



# 3 • Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios

# 3 • Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios

## 1. INTRODUÇÃO

A primeira menção escrita de que a educação é como uma ferramenta que expande a produtividade do trabalhador vem da *Riqueza das nações*, de Adam Smith. O tema feneceu e somente na década de 1960 a idéia de educação como capital humano tomou corpo e as pesquisas empíricas se multiplicaram. Em anos posteriores, duas edições do prêmio Nobel consagraram a **teoria do capital humano** [Schultz (1973a e b) e Becker (1968)].

Desde então, proliferaram os trabalhos empíricos sobre o assunto e os novos resultados não parecem se desviar de uma norma já bem entendida. Mostram sempre que tratamos a educação como capital e usamos as ferramentas clássicas para estimar o retorno econômico desse investimento – as taxas obtidas são pelo menos tão altas quanto as encontradas para o capital físico.

Também no Brasil, a partir da década de 1960, aparecem estudos dedicados a estimar os retornos aos investimentos em educação. Seus resultados<sup>1</sup> são bastante consistentes entre si e não diferem muito daqueles obtidos em outros países. Sabe-se então com segurança que as pessoas com níveis mais altos de educação têm maior probabilidade de receber salários mais elevados. Esses resultados se repetem ao longo do tempo e mostram que em média, no Brasil, a cada ano adicional de estudo, tem-se acréscimo de renda de mais de 10%. E esse retorno está entre os mais elevados do mundo.

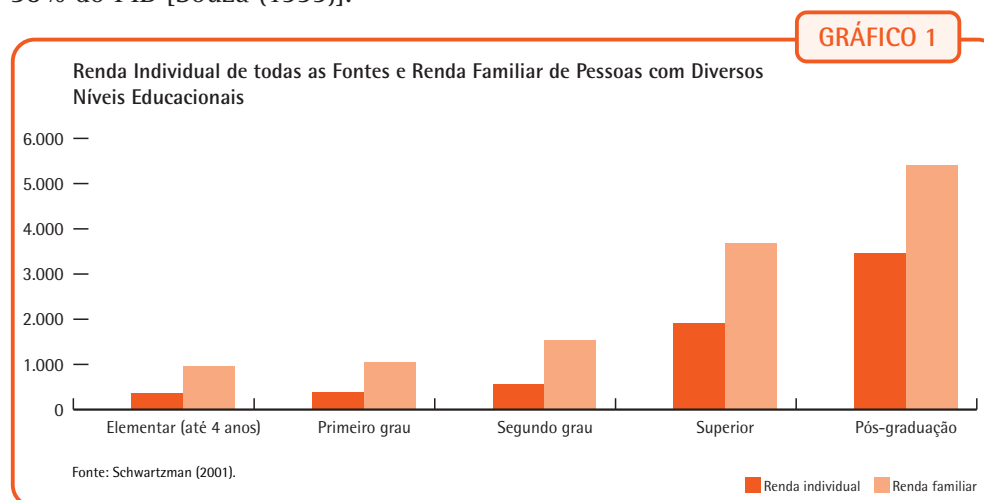
Mas a educação não está relacionada apenas à remuneração do indivíduo. Relaciona-se também com o desemprego. Em 2002, um indivíduo com nível médio incompleto tinha 17,6% de probabilidade de estar desempregado. Ao completar o ensino médio, suas chances de desemprego caíam para 10,9%. E caso tivesse o superior incompleto, era de apenas 5,4% [ver *Educação & Conjuntura* (2004, p. 4)]. Portanto, educação é também excelente seguro-desemprego. E isso é especialmente

A teoria do capital humano foi incorporada na moderna teoria econômica por Jacob Mincer, e popularizada por Theodore Schultz e Gary Becker, ambos ganhadores do prêmio Nobel de economia, nas décadas de 1950 e 1960. A idéia fundamental da teoria é que o trabalho corresponde a mais do que apenas um fator de produção, devendo ser considerado um tipo de capital: o capital humano. Esse capital é tão mais produtivo quanto maior for sua qualidade, e esta é dada pela intensidade de treinamento técnico-científico e gerencial que cada trabalhador adquire ao longo de sua vida. Assim, a melhoria da qualidade do capital humano não apenas melhora o desempenho individual de um trabalhador – e, por conseguinte, sua remuneração –, como é fator decisivo para a geração de riqueza e de crescimento econômico. Por essa razão, políticas que visam elevar a qualidade do capital humano – como, por exemplo, a melhoria nos sistemas educacionais – são vistas como preferidas e mais eficazes para reduzir níveis de pobreza e de desigualdades sociais, assim como para promover o desenvolvimento econômico.

importante quando o mercado de trabalho passa por períodos de ajustamento tal qual o Brasil experimentou desde o início da década de 1990, como será visto especificamente nos Capítulos 4 a 7 deste livro.

Há, contudo, uma inferência da teoria que é bem mais frágil. Observou-se uma forte tendência de tomar os benefícios individuais da educação e extrapolá-los para a sociedade. O perigo aqui é o que se denomina falácia de composição. O que é verdade para o indivíduo – maior escolaridade implica mais renda pessoal – pode não ser verdade para a sociedade com um todo. Ainda que se verifique que, em geral, quanto maior a escolaridade média de uma sociedade maior é o seu Produto Interno Bruto (PIB), analistas mais cuidadosos concordam que não se pode usar dados sobre indivíduos para afirmar que, se todos tiverem mais educação, a economia crescerá, melhorando a renda de todos. Esse pode e parece ser o caso, mas não fica demonstrado pela extrapolação do individual para o macrossocial.

Esse impasse metodológico deu mais força aos estudos comparativos entre países, na busca de explicação para o efeito da educação sobre o desenvolvimento. Muitos pesquisadores saíram atrás de estatísticas que permitissem comparar níveis de renda *per capita* com níveis de educação. Os estudos mostram que países mais educados têm mais renda [Hannum e Buchmann (2003), Bailey e Eicher (1993) e Krueger e Lindahl (2004)]. Igualmente interessante é verificar que pontuação nas provas internacionais de rendimento educativo se correlaciona positivamente com taxas de crescimento do PIB *per capita* [Barro e Lee (2000, p. 13)]. Resultados equivalentes foram encontrados no Brasil, por exemplo, quando se examina o capital humano entre unidades da federação (UF). O fator preponderante para explicar o crescimento do PIB entre estados é o capital humano. A cada ano adicional de escolaridade média da UF está associada uma elevação de 36% a 38% do PIB [Souza (1999)].



Não obstante, persistem ainda argumentos legítimos negando que esteja cabalmente demonstrada a relação de causalidade entre educação e renda *per capita*.<sup>2</sup> Os resultados parecem mostrar que mais crescimento requer mais educação. Há, porém, países com educação e sem crescimento. Isso é fácil entender, quando vemos países com expressivas realizações na educação e que, por transtornos ou disfunções na política ou na economia, pararam de crescer. A ex-União Soviética é um exemplo claro. Apesar da excelência da maioria de suas escolas, limitações na economia e na política bloquearam o crescimento do país por muitos anos. A própria Argentina é também exemplo de país com boa educação, mas onde as crises políticas causaram a estagnação econômica. Ou seja, a boa educação não vacina o país contra crises e desmandos, entre muitas outras possibilidades que podem travar o seu crescimento.

Outra vertente muito interessante e persuasiva para entender o nexos entre educação e crescimento é a dos estudos históricos, particularizando alguns países. Eles sugerem que países da segunda Revolução Industrial, como Estados Unidos, Japão e Alemanha, tiveram políticas realistas, enérgicas e duradouras na educação. Igualmente, os países emergentes do Sudeste Asiático (Coréia, Taiwan e Cingapura), além do caso isolado e mais recente da Irlanda, dedicaram um esforço concentrado em melhorar seus sistemas educacionais. Constatação também instrutiva é o fato singelo de que não há hoje um único país de rápido crescimento que seja displacente com a educação.<sup>3</sup>

Ao se refletir sobre as informações e idéias do longo debate sobre educação, algumas conjecturas podem ser feitas. Uma hipótese bastante razoável é que hoje as restrições na quantidade, na qualidade e na distribuição da educação são severos condicionantes do crescimento. Mas expandir e melhorar a educação não serão suficientes para o avanço da economia. Há muitos outros fatores em jogo e qualquer um que se desarranje é suficiente para bloquear o progresso. Em síntese: educação é necessária, mas não suficiente para o crescimento.

O caso do Brasil é interessante. Fala-se que a educação é o gargalo do nosso crescimento. A escassez de educação seria uma chaga, impedindo o funcionamento mais eficiente de uma sociedade moderna e complexa. A história recente parece contradizer essa tese. Até a década de 1980, nossa educação era muito pior do que é hoje e não bloqueou o crescimento do país. Por décadas, o Brasil liderou o crescimento mundial, apesar de ter uma educação pífia. Por que agora a educação seria uma trava?

No passado o Brasil crescia com empresas grandes e com tecnologia relativamente sofisticada, mas estável. Sabe-se que a demanda por educação e formação depende do nível de complexidade da tecnologia e, ainda mais, da velocidade

com que ela muda. Quando muda pouco, é sempre possível ensinar alguém a fazer o serviço à perfeição, mesmo que esse alguém não seja muito educado. Mas quando a tecnologia muda permanentemente, como é o caso atual, a velocidade de adaptação depende do nível de escolaridade. Isso porque, antes de tudo, a educação é o ingrediente que concede ao indivíduo maior capacidade para aprender ao longo da vida. Dada uma ocupação estável, há tempo para aprender a executá-la. Mas se a tecnologia e os equipamentos mudam o tempo todo, só quem tem mais educação consegue aprender o novo em um ritmo aceitável.

É ilustrativo voltar a idéias muito simples acerca de educação e produtividade. Quando se toma a trajetória dos rendimentos individuais ao longo da vida produtiva, encontra-se um quadro muito claro. Para cada nível de educação, há uma curva bem definida e com inclinação diferente. Os analfabetos terminam sua vida produtiva com praticamente o mesmo nível de rendimento com que começaram a trabalhar, isto é, a curva é quase paralela ao eixo do tempo. Os que têm o fundamental começam com um pouquinho mais de rendimento e vão aumentando seus salários pela vida afora, porém em ritmo lento. Os que completaram o médio, embora tenham adiado sua entrada no mercado de trabalho para continuar na escola, aceleram os acréscimos de rendimento ao longo de suas vidas. Para quem obteve o diploma superior, o perfil idade-renda é ainda mais inclinado.

Quanto mais complexa a tecnologia e quanto mais rapidamente ela mudar, mais chances há de se usarem os talentos cultivados pela via da educação. Isso significa mais diferença de rendimentos entre os que têm educação e os que não têm.

Como anteriormente afirmado, não apenas a escolaridade média é importante, mas também sua distribuição. O Brasil, por exemplo, tem quadros de bom nível, mas convive com enorme desigualdade educacional, conforme foi discutido no capítulo 8 da edição de 2005 desta série. A enorme base da pirâmide tem um nível de educação que não chega a sete anos de escolaridade (Tabela 1). Considerando-se que são menos de sete anos de péssima escola, isso é muito pouco.

Em geral, o trabalhador com escolaridade igual à média do país não tem autonomia para buscar informações, para receber instruções mais complexas ou produzir comunicações escritas de certa complexidade. Não é capaz de aprender por conta própria, sem a tutela e a mediação de professores e tutores. Tem grande dificuldade para tomar decisões complexas, com muitas variáveis envolvidas e para as quais se requer certo nível de abstração. Além disso, como a maioria dos empregos depende cada vez mais de empresas pequenas ou microempresas, o baixo nível educacional dos seus proprietários e funcionários os isola da modernidade, da informação, dos bons hábitos de trabalho.



TABELA 1  
Média de Anos de Estudos segundo Grupos de Idade

Anos de estudo	2001	2004
Média Brasil	6,1	6,6
10 a 14 anos	3,9	4,1
15 a 17	6,6	7,1
18 ou 19	7,9	8,4
20 a 24	8,0	8,7
25 a 29	7,5	8,2
30 a 39	7,1	7,5
40 a 49	6,4	6,8
50 a 59	5,0	5,6
60 anos ou +	3,3	3,5

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004.

O resultado da baixa escolarização é que, de maneira mais ou menos geral, a população brasileira é formada por pessoas que podem ser tuteladas e podem até atingir bons níveis de produtividade, mas têm baixa capacidade para realizar tarefas mais complexas, liderar, criar novo conhecimento e tomar decisões que exigem capacidade analítica mais sofisticada. Isso é particularmente grave em um ambiente econômico que crescentemente depende do emprego gerado no conjunto de micro e pequenas empresas.

O país fez muito nas últimas décadas em matéria de educação. Mas hoje há relativo consenso de que o baixo nível educacional da nossa força de trabalho é um dos fatores limitativos do crescimento. Essa conclusão é freqüentemente desafiada porque é custoso entender como antes o Brasil podia crescer com pouca educação e agora não pode mais. Enquanto persistir a dúvida, continua-se enredado em uma armadilha, pois não haverá consenso social de que a educação é prioridade absoluta no país. Exigirá assim maior esforço de convencimento das autoridades governamentais da importância da educação no processo de desenvolvimento e tornará mais difícil a luta por uma educação de qualidade.

Esse é, portanto, o grande desafio do presente capítulo. A Seção 2 faz um apanhado do que se sabe sobre a inclusão social por meio da educação e, além disso, resume o histórico da educação no Brasil. Na Seção 3 são apontados e discutidos os principais aspectos do desenvolvimento e do desempenho do ensino fundamental no Brasil, com ênfase nos desafios que apresenta. A seção seguinte aborda o polêmico tema do ensino superior, discutindo diversos tópicos a ele

### Explicações Complementares

Além da teoria do capital humano, outras foram apresentadas para explicar o fenômeno de diferenciais de rendimento. Na década de 1970, emergiu com vigor uma controvérsia: não seriam os diferenciais de renda devidos a outros fatores, tais como inteligência, nível social ou segmentação de mercados? Segundo essas hipóteses, estariam por trás dos aumentos de rendimento elementos anteriores, tais como o fato de o indivíduo ser mais inteligente, por exemplo. Nesse caso, os diferenciais seriam atribuídos à inteligência, e não ao capital humano. A verdadeira causa então seria a diferença de inteligência dos indivíduos.

À mesma época surge a chamada *Screening Hypothesis*, aqui conhecida como teoria do credencialismo. É a mesma idéia de que por trás da educação há alguma outra variável em jogo. Nesse caso, porém, a escolaridade, ou melhor, os diplomas obtidos por um indivíduo indicariam aos recrutadores mais do que apenas escolaridade, e sim outros atributos não-observáveis, como inteligência, tenacidade etc. O diploma, na verdade, sinalizaria as credenciais do candidato. A educação seria apenas um filtro.

Uma outra interpretação possível é a de que o diploma não apenas apontaria as credenciais de um indivíduo, mas que também ele próprio abriria as portas para ocupações nas quais se aprende muito mais e há mais perspectivas de progresso. Sendo assim, como é ele que permite chegar a tais ocupações, são turvas as conclusões possíveis. Nesse caso, o diploma seria um filtro para ocupações em que haveria mais chances de progredir.

Muito se escreveu a favor e contra essas explicações, mas o que acabou se cristalizando é que elas apenas complementam e relativizam a idéia central do capital humano. Muitas pesquisas, por exemplo, mostraram que o controle estatístico da inteligência e do *status* socioeconômico realmente reduz – mas não elimina – os rendimentos imputáveis à educação. Há aqui uma distinção importante a ser feita. O *status* socioeconômico é o mais forte condicionante do êxito na escola e, portanto, do tempo de permanência e dos diplomas obtidos. Essa é talvez a associação mais previsível e mais universal na educação. Quanto mais alta a origem social do aluno, maior a probabilidade de que ele permaneça na escola por mais tempo. Contudo, dentro do mesmo nível de escolaridade, as diferenças de rendimento monetário que podem ser atribuídas a variações no *status* familiar são bem mais modestas.

A *Screening Hypothesis* tampouco sobreviveu incólume ao teste do tempo. Por exemplo: a teoria fazia prever taxas de retorno bem inferiores ou negativas para os que estudaram, mas não conseguiram obter um diploma. E não é isso o que acontece. Há sólida evidência de que os retornos para cursos incompletos existem e são também elevados. Apesar das limitações, não se pode rechaçar as hipóteses do credencialismo. Há o caso clássico de reservas de mercado, em que a posse do diploma restringe a oferta, gerando um equilíbrio de mercado no qual as remunerações são mais elevadas do que seriam caso não houvesse a reserva. Não obstante essas considerações, o fato é que há consenso, hoje, de que a educação é o fator mais importante para determinar rendimentos individuais.

associados, entre os quais a dinâmica de crescimento, a interação entre público e privado, os custos do ensino superior no Brasil, sua qualidade e os aspectos de equidade ali contidos. Avança também sobre questões desejáveis de um marco regulatório para o setor. A Seção 5 aborda o virtuoso crescimento da pós-graduação

### Educação e Violência

Episódios de violência e criminalidade afloram a todo momento na sociedade brasileira, gerando um sem-número de discussões e tentativas de interpretação. Infelizmente, a compreensão do fenômeno da criminalidade ainda está em sua infância. Daí a persistência de idéias simplistas, meias verdades ou equívocos. Em particular, há duas explicações imprecisas, para não dizer desalinhadas com o mundo real.

A primeira explica a violência pela falta de escolaridade da população. A segunda atribui tudo à pobreza. Para entender as fragilidades de tais explicações, basta comparar os índices de criminalidade das capitais brasileiras. Capitais violentas como Rio de Janeiro, São Paulo ou Vitória, para os padrões brasileiros, além de não serem pobres, têm níveis elevados de educação. Em contraste, os níveis mais baixos de criminalidade se encontram em Teresina, uma das capitais mais pobres do país e onde a escolaridade está também entre as mais baixas.

Portanto, há que se procurar outras causas. Possivelmente, a mais persuasiva é a conexão entre violência e o ritmo do fluxo migratório rural-urbano. As cidades cujas respectivas populações cresceram em ritmo acelerado dificilmente conseguiram evitar a degradação do seu tecido social – conforme mostra o Capítulo 5 da edição de 2005 desta série. Esse inchaço das megalópoles desestrutura a vida de grupos mais vulneráveis e cria o caldo de cultura da criminalidade e violência. Tais problemas são agravados pela associação de governos fracos com a expansão do crime organizado.

A educação parece ter um impacto crítico, mas aparece somente no longo prazo. Sabe-se que a criminalidade é função inversa do nível individual de escolaridade. Isso se deve à maior empregabilidade daqueles mais escolarizados, bem como à introjeção mais profunda de valores de cidadania. Portanto, se educação é ineficaz no combate à violência e à criminalidade no curto prazo, aprimorá-la é uma política essencial de qualquer solução duradoura para essas questões, exigindo, porém, prazo mais longo de implementação. É importante frisar também que ela tem de ser parte de um pacote integrado de ações.

no Brasil, destacando a forte conexão entre esse segmento e a provisão de professores para a rede pública e, sobretudo, privada de terceiro grau. A penúltima seção aborda as variadas formas da educação e da formação profissional e técnica no Brasil, situando-as na perspectiva do mercado de trabalho nacional. Por fim, na sétima e última seção procura-se o encontro do segmento educacional com o mercado de trabalho, tema central deste livro.

## 2. EDUCAÇÃO E INCLUSÃO

Todos os debates sobre as conseqüências da educação têm dois lados. Há o impacto direto sobre a economia, já discutido aqui, e há a questão da equidade ou justiça social, em que – para o bem ou para o mal – a educação conta.

Em uma sociedade com economia tradicional, desde que minimamente aberta, uma pessoa talentosa e com iniciativa pode vencer na vida. Ao cabo de alguns



anos, pode aprender um ofício; se for alfabetizado, pode abrir um pequeno negócio. Contudo, a modernidade traz a necessidade de muito mais educação em praticamente todas as posições que estão acima do patamar inferior.

A sociedade brasileira já atravessou esse umbral de modernidade. A consequência é que, por meio da escolaridade, foram criados os mais variados filtros para o progresso individual. O acesso a melhores posições requer cada vez mais escolaridade. No mais das vezes, os filtros de escolaridade refletem necessidades reais no seu desempenho. Contudo, universaliza-se o paradigma de filtrar o acesso aos empregos pela escolaridade, mesmo para as ocupações que realmente prescindem dela. Lixeiro não precisa ir à escola para fazer seu trabalho. Na prática, entretanto, os concursos o exigem. Para o argumento aqui desenvolvido, o que interessa não são as razões para exigir escolaridade, mas o fato de que isso está acontecendo, e de forma cada vez mais generalizada.

O resultado desse processo é que os caminhos para o progresso individual sem escolaridade vão ficando cada vez mais estreitos. Para chegar próximo do topo, praticamente somente os esportes e as artes – ou a beleza – conseguem oferecer chances para quem não tem diplomas. Isso significa que, para a esmagadora maioria da população, sua renda será determinada pelo investimento feito em educação. De fato, segundo diversos estudos [ver, entre outros, Menezes-Filho (2001), Ferreira (2000) e Ramos e Vieira (2000)], cerca de 1/4 da disparidade de rendimentos no Brasil pode ser atribuído a diferenciais de educação, e essa proporção é ainda maior ao se considerar apenas o rendimento do trabalho.

Diante desse quadro, quem não consegue vencer as barreiras de acesso e de êxito dentro da escola está condenado a baixa mobilidade ocupacional e renda restrita. A Tabela 2 registra duas correlações: entre renda e educação (positiva) e entre idade e escolarização (negativa). Quanto menor a idade, maior a escolarização, o que indica que as gerações mais novas estão se escolarizando mais, e quanto maior a renda, maiores são os percentuais de permanência na escola.

TABELA 2  
Brasil: Taxa de Escolarização das Pessoas de 0 a 24 Anos, segundo Grupos de Idade e Quintos de Renda *Per Capita* – 2003  
[em %]

Grupo etário	1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
0 a 6 anos (pré-escola)	28,9	33,3	35,1	39,9	50,6
7 a 14	95,2	96,0	97,4	97,9	99,3
15 a 17	73,6	78,1	81,0	84,2	94,6
18 a 24	27,9	28,3	29,1	31,7	51,6

Fonte: IBGE/Pnad de 2004.

Um aspecto particularmente importante de nosso sistema educacional é que virtualmente todos entram na escola, mas somente 84% concluem a 4ª série e 57% terminam o ensino fundamental. O funil se estreita ainda mais no nível médio, no qual o índice de conclusão é de apenas 37%, sendo que, entre indivíduos da mesma coorte, apenas 28% saem com diploma.<sup>4</sup> E o aspecto mais dramático é que esse desbaste das coortes é muito seletivo. Na Tabela 2, vê-se que a proporção dos alunos do primeiro quinto de renda (20% mais pobres) que freqüentam a escola cai de 95,2% – no grupo de 7 a 14 anos – para 73,6% – no grupo de 15 a 17 anos –, e para 28% no grupo de 18 a 24 anos. Esse padrão se repete no segundo quinto e, em menor medida, no terceiro e quarto quintos de renda. Note-se que, nesse último, porém, a percentagem é praticamente a mesma.

No primeiro ano do fundamental, cerca de 2/3 da turma vêm de segmentos mais pobres. Já no ensino superior, menos de 5% têm essa origem. O processo de afunilamento continua para os níveis mais elevados, como mestrado e doutorado.

Até pouco mais de uma década, havia um filtro já na entrada da escola, na forma de uma coorte maior do que o número de vagas. Na década de 1990, a entrada se universalizou e o *filtro* passou para dentro da escola fundamental, mais à semelhança dos demais países com acesso universal. Apesar disso, há muita desigualdade entre as crianças que vão para o fundamental, e isso ocorre mesmo em países ricos. Portanto, a questão não é perguntar se os pobres estão em desvantagem na escola desse ou daquele país, pois sabe-se que eles estão em desvantagem em todos – qualquer que seja seu regime político ou ideologia. A pergunta relevante é acerca do grau de desvantagem e do que se faz para reduzi-lo. Nos países com escolas melhores, os pobres também estão em desvantagem, mas em grau muito menor. Nos países industrializados, praticamente todos conseguem terminar com sucesso dez anos de escolaridade, e com qualidade aceitável.

No Brasil, não apenas os mais pobres freqüentam escolas piores, mas, mesmo quando estão nas mesmas escolas do que os menos pobres, têm maiores dificuldades em aprender e avançar dentro do sistema. Ou seja, a escola é incapaz de oferecer a eles um aprendizado razoável e é, assim, incapaz de reduzir a desigualdade herdada dos pais. Tal como já indicado na edição de 2005 desta série, do ponto de vista de uma política de equidade, deve-se estabelecer como maior prioridade para a educação brasileira a melhoria da qualidade do ensino fundamental.

A agravar os problemas de acesso e de falta de qualidade da educação dos mais pobres estão as restrições econômicas. Quem tem mais renda pode freqüentar escolas melhores, pode dedicar mais tempo aos estudos, tem acesso a livros, revistas, computador e internet, e recebe apoio adicional quando *tropeça* nos estudos.

Coorte é um grupo de indivíduos que seguem juntos no tempo ou idade. Em geral, a coorte refere-se ao grupo que apresenta a mesma data de nascimento, o que não significa, necessariamente, o mesmo dia. É comum definir uma coorte pelo ano ou mesmo pela década de nascimento, quando estão sendo analisados eventos muito deslocados do tempo atual. Nessa situação, por exemplo, pode-se ter uma coorte dos indivíduos nascidos na década de 1950, ou na década do *milagre brasileiro* (nascidos na década de 1970). Muitas vezes, define-se a coorte como o grupo de indivíduos que compartilham algum fato marcante, como a entrada no sistema escolar. Portanto, num contexto de fluxo de alunos, a coorte corresponde a um grupo que inicia o primeiro ano da educação escolar básica num determinado ano, independentemente da idade particular de cada um dos estudantes. A palavra coorte é um termo de origem militar utilizado para designar um grupo de aproximadamente 600 soldados romanos que marchavam juntos. Assim, a coorte constitui um grupo de indivíduos que, dado um determinado ponto de referência, *marcham* juntos no tempo.

**QUADRO 3**

**Uma Aproximação do Afunilamento Educacional e da Exclusão**

Um exemplo do afunilamento educação/condições econômicas está apresentado na Tabela 3. Trata-se de exemplo bastante simplificado, pois usa dados de um mesmo ano. Em 2004, 6 milhões de crianças cursavam a 1ª série do fundamental, mas apenas 2,8 milhões concluíram a 8ª série (46,1%), e somente 1,6 milhão (26,6% do total) de jovens levaram a termo o ensino médio.

TABELA 3  
Brasil: Simulação de Rendimento Escolar (Fluxo Estudantil) – 2004

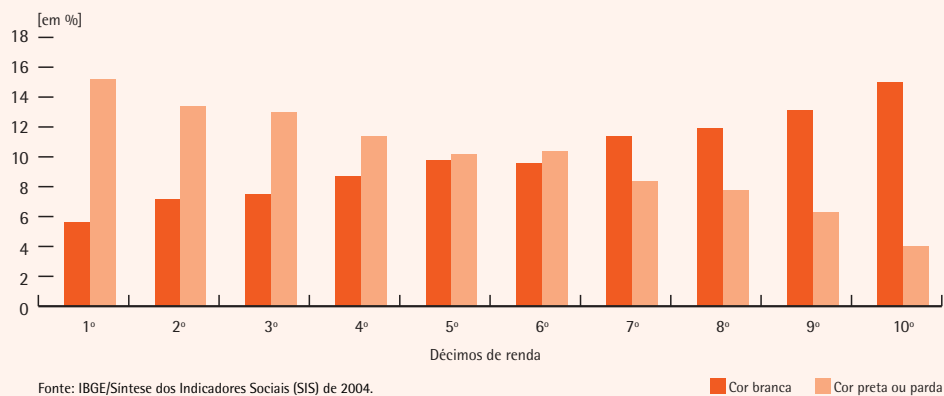
Fundamental 1-4	N	Perda (%)	Fundamental 5-8	N	Perda (%)	Ensino médio	N	Perda (%)
Ingressantes 1ª	5.978.272		Ingressantes 5ª	4.763.018		Ingressantes 1ª	3.438.523	
Aprovados 4ª	3.699.857		Aprovados 8ª	2.754.818		Concluintes 3ª	1.815.913	
Perdidos	2.278.415	38,1	Perdidos	2.008.200	42,2	Perdidos	1.622.610	47,2

Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – Censo Escolar.

Um aspecto particularmente grave desse afunilamento é que ele tende a perpetuar as diferenças de renda entre as etnias. Como a maioria dos negros é pobre, fica retida no fundamental uma proporção bem maior deles do que da população como um todo. Aí está o maior entre todos os nossos problemas de desigualdade entre indivíduos de cor diferente. As pesquisas mostram que é mais por serem pobres do que por serem negros que estes vão ficando para trás na escola, ou seja, o fator mais discriminante é a renda, e não a cor. O Gráfico 2 apresenta a distribuição da população por cor e decimais de renda *per capita*.

**GRÁFICO 2**

Distribuição da População por Cor e Decimais de Renda *Per Capita* – 2003



Enquanto as informações do gráfico comprovam a forte predominância de pretos e pardos nos decimais inferiores de renda *per capita*, a Tabela 4 indica que o grupo de cor preta/parda enfrenta maiores dificuldades de progresso no sistema educacional: 31% de seus integrantes ainda estão retidos no fundamental, e outros 50% estão cursando o nível médio. Em suma,

continua

continuação

menos de 20% desse grupo estão no nível de instrução ideal para a faixa etária (nível pós-secundário). Em contrapartida, mais da metade (52,7%) dos que declararam cor branca está no pré-vestibular ou no ensino superior.

TABELA 4  
Estudantes de 18 a 24 Anos por Cor e Nível de Ensino Frequentado – 2003  
[em %]

Cor	Total	Fundamental	Médio	Pré-vestibular	Superior
Preta e parda	3.626.733	30,9	49,8	3,9	14,1
Branca	4.258.209	11,6	35,3	6,3	46,4

Fonte: IBGE/SIS de 2004.

No limite, um pobre talentoso que conseguisse passar no vestibular de medicina em uma universidade pública não poderia se sustentar durante o curso. Daí a observação de que os poucos alunos de classe baixa que ingressam nas universidades públicas o fazem em cursos que não exigem grande comprometimento de tempo e dinheiro.

Nesse aspecto, há um caráter eminentemente discriminatório no nosso ensino. No ensino fundamental público, frequentado pelos mais pobres, os gastos por aluno são 1/10 do que o governo gasta com suas universidades, frequentadas predominantemente pelos 40% mais ricos.

Quando examinada a formação profissional, o quadro é mais favorável, ainda que também apresente problemas, como será visto adiante. O Sistema S<sup>5</sup> oferece seus cursos de formação profissional gratuitamente para uma clientela de classe bem mais modesta. Já nos cursos técnicos e de tecnólogos privados, frequentados por alunos menos pobres na maioria dos casos, há cobrança de mensalidade. Ou seja, há um veio de progressividade desejável de ser encontrado em outros setores, o que raramente acontece. O principal aspecto negativo é ser o Sistema S relativamente pequeno para o tamanho da força de trabalho. Outra questão importante que milita contra a equidade do sistema é o fato de que, cada vez mais, os cursos profissionais pressupõem a alfabetização funcional por parte dos alunos, implicando que muitos fiquem de fora apenas por não atingirem o requisito mínimo para ler materiais didáticos e escrever as tarefas passadas pelo professor. Como o **analfabetismo funcional** é muito elevado, atingindo, segundo algumas estimativas, 120 milhões de indivíduos,<sup>6</sup> este é o número – ou algo próximo dele – dos que não terão acesso aos cursos técnicos, mesmo gratuitos.

Em resumo, houve uma gigantesca democratização no acesso e na permanência na escola acadêmica e no acesso a cursos oferecidos enquanto complemento. Do ponto de vista da equidade, também foi um grande salto. Mas há duas ressalvas.

**Analfabetismo funcional** corresponde à situação educacional dos indivíduos que têm menos de quatro anos completos de estudo, segundo o IBGE. O analfabetismo funcional diz respeito à característica de indivíduos que, mesmo sabendo ler e escrever palavras e frases simples, não possuem proficiência e habilidade que lhes permitam atender satisfatoriamente demandas do dia-a-dia, como, por exemplo, compreensão de textos com algum conteúdo técnico ou mais especializado. Em casos mais extremos, o analfabetismo funcional equivale à incapacidade de redação e compreensão de texto, ainda que o indivíduo saiba escrever o nome e algumas palavras.

A primeira é que o país ainda está longe de um ensino que promova a equidade – hoje menos longe, é verdade, mas há ainda muito terreno a cobrir. A segunda é que a vastidão de cursos existentes atualmente não beneficia o extremo inferior da hierarquia social. Alcança os que estão quase na base, mas não atinge os últimos da *fila*. Para estes, o sistema continua oferecendo muito pouco.

No mundo empresarial, há uma clara tendência para que o número de cursos concluídos seja tão maior quanto mais elevado na hierarquia da empresa estiver o funcionário. Há algumas razões para isso. As posições mais elevadas são mais complexas, exigem mais atualização e o impacto no restante da equipe é maior. Além disso, há rotatividade maior nas posições mais baixas, agravada por instituições hoje inadequadas à dinâmica do mercado de trabalho, como será visto no Capítulo 4 desta edição. Por essa razão, empresas não investem ou investem muito menos do que poderiam em funcionários cuja probabilidade de abandonar a firma é mais elevada, e essa ação, por sua vez, afeta negativamente a formação dos jovens e dos mais pobres.

Em suma, a sociedade, corretamente, valoriza os méritos da educação como ferramenta para a produtividade e como mecanismo de mobilidade social. Diante disso, vão sendo forjados filtros que selecionam as pessoas em função do seu capital humano. Mas esses mesmos filtros que premiam aqueles que têm mais escolaridade punem os que não a têm. Portanto, a educação tanto é um fator de mobilidade – para os que a têm – quanto de exclusão – para os que não a têm.

Para encerrar esta seção, há que se mencionar um aspecto virtuoso nessa equação. Melhorar a educação básica é um imperativo econômico, pois as empresas precisam de gente mais educada. Mas é também um imperativo social, uma vez que a mobilidade social hoje depende de boas escolas. Em outras palavras, não há aqui uma contradição entre os objetivos de equidade e os objetivos de crescimento econômico. As políticas que promovem um são as mesmas que promovem o outro.

## 2.1 Do Atraso Secular ao Crescimento Atabalhado

A educação brasileira tem sido bastante estudada e seus números são razoavelmente conhecidos. Não obstante, vale a pena recordar seus contornos mais relevantes, pois nem sempre podemos confiar nas interpretações usuais. Esta subseção apresenta os movimentos de nossa educação e destaca alguns deles como verdadeiros turbilhões ao longo de sua trajetória.

Talvez o mais importante que se possa dizer da educação brasileira é haver padecido de um atraso secular. Mais sério do que os erros do presente foi a

crônica inação nos primeiros quatro séculos de vida do país. A escola se difundiu rapidamente na Europa, a partir do século XVIII e, virtualmente, todos os países daquele continente se aproximaram da universalização da escola ainda no século XIX ou início do século XX.

Em contraste, em meados do século XVIII, estima-se que apenas 1 em cada 10 mil brasileiros freqüentava a escola, e que quase 70% de nossa gente eram analfabetos em 1900 [Franco (2005)] (Gráfico 3). É fácil entender as razões para esse atraso, quando consideramos que 2/3 da população de Portugal nessa época também eram analfabetos. Portugal nos legou o que tinha de bom, mas também o que tinha de ruim. No segundo caso, dele herdamos uma fraquíssima tradição educativa.

Portanto, o atraso educacional do Brasil data de fins do século XVIII e início do XIX. Nem precisamos compará-lo com a Europa ou os Estados Unidos. Nossos vizinhos ao Sul, Argentina e Uruguai, começaram um processo sério de escolarização universal ainda na segunda metade do século XIX.

Essa situação permaneceu mais ou menos a mesma até a metade do século passado. O crescimento que se deu depois disso é impressionante, mas não se conseguiu compensar em 50 anos um atraso que se acumulou por séculos. Ao crescer tão rápido, a partir de uma base tão reles, as dificuldades e limitações foram inevitáveis. Portanto, uma primeira conclusão é que o atraso brasileiro na educação é muito mais o resultado da inação por séculos do que do grande avanço, aos trambolhões, dos últimos 50 anos. Mas também no período recente cometeram-se erros.

Um deles é que, na expansão mais recente, o ensino superior adquiriu certa proeminência em termos de prioridade, expresso pelo enorme crescimento da

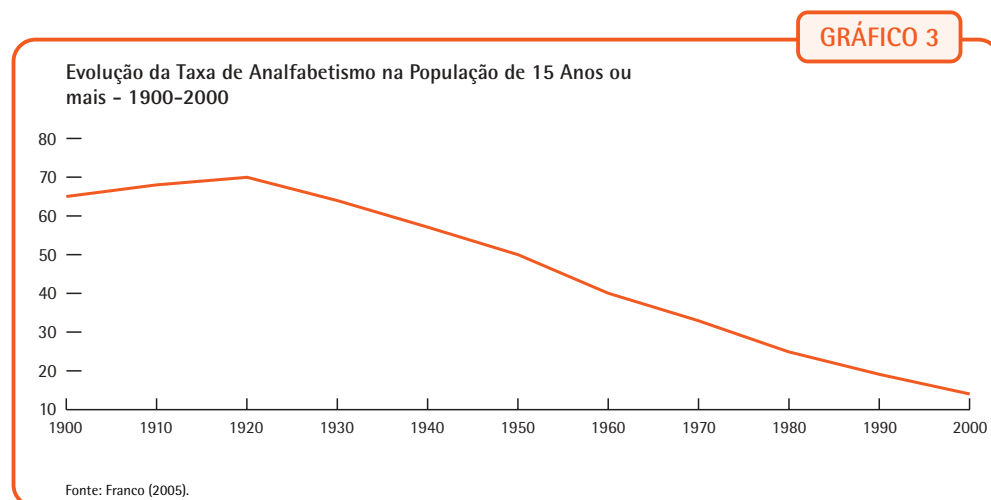




TABELA 5  
Expansão das Matrículas no Ensino Superior em Relação ao Ensino Médio – 1970-2000  
[em mil]

Ano	Médio	Superior	Superior/médio
1970	1.119	425	0,38
1975	1.936	1.073	0,55
1980	2.189	1.377	0,63
1990	3.500	1.540	0,44
2000	3.680	2.694	0,73

Fonte: MEC/Inep.

rede de universidades federais. Foi, porém, um feito impressionante, sobretudo considerando que no seu bojo criou-se a pós-graduação e pesquisa.

O crescimento foi mais rápido do que o do ensino médio, fazendo com que sobrassem as novas vagas criadas nas universidades. De fato, entravam poucos no início da escolarização e muitos ficavam no meio do caminho, de tal forma que o médio permaneceu atrofiado por quase duas décadas (1975 a 1995), gerando uma igual estagnação no crescimento do ensino superior.

Somente nos anos 1990 é que, realmente, tem lugar a grande revolução no ensino básico. Em meados dos anos 1980, 86% da coorte de 7 a 12 anos já estava na escola. Na segunda metade da década, 97% da coorte estavam freqüentando a escola fundamental. Ao mesmo tempo, um enorme contingente de alunos que tradicionalmente estava represado dentro do ciclo fundamental vai progressivamente sendo capaz de concluir seus cursos. Programas de correção de fluxo, como a criação do ciclo básico de alfabetização, aumentaram a taxa de crescimento nas conclusões em torno de 2% ao ano (a.a.) [Castro (1998, p. 19)].

A expansão das matrículas e a melhoria do fluxo passaram a abastecer o nível médio, que sempre foi ínfimo comparado a outros países. Mas, com o crescimento das graduações no fundamental, o médio passa a crescer a um ritmo elevado. Entre o início da década de 1990 e os anos 2000, a matrícula praticamente

TABELA 6  
Evolução das Matrículas no Ensino Médio e Superior

	1991	1996	1998	2000	2002	2004	Cresc. (%)
Médio	3.770.000	5.739.077	6.968.531	8.192.948	8.710.584	9.169.357	143,2
Superior	1.565.000	1.868.529	2.125.958	2.694.245	3.479.913	4.163.733	166,1

Fonte: MEC/Inep.

triplica. Inevitavelmente, essa expansão do médio eleva o número de formados que permite ao superior crescer de forma acelerada, rompendo mais de uma década de quase estagnação.

Nesse período, caem a deserção e a repetência. Os números que medem esses dois fluxos, porém, ainda não são nada lisonjeiros. A distorção idade-série, que reflete reprovações e repetência, se reduz muito lentamente. Enfim, é um sistema que fica cada vez maior e produz cada vez mais, embora sua eficiência ainda seja muito problemática e a qualidade precária.

Em suma, até o século XX, pouco se fez pela educação, mas durante ele, com o surto de desenvolvimento e de industrialização, o sistema cresce a uma velocidade que se acelera progressivamente. O grande salto começa com a criação de uma rede nacional de universidades federais com ampla oferta de vagas, que não é seguida por um crescimento correspondente nos níveis inferiores, bloqueando o avanço subsequente ao superior. Somente na década de 1990 há grande expansão nos níveis fundamental e médio, dando uma feição mais equilibrada à pirâmide educacional. O país vive hoje o desafio de lidar com a fraca qualidade desse sistema.

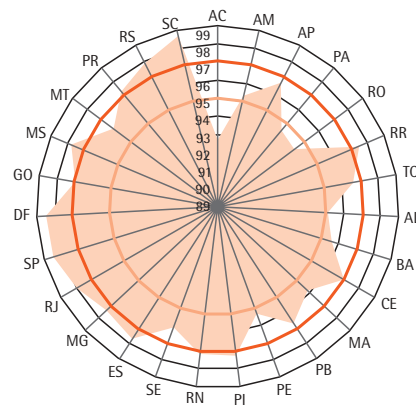
### 3. O PERFIL DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Uma vez que se conseguiu matricular as crianças na escola fundamental, o problema seguinte passou a ser o que acontecia dentro da escola: a qualidade que já não era boa foi diluída pela explosão das matrículas. Tanto a população quanto a classe política mostraram-se igualmente indiferentes. Não houve na classe política um compromisso sério para desenvolver a educação fundamental – muitas vezes utilizada apenas como palco para troca de favores, por meio da nomeação de professores e diretores, ou outros expedientes –, o que atrapalhou, e continua a atrapalhar, o desenvolvimento da educação.

No passado, as dificuldades eram quantitativas e qualitativas. Hoje são principalmente qualitativas. O Gráfico 4 mostra que em 2004 apenas três estados do Norte (Pará, Roraima e Acre) apresentavam taxas de escolarização líquida inferiores a 95% (abaixo da linha vermelha) – embora acima de 92%. O gargalo número um – que antes era a falta de vagas – tornou-se o ritmo lento do avanço pelas séries da escola fundamental, resultante das repetências que já começam nos primeiros anos. E chama a atenção a perseverança dos alunos, forçados a repetir, mas insistindo em permanecer na escola.<sup>7</sup>

GRÁFICO 4

## Ensino Fundamental: Taxa de Escolarização Líquida



Fonte: IBGE/Pnad de 2004.

— Média Brasil

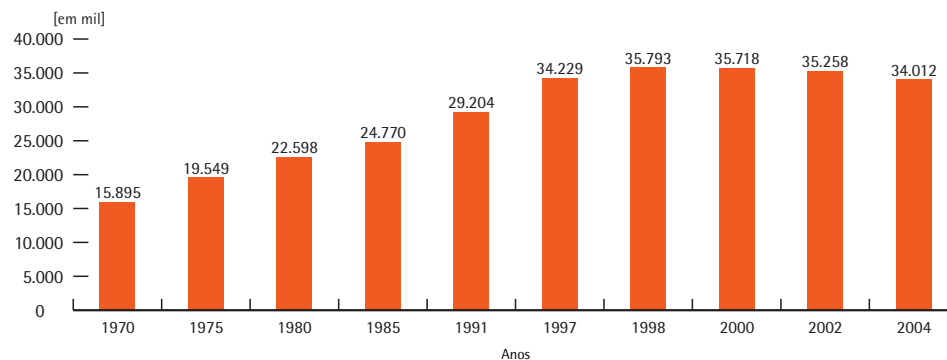
## 3.1 O Crescimento da Educação Básica

As estatísticas da educação básica começaram a mudar a partir da segunda metade da década de 1970 e ganharam novo impulso na década de 1990. Em 30 anos, mais do que duplicou o número de matrículas, como pode ser observado no Gráfico 5.

A mudança começou de forma lenta e local, ganhando velocidade no caminho. Primeiro, alguns municípios começaram a reformar seus sistemas educacionais; depois, alguns estados, especialmente Paraná e Minas Gerais, levaram a sério a reforma e criaram novos estilos e fórmulas para aperfeiçoar a educação fundamental. Mas talvez os motores da mudança tenham sido a abertura e a modernização da economia, as quais geraram uma vigorosa demanda por trabalhadores mais instruídos.

GRÁFICO 5

## Evolução das Matrículas no Ensino Fundamental



Fonte: MEC/Inep/Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior (Daes).

A melhor notícia da educação brasileira é que as mudanças mais impressionantes aconteceram no ensino fundamental. A taxa de graduações subiu e os testes de desempenho indicaram que a qualidade não se deteriorou no processo, como será visto mais à frente. Na Tabela 7 pode-se observar a queda da distorção série-idade – um resultado direto do aumento das graduações.

Na verdade, a queda nas taxas de repetência reflete vários fatores, entre eles, diferentes políticas de correção de fluxo que se disseminaram a partir de meados da década de 1990, decorrentes da comprovação de que a repetência é, em si mesma, uma das principais causas da repetência.<sup>8</sup>

O consenso anterior que responsabilizava o aluno pelo fracasso escolar começou a ser substituído pelo princípio de que a escola e o professor só dão certo quando

TABELA 7  
Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental

Série	1982	1991	1996	2000	2001	2003	Varição
1ª	71,9	59,5	40,0	27,8	25,3	19,3	-52,6
2ª	76,5	62,6	44,1	35,7	31,9	26,6	-49,9
3ª	77,2	63,3	46,4	41,6	38,0	31,7	-45,5
4ª	76,6	62,7	46,6	42,5	39,4	33,3	-43,3
5ª	80,4	70,2	55,6	50,4	50,0	43,4	-37,0
6ª	80,2	68,6	53,2	47,5	45,0	41,7	-38,5
7ª	79,8	67,4	49,2	48,6	47,5	42,2	-37,6
8ª				48,6	45,7	40,6	
Dif. 1ª e 8ª	7,9	7,9	9,2	20,8	20,4	21,3	

Fonte: MEC/Inep.

#### QUADRO 4

##### Classes de Aceleração

Entre 1999 e 2000, a Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) do MEC analisou e recomendou o total de 1.174 projetos de prefeituras municipais e secretarias estaduais de Educação. Com esses projetos, foram atendidos 537.367 alunos de 1ª a 4ª séries, com distorção de dois ou mais anos, e capacitados 32.894 professores, para atuarem nas classes de aceleração. Nesse mesmo período, o MEC realizou a primeira avaliação do programa, e verificou que: a) o número de escolas com classes de aceleração passou de 1.993, em 1997, para 8.044, em 1999 – um aumento de 300% de escolas, em dois anos; b) triplicou o número de alunos beneficiados, de 158 mil, em 1997, para 443 mil, em 1999; e c) o número de professores treinados para tais ações saltou de 13.318, em 1997, para 29.343, em 1999. A partir de 1999, as classes de aceleração começaram a decair, mas ainda somavam 1.072.648, em 2002. A reinserção dos egressos desse programa nas turmas regulares pode ser difícil para professores, alunos e egressos, e não há estudos de acompanhamento. A questão que permanece é: Quais são as medidas cabíveis sendo adotadas para eliminar as causas, e não apenas corrigir as distorções associadas à cultura/pedagogia da repetência?

o aluno dá certo. As políticas de regularização do fluxo – que já vinham sendo tentadas, aqui e ali, desde 1968, em São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro etc. – ganharam a ordem do dia. Uma das principais estratégias consistiu no atendimento prioritário aos alunos com defasagem idade-série superior a dois anos [Oliveira (2005)].

Talvez a iniciativa de alcance mais profundo tenha sido a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), um programa federal que subsidia a educação – sobretudo entre as UFs mais pobres – e que está sendo ampliado para incorporar a pré-escola e o ensino médio, com o nome de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Os estados ou municípios que realmente gastam com educação a proporção de seus orçamentos determinada pela Constituição, mas não conseguem atingir o patamar mínimo definido de custo por aluno, têm direito a receber do fundo o dinheiro necessário para cobrir a diferença.<sup>9</sup> Dos municípios que não gastam a proporção determinada por lei, a diferença entre o que deveriam gastar e o que já gastam será confiscada e usada para subsidiar outras comunidades.

As escolas municipais aumentaram suas despesas e quase 2 mil municípios beneficiaram-se desses ganhos – municípios estes responsáveis por 66,4% das matrículas municipais. Dois terços dos ganhos foram para o Norte e o Nordeste, as regiões mais pobres do país. Em municípios nordestinos, o crescimento real das despesas chegou a 89% e, pela mesma razão, o salário médio dos professores cresceu 12,9% entre 1997 e 1998 – o aumento no Nordeste foi de 49,6% –, agindo como um poderoso elemento de equidade e de incentivo aos professores, ainda que a produtividade escolar possa não depender exclusivamente – e de fato não depende – de incentivos salariais (Quadro 5). O Fundef gerou 153 mil empregos, principalmente

#### QUADRO 5

##### Incentivos Salariais e Produtividade da Escola

Há um consenso crescente de que para melhorar a qualidade da educação é preciso alterar a forma de remuneração do corpo docente. Na maioria dos países latino-americanos – aí incluído o Brasil – a estrutura salarial não leva em conta as diferenças de esforços e competências dos docentes, ainda que recentemente, no Brasil, tenha se iniciado processo de remuneração diferenciada por titulação. O fato é que a regra ainda é não se diferenciar remuneração segundo o desempenho. Além disso, o salário está desvinculado da natureza das atividades desenvolvidas nas escolas: não se distingue entre as especialidades em que escasseiam professores daquelas em que existe excesso. Na prática, é o tempo de serviço que conta para os aumentos salariais. Diante dessa situação, vários países – e, no caso do Brasil, estados e municípios – estão começando a implementar mecanismos para premiar o bom desempenho docente e penalizar o mau. Sistemas de pagamento por mérito envolvem mecanismos novos, relativamente complexos e desenhados com o fim específico de premiar o bom desempenho docente. Isso demanda tempo. Contudo, dentro das regras do magistério e, sobretudo, na gestão do cotidiano, pode haver

continua

continuação

prêmios, bem como penalidades para o desempenho. Não é preciso implantar um sistema formal de pagamento por mérito para ter mecanismos que sinalizam e favorecem o bom desempenho dos professores.

O mecanismo de seleção inicial dos professores oferece uma excelente oportunidade de pescar os melhores candidatos – o que equivale a premiar o seu mérito.

A *carreira docente* define o grau de estabilidade no emprego que tem o professor. Nesse âmbito, os extremos não são desejáveis. O professor *bóia-fria* não é uma boa solução. Mas a completa estabilidade, como é quase universal na América Latina, tira do administrador qualquer poder para lidar eficazmente com um professor negligente ou incompetente. É interessante notar que o Estado de Pernambuco criou uma *carreira CLT* para os professores estaduais. Tal iniciativa dá a eles um nível intermediário de estabilidade, favorecendo muito mais a qualidade do seu desempenho.

Finalmente, há o clássico *sistema de inspeção*, praticamente marginalizado na maioria dos países da América Latina, embora exista na Argentina e no Uruguai.

São poucos os países da América Latina que implementaram programas de incentivos para docentes. Mas o número de experimentos cresce. O México, por exemplo, introduziu uma nova carreira de magistério, aplicando incentivos econômicos e morais. Já a Colômbia tem regras meritocráticas para regular o ingresso à carreira, bem como os mecanismos de permanência, promoção e demissão do cargo. No Chile, foram criados incentivos para os docentes e implantado sistema de informações que permite comparar o trabalho desenvolvido pelas escolas. A situação do Brasil é variada, com soluções e fórmulas dentro de um sistema educativo onde participam municípios, estados e governo federal. Vale a pena mencionar alguns casos.

No Ceará, entre 1992 e 1996, foram criados testes de português e matemática para avaliar a educação no estado. As 50 melhores escolas recebem um prêmio em dinheiro. As 50 seguintes recebem também um prêmio, equivalente à metade do valor das 50 primeiras.

O Estado do Paraná criou um sistema de avaliação do ensino, por meio de um *boletim da escola*. Os resultados são comparados com escolas no mesmo município, o que ajuda a reduzir o efeito de variáveis extra-escolares. Embora não fossem criados prêmios ou honrarias, foram distribuídas cópias do referido boletim para 1,3 milhão de pais, e também para as escolas. Não obstante os seus méritos técnicos e a engenharia de criação de um instrumento de pressão política por parte dos pais, o novo governo abandonou o sistema.

Sergipe opera um sistema interessante de incentivos aos bons professores. Com o apoio da Universidade de Brasília, foi criado um sistema de avaliação baseado em um questionário para os professores, a avaliação dos seus supervisores e as notas dos alunos em testes. Entre outros prêmios, 20% dos melhores mestres ganham ao fim do ano metade do preço de um computador novo e um financiamento subsidiado para o pagamento da outra metade. Ainda é cedo para avaliar os resultados do programa.

O Rio de Janeiro tem o projeto Nova Escola, ainda em implantação. Trata-se de um programa amplo de avaliação, sendo completo, sofisticado e abrangente; porém, caro. Tem ainda os seus problemas, mas pode ser aprimorado. O sindicato dos professores vem protestando, tentando obstar a implantação de um sistema de avaliação de desempenho. Apesar dos protestos e das dificuldades técnicas, alguns resultados iniciais são muito promissores.

Apesar da juventude desses programas, o fato é que os experimentos de remunerar o desempenho se multiplicam, se tornam mais sólidos e começam a aparecer alguns resultados positivos, o que permite antever que a idéia de premiar o bom desempenho do professor torna-se cada vez mais factível.



para professores. Em termos gerais, em um país no qual as despesas do governo tendem a ser regressivas, o Fundef destaca-se como poderoso contra-exemplo.

Esse conjunto de desenvolvimentos, combinado com a introdução do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em 1998, evidencia que o principal problema do ensino fundamental começou a ser resolvido.

### 3.2 A Exclusão Decrescente, mas ainda Enorme

Dado que houve uma virtual universalização do acesso e permanência na escola, isso foi, sem dúvida, um enorme salto na equidade do sistema. Atualmente ninguém fica de fora – exceto talvez em certos bolsões de pobreza no interior do Nordeste. Não foi fácil, porém, superar as estruturas sociais responsáveis pela nossa entrada tardia no mundo da educação. Ainda mais difícil será superar as forças mais nebulosas que fazem com que os resultados acadêmicos dos mais pobres se distanciem daqueles obtidos pelos ricos. E isso também ocorre mundo afora. O *Coleman Report* mostrou que, mesmo com a fortuna gasta pelos Estados Unidos com educação básica, as escolas norte-americanas tendem a aumentar um pouco a diferença entre raças. O mesmo foi observado em Israel. Diante disso, o que se pode desejar é que, entre o primeiro dia de aula e o dia da formatura, as distâncias aumentem o mínimo possível.

Análises dos dados levam à conclusão de que para os mais pobres a experiência escolar é um salto em um mundo desconhecido e difícil. Não têm familiaridade com livros e com a língua escrita. Seu vocabulário é muito menor. Os métodos de ensino foram feitos para a geração escolar anterior, de classe média. Os primeiros resultados foram ruins, acumulando frustrações. O que vai acontecendo é bem conhecido. As notas fracas aumentam a probabilidade de reprovação e acabam por atrasar a trajetória escolar, aumentando o desvio série-idade. Para muitos, o abandono é inevitável. E isso ocorre, em geral, a partir dos 14 anos, quando escola e trabalho concorrem pelo tempo e preferência dos jovens.<sup>10</sup>

A Tabela 8 ilustra as perdas de matrículas ao longo do ensino básico. Vê-se que a quantidade de concluintes do ensino médio em 2003 não passa de 30,4% da que ingressou na 1ª série do fundamental no mesmo ano. Feita uma simulação com os números de 2003, são obtidos os seguintes percentuais de perdas de alunos: do total de ingressantes na 1ª série do fundamental, 38% não concluem a 4ª série e 54% não concluem a 8ª série; dos ingressantes no ensino médio, 47,5% não terminam a 3ª série.

