos de aprendizagem, sem que se tenham os ganhos esperados do aprendizado metódico dos fundamentos de cada campo do conhecimento científico e humanístico. Assim, proporcionar diversos “leques” à escolha do educando é apenas uma proposta formalista. O desafio começa por compreender que o adolescente contemporâneo, apesar das diversidades/disparidades de capital cultural que tem podido acumular, tem potenciais de aprendizagem e de desenvolvimento cognitivo muito diversos daqueles do século XX – quando vicejaram muitas das reformas do ensino médio –, e requer, por isso, diversificadas modalidades de conquista das competências de que necessita para seguir sua trajetória imediata de vida jovem e adulta.

Contudo, a quase totalidade dos cursos médios continua confinada em espaços originalmente destinados a escolas fundamentais, e a própria expansão recente dos institutos federais mostra que é viável, necessário e bem-sucedido dar-lhes abrigo em espaços próprios, arquitetonicamente especificados para seus escopos. Escala e localização tornam viável a diversificação e, mais importante, factível economicamente sua manutenção. Esta autonomização da escola média ajuda a alocar e capacitar, de modo pertinente, seus recursos docentes, ao tempo em que proporciona condições para uma utilização mais racional do tempo docente disponível em uma mesma escola.

4.3 Educação de jovens e adultos

Um importante e negligenciado desafio está posto pelas carências educacionais das gerações hoje na faixa dos 30 anos e mais de idade que passaram pelo sistema escolar dos anos 1970-2000, quando as expectativas de escolaridade eram muito inferiores às atuais, já de si insatisfatórias. Elas são expressas nos dados do INAF (IPM, 2015) relativos à condição de alfabetização rudimentar que afeta dois terços ou mais desses contingentes – 18%, 30% e 52%, respectivamente, das pessoas com 25 a 34, 35 a 49 e 50 a 64 anos, assim como ainda são parte dos 12,3 milhões de analfabetos registrados na última PNAD (2013).

Essas pessoas, ainda por muitos anos, constituirão parte importante da força de trabalho, do eleitorado e dos movimentos sociais, e encontrarão dificuldades significativas para exercerem plenamente seus papéis sociais e para usufruir de seus direitos sociais e políticos.

Conquanto se reconheça a relevância e a premência de alocar os recursos públicos no atendimento das novas gerações e o bom êxito de grande parte dos programas resultantes, é difícil compreender o acanhamento das políticas educativas destinadas a essas gerações; e mais, o fato de que ano a ano estas vêm mingando em importância e em resultados.

Frequentemente se alega que tais programas costumam dar poucos resultados e que os métodos e os instrumentos se mostram ineficientes e custosos, mas quase nada se tem feito para mudar esse quadro. E os prognósticos são de que – certamente no plano econômico – parte da força de trabalho constituída por essas pessoas com idade mais elevada e baixa escolaridade tenderá a se tornar um limitante aos ganhos de produtividade. Outra parte tenderá a se manter mais tempo desempregada – até para dar lugar aos mais jovens e mais escolarizados – e/ou cativa de programas assistenciais e de seguro-desemprego. Ou seja, o custo social de mantê-los tal qual, no médio e longo prazos, tenderá a ser maior que os investimentos necessários para retirá-los dessa condição.

4.4 Educação superior

As mudanças ocorridas na educação superior – tanto no Brasil, como internacionalmente – magnificam os desafios que ela deve enfrentar para atender às demandas de novos padrões que estão sendo exigidos para o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Várias instituições públicas procuram corresponder às funções universitárias que efetivamente integrem a formação de recursos humanos de alto nível com produção científica e tecnológica relevante e pertinente para conferir robustez ao sistema nacional de inovações; e isso vem exigindo mudanças em suas estruturas curriculares que permitam superar sua tradição de meros aglomerados de escolas profissionais. Outras são instadas justamente para fortalecer este propósito de educação vocacional, ofertando-a em diversificados níveis formativos e segmentos de especialização. Ao mesmo tempo, tanto no setor público quanto no privado multiplicam-se, na escala de vários milhões de estudantes, as demandas por educação terciária diversa daquela proporcionada nos estamentos anteriores.

Esse quadro – alimentado por crescente fluxo de candidatos provenientes da universalização da educação básica – põe desde logo exigências de complexidade não experimentada anteriormente às funções reguladoras do Estado. Ao contrário de décadas passadas, as iniciativas mais vigorosas de expansão e de especificação

da oferta já não são do governo, mas de entidades empresariais de grande porte, em não poucos casos articuladas a centros decisórios globalizados.

Ao mesmo tempo, os fundos públicos estão sendo fortemente pressionados para atender demandas mais complexas de recursos para formação avançada de pessoal técnico-científico – como é o caso do Ciência sem Fronteiras –, e para investimentos infraestruturais para a produção de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I). Além disso, tem-se firmado papel do setor público de fomentar a interiorização da oferta de educação terciária nas regiões menos desenvolvidas em que o mercado não se mostra atrativo à iniciativa privada.

4.5 A questão federativa e o regime de colaboração

Sobretudo em uma visão prospectiva, tão importante quanto definir os objetivos a perseguir e eleger as ações estrategicamente mais relevantes para alcançá-los, é suprir-se de capacidades institucionais e de organização para implementar tais ações. Reconhece-se que o Brasil ainda sofre carências notáveis neste campo.

A luta pela aprovação do PNE teve um de seus focos principais no objetivo de assegurar maior espaço fiscal para viabilizar a mobilização de mais e melhores recursos humanos, materiais e técnicos. Em contrapartida, coloca-se um desafio importante: adotar padrões mais eficientes de gestão do sistema educacional para usufruir dessa vantagem e, com isso, obter resultados bem melhores do que esse sistema tem podido mostrar.

Um óbice de monta reside na distribuição dos encargos educacionais que veio se estruturando desde a Constituição de 1988, fundado na crença de que a descentralização corrigiria as iniquidades e as inconsistências mais gerais do sistema de proteção social herdado do passado.

A realidade vem mostrando que boa parte dessas expectativas tem se frustrado, traduzindo-se em uma alastrada crise federativa. Malgrado a elevada carga fiscal, há uma disparidade de capacidade de manutenção e desenvolvimento de serviços de proteção social entre os entes federados. Enquanto a receita pública total flui em dois terços para a União – e 10% e 2% para estados e municípios – os gastos com educação, por exemplo, se distribuem em 17% para a União, 43% para os estados e outros 40% para os municípios. Ou seja, o sistema fica manietado pelas limitações desse regime para minimamente atenuar as largas desigualdades de capacidade fiscal entre as regiões do país – em especial dos municípios – para atender às demandas por proteção social e, no caso, por educação, mesmo com os avanços obtidos a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF)/FUNDEB e de programas como PDE e Mais Educação.

A isso se adicionam, no interior do sistema educativo, conhecidas carências (e diferenciais) de qualificação dos sistemas de gestão. Poucas administrações

estaduais e municipais dispõem de estruturas organizacionais, processos de gestão com persistência, resiliência e inovatividade, ou de quadros funcionais suficientes e adequadamente qualificados para apoiar os processos decisórios no planejamento de médio e longo prazos – imprescindíveis em um sistema em que a concepção, a implantação e a maturação de estratégias demandam décadas para ocorrer, e ainda, na instância dos estabelecimentos educativos têm, em geral, escasso domínio de conhecimentos e experiências com métodos e procedimentos de gestão orientados para padrões mais apurados de eficiência que liberem a gestão pedagógica das agruras logísticas e tenham foco no enriquecimento dos ambientes de aprendizagem.

Isso demanda, no médio e longo prazos, estratégias para a inovação de normas, orientações institucionais e métodos de trabalho que rompam o travamento dos atuais mecanismos com que se pretende conduzir o regime de colaboração entre os entes federados sonhado na legislação educacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília: MEC, jul. 2007.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a política nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes no fomento inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília: MEC, jan. 2009.

_____. Lei nº 13.005, de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: MEC, jun. 2014a.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de gestão – exercício 2013**. Brasília: MEC, 2014b.

CAMPOS, M. M. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CGI – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC domicílios e empresas 2013**. São Paulo: CGI, 2014.

CORBUCCI, P. R. **As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 752).

_____. **Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1950).

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Gestão**. Brasília: FNDE, 2013.

_____. **Relatório de Gestão**. Brasília: FNDE, 2014.

GUIMARÃES, R. The effect of teacher qualifications on student achievement gains: evidence from the Fundescola schools in Brazil, 1999-2003. *In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL*, 7., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: Abave, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos demográficos 1991, 2000, 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991; 2000; 2010.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar (vários anos)**. Brasília: INEP, [s.d.]a.

_____. **Indicadores financeiros educacionais**. Brasília: MEC/INEP, [s.d.]b. Disponível em: <<http://goo.gl/laOFno>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

IPM – INSTITUTO PAULO MONTEIRO. **Indicador de analfabetismo funcional (INAF)**. São Paulo: IPM, 2015.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA; TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria coordenada educação: ensino médio**. Brasília: TCU, 2014. 32 p.

KHAN, S. **Um mundo, uma escola: a educação reinventada**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2013.

PONTE, J. P. **Literacia matemática**. Portugal: Universidade Évora, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/3dm3rk>>. Acesso em: 9 fev. de 2015.

QUEIROZ, E. **Royalties: recursos para educação e outros fins**. *In: Diálogos Legislativos*. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/0K2N63>>.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Adult literacy rate, both sexes (% ages 15 and older)**. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/CAMwMF>>.