

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

O objetivo principal deste capítulo é apresentar um balanço da situação da educação brasileira em 2010 e no primeiro semestre de 2011, tendo como foco as políticas e programas educacionais sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Neste período, dois são os fatos relevantes na área da educação – destacados na seção 2 deste capítulo. O primeiro diz respeito à elaboração e encaminhamento para o Congresso Nacional, por parte do governo federal, do Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020. Fundamental para orientar a educação no país nos próximos dez anos, o novo Plano Nacional de Educação deve dirigir as ações integradas da União, estados e municípios com o objetivo de garantir o direito à educação de qualidade. O segundo fato que merece destaque diz respeito à criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que promete elevar o ensino técnico e profissionalizante a um novo patamar no país nos próximos anos.

Na seção 3, apresenta-se o acompanhamento das principais políticas e programas desenvolvidos pelo MEC, bem como uma análise sobre os últimos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Programa Internacional de Avaliação de Aluno (Pisa). Em relação à educação profissional, à educação de jovens e adultos, ao ensino superior e à educação dos alunos com necessidades especiais, as análises partem da evolução recente das matrículas e dos indicadores de demanda e oferta. Na área de educação para a diversidade e cidadania, o tema escolhido para análise em 2010 foi a educação do campo, dada a promulgação do Decreto presidencial nº 7.352/2010, que estabelece a política específica para a área com o objetivo de superar as defasagens históricas de acesso à educação escolar pelas populações rurais. Toda a seção de acompanhamento de políticas e programas está permeada pela observância da evolução dos indicadores que medem o cumprimento das metas para a educação, estabelecidas por meio do Plano Plurianual 2008-2011.

Na seção 4, que fecha o capítulo, destaca-se o desafio de assegurar a conclusão da escolaridade básica com qualidade a todas as crianças e jovens brasileiros. Este desafio está incorporado como ponto central nas metas em discussão propostas no PNE 2011-2020, tal como se poderá observar a seguir.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 O Plano Nacional de Educação 2011-2020

Um dos fatos mais relevantes da área de educação em 2010 diz respeito à formulação e ao envio ao Congresso Nacional, em dezembro daquele ano, de Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PL/PNE), a vigor no período 2011-2020.

Do total de vinte metas que compõem o PL/PNE, dez estão vinculadas à ampliação do acesso ao ensino em seus diversos níveis e modalidades. Também cabe destacar o fato de outras cinco metas relacionarem-se à formação e valorização de professores, com implicações sobre o financiamento dos sistemas de ensino, o que aponta para a necessidade do fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. O quadro 1 classifica as vinte metas segundo os temas aos quais se referem.

QUADRO 1
Classificação das metas do PL/PNE

Temas	Metas
Ampliação da oferta/acesso ao ensino	(1) (2) (3) (4) (6) (8) (9) (10) (11) (12) (14)
Formação e valorização do magistério	(13) (15) (16) (17) (18)
Desempenho e rendimento escolar	(5) (7)
Gestão democrática	(19)
Financiamento	(20)

Fonte: MEC.

Quando comparado com o PNE 2001-2010, constata-se que o PL/PNE apresenta estrutura diferenciada e mais sintética. Além de contar com um número bem maior de metas, o PNE anterior também continha um sem-número de intenções não quantificadas, o que certamente comprometeu seu monitoramento e sua avaliação. Neste sentido, o PL/PNE tem feição mais operacional, tendo em vista o menor número de metas e sua efetiva quantificação.

O PL/PNE também difere de seu antecessor, que se estruturava segundo níveis e modalidades de ensino, enquanto o PL em questão orienta-se por metas vinculadas a temas, tais como acesso, desempenho, formação e valorização do magistério. É possível que as novas disposições constitucionais, em particular as que se referem à ampliação da obrigatoriedade do ensino à faixa de 4 a 17 anos, tenham influenciado tal estruturação, a exemplo das primeiras três metas, que correspondem ao cumprimento da Emenda Constitucional (EC) nº 59.

Das três faixas etárias compreendidas pela referida emenda constitucional, acredita-se que a de 15 a 17 anos seja a que constituirá maior desafio para efeito do cumprimento da meta de universalização. Neste caso, para se assegurar a

inclusão de cerca de 1,4 milhão de jovens – tendo-se como referência o ano de 2009 –, não bastará ampliar a oferta de vagas. Será necessário, principalmente, assegurar a permanência e progressão de todos os estudantes ao longo do ensino fundamental, de modo que, ao atingirem 15 anos, possam ingressar no ensino médio e concluir a educação básica.

O PL/PNE também inova ao introduzir meta pela qual se busca atingir padrões mínimos de escolaridade para todos, com atenção especial para aqueles que se encontram na base da pirâmide social. É o caso da meta 8, que estabelece o mínimo de doze anos de escolaridade para a faixa etária de 18 a 24 anos, inclusive na região com menor índice para este indicador e entre os 25% mais pobres da população.

A referida meta também prevê a equiparação da escolaridade média entre brancos e não brancos, nessa faixa etária. Contudo, se, nos próximos dez anos, for mantido o mesmo ritmo de crescimento registrado na década precedente – quando então a proporção entre as taxas de frequência líquida na educação superior, de negros em relação a brancos, ampliou-se de 21% para 39% –, a proporção a ser atingida em 2020 seria de apenas 71%. Portanto, esforços adicionais deverão ser implementados para o alcance desta meta.

O PL/PNE reitera as metas de desempenho escolar estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e acrescenta meta relativa ao desempenho dos estudantes brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (em inglês, Programme for International Student Assessment – PISA) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tais metas, a serem alcançadas no prazo de uma década, correspondem à média de desempenho dos países da OCDE à época em que o PDE foi lançado.

Esse ousado desafio de equiparação de desempenho entre estudantes brasileiros e os de países da OCDE, que se encontram em patamar de desenvolvimento socioeconômico bem mais elevado, não poderá ser vislumbrado sem que ocorram, paralelamente a todos os esforços em prol do fortalecimento da política educacional, os necessários avanços no tocante à erradicação da miséria, redução da pobreza e das iniquidades sociais.

Como não poderia deixar de ser, a erradicação do analfabetismo também constitui meta do PL/PNE. Trata-se, provavelmente, da meta mais audaciosa deste novo plano decenal. Atingir tal intento pressupõe o alcance de grande parte das demais metas, que se referem à garantia de educação de qualidade para todos na idade adequada, além de uma verdadeira mobilização nacional para atrair os segmentos populacionais mais avessos ao retorno à escola: idosos, populações rurais, trabalhadores informais, enfim, todos aqueles grupos sociais que, de alguma forma, são mais afetados por precárias condições socioeconômicas.

Por fim, a meta 20 do PL/PNE trata do financiamento da educação e estabelece como patamar mínimo de investimento público em educação a proporção de 7% do PIB. Mais que um objetivo em si, esta meta constitui o meio pelo qual as demais metas poderão ser alcançadas ou não.

Tendo-se em conta a experiência legada pelo último PNE – que sofreu vetos do Executivo federal no tocante às cláusulas financeiras –, o foco central de disputa que se estabelece em torno do PL/PNE diz respeito a qual deverá ser o investimento público, como proporção do PIB, necessário para garantir educação de qualidade como direito de todos.

A proporção de 7% do PIB, a ser investida para viabilizar o alcance das metas educacionais contidas no PL/PNE, tem sido contestada por educadores e estudiosos do financiamento da educação, em grande parte aglutinados em torno da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). De acordo com a CNDE, seriam necessários 10% do PIB para que, de fato, pudessem ser atingidas as demais metas do referido PL.

O referencial utilizado por esse movimento da sociedade civil organizada, para efeito da definição da meta de financiamento da educação, é o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). De acordo com a campanha, caso o CAQi não seja levado em consideração, a tendência apontada para a próxima década é a de persistir a cisão entre acesso e qualidade, apontados por seus interlocutores como elementos indivisíveis do direito à educação.

2.2 O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Em maio de 2011, foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Este novo programa revela o peso que a educação técnica e profissional passa a ter na política educacional brasileira. A perspectiva oficial, inclusive, é que tal modalidade de ensino consuma 11,8% dos recursos orçamentários alocados a programas educacionais ao longo do PPA 2012-2015.¹ Em comparação à previsão do PPA 2008-2011, significa um crescimento de 4 pontos percentuais (p.p.) da participação da educação técnica e profissional no total de recursos orçamentários da União alocados aos programas geridos pelo MEC. Ademais, os anos recentes têm sido marcados por outras iniciativas do MEC com foco na educação profissional e tecnológica, particularmente a expansão da rede federal e o acordo feito com o Sistema S.²

1. Estimativa feita a partir dos dados apresentados ao Congresso Nacional pela ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, em 14 de setembro de 2011 (ver Brasil, 2011b).

2. Ver Ipea (2010).

Embora ainda não exista uma estimativa dos valores que deverão ser alocados ao PRONATEC, este programa deverá ser o principal instrumento de financiamento da expansão da educação técnica e profissional do país no quadriênio 2012-2015. Além da expansão da rede federal, o PRONATEC também financiará: a expansão das redes estaduais de educação profissional; a ampliação de vagas e a expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; e o acesso de estudantes e de trabalhadores a cursos técnicos, tecnológicos e de formação inicial e continuada. As metas divulgadas para a educação em nível técnico revelam o quão ambicioso é o PRONATEC: busca-se alcançar, até 2014, a marca de 5 milhões de matrículas em cursos técnicos (integrados, concomitantes ou subsequentes ao ensino médio). Para se ter uma ideia do tamanho deste desafio, em 2010, o número de matrículas nessa modalidade chegou a 1,1 milhão. Por sua vez, o potencial de expansão é considerável: cerca de 8 milhões de jovens cursavam o ensino médio em 2010.

Os recursos do programa advirão do orçamento do MEC, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Sistema S e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além de ações voltadas ao nível técnico, há também previsão de incentivos a cursos de formação inicial e continuada, que não preveem necessariamente escolaridade mínima. São objetivos deste programa a expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos técnicos e profissionais de nível médio, bem como de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores. Além disso, o PRONATEC visa:

- à ampliação de vagas e à expansão da rede federal e das redes estaduais de educação profissional;
- à ampliação da Escola Técnica Aberta do Brasil (E-Tec), que oferta educação profissional e tecnológica a distância;
- ao alcance mais rápido das metas de gratuidade que constam do acordo firmado com o Sistema S, em 2008, segundo o qual as entidades destes sistemas devem aplicar dois terços de seus recursos advindos do imposto sobre a folha de pagamentos do trabalhador na oferta de cursos gratuitos;
- à oferta, pelo Sistema S e redes públicas, de cursos de formação inicial e continuada para capacitar os favorecidos do seguro-desemprego que sejam reincidentes neste benefício, ação esta que se aplica também ao público beneficiado pelos programas de inclusão produtiva, como o Bolsa Família; e
- à ampliação do alcance do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), que passa a chamar-se Fundo de Financiamento Estudantil, com a mesma sigla, e passa a poder prover mais duas linhas

de crédito, sendo uma para estudantes egressos do ensino médio e a outra para empresas que desejem formar seus funcionários em escolas privadas habilitadas pelo MEC ou no Sistema S – o Fies passa a, portanto, também financiar o ensino técnico.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

3.1 Educação básica

Os resultados do IDEB e do Pisa

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 para servir de:

- indicador de resultado dos sistemas de educação básica federais, estaduais e municipais;
- mecanismo simples de informação a educadores, educandos, formuladores de política e sociedade em geral acerca da qualidade dos sistemas educacionais brasileiros; e
- instrumento indutor de uma cultura de responsabilização educacional à qual estariam sujeitos gestores públicos e trabalhadores da educação.

O IDEB é calculado e divulgado pelo INEP para três marcos do percurso escolar: anos iniciais do ensino fundamental; anos finais do ensino fundamental; e ensino médio. Trata-se, nos três casos, de um índice composto por uma medida de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) e outra de fluxo (taxas de aprovação). O cálculo do IDEB inclui tanto as escolas públicas quanto as escolas privadas – com a diferença de que, para estas, o cálculo do IDEB é feito a partir do desempenho de uma amostra de escolas no SAEB, enquanto, para aquelas, o cálculo é fundado no universo de escolas públicas brasileiras de educação básica, pois a participação na Prova Brasil envolve todas elas.

O IDEB é, ademais, o único indicador de acompanhamento de um dos objetivos setoriais que constam do PPA 2008-2011, qual seja, o de “ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica”. Sua utilização para esta finalidade específica, contudo, expõe uma falta de compreensão do IDEB por parte dos que estiveram envolvidos na elaboração do PPA vigente. Afinal, trata-se de um indicador de resultados, que permite, no máximo, alguma ilação sobre eventuais avanços e retrocessos em relação a duas dimensões (desempenho e fluxo) da qualidade dos sistemas de ensino. O referido objetivo setorial, no entanto, não se restringe à qualidade do ensino ou, mais propriamente, ao desempenho dos estudantes. É também parte dele a questão da ampliação do acesso, a qual não

vem sendo monitorada por nenhum indicador, tampouco dispõe de qualquer meta no âmbito do PPA. Vale registrar que a questão do acesso à educação básica não é um problema de todo superado no contexto nacional, pois o outro lado do dado, que atesta que mais de 95% das crianças brasileiras de 7 a 14 anos estão na escola, é a constatação de que mais de 500 mil crianças nesta faixa etária ainda estão fora da escola no Brasil – e muito pouco se sabe sobre elas.

Feita essa ressalva, cabe destacar que o IDEB vem se afirmando como um indicador de acompanhamento da evolução dos sistemas de educação básica que convivem no Brasil, bem como de ponto de partida para a mobilização destes sistemas (em especial os públicos) em busca de melhorias de qualidade. Ele é muito eficaz, portanto, às três finalidades para as quais foi criado e que estão enumeradas no início desta seção.

A tabela 1 informa os resultados observados para o IDEB nos anos de 2005, 2007 e de 2009, bem como as metas estipuladas para 2007, 2009 e 2021 (este sendo o ano em que se tem por objetivo atingir o patamar médio que seria equivalente ao alcançado pelos países integrantes da OCDE, em um exame internacional aplicado em 2006). A tabela ainda informa, para o total do Brasil e por dependência administrativa, se foram alcançadas as metas estipuladas para os anos de 2007 e de 2009 – na ocasião em que o foram, os dados da célula correspondente encontram-se grifados.

TABELA 1
Resultados observados e metas estipuladas para o IDEB – Brasil, total e por dependência administrativa (2005, 2007, 2009 e 2021)

Dependência administrativa	Anos iniciais do ensino						Anos finais do ensino						Ensino médio					
	IDEB observado			Metas			IDEB observado			Metas			IDEB observado			Metas		
	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021
Total	3,8	4,2	4,6	3,9	4,2	6	3,5	3,8	4	3,5	3,7	5,5	3,4	3,5	3,6	3,4	3,5	5,2
Pública	3,6	4	4,4	3,6	4	5,8	3,2	3,5	3,7	3,3	3,4	5,2	3,1	3,2	3,4	3,1	3,2	4,9
Estadual	3,9	4,3	4,9	4	4,3	6,1	3,3	3,6	3,8	3,3	3,5	5,3	3	3,2	3,4	3,1	3,2	4,9
Municipal	3,4	4	4,4	3,5	3,8	5,7	3,1	3,4	3,6	3,1	3,3	5,1	2,9	3,2	-	3	3,1	4,8
Privada	5,9	6	6,4	6	6,3	7,5	5,8	5,8	5,9	5,8	6	7,3	5,6	5,6	5,6	5,6	5,7	7

Fonte: INEP (2011).

Percebe-se que, no agregado, as metas estabelecidas para o IDEB têm sido atingidas. À exceção do setor privado, em 2009, em todos os outros casos, a meta foi cumprida. Caso o exame deste indicador fosse por Unidade da Federação, contudo, ficaria evidente que alguns estados não atingem suas metas, principalmente no ensino médio. Isto foi feito na edição anterior deste boletim.³ No agregado do país, com exceção das escolas privadas, as metas estabelecidas não vêm se colocando como um problema, e foram alcançadas, inclusive, as metas previstas para 2011, no Plano Nacional de Educação 2011-2020, para o ensino fundamental.

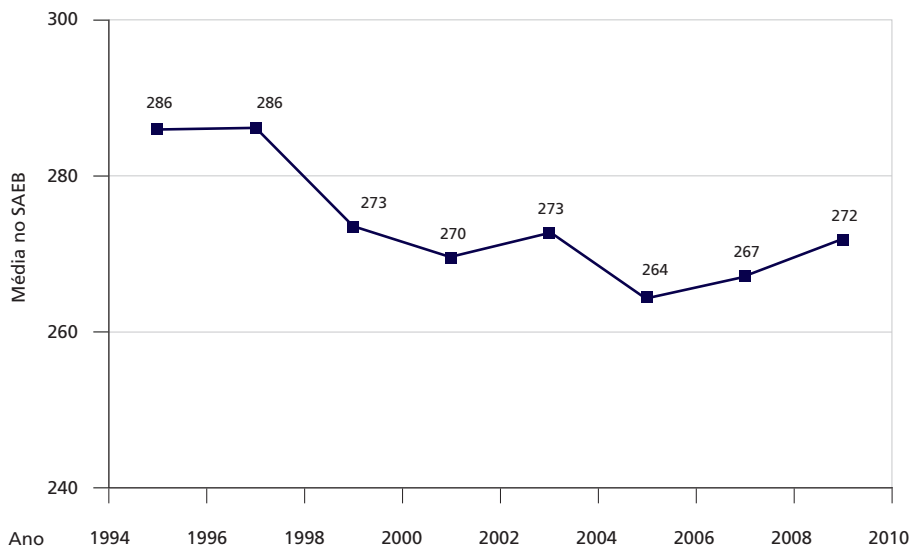
Conforme mencionado anteriormente, as metas do IDEB para 2021 foram construídas a partir de uma estimativa, feita pelo INEP, de quanto equivaleria, na escala do IDEB, o desempenho médio dos países membros da OCDE em um exame internacional aplicado em 2006. Este exame é o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). Lançado em 1997, o Pisa procura medir a capacidade de os jovens de 15 anos usarem os conhecimentos que têm de forma a enfrentarem os desafios da vida cotidiana, em vez de simplesmente avaliar o domínio que detêm sobre o conteúdo do seu currículo escolar específico. Por meio dele, busca-se monitorar, de maneira regular e comparável, os sistemas educativos de diferentes países. A primeira aplicação do Pisa se deu em 2000 e, desde então, há novas edições a cada três anos. A última ocorreu em 2009, e seus resultados foram divulgados no final de 2010.

Três são as disciplinas avaliadas no Pisa: leitura, matemática e ciências. Em todas elas, o Brasil tem apresentado avanços significativos desde 2000, diminuindo sua distância em relação aos países mais desenvolvidos – embora ainda não o suficiente para que deixe de figurar entre os países de pior desempenho.

Este avanço nas habilidades cognitivas medidas pelo Pisa ocorre concomitantemente com uma trajetória em “U” das habilidades cognitivas medidas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cujos resultados, em 2009, ainda estavam abaixo daqueles de 1995 (gráficos 1 e 2).

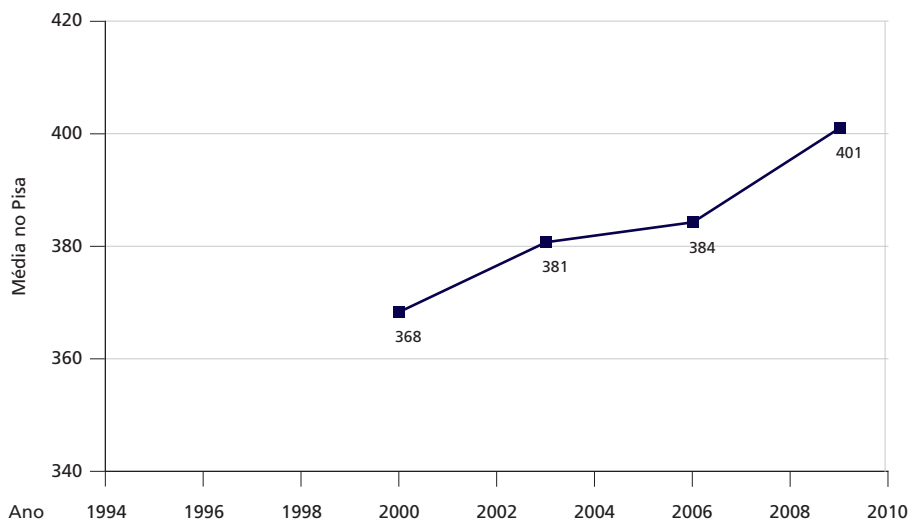
3. Ver Ipea (2010, capítulo 4, mapa 1, p. 145).

GRÁFICO 1
Evolução das habilidades cognitivas segundo o SAEB (1994-2010)



Fonte: SAEB/MEC (*apud* Soares e Nascimento, 2011).

GRÁFICO 2
Evolução das habilidades cognitivas segundo o Pisa (1994-2010)



Fonte: Pisa/OCDE (*apud* Soares e Nascimento, 2011).

A nota média do Brasil nos exames do Pisa vem subindo desde 2000, refletindo melhoria da qualidade educacional no Brasil. Por sua vez, no SAEB, a nota caiu quase sem parar de 1995 a 2005, refletindo a redução da retenção causada pela repetência. Apenas em 2007 e 2009 a melhoria no desempenho das escolas passou a ser mais forte que a entrada cada vez maior de novos estudantes no terceiro ano do ensino médio, algo que costuma ser atribuído à difusão das políticas de progressão continuada. Como resultado, começou a haver aumento na nota média.

Uma diferença relevante entre as duas avaliações decorre do universo de cada uma: enquanto o Pisa concentra sua amostra nas crianças escolarizadas de 15 a 16 anos, mesmo que em séries inferiores à adequada, a amostra do SAEB refere-se a crianças no final do ensino médio, ainda que com idade superior à adequada. Conseqüentemente, a melhoria do fluxo escolar observada no Brasil nos últimos anos tende a ter maior impacto sobre o SAEB do que sobre o Pisa, pois mais jovens tendem a chegar, em idade correta, no último ano do ensino médio, quando, então, passam a compor o universo amostral do SAEB.⁴

Perspectivas de alcance das metas do PPA para os programas orçamentários da educação básica

Tal como antecipado, o IDEB tem sido utilizado como indicador de acompanhamento, no âmbito do PPA 2008-2011, da meta setorial de “ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica”. Resta discutir as metas do PPA para os programas orçamentários destinado a atender a educação básica e se as perspectivas, até o fechamento do orçamento de 2010, seriam de alcance ou não das metas estipuladas.

Os programas estruturantes da educação básica são o Brasil Escolarizado e o Qualidade na Escola. O primeiro deles abrange um rol de ações das mais diversas, desde a assistência ao estudante até a infraestrutura das escolas. Além disso, responde pela complementação de recursos ao Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) nas Unidades Federadas que não atingiram o valor mínimo por aluno – que, a partir de 2010, deveria representar 10% do total de recursos deste fundo. O programa Qualidade na Escola está voltado a apoiar a reestruturação física das escolas de educação infantil das redes de ensino municipais, bem como a capacitação e qualificação de professores em exercício nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino.

4. Para uma discussão mais aprofundada sobre a evolução do Brasil no Pisa, ver Soares e Nascimento (2011).

Não há indicação, no PPA 2008-2011, de indicadores de monitoramento do programa Qualidade na Escola. Talvez por ser um programa com foco em atividades meio, mais especificamente atinentes a questões de infraestrutura física e de formação de professores, os seus indicadores são unicamente as próprias metas físicas de cada ação orçamentária. Por seu turno, o monitoramento do Brasil Escolarizado fica por conta das taxas de frequência líquida aos níveis de ensino que integram a educação básica: creche, pré-escola, ensinos fundamental e médio.⁵

A análise desses indicadores permite concluir que dificilmente as metas estabelecidas para 2011 serão atingidas, especialmente as referentes à educação infantil (creche e pré-escola). A meta para 2011 concernente à frequência líquida à creche é 54,4%, o que significaria chegar ao final do PPA vigente com 54,4% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos matriculadas em creches. Este indicador, porém, embora crescente, ainda mostra-se abaixo do patamar de 20%. A taxa líquida de frequência à pré-escola, por sua vez, tem apresentado comportamento mais errático, variando bastante nos últimos anos – entre 55% e 65% –, com altos e baixos entre um ano e outro. Parece distante alcançar os 87,5% almejados para 2011 – o que significaria matricular na pré-escola praticamente nove em cada dez crianças na faixa etária de 4 a 6 anos.

As outras duas metas, concernentes à taxa de frequência líquida nos ensinos fundamental e médio, parecem mais factíveis de serem alcançadas em 2011. Em relação ao ensino fundamental, o índice de 95,3% verificado em 2009 está próximo da meta de 97,5%. Maior probabilidade de êxito verifica-se no ensino médio, no qual o índice de 50,9% encontra-se apenas 1,9 p.p. abaixo da meta estabelecida para 2011.

3.2 Educação profissional e tecnológica

Evolução das matrículas em nível técnico e tecnológico

Na discussão sobre o PRONATEC, feita na seção 2 deste capítulo, foi destacado como a educação profissional tem ganhado peso na política educacional brasileira, o que se revelaria pelo próprio advento de tal programa e pelo fato de que a essa modalidade têm sido alocadas proporções cada vez maiores do orçamento do Ministério da Educação, em um movimento que se revela também pela expansão expressiva da rede federal e pelo acordo de gratuidade firmado com o Sistema S. Reforçam este argumento as metas estipuladas, no âmbito do PPA 2008-2011, para o alcance do objetivo setorial de “ampliar a oferta da

5. O PPA 2008-2011 também prevê a taxa de frequência bruta ao ensino médio como um quinto indicador de acompanhamento do Brasil Escolarizado. Por entender ser este um indicador desnecessário, pois é bem menos informativo que a taxa líquida, optou-se por desconsiderá-lo no presente trabalho.

educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino”. Seu acompanhamento é feito pelo monitoramento de dois indicadores:

- número-índice de matrículas iniciais na educação profissional de nível técnico; e
- número-índice de matrículas iniciais na educação profissional de nível tecnológico.

Para o primeiro caso, são consideradas as matrículas iniciais nos cursos de nível técnico integrados, concomitantes ou subsequentes ao ensino médio – dado informado anualmente pelo Censo da Educação Básica. Para o segundo, consideram-se as matrículas iniciais nos cursos superiores de tecnologia, que formam profissionais de nível superior com o título de tecnólogo – dado informado anualmente pelo Censo da Educação Superior. Tanto para um quanto para outro caso, toma-se como referência o ano de 2006. O indicador é, então, calculado para os anos seguintes, transformando o número de matrículas iniciais em um número-índice de base 100. Para os dois casos, foi estabelecida a mesma meta no PPA 2008-2011: ao final de 2011, um e outro índice deveriam chegar a 224,64. O alcance de tal meta significaria multiplicar o número de matrículas, em cinco anos (2006 a 2011), por aproximadamente 2,25 – ou seja, fazer crescer cada um dos dois indicadores em 125% (portanto, mais do que dobrá-los) em metade de uma década.

Estabelecer uma única meta para os dois níveis desta modalidade (técnico e tecnológico) não parece fazer muito sentido, pois o ensino técnico já dispunha de alunos matriculados em uma dimensão muito maior do que a educação tecnológica. Com efeito, as matrículas iniciais no ensino técnico já eram superiores a 460 mil em 2001, quando o número de estudantes matriculados em cursos superiores de tecnologia não chegava a 70 mil. Em 2006, ano-base dos dois indicadores de acompanhamento da educação profissional, o número de matrículas de ensino técnico era mais do que duas vezes superior ao número de matrículas nos cursos superiores de tecnologia. Vê-se, portanto, que uma e outra modalidade de educação profissional se encontravam em graus bem distintos de consolidação no ano de 2006. Tendo elas bases iniciais tão díspares, é de se esperar que o desafio de multiplicar o número de matrículas por 2,25 haveria de ser muito maior para o nível técnico do que para o tecnológico.

De fato, enquanto o indicador de acompanhamento da educação profissional de nível tecnológico caminha para o alcance da meta (este índice, em 2009, era de 244), o indicador para o ensino profissional de nível técnico tem uma evolução bem mais comedida: tal índice fechou 2010 em 153,1, bem distante dos 224,64 colocados como meta no PPA 2008-2011. Vale destacar, contudo, que

isto não significa um desempenho pífio. Pelo contrário, um incremento superior a 50% entre 2006 e 2010 é bastante significativo. Em relação ao início da década, a expansão das matrículas em educação de nível técnico é ainda mais substancial: entre 2001 e 2010, as matrículas nessa modalidade foram multiplicadas por 2,5. A aparente distância de desempenho entre os níveis técnico e tecnológico parece remeter, de fato, à expressiva diferença de tamanho entre as duas modalidades de educação profissional.

Sem embargo, as metas ambiciosas estipuladas para a educação profissional de nível técnico não decorrem simplesmente de uma definição pouco criteriosa de metas. Elas refletem, também, a prioridade dada pelo MEC a esta modalidade de ensino. As metas antecipadas para o PPA 2012-2015, apresentadas ao Congresso Nacional em 14 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011b), exprimem um desafio ainda maior: o governo federal espera que as matrículas de educação profissional em nível técnico alcancem a marca de 8 milhões até 2014. Dado que isto significa multiplicar por oito as matrículas contabilizadas em 2010, o governo parece depositar muita confiança em que suas políticas mais recentes para esta modalidade (expansão da rede federal, acordo com o Sistema S e introdução do PRONATEC) acarretarão forte impacto nos próximos anos.

Perspectivas de alcance das metas do PPA para os programas orçamentários da educação profissional e tecnológica

No que tange à educação profissional e tecnológica, um único programa congrega todas as ações orçamentárias pertinentes a esta modalidade de ensino. Trata-se do programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, que se confunde, inclusive, com o próprio objetivo setorial de “ampliar a oferta da educação profissional, levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino”. Daí os seus indicadores de monitoramento serem os mesmos já abordados na discussão anterior, sobre a evolução das matrículas em nível técnico e em nível tecnológico. Tal como já destacado, as perspectivas são de ultrapassar a meta estipulada para o nível tecnológico, enquanto os resultados para o nível técnico devem fechar o período do PPA aquém das metas estipuladas.

Afora essa discussão, pormenorizada nos parágrafos anteriores, vale registrar que nenhum dos dois indicadores relativos a este programa informa sobre os possíveis resultados de ações concernentes a atividades de formação inicial e continuada que integram o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) – política também financiada por ações orçamentárias deste programa, mas que não remete à formação profissional em nível técnico e tecnológico, por não exigir necessariamente escolaridade mínima, como é o caso nestes dois níveis.

3.3 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

Efetividade do combate ao analfabetismo

As ações de combate ao analfabetismo e elevação da escolaridade da população de 15 anos ou mais, estruturadas no programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, aprofundaram, em 2010, o processo de estagnação que já vinha sendo verificado. No processo de alfabetização, a diminuição do número de analfabetos e da taxa de analfabetismo ano a ano continua muito aquém das próprias metas estipuladas pelo programa. Na educação de jovens e adultos, a queda de matrículas se acelerou entre 2009 e 2010, mesmo com a permanência de baixa escolaridade geral entre a população de 15 anos ou mais.

Conforme mostra a tabela 2, existiam no Brasil, em 2010, 13,9 milhões de pessoas analfabetas com idade de 15 anos ou mais, o que corresponde a uma taxa de analfabetismo de 9,6%.

TABELA 2

Total de analfabetos e taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, por situação do domicílio – Brasil e grandes regiões (2010)

Grandes regiões	Total de analfabetos			Taxa de analfabetismo (%)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Brasil	13.940.729	9.004.026	4.936.703	9,63	7,29	23,19
Norte	1.221.106	650.940	570.166	11,19	7,91	21,27
Nordeste	7.431.414	4.154.361	3.277.053	19,07	14,32	32,86
Sudeste	3.432.113	2.799.763	632.350	5,46	4,78	14,76
Sul	1.092.126	803.664	288.462	5,10	4,41	9,01
Centro-Oeste	763.970	595.298	168.672	7,20	6,29	14,65

Fonte: IBGE (2010, tabela 7).

Elaboração: Disoc/lpea.

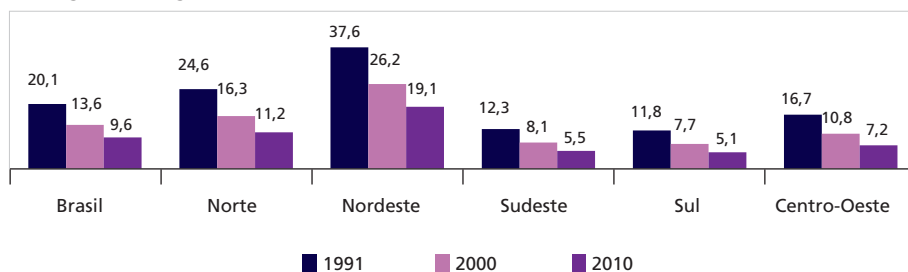
Os estados com maior número absoluto de analfabetos são Bahia e São Paulo, com 1,7 e 1,4 milhões, respectivamente. Minas Gerais, Ceará e Pernambuco têm mais de um milhão de analfabetos cada. Em relação à taxa de analfabetismo, o pior resultado é encontrado em Alagoas, com 24,3% de analfabetos entre a população de 15 anos ou mais. Maranhão, Paraíba e Piauí também têm taxas maiores que 20% cada. Os demais estados do Nordeste – Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Pernambuco – estão na casa dos 18%, à exceção da Bahia, com 16,6% de analfabetos. Fora do Nordeste, o pior resultado na taxa de analfabetismo é encontrado no Acre, 16,5%. Amazonas, Roraima, Pará e Tocantins completam a lista dos estados com taxas de analfabetismo maiores que a média brasileira.

Na outra ponta, em situação melhor, estão o Distrito Federal, 3,5% de analfabetos, e os estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, todos na casa dos 4%. Nestes estados e no Distrito Federal, porém, é grande a disparidade entre a taxa de analfabetismo da população urbana em relação à rural. No Rio de Janeiro, por exemplo, a taxa de analfabetismo no meio rural passa dos 14%.

O índice de analfabetismo previsto para o final do PPA 2008-2011 era de 6,19%. Já é possível afirmar, no entanto, que a meta não será alcançada. Pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2004 a 2009, a média de redução anual da taxa de analfabetismo tem sido de 0,35 pontos percentuais. Pelo Censo, de 2000 a 2010, a taxa de analfabetismo recuou 0,4 p.p. ao ano. O gráfico 3 traz a evolução do índice de analfabetismo a partir dos censos de 1991, 2000 e 2010.

GRÁFICO 3

Evolução da taxa de analfabetismo na população de 15 anos ou mais – Brasil e grandes regiões (1991, 2000 e 2010)



Fonte: IBGE ([s.d.]).

Elaboração: Disoc/lpea.

No Nordeste, em especial, a taxa de analfabetismo é alarmante. A meta para o fim do PPA 2008-2011 é de 12,28%, o que é um índice ainda bastante alto. Entretanto, o verificado no Censo 2010, 19,07%, está longe disso.

Segundo o MEC, o Programa Brasil Alfabetizado manteve, em 2010, a média anual de atendidos com 1,4 milhões de beneficiários, sendo 74% deles no Nordeste. O censo demográfico de 2010, porém, identificou a diminuição de apenas 2,3 milhões de analfabetos em relação a 2000. A diminuição de 4 p.p. na taxa de analfabetismo com o passar de uma década inteira, levando-se em consideração o tamanho da taxa no Brasil, já é, em si, um dado ruim. Ao se desprezarem, nestes 2,3 milhões a menos, os dados computados de pessoas analfabetas que vieram a óbito no período, a situação de baixa efetividade do Brasil Alfabetizado fica mais evidente. Soma-se à dinâmica demográfica o processo acelerado de inclusão na escola verificado a partir dos anos 1990, que levou à quase universalização do

ensino fundamental no Brasil, diminuindo muito o fluxo de novos analfabetos na década de 2000. Ou seja, o incremento de analfabetos nos anos 2000 passou a ser bem menor, permitindo que os programas de alfabetização de jovens e adultos se concentrassem basicamente no estoque de analfabetos gerados nas décadas anteriores, o que, teoricamente, facilitaria uma aceleração na diminuição da taxa de analfabetismo.

Evolução negativa nas matrículas da EJA

Além dos problemas nas ações do combate ao analfabetismo, há um processo de redução acentuada nas matrículas relativas à educação de jovens e adultos (EJA) verificada nos anos mais recentes. A exceção é o crescimento das vagas da EJA integradas à educação profissional, insuficiente para reverter a desempenho negativo, pois estas vagas específicas ainda têm uma participação percentual insignificante. A tabela 3 mostra o total de matrículas relativas à EJA, além da variação anual de 2008 a 2010.

TABELA 3
Número de matrículas na educação de jovens e adultos (EJA) – Brasil (2008-2010)¹

	2008	2009	2010
EJA – Ensino fundamental	3.291.264	3.090.896	2.846.104
EJA – Ensino médio	1.635.245	1.547.275	1.388.852
EJA – Integrada à educação profissional de nível fundamental	3.976	3.628	14.126
EJA – Integrada à educação profissional de nível médio	14.939	19.533	38.152
EJA – Total	4.945.424	4.661.332	4.287.234
	% de variação anual		
EJA – Ensino fundamental		-6,1	-7,9
EJA – Ensino médio		-5,4	-10,2
EJA – Integrada à educação profissional de nível fundamental		-8,8	289,4
EJA – Integrada à educação profissional de nível médio		30,8	95,3
EJA – Total		-5,7	-8,0

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

O próprio financiamento da EJA por estados e municípios no âmbito do FUNDEB, acompanhou em parte a queda de matrículas, pois passou de R\$ 5,5 bilhões, em 2009, para R\$ 5,2 bilhões em 2010. A correção do fluxo escolar, com mais crianças e jovens concluindo os estudos na idade correta, e algumas políticas mais restritivas quanto à idade mínima para ingresso na EJA parecem ser parte da explicação para a queda de matrículas verificada nesta modalidade de ensino. Contudo, sendo ainda baixas a escolaridade média da população e a frequência

líquida no ensino médio,⁶ fica evidente que o público-alvo da EJA ainda é grande e que aumentar o nível de escolaridade da população jovem e adulta ainda é um desafio considerável. Logo, é bastante provável que a diminuição do número de matrículas se dê menos pela diminuição do público-alvo e mais por dificuldades no acesso, nas condições de permanência, na adequação da EJA à realidade dos educadores e educandos, ou mesmo na mobilização dos jovens e adultos com baixa escolaridade para frequentarem esta modalidade de ensino.

Entre os esforços desenvolvidos pelo MEC em 2010 para melhorar o programa, destaca-se a criação de mais 16 comissões estaduais da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, totalizando 26 comissões em funcionamento no país. Este processo de articulação territorial e intersetorial com o objetivo de mobilizar atores governamentais e da sociedade civil por um pacto social em torno da EJA parece ser uma das principais respostas do MEC para os problemas que o Brasil enfrenta no combate ao analfabetismo e na educação de jovens e adultos.

Outra ação importante em 2010 foi a efetivação do Programa Nacional do Livro Didático para a EJA (PNLD-EJA), lançado em 2009, que visa atender todo o público da educação de jovens e adultos com livros didáticos específicos. Resultados mais expressivos deste programa, no entanto, são esperados para 2011. Já o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização (PNLA), existente desde 2007 e recentemente incorporado ao PNLD-EJA, distribuiu mais de 2 milhões de livros aos alfabetizandos, educandos da primeira série do ensino fundamental da EJA e educadores, com um investimento de R\$ 20 milhões. O total de livros e de recursos destinados ao PNLA em 2010, contudo, foi ligeiramente menor que o de 2009, quando foram distribuídos 2,6 milhões de livros aos educandos, além de 233.280 livros aos educadores, com gastos de R\$ 20,6 milhões.

A distribuição de livros didáticos específicos para a EJA é um ação importante e se insere no esforço de adequar o processo pedagógico à realidade do seu público-alvo, já que, muitas vezes, os métodos e materiais disponíveis para o trabalho dos educadores são os mesmos que os da educação das crianças e adolescentes, o que resulta numa espécie de infantilização da EJA. Além disso, a vida dos jovens e adultos com pouca escolaridade, que, em sua maioria, fazem parte de setores populares e excluídos socialmente, é marcada fortemente pelas relações de trabalho, por experiências vividas, conhecimentos adquiridos de diversas maneiras, além de problemas e contradições concretas relacionadas à sobrevivência e ao meio social em que vivem. Por isso, a EJA demanda um método pedagógico mais reflexivo e materiais didáticos melhor articulados com essas trajetórias de vida.

6. Média de 7,5 anos de estudo para a população de 15 anos ou mais e 50,9% de frequência líquida na faixa de 15 a 17 anos em 2009, segundo a PNAD (IBGE, 2009).

Ocorre que adequar materiais didáticos à realidade e ao ponto de vista de populações socialmente excluídas levanta temores em grupos conservadores da sociedade brasileira, acostumados à imposição automática do ponto de vista dos setores dominantes a toda a sociedade. Um exemplo desse fato foi a polêmica gerada e repercutida pela imprensa brasileira durante semanas, no primeiro semestre de 2011, em torno do livro didático *Por uma vida melhor*, que faz parte do PNLD-EJA. O livro foi acusado de ensinar de forma errada a língua portuguesa, quando, na verdade, mediante a explicitação da realidade dos grupos populares na sala de aula, propunha uma reflexão sociolinguística com intuito de formar cidadãos capazes de usar a língua com flexibilidade, de acordo com as exigências da vida e da sociedade.

A distribuição de materiais didáticos específicos e uma melhor articulação entre diferentes atores são ações importantes, mas talvez não suficientes para reverter no curto e médio prazo os problemas que o combate ao analfabetismo e a EJA enfrentam no Brasil. Os gestores públicos, tanto no âmbito federal, quanto nos estados e municípios, parecem ter se conformado com a realidade da baixa ou da falta de escolarização como uma fatalidade entre a população jovem e adulta, dada sua dura realidade, resultante da desigualdade e da pobreza no país. Os argumentos mais utilizados para explicar a baixa efetividade dos programas em curso estão relacionados à ideia de que grande parte dos analfabetos está no campo – o que complica o atendimento pelo estado –, ou, então, que a população analfabeta se concentra entre os setores de maior faixa etária, que apresentam mais dificuldades para serem alfabetizados. Ambos os argumentos são verdadeiros, mas só teriam relevância como justificativa em relação aos obstáculos para se diminuir a taxa de analfabetismo caso ela fosse residual no diagnóstico da população brasileira, ou seja, menor que 4% ou 3% segundo parâmetros internacionais.

O problema do analfabetismo é extremamente grave entre a população rural – ultrapassando os 30% entre os moradores do meio rural no Nordeste, índice só comparável à África-Subsaariana – e a população de maior idade. Mas não necessariamente há taxas de analfabetismo adequadas nos outros estratos, sejam urbanos ou por faixa de idade, à exceção dos jovens de 15 a 19 anos, em todo o Brasil, que viveram o período de quase universalização do ensino fundamental, e das populações de 15 a 29 anos no Centro-Oeste e de 15 a 39 no Sul e Sudeste, que já alcançaram níveis satisfatórios, embora haja espaços também nestes estratos para avanços. A tabela 2 mostra que a taxa de analfabetismo na população urbana nordestina é particularmente grave: 14,3%. A tabela 4 traz a taxa de analfabetismo por faixa etária, em todas as regiões do Brasil.

TABELA 4
Taxa de analfabetismo, por faixa etária – grandes regiões (2010)

Grandes regiões	15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	2,2	3,4	6,6	9,9	13,8	26,5
Norte	3,3	4,6	8,3	13,4	20,0	35,7
Nordeste	4,1	7,4	15,2	22,4	30,1	47,1
Sudeste	1,1	1,4	2,8	4,7	7,4	17,1
Sul	0,9	1,1	2,4	4,1	7,1	16,6
Centro-Oeste	1,1	1,7	3,8	7,1	12,1	26,8

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

A pouca capacidade apresentada pelos programas Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos para combater o analfabetismo e elevar a escolaridade da população demanda uma rediscussão e realinhamento de suas estratégias. O crescimento das matrículas na EJA integrada à educação profissional é um indício de que modelos de ensino mais relacionados com a realidade prática dos grupos a que se destinam parecem despertar mais o interesse do público-alvo. Nos processos de alfabetização e na EJA, modelos mais flexíveis quanto ao tempo, prazos, horários, locais, métodos e conteúdos, por sua vez, podem se adequar melhor à complexa realidade dos distintos grupos sociais que demandam escolaridade. Condições de permanência e incentivos financeiros aos educandos jovens e adultos podem diminuir a evasão e aumentar as possibilidades de sucesso destes no aprendizado.

Por fim, é necessário superar, especialmente entre os gestores públicos, o conformismo advindo da ideia de fatalidade em relação ao analfabetismo e à baixa escolaridade, além da falta de iniciativas específicas e estratégias eficazes para enfrentar o problema onde ele mais se concentra, ou seja, notadamente no meio rural, entre a população de mais idade, e no Norte e Nordeste. Em todos estes casos, a mobilização da sociedade em torno da questão e a busca ativa por parte dos gestores públicos em relação aos jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade, nos mesmos moldes da estratégia que está sendo colocada em prática no Programa Brasil Sem Miséria, parecem ser estratégias ainda pouco exploradas que poderiam ter resultados positivos.

3.4 Educação superior

Evolução dos indicadores de demanda e de oferta

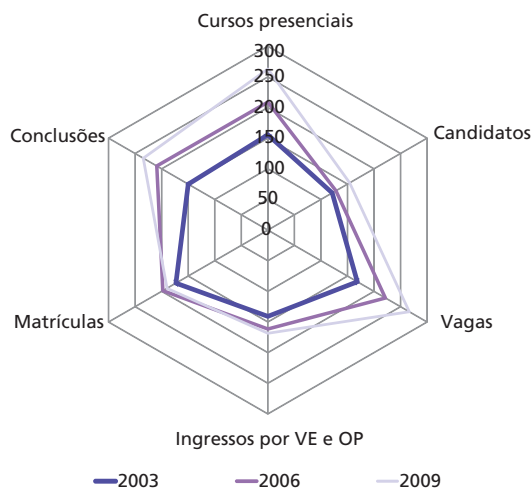
O ensino superior brasileiro tem experimentado, nos últimos anos, uma acelerada expansão de seus indicadores de oferta. Apesar de a taxa de frequência

líquida a esse nível de ensino ter fechado a década em menos da metade da meta de 30% estipulada pelo PNE 2001-2010, nota-se, no gráfico 4, que os indicadores de oferta (número de cursos presenciais e número de vagas) cresceram, entre 2000 e 2009, mais do que os indicadores de demanda (candidatos, ingressos e matrículas).⁷

GRÁFICO 4

Evolução de indicadores da educação superior – Brasil (2000, 2003, 2006 e 2009)

(Em número-índice, com 2000=100)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, [s.d.]).

Obs.: A sigla VE remete a "vestibular", enquanto a sigla OP trata de "outros processos seletivos".

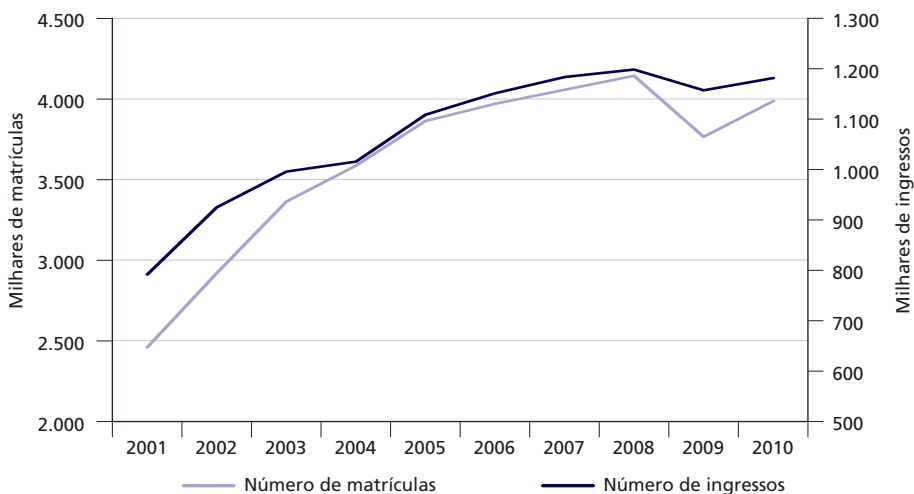
A evolução dos indicadores representada no gráfico 4 revela, por um lado, uma tendência positiva, que é uma expansão significativa do ensino superior brasileiro ao longo da década. Por outro, revela algo potencialmente preocupante, ao se considerar, adicionalmente, a ainda baixa taxa de frequência líquida nesse nível de ensino (aproximadamente 14% da população brasileira de 18 a 24 anos frequentavam o ensino superior em 2009, segundo dados da PNAD). O lado preocupante do gráfico acima é a aparente tendência de saturação que a evolução dos ingressos e das matrículas parece sinalizar. Vale notar que o número de ingressantes quase não cresceu de 2006 para 2009, e o de matrículas apresentou ligeira queda. Uma eventual continuação desta tendência nos próximos anos pode tornar ainda mais difícil alcançar a meta de 33% de taxa de frequência líquida ao ensino superior colocada pelo PL/PNE 2011-2020.

7. O termo "candidatos" refere-se ao número de pessoas que concorrem às vagas abertas pelas instituições de ensino superior (IES); o termo "ingressos" refere-se ao número de candidatos aceitos pelas IES para as vagas abertas; já o termo "matrículas" refere-se ao número de matrículas registradas em todas as etapas de um determinado curso (do primeiro ao último período).

O problema pode estar relacionado ao encolhimento do sistema privado de educação superior, que vem reduzindo número de matrículas e de ingressos nos anos mais recentes. O gráfico 5 mostra que é justamente a partir de 2006 que a expansão do ensino superior privado, medida por número de ingressos e por número de matrículas, começa a perder força. Em 2009, esses dois indicadores apresentam, pela primeira vez, uma redução.

GRÁFICO 5

Evolução das matrículas e dos ingressos em cursos superiores presenciais oferecidos por instituições de ensino superior (IES) privadas – Brasil (2001-2010)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, [s.d.]).

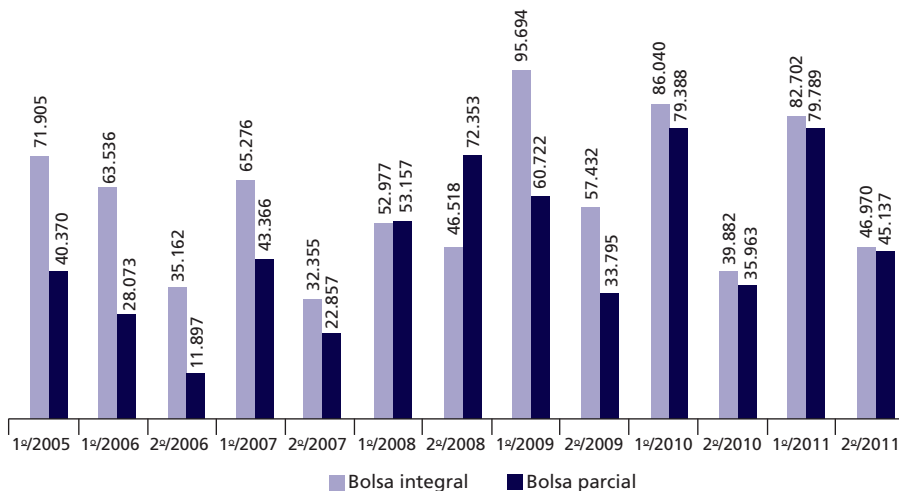
Elaboração: Disoc/lpea.

Esse encolhimento do setor privado em 2009 ocorre a despeito de ter sido esse o ano em que foi mais alto o número de concessões de bolsas do Programa Universidade para Todos (ProUni), como pode ser observado no gráfico 6.

GRÁFICO 6

Evolução do número de bolsas integrais e parciais concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni) – Brasil (2005-2011)

(Em números absolutos, por semestre)

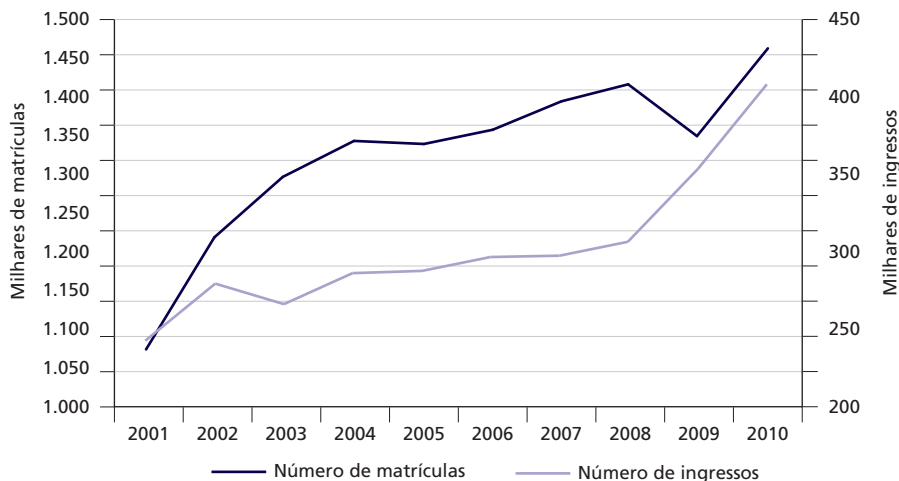


Fonte: Sisprouni/MEC. Disponível em: <<https://prouni.mec.gov.br/prouni2006/login/default.asp>>.

O setor público, ao contrário, vem se expandindo desde a implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007 (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Evolução das matrículas e dos ingressos em cursos superiores presenciais oferecidos por IES públicas – Brasil (2001-2010)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, [s.d.]).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Embora o número de matrículas das instituições de ensino superior (IES) públicas também tenha caído em 2009, o número de ingressantes experimentou uma forte elevação, que tem se mostrado contínua nos últimos anos. Isto não tem sido suficiente, contudo, para reverter a tendência delineada pelo setor privado. Como se vê pela escala do gráfico 7, o setor público ainda é muito menor que o privado, em ambos os indicadores. Evidentemente é preciso ainda aguardar uma série mais longa antes de afirmar que há um “saturamento” do ensino superior privado no Brasil. De todo modo, nota-se aí um vasto campo para pesquisas que busquem identificar o que pode estar levando a isso e em que medida isso comprometeria o atingimento da meta do PNE 2011-2020.

A educação superior e o cumprimento das metas do PPA 2008-2011

São dois os programas do MEC de grande vulto na área de educação superior. O Brasil Universitário, que assegura a manutenção das instituições federais de ensino superior (Ifes) e gerencia ações tais como o ProUni e Fies, responde por mais de um terço da execução financeira deste ministério. Por sua vez, e em que pese sua menor dimensão, o Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica é imprescindível para o apoio à ciência no Brasil.

O Brasil Universitário é monitorado por meio de seis indicadores, sendo três deles relacionados à titulação de docentes, e outros dois mantêm o foco nas matrículas no ensino noturno. Por fim, há um indicador que trata da proporção de alunos por docente no conjunto das redes de ensino.

De acordo com o SigPlan, o índice de docentes em exercício nas Ifes com titulação em nível de doutorado correspondia a 44,3% do total. Contudo, tomando-se os dados do Censo da Educação Superior naquele ano, a proporção seria de 47,3%. Em relação a 2010, também se constata discrepância entre as duas fontes. No primeiro caso, o índice teria atingido 65,6%, enquanto, no segundo, a proporção seria de apenas 55,8%. De qualquer modo, mesmo considerando-se o menor valor, o alcance da meta estabelecida para o final do PPA, que é de 56,9%, deverá ser logrado.

Em relação ao índice de docentes com graduação, duas ressalvas se fazem necessárias. A primeira é que o índice apurado em 2006 incluía os docentes com especialização (pós-graduação *lato sensu*), ao passo que, em 2010, houve apuração deste indicador com a exclusão destes últimos. Portanto, a proporção teria caído de 29,4% para 7,2%, segundo o SigPlan. Mas, utilizando-se dados do Censo da Educação Superior, verifica-se que o índice oscilou de 26,4% a 15,7%. Em ambos os casos, a meta de 22,7% foi largamente superada.

Por fim, o alcance da meta de 20,3% de docentes com mestrado no período de quatro anos ficará comprometido, uma vez que a redução do contingente com graduação implicou aumento dos primeiros. Assim, houve pequena ampliação desta proporção no período 2006-2010, de 26,9% para 28,2%, tendo-se como fonte o Censo da Educação Superior.

Apesar de os indicadores de titulação docente estarem vinculados ao programa Brasil Universitário, deve-se ressaltar que estes são bastante influenciados pelas ações que integram o Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, na medida em que professores recebem, por seu intermédio, bolsas de estudo para realizar cursos de mestrado e doutorado.

No que se refere aos dois indicadores que tratam do acesso à educação superior no período noturno, verificam-se situações distintas entre ambos. Em relação às Ifes, dificilmente será alcançada a meta de 40%, estabelecida para 2011. Apesar de ter havido ampliação da oferta de vagas em cursos noturnos, apenas 28,4% das matrículas em 2010 concentravam-se neste turno. Por sua vez, a proporção alcançada no conjunto das redes de ensino neste ano foi de 63,5%, muito próxima da meta de 64,1%.

Por fim, a meta de 16,3 alunos por docente poderá ser alcançada ao final do PPA, tendo em vista que, em 2010, atingiu-se o índice de 15,8. Considera-se, no entanto, que este indicador deveria ter como foco as Ifes, em que o coeficiente neste último ano era de apenas 10,6 alunos por docente em exercício. Outra razão que respalda tal entendimento refere-se ao Reuni, que estabeleceu como meta o índice de 18 alunos por docente.

Quanto ao programa Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, cabe destacar os aumentos substanciais de algumas ações por meio das quais são concedidas bolsas de estudo. Por exemplo, os dispêndios com bolsas em atendimento ao Plano Nacional de Pós-Doutorado foram ampliados em 73%. Também foram significativos os acréscimos verificados em relação à concessão de bolsas para cooperação internacional, inovação e política industrial, conforme mostra a tabela 5.

TABELA 5

Gastos com bolsas de estudo sob o programa Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica (2009-2010)

	2009	2010	Variação (%)
Concessão e manutenção de bolsas de estudos no país	779.274.666	841.851.352	7,7
Concessão de bolsas em atendimento ao Plano Nacional de Pós-Doutorado	38.605.842	66.863.300	72,6
Concessão de bolsas para cooperação internacional e desenvolvimento científico e inovação	54.566.282	84.441.775	54,2
Concessão de bolsas para o atendimento das diretrizes da Política Industrial, Tecnologia e de Comércio Exterior (PITCE)	65.039.881	86.797.659	33,0
Concessão de bolsas para pesquisa em temas estratégicos – Novas Fronteiras da Pós-Graduação	23.540.939	20.181.671	14,6
Concessão e manutenção de bolsas de estudo no exterior	73.709.208	80.044.230	8,2
Total	1.034.736.819	1.180.179.987	13,7

Fonte: Brasil ([s.d.]; [s.d.]).

Elaboração: Disoc/Ipea.

De um total de mais de 63 mil bolsas concedidas, cerca de 53% corresponderam ao nível de mestrado, enquanto outras 39% destinaram-se a cursos de doutorado. Conforme mostra a tabela 6, houve aumento de 27% no total de bolsas concedidas no biênio 2009-2010.

TABELA 6

Bolsas concedidas segundo as ações integrantes do programa Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica (2009-2010)

	2009	2010	Variação (%)
Concessão e manutenção de bolsas de estudos no país	39.966	50.321	25,9
Concessão de bolsas em atendimento ao Plano Nacional de Pós-Doutorado	1.163	1.772	52,4
Concessão de bolsas para cooperação internacional e desenvolvimento científico e inovação	1.063	2.251	11,8
Concessão de bolsas para o atendimento das diretrizes da PITCE	4.645	3.789	18,4
Concessão de bolsas para pesquisa em temas estratégicos – Novas Fronteiras da Pós-Graduação	1.379	2.457	78,2
Concessão e manutenção de bolsas de estudo no exterior	1.357	2.522	85,9
Total	49.573	63.112	27,3

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

Outra ação integrante deste programa é a de Avaliação e Acompanhamento de Programas de Pós-Graduação. Por meio desta, foi realizada, em 2010, a avaliação trienal referente ao período 2007-2009, que abrangeu cerca de 4,1 mil cursos, distribuídos por mais de 2,7 mil programas de pós-graduação.

Na avaliação, apenas 70 cursos, ou 1,7% do universo avaliado, não obtiveram a nota mínima para aprovação, que é de três pontos – sendo a metade deles localizada no estado de São Paulo. Por sua vez, as IES privadas respondiam por quase a metade dos cursos reprovados (48,6%), seguidas pelas Ifes, com 35,7% do total, e das instituições estaduais, com os restantes 15,7%.

Em relação ao processo de avaliação anterior, houve aumento de 705 cursos avaliados, ou 20,8%. Mesmo tendo sido ampliado este universo, a proporção de cursos reprovados foi 1,3% menor. Desta feita, predominaram os cursos oferecidos pelas Ifes, com 51,1% do total, seguidos pelas IES privadas, com 28,9% e, por fim, as instituições estaduais, com 20% do total.

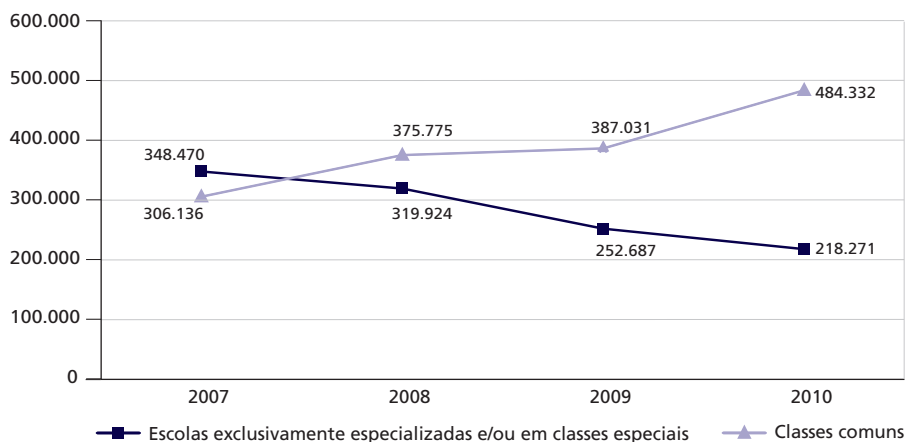
Quanto aos indicadores do programa – índice de mestres e doutores titulados no país –, constata-se que as respectivas metas previstas para o último ano do PPA foram superadas em 2010.

3.5 Desenvolvimento da educação especial

Evolução das matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais nas classes regulares

A perspectiva da educação inclusiva teve avanços significativos em 2010, a despeito de enormes deficiências na infraestrutura das escolas para receber os alunos com necessidades educacionais especiais, bem como do pouco número de professores capacitados para acompanhá-los. A evolução do paradigma da inclusão, que substituiu o da integração, conforme já trabalhado na edição 19 deste boletim (IPEA, 2010), e vem sendo verificada durante toda a década de 2000, acelerou-se entre 2009 e 2010. No período, quase 100 mil pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades (**superdotação**) foram incluídas em classes normais do ensino básico regular. Como a redução das matrículas deste público em escolas especiais ou classes especiais de escolas regulares não se deu na mesma proporção, é possível afirmar que a política de educação inclusiva não só está tendo sucesso em incluir na educação regular o público que antes estava somente na educação especial, mas também está trazendo para a escola crianças, jovens e adultos com necessidades especiais que, no paradigma anterior, estavam excluídos. O gráfico 8 mostra como foi a evolução das matrículas na área entre 2007 e 2010.

GRÁFICO 8
Evolução das matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais (2007-2010)



Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).

Elaboração: Disoc/Ipea.

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

Em 2009, as matrículas em classes regulares de alunos com necessidades educacionais especiais somavam 60,5% do total, alcançando 68,9% em 2010. O índice de 2011 ultrapassou a meta de 68% prevista no PPA. No início da década, em 2001, este valor era de apenas 20%. O crescimento do número de matrículas em classes regulares em 2010, em relação ao número existente no ano anterior, porém, foi mais expressivo, com variação de 25,1%. A rede pública foi responsável em 2010 por 94,4% do total de matrículas de alunos com necessidades especiais nas classes regulares da educação básica.

Além do desenho da política de inclusão que orientou todos os sistemas de ensino neste sentido, o MEC tem procurado apoiar a adequação da infraestrutura das escolas, a capacitação dos professores e a montagem de salas com equipamentos adequados para receber os alunos com necessidades educacionais especiais. Por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, o governo federal apoiou, em 2010, mais de cinco mil projetos de escolas públicas para acessibilidade arquitetônica, com investimento de R\$ 65 milhões. O Programa de Implantação de Salas Multifuncionais investiu R\$ 32,3 milhões em 2010, atendendo a 3.750 escolas. Cerca de 83% dos municípios brasileiros já possuem sala de atendimento especial. As salas disponibilizam equipamentos, mobiliário, materiais didático-pedagógicos e recursos de acessibilidade e têm como público-alvo os alunos com necessidades educacionais especiais matriculados nas turmas do ensino regular. Também foram feitos investimentos na formação continuada de professores para atendimento na educação especial, que resultaram em 24 mil vagas em cursos a distância para professores da rede pública.

Se for observada somente a velocidade em que está se dando a inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais nas classes regulares, pode-se ter a falsa impressão de que a questão caminha bem. No entanto, é possível perceber que a resposta do MEC no apoio à adequação dos sistemas de ensino não tem conseguido acompanhar o processo. Isso fica evidente quando se observam as limitações da rede regular de ensino básico para promover a inclusão com qualidade destes alunos na escola. Em 2010, apenas 18% das escolas públicas de educação básica tinham condições de acessibilidade para receber pessoas portadoras de deficiências físicas. A existência de salas multifuncionais com equipamentos e materiais didáticos adequados aos alunos com necessidades educacionais especiais ainda é raridade nas escolas públicas brasileiras e quase inexistentes nas escolas do campo. A tabela 7 mostra o total de escolas públicas com tal equipamento e a variação entre 2009 e 2010.

TABELA 7
Escolas públicas em atividade que possuem sala de atendimento especial

	2009		2010	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Brasil	7.055	4,3	10.397	6,5
Norte	754	3,2	1.175	5,1
Nordeste	978	1,4	1.809	2,7
Sudeste	2.261	5,5	3.585	8,8
Sul	1.987	9,6	2.641	13,0
Centro-Oeste	1.072	14,0	1.183	15,5
Urbano	6.635	8,3	9.697	12,0
Rural	422	0,5	704	0,9

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Aqui também as desigualdades regionais ficam evidentes. Além das escolas do campo, a região Nordeste está em pior situação em relação a número de escolas com tal equipamento. Centro-Oeste e Sul são as regiões com realidade mais satisfatória. Obviamente uma distribuição geográfica planejada das escolas com salas para atendimento especial pode amenizar o impacto negativo de muitas escolas não terem esse equipamento, já que as matrículas deste público tendem a se concentrar nas escolas mais bem equipadas para atendê-los. Para efetivar a política de educação inclusiva, no entanto, é necessário que mais escolas sejam preparadas rapidamente para atender ao público com necessidades educacionais especiais, visto que sua inclusão na escola regular deve se dar nas mesmas condições que os alunos sem esse tipo de necessidade. Logo, concentrar as matrículas deste público específico em uma escola, mesmo que em classes regulares, trazendo dificuldades extras de deslocamento que os outros alunos não possuem, pode ir de encontro aos princípios do paradigma da inclusão. Estes princípios preconizam que a escola deve se adaptar para receber o aluno com necessidades especiais e não o contrário, como se observava no paradigma anterior, quando o aluno é que tinha de se adaptar ao que estava sendo oferecido a ele em termos de educação.

Outras dificuldades para efetivar a política de educação inclusiva se exprimem na taxa de qualificação docente para atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais na educação básica. Em 2010, 3,4% dos professores da educação básica eram considerados qualificados, frente a uma meta de 5,5% para o final do PPA 2008-2011. A pouca qualificação, somada aos baixos rendimentos médios recebidos pelos professores no Brasil, tende a dificultar a motivação necessária dos docentes para dar o atendimento adequado aos alunos com necessidades especiais que estão sendo inseridos nas classes regulares.

3.6 Educação para a diversidade e cidadania

Programa Mais Educação e Formação de Professores

O programa Educação para a Diversidade e Cidadania estrutura as ações do MEC voltadas à redução de desigualdades no espaço escolar em todos os níveis e modalidades de ensino, além de pautar o processo educativo pela compreensão e pelo respeito à diversidade. São foco do programa o combate às desigualdades étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual, geracional, regional e cultural. As ações do MEC na área são tanto finalísticas, quanto de coordenação e indução de políticas junto aos diferentes sistemas de ensino. Em 2010, três ações tiveram destaque: o programa Mais Educação, a capacitação de professores e a política para a educação do campo. Esta última terá destaque na análise que segue.

O Mais Educação financia atividades socioeducativas no contraturno escolar, com foco em temas ligados a diversidade, cidadania, direitos humanos e meio ambiente. Em 2010, este programa chegou a 389 municípios brasileiros, um número significativo frente aos 126 atendidos no ano anterior. O número estimado de alunos beneficiados foi de 2,25 milhões. O programa apoia também atividades esportivas, de lazer, prevenção e promoção da saúde, educação científica e econômica, artes, entre outras, inserindo-se no esforço de fomento à educação em tempo integral.

Na formação de professores tiveram destaque em 2010 o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), que permitiu a abertura de 3.825 vagas em cursos de licenciatura para a educação do campo, em 31 instituições de ensino superior em todo o país. O programa de apoio à formação superior de professores que atuam em escolas indígenas de educação básica (Prolind), por sua vez, beneficiou 1,5 mil professores indígenas em 23 licenciaturas interculturais criadas em vinte IES. A área de diversidade e cidadania do MEC também trabalha com a formação continuada voltada a professores da educação básica. Em 2010, foram ofertadas 37 mil vagas em cursos de cultura afro-brasileira e indígena, questões de gênero e diversidade nas escolas, meio ambiente e direitos humanos. Os cursos ofertados nas áreas de raça e gênero, em particular, são parte das estratégias voltadas à educação das relações étnico-raciais e de gênero e diversidade na escola, tratadas com mais profundidade neste volume nos capítulos *Igualdade racial* e *Igualdade de gênero*, respectivamente.

O Decreto nº 7.352/2010 e as escolas do campo

Na política de educação do campo, além do fomento à licenciatura específica, há o Programa Escola Ativa, voltado às classes multisseriadas das escolas do campo. Em 2010, o programa chegou a 39 mil escolas, beneficiando 1,3 milhões de alunos. Foram distribuídos mais de 7 milhões de livros didáticos especificamente

desenvolvidos para classes multisseriadas, bem como 30 mil *kits* pedagógicos. O principal fato na área, em 2010, no entanto, foi a promulgação do Decreto presidencial nº 7.352, que trata da política brasileira de educação do campo e regulamenta o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

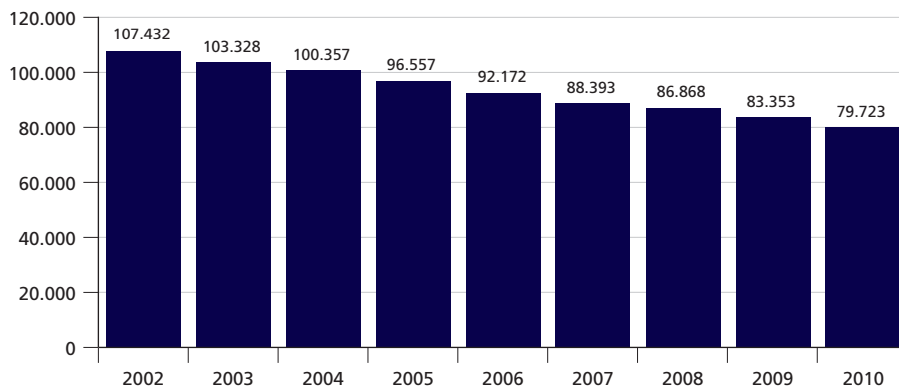
O Decreto nº 7.352/2010 reconhece a especificidade do campo e de suas populações e preconiza a adaptação da educação a essa realidade. Assim, prevê a organização do calendário escolar de acordo com o ciclo produtivo e as condições climáticas de cada região, além da oferta de educação básica e superior com os princípios da metodologia da pedagogia da alternância.⁸ Também estabelece para o governo federal o papel de criar e implementar mecanismos que garantam a manutenção e o desenvolvimento da educação do campo nas políticas públicas educacionais, com o objetivo de superar as defasagens históricas de acesso à educação escolar pelas populações do campo. Entre as ações concretas que cabem à União, segundo o decreto, estão: fomentar a oferta de alfabetização e da EJA nas localidades onde vivem e trabalham as populações do campo; garantir o fornecimento de energia elétrica, água potável e saneamento básico, bem como outras condições necessárias ao funcionamento das escolas do campo; além de contribuir para a inclusão digital destas escolas.

Há grandes expectativas em relação à implementação do decreto a partir de 2011, já que as ações desenvolvidas em âmbito federal em prol da educação do campo – à exceção do Pronera, que desenvolve importante trabalho de educação com o público da reforma agrária – são excessivamente tímidas. O decreto parece colocar ao MEC o desafio de trazer os problemas da educação do campo para o centro da agenda da política de educação. Até o momento, as ações específicas do MEC – cita-se o Programa Escola Ativa e o Procampo, entre outras – têm se mostrado insuficientes diante das dificuldades que enfrenta a educação do campo e da existência de expressiva desigualdade nos indicadores educacionais quando comparadas a população rural e urbana.

Entre as dificuldades que parecem cada vez mais evidentes em relação à educação do campo, está o processo acelerado de fechamento de escolas no meio rural brasileiro. Entre 2009 e 2010, nada menos que 3.630 escolas do campo foram fechadas em todo o Brasil. O gráfico 9 mostra a diminuição acelerada no número de escolas no meio rural nos últimos anos.

8. Pedagogia da alternância é uma forma de organização e administração do ensino escolar mais adequado à realidade do campo (distribuição demográfica rarefeita, observância do calendário agrícola e das peculiaridades do meio rural) e diferente da escola convencional, urbana. Geralmente alterna períodos de permanência na escola, disciplinas regulares e técnicas, com períodos em casa, quando o educando desenvolve projetos práticos.

GRÁFICO 9
Evolução do número total de escolas no meio rural (2002-2010)



Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).
Elaboração: Ipea/Disoc

O total de escolas do campo fechadas no período de 2002 a 2010 é de 27.709 escolas. Em termos percentuais, em 2002, as escolas do campo representavam mais da metade de todas as escolas de ensino básico brasileiras, 50,2%. Em 2010, esse número diminuiu para 39,7%. O Nordeste sozinho é responsável por 55,4% do total de escolas fechadas no período, 15.358. Destacam-se os estados do Ceará, com 42,8% menos escolas rurais em 2010 se comparado a 2002. Rio Grande do Norte, Alagoas, Bahia e Piauí tinham em 2010 quase um terço a menos de escolas do campo que em 2002. O fechamento acelerado de escolas no meio rural do Nordeste é especialmente preocupante, pois, além de essa região concentrar o maior número absoluto e relativo de população rural no Brasil, é no campo nordestino que estão os maiores problemas de acesso à educação e onde se concentram os piores indicadores.⁹

Em termos relativos, porém, o estado campeão no fechamento de escolas no meio rural no período analisado fica na região Norte. Rondônia fechou 1.233 escolas, o que equivale a uma diminuição de 63,1% no número de escolas rurais em 2010 em relação a 2002. Tocantins, Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina também fecharam mais de 40% de suas escolas rurais no mesmo período.

No caminho inverso estão estados que abriram novas escolas do campo: Amazonas, com mais 7,2%; Amapá, com mais 6,6%; e Mato Grosso do Sul, com mais 47,1%. O Acre manteve o número praticamente igual, com variação negativa de apenas três escolas entre 2002 e 2010, totalizando atualmente 1.328 escolas no meio rural.

9. Especialmente o número elevado de analfabetos, inclusive entre a população mais jovem.

É certo que a população rural diminuiu na última década. Segundo o censo do IBGE, de 2000 a 2010, a diminuição foi de pouco mais de 6%. Contudo, ao se comparar a velocidade do fechamento de escolas do campo – e a consequente diminuição de matrículas – com o número de alunos matriculados na educação básica que residem no campo, fica evidente que a diminuição da população no meio rural não é o principal fator que leva ao fechamento das escolas. A tabela 8 mostra como foi esse movimento nos últimos três anos.

TABELA 8
Evolução da educação do campo (2008-2010)

	2008	2009	2010	Variação (%)
Total de escolas do campo	86.868	83.353	79.723	-8,23
Matrículas em escolas do campo	6.450.541	6.315.074	6.091.790	-5,56
Alunos residentes no meio rural	8.968.800	8.944.731	8.768.775	-2,23

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).

Elaboração: Ipea/Disoc

No Censo da Educação Básica de 2010, há o registro de 8,7 milhões de alunos matriculados no ensino básico que residem no meio rural. O número de matrículas nas escolas do campo, porém, é de pouco mais de 6 milhões. Isto significa que um contingente de quase 2,7 milhões de crianças e jovens se deslocava em 2010 todos os dias do campo até a cidade para estudar. Com o processo acelerado de fechamento de escolas do campo, este contingente tem aumentado ano a ano: em 2008 eram 2,5 milhões. Além dos que se deslocam diariamente, há as crianças e jovens rurais que se mudam temporariamente ou migram definitivamente para as cidades para estudar, seja por falta de opção de escola no campo ou por falta de transporte escolar. Tradicionalmente, isso ocorre a partir dos anos finais do ensino fundamental e principalmente no ensino médio. Nesse caso, o Censo Escolar registra esses jovens já como sendo residentes do meio urbano. Nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, a não frequência à escola também é relevante no meio rural, indicando a falta de opção dos que não podem ou não querem abandonar o campo.

Possíveis explicações para o processo acelerado de fechamento de escolas podem ser encontradas no próprio desenho da política nacional de educação. Por um lado, a educação do campo não parece estar sendo considerada adequadamente em suas especificidades em relação a necessidades de financiamento, tanto no âmbito do FUNDEB quanto nas ações complementares de repasse de recursos do MEC. De outro lado, o programa federal de apoio à educação mais estruturado para o meio rural, principalmente em termos de recursos financeiros, é o fomento ao transporte escolar. Ocorre que, no ponto de vista das prefeituras, que são as responsáveis pela maior parte das escolas do campo, como há uma

maior facilidade para obter financiamento para o transporte escolar do que para a manutenção de escolas, pode estar havendo uma indução tácita, não intencional, da política nacional de transporte escolar, levando ao fechamento de cada vez mais escolas do campo.

A ampliação dos investimentos em transporte escolar para o meio rural é, em si, um fato positivo, porém contraditório. Por um lado, há necessidades reais de transporte para locais onde escolas são inviáveis, dada a baixa densidade demográfica, e, inclusive, de transporte intracampo no caso de escolas do campo nucleadas. Por outro lado, a dinâmica do transporte escolar no campo é diferente do transporte escolar urbano, em que geralmente as crianças embarcam no veículo próximo de suas casas. No campo, os veículos do transporte escolar raramente entram em todas as estradas vicinais, geralmente percorrem apenas a estrada principal, a rodovia de referência daquela comunidade. Isso faz com que as crianças tenham que se deslocar a pé, e muitas vezes o local de parada do veículo escolar corresponde à sede da comunidade rural, onde, antes do advento do transporte escolar, existia uma escola. Outras vezes, até mesmo a comunidade com a escola fechada fica distante do local de parada do veículo, e o caminho percorrido a pé é mais penoso, o que, somado ao próprio tempo para o deslocamento motorizado até a cidade, traz um desgaste e sofrimento desnecessário, especialmente para as crianças de menor idade. Em casos como estes, se associado ao fechamento de escola do campo, o transporte escolar rural acaba tendo efeitos não esperados no desenho da política, justamente o contrário do objetivo desejado. Ao invés de possibilitar o acesso à escola, pode dificultá-lo; ao invés de encurtar a distância percorrida a pé pelas crianças, pode aumentá-la; ao invés de diminuir o tempo necessário para chegar à escola, pode estendê-lo.¹⁰

Obviamente, outras questões relevantes podem influir na decisão de um gestor municipal ou estadual em relação à manutenção ou ao fechamento de uma escola no campo. O processo de transição demográfica que tem diminuído o número de matrículas no ensino fundamental é uma destas questões. Não resta dúvida, porém, que a histórica omissão das políticas sociais no trato das especificidades do campo pode ter ainda forte influência sobre os programas educacionais.

Além do fechamento acelerado de escolas estar debilitando a educação do campo, as condições precárias das escolas que permanecem no meio rural também preocupam. A tabela 9 mostra o número absoluto e percentual de escolas do campo que não possuem infraestrutura básica para seu funcionamento, com as respectivas matrículas.

10. Sobre a relação entre transporte escolar e o tempo gasto pelas mulheres no acompanhamento das crianças, ver a discussão no capítulo *Igualdade de gênero* deste boletim.

TABELA 9
Escolas públicas do campo sem infraestruturas básicas (2010)

	Estabelecimentos		Matrículas	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Abastecimento de água	873	1,11	40.272	0,62
Esgoto sanitário	11.139	14,12	407.161	6,22
Sanitários	8.761	11,08	298.918	4,57
Energia elétrica	13.058	16,55	406.506	6,21
Cozinha	11.695	14,79	441.209	6,74

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).

Elaboração: Disoc/lpea.

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

O número de escolas do campo sem abastecimento de água se refere apenas às que não possuem qualquer tipo de abastecimento. Aquelas que são abastecidas de forma precária por cacimbas, cisternas, fontes ou rios não são contabilizadas neste índice. Neste caso, o Censo Escolar também não permite fazer inferências corretas quanto à potabilidade da água disponível aos alunos. Em relação à existência de esgoto sanitário, o número se refere às escolas que não estão ligadas à rede de esgoto e que não possuem fossa séptica, ou seja, há um evidente risco à saúde dos mais de 400 mil alunos que frequentam escolas do campo nesta situação. A inexistência de banheiros, seja dentro do prédio escolar ou mesmo improvisado do lado de fora, é uma realidade em 11% das escolas.

Mais frequente que a falta de saneamento básico, porém, é a falta de energia elétrica nas escolas. Em 2010, 16,5% das escolas do campo não estavam conectadas à rede de distribuição, tampouco possuíam qualquer alternativa de geração de eletricidade. Este fato representa um prejuízo evidente na qualidade do ensino ofertada aos 406,5 mil alunos matriculados nestas escolas, já que boa parte da infraestrutura e dos equipamentos didático-pedagógicos dependem da eletricidade para seu funcionamento. Grave também é a falta de cozinhas para o preparo da merenda escolar, o que é uma realidade em 14,8% das escolas do campo. A ausência de cozinhas é algo que dificulta, se não inviabiliza, o preparo da merenda escolar, que é um dos direitos mais elementares dos alunos da educação básica e um item determinante para a própria permanência das crianças na escola.

A inexistência de itens de infraestrutura básica é um problema grave, mas atinge apenas parte das escolas do campo. No entanto, quando analisado os números relativos à inexistência de infraestrutura e equipamentos que guardam estreita ligação com o processo ensino-aprendizagem, percebe-se que raras são as escolas do campo que têm algum dos itens. A tabela 10 mostra que a imensa maioria não tem praticamente nenhum item de infraestrutura, tecnologia ou equipamentos didático-pedagógicos, que são importantes para imprimir qualidade à educação.

TABELA 10
Escolas públicas do campo sem infraestruturas e equipamentos
didático-pedagógicos (2010)

Infraestruturas e equipamentos didático-pedagógicos disponíveis	Estabelecimentos		Matrículas	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Laboratório de informática	69.038	87,3	4.274.576	65,3
Laboratório de ciências	78.311	99,0	6.290.831	96,1
Quadra de esportes	73.053	92,4	5.183.660	79,2
Biblioteca	70.636	89,3	4.728.508	72,3
TV	48.601	61,6	1.962.091	30,0
DVD	52.020	65,9	2.267.891	34,7
Copiadora	72.159	91,4	5.076.289	77,6
Retroprojektor	72.742	92,2	4.882.867	74,6
Acesso à internet	73.160	92,7	5.034.906	77,0
Banda larga	75.610	95,8	5.612.558	85,8

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).

Elaboração: Disoc/lpea.

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

Os números a respeito da infraestrutura das escolas do campo mostram apenas uma das dimensões do desafio colocado ao MEC e aos sistemas estaduais e municipais de ensino em relação à efetivação do disposto no Decreto nº 7.352/2010. Reverter o processo acelerado de fechamento de escolas no campo, ampliar a oferta de vagas, especialmente para os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio, oferecer ensino técnico e superior, além de dar mais efetividade para as ações de combate ao analfabetismo e aumento da escolaridade da população de jovens e adultos do campo completam as ações necessárias para melhorar os indicadores de educação entre a população que vive no meio rural.

Fato é que a promulgação do decreto deu segurança jurídica e perenidade as ações de Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, afastando temores quanto a sua continuidade. Além disso, parece ter dado condições legais para que o MEC fortalecesse sua participação na educação do campo e o fizesse, através do desenho de políticas públicas específicas que coloquem em prática os princípios da educação do campo e induzam os demais sistemas de ensino a desenhar políticas públicas adequadas a esta realidade.

3.7 Execução orçamentária do Ministério da Educação em 2010

A execução orçamentária do Ministério da Educação, em 2010, revelou significativo incremento em relação ao exercício anterior. Em valores constantes, o acréscimo foi de 23,5%. Trata-se de índice bastante superior ao do crescimento do PIB brasileiro no mesmo período. Deste modo, elevou-se a proporção dos dispêndios do MEC em relação ao total das riquezas produzidas no país, de 1,3% para 1,5%.

Em grande medida, o aumento dos gastos do MEC deveu-se à ampliação dos orçamentos dos principais programas finalísticos, sobretudo daqueles destinados à educação básica e profissional. Mais da metade dos R\$ 10,3 bilhões acrescidos ao orçamento do MEC em 2010 vieram dos programas de maior vulto destinados à educação básica – Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola –, que tiveram crescimento de 41% e 47%, respectivamente. Um dos fatores que contribuíram para a disponibilização de mais recursos para o MEC foi a diminuição gradativa do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU), estabelecida pela Emenda Constitucional nº 59.

No que se refere à execução orçamentária das ações que integram o programa Brasil Escolarizado, verifica-se que algumas delas tiveram crescimento elevado, conforme pode ser constatado pela tabela 11.

TABELA 11
Execução orçamentária das principais ações do programa Brasil Escolarizado (2009 e 2010)

Ação	2009	2010	Varição (%)
Complementação da União ao FUNDEB	5.325.637.398	6.714.479.642	26,1
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	2.125.095.933	3.038.969.418	43,0
Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	1.237.563.783	1.427.454.062	15,3
Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental	621.209.496	857.710.922	38,1
Apoio ao Fortalecimento do Ensino Médio	-	800.000.000	-
Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	442.904.512	596.461.275	34,7
Apoio à Recuperação da Rede Física Escolar Pública	-	449.997.400	-
Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	207.709.465	395.335.025	90,3
Formação Inicial e Continuada a Distância	267.957.136	232.201.407	-13,3
Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Pública	136.517.558	212.148.196	55,4
Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Médio	144.495.312	124.735.212	-13,7
Distribuição de Acervos Bibliográficos para a Educação Básica	60.778.701	116.666.199	92,0
Total do programa	10.827.960.074	15.244.451.145	40,8

Fonte: Brasil ([s.d.]; [s.d.]).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por intermédio do Brasil Escolarizado foram acrescentados R\$ 4,4 bilhões à execução orçamentária do MEC em 2010. Este montante correspondeu a 43% do volume adicional de recursos disponibilizados a este ministério nesse ano. No âmbito deste programa, as ações que mais contribuíram para esse crescimento foram a Complementação da União ao FUNDEB e o Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, ambas de transferência de recursos para estados e municípios. Também é digna de menção a inclusão de duas novas ações – Apoio ao Fortalecimento do Ensino Médio e Apoio à Recuperação da Rede Física Escolar Pública, que, juntas, aportaram montante adicional de R\$ 1,25 bilhão.

Apesar de não aportarem volumes de recursos tão expressivos, outras ações também merecem destaque, considerando-se o crescimento registrado. A Distribuição de Acervos Bibliográficos para a Educação Básica e a Concessão de Bolsa de Incentivo para Professores da Educação Básica tiveram aumentos superiores a 90% no período sob análise. Outra ação que teve expansão acima da média do programa foi a Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Pública, conforme pode ser observado na tabela anterior.

Em relação ao programa Qualidade na Escola, destacam-se as ações de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica e Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica, por terem respondido por 82% do adicional de recursos aportados a este programa, assim como pode ser observado pela tabela 12.

TABELA 12
Execução orçamentária das principais ações do programa Qualidade na Escola (2009 e 2010)

Ação	2009	2010	Var. (%)
Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	879.366.269	1.256.722.574	42,9
Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica	574.557.234	882.296.200	53,6
Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica – Caminho da Escola	143.109.757	156.403.708	9,3
Concessão de Bolsa de Iniciação à Docência	15.075.309	80.398.941	433,3
Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	39.239.334	49.497.193	26,1
Disseminação de Tecnologias Educacionais	13.268.623	46.300.901	249,0
Total do Programa	1.758.599.111	2.593.121.603	47,5

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração: Disoc/lpea.

Outras ações de menor dimensão financeira apresentaram crescimento relativo bastante elevado. É o caso da Concessão de Bolsa de Iniciação à Docência e a Disseminação de Tecnologias Educacionais.

A ação de Reestruturação da Rede Física Pública tem por foco a ampliação das vagas na educação infantil. De acordo com o MEC, foram construídas 628 unidades de ensino em 2010. Além disso, esta ação também assegurou a manutenção de 365 convênios com instituições de ensino.

Ainda em relação à educação básica, cabe mencionar o acréscimo de 106% nos gastos do Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, apesar de os dispêndios deste programa terem correspondido, em 2010, a apenas 1,2% do montante de recursos executados pelo MEC.

Os programas da área de educação superior, por sua vez, tiveram aumento acima do crescimento do PIB, mas em patamar inferior ao do índice médio do MEC. O Brasil Universitário, que é o maior de todos os programas deste ministério, registrou aumento de 12%, elevando o montante liquidado para R\$ 20 bilhões. Com isso, sua participação no dispêndio global do ministério reduziu-se de 41% para 37% do total. De modo semelhante, o programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica sofreu ampliação de cerca de 14%, o que também implicou redução de sua participação no dispêndio global do MEC.

Com isso, houve aumento da participação dos gastos na educação básica em relação ao dispêndio global do MEC. Enquanto os dois maiores programas desta área ampliaram sua participação, de 29% para 33%, na educação superior houve queda de 44% para 40%.

Ainda cabe destacar o grande impulso obtido pelo Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, cujo aumento dos dispêndios atingiu 36%, o que elevou para mais de R\$ 4 bilhões o montante de investimentos realizados pelo MEC, neste nível de ensino, em 2010.

4 DESAFIOS

Em que pesem os avanços logrados nas duas últimas décadas, o Brasil ainda se apresenta como uma das nações mais desiguais do mundo, na qual a educação reflete, talvez, uma das imagens mais nítidas desta sociedade profundamente desigual. Considerando-se as causas históricas de todas essas desigualdades, reconhece-se que o rompimento radical com esse legado dependerá dos níveis de abrangência e aprofundamento da ação do Estado.

Desse modo, o PL/PNE constitui mais uma iniciativa que visa relocalar uma série de desafios que há muito vêm sendo enfrentados pelo país,

ainda que, em grande parte deles, os resultados alcançados tenham sido insatisfatórios. Em alguma medida, tais desafios revelam o quanto a sociedade brasileira deixou de avançar no sentido de assegurar o direito fundamental de acesso à educação de qualidade para todos, que integra o ideário contemporâneo de cidadania.

Alguns desses desafios, provavelmente os mais complexos, não foram vencidos em razão de terem sido profundamente afetados pelas precárias condições sociais de parcela significativa da população brasileira. Quando associadas à questão educacional, geram círculos viciosos que tendem a reproduzir o binômio baixa escolaridade e pobreza.

Apesar de não constituir exclusividade nacional, no Brasil, é bastante acentuada a associação entre níveis de renda e qualidade dos equipamentos e serviços públicos ofertados. Por exemplo, áreas onde vivem pessoas de baixa renda tendem a dispor de saneamento básico insuficiente ou deficiente. O mesmo ocorre com as instalações escolares. Portanto, a alocação de recursos para investimentos em infraestrutura deverá sofrer forte inflexão, de modo a reverter tendência histórica segundo a qual os que menos têm continuam a receber menos.

Em face da complexidade social brasileira e dos diversos desafios no campo educacional, torna-se necessário definir alguns focos de atuação prioritária, sem perder de vista a natureza sistêmica da educação. Nesse sentido, assegurar a conclusão da escolaridade básica com qualidade a todas as crianças e aos jovens brasileiros talvez seja o desafio estruturante do próximo PNE. Isso não significa a desqualificação das demais metas e menos ainda a reedição de medidas adotadas no passado recente, que acarretaram desinvestimentos nos níveis de ensino não obrigatórios, em particular na educação superior. Pelo contrário, para que tal desafio estruturante seja vencido, cada qual das demais metas do PL/PNE deverá ser alcançada.

No entanto, a garantia de que todos tenham educação de qualidade dificilmente poderá ser concretizada, em uma sociedade marcada por profundas desigualdades de diversas ordens, sem que haja avanços em relação aos demais direitos sociais. Acreditar que o contrário disto seja possível, só mesmo quando se concebe a educação como algo em separado, com tamanho poder de transformação sobre a sociedade e, principalmente, imune às suas mazelas.

Nesse sentido, o desafio de assegurar educação de qualidade para todos caminha *pari passu* com o processo de transformação do Brasil em uma sociedade mais justa e muito menos desigual. Certamente, em alguns momentos, a educação assumirá papel de liderança neste processo, mas dificilmente poderá determiná-lo.

Portanto, o desafio de assegurar educação de qualidade para todos constitui, ao mesmo tempo, objetivo e meio, por intermédio dos quais será possível caminhar em direção à edificação de uma sociedade mais próxima de um padrão de desenvolvimento característico daqueles países que se encontram na dianteira do processo civilizatório.

Até o final do século XX, o Brasil tinha como desafio premente a universalização da então escolaridade obrigatória, reiterada pela Constituição de 1988. Apesar dos esforços empreendidos, este desafio não foi completamente vencido, em certa medida, pelo fato de a pobreza e miséria não terem sido erradicadas, mas também pela própria ineficácia dos sistemas de ensino que, sem disporem dos investimentos necessários, contribuíram para a promoção do fracasso escolar de parcela considerável dos jovens brasileiros.

No início do presente milênio, outros desafios estão sendo colocados. A começar pela ampliação da obrigatoriedade do ensino, que agora se estende dos 4 aos 17 anos de idade. Faz-se necessário ampliar a oferta de vagas em quantidade suficiente para atender aos novos demandantes; dotar escolas com infraestrutura adequada; formar, aperfeiçoar e valorizar os profissionais da educação; e garantir condições de acesso, permanência e sucesso escolar, cuja intervenção ocorre, em grande medida, no campo das variáveis extrínsecas à escola. Para tanto, requer-se a articulação da política educacional com outras políticas públicas setoriais. Trata-se, pois, de uma engenharia que, até então, tem sido edificada de forma incipiente.

No que se refere à política educacional *stricto sensu*, será imprescindível o fortalecimento do regime de colaboração entre as três esferas de governo.¹¹ Isto se faz necessário como instrumento de equalização dos insumos e das oportunidades educacionais, considerando-se as diversas desigualdades que permeiam a sociedade brasileira.

Por fim, não há dúvida quanto à necessidade de se ampliar em significativamente os investimentos públicos para assegurar a todos o direito a uma educação de qualidade. Nesse sentido, o montante a ser aplicado deverá oscilar entre o mínimo de 7% do PIB, que integra o PL/PNE, e os 10% propostos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O resultado final evidenciará o quanto de esforço a sociedade, representada pelos atores sociais que se inserem nesse “embate”, estará disposta a empreender.

11. Devidamente reiterado por ocasião da Conferência Nacional de Educação, em 2010.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sidor – Sistema Integrado de Dados Orçamentários**. Brasília, [s.d.]b.

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

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2012-2015 e PLOA 2012**. Brasília: MP, 2011b. Apresentação em PowerPoint. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2011/110831_apresentacao_orcamento2012.pdf>. Acesso em: 11 out. 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/preliminar_tab_uf_zip.shtm>.

_____. **Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.].

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009**, Rio de Janeiro, v. 30, 2009.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB – Resultados e Metas**. Brasília: INEP, ago. 2011. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=173953>>. Acesso em: 11 out. 2011.

_____. **Censo escolar** [vários anos]. Brasília: INEP, [s.d.]a.

_____. **Censo da educação superior** [vários anos]. Brasília: INEP, [s.d.]b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Educação. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 19, Brasília, 2010.

SOARES, S. S. D.; NASCIMENTO, P. A. M. M. **Evolução do desempenho cognitivo do Brasil de 2000 a 2009 face aos demais países**. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1.641).