TABELA 8  
 Percentuais de Concluintes por Ingressantes na Educação Básica – 2003

	N	Perdidos	"Sobreviventes"
Ingressantes 1ª E. F.	5.978.272		
Aprovados 4ª E. F.	3.699.857		
Concluintes 4ª E. F./ingress. 1ª E. F.		2.278.415	61,9
Ingressantes 5ª E. F.	4.763.018		
Aprovados 8ª E. F.	2.754.818		
Perdidos	2.008.200	42,2	57,8
Concluintes 8ª E. F./ingress. 1ª E. F.		3.223.454	46,1
Ingressantes 1ª E. M.	3.438.523		
Concluintes 3ª E. M.	1.815.913		
Concluintes E. M./ingress. E. M.		1.622.610	52,8
Concluintes E. M./ingress. E. F.		4.162.359	30,4

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar.

Mas a equação da evasão por necessidade de trabalhar é complicada, dado o fato de que a curta duração da jornada escolar (menos de quatro horas por dia) não chega a impedir as formas mais usuais de trabalho. Portanto, a concomitância é comum. Contudo, esse mesmo fato milita em favor de uma hipótese ainda mais preocupante: a de que a rejeição à escola é mais forte do que a atração pelo trabalho, já que não é preciso deixar a escola para trabalhar.

Qualquer que seja a explicação, o resultado é um só: a deserção é fortemente seletiva. Progressivamente, abandonam a escola os mais pobres. Como resultado, entre o início do fundamental e o seu término, a proporção de jovens pobres se reduz de 2/3 para 1/3 ou menos. No ensino médio, só sobraram 12,9% dos 20% mais pobres na rede pública, e 2,4% na rede privada, ao lado de uma forte sobre-representação do último quinto de renda na rede particular (Tabela 9).

Em resumo, a exclusão na entrada da escola desapareceu. Mas agora ela acontece ao longo do ciclo escolar, por meio de uma progressiva erosão dos

TABELA 9  
 Estudantes do Ensino Médio pelos Quintos de Renda Familiar *Per Capita* e Rede de Ensino – 2003

	1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
Privado	2,4	4,6	9,5	22,3	61,1
Público	12,9	20,9	24,5	26,5	15,1

Fonte: IBGE/Pnad de 2004.

grupos mais pobres. De maioria, entre os que iniciam a educação, a participação dos pobres decresce drasticamente ao longo do percurso.

### 3.3 A Qualidade Cronicamente Fraca

Até a metade do século XX, os poucos que conseguiam entrar na escola e concluí-la recebiam uma educação de qualidade relativamente boa. Havia um brutal elitismo social, acompanhado de uma igualmente forte seleção intelectual. Podemos supor que o desbaste das classes mais baixas da escola resultasse de um elevado nível de exigências acadêmicas, ou, pelo menos, que a redução naturalmente triasse os melhores.

A queda no elitismo social teve como contrapartida uma qualidade muito pobre na última década. Quando se começa a medir as competências dos alunos nas primeiras aplicações do Saeb no início dos anos 1990, a experiência então nascente em avaliação foi atropelada pelo aumento explosivo na matrícula e a pouca preocupação com a qualidade. Passou a ser bem menos social e intelectualmente elitista do que nas décadas passadas, ou seja, passou a exigir muito pouco dos que sobrevivem e chegam ao fim.

Como indica o Saeb, os alunos sabem muito pouco.<sup>11</sup> A primeira informação que salta à vista é o desnível entre as médias anuais e os níveis de proficiência esperados, os quais, na média, não são alcançados. Entretanto, não se pode negar que tem havido uma certa estabilidade dos resultados – não há grandes melhoras, tampouco grandes pioras –, apesar da rápida expansão das matrículas no período. Os melhores resultados em língua portuguesa foram em 1995, e os de matemática, em 1997.

TABELA 10  
Saeb: Português e Matemática

	1995	1997	1999	2001	2003	Nível
Português						
4ª E. F.	188,3	186,5	170,7	165,1	169,4	200
8ª E. F.	256,1	250,0	232,9	235,2	232,0	250
3ª E. M.	290,0	283,9	266,6	262,3	266,7	325
Matemática						
4ª E. F.	190,6	190,8	181,0	176,3	177,1	225
8ª E. F.	253,2	250,0	246,4	243,4	245,0	325
3ª E. M.	281,9	288,7	280,3	280,3	278,7	400

Fonte: MEC/Inep.

O Brasil já participou de várias provas internacionais: do International Assessment of Education Progress (Iaep) de 1992, do Escritório Regional da Unesco de Educação para a América Latina e o Caribe (Orealc) de 1997, e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes [Programme for International Student Assessment (Pisa)] da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2000 e 2003. Os resultados confirmam tudo que o Saeb diz. O Brasil sai em último lugar no Iaep de ciências (Tabela 11) e no teste do Pisa em 2000.

Nossos alunos melhoraram ligeiramente em matemática e ciências no Pisa de 2003, mas não em leitura (Tabelas 12 e 13). A pior notícia das comparações internacionais é a constatação de que a capacidade de compreensão de leitura dos alunos das nossas elites é inferior ao nível obtido pelos alunos de classes mais baixas da Europa. É inegável o nível lastimável da nossa educação básica.

Há, contudo, um aspecto positivo. Apesar do enorme influxo de novos alunos – quase sempre de nível social mais baixo – e do aumento expressivo de diplomações,

TABELA 11  
Brasil e Países Selecionados: Percentuais de Respostas Certas no Iaep II – 1992

País/cidade	Matemática		Ciências	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
Coréia	73,4	0,6	77,5	0,5
Espanha	55,4	0,8	67,5	0,6
Estados Unidos	55,3	1,0	67,0	1,0
Brasil/São Paulo	37,0	0,8	52,7	0,6
Brasil/Fortaleza	32,4	0,6	46,4	0,6
Moçambique	28,3	0,3	56,6	0,7
Média IAEP	58,3		66,9	

Fontes: Iaep (1992) e Instituto Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) – Indicadores de CT&I em SP (2001).

TABELA 12  
Comparação dos Resultados do Brasil no Pisa – 2000 e 2003

Áreas avaliadas	2000	2003
Ciências	375	390
Leitura	403	403
Matemática - total	-	356
Espaço & forma	300	350
Mudança & relação	263	333

Fonte: Site MEC/Inep Notícias, 7 de dezembro de 2004.

TABELA 13  
Comparação dos Resultados do Brasil no Pisa – 2000 e 2003

Melhores colocados	Pontuação global	Piores colocados	Pontuação global
Hong Kong	550	Indonésia	360
Finlândia	544	Tunísia	359
Coréia do Sul	542	Brasil	356

Fonte: Site MEC/Inep Notícias, 7 de dezembro de 2004.

o Saeb mostra que a qualidade não caiu, talvez a maior proeza do nosso ensino nos últimos anos. Conseguir um grande crescimento sem queda de qualidade não é uma realização menor.

O Saeb e o Enem – introduzido em 1998 com periodicidade anual – constituem dois sistemas nacionais de avaliação que geram séries históricas e colocam à disposição de secretarias estaduais dados que podem ser muito úteis. Ambos têm efeitos salutares sobre a qualidade do ensino, a começar por estabelecer novos parâmetros para a elaboração de questões de provas, novos enfoques de avaliação dos alunos – que têm repercussão sobre conteúdos – e modos de ensinar. Certamente não são suficientes para mudar, mas serão sempre reforços a mudanças.

Mas seja como for, o país permanece com o formidável desafio de melhorar a qualidade do nosso ensino. Está totalmente descalibrado das nossas expectativas de desenvolvimento econômico. Não há como pensar que haja outra prioridade para a nossa educação.

#### 4. ENSINO SUPERIOR: DIVERSAS VIRTUDES, VÁRIOS DEFEITOS

Na seção anterior, discutiu-se a educação básica e mostrou-se que o atraso do Brasil é gravíssimo. Falou-se aqui do ensino superior, área controvertida e na qual as discussões são mais acaloradas. Há pouco acordo sobre questões, grandes e pequenas, e o colorido ideológico tinge a maioria dos debates, polarizados pelas perspectivas parciais dos diferentes segmentos. Discussões inflamadas serpenteiam pelos meandros da equidade, do crescimento, do público *versus* privado, da qualidade e dos papéis do Estado.

##### 4.1 O Superior Cresceu demais ou de menos?

É interessante começar pelo contraste de duas visões opostas acerca do porte do nosso ensino superior. Na primeira, o país é mais do que retardatário e tem um

déficit crônico de alunos no ensino superior. Na segunda, ele erra na mão e investe demais nesse nível.

Tome-se a primeira visão. Enquanto Santo Domingo e Peru instituíram universidades no século XVI, nossos primeiros cursos superiores foram criados após a vinda de D. João VI para o Brasil e se limitaram a algumas escolas profissionais (direito, engenharia civil e medicina). A primeira universidade brasileira de verdade foi a Universidade de São Paulo, criada em 1934, trazendo eminentes acadêmicos franceses, italianos e alemães [Schwartzman (2001)]. A Universidade do Brasil, criada no início da década de 1920 – principalmente porque o governo queria dar um doutorado *honoris causa* ao rei da Bélgica em visita ao país – não era mais do que uma colagem, sob um único reitor, de escolas profissionais existentes. Mas após esses esforços pioneiros, o progresso estancou.

A posição do Brasil certamente não é confortável: num rol de 17 países de várias partes do mundo, o país encontra-se à frente apenas de El Salvador e praticamente na mesma situação que o México. A taxa bruta de matrícula é de 22%, e a líquida, de aproximadamente 15%, o que é bem pouco [Schwartzman (2001)].<sup>12</sup> Apesar disso, a relação candidato/vaga nos vestibulares das universidades públicas é relativamente elevada – ainda que a percepção da *concorrência* seja superestimada em relação à concorrência efetiva e, para muitos cursos, o grau de competição seja baixo. De fato, os dados da Tabela 14, extraídos das estatísticas mais recentes da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), mostram que, mesmo em termos de taxa bruta de matrícula no ensino superior, o Brasil está abaixo da média da América do Sul e de México, Colômbia, Bolívia, República Dominicana, Chile e Argentina.

TABELA 14  
Taxa Bruta de Matrícula no Ensino Superior – 2002-2003

País	Taxa	País	Taxa
El Salvador	12	França	56
Brasil	21	Itália	57
México	22	Argentina	60
Colômbia	24	Espanha	62
República Dominicana	34	Reino Unido	64
Bolívia	39	Estados Unidos	83
Chile	42	Coréia do Sul	85
Japão	51	Finlândia	88
Portugal	56	Média América do Sul	29

Fonte: Unesco.



Examine-se então agora a segunda visão do mesmo processo. Até meados do século XX, o Brasil era equilibradamente atrasado em matéria de educação. Pouquíssimas escolas primárias e quase nada de universidades. Com a prosperidade do pós-Guerra, consolidam-se as percepções de que o país precisava de lideranças superlativamente bem preparadas para dar o salto do desenvolvimento. Inicia-se então um processo ambicioso de construção de universidades federais em todos os estados. Possivelmente, nenhum país do continente teve uma arrancada tão vigorosa e cara. Entre 1960 e 1990 as matrículas passaram de 100 mil para 1,4 milhão [Durham (2005)]. O governo federal liderou essa expansão ao abrir pelo menos uma universidade em cada estado brasileiro, mas foi permanentemente acompanhado pela expansão do setor privado.

Sem dúvida alguma esta expansão mudou completamente o quadro da educação superior. Expandiram-se os *campi* – até os anos 1980 liderados pela iniciativa governamental e, a partir de então, pelo setor privado –, em sua maioria afastados das regiões centrais das cidades, e as matrículas cresceram rapidamente.

As universidades federais foram criadas com a ambição de se tornarem centros de ensino, pesquisa e extensão. E, de fato, sua implantação se deu simultaneamente à criação muito bem-sucedida, e sem similar na América Latina, de um sistema de cursos de pós-graduação em âmbito nacional em todas as grandes áreas do conhecimento (Quadro 6).

TABELA 15  
Evolução das Matrículas no Ensino Superior por Dependência Administrativa

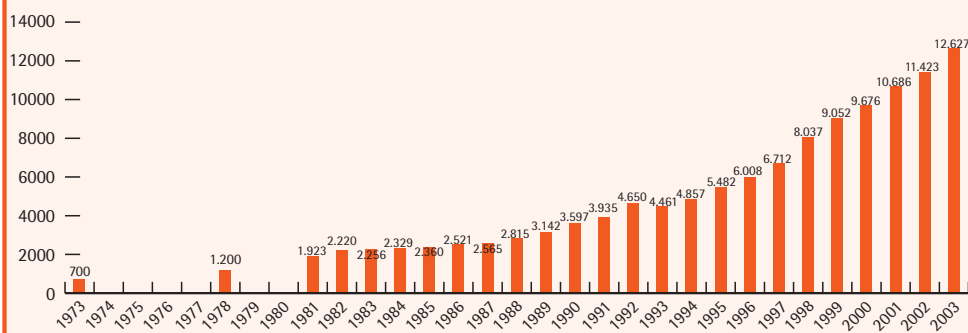
Ano	Setor público		Setor privado		Total
	Vagas	(%)	Vagas	(%)	
1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1945	21.307	51,6	19.968	48,4	41.275
1960	59.624	58,6	42.067	41,4	101.691
1965	182.696	56,2	142.386	43,8	325.082
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1985	556.680	40,7	810.929	59,3	1.367.609
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
1995	700.540	39,8	1.059.163	60,2	1.759.703
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2004	1.178.328	28,3	2.985.405	71,7	4.163.733

Fontes: Durham (2005) e MEC/Censo e Sinopses do Ensino Superior.

**QUADRO 6****Universidade, Pós-Graduação e Pesquisa**

O modelo de universidade de pesquisa adotado pela Reforma Universitária de 1968 – que atingiu as universidades federais, estaduais e as universidades católicas (PUCs), entre outras existentes na época – é objeto de muita controvérsia. Sua maior e indisputável virtude foi haver criado a pós-graduação, atrelada a um mercado cativo para os seus graduados. Por mais de três décadas, cresceram mestrados e doutorados, impulsionados pelos fundos do Ministério do Planejamento e pela existência de posições nas universidades que passam a exigir a pós-graduação *stricto sensu*. Mas o modelo, que incluía a “indissociabilidade do ensino e da pesquisa” para todos, contém certa dose de fantasia, pois a pesquisa exige muito mais do que a existência de uma universidade. Uma referência é que, nos países avançados, a proporção de instituições universitárias que realizam pesquisas tende a estar sempre abaixo de 5%. Ou seja, o imperativo de que todas as universidades devam fazer pesquisa é irreal e sequer é sugerido nos países de maior destaque na ciência. Quem acreditaria que todos os departamentos de todas as universidades deveriam ou poderiam realizar pesquisas? Será que todo professor seria capaz de realizar pesquisas? Seguramente, faz sentido promover uma política de encorajar a investigação científica, sempre que haja condições. Nas universidades mais antigas e mais bem dotadas de recursos humanos, seria natural que a pesquisa fosse quase universalizada. Nas instituições mais novas, porém, somente pequenos grupos, aqui e ali, se envolveriam em pesquisas. Na verdade, foi isso exatamente o que aconteceu. Dez universidades mais importantes têm segmentos consideráveis do corpo docente realizando pesquisas – isto é, publicando pelo menos um título por professor e por ano. A maioria tem alguma ilha de pesquisa isolada, e as mais fracas, praticamente nada. Portanto, há duas leituras da mesma realidade. De um lado, os lamentos justificados de que a pesquisa não se universalizou nas universidades públicas. De outro, a constatação de que a produção dos melhores centros deixa o Brasil à frente de todos os outros países latino-americanos, em termos do total de capacidade instalada, esforço e produção de pesquisas publicadas – medido pela contagem de pesquisas arroladas pelo *ISI Thomson Scientific* no seu *Current Contents*.

Diante da ausência de produção científica em muitas universidades federais e da rigidez nos contratos de trabalho dos professores universitários, o dogma da “indissociabilidade” tem

**GRÁFICO 6****Publicações Brasileiras Indexadas (ISI) por Ano – 1973-2003**

Fonte: Guimarães (2005).

continua

continuação

uma grave consequência fiscal. Como a pesquisa não se materializa em todas as universidades, fica o custo de pagar professores por mais tempo do que efetivamente produzem. É sempre complicado falar linearmente da universidade, mas pode-se admitir como razoável que a docência e a militância na vida institucional dificilmente ultrapassem 20 horas semanais. Somente para os docentes que estejam engajados em pesquisa o contrato de 40 horas se efetiva. Para os demais isso não ocorre. Estimando-se que, em 2001, a diferença entre contratos de 20 e 40 horas com dedicação exclusiva era da ordem de R\$ 3 bilhões, verifica-se que é isso que o MEC está pagando por uma pesquisa oriunda de cerca de 10% das instituições que de fato produzem quase 90% das publicações. Ou seja, 90% dos R\$ 3 bilhões não geram pesquisa.

A alta concentração da competência em pesquisa fica ainda mais evidente quando se contextualizam os programas de pós-graduação (PPG) excelentes e bons (notas 7 e 5, respectivamente) nas universidades federais. Vemos que são seis as universidades federais que realmente demonstram competência em pesquisa em mais da metade de seus programas de pós-graduação *stricto sensu* (Tabela 16). Já o setor privado é absolutamente incipiente em termos de pesquisa, embora seja verdade que ele não tem acesso aos fundos públicos de financiamento da pesquisa, totalmente concentrados nas universidades públicas. Ora, se nossos melhores cientistas ainda vivem basicamente dos financiamentos públicos e se o Estado não financia a pesquisa nas instituições privadas, estas precisam fazer seus alunos pagarem por ela, se quiserem realmente fazê-la. E isso coloca um sério limite à expansão da pesquisa nas universidades privadas, posto que as mensalidades presentes já levaram o sistema praticamente ao limite de seu crescimento.

TABELA 16  
Universidades Federais com os PPGs Mais Bem Avaliados – 2004

	Total de PPGs	PPGs com nota 7		PPGs com nota 5 ou +	
		N	(%)	N	(%)
UFRJ	83	8	9,6	47	56,6
UFMG	61	6	9,8	35	57,4
UFRGS	65	3	4,6	41	63,1
UFSCAR	19	2	10,5	11	57,9
UFV	24	2	8,3	15	62,5
Unifesp	41	2	4,9	22	53,7
UFF	39	1	2,6	12	30,8
UFPE	52	1	1,9	17	32,7
UFRRJ	12	1	8,3	3	25,0
UnB	50	1	2,0	15	30,0
UFSC	48	0	0,0	21	43,8
Total	494	27	5,5	239	48,4

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

## 4.2 A Expansão da Graduação e a Década Perdida

O crescimento das universidades públicas foi admirável e não há dúvida de que tenha tido um grande impacto no país, entre eles, o abastecimento do mercado com lideranças bem formadas. Contudo, o resultado foi a matrícula desalinhada com os níveis inferiores. Durante anos, enquanto no Brasil ainda não havia sido universalizada a educação fundamental e o ensino médio era especialmente restrito, o nível superior tinha capacidade para incorporar os oriundos daquele nível sem grandes dificuldades. Tinha-se no país um ensino superior hipertrofiado, quando contrastado com os níveis inferiores.

A matrícula no nível superior cresceu demais, tendo em vista o porte do fundamental e do médio. A transição entre médio e superior chegou a ter taxas acima de 65%, no início dos anos 1990. Note-se que, na Alemanha de hoje, essa taxa é de 35%<sup>13</sup> e poucos países ultrapassam 50%. A Tabela 17 mostra que, de 1980 a 1994, o ensino superior apresentava capacidade para absorver entre 62% e 66% dos concluintes do ensino médio, o que é comparativamente muito elevado, ainda que o volume de concluintes do médio seja de apenas 37% dos membros de uma coorte.<sup>14</sup>

A partir de 1997, as conclusões no ensino médio crescem mais rapidamente do que os ingressos no ensino superior, até que, a partir de 2001, o próprio ensino médio começa a perder velocidade.<sup>15</sup> Ao longo do processo, a matrícula no superior cresce a um ritmo bastante lento, não respondendo ao crescimento da demanda. O número total de matrículas, no entanto, responde de forma mais acelerada, como pode ser observado na Tabela 18.

TABELA 17  
Evolução das Taxas de Transição do Ensino Médio para o Ensino Superior

Ano	Concluintes do ensino médio (A)	Ingressantes no ensino superior (B)	(B)/(A)
1980	541.000	356.667	65,93
1991	659.000	426.558	64,73
1994	749.000	463.240	61,85
1997	1.266.000	527.958	41,70
2001	1.836.130	944.157	51,42
2002	1.855.419	1.036.690	55,87
2003	1.851.834	1.163.843	62,85

Fontes: Durham (2005) e MEC/Inep.

TABELA 18  
Evolução das Matrículas por Nível de Ensino – 1970-2004  
[em mil]

	1970	1975	1980	1985	1991	1997	1998	2000	2002	2004
Fundamental	15.895	19.549	22.598	24.770	29.204	34.229	35.793	35.718	35.258	34.012
Médio	1.119	1.936	2.189	3.016	3.770	6.405	6.969	8.193	8.711	9.169
Superior	425	1.073	1.377	1.368	1.565	1.965	2.126	2.694	2.480	4.164

Fonte: MEC/Inep.

É somente na década de 1990 que o ensino superior volta a crescer, em virtude da enorme expansão dos níveis fundamental e médio. Acontece que essa segunda onda de crescimento encontra um ensino superior público caro, relativamente pequeno e sem fôlego gerencial e financeiro, para a escala de expansão que passou a ser possível. Somente o dinamismo do setor privado foi capaz de retomar o crescimento (Tabela 19). É bem verdade que as instituições públicas de ensino superior melhoraram seu desempenho durante toda a década de 1990, como será visto adiante, mas ainda assim seu custo é relativamente elevado.

Como se pode verificar, a população de estudantes no ensino superior triplicou desde 1980 – de 1,4 milhão para 4,2 milhões –, o número de instituições dobrou e acentuou-se a predominância das instituições particulares. Elas hoje representam praticamente 90% do universo das instituições de ensino superior do país, e absorvem 72% dos estudantes. Entre elas surgiram alguns gigantes: 48 universidades com mais de 15 mil alunos, e duas com mais de 90 mil.

TABELA 19  
Evolução das Matrículas e do Número de Instituições do Ensino Superior por Dependência Administrativa

	1980	1985	1990	1995	1998	2002	2003	2004	
Pública	Vagas	492.232	556.680	578.625	700.540	804.729	1.051.655	1.137.119	1.178.328
		35,7%	40,7%	37,6%	39,8%	37,9%	30,2%	29,2%	28,3%
Pública	Instituições	108	128	138	128	131	129	146	224
		12,3%	14,9%	15,0%	14,4%	13,5%	9,3%	8,1%	11,1%
Privada	Vagas	885.054	810.929	961.455	1.059.163	1.321.229	2.428.258	2.750.652	2.985.405
		64,3%	59,3%	62,4%	60,2%	62,1%	69,8%	70,8%	71,7%
Privada	Instituições	773	731	780	761	842	1.253	1.657	1.789
		87,7%	85,1%	85,0%	85,6%	86,5%	90,7%	91,9%	88,9%
Total		1.377.286	1.367.609	1.540.080	1.759.703	2.125.958	3.479.913	3.887.771	4.163.733
		881	859	918	889	973	1.382	1.803	2.013

Fonte: MEC/Inep/Daes.

Essa expansão atinge seu ritmo máximo entre 1997 e 2002. Nesse contexto, é importante reconhecer que a pós-graduação brasileira continua, como visto, marcadamente pública. É de longe o melhor setor de nosso ensino, e abastece adequadamente a graduação com professores mestres e doutores, como será visto mais à frente (Tabela 29).

Pode-se discutir se os mestres usam todo o seu potencial e se o regime horista, que prevalece nas instituições privadas, é uma boa solução. Mas não se pode deixar de apreciar o enorme avanço nas titulações do corpo docente, assim como a enorme absorção desses docentes pelo setor privado, posto que 70% dos professores com mestrado atuam nessas instituições. Isso revela que, mesmo com a grande expansão recente, os quadros docentes são cada vez mais qualificados, ou seja, não há problemas nem de suprimento de professores e nem de oferta de vagas na graduação.

### 4.3 A Dinâmica do Setor Privado

Diante dos impasses nas universidades públicas e das dificuldades de resolvê-los, é necessário analisar as possibilidades de ampliação do setor privado. Os problemas de expansão desse setor sempre esbarraram nas peias legais. A burocracia que regula a abertura e credenciamento de cursos é pesada, lenta e pouco transparente, muito freqüentemente dissociada da realidade. De certa forma, a expansão da oferta é determinada mais pela velocidade com que os pedidos de abertura de cursos transitam dentro do MEC do que propriamente pela capacidade do setor privado de responder a apelos da demanda.

O acúmulo de pedidos de abertura de cursos atinge os milhares, sendo um tema muito conflituoso no Conselho Nacional de Educação (CNE). Além da burocracia, existem dois outros fatores: de um lado, há temor e preocupação com as conseqüências que um crescimento desordenado da educação privada pode provocar; de outro, medo da competição de novas escolas particulares. Também militam a favor de uma expansão mais lenta as associações profissionais, alegando proteger a qualidade, embora não seja fácil descartar a hipótese de que, na verdade, desejem menos competição. Em suma, todos os grupos alegam estar protegendo a qualidade. Isso é certamente verdade. Mas não necessariamente toda a verdade. Também existem interesses em retardar a criação de novas escolas e em restringir a concorrência. Por seu turno, impulsionando a expansão, há diversos *lobbies* privados atuando, não necessariamente, em benefício dos que mais merecem. A expansão é liderada pelas universidades privadas, cujo *status* jurídico permite abrir cursos sem consultar o MEC (Tabela 20).

TABELA 20  
Evolução das Matrículas no Ensino Superior por Condição de Autonomia das Instituições

Tipo de instituição	1980	1985	1990	1995	1998	2003
Autônomas: univ. e centros univ.	652.200	671.977	824.627	1.127.932	1.467.888	2.276.281
Não-autônomas: integradas e isoladas	725.086	695.632	715.453	631.771	658.070	1.611.490
Total	1.377.286	1.367.609	1.540.080	1.759.703	2.125.958	3.887.771

Fonte: MEC/Inep.

Na segunda metade dos anos 1990, mesmo o MEC, tornando mais rígidas as exigências técnicas para a abertura de cursos, viu como resultado a aceleração do crescimento das faculdades. E isso foi conseguido graças ao alívio das restrições burocráticas, sobretudo o fluxo dos pedidos dentro do ministério. Por conta disso, houve também um acelerado processo de abertura de vagas, o que, em anos posteriores, *apareceu* como vagas não-ocupadas ou *vagas ociosas*. De fato, o ritmo de acesso à educação superior arrefeceu em anos mais recentes, mas as *vagas ociosas* são, em grande medida, vagas autorizadas pelo MEC e não necessariamente vagas existentes. Ainda que haja algum descompasso entre oferta e demanda no curto prazo, certamente este é bem inferior ao total de vagas oficialmente *ociosas*, posto que o setor privado não poderia sobreviver com espaço ocioso e professores ganhando sem dar aula.

O Brasil vive diante de vários obstáculos à continuidade da expansão do superior. O primeiro que chama a atenção é a desaceleração das diplomações no ensino médio. Esse fenômeno deve ser passageiro, posto que a proporção da coorte terminando o médio ainda é muito pequena, além, obviamente, do estoque represado. O problema mais sério, porém, é o esgotamento das camadas sociais que podem pagar por uma matrícula no setor privado. Os alunos com renda familiar abaixo de um certo nível (a partir do 3º quinto de renda, Tabela 21) desaparecem do sistema privado, só restando alguns poucos no setor público, que é gratuito, e, entre os 40% mais pobres – que já estão sub-representados no

TABELA 21  
Distribuição dos Estudantes pelos Quintos de Renda Familiar – 2004

Nível de ensino		Total	1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
Ensino médio	Público	7.990.350	14,9	22,2	25,4	25,2	12,3
	Privado	1.381.091	2,5	5,0	10,7	24,4	57,4
Ensino superior	Público	1.205.822	2,3	4,8	10,3	24,9	57,7
	Privado	3.375.882	1,2	2,1	6,6	20,8	69,3
Média de anos de estudo		6,4	3,9	4,8	5,4	7,2	10,4

Fonte: IBGE/Pnad, SIS de 2004.



ensino médio público (a representação perfeita seria 20% em cada quinto) –, praticamente inexistente demanda para o ensino superior (público ou privado).

É de se destacar a impressionante similaridade entre o perfil dos estudantes do ensino médio privado e do ensino superior público.<sup>16</sup> É também surpreendente o grau de elitização do superior privado – mais intenso do que o do setor público, que é também elevado –, com 70% dos seus estudantes integrantes do segmento dos 20% mais ricos. A expansão do ensino superior dependerá das possibilidades de incorporação de camadas sociais de menor poder aquisitivo.

O atendimento via setor público exigiria um volume de investimento não-desprezível e certamente não-disponível em prazo razoável. Contudo, a solução pela expansão do setor privado tem também limitações: como as restrições dos alunos são de ordem financeira e como para o setor os custos são praticamente incompressíveis – dadas as restrições ao número de alunos em sala de aula e a exigência de considerável titulação dos professores –,<sup>17</sup> a solução da equação envolve esquemas de financiamento ao aluno pobre. Em qualquer caso, muita discussão será necessária até que se chegue a uma solução de fato.

Alternativas como o Programa Universidade para Todos (ProUni), que resultou na incorporação de cerca de 200 mil estudantes que não conseguiriam atender às exigências de fiador do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), são dignas de nota. No entanto, não responde ao problema em sua proporção real. Os recursos do Fies atendem a menos de 10% da demanda, e as fórmulas do crédito educativo excluem o contingente dos que não têm fiadores que ganhem pelo menos o dobro da mensalidade.

É interessante comparar nossa situação com a dos Estados Unidos, onde todo o ensino superior é pago e até metade dos estudantes de nível superior recebe algum apoio financeiro. Lá, as instituições cujos egressos não pagam o crédito educativo são penalizadas e perdem direitos de acesso aos recursos federais. A premissa é que se a instituição é boa, o aluno obtém boa formação, é bem aceito no mercado profissional e, portanto, poderá pagar o financiamento. Com isso, todas as instituições possuem *placement offices* que cuidam da oferta de estágios, cursos, visitas e encaminhamento profissional de seus alunos.

Tudo indica que a pressão pela expansão continue forte, pois apesar da perda de fôlego em 2002, há enorme demanda represada por ensino superior (Quadro 7). Os ajustamentos progressivos no setor privado estão em curso, pois há muitas instituições pouco competitivas, permitindo aos mais agressivos ocupar progressivamente os seus espaços. Nas instituições mais tradicionais, a gestão profissional ainda está em fase embrionária e as mazelas das empresas familiares travam as mudanças.

### Expansão de Matrículas no Superior e Demanda Reprimida

Nos últimos cinco anos vem ocorrendo um crescimento extremamente acentuado na matrícula inicial na educação superior. O número de vagas para o ensino de terceiro grau cresceu mais de 15% a.a., e a matrícula inicial, que era pouco inferior a 1/3 da matrícula total em 1999, passou para cerca da metade do total de matrículas em 2004.

Hoje o número de vagas para o primeiro ano é de 1,6 milhão. Este número é ligeiramente inferior ao número de jovens que terminam o médio a cada ano, 1,8 milhão. Apesar disso, apenas 1/4 dos jovens com médio completo freqüenta ou já freqüentou a educação superior. Como explicar esse aparente paradoxo?

A explicação está no desbalanceamento entre fluxo e estoque. Se, por um lado, é verdade que o ensino médio gradua a cada ano 1,8 milhão de jovens que poderiam quase todos encontrar vaga na educação superior, dada a oferta atual, por outro, tem-se que considerar que a demanda por educação superior não se limita aos que completam o ensino médio no ano imediatamente anterior. Dada a historicamente limitada oferta de vagas na educação superior, o país conta hoje com mais de 25,6 milhões de pessoas que, tendo completado o médio, não freqüentam nem jamais freqüentaram a educação superior. Destes, 11,95 milhões têm menos de 30 anos.

Assim, embora o número de vagas hoje oferecidas seja praticamente suficiente para atender o fluxo corrente de graduados do médio, a insuficiência de oferta ao longo das últimas décadas leva a que exista um substancial estoque de demanda não atendida. Isso explica por que apenas 1/3 deles tem efetivo acesso à educação superior, mesmo quando a disponibilidade de vagas já é muito próxima ao número de jovens que terminam o médio a cada ano.

Além disso, vale ressaltar que uma coorte anual de jovens no Brasil conta com cerca de 3,5 milhões de indivíduos. Se o objetivo é garantir o acesso a 3/4 desses jovens à educação superior – um parâmetro que seria aceitável internacionalmente – então uma vez acomodado o estoque de demanda não-atendida nas últimas décadas, as vagas oferecidas na universidade deveriam estabilizar-se em torno de 2,7 milhões e, portanto, 75% a mais que o atualmente disponível.

Em suma, a despeito da acelerada expansão na educação superior ao longo do último quinquênio, será necessário que esse passo acelerado continue ao longo de toda a próxima década para que, ao menos do ponto de vista quantitativo, a oferta de educação superior fique equacionada. Na medida em que o elevado estoque de demanda não-atendida no passado concorra com o fluxo atual de egressos do médio, para que todos sejam atendidos será necessário que a oferta de vagas supere por vários anos o seu patamar de longo prazo. Em outras palavras, será necessário que o sistema de educação superior se expanda no curto prazo além do que será sustentável no longo prazo. Dado que em muitas situações a expansão da educação superior envolve investimentos irreversíveis, seja em infra-estrutura, seja na qualificação dos recursos humanos, não é evidente como o sistema irá atender ao elevado componente transitório da demanda atual. A questão é delicada e exige a compreensão devida de sua complexidade e um marco regulatório adequado, que induza o ensino superior a atender a essa demanda e incentive o setor privado a fazer os investimentos necessários.

## 4.4 A Conta do Ensino Superior

Não se pode julgar um sistema educacional pelo que custa, tampouco se pode avaliá-lo sem boas indicações financeiras. O Brasil dispõe de informações

aceitavelmente confiáveis acerca do que custa cada um dos seus subsistemas. Não obstante, há controvérsias em torno da evolução dos gastos nos últimos anos e, também, acerca dos elementos que compõem o custo/aluno das universidades públicas.

#### 4.4.1 Gastos Privados

Dentro do ensino privado o nível superior tem faturamento de R\$ 15 bilhões; o fundamental atinge R\$ 13,2 bilhões; o médio, apesar de corresponder à maior fatia do mercado, tem faturamento de apenas R\$ 4,6 bilhões.<sup>18</sup> A educação infantil tem um orçamento total de R\$ 2,7 bilhões a.a.

Entre 1999 e 2005, os gastos com o ensino superior privado cresceram de R\$ 8,8 bilhões para R\$ 15 bilhões, com expansão nominal de 76%. Como houve grande aumento do número de matrículas, a modesta expansão da receita em termos reais (7% em seis anos) se deu à custa de considerável queda no valor das anuidades,<sup>19</sup> decorrência da forte competição, com a entrada de novas faculdades com anuidades mais baixas. As mais antigas e tradicionais foram obrigadas a reduzir preços, para não perder alunos, mas muitas delas ainda com administração familiar são muito lentas para se ajustar diante da concorrência.

É interessante notar que, entre 1999 e 2004 – anos para os quais dados do setor público estão disponíveis –, o crescimento do setor privado foi de 64%, ante 56% para o público. Ou seja, o desempenho de ambos – medido em termos de vagas – foi muito semelhante.

#### 4.4.2 Gastos públicos

Ao lidar com recursos, deve-se lembrar que as fórmulas de financiar uma atividade têm conseqüências tanto no real direcionamento dos gastos como na eficiência com que são feitos. Isso é pertinente, em vista dos elevados custos por aluno do ensino superior brasileiro e pela ineficiência com que operam os programas de graduação nas universidades. A origem dos problemas não está nas universidades, mas nas regras sob as quais operam – em particular, cumpre acusar a mecânica orçamentária que não oferece quaisquer incentivos à eficiência. Não há incentivos financeiros para matricular mais alunos, para reduzir a deserção, para cortar custos ou para alocações mais eficientes de recursos.

O Brasil gasta em educação algo equivalente a 4,3% do PIB, próximo da média da OCDE e superior aos gastos de países com sistemas de educação mais bem-sucedidos, como Uruguai, Chile e Argentina. Desse montante, 21% são

dedicados ao superior (0,82% do PIB), que, apesar de relativamente alto, não está exageradamente fora de linha com os outros países. Só 16 países no mundo gastam mais e praticamente todos são muito ricos. Sob essa medida, gastamos mais do que Japão, China e Coréia [OCDE (2004)].

Isso não seria um problema se o 0,82% permitisse que muitos alunos estudassem na rede pública. Mas esse não é o caso. Tais gastos permitem matricular apenas 5,2% da população em idade universitária. Em contraste, com a média de 1% do PIB, os países da OCDE matriculam 41% da população em idade de estar na universidade.

Pode-se verificar a mesma coisa por outro ângulo: o 0,82 % do PIB financia uma educação com um custo/aluno muito elevado (Tabela 22). Apenas Alemanha e Reino Unido gastam mais por aluno do que o Brasil. De fato, nossos dispêndios por matrícula (1999) atingiam R\$13 mil para as federais e R\$10 mil para as estaduais. É preciso notar que esses dados são controversos. O pomo da discórdia são os hospitais universitários e o custo de inativos (aposentados) e pensionistas. Em relação aos hospitais universitários pode-se argumentar que deveriam fazer parte dos gastos do Ministério da Saúde. Já os gastos com inativos e pensionistas, parece razoável que se entenda como custo educacional, pois é parte integrante da remuneração dos professores. Essa disputa, entretanto, perderá importância no futuro, posto que, desde 2003, regulamentou-se que os custos previdenciários de funcionários contratados a partir daí serão muito semelhantes aos da iniciativa privada.

É preciso entender que os números da Tabela 22 sofrem um ajuste pela paridade do poder de compra – método usado para eliminar o efeito de flutuações ou câmbios irrealistas. Portanto, não correspondem aos dados nominais em dólares, reais ou qualquer outra moeda. Trata-se de um conceito pouco transparente para não-economistas, mas inteiramente aceito nas comparações internacionais.

TABELA 22  
Gasto por Aluno Universitário – 2001  
[em US\$ PPP]

Uruguai	2.201	Espanha	7.456
Índia	2.522	Itália	8.347
Argentina	3.775	França	8.837
Peru	4.230	Brasil	10.306
México	4.341	Alemanha	10.504
Coréia do Sul	6.618	Reino Unido	10.753
Chile	6.901	Média OCDE	10.052

Fonte: OCDE (2004).

Para oferecer uma alternativa a esse caminho, pode-se tomar também as relações entre custos de segundo e terceiro graus. É como tomar o custo do segundo grau como unidade de moeda, que passaria a ser a base de comparação. Os resultados são:<sup>20</sup>

- Brasil: o nível superior tem custo 10 vezes maior do que o médio;
- Estados Unidos: o nível superior é 2,4 vezes mais caro do que o médio;
- França: o nível superior é praticamente igual ao médio.

Fica evidente o descompasso entre o nível médio e o superior. Há diversos fatores para isso, mas a baixa relação aluno/professor é um dos motivos do elevado custo. Nas universidades federais, são 10,9 alunos por professor. Em contraste, a média da OCDE é de 16,4. Não é que sobrem professores, é que a sua distribuição é muito errática. Um caso real ilustra a seguir:

Universidade Federal do Ceará [Pinheiro e Marques (1996)]:

- 18% das turmas com até 3 alunos;
- 41% das turmas com até 10 alunos; e
- 207 turmas com apenas 1 aluno.

É bem verdade que as universidades públicas federais, em resposta às pressões sociais e governamentais por controle de gastos, envidaram louváveis esforços e obtiveram expressivos ganhos de eficiência como pode ser observado na Tabela 23. Os gastos aumentaram 95% em termos nominais, mas tiveram redução de quase 10% em termos reais.

Esse resultado, conjugado à expansão do número de matrículas, revela um esforço considerável em termos de ganho de eficiência. Isso, porém, deve ser contextualizado. A participação dos gastos do nível superior no total de gastos do MEC foi declinante durante todo o período, mas praticamente retornou ao patamar inicial em 2004, indicando que, naquele ano, a expansão de gastos do ensino superior se deu pela redução proporcional dos demais programas.

Mas mesmo com essa grande melhora de desempenho, nossos custos por aluno ainda são elevados e, a despeito da gratuidade, o sistema é ainda bem limitado em termos de incorporação dos segmentos mais pobres, sobretudo nos cursos mais concorridos e que requerem dedicação integral.

TABELA 23  
**Gastos do MEC com a Educação Superior: Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)**  
 [em R\$ correntes]

	1995	1996	1998	2000
Universidades	5.415.265.258	5.402.951.219	5.832.607.016	6.829.107.142
Outras Ifes	246.127.173	285.628.821	341.121.457	323.310.289
Cefets <sup>a</sup>	143.985.939	160.899.015	164.683.540	205.730.031
A) Total Ifes	5.805.378.370	5.849.479.055	6.338.412.013	7.358.147.462
B) Gasto total MEC	9.278.708.257	9.343.207.825	10.767.732.002	13.385.729.721
A/B	62,57	62,61	58,86	54,97
	2001	2002	2003	2004
Universidades	6.886.833.386	7.931.532.708	8.656.470.032	10.424.682.608
Outras Ifes	369.255.766	380.565.124	416.110.832	545.082.130
Cefets	214.576.601	255.012.121	279.663.042	342.178.717
A) Total Ifes	7.470.665.753	8.567.109.953	9.352.243.906	11.311.943.455
B) Gasto total MEC	14.485.110.597	16.659.310.207	18.118.446.797	18.388.018.534
A/B	51,57	51,43	51,62	61,52

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

<sup>a</sup> Centros Federais de Educação Tecnológica.

## 4.5 Regulação, Controle e Eficiência no Ensino Superior

Tanto o ensino público quanto o privado requerem a presença do Estado para o seu bom funcionamento. Mas necessitam de uma presença inteligente, distinta para cada setor e apoiada na melhor experiência acumulada no passado – aqui e em outras partes.

Um dos elementos que concorrem para a perda de eficiência nas universidades públicas é a estrutura de incentivos aos professores. Eles são contratados por exames competitivos, mas, no dia-a-dia, o aumento da produtividade ou da qualidade do ensino não traz qualquer benefício a quem os promova, seja na sala de aula, seja nas chefias. No extremo oposto, professores não sofrem penalidades por faltarem às aulas ou serem desleixados. Para completar, a garantia da estabilidade e o emprego vitalício desencorajam o envolvimento de todos com a instituição, sejam professores ou funcionários (ver Quadro 5).

Embora o custo da maioria dessas instituições seja incongruente com seus resultados (ensino pouco inspirado e quase nenhuma pesquisa ou curso de extensão), esse não é o caso de um grupo de cerca de dez universidades concentradas em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Elas têm custo/

aluno semelhante e produzem mais da metade de toda a pesquisa do Brasil. Uma proporção significativa do corpo docente dessas instituições está voltada à pesquisa e disputa os fundos de pesquisa dos órgãos públicos. Para contornar a rigidez dos regulamentos do serviço público, operam várias fundações que vendem agressivamente treinamentos, serviços de consultoria e pesquisa e desenvolvimento. As fundações da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), por exemplo, geram receita adicional que chega a quase metade do seu orçamento.

Do lado da educação superior particular, observou-se considerável diversificação e expansão, especialmente nos últimos 20 anos. Como a pública, ela oferece hoje todos os níveis de qualidade. Estes vão de alguns poucos programas comparáveis – e por vezes melhores – às melhores instituições públicas, a outros que são, simplesmente, desonestos e deveriam ser fechados. Alguns são inacreditavelmente lucrativos; outros mal conseguem sustentar-se. Mas todos têm em comum a falta de variedade no desenho dos cursos, devido a políticas públicas restritivas e pouco esclarecidas que forçam as instituições privadas a imitar as universidades públicas.

A diversidade crescente na Europa e na América do Norte está longe de ser igualada pelas instituições brasileiras, privadas ou públicas. As daqui ainda são pressionadas a fazer pesquisa e a ter um corpo docente titulado, muitas vezes incompatível com as áreas profissionais para as quais estão vocacionadas. Diante desse quadro, fica clara a necessidade da presença do Estado. Contudo, para que a presença se dê em bons termos, é necessário, antes de mais nada, que se definam com clareza as diferenças existentes entre o público e o privado. Na subseção seguinte será examinada a regulação no setor público – onde até podem faltar mecanismos de regulação. Em seguida, será vista a regulação do sistema privado.

#### QUADRO 8

##### Ensino Superior: Algumas Confusões em torno da Noção de Público

Parece existirem poucas dúvidas de que a educação superior tem ampla variedade de impactos sobre produtividade, empregabilidade, remuneração, condições de saúde, entre outros. Também não parece haver dúvidas de que os benefícios da educação superior apropriados privadamente são substanciais. Muitos argumentos e indicadores poderiam ser apresentados em reforço a essa assertiva. Mas basta uma: se educação superior não produzisse nenhuma vantagem estritamente pessoal, existiria pouca razão para sua intensa demanda. Não é o que se verifica.

Algumas vezes se argumenta que a educação superior é um bem público. No entanto, para que se possa caracterizá-la como um bem público, ela deveria satisfazer a duas condições: *a*) o atendimento a uma pessoa não deve impedir o atendimento a outra; e *b*) todas as pessoas interessadas poderiam ter acesso a ela. Entretanto, como o vestibular deixa muito claro, as vagas na educação superior são limitadas de tal forma que o acesso não é livre e o atendimento a uns impede o atendimento a outros. De fato, um serviço para o qual existe um mercado em

continua



continuação

que as pessoas pagam para serem atendidas não é tipicamente caracterizado como um bem público, por mais que o setor público possa participar da provisão desses serviços e atue ativamente na sua regulação.

Muito se argumenta também e muito se poderia argumentar corretamente sobre as externalidades geradas pela educação superior. Infelizmente, entretanto, embora todas as estimativas disponíveis indiquem a existência de externalidades, a magnitude e importância delas permanecem pouco conhecidas. Em particular, inexistente evidência de que os ganhos sociais da educação superior não sejam em sua vasta maioria privadamente apropriados. A diferença entre os ganhos sociais e os privados da educação superior, isto é, a importância das externalidades, é uma questão fundamental para a gestão da política pública, uma vez que, em grande medida, é ela que justificaria a sociedade subsidiar a provisão de educação superior.

Mas ainda que não seja considerado um bem tipicamente público nem responsável por consideráveis externalidades, pode haver razões para subsidiar o ensino superior. Como a educação superior é um investimento, imperfeições no mercado de crédito podem recomendar que, para garantir igualdade de oportunidade, ela seja subsidiada para os pobres, ou mesmo para todos.

Existem dificuldades, entretanto, com a idéia de subsídios à educação superior. Como esta tem grandes retornos privados, mais recomendável que um subsídio seria a garantia de crédito. Nesse caso todos poderiam ter acesso sem a necessidade de elevar o gasto público ou realizar transferências a famílias predominantemente bem situadas na hierarquia social e de renda, conforme pode ser visto na Tabela 21.

Educação superior gratuita é um grande investimento nos jovens. A um custo de R\$ 5 mil por ano – valor inferior ao das universidades públicas, mesmo considerando o custo restrito, ou seja, aquele em que se desconsideram despesas com inativos, pensionistas e sentenças trabalhistas judiciais –, educação superior completamente gratuita seria equivalente a uma transferência de R\$ 20 mil por jovem, com base em cursos de quatro anos. Se a educação superior não é um bem público e a maioria de seus benefícios é privadamente apropriada, todos os jovens universitários deveriam receber esse benefício ou apenas os mais pobres? Por que apenas os estudantes de universidades públicas deveriam ser contemplados? Por que os de universidades privadas não deveriam ser igualmente tratados?

É inquestionável a importância de se garantir a cada jovem uma transferência de R\$ 20 mil para que possa iniciar sua vida, se se toma como imperativa a redução das desigualdades no país. A questão é o custo de garantir essa transferência a todos os jovens e não apenas àqueles que freqüentam educação superior pública. Atualmente, apenas estes recebem o benefício. Se garantida a todos os jovens universitários brasileiros, este programa custaria R\$ 25 bilhões a.a. Se fornecida ao conjunto dos jovens, independentemente de se freqüentam ou não universidade, o custo anual seria de R\$ 70 bilhões. Se o benefício se limitasse aos jovens pobres, o custo passaria a ser de R\$ 28 bilhões a.a.

#### 4.5.1 A Regulação no Setor Público

A universidade pública é uma instituição que desfruta de autonomia acadêmica e opera por sistemas de gestão colegiada. É uma instituição formada por subunidades que se auto-regulam. Apesar da autonomia acadêmica, boa parte da gestão de

pessoal e financeira é feita pelo governo. A administração superior também se apóia em colegiados centrais, representativos das unidades e corpos sociais que compõem a universidade. Os cargos de direção superior são eleitos, ou são produto de consultas e negociações entre as lideranças acadêmicas e a autoridade superior, seja ela o governo federal, estadual ou conselhos superiores.

Uma característica da universidade pública brasileira é que seus segmentos mais importantes são regidos por sistemas muito distintos. A graduação é burocrática, formalista e freqüentemente politizada. O segundo segmento é controlado pelos prêmios e sanções de um sistema de *quase mercados* de ciência e tecnologia (C&T), onde os incentivos são administrados pela Capes, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e por muitas outras instituições, programas e linhas de financiamento à pesquisa. Em sua maioria, remuneram o pesquisador diretamente, em sua conta bancária pessoal. Ou seja, a pós-graduação e pesquisa funcionam pelas regras meritocráticas do sistema de C&T, enquanto o ensino de graduação permaneceu na velha estrutura burocrática do MEC. Um terceiro componente mais recente são as fundações universitárias, surgidas da necessidade de contornar os impedimentos burocráticos para o financiamento de pesquisa, pagamentos e contratações de serviços. Essas fundações operam basicamente com regras de mercado.

Em primeiro lugar, as fundações universitárias e, em particular, o sistema de pós-graduação e pesquisa provam que é possível montar um sistema público de âmbito nacional e de boa qualidade, auto-regulado por um *quase-mercado*. Ali entram um sistema de avaliação, com cotas de bolsas e outros benefícios financeiros e simbólicos atrelados aos resultados. Entram também regras que regem os fundos de pesquisa competitivos, premiando o mérito dos projetos e a pontualidade no cumprimento de prazos. Há muitos incentivos e sanções induzindo ao bom comportamento da pós-graduação. Ao longo dos anos, tem havido inúmeros refinamentos nos critérios de pontuação dos programas e crescente compartilhamento de responsabilidades, inclusive sobre recursos financeiros. E há as penalidades: quem perde nota na avaliação, perde bolsas. Quem se atrasou no projeto anterior, não consegue o fundo de pesquisa no edital seguinte. Uma das razões do sucesso da pós-graduação é a existência desse conjunto virtuoso de mecanismos de auto-regulação, artificialmente criados, mas que simulam os incentivos de mercado – é o que Hirschman (1970), com muita propriedade, chamou de “quase-mercado”.

Ao resto da universidade pública falta muito mais do que incentivos; faltam critérios sobre o que é esperado e falta governabilidade. Quem manda na universidade pública? O reitor é frágil e não tem controle sobre os institutos e departamentos.

Sobram situações de conflitos de interesse e faltam estruturas de *checks and balances*. Há greves e dirigentes universitários eleitos por maiorias de grupos ínfimos de votantes, menores que 20%. De outra parte, colegiados gigantes como os conselhos universitários são excelentes para preservar o *status quo* e dificultar mudanças. É impossível obter novos consensos num grupo tão grande e heterogêneo.

Os resultados são bem conhecidos, ainda que as universidades públicas não gostem de reconhecer. Os custos por aluno são elevados – equivalentes aos de países da OCDE e quase dez vezes os observados na Argentina. Contudo, os resultados estão pouco em linha com tais custos. Nos indicadores de processo, o que se vê é uma deserção elevada, classes pequenas, departamentos com mais professores do que alunos, relações aluno-professor abaixo das verificadas nos países avançados, absenteísmo e descumprimento do tempo integral, carga de aulas muito pequena – não compensada por atividades reais de pesquisa –, aulas descuidadas, e por aí afora.

Como se pode pensar em autonomia na universidade pública sem criar alguns mecanismos de auto-regulação? A primeira pista é aproveitar a experiência bem-sucedida de auto-regulação da pós-graduação.

#### QUADRO 9

##### Reformas de Ensino Superior na Europa – 1980-2000

A novidade dessas reformas foi a introdução de mecanismos de promoção da qualidade na gestão por meio da avaliação institucional. Adaptou-se o modelo tradicional das agências regionais norte-americanas que se baseia na elaboração, pela universidade, de um auto-estudo que tem como referência os padrões de qualidade definidos pelo conselho superior das agências avaliadoras. O estudo é submetido à validação *in loco* por comitês de pares – um procedimento interativo que, em grande medida, constitui uma assessoria e uma alavanca ao desenvolvimento institucional. No caso a seguir descrito, a auto-avaliação tinha como foco a demonstração dos mecanismos pelos quais a universidade garantia a qualidade de seus processos e resultados.

As reações iniciais das universidades européias variaram de país para país, dependendo do ambiente criado pela flexibilidade das políticas (prazos e tratamento dado) e, principalmente, pela oferta de apoios para o realinhamento (recursos para profissionalizar a gestão, para contratar gestores e/ou assistência técnica, e/ou capacitação em gestão e em sistemas de informação etc.). Em alguns países – Suécia e Inglaterra, por exemplo –, a autonomia de gestão foi sentida inicialmente como intrusão externa e/ou centralização interna, nos institutos e departamentos universitários [Bauer (1994) e Trow (1993)]. De fato, essa nova avaliação institucional tem o efeito de reforçar a dimensão institucional *vis-à-vis* a tradição de autonomia da gestão acadêmica (*bottom heavy*). Mas a interatividade do mecanismo permitiu as revisões necessárias para completar a transição e consolidar o regime auto-regulado.

Dois outros aspectos muito relevantes da experiência são: a) a importância atribuída aos aspectos logísticos e operacionais, que desenvolvem a confiança mútua entre as partes; e b) o horizonte de tempo e as condições de continuidade que tais processos necessitam para se

continua

continuação

consolidarem, passando por refinamentos e ajustes. O êxito das experiências de transição para a auto-regulação – das instituições e dos Sistemas de Ensino Superior – dependeu, crucialmente:

a) da atuação de secretarias (*staff*) de alto nível integralmente dedicadas à operação – a apoiar os processos e rodadas de avaliação, tanto nas agências que coordenam o sistema de avaliação como nas instituições, pois há um enorme trabalho de pré e pós-produção;

b) da drástica melhoria da informação disponível sobre o setor e sobre cada instituição, que instauraram diretorias de análise e desenvolvimento institucional – o que aprofunda e dissemina o conhecimento não só da comunidade acadêmica, mas dos alunos e suas famílias, qualificando-os a exigir qualidade; e

c) da preocupação explícita com o desenvolvimento da confiança (*trust*), para o qual contribuem a busca de economia de esforços, a flexibilidade e a desburocratização – a nova agenda da avaliação no Reino Unido não tem nada a ver com uniformidade ou com gravar normas em pedra. Tem a ver com contexto e diversidade; com a identificação do que é necessário e suficiente para manter e elevar a confiança, evitando burocracia.

Some-se a isso a preocupação com o dimensionamento de tarefas factíveis de pleno cumprimento e o envolvimento crescente da comunidade com as questões do sistema de ensino superior, desenvolvendo sua responsabilidade pública e conhecimento de causa [Harris (2004)].

#### 4.5.2 A Regulação do Setor Privado: Supervisão de Sistemas Auto-regulados

Sistemas auto-regulados podem ser públicos ou privados e sua característica essencial é que o desequilíbrio gera a sua própria correção. Toda vez que o erro pesa no bolso de alguém que possa reagir, configura-se um sistema auto-regulado. Não obstante, há formas de auto-regulação que não passam tão diretamente pela consequência orçamentária imediata. Por exemplo, perda de prestígio ou opróbrio são penalidades que podem ser equivalentes nos seus efeitos.

No ensino superior, a motivação e a mecânica dos sistemas auto-regulados são sempre parecidas – qualquer que seja o *status* jurídico da instituição. Harvard, que é privada e sem objetivo de lucro, funciona de forma muito parecida àquelas que declaram objetivo de lucro. Seja nas públicas, seja nas privadas, o objetivo é sempre maximizar o excedente. É a lógica de mercado. Mas para que essa lógica traga efetivos ganhos à coletividade é necessária a presença de um fator impeditivo da predação: a concorrência. Do entretanto de todos tentando comprar barato e vender caro, mas não podendo, é que o sistema se torna eficiente. Tal sistema não requer a tutela próxima do Estado para funcionar, exceto para promover a concorrência e garantir que os mais fracos sejam protegidos contra os mais fortes – sejam alunos, sejam instituições menores.

Em primeiro lugar, há o papel clássico do Estado de *assegurar o cumprimento de regras e contratos*. Não se trata apenas de criar regras, mas de zelar pelo seu cumprimento. O assunto começa com a necessidade de haver um contrato de prestação de serviço entre o provedor da educação e o aluno. Tecnicamente, é um contrato de adesão ou unilateral, pois o aluno não discute os seus termos, podendo apenas aceitar ou não. Mas o importante, no caso, é o papel do Estado de obrigar o ofertante a dizer exatamente o que vai oferecer, em que condições e quanto vai custar. Desde 1997 há regulação exigindo isso. Estará sendo cumprido?

O Estado não pode dizer ao dono de escola particular o que ele irá oferecer. Mas é excelente política educativa *obrigar a escola a explicitar, de forma claríssima, como será o ensino que vai oferecer*. Sem um contrato de adesão explícito fica comprometido o papel do Estado de dirimir possíveis desentendimentos posteriores. Com um contrato claro, o aluno pode cobrar, se julgar que não foi cumprido. Igualmente a escola pode se defender de cobranças acerca do que não prometeu. Mesmo essa regra tão antiga e tão simples da economia de mercado não encontra uma materialização nítida no ensino superior brasileiro. Uma corte de justiça – ou o MEC – terá dificuldades de dirimir uma reclamação, pois não fica suficientemente explícito o que foi prometido.

É um papel claro e pouco controvertido do Estado *impedir a propaganda enganosa*. No entanto, é muito difícil e delicado apreciar a qualidade do ensino. Faltam, ao aluno individual, as ferramentas para ficar sabendo se a escola A é melhor do que a escola B. Somente a competência técnica, o direito de acesso às informações e a abrangência macrossocial do Estado permitem suprir os alunos com boas informações sobre o que está sendo oferecido, tanto no setor privado quanto no público.<sup>21</sup> Portanto, cabe ao MEC, direta ou indiretamente, *avaliar e tornar público o que está sendo efetivamente oferecido* em cada curso de nível superior.

Outro papel clássico do Estado é, como já foi dito, *proteger os mais fracos de abusos*. Um exemplo é proteger alunos de faculdades inescrupulosas, pois há uma infinidade de pequenas transgressões que podem ser cometidas. E, também, proteger faculdades novas ou mais frágeis do abuso do poder econômico, como o *dumping* por parte de outras maiores e mais agressivas.

Absolutamente vital para a saúde do sistema é *garantir a entrada dos concorrentes*. Esta é a exigência mais fundamental para que possa funcionar o sistema de mercado. Se não estiver garantida a abertura para novos concorrentes, estará sendo assegurado o monopólio privado, eventualmente pior do que o monopólio público. Este é um dos pontos mais controversos de toda a presença do setor privado na educação superior. Mas é também um dos mais vitais. Ao MEC costuma faltar clareza em torno da necessidade imperiosa de garantir a entrada de novas

escolas no mercado. De fato, não é incomum que mesmo ministros afirmem o oposto, endossando reservas de mercado.

É perfeitamente compreensível que as associações profissionais e os sindicatos de classes profissionais lutem para frear a entrada de novos concorrentes, pois isso claramente vai gerar mais concorrência entre os operadores de escola e entre os graduados dos cursos em questão. Não admira que defendam tais posições, advogando em causa própria. Ademais, que possam fazê-lo faz parte da liberdade essencial em um sistema democrático. Acontece que o sistema capitalista só funciona bem quando os capitalistas fracassam nas suas tentativas de assegurar os seus monopólios.<sup>22</sup> Não obstante, há uma contradição na atitude tibia e ambígua do setor privado como um todo. Em meio às reivindicações monopolísticas de alguns operadores, são muito poucas as vozes individuais e das associações a defender a imperiosa necessidade da concorrência, com a sua imanente necessidade de livre entrada no setor. Gera-se, então, um tácito pacto monopolista de que é preciso conter o crescimento do setor privado, devido aos seus abusos quando, na realidade, é exatamente a possibilidade de oxigenação via eliminação de barreiras à entrada, entre outros, que reduz os abusos.

Finalmente, há um outro papel clássico – e delicado –, que é o de *estabelecer mínimos de qualidade aceitáveis*. Uma qualidade mínima deve ser assegurada enquanto política de proteção aos alunos, embora tal papel do Estado esbarre em problemas práticos.

Em certas áreas sujeitas à averiguação científica há padrões internacionalmente aceitos. Esse não é o caso da educação superior. Nessas situações, deve-se obedecer alguns princípios básicos. Se o consumidor do serviço oferecido não está em condições de avaliar as qualificações do diplomado ou se os riscos são sérios, há boas razões para estabelecer mínimos mais rígidos. É o caso das profissões da saúde ou do direito. Nas outras, é uma questão de bom senso, de realismo e de aprendizado. Sendo os critérios assim tão vagos, não admira que seja conflituoso o estabelecimento desses tais mínimos.

Complica muito a questão o fato de que um curso minimamente correto, recebendo alunos fracos, pode apresentar resultados piores do que um outro negligente que recebe alunos melhores. Outro complicador é que menos da metade dos graduados do ensino superior exerce a profissão do diploma. Essa proporção desce para menos de 1/4 nas áreas sociais. Portanto, qual o conhecimento mínimo de economia para uma turma de graduados onde somente 1 em 10 vai virar economista? Considera-se bastante frágil o argumento de que deve haver um limiar de conhecimentos para uma educação que, na verdade, seria um reforço da formação geral dos anos anteriores.

### 4.5.3 Avaliação da Qualidade

A avaliação do ensino público e do privado é uma fronteira que foi desbravada a partir da primeira metade dos anos 1990 e avançou em termos irreversíveis. A criação de uma cultura de avaliação talvez tenha sido o maior avanço do ensino superior na década de 1990. O passo mais corajoso foi a criação do *provão*,<sup>23</sup> um exame realizado no último semestre antes da formatura. As notas nessa prova não afetavam o recebimento do diploma. Em vez disso, eram usadas para computar uma nota média para cada curso das instituições de educação superior. Esses resultados eram ajustados numa curva normal e transformados em conceitos (A, B, C, D e E). Os conceitos de cada instituição eram publicados na internet e em todos os jornais. Há considerável evidência de que os cursos levaram a sério os resultados e investiram em modificações, visando melhorar as suas notas [Conselho Federal de Administração (2003)].

Há também uma variedade de evidências dispersas sugerindo que o provão foi usado pelos vestibulandos para escolher o seu curso. É interessante registrar que, entre o primeiro e o último provão, em 2003, o número de candidatos aos cursos que obtiveram conceitos A e B aumentou, enquanto os cursos com os piores conceitos perderam seus candidatos. Essas constatações indicam que os alunos usam a informação oferecida e o fazem em busca de uma educação melhor.

Vinte e seis grandes carreiras, cobrindo mais de 90% do universo dos estudantes do ensino superior, tiveram seus cursos avaliados e os resultados divulgados anualmente (Tabela 24). A rejeição ao provão foi muito forte de início, mas aos poucos ele foi sendo percebido como um instrumento útil e poderoso. Os cursos particulares que recebiam conceito baixo entravam imediatamente em pânico e tentavam melhorar o seu desempenho porque passavam a perder candidatos.

As escolas particulares são menos numerosas entre os cursos que conquistam conceitos A. Porém, do B para baixo, oferecem uma educação de qualidade não

TABELA 24  
Distribuição dos Conceitos por Dependência Administrativa das Instituições: Exame Nacional de Cursos (ENC) – 2003

Instituição de ensino superior	A + B	C	D + E	Total	C ou +
Federais	52,5	30,2	17,3	100	82,7
Estaduais	34,4	32,0	33,6	100	66,4
Privadas	19,3	49,8	30,9	100	69,1
Municipais	19,0	40,7	40,3	100	59,7

Fonte: MEC/Inep/Daes-ENC 2003.



muito diferente daquela oferecida pelo setor público. Com efeito, a diferença entre a média das notas das instituições públicas e privadas é muito pequena.

Em geral, pode-se dizer com segurança que há um grande bloco de instituições, situadas no centro da distribuição, onde as privadas e públicas se confundem. Isso significa que o setor privado e o público diferem na cauda direita da distribuição, mas na grande maioria dos cursos os resultados não são diferentes. Usando o provão de 2003, tem-se no bloco das instituições com desempenho C ou melhor: 82% das instituições federais; 69% das particulares; e 66% das estaduais.

Outro dado importante refere-se aos cursos com conceito D/E. Considerando o elevado custo das instituições públicas, bem como a sua gratuidade, não se deveria esperar que muitas obtivessem os piores conceitos, D e E. Não obstante, a proporção de particulares situadas nesse nível (30,9%) é menor do que as estaduais (33,6%) e municipais (40,3%), ficando atrás apenas das federais (17,3%). Esse é um resultado importante, dado que o custo por aluno das instituições privadas é cerca de 1/3 das públicas e que, praticamente, não há subsídios para as privadas.

Resta lembrar que os conceitos do provão refletem a posição de cada curso na distribuição total dos escores. Há várias limitações que não podem ser ignoradas, como, por exemplo: não é possível comparar notas entre cursos diferentes, as provas não são comparáveis no tempo e as pontuações em si dizem muito pouco – uma área do conhecimento obtém mais pontos do que outra, seja porque os graduados sabem mais, seja porque a prova foi mais fácil.

O provão foi abandonado e substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade). Trata-se de um exame por amostragem, de caráter obrigatório e desenhado para avaliar o desempenho de ingressantes (com 7% a 22% da carga horária curricular) e concluintes (com ao menos 80% da carga horária total) em uma mesma prova com 10 questões de conhecimentos gerais (peso 30) e 30 de conhecimentos específicos (peso 60), sendo 4 discursivas, 2 em cada bloco.

A primeira edição do Enade, em novembro de 2004, examinou uma amostra de 56% de ingressantes e concluintes em 13 carreiras.<sup>24</sup> Houve problemas de representatividade porque, além do comparecimento de 90,2% dos estudantes amostrados, participaram também 10 mil estudantes como *voluntários, por meio de mandados de segurança, ou como inscritos fora do prazo* – e não se sabe se os resultados das provas desses dois grupos adicionais de estudantes, que seguramente deformariam a amostra, estão incluídos ou não nos cálculos das notas.<sup>25</sup> Ademais, dos 2.184 cursos-alvo, só 1.427 receberam conceitos – ou seja, 757 cursos (34,7%) não receberam conceito, porque *muitos cursos ainda não tinham concluintes ou por outros motivos*.<sup>26</sup>

O Enade teve resultados surpreendentes e, sobretudo, ininteligíveis. Surpreendentes porque alunos ingressantes tiveram desempenho melhor do que os concluintes tanto em conhecimentos gerais como em conhecimentos específicos, em várias carreiras, inclusive medicina. Surpreendente ainda porque apenas 10,4% dos cursos tiveram desempenho abaixo da média. E ininteligíveis devido aos procedimentos usados para converter percentuais de acertos, ajustados a médias nacionais, em uma nota de 0 a 5.<sup>27</sup>

Outro resultado curioso do Enade é o desempenho comparado entre públicas e privadas. Nas profissões da área de saúde – foco do exame –, no nível mais baixo estavam 15 privadas e 19 públicas. Não se pode concluir muito desse resultado, pela coleção de falhas do Enade, mas não deixa de ser outro fator de surpresa.

#### 4.5.4 O Mercado Atende ao Interesse Coletivo? Regras do Jogo e Violações

Se a lei trava o funcionamento do mercado, ela é contraproducente – pior do que ineficaz. Reservas de mercado, controles de preços e lentidão no processo burocrático são fatores que atrapalham o funcionamento do mercado, porque criam barreiras de entrada e eliminam a concorrência. A função da lei é regular a concorrência, não substituí-la ou eliminá-la. A lei tem de servir para orientar os esforços de cada um para oferecer uma educação de melhor qualidade a um custo mais baixo. Todos ganham quando, na batalha de conseguir mais alunos, as armas são a qualidade melhor e o preço menor.

Obviamente, o setor privado tem as suas limitações. A qualidade do ensino oferecido depende do que o aluno pode pagar. Portanto, há um problema de equidade, intrinsecamente ligado à existência de um setor privado muito abrangente e não-subsidiado. Somente alunos que têm a renda necessária podem optar por uma educação de melhor qualidade.

Outra falha do mercado é que a iniciativa privada não oferecerá determinada carreira só porque há um interesse social na preparação de profissionais com tal perfil. Nenhuma faculdade vai abrir um curso que dá prejuízo. Nas situações em que há interesse social, é necessário que o Estado subsidie a operação. Cabe ao Estado decidir se subsidiará o aluno via abertura de uma instituição pública ou por intermédio de crédito que pode ser utilizado no setor privado.

Ao querer controlar preços, o Estado está contrariando princípios elementares de economia. Na educação, sobretudo na educação superior, não é diferente. O que protegeu o nível das anuidades, durante muito tempo, foi o controle de preços. No momento em que foram eliminados, em vez de subir, os preços se

estabilizaram ou mesmo baixaram. De fato, nos últimos anos tem havido uma queda na anuidade média real. E isso aconteceu, sobretudo, em áreas como administração, onde a oferta aumentou mais rapidamente. Em outras palavras, os mercados funcionam e freqüentemente produzem resultados que são socialmente desejáveis.

O bom funcionamento da concorrência exige um marco legal inteligente, que induza que o esforço de cada um focalize a redução de custos, a melhoria da qualidade e a matrícula de mais alunos. Certamente não é para o Estado ficar de fora, como mero espectador, e nem para inventar leis que substituam ou obstruam as forças de mercado. É necessário que ele defina o marco regulatório e administre incentivos, financeiros ou simbólicos, que promovam a concorrência e impeça práticas predatórias. Em tese, o mercado poderia corrigir quase todos os vícios do setor privado. Mas isso leva muito tempo ou custo desnecessário. Nesse sentido, a presença do Estado pode ajudar a mitigar custos e abreviar soluções. E a regulação deve estar focada na preservação e estímulo à concorrência e no controle de qualidade. Nada menos do que isso, e também nada mais. Outros aspectos, como os debatidos a seguir, podem e devem ser objeto da ação governamental, mas não do arcabouço regulatório.

#### 4.5.5 Eqüidade e Elitismo

É inevitável que se discuta a eqüidade do ensino superior. E isso por muitas razões que, de uma forma ou de outra, têm a ver com o fato de ele não ser um bem tipicamente público, ser caro, fortemente financiado pelo Estado e atender a uma clientela socialmente muito elitizada. Além disso, o ensino superior reúne um conjunto de carreiras e de modalidades de cursos muito mais heterogêneas do que o ensino básico. Ademais, a maioria de sua clientela hoje é composta por indivíduos que são a primeira geração em suas famílias a chegar no nível superior: 69% dos concluintes que participaram do provão de 2003 não tinham pais com nível superior [MEC/Inep (2003)]. Essas características fazem com que a transparência e a qualidade da informação pública disponível sejam um fator muito importante de nivelamento/eqüidade.

Em primeiro lugar, no ensino público superior, o Estado paga dez vezes mais por aluno do que no fundamental ou médio. No setor privado, a média das mensalidades baixou nos últimos anos por causa da concorrência (Tabela 25), mas alunos dos três primeiros quintis de renda não têm recursos para pagamento das mensalidades, ainda que estas se situem em patamares muito reduzidos.

As soluções-padrão para o financiamento do aluno pobre abrangem programas oficiais e particulares de bolsas – por mérito e aos mais necessitados – e programas

TABELA 25  
Evolução do Valor Médio das Mensalidades – 1999-2005  
[em valores correntes]

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Valor médio das mensalidades (R\$)	532	521	509	495	476	457	425
Valor da diferença (R\$)	(11)	(11)	(12)	(14)	(19)	(19)	(32)
Evolução percentual	-1,80	-2,10	-2,30	-2,80	-3,80	-4,00	-7,00

Fonte estimativa: Hoper Educacional.

de crédito educativo oficiais e privados. Até recentemente havia o crédito educativo federal [Crédito Educativo do Ministério da Educação (Creduc)], muito limitado e incapaz de se autofinanciar. A inadimplência atingiu 84% e, em junho de 1999, foi substituído pelo atual Fies, que tem 22% de inadimplência. O Fies instituiu salvaguardas, como fiador – com renda mínima igual ao dobro do valor da mensalidade –,<sup>28</sup> e já investiu R\$ 3 bilhões, beneficiando cerca de 318,7 mil estudantes, dos quais 6,7 mil com contratos já liquidados. Em 2001 a estimativa foi de que os contratos do fundo atenderam a menos de 1/10 da demanda revelada. Em seu décimo processo seletivo, em 2004, o Fies abriu 50 mil vagas e atraiu 260 mil candidatos, dos quais 199 mil foram confirmados e 44 mil selecionados (17% do total de candidatos).<sup>29</sup>

Desde 2001 há uma alternativa privada ao Fies – a Ideal Invest, que atende a aproximadamente 25 mil alunos de 85 instituições, que juntas possuem mais de 300 mil alunos ou 11% do total de matrículas das instituições particulares. As operações realizadas com recursos da própria Ideal Invest e dos fundos dos quais é gestora totalizavam R\$ 75 milhões em outubro de 2005. O movimento anual atinge a cifra de R\$ 130 milhões.<sup>30</sup>

A partir de agosto de 2005, o Fies, que financiava até 70% das mensalidades, passou a financiar só 50% e registrou-se uma queda de quase 31% em sua procura. O MEC recebeu apenas 135.167 pedidos de financiamento contra 196 mil inscrições em 2004. Com o lançamento do ProUni em 2004 e do programa de expansão das instituições federais, o quadro de oportunidades mudou substancialmente aos olhos dos estudantes.

No fundo pode ser que o maior problema de todos, no caso do ensino superior, seja a fragilidade da preparação com que os alunos lá chegam. Universidades e faculdades não têm problemas de infra-estrutura física; não têm problemas de encontrar mais mestres, doutores ou pessoas com experiência docente no mercado de trabalho. Mas o nível dos alunos que ingressam no superior é o reflexo direto da pobreza dos níveis anteriores.

QUADRO 10

O Ensino Público e Gratuito

Há uma retomada da idéia de prevalência da universidade pública no ensino de terceiro grau no país. Há maior atendimento de demandas financeiras das universidades federais e expansão da rede, com dez novos *campi*. O MEC destaca que o orçamento para as instituições federais em 2005 permitirá recuperar, em três anos, 75% das perdas acumuladas ao longo dos oito anos anteriores. Além disso, 6 mil estão sendo preenchidos desde 2005.

Apesar desse esforço, talvez a mais corajosa e efetiva medida de equidade tenha sido a criação do ProUni. Trata-se de uma política agressiva e progressiva em termos de distribuição de renda. Pela primeira vez se subsidiaram estratos sociais que estavam abaixo do patamar de acesso ao Fies. Na verdade, o ProUni fechou uma lacuna, que era a ausência de programas competitivos de bolsas para a graduação. Dados da Receita Federal mostram que o custo anual do ProUni, em renúncia fiscal, totaliza R\$ 196 milhões, enquanto o gasto efetuado para bancar a inadimplência do Fies composto por juros subsidiados, custos administrativos e encargos, chega a R\$ 300 milhões por ano. O ProUni distribuiu, em 2004, 112.416 bolsas e, em 2005, outras 118 mil a jovens com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (SM). As regras de seleção são razoáveis, por conjugar competência – medida pelo Enem –, com necessidade – medida pela renda familiar –, rede escolar de origem etc. O programa permite canalizar o Fies para uma faixa de renda um pouco superior, reduzindo o risco da inadimplência, e também aumenta em cerca de 10% a oferta de ensino superior gratuito, sem comprometer o orçamento do MEC, constitucionalmente assegurado.<sup>31</sup>

TABELA 26  
Impacto das Bolsas ProUni na Expansão das Matrículas de Graduação por Rede de Ensino – 2004

	2003	2004	ProUni 2004 = 112. 416 (%)
Setor público	1.136.370	1.178.328	9,54
Federal	567.101	574.584	
Estadual	442.706	471.661	
Municipal	126.563	132.083	
Setor privado	2.750.652	2.985.405	3,8
Total	3.887.022	4.163.733	2,7

Fonte: MEC/Inep/Daes.

Isso leva a um dos grandes dilemas do ensino superior brasileiro. Será que deveria ser adotada uma política elitista de restringir a matrícula porque os alunos são fracos? Parece que essa seria uma política infeliz. É preferível um aluno fraco que estudou mais quatro anos, do que outro que não o fez. As pesquisas mostram que os fracos crescem tanto ao estudar quanto outros melhor preparados. Estudo de Arias, Yamada e Tejerina (2002), *apud* Barbosa (2004) sugere que a equalização do acesso à educação de boa qualidade – que inclui melhorias nos ambientes de

aprendizado infantil – é uma das chaves para reduzir as desigualdades interraciais de rendimento no Brasil. A medida da qualidade da educação usada pelos autores baseia-se largamente nas características dos professores, em especial o seu treinamento.

Mas não pode haver fatalismo nesse assunto. A solução será sempre investir mais e melhor nos níveis escolares anteriores. É eloqüente o exemplo da Universidade Federal de Santa Maria, que investe pesadamente na melhoria do nível acadêmico dos alunos do ensino médio das regiões circunvizinhas. É isso o que se esperará do ensino público superior.

Para encerrar a discussão da equidade pode ser instrutivo olhar para os seus parâmetros internacionais, diante dos quais somos pobres e fracos [ver OCDE (2004)].

- Nos países da OCDE, em média, um jovem de 17 anos pode esperar se matricular em curso de ensino superior de 2,7 anos de duração, aí incluídos 2 anos em tempo integral. Na Finlândia, Coréia, e nos Estados Unidos, os estudantes podem esperar entrar no ensino superior por aproximadamente 4 anos em tempo integral e parcial.

- Hoje, um entre dois jovens na zona da OCDE terá acesso a um curso universitário ou de nível equivalente durante sua vida.

- Com exceção da Áustria e da França, o acesso ao ensino superior cresceu em todos os países da OCDE entre 1995 e 2002.

- A maioria dos estudantes do ensino superior está matriculada em estabelecimentos públicos, mas na Bélgica, no Japão, na Coréia, nos Países-Baixos e no Reino Unido, a maior parte dos estudantes está inscrita em instituições privadas.

#### 4.5.6 Inovação e Diversificação

Uma das características marcantes das duas últimas décadas é o aumento de flexibilidade do mercado de trabalho, com impactos positivos de flexibilização no ensino superior. Em muitas carreiras, o currículo agora tem 20% de atividades complementares.

Para entender a evolução do ensino superior no Brasil – e no mundo – é preciso ver através do véu da *desprofissionalização* das carreiras profissionais. Sabe-se que a oferta de vagas no superior cresce rapidamente em todo o mundo, inclusive na América Latina e no Brasil. Suponha-se que as economias cresçam entre 2% e 4% a.a. Ora, as taxas de expansão do ensino superior avançaram muito mais rápido, tendo atingido, no caso do Brasil, 20% nas vizinhanças da década de 1970 e voltando a atingir tais taxas em anos recentes. Se a matrícula

crece mais rápido do que a economia, admitindo que haja formatura correspondente, ocorrerá um resultado inevitável: vai sobrar gente com diploma que não consegue entrar na ocupação correspondente. Para alguns isso é uma tragédia de grandes proporções e serve de argumento para *denúncias* de saturação dos mercados para universitários. Põe-se a culpa nos governos como se fosse possível, ao mesmo tempo, aumentar a matrícula e garantir emprego na profissão.

Há que se ver o outro lado da medalha. Sabe-se também que mais da metade das ocupações de nível superior não exigem conhecimentos específicos: são ocupações abertas. Requerem alto nível de educação, mas praticamente qualquer *especialidade* serve. A esse respeito, Macedo (1998)<sup>32</sup> mostrou alguns resultados muito interessantes. Em levantamento realizado entre funcionários de nível superior das indústrias eletroeletrônicas, verificou-se que quase todos os cargos são ocupados por profissionais com os mais variados diplomas existentes no mercado. À exceção de carreiras muito técnicas – ou aquelas que exigem diploma de advogado –, não há reservas de mercado para as profissões e sim mobilidade horizontal extrema. Graduados de literatura ou história podem estar em quaisquer dos cargos nas empresas eletroeletrônicas. Da mesma forma, há engenheiros fazendo quase tudo. Em outras palavras, essas empresas tão prósperas e que poderiam dar-se o luxo de escolher quem quisessem para o exercício dos cargos de seus quadros não têm quaisquer pudores de embaralhar diplomas e cargos da forma mais promíscua possível. A elas, mais do que um particular diploma, o que interessa é ter educação superior.

Dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE) e pesquisas de seguimento de egressos da Universidade de São Paulo (USP) mostram que, entre os graduados das áreas sociais e das humanidades, a proporção dos que não trabalham na profissão varia entre 70% e 90%. Esses resultados confirmam o que Roberto Macedo encontrou para os funcionários da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee). Pode-se então supor com segurança que mais da metade das posições requerendo ensino superior são *genéricas* ou *abertas*. Isto é, nelas o que se requer é uma boa formação geral. O resto aprende-se com a experiência e no local de trabalho. Logo, para uma fração muito considerável do mercado do ensino superior, há a desprofissionalização dos diplomas. Isso não é uma patologia.<sup>33</sup>

Outro aspecto a se considerar é que o número crescente de candidatos ao ensino superior sugere que o investimento nesse nível de escolaridade continue produzindo retornos generosos. De fato, há fortes indícios de que os retornos para a educação superior nos últimos anos não apenas se mantiveram elevados, como efetivamente aumentaram. Nesse sentido, o argumento de *saturação* não se



sustenta. É possível e mesmo provável que haja falta de empregos de economista, mas não faltam empregos para os graduados em economia – se faltassem, a taxa de retorno não poderia ser elevada. O mesmo se aplica para os demais cursos. E mais ainda: a taxa de desemprego é menor para o ensino superior do que para qualquer outro nível – conforme o leitor poderá verificar melhor no Capítulo 5 desta edição.

Portanto, falta entender o que está acontecendo e tirar as lições corretas. Para a grande maioria dos que recebem certas modalidades de profissionalização, na verdade, o que está sendo ministrado é educação geral *vestida* de educação profissional. Se assim é, há que se perguntar quais conteúdos deveriam ser oferecidos a essa modalidade de educação. De fato, não há boas razões para ignorar a necessidade de repensar a estrutura de um curso em que somente 10% dos alunos vão exercer a ocupação correspondente.

Se o mercado diz que essa formação profissional será tomada como educação geral, é preciso entendê-la como tal. Nessa função geral, bem se sabe, o importante é aprender a escrever corretamente, ler criticamente, ler e, se possível, se comunicar em outras línguas, e usar ferramentas quantitativas para analisar problemas. É claro, isso pode ser feito em muitas carreiras diferentes. De certa maneira, todo curso superior contribui para desenvolver essas habilidades gerais. Mas se o mercado predominantemente utiliza as habilidades gerais, os cursos deveriam pensar mais nisso do que o fazem atualmente. Precisamos de cursos mais generalistas, para um mercado que quer profissionais generalistas. Nesse contexto, trata-se mais de ensinar o estudante a aprender do que fazê-lo dominar esta ou aquela teoria.

Nesse terreno, duas importantes inovações foram feitas. A primeira talvez seja a consolidação e expansão dos cursos de curta duração (dois a três anos).<sup>34</sup> Embora a matrícula ainda seja modesta (menos de 10%), as taxas de crescimento são expressivas. A segunda é o amadurecimento e a expansão dos cursos à distância no nível superior, nas públicas e nas privadas. Pelas estatísticas de 2004 existiam da ordem de 159 mil alunos matriculados à época no ensino superior à distância. Isso representa um crescimento de 107% com relação ao ano anterior [Instituto Monitor (2005)]. E em linha com o que começa a acontecer em outras partes, são os cursos semipresenciais que reservam mais potencial de expansão – a permissão de oferecer 20% da carga horária à distância parece haver desencadeado um processo irreversível, com 63% dos cursos credenciados utilizando a internet [Educação & Conjuntura (2004)].

O que se tem pela frente são desafios ligados à diversificação do ensino superior. Não faz mais sentido pensar em ensino superior voltado para poucos e vocacionado para a formação de lideranças. Entretanto, imaginar que a universidade

deve ter apenas um produto e que este pode ser direcionado a todos é ingênuo e desconectado da realidade. É necessário que uma gama a mais de produtos seja oferecida aos jovens estudantes. De fato observa-se que, mesmo nos países mais avançados, há uma preferência dos alunos mais modestos pelos cursos mais curtos, apesar da existência e da gratuidade dos outros. Também aqui o Enem evidenciou o seguinte em 2003: 45% dos estudantes indicaram que “gostariam de prosseguir seus estudos, mas não tinham interesse em cursar uma graduação convencional. Querem algo diferente” [Braga e Monteiro (2003)]. É necessário, portanto, que estejamos abertos à flexibilização, sem oscilação e ambigüidade em termos de políticas públicas na área de educação superior.

## 5. O CRESCIMENTO VIRTUOSO DA PÓS-GRADUAÇÃO

Até a década de 1960 a pós-graduação era quase inexistente. Doutorados e livre-docências ao estilo europeu surgiram nos anos 1930, mas tinham funções rituais de investidora em posições docentes. Em termos de ciência, o país era mais do que inexpressivo.

O primeiro grande passo foi a definição – em dezembro de 1965, pelo *Parecer Sucupira* – de um marco legal, estabelecendo parâmetros para os mestrados e doutorados.<sup>35</sup> Este marco foi integralmente confirmado pela Reforma Universitária de 1968 e seguiu claramente as tradições norte-americanas – com níveis bem mais altos de estruturação curricular, com disciplinas obrigatórias e aulas regulares –, substituindo o sistema europeu, mais baseado em relação tutorial e seminários de tese.

A criação de programas de pós-graduação coincide com a entrada maciça de recursos do MPOG, que deslança um programa de fomento a ciência e tecnologia no país. Esse processo se acelera a partir de 1968, com a implantação da Reforma Universitária e o crescimento contínuo dos recursos para a C&T (Tabela 27). O custeio da pós-graduação envolveu basicamente três órgãos federais – a Finep, o CNPq e, posteriormente, a Capes – e duas fontes de recursos: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) – de longe a principal fonte em termos de volume de recursos até 1982 –, e dotações orçamentárias que

TABELA 27  
Evolução das Matrículas na Pós-Graduação

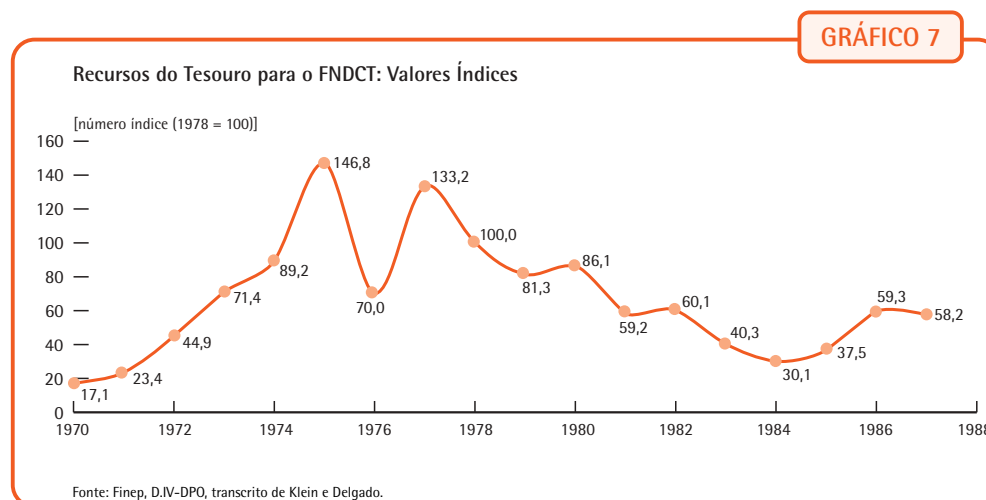
	1987	1989	1991	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Mestrado	29.281	32.472	38.459	43.612	45.622	50.816	61.735	63.791	66.306
Doutorado	7.914	9.671	12.219	17.912	22.198	26.828	33.004	37.795	38.948

Fonte: MEC/Capes.

proviam os recursos de órgãos como o CNPq, a Capes, e os próprios departamentos universitários.

O fomento da C&T foi liderado pela Finep e a principal forma de financiamento, em termos do montante de recursos, foi o *apoio institucional*. Esses projetos cobriam despesas com montagem de laboratórios e bibliotecas, com contratação de pessoal técnico e administrativo, com materiais de consumo para pesquisas, complementação salarial dos professores-pesquisadores, e até a construção de prédios e instalações. Apesar das dificuldades de negociar os projetos, é difícil imaginar um outro sistema de financiamento que oferecesse ao pesquisador maior autonomia.

A compatibilidade entre o modelo *stricto sensu* do MEC e a política de fomento à C&T (do MPOG e CNPq) gerou, com grande rapidez, um sistema de pós-graduação fortemente ancorado na atividade de pesquisa e na atividade acadêmica de boa qualidade. Em anos mais recentes, a implementação de novas regras que vinculam titulação à progressão na carreira do magistério superior foi elemento indutor de muito sucesso. Além de muito bem implantada, a pós-graduação ganhou, a partir de 1976, um sistema de avaliação baseado no julgamento pelos pares que, progressivamente, vai se tornando mais competente. Com a avaliação, a pós-graduação passa a ter mecanismos de auto-regulação, permitindo ir identificando e corrigindo muitos de seus problemas. Com efeito, vem se elevando drasticamente a participação do Brasil na produção científica internacional, proporcionando ao país saltos tecnológicos em vários campos da economia e da vida social. Não obstante, persiste um desequilíbrio muito significativo entre o crescimento vertiginoso da pesquisa publicada e as atividades de tecnologia, ainda em patamares modestos – vale ver, sobre o assunto, o Capítulo 2 da edição anterior desta série.



Em termos de desempenho, a pós-graduação mostra invejável vitalidade. Em 15 anos dobrou o número de matrículas em mestrado e mais do que quintuplicou no doutorado. Em 2004, registravam-se 66.306 matrículas no mestrado e 38.948 no doutorado. A procura pela pós-graduação continua crescendo rapidamente, assim como os pedidos de autorização da Capes para a criação de novos mestrados. Trata-se de um caso espetacular de crescimento acelerado, com sólida qualidade. O resultado é que a produção científica não pára de crescer. Em 50 anos, passamos de uma produção virtualmente igual a 0 para uma participação de 1,7% na ciência mundial (Gráfico 8), à frente de praticamente todos os países não-industrializados (à exceção da Índia e da China).

Ninguém duvida de que nossos mestrados e doutorados sejam as jóias da coroa de nossa educação. Mas obviamente isso não quer dizer que a pós-graduação não tenha problemas, ainda que em escala muito mais reduzida do que nos outros níveis. Por exemplo, é antiga a preocupação com a forte concentração dos doutorados e da pesquisa na região Sudeste, especialmente em São Paulo. Também o exagerado tempo demandado para a formação de mestres e doutores, fruto de excesso de academicismo, era inibidor da expansão do sistema. Felizmente, a desconcentração tem-se reduzido nos últimos anos e o tempo de formação tem sido reduzido atrelando as bolsas a prazos de titulação mais curtos e rígidos, e à atribuição, na avaliação, de pesos para indicadores de duração dos cursos. No Gráfico 9 vêem-se as curvas de titulação ao longo do tempo. O crescimento médio anual do mestrado é de 12,9%, e do doutorado, 15,4%, no período de 1987 a 2003.

Outro assunto a merecer atenção é a pós-graduação nas universidades privadas. De um lado, tem-se a grande vocação da universidade pública para a pós-graduação. Além dos financiamentos pela via dos orçamentos públicos e o respaldo legal

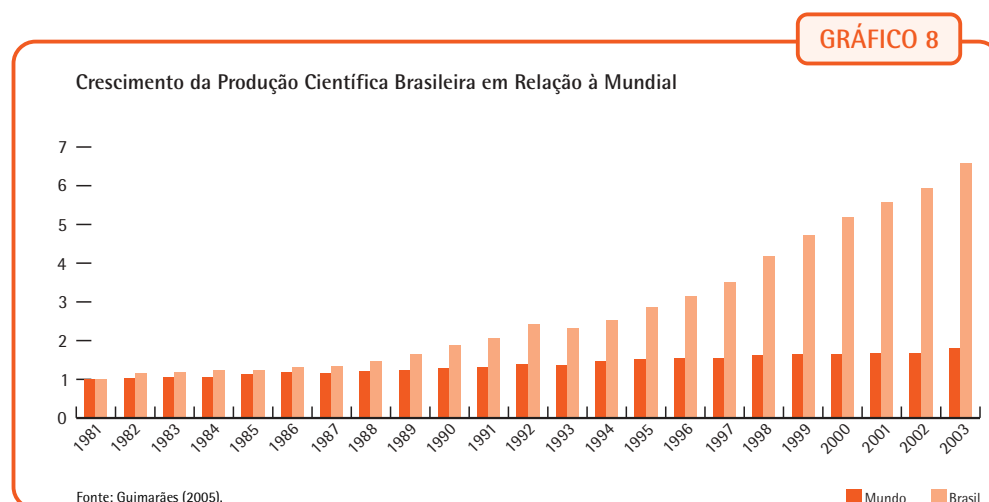
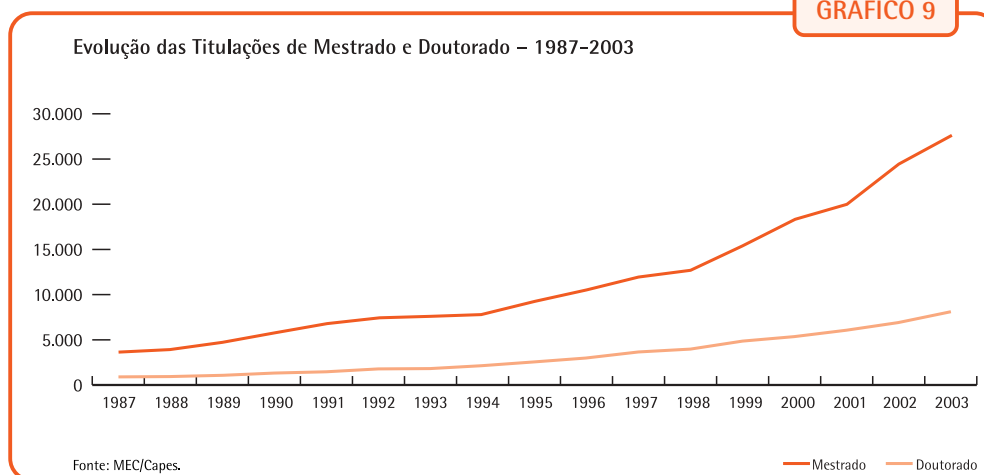


GRÁFICO 9



para o tempo integral dos professores, todo o sistema de financiamento da pesquisa privilegia as instituições públicas. Mais ainda, cria um sistema competitivo e meritocrático que permite uma das operações mais eficientes dentro do Estado brasileiro. E vai mais longe: gera uma produção de mestres e doutores suficiente para abastecer as necessidades do setor educacional, com folga.

Contudo, a lei exige a operação de mestrados para que uma instituição privada possa virar universidade. E o *status* de universidade dá uma liberdade de abrir e fechar cursos, que é valiosíssima. Por essas razões, as instituições privadas têm grande interesse em abrir mestrados.<sup>36</sup> O problema é que o custo de um curso de mestrado é particularmente alto e os alunos não podem pagar a mensalidade. Só resta à universidade privada financiar seu curso de mestrado por meio de *overhead* dos alunos de graduação ou por outras operações lucrativas [como Master Business Administration (MBAs), especializações etc.]. Claramente, é uma política que onera os custos da graduação, limitando assim ainda mais a possibilidade de atendimento dos alunos de poucas posses.

O resultado é que dos 1.570 programas de pós-graduação oferecidos em 2003, 86% estavam em instituições públicas. Apenas 65 instituições privadas oferecem mestrado ou doutorado. Entre elas, as PUCs e a Universidade de Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) respondem por mais da metade dos cursos particulares.

### 5.1. Disfunções, Ajustes e Reajustes da Pós-Graduação

Naturalmente, a pós-graduação é um setor muito caro da educação e sua sintonia com as necessidades do ensino e da sociedade tem de ser considerada. A primeira pergunta é saber para onde vão os mestres e doutores. Há que se perguntar também

se o sistema está bem dimensionado para atender às novas exigências de titulação dos docentes de nível superior. Ou, ao contrário, está prestes a formar um exército de *jovens* de meia-idade, sem mercado para a docência no ensino superior e excessivamente qualificados para outras ocupações?

Embora a missão original da pós-graduação tenha sido a preparação de docentes – e não podemos dizer que tal foco haja perdido o sentido –, pelo menos a metade dos graduados vai para o setor produtivo,<sup>37</sup> sem que os cursos hajam sido recalibrados para tal. Três estudos com concluintes da pós-graduação foram realizados desde 1998. Todos recolheram informações sobre a trajetória acadêmica e profissional dos graduados, desde o início dos anos 1990, em 15 áreas de formação.<sup>38</sup> A Tabela 28 sintetiza os principais resultados dessas pesquisas. Em primeiro lugar, notou-se que a maioria dos mestres não segue carreira acadêmica. O mercado acadêmico só é o destino predominante em quatro das 15 áreas de formação investigadas.<sup>39</sup> Segundo, verificou-se que não há um padrão de ocupação fora da academia: os mestres apresentam uma ampla dispersão entre ocupações não-acadêmicas.

TABELA 28  
Mestres: Padrão de Emprego nos Mercados Acadêmico e Não-Acadêmico por Área de Conhecimento

Área de conhecimento do mestrado	Mercado acadêmico	Mercado não-acadêmico
Advocacia	19,7	80,3
Medicina/clínica geral	22,0	78,0
Engenharia mecânica	32,4	67,6
Odontologia	32,7	67,3
Engenharia elétrica	33,9	66,1
Geologia	34,6	65,4
Administração	36,7	63,3
Economia	39,1	60,9
Engenharia civil	39,3	60,7
Bioquímica	45,4	54,6
Psicologia	45,6	54,4
Agronomia	51,3	48,7
Química	60,2	39,8
Sociologia	64,5	35,5
Física	66,7	33,3

Fonte: Velloso (2004).

Essas 15 carreiras foram agregadas em três grandes áreas que, de fato, apresentam padrões de ocupação bastante diferentes umas das outras. São elas:

- *Áreas básicas*: agronomia, bioquímica, física, geociências, química e sociologia.
- *Áreas tecnológicas*: engenharia civil, engenharia elétrica e engenharia mecânica.
- *Áreas profissionais*: administração, clínica médica, direito, economia, odontologia e psicologia.

Em todos os grupos, a docência no ensino superior não é a ocupação predominante dos mestres. O trabalho na universidade só absorve em média 40% dos mestres nas áreas básicas e menos de 1/3 dos mestres nas demais áreas. Já entre os doutores, as médias dos que trabalham na universidade variam de 62% a 72%.

A pesquisa revelou ainda que 52% dos mestres nas áreas básicas trabalham na universidade ou institutos de pesquisa. Os titulados nas áreas profissionais trabalham predominantemente na administração pública (25%), como profissionais liberais (22%) ou em empresas públicas ou privadas (16%). Já o destino principal dos mestres das áreas tecnológicas é o setor empresarial (39,2%), seguido pela universidade (31%) e pela administração pública (15%).

Um dos destinos mais nobres para um mestre ou doutor é a pesquisa nas empresas, área em que o país está muito atrasado. A pequena proporção deles nos institutos de pesquisa (oscilando entre 2% e 12%) é um dado preocupante. Embora haja alguma pesquisa fora dos *institutos de pesquisa*, esta tende a ser residual. Do ponto de vista de política pública, seria desejável ter uma proporção muito maior de pós-graduados dedicados à pesquisa fora da universidade, pois esta tende a ser mais aplicada e responder mais de perto às demandas da sociedade – o Capítulo 6 deste livro discute sobre as empresas com departamento de P&D e a absorção de mão-de-obra pós-graduada.

A criação de uma nova modalidade de mestrado – o mestrado profissional – foi uma resposta um tanto atrasada às demandas “de uma variada gama de atividades profissionais”. A maioria dos novos mestrados profissionais permanece como uma alternativa oferecida por quem já oferece um mestrado acadêmico. Isso porque a Capes exige perfil acadêmico e linhas de pesquisa idênticos aos exigidos nos mestrados acadêmicos. Como consequência, a grande maioria, tal como os acadêmicos, está localizada também no setor público.

No entanto, o mestrado profissional seria o tipo de curso de pós-graduação mais afim com o ensino ofertado pelo setor privado, e o que mais lhe interessa oferecer. O natural é que crescesse mais no setor privado. Contudo, para que isso

acontecesse, a regulamentação deveria ser mais apropriada para esses mestrados. Isso iria requerer a adoção de parâmetros de avaliação que atribuam peso adequado aos trabalhos menos acadêmicos. Igualmente, seria necessário avaliar a congruência entre o foco dos currículos e as características e necessidades das áreas profissionais a que se pretende atender. Até mais importante, a exigência de doutores deveria ser matizada, para permitir a presença muito maior de pessoas que têm ampla experiência profissional, mas não diplomação. A Capes continua flexibilizando as suas exigências para o mestrado profissional, mas é difícil dizer se já chegou a uma fórmula satisfatória.

Com relação à adequação do dimensionamento da pós-graduação às necessidades de professores para o ensino superior, há muitos fatores a considerar, mas parece que aí o território está relativamente seguro. Um resultado auspicioso da expansão dos programas pós-graduados é a elevação rápida no perfil dos docentes, particularmente no setor privado. A Tabela 29 registra o teor da mudança de composição do corpo docente das instituições de ensino superior (IES) privadas em relação às públicas.

Esses números revelam que o setor privado já se converteu no principal mercado de trabalho acadêmico para os mestres formados no Brasil, e constitui uma importante alternativa de emprego para os nossos doutores. Não obstante, se mudou o destino dos mestres, os mestrados mudaram pouco. Estamos produzindo para as empresas mestres cuja formação está totalmente voltada para a pesquisa acadêmica. Ora, à falta de coisa melhor, as empresas contratam os acadêmicos,

TABELA 29  
Distribuição Percentual das Funções Docentes por Titulação e Dependência Administrativa – 1994–2002

Ano	Titulação	Setor público	Setor privado	Total
1994	Até especialização	42,9	57,1	86.625
	Mestrado	63,4	36,6	33.531
	Doutorado	79,0	21,0	21.326
1998	Até especialização	39,6	60,4	88.567
	Mestrado	55,1	44,9	45.482
	Doutorado	75,8	24,2	31.073
2002	Até especialização	28,6	71,4	101.153
	Mestrado	29,7	70,3	77.404
	Doutorado	65,1	34,9	49.287

Fonte: Balbachevsky (2004), baseado em MEC/Inep/Daes.



embora já fosse mais do que tempo de converter os mestrados para que melhor atendam o mercado empresarial.

Por fim, a antiga dificuldade de conversão da ciência em tecnologia continua em pauta. Ao longo dos anos, a disseminação de incubadoras de empresas, o financiamento para a abertura de pequenas empresas de base tecnológica, entre várias outras iniciativas de articulação da competência científica da universidade com prioridades da economia, mudaram os termos da discussão, mas não superaram o problema. E, certamente, os programas de pós-graduação e pesquisa poderiam fazer muito mais do que fazem hoje.

## 6. ENSINO PROFISSIONAL: CAMINHOS FORMAIS E PARALELOS

### 6.1 Educação Profissional em Perspectiva

Esta seção trata das variadas formas da educação e da formação profissional e técnica no Brasil, situando-a na perspectiva do mercado de trabalho nacional. Em alguns casos, são estabelecidas comparações com outros países.

#### 6.1.1 Um “Não-Sistema Invisível”?

Para traçar o perfil da educação profissional no Brasil, é preciso ir além das definições convencionais de cursos e de agências formadoras. Há enormes diferenças de níveis e modalidades em que são oferecidos os cursos. A rigor, não se sabe onde termina a formação e onde começam as atividades de lazer e de desenvolvimento pessoal.

Igualmente confusa é a imbricação da educação acadêmica com a preparação para ocupações. Isso porque também desenvolvemos nosso intelecto aprendendo ofícios, ao mesmo tempo em que os próprios ofícios requerem a latitude de visão a que, por exemplo, as humanidades conduzem. Portanto, muita educação acadêmica é parte da formação necessária para um ofício e muito do que passa por acadêmico é igualmente profissional – por exemplo, como usar um computador.

A legislação educacional brasileira (LDB/96 e Decreto 5.154/2004) estabelece três níveis ou linhas de educação profissional: a *inicial* – originalmente denominada *básica*, sem requisitos de escolaridade nem certificação profissional –, a *técnica* (de nível médio) e a *tecnológica* (superior).

O mercado da formação no país, entretanto, não se encaixa confortavelmente nessas categorias. Além do que está previsto em lei, sua oferta inclui uma

infinidade de cursos e treinamentos que podem ser considerados profissionalizantes, pois de muitos modos ajudam a construir ou melhorar a *empregabilidade* dos indivíduos, isto é, suas chances de entrar, ficar e progredir no mercado de trabalho. Pelas mesmas razões, aumenta a competitividade das empresas.

Pode-se, em princípio, entender esse conjunto como um *não-sistema invisível*. É um *não-sistema* por se tratar de uma coleção desconexa e heterogênea de instituições e cursos, enlaçados em tramas informais e paralelas, mas raramente orientadas por uma visão de conjunto do próprio segmento ou por políticas públicas. É *invisível* para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas, ainda que suas principais agências operem há mais de 60 anos.

O *não-sistema* funciona há décadas guiado pelas regras do mercado, entrelaçadas com a ação do Estado que, direta ou indiretamente, subsidia a maior parte da oferta de formação desde os anos 1940. Funciona porque oferece uma resposta razoável ao perfil da economia e ao mercado de trabalho no país. Considere-se apenas o que segue.

- Temos uma PEA de quase 93 milhões,<sup>40</sup> com média de sete anos de escolaridade em escolas de baixa qualidade. Daí a sua enorme demanda de formação compensatória ou suplementar de educação.

- O potencial de demanda para educação continuada também é grande, pois cerca de 80% da PEA começam a trabalhar cedo, entre 15 e 16 anos de idade, para obter renda própria e/ou reforçar o orçamento familiar e, desse modo, ter como pagar os estudos e melhorar na ocupação, via conclusão do médio e superior, além de muitos cursos profissionais.

- A instabilidade e rotatividade – voluntária ou compulsória – do mercado mantém as pessoas atentas a novas ou melhores alternativas de trabalho e renda, sempre *iniciando* carreiras e negócios, em diferentes setores ou ocupações. Por isso mesmo, é forte a busca de cursos e treinamentos profissionais.

- Há um vasto mercado paralelo de trabalhadores que têm de encontrar saídas para se profissionalizar, pois são *invisíveis* para as políticas públicas e empresariais de formação – 53% da PEA não têm cobertura previdenciária e 1/3 dos assalariados não tem registro em carteira, como será visto nos Capítulos 5 e 8 desta edição.

- As relações entre o formal e o informal, ao longo das cadeias produtivas, impõem requisitos de produtividade e qualidade a cooperados, microprodutores, autônomos, extrativistas e trabalhadores em domicílio, que precisam se qualificar para prestar serviços a empresas formalmente estabelecidas.

Previsivelmente, dada essa descrição, é muito difícil quantificar com precisão a oferta de formação profissional no Brasil. Pode-se, no entanto, chegar a uma aproximação razoável, baseada em estatísticas oficiais, bases de dados, referências de estudos e pesquisas que envolvem algum tipo de levantamento primário da oferta e demanda da formação no país (Tabela 30).

É, sem dúvida, um universo considerável. Se computado o nível superior como alternativa de formação permanente – como de fato parece operar –, a oferta de matrículas do *não-sistema* brasileiro ultrapassaria 39 milhões, com orçamento na casa dos US\$ 26,3 bilhões (4% do PIB – de US\$ 640 bilhões em 2005). É preciso notar que as estimativas aqui apresentadas foram baseadas nas modalidades em que há alguma possibilidade de quantificação, embora se saiba

TABELA 30  
Números Globais da Formação Profissional – Estimativas para 2004/2005

Grupos de agências/programas	Gestão	Número de estabelecimentos	Matrícula anual (em mil)	Orçamento anual US\$ milhões
Ensino superior – universidades, faculdades, centros tecnológicos	pública	224	1.178	10.000
	privada	1.789	2.985	6.860
Sistema S	privada	4.600	7.900	4.800
Ensino técnico de nível médio	pública	800	295	336
	privada	2.200	412	464
EJA – Educação de jovens e adultos <sup>a</sup> (alfabetização e supletivos do fundamental e médio)	pública	16.000	6.570	1.350
	privada	2.000	730	150
Escolas de/do governo – treinamento do funcionalismo	pública	300	600	90
Empresas privadas – treinamento de empregados	privada	5.700	8.900	1.110
Ensino profissional livre	privada	5.000	5.000	800
Sindicatos e associações profissionais	privada	800	1.600	130
Terceiro setor	privada	3.000	3.000	240
<b>Total</b>		<b>42.413</b>	<b>39.170</b>	<b>26.330</b>

Fontes: Estatísticas e bases de dados: FAT (2005); Dieese (2001); MEC (2000); MEC/Inep (2000, 2001-2005 e 2004); MTb/Sefor (1998); MTE (2000a, b e c); MTE (2001 e 2006); Senai (2005a); Sesc (2003); Senar (2005); Sesc-SP (2003); Sescop-SP (2005) (além das páginas Web das várias entidades). Estudos e pesquisas (bases e parâmetros para estimativas): Banco Mundial (2003); Gife (1998); Leite (2003a, b e c); MTE/FAT (2002a e b); Sabóia (2005); Senac (2004); Senai (2005b e c); Unesco/Unevoc (2004).

Nota: A quase totalidade dos dados de estabelecimentos e matrículas provém das fontes estatísticas e bases de dados indicados. Os números de orçamentos são em maioria estimados a partir dessas fontes e dos estudos e pesquisas referenciados. Os valores em dólares foram obtidos mediante conversão pelo câmbio comercial médio do ano para o qual se dispõe do dado. Para controlar duplas contagens e superestimação, são adotadas premissas conservadoras, sobretudo em relação aos recursos (basta ver que somente o gasto operacional do MEC, com a rede federal, chega a R\$ 7 bilhões, em 2004 – ver Seção de Educação Superior).

<sup>a</sup> A EJA está classificada na Educação Básica, porém, para efeitos desta análise, é mais conveniente tratar dela nesta seção.

da existência de muitas outras de porte significativo, para as quais não há como fazer estimativas. Portanto, este é um número subestimado.

Em face da demanda potencial, essa oferta poderia representar alguma chance de treinamento para 40% da PEA. Na prática, esse percentual é bem menor, não devendo ultrapassar 20%, pois *matrículas* não equivalem a *pessoas treinadas*, uma vez que o mesmo indivíduo pode – e, de fato, costuma – fazer vários cursos, ou módulos do mesmo curso, e ser contado duas ou mais vezes por ano.

Se a oferta chegar a 20% da PEA, cada trabalhador brasileiro teria uma chance de treinamento a cada cinco anos – intervalo muito longo diante do ritmo de mudanças e inovações no mercado de trabalho e nas ocupações, conforme detalhado adiante, no Capítulo 6 do livro. É pouco, muito, suficiente? Para responder, seria preciso buscar referências internacionais, mas as comparações são complicadas, dadas as características da PEA, do mercado de trabalho e da própria formação profissional no Brasil, como foi apontado inicialmente.

O Chile, em 1995, por exemplo, capacitava 8% de sua PEA e se propunha a elevar esse índice a 20% até o ano 2000 [Sence (1995 e 1999)]. Essa meta, no entanto, tomava por base um universo de apenas 6 milhões de trabalhadores (a PEA chilena), a maioria com educação média (11 anos de estudo), atendida por uma oferta quase exclusivamente privada de formação. A comparação é ainda mais difícil em se tratando da União Européia (UE), pois lá a formação se dá em sistemas e mercados formais, em bases negociadas, para uma PEA também de alta escolaridade, com 12 ou mais anos de estudo.

Referências externas sem dúvida ajudam. Mas o fundamental é o país decidir o que quer ser e o que precisa para chegar lá. Os casos de sucesso mostram que formação profissional funciona melhor, com mais foco e eficácia, quando parte de um bom alicerce de escolaridade básica. Depois que se sabe ler, escrever, calcular e pensar, tudo o mais se aprende com rapidez e facilidade.

### 6.1.2 A Economia Política: Quem Comanda e Quem Paga a Conta

Ao contrário da linearidade do sistema acadêmico, polarizado em público e privado, praticamente sem pontes, o sistema de formação opera com abundância de fórmulas de comando e financiamento.

É possível identificar, para fins analíticos, três combinações entre o público e o privado, em matéria de gestão e financiamento da formação profissional no Brasil (Tabela 31).

TABELA 31  
Gestão e Financiamento da Formação no Brasil: o Público e o Privado (Estimativas)

Modalidades/agências	Estabelecimentos (mil)	Matrícula anual (milhões)	Orçamento (US\$ bilhões)
Perfil A – Incluindo ensino superior			
1. Gestão e financiamento públicos (universidades, faculdades e escolas técnicas federais, estaduais e municipais; alfabetização e EJA; escolas de governo)	17,3	8,6	11,8
Participação no total	41%	22%	45%
2. Financiamento público e gestão privada – sem fins lucrativos (Sistema S, sindicatos e associações profissionais, terceiro setor)	8,4	12,5	5,2
Participação no total	20%	32%	20%
3. Gestão e financiamento privados – fins lucrativos (universidades, faculdades e escolas técnicas, EJA, ensino livre e treinamento nas empresas)	16,7	18,0	9,4
Participação no total	39%	46%	36%
Perfil B – Sem o ensino superior			
1. Gestão e financiamento públicos	17,1	7,5	1,8
Participação no total	42%	21%	19%
2. Financiamento público e gestão privada – sem fins lucrativos	8,4	12,5	5,2
Participação no total	21%	36%	55%
3. Gestão e financiamento privados – fins lucrativos	14,9	15,0	2,5
Participação no total	37%	43%	27%

Fontes: Estatísticas e bases de dados: FAT (2005); Dieese (2001); MEC (2000); MEC/Inep (2000, 2001-2005 e 2004); MTb/Sefor (1998); MTE (2000 a, b e c); MTE (2001 e 2006); Senai (2005a); Sesc (2003); Senar (2005); Sesc-SP (2003); SESCOOP-SP (2005) (além das páginas Web das várias entidades). Estudos e pesquisas (bases e parâmetros para estimativas): Banco Mundial (2003); Gife (1998); Leite (2003a, b e c); MTE/FAT (2002a e b); Sabóia (2005); Senac (2004); Senai (2005b e c); Unesco/Unevoc (2004).

Os números absolutos mudam bastante se for incluído o ensino superior. Mas o perfil de gestão e controle pouco se altera: a formação tem comando predominantemente privado – ainda que parte seja sem fins lucrativos –, enquanto a maior parte da conta é paga pelo Estado, sendo assim, por toda a sociedade.

Esse tipo de arranjo entre público e privado é uma peculiaridade do Brasil, mas o financiamento público da formação não é exceção no cenário internacional. Sem investimento público elevado e continuado é difícil construir e manter uma boa infra-estrutura física (escolas, oficinas, laboratórios, máquinas e equipamentos), formar quadros (gestores, docentes, instrutores), desenvolver e inovar tecnologia

de ensino. Ademais, a maioria do público potencial para a formação vive com orçamento apertado (média de três SMs no mercado formal, segundo a Pnad de 2004) e não poderia arcar com os custos de um ensino de qualidade.

Entre os muitos incentivos e subsídios para a formação no Brasil, ressalta-se o regime de contribuições compulsórias sobre a folha de pagamento das empresas, principal fonte de financiamento do Sistema S, sindicatos, entidades empresariais e outros, analisados a seguir. Há modelos similares em vários outros países, mas o nosso é o pioneiro na América Latina, existindo há mais de 60 anos. O Brasil se diferencia de todos os outros países por manter o comando e a operação desse regime em mãos privadas, com pouca ou nenhuma intervenção do governo e dos trabalhadores.

Outras fontes importantes são os fundos sociais e as isenções fiscais, canalizados para o terceiro setor. Muito importante também é o FAT, que mantém, desde 1990, pelo menos três linhas de financiamento para a formação:

- Programas de treinamento de desempregados e outros grupos vulneráveis, no âmbito do Sistema Público de Emprego (SPE) – objeto de discussão do Capítulo 7 desta edição.

- Empréstimos para expansão e modernização do setor produtivo, via organismos nacionais de fomento [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Finep, Banco do Brasil]. A maioria dos projetos contempla formação e treinamento de gerentes, técnicos e trabalhadores, chegando inclusive aos segmentos informais que integram as cadeias produtivas.

- Contrapartidas para empréstimos internacionais destinados a projetos de modernização e expansão da educação profissional, sobretudo na área do ensino técnico e tecnológico.

Apesar do elevado financiamento público, é significativa a contribuição do setor privado – pessoas físicas e jurídicas – no financiamento da formação no país, atingindo cerca de 36% do total (algo como US\$ 9,4 bilhões), se incluído o ensino superior.

Calcula-se que 2/3 dessa fatia correspondem a gastos diretos das empresas privadas na formação e treinamento de seus empregados. O terço restante, que deve passar dos US\$ 3 bilhões anuais, sai diretamente do bolso familiar, para pagar cursos técnicos, superiores e livres. É um esforço considerável, diante dos reduzidos salários da maioria da população – a média do mercado formal, que paga melhor, está na casa de três SMs. Um esforço que se explica pelo valor atribuído à formação, em parte por pressões e apelos do mercado, em parte pela *cultura da profissionalização* que predomina na sociedade. Seja para os próprios filhos, seja

para os outros, um curso profissional é uma espécie de *seguro-desemprego*, garantia de futuro e eventual antídoto para problemas sociais [Leite (2003a)].

## 6.2 O Formal e o Paralelo

Para entender o perfil e funcionamento do *não-sistema* de educação profissional no Brasil, podemos dividi-lo em dois blocos – o formal e o paralelo –, mesclando diferentes tipos de agências, públicas ou privadas, e suas muitas linhas de educação profissional, a saber:

- O lado *formal*, maior, mais visível e mais organizado do *não-sistema* abrangia o Sistema S – sobre o qual será discutido adiante –, o ensino técnico de nível médio, a alfabetização e educação de jovens e adultos, bem como a formação de funcionários civis e militares, além do ensino superior. Pode ser considerado *formal* por várias razões: dispõe de sistemas de estatística e informação, está sujeito a algum tipo de controle público (orçamentos, prestação de contas, registros), mantém grandes redes escolares e assegura certificações reconhecidas pela legislação educacional ou pelo mercado. Representaria, sem contar o ensino superior, quase metade da oferta anual de matrículas e 3/4 dos recursos destinados à formação profissional no país (Tabela 32).

- O lado paralelo, por sua vez, abrange as empresas privadas, a rede de ensino livre, o terceiro setor e sindicatos/associações profissionais. Todos ofertam cursos e treinamentos variados, sem certificação formal – com raras exceções –, ainda que seus diplomas possam ser valorizados nos mercados em que operam. Salvo o ensino livre, não são tipicamente oferecidos por agências de formação profissional, mas atuam em grande escala nesse mercado. Garantem, em princípio, mais da metade da oferta de matrículas do *não-sistema* e cerca de 1/4 do investimento anual em formação.

### 6.2.1 O “Não-Sistema” Formal – Sistema S: a Vida depois dos 60

#### a) Composição

A expressão *Sistema S*, popularizada nos últimos dez anos, designa o conjunto de serviços nacionais sociais e de aprendizagem que, até o presente, engloba nove entidades: Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Senat, Sest, Sebrae e Sescop. Mas esse conjunto não opera de fato como *sistema*, nem mesmo no âmbito de cada serviço.

Seu estatuto legal é o mesmo que embasa o modelo sindical e trabalhista [Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)] da era Vargas. Os mais antigos datam

TABELA 32  
O Não-Sistema de Formação Profissional do Brasil: o Formal e o Paralelo (Estimativas)

Grupos de agências (públicas ou privadas)	Estab. (mil)	Matrículas (milhões)	Orçamento anual (US\$ bilhões)
<b>Não-sistemas formais</b>			
Sistema S	4,6	7,9	4,8
Ensino técnico de nível médio	3	0,7	0,8
Alfabetização e educação de jovens e adultos (EJA)	18	7,3	1,5
Escolas de governo (treinamento de funcionários)	0,3	0,6	0,1
Subtotal – sem ensino superior	25,9	16,5	7,2
	-64%	-47%	-76%
Ensino superior	2	4,2	16,8
Subtotal com ensino superior	27,9	20,7	24
	-66%	-53%	-91%
<b>Não-sistemas paralelos</b>			
Empresas: EJA e treinamento de empregados	5,7	8,9	1,1
Ensino profissional livre (escolas privadas, mídia)	5	5	0,8
Terceiro setor (ONGs, fundações, associações)	3	3	0,2
Sindicatos e associações profissionais	0,8	1,6	0,1
Subtotal	14,5	18,5	2,3
	-36%	-53%	-24%
Total (100%)	40,4	35	9,5
Total com ensino superior (100%)	42,4	39,2	26,3

Fontes: Estatísticas e bases de dados: FAT (2005); Dieese (2001); MEC (2000); MEC/Inep (2000, 2001-2005 e 2004); MTb/Sefor (1998); MTE (2000a, b e c); MTE (2001 e 2006); Senai (2005a); Sesc (2003); Senar (2005); Sesc-SP (2003); Sesc-SP (2005) (além das páginas Web das várias entidades). Estudos e pesquisas (bases e parâmetros para estimativas): BM (2003); Gife (1998); Leite (2003a, b e c); MTE/FAT (2002a e b); Sabóia (2005); Senac (2004); Senai (2005b e c); Unesco/Unevoc (2004).

Nota: As referências para cada grupo de agência/programa são detalhadas nas subseções a seguir, exceto no caso do ensino superior, analisado em outra seção (para o superior foram consideradas as estatísticas do MEC para 2005, relativas a matrículas e estabelecimentos; quanto ao orçamento, adotamos a média de US\$ 8,5 mil/matriculada no setor público e US\$ 2,3 mil no privado).

dos anos 1940 – Sesi/Senai (indústria) e Senac/Sesc (comércio e serviços, exceto bancos e financeiras). Os demais são dos anos 1990, aproveitando aberturas da Constituição de 1988. Estão subordinados a confederações (nacionais) e federações (estaduais) de empresários da indústria, comércio, agricultura, transportes – exceto o Sescop, vinculado à Organização de Cooperativas do Brasil (OCB).

Os chamados Ss se organizam por setores, no geral aos pares: um cuida da formação profissional (Senai, Senac, Senat); outro, de atividades socioculturais



(Sesi, Sesc, Sest). Mas a divisão não é rígida, pois os Ss sociais têm expandido sua atuação na área de educação de jovens e adultos e treinamento profissional. O Senar, o Sescop e o Sebrae não separam a formação de outras linhas de atendimento. Algumas confederações mantêm institutos de pesquisa e desenvolvimento, que também oferecem formação profissional [Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen, para a indústria; Instituto de Desenvolvimento, Assistência Técnica e Qualidade (Idaq), para o setor de transportes).

#### b) Perfil da formação

Embora, em sua origem, sejam *serviços de aprendizagem*, os Ss ofertam principalmente treinamentos de curta duração (20 a 80 horas), que representam cerca de 90% do total de matrículas no sistema. A matrícula na aprendizagem é mínima (4% no Senai, o maior ofertante) e está em declínio desde a década de 1970. Apesar de mudanças recentes, seu estatuto legal é cada vez menos compatível com o perfil do mercado e da população jovem, que antes, ao contrário, buscava o curso para substituir ou completar a escolaridade básica.

Os Ss mais antigos, Senai e Senac, desde os anos 1970 oferecem formação técnica de nível médio e, desde final dos anos 1990, aceleraram a escalada *morro acima*, entrando no ramo do ensino superior (graduação e pós-graduação). O ensino superior ainda é pequeno no sistema, mas está em expansão, em particular no Senac e no Senai (Tabela 33).

#### c) Perfil da clientela

A clientela do sistema reflete o perfil da oferta e a própria composição da força de trabalho setorial. No geral, apresenta três segmentos bem definidos, em matéria de idade e situação profissional:

- Um pequeno grupo de adolescentes até 18 anos de idade, muitos ainda cursando o ensino médio, concentrados na aprendizagem e cursos técnicos.
- Uma grande massa de jovens entre 18 e 30 anos, desocupados, trabalhadores informais ou formais que querem melhorar profissionalmente. São demandantes da formação por iniciativa e à custa próprias.
- Outro igualmente amplo contingente de trabalhadores entre 20 e 40 anos, vinculados a empresas e entidades que patrocinam seu treinamento nas escolas ou locais de trabalho.

A participação feminina depende do perfil setorial: no Senac, 60% do alunado são mulheres; no Senai, a participação feminina está na casa dos 30%, podendo ser muito maior em áreas como vestuário e moda.

TABELA 33  
Perfil do Sistema S – 2002-2004

Variáveis	Senai	Sesi	Senac	Sesc	Senar	Senat/Sest	Sebrae	Sescoop
Criação	1942	1946	1946	1946	1991 <sup>a</sup>	1993	1990 <sup>a</sup>	1999 <sup>b</sup>
Setores que atendem	Indústria de transformação, da construção e extrativa mineral, serv. util. pública	idem Senai	Comércio (varejo e atacado) e serv. (exc. financeiros)	Idem Senac	Agropec., agroind. (empresas e pessoas físicas)	Transporte rodoviário de cargas e passageiros	Todos que contrib. p/ Senai e Senac	Cooperativa (todas, exceto de crédito)
Receita total <sup>c</sup>	730	1.100	550	820	135	180	1.300	5
US\$ milhões								
Compulsório/ receita total (%)	75	80	70	80	90	90	85	85
Unidades <sup>d</sup>	744	2.285	533	300	28	80	600	28
- Fixas	428	n.d.	474	n.d.	-	n.d.	-	-
- Móveis	316	n.d.	59	n.d.	-	n.d.	-	-
Matriculas <sup>e</sup>	2.004,50	1.559,20	1.800	1.500	555,1	350,1	-	168,6
- Aprendizagem	73,6	-	n.d.	-	-	-	-	-
- Treinamento	1.858,00	745,2	n.d.	n.d.	518,1	346,2	-	168,6
- EJA	16,7	814	n.d.	n.d.	37	3,9	-	-
- Técnico/sup.	56,2	-	n.d.	-	-	-	-	-

Fontes: MTb/Sefor (1998); Senai (2005a); Sesc (2003); Senar (2005); Sesc-SP (2003); Sescoop-SP (2005); páginas da web das entidades (consultas entre 9/12/05 e 4/3/06) e consultas via correio eletrônico aos respectivos Departamentos Nacionais, em fev./2006 (com retorno parcial do Sescoop e Sest/Senat).

<sup>a</sup> *Antecedentes*: nos anos 1970, houve um Senar estatal – no Ministério do Trabalho; entre 1972 e 1990, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa (Cebrae), ligado ao Ministério do Planejamento e ao BNDES.

<sup>b</sup> O Sescoop foi criado pela Medida Provisória (MP) 1.175, de 3/9/98, que também criou o Programa de Revitalização de Cooperativas do Brasil (Recoop). A MP foi reeditada em 2001 (2.168-40). O Decreto 3.017/99 foi recém-alterado pelo Decreto 5.315, de 17/12/04.

<sup>c</sup> *Receita*: dados do Senai, Senac, Senar e Senat provêm dos orçamentos reformulados de 1997 [MTb/Sefor (1998)], convertidos em dólares ao câmbio médio do ano (US\$ 1 = R\$ 1,10), último dado oficial disponível para o sistema. Os valores são coerentes com outros estudos sobre as receitas do sistema (SRF, 2000). Para o Sesi e o Sesc, estima-se valor 50% maior do que os do Senai e do Senac, em vista das respectivas alíquotas. Só o Sebrae divulga dados da receita (R\$ 1,3 bilhão em 2005). Para o Sescoop, calcula-se que o orçamento nacional represente pelo menos o dobro do de São Paulo, para o qual há dados de receita para 2004 (R\$ 6 milhões).

<sup>d</sup> *Unidades*: Senai, Sesi, Senac e Sescoop têm estatísticas para 2004. Para os demais, os números são estimados. O Sesc registra 30 unidades em São Paulo e 205 bibliotecas no país. O Senar opera por meio das respectivas federações estaduais (27) e realiza os programas sobretudo em campo e/ou na sede de sindicatos rurais, de produtores e trabalhadores. O Senat/Sest atua em grande parte por meio de postos móveis instalados nas principais rodovias do país. O Sebrae tem 600 balcões de atendimento, mas opera por meio da rede Senai/Senac e outros parceiros em seus projetos.

<sup>e</sup> *Matriculas*: também há estatísticas para esse item para Senai, Sesi, Senac, Senar, Sest/Senat e Sescoop, relativas a 2004. Não foram incluídos: no Senai, 153 mil atendimentos e 1,4 milhão de horas em assessorias; no Sesi, 650 mil matriculas em educação básica. Para os demais, os números são estimados. Para o Sesc, considera-se oferta próxima à do Sesi – embora o Relatório de 2002 indique 2,2 milhões de matriculas e 14 milhões de atendimentos na EJA e treinamentos. Para evitar dupla contagem, foi assumido que as matriculas do Sebrae se distribuem entre os demais Ss e outras agências de educação profissional [escolas técnicas, universidades e organizações não-governamentais (ONGs)], seus parceiros na maioria dos projetos.

n.d. = não-disponível.

O perfil socioeconômico do público do sistema está concentrado nas classes C/D. No Senac, por exemplo, 54% têm renda familiar até 6 salários mínimos (SM) e 74% se originam de escolas públicas [Senac (2004)]. O padrão varia, naturalmente, segundo o nível dos cursos, encontrando-se um perfil mais elevado nos cursos técnicos e superiores, típico de quem conseguiu completar o ensino médio e continuar estudando. Mas há também clientela em situação mais precária, atendidas principalmente pelo Senar e por linhas de atendimento comunitário das diversas entidades.

#### d) Financiamento: o peso do tributo compulsório

Os Ss contam, principalmente, com o tributo compulsório pago pelas empresas privadas que representa, na média, 85% do orçamento anual do sistema (Tabela 33). O compulsório totaliza, no geral, 2,5% sobre a folha de pagamento do setor atendido pelo Ss (1% para a formação profissional e 1,5% para a parte social), mas há exceções (Quadro 11).

#### e) Fontes alternativas de receita

Apesar do volume e da continuidade, o compulsório tem sofrido perdas e oscilações na última década, em função do encolhimento de sua base (a folha de pagamentos), da informalidade, do achatamento salarial e do tímido crescimento econômico. Medidas como a Lei Federal 9.601/98, que criou o contrato de trabalho por tempo determinado, com redução do compulsório e outros encargos sociais, também têm afetado a receita do sistema.

### QUADRO 11

#### Recolhimento do Tributo Compulsório

O Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) recolhe, centraliza e repassa os fundos aos Ss, retendo 3,5% para despesas de administração. No caso do Sest/Senat, o tributo incide também nas contribuições previdenciárias de autônomos (motoristas) e, no Senar, sobre as vendas, pois a folha de pagamentos do setor rural é reduzida. A alíquota do Sebrae é menor (0,3% sobre a folha), mas incide sobre indústria e comércio. O Senai conta com um adicional de 0,5% pago pelas empresas de mais de 500 empregados e recolhido diretamente ao seu Departamento Nacional, para financiar P&D.

Vale observar que há tributos compulsórios para formação em outros setores, além dos que são cobertos pelo Sistema S [SRF (2000)], a saber: para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), destinados à formação no setor rural (Lei 2.613, de 23/09/55); para a Diretoria de Portos e Costas (DPC), para o setor marítimo e portuário – Lei 5.461, de 25/06/68); para o Fundo Aeroviário, em benefício da aviação civil (Decreto-Lei 1.305, de 08/01/74); e o seguro obrigatório para acidentes de trabalho, gerido pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Medicina e Segurança do Trabalho (Fundacentro/MTE). As alíquotas são de 2,5% sobre folha de pagamentos; o seguro para acidentes varia de 1% a 3%, dependendo do grau de risco da atividade.

Para compensar a perda, os Ss têm intensificado iniciativas para reforçar o caixa, tais como:

- Cobrança de serviços de consultoria, trabalhos de laboratório e de oficina, além de taxas e mensalidades de cursos – exceto os de aprendizagem, obrigatoriamente gratuitos.

- Expansão de parcerias com o setor público, em projetos financiados pelo FAT, BNDES e agências internacionais.

- Arranjos informais com empresas, sindicatos, prefeituras e comunidades. Tais arranjos têm sido importantes para atender a demandas locais, inclusive de setores não contribuintes ao sistema, permitindo levar qualificação a trabalhadores informais que estão na ponta das cadeias produtivas.

No entanto, a soma dessas receitas, junto com ganhos de capital (rendimentos financeiros), representa em média apenas 15% do orçamento total dos Ss, chegando no máximo a 30% no Senac, que tem uma prática e uma política mais consolidada de venda de produtos e serviços, tendência que parece se definir também no Senai.

#### f) Perspectivas: a vida depois dos 60

O Sistema S brasileiro é o maior e mais consolidado agente privado de formação profissional na América Latina, tendo inspirado e orientado a criação de similares na maioria dos países da região. Mas nenhum persiste com o perfil, escala e dinamismo dos Ss brasileiros [Cinterfor/OIT (2002a e b)]. Comparado aos vizinhos, nosso Sistema S cresceu, modernizou-se e inovou, reforçando sua posição no mercado nacional da formação e seu perfil exportador de tecnologia e produtos educacionais para países menos desenvolvidos da América Latina e da África.

Não obstante, mesmo após mais de 60 anos de reconhecida atuação, de tempos em tempos o sistema fica na berlinda política, em particular por causa do seu modelo de gestão (privada) e financiamento (público). Os críticos ressaltam certa falta de transparência, sobretudo dos dados financeiros, e a ausência de participação dos principais atores sociais na sua gestão: governo, trabalhadores e os próprios empresários, apenas parcialmente representados por suas federações.

O tributo compulsório é outro ponto frágil, em face das tendências de liberalização econômica e flexibilização de encargos sociais. Mas os Ss resistem, contando, além da imagem positiva e do apoio de parte da opinião pública, com *lobbies* bem articulados no Congresso, tanto de empresários – que querem baixar custos, mas não abrem mão do compulsório, que garante suas federações e confederações –, como de sindicalistas – muitos ex-alunos, que valorizam o sistema, ainda que critiquem seu modelo de gestão.

Há medidas recentes que preocupam o sistema, mas, de fato, trazem alguma brisa de competição nesse mercado. Além da redução de encargos nos contratos de trabalho por tempo determinado, abriu-se a possibilidade de ONGs e entidades privadas ofertarem cursos de aprendizagem (Lei 10.097/2000), que é a razão de ser original dos serviços e a base do respectivo compulsório, nos termos da CLT.

Esses e outros temas estão na pauta do Legislativo e de dois fóruns criados pelo atual governo: o do Trabalho, que discute a legislação trabalhista (CLT), e o do Sistema S, ambos reunindo empresários, trabalhadores e governo. Não há conclusões nascendo desses fóruns, mas seus debates refletem o desafio de mudar o sistema sem comprometer suas vantagens de relativa flexibilidade, agilidade, estabilidade e qualidade, em princípio garantidas pela sua fórmula peculiar de gestão e financiamento.

## 6.2.2 O Ensino Técnico de Nível Médio: Devagar, mas Chegando aos 100 Anos

### a) Perfil da oferta

A oferta total do ensino técnico não chega a 1 milhão de matrículas, mesmo tendo crescido 20% entre 2003 e 2005. Cresceu mais no segmento privado, que inclui o Sistema S, cuja participação no total de matrículas passou de 55% para 58% no período (Tabela 34).

Apesar do peso do setor privado, a face mais conhecida e consolidada desse grupo é a rede de escolas técnicas federais, com 138 estabelecimentos e perto de 80 mil alunos em todo o país, só no nível técnico. A maior fatia da oferta pública, no entanto, está na rede de escolas técnicas estaduais, com 553 estabelecimentos e 165 mil alunos, com destaque para as 150 escolas técnicas e centros tecnológicos da Fundação Paula Souza, em São Paulo, ligada à Universidade Estadual Paulista.

TABELA 34  
Brasil: Números do Ensino Técnico de Nível Médio – 2003-2005

Variáveis	2003	2005	2005-2003 (%)
Estabelecimentos (mil)	2,8	3	7
Matrícula (mil)	589	707,3	20
Participação da oferta do setor privado (%)	55	58	
Orçamento anual (US\$ milhões) <sup>a</sup>	706,8	848,8	

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar de 2003 e de 2005.

<sup>a</sup> Estimativa, considerando um gasto médio de US\$ 1,2 mil/matrícula = 600 horas anuais x US\$ 2/hora.

Públicos ou privados, 2/3 do ensino técnico estão no Sudeste – 40% em São Paulo –, resultado da própria concentração demográfica e econômica na região.

Há centenas de títulos de cursos, que são agregados, para fins estatísticos, em 20 áreas ocupacionais. Destas, apenas cinco concentram 80% da oferta de matrículas: saúde (cursos de enfermagem, protético), gestão, indústria (metal-mecânica), informática (processamento, programação, manutenção) e agropecuária. Se somadas às áreas de turismo e hotelaria, química, construção civil e telecomunicações, tem-se 90% ou mais da oferta.

É notável o crescimento da área da saúde, que representava 11% da matrícula em 1999, passando a 33% em 2004. A mudança decorre de novas exigências legais para o exercício da profissão de auxiliar de enfermagem, que aumentou a demanda por esses cursos e gerou intervenções em grande escala do poder público, como o Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem (Profae).

#### b) Perfil da clientela

O crescimento da área da saúde mudou também o perfil da clientela. A matrícula feminina passou de 40% para 49% entre 1999 e 2003, superando os 70% na própria saúde e em áreas como gestão, turismo e hotelaria. O avanço feminino no técnico, muito acima de sua participação na PEA (44%), explica-se também pela escolaridade mais alta das mulheres – a PEA feminina tem oito anos de estudo, em média –, o que as habilita melhor para tais cursos.

Outra característica da clientela é seu perfil relativamente maduro. Dado o atraso na escola básica e a inserção precoce no mercado de trabalho, 62% dos alunos e quase 80% dos concluintes do ensino técnico têm mais de 20 anos de idade. Um terço dos matriculados e 42% dos concluintes têm mais de 25 anos. São indícios de que cursos técnicos funcionam menos como formação inicial – para entrada no mercado – e mais como alternativa de educação continuada, o que condiz também com os 80% da matrícula em cursos noturnos.

#### c) Tendências: 100 anos de indecisão?

O ensino técnico está perto dos 100 anos, considerando que a rede federal começou a ser implementada em 1909, quando foram criadas 19 escolas de aprendizes e artífices, uma em cada estado, pelo Governo Nilo Peçanha – quase centenário, mas ainda sem foco definido. Na teoria, seria uma alternativa de formação para o trabalho. Na prática, é um *passaporte* para a universidade. A confusão aumentou nos anos 1970, quando o governo decretou (LDB 5.692/72) a profissionalização obrigatória para todos os alunos do ensino médio (segundo grau, à época).

O Profae foi implementado pelo MS, com investimento previsto de cerca de US\$ 370 milhões [50% do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 25% do MS e 25% do FAT] para 2000-2004. Sua meta é formar 225 mil auxiliares e 90 mil técnicos de enfermagem, a maioria em risco de perda do emprego por falta de escolaridade (média) e formação técnica exigidas em lei (Formação, 2001; Portal Capes, acessado em 1/3/06).

A medida visava, em tese, atender a uma presumida escassez de técnicos no mercado e conter a pressão sobre o ensino superior. Não adiantou. Não segurou a busca pela universidade, minou a qualidade do ensino médio e gerou uma explosão de cursos técnicos artificiais, baratos e sem compromisso com o mercado. O ensino médio piorou porque perdeu seu foco – nem propedêutico, nem profissionalizante. E as boas escolas técnicas tornaram-se redutos de educação de melhor qualidade e, por isso mesmo, passaram a atrair a classe média, mais interessada em passar no vestibular do que no diploma técnico.

A obrigatoriedade da profissionalização caiu em 1984, mas o perfil do ensino médio/técnico só começou a mudar com a LDB/96, que estabeleceu a separação entre educação profissional técnica e a escola média. Em 2004, porém, foi restabelecida a possibilidade da integração entre ensino médio e técnico – mais um sinal da confusão e contínua busca de rumos para esse curso. Desde a promulgação da LDB/96, o curso técnico tem sido alvo de projetos de incentivo e modernização, com prioridade ora para o setor semiprivado e comunitário, ora para o setor público.

#### d) Perspectivas: precisa-se de técnicos?

A matrícula nos cursos técnicos representa menos de 10% do total de alunos do ensino médio regular (9,2 milhões em 2005, de acordo com dados do MEC/Inep) e não chega a 1% da PEA com oito anos de estudo ou mais (46 milhões de trabalhadores), que seriam candidatos potenciais aos cursos técnicos.

É curioso notar o contraste com a tradição européia. Afora os países que adotam o sistema dual (Suíça, Áustria e Alemanha), todos têm uma fração muito importante da coorte estudando em cursos técnicos. Matriculam minimamente 30% da coorte, mas esse número pode ser bem maior. Na Rússia, somente 1/3 ia para o secundário acadêmico. Em contraste, o Brasil está travado abaixo de 10%.

Diante do potencial indicado, seria possível esperar uma explosão da demanda – e da oferta – para esses cursos? É difícil fazer previsões, pois o curso técnico de nível médio tem demandas muito diversas, tanto em matéria de público como de conteúdo, conforme resumido a seguir.

- Os centros de excelência, sobretudo os federais e os do Sistema S, continuam a ser procurados por jovens com duplo objetivo: obter formação de melhor qualidade, capaz de melhorar suas chances de passar no funil de acesso à universidade pública, e garantir um emprego que permita bancar estudos superiores, mesmo quando a faculdade é gratuita.

- Empresas modernas demandam técnicos para suprir postos de supervisão e chefia antes ocupados por pessoas de nível fundamental, inclusive por exigências de programas de certificação de qualidade.

- A legislação, por seu turno, vem impondo – justificadamente, na maioria dos casos – nível técnico para grandes categorias que antes mal chegavam ao antigo primário e aprendiam na prática – ou em cursos livres, na melhor das hipóteses, como é o caso de auxiliares de enfermagem e educadores infantis, de creches e pré-escola.

Esse perfil de demanda reforça a condição transitória e indefinida do curso técnico na vida profissional de jovens e adultos. Sua procura parece estar condicionada à falta de qualidade no ensino médio e à baixa escolaridade da PEA. Por ora, enquanto a maioria mal termina o fundamental, é mais fácil fazer o supletivo e saltar para o nível técnico. A meta, no entanto, continua sendo o superior, sobretudo nas modalidades mais curtas, que valem mais no mercado de trabalho e têm *status* social mais alto do que o técnico.

### 6.2.3 Jovens e Adultos: Há Vida e Trabalho depois dos 30

a) Vale a pena educar adultos de baixa escolaridade?

Os especialistas divergem, as empresas agem. As maiores, modernas e competitivas – e até boa parte das menores e que seriam consideradas tradicionais – parecem determinadas a educar seus empregados adultos. Seja por exigências técnicas e de segurança no trabalho, seja para credenciar-se a processos de certificação de qualidade, não é mais possível operar com analfabetos absolutos ou funcionais. Alfabetizar é o passo inicial, mas a meta é pelo menos o nível médio.

Trabalhadores formais e informais também estão na luta pelo diploma de nível médio, requisito praticamente universal para entrar ou ficar no mercado formal e para prestar qualquer concurso público. Essa dupla demanda – empresas e indivíduos – explica a forte expansão da EJA, cuja matrícula cresceu 21% no período 2001-2005, três vezes mais do que o curso médio regular (Tabela 35).

O crescimento da EJA vem se dando principalmente no nível fundamental, o que é consistente com o fato de quase metade da PEA ter menos de oito anos de estudo. Para essa clientela, de jovens e adultos ocupados ou em busca de trabalho, a EJA é não apenas o caminho mais rápido, mas também mais atrativo do que o ensino médio regular, em virtude de ambientes, horários e, em alguns casos, de metodologias mais ajustadas ao seu perfil, como o Telecurso 2000, o *Tecendo o Saber* e a *Escola da Juventude*.

De todo modo, a oferta atual de EJA (na casa de 5,6 milhões de matrículas) ainda é pequena, em vista de seu mercado potencial de 45 milhões de jovens e adultos que estão na PEA (ocupados ou não) e não completaram a escola fundamental.



TABELA 35  
Brasil: Números da Educação de Jovens e Adultos – 2001-2005

Variáveis	2001	2002	2004	2005	2005/2001 (%)
Matrícula no curso médio regular (milhões)	8,4	8,7	9,2	9	7
Matrícula EJA total - fundamental + médio - presencial (milhões)	3,8	3,8	4,6	4,6	21
Matrícula EJA nível médio – presencial (milhões)	1,1	1	1,2	1,2	9
Matrícula EJA semipresencial - fundamental + médio (milhões)			1,1	1	
Matrícula EJA total geral (milhões)			5,7	5,6	
Estabelecimentos (mil) <sup>a</sup>			18	18	
Participação do setor público na matrícula (%)			95	95	
Orçamento anual <sup>b</sup> (R\$ bilhões)			1,7	1,7	

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar de 2001 a 2005 (consulta na internet).

<sup>a</sup> Abrange toda a rede de educação básica do país, pública e privada.

<sup>b</sup> Estimativa, considerando um gasto médio anual de R\$ 300 (matrícula = 300 h/ano). Os valores equivaleriam a US\$ 680 milhões em 2004 e US\$ 700 milhões em 2005 (tomando-se por base as médias de R\$ 2,50 e R\$ 2,20 por dólar, respectivamente).

#### b) O analfabetismo vai acabar?

Estima-se que, entre 2003 e 2004, quase 8 milhões de jovens e adultos foram – teoricamente – alfabetizados (Tabela 36), o que teria sido suficiente para cobrir perto de 90% da PEA com menos de um ano de estudo. Nesse ritmo, o analfabetismo *absoluto* (total incapacidade de ler e escrever) poderia ser erradicado em pouco tempo.

A questão, no entanto, é mais complexa, pois há dúvida sobre a eficácia da alfabetização de adultos em programas curtos, sem continuidade no supletivo ou em cursos profissionais. Além disso, persiste o problema do analfabetismo funcional.

De qualquer maneira, tendo em vista o acesso praticamente universal às coortes mais jovens e o crescimento do número médio de anos de estudo dessas

TABELA 36  
Números da Alfabetização de Jovens e Adultos – 2002-2004

Ano	Matrícula (milhão)	Investimento (R\$ milhões)	Principal programa	Entidades gestoras/executoras
2002	1,1 <sup>a</sup>	113,3	Alfabetização Solidária <sup>b</sup>	MEC, prefeituras e comunidade solidária (ONGs)
2003	1,9	175	Brasil Alfabetizado	MEC, secretarias mun. e estad. de educação
2003	3,2	320 <sup>a</sup>	Vários	ONGs, empresas, comunidades
2004 <sup>a</sup>	1,7	168	Brasil Alfabetizado	MEC, secretarias de educ., universidades
Total	7,9	776,3		

Fonte: MEC/Portal Secad (21/2/06).

<sup>a</sup> Estimativa (considerando o valor médio de R\$ 100/matriculada, calculado a partir do Brasil Alfabetizado em 2003 e 2004). Os dados de 2004 são previsões do MEC.

<sup>b</sup> O Programa registra 4,9 milhões de formados entre janeiro de 1997 e dezembro de 2004 ( www.alfabetizacao.org.br, 1/3/06).

coortes, são razoáveis previsões otimistas em relação à erradicação do analfabetismo no Brasil, em prazo bastante reduzido.

## 6.2.4 O Funcionalismo Vai à Escola

A formação profissional dos funcionários públicos não dispõe de estatísticas, apesar de ser financiada e gerida pelo poder público (federal e estadual).

As academias que formam policiais e militares são a sua face mais antiga e reconhecida. Mas, desde os anos 1990, surgem ou crescem várias *escolas de governo* [Quadro 12, para treinamento de quadros civis, visando a atender demandas de modernização dos serviços públicos e de políticas sociais (saúde, direitos humanos, combate à pobreza)].

QUADRO 12

### Escolas de Governo e do Governo: Treinamento do Funcionalismo Civil e Militar

Rede de agências e escolas	Escolas/fundações federais: Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf); Fundacentro; Banco do Brasil Fundações estaduais de administração pública: Fundação João Pinheiro/MG; Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap/SP) etc. Escolas de governos municipais: por exemplo, em Campinas, Santo André e Porto Alegre Academias militares (Marinha, Exército, Aeronáutica) e de polícia civil/militar (estaduais)
Financiamento	Fundos públicos (FAT, BNDES) + empréstimos internacionais (BID) + orçamentos públicos – federal, estadual, municipal
Exemplos de programas recentes	Enap – 1996–2001: treinamento de 800 mil funcionários públicos entre 1996 e 2001 – recursos do FAT e dos estados Academias estaduais de polícia (PE, PR, RJ e MG): treinamento de 26 mil policiais em 2000, com recursos do FAT, para melhorar o atendimento aos cidadãos Ministérios e secretarias estaduais da área social e da saúde: formação de agentes de saúde (programas Saúde da Família), cuidadores de idosos, educadores infantis Fundap/SP: oferta, em 2004–2005, de cursos para cerca de 40 mil funcionários do governo paulista, nas áreas de informática, atendimento ao cidadão e gestão (estes para quase 7 mil executivos públicos), com investimento estimado em R\$ 17 milhões do governo paulista. A meta para 2006 chega a quase 50 mil matrículas, nessas e outras áreas de cursos. Secretaria de Educação/SP: estruturação da <i>Rede do Saber</i> , formada por 2 mil computadores, 100 salas de videoconferência e 100 laboratórios, instalados em 89 municípios do estado, para garantir a educação permanente de seu quadro de mais de 180 mil docentes
Números estimados	Estabelecimentos = 300 (cerca de dez por estado, além das unidades federais) Matrículas = 560 mil matrículas/ano (em torno de 10% do funcionalismo civil e militar, num total de 5,6 milhões) Investimento = US\$ 90 milhões/ano (40 horas por matrícula, a US\$ 4/hora)
Fontes (dados e bases para estimativas): MTE/FAT (2002); Pnad (2004); Conselho Executivo da Norma-Padrão (Cenp/SP) (consulta ao site em 14/3/06); Casa Civil (consulta, via e-mail, em 21/03/06).	

Expandem-se, também, a oferta de cursos de informática, línguas estrangeiras, liderança, atendimento ao público, além da própria EJA, uma vez que grande parte do funcionalismo (pessoal mais antigo) tem baixa escolaridade.

A partir da LDB/96, que fixou exigências de escolaridade para o professorado, tem crescido também o investimento em graduação e pós-graduação. Nessa linha, é destacável a ação massiva dos estados, em especial os do Sul e Sudeste, na formação do professorado de educação básica, mediante cursos de graduação, exigidos pela legislação educacional, e pós-graduação, aproveitando em larga escala o ensino livre à distância (EAD) (Quadro 12).

## 6.3 Não-Sistemas Paralelos

### 6.3.1 Uma Escola em cada Empresa

#### a) O Mundo de Treinamento nas Empresas

Pouco se sabe sobre os cursos e treinamentos realizados nas e pelas empresas. Juntando dados e fatos, chega-se a 9 milhões de matrículas (Tabela 37). São números subestimados, porque as empresas costumam treinar multiplicadores para repassarem os conteúdos aos demais empregados em um regime ainda mais informal e invisível.

TABELA 37  
Estimativa da Formação nas Empresas Privadas – 1999-2000

Provedores	Estab. (mil)	Matr. (mil)	Orçamento anual (US\$ milhões)	Bases para estimativas
Unidades na/da empresa (em parceria c/ Sistema S e outras agências)	4,2	5	800	Estabelecimentos = 80% das empresas com + de 500 empregados (5,2 mil) Matrículas = 50% dos empregados (10 milhões) Orçamento = 40 h/matr. x US\$ 4/h
Fornecedores de materiais, equipamentos, sistemas	1,5	2,6	210	Estabelecimentos = 80% das empresas c/ + de mil empregados (1,9 mil) Matrículas = pessoal c/ formação técnica/superior = 10% do setor formal (26,2 milhões) Orçamento: 20 h/matr. X US\$ 4/h
Consultores (autônomos, microempresas)	---	1,3	100	Matrículas = gerentes/técnicos = 5% do mercado formal (cf. Rais-2000) Orçamento: 20 h/matr. X US \$4/h
<b>Total</b>	<b>5,7</b>	<b>8,9</b>	<b>1.110</b>	

Fontes de dados e referências para estimativas: Rais (2000 e 2004); MTE/FAT (2002); Banco Mundial (2003); Leite (2003c); Senai (2005b).

Os recursos provêm de orçamentos dos setores de pessoal e P&D, empréstimos para inovação e modernização (BNDES, Finep), incentivos públicos para implantação de novas empresas e descontos na contribuição ao Sistema S, mediante acordos de cooperação/isenção.

As empresas, cada vez mais, computam esses investimentos em seus *balanços sociais*, que valorizam a *responsabilidade social* e a *boa cidadania corporativa* do setor privado [Exame (2005)]. São, no geral, programas com foco preciso e aplicação imediata – não raro *on the job* –, contando também pontos para a estabilidade, fundamental em tempos de crise, e eventuais promoções.

#### b) A “Pedagogia da Fábrica”

Para o pessoal de produção e apoio, que representa a grande massa dos empregados, as empresas patrocinam principalmente dois tipos de programas. Um deles corresponde aos cursos de alfabetização e supletivos, que utilizam em larga escala o Telecurso 2000 e similares, como o *Tecendo o Saber*, por exemplo. Outra modalidade são os treinamentos de curta e média duração (formação continuada), que têm pelo menos quatro focos principais, em matéria de desenvolvimento, reforço e/ou atualização de:

- habilidades básicas/gerais (leitura, escrita, matemática);
- habilidades técnicas (operação de máquinas, equipamentos, sistemas; novos processos e materiais; controle de qualidade);
- atitudes e comportamentos (liderança, iniciativa, motivação e relacionamento interpessoal); e
- procedimentos de saúde e segurança no trabalho (prevenção de acidentes, doenças sexualmente transmissíveis (DST), Aids, alcoolismo e drogas).

Técnicos e executivos recebem, sobretudo, cursos nas áreas comportamentais (liderança, iniciativa) e de gestão (técnica e financeira). Grandes corporações começam também a patrocinar o ensino superior e pós-graduação, por meio de universidades corporativas ou contratação de turmas fechadas com institutos, fundações especializadas e centros de excelência, públicos e privados.

### 6.3.2 Ensino Livre: Cursos em todas as Casas

O ensino livre existe desde há muito – há escolas que passam dos 60 anos –, mas é quase desconhecido, ainda que as entidades tenham registro formal [Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)]. Nos anos 1980, Paro (1981) chegou a identificar

mais de mil escolas livres no município de São Paulo, com base em registros do Núcleo de Ensino Profissional Livre, da Secretaria de Educação. Em 1998-1999, cadastros nacionais chegaram a identificar cerca de 5 mil dessas entidades em todo o país, representando cerca de 1/3 do total de entidades cadastradas (Tabela 38).

TABELA 38  
Estimativa da Oferta de Cursos Livres – 1999-2000

Fontes	Total de entidades cadastradas <sup>a</sup> (a)	Entidades de ensino livre, privado <sup>b</sup>		Cursos (títulos)	Matrícula anual	Orçamento anual <sup>c</sup>
		(b)	b/a			
Cadastro FAT [MTE (2000a)]						
Pesquisa – visitas, telefonemas, listas telefônicas, nas 27 UFs (1998/1999)	17,5 mil	5 mil	29%	-	5 milhões	US\$ 800 milhões
Cadastro MEC (2000)						
Convocatória e registro via Web (base 1º semestre de 1999)	3,9 mil	1,2 mil	0,31	12,7 mil	962 mil	-

<sup>a</sup> Incluindo oferta de cursos técnicos (nível médio) e tecnológicos (superior).

<sup>b</sup> No Cadastro FAT as entidades se autocalificaram; no do MEC, contamos como "livres" as entidades privadas que ofertam educação profissional continuada (formação básica, ver LDB/96), excluído o Sistema S.

<sup>c</sup> Considerando média de 80/h por matrícula, a US\$ 2/h.

#### a) Perfil da oferta

Os cursos livres são, na sua quase totalidade, de curta duração (até 80 horas) e sem regulamentação curricular – na LDB/96 eram identificados como formação *básica*; na terminologia atual, são chamados de *educação continuada*. Podem ser ofertados na rede pública (escolas técnicas, tecnológicas, universidades) e no Sistema S, mas a maior parte da oferta está nas chamadas escolas livres, operando com gestão e financiamento privados.

Nessa categoria, encontramos quase 13 mil títulos de cursos livres privados, enquadrados em 47 áreas ocupacionais [MEC (2000)]. Mas apenas quatro concentram mais da metade da oferta de matrículas e conclusões: informática, administração, idiomas estrangeiros e metal-mecânica. Sua clientela é predominantemente adulta (70% com mais de 20 anos e 53% acima dos 25 anos de idade), indicando que os cursos livres também funcionam como educação ao longo da vida.

Idiomas e informática parecem estar em expansão, inclusive pelas franquias de escolas e cursos, que contam com linhas de financiamento, para micro e pequenos negócios, junto à rede bancária pública e privada. Os cursos de inglês ainda dominam, mas o espanhol já se destaca, e outros mais exóticos (chinês,

russo, finlandês e sueco) começam a aparecer. Outra novidade é a explosão de cursinhos preparatórios para concursos públicos e exames de ordens profissionais.

#### b) O Sucesso dos Pioneiros da EAD

Merecem destaque os institutos Monitor e o Universal Brasileiro, mais antigos do que o Sistema S, pioneiros no EAD, inicialmente pelo correio e, cada vez mais, pela internet. Sua oferta inclui também, em menor escala, a EJA e cursos técnicos de nível médio.

Seu *marketing* visa, sobretudo, às classes C/D, servindo-se de revistas, programas e apresentadores populares de TV, bem como de folhetos em agências dos Correios. Estão ativos há mais de 60 anos, renovando métodos e técnicas e contando apenas com as mensalidades pagas pelos alunos. É claramente um caso de sucesso, pouco conhecido, mas reconhecido por especialistas do ramo.

#### c) Uma escola em cada casa?

Paralelo ao paralelo, mais livre que cursos livres, há incontáveis opções de aprendizado chegando diariamente a milhares de domicílios, por meio da televisão, da mídia impressa e da internet.

*Televisão* - Paga ou aberta, comercial ou educativa, a TV contém uma variada oferta educativa, de grande alcance potencial: há 60 milhões de aparelhos de TV, distribuídos entre 46 milhões de domicílios do país, segundo a Pnad de 2004. Na escala do país, mesmo os programas de baixa audiência atingem públicos consideráveis. Gratuitos em sua maior parte, costumam ser mais atrativos do que cursos formais, em matéria de temas e metodologia, pois incluem aulas práticas, com demonstração passo a passo, debates, entrevistas, consultas *on line*, reportagens, dramatização, cinema e esquetes. Tudo isso forma um variado cardápio de *edutainment* (educação com entretenimento), que pode ser classificada em três blocos, conforme resumido a seguir.

- Emissoras exclusiva ou predominantemente educativas – como o Canal Futura, Cultura, TV Senac e TV Escola –, com oferta estruturada de EJA, como os citados Telecurso 2000 e *Tecendo o Saber*, formação profissional e continuada (o Telecurso 2000 Profissionalizante, cursos de fotografia, desenho técnico, teatro, idiomas, atualização de docentes, entre outros).

- Canais setoriais, que incluem altas doses diárias de informação e orientação em áreas profissionais específicas, como o Canal Rural, Terra Viva, TV Justiça, Câmara, do Senado e Justiça.

- TV comercial aberta, que veicula programação educativo-cultural, mas também um vasto rol de programas populares, cujo potencial de informação e

orientação profissional não se deve desprezar – ainda que mesclados com muita propaganda. Matutinos e vespertinos (uma a duas horas diárias por emissora), focalizam, em geral, mulheres de classes C/D – nem tão pobres que não possam comprar nada, nem tão ricas que não precisem economizar ou aumentar a renda. Funcionam como cursos de *economia doméstica*, com forte apelo para o *faça, use, economize e venda* – aí estão os doces e salgados, sabonetes e cosméticos, roupas, bijuterias e objetos de decoração. Orientam para o empreendedorismo, respeito ao meio ambiente (reciclagem) e *medidas de segurança no trabalho*. Trazem, com certa regularidade, especialistas – alguns de renome – para sessões de informação e aconselhamento nas mais variadas áreas da vida familiar e profissional (saúde, sexualidade, relacionamentos, direitos civis e trabalhistas, legislação tributária e previdência social).

*Bancas e livrarias* – São uma alternativa menos acessível, pois dependem do poder de compra, mas parece ter público assegurado, já que existem há décadas, renovando-se na forma e temas dos cursos ofertados. Uma rápida pesquisa em bancas e livrarias de capitais e interior (São Paulo, em 2006, e na região metropolitana de Belo Horizonte, em 2003) revelou uma gama entre 20 e 40 títulos diferentes, excluídos os exemplares da mesma série, na forma de revistas, livretos e fascículos, em geral acompanhados de CD-ROMS e DVDs, que vieram em substituição às fitas cassetes e aos vídeos. Os temas são variados: informática, artesanato (bordado, crochê, tricô, bijuteria, pintura, costura), culinária, idiomas, empreendedorismo, franquias, vestibulares, concursos, história, ciências, puericultura, pedagogia, construção civil, mecânica, eletricidade, marcenaria, arte e cultura. Há assuntos para todos os gostos e preços para todos os bolsos.

*O mundo dos cursos on line* – Ainda têm alcance limitado, mas seu potencial é enorme, até por conta da escala do país. Segundo a Pnad de 2004, apenas 16% dos domicílios têm computador e só 12% têm acesso à internet. Mesmo assim, os números absolutos são expressivos: em outubro de 2005, 12 milhões de pessoas usaram a web em casa, totalizando quase 19 horas de navegação no mês [Muniz (2005)]. De olho nesse potencial, vem crescendo a oferta de cursos livres *on line*, nas mais diversas áreas, como administração e negócios, arte e cultura, ciências, comportamento, controle de qualidade, direito e legislação, educação, engenharia, idiomas, informática, jornalismo, *marketing*, matemática e português (redação), saúde e beleza. Uma passada pela web mostra grande variedade de ofertantes, que podem ser instituições formais (universidades e suas fundações, Sistema S), mas também entidades virtuais, com ofertas populares de preços e conteúdos variados.

### 6.3.3 Terceiro Setor: Escolas por todos os Cantos

a) O que é o Terceiro Setor?

Há polêmicas quanto à sua definição, mas este bloco é tratado aqui como o das entidades sem fins lucrativos, não-governamentais e que visam prestar serviços de caráter público, ainda que tenham gestão privada.

Trata-se de um quase incontável universo de organizações religiosas, políticas e sociais, cujo número pode variar entre 14 mil e 220 mil, dependendo da fonte da contagem. Ao que parece, envolvem 12 milhões de pessoas, entre gestores, voluntários, doadores e beneficiários. Uma pesquisa com as 400 maiores entidades do terceiro setor mostrou que, em 2000, elas mobilizaram cerca de 87 mil funcionários, 400 mil voluntários e investiram quase R\$ 2 bilhões [Kanitz (2005)].

Diante desses números, pode ser considerada conservadora a estimativa de que o setor ofereça 3 milhões de matrículas em cursos e treinamentos, com investimentos na casa de US\$ 240 milhões por ano (Quadro 13).

Seu financiamento combina fundos públicos (FAT, dotações sociais e renúncia fiscal) com aporte de associados, doações e fundos internacionais e, em pequena

QUADRO 13

Formação Profissional no Terceiro Setor	
Agências	Redes religiosas – católicas, evangélicas, orientais e espíritas, inclusive transnacionais (Kolping, Caritas, Salesiana, Jesuíta, Renascer, Universal, Brasil para Cristo, Sei-cho-no-ie) Redes laicas/sociais (Lyons, Rotary, Família de Escolas Rurais, Viva Rio, Comunitas) Fundações empresariais [Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), Empresários para o Desenvolvimento Humano (EDH), Bradesco, Roberto Marinho] Grupos locais: associações de moradores, escolas de samba, clubes e afins
Formação ofertada	Alfabetização e EJA (supletivos) Treinamento
Público-alvo prioritário	Populações vulneráveis, em situação de pobreza, desemprego e/ou risco social (jovens, mulheres, portadores de deficiência, afro-brasileiros)
Financiamento	Fundos públicos (sociais, isenções fiscais, FAT) Agências internacionais (religiosas e laicas) Contribuições de associados e doações de pessoas físicas e jurídicas Venda de produtos e serviços
Números estimados	Estabelecimentos = 3 mil Matrículas anuais = 3 milhões Orçamento anual = US\$ 240 milhões (40 horas/matricula x US\$ 2/hora, em média)
Fontes (dados e referências para estimativas): Leite (2003a e c); Gife (1998); MTE (2000a); MTE/FAT (2002a).	



parcela, a venda de produtos e serviços. No período 1995–2001, por exemplo, o terceiro setor foi responsável pela execução de 21% dos investimentos do Planfor, bancados pelo FAT [MTE/FAT (2002a)].

*b*) Menos Assistência, mais Formação?

Muitas entidades do terceiro setor existem há mais de um século, atuando em escala transnacional, com foco em áreas críticas, como direitos humanos, ecologia e meio ambiente. O segmento, no entanto, parece estar se tornando menos assistencialista e mais ativo na área de formação profissional, desde os anos 1990, incrementando sua oferta de alfabetização, supletivos e treinamentos, quase exclusivamente gratuitos e dirigidos a clientela em situação de pobreza e risco social.

O estímulo para a mudança vem de oportunidades abertas por novos estatutos legais (da Criança e do Adolescente, da Aprendizagem, do Idoso) e pelas ações de responsabilidade social das empresas, que valorizam parcerias com ONGs e comunidades.

Comparado aos Estados Unidos, paradigma em matéria de desenvolvimento do terceiro setor, o Brasil ainda engatinha [Coelho (2002)]. Mas se destaca no contexto da América Latina, em matéria de escala, diversidade e dinamismo das organizações, bem como por medidas que começam a valorizar a eficácia e a qualidade das intervenções (Quadro 14).

QUADRO 14

Um Setor de Ensino “Informal” e Gigante

Nos Estados Unidos existem 40 mil fundações, das quais pelo menos 10 têm patrimônio igual ou superior a US\$ 10 bilhões. Aqui nenhuma fundação tem patrimônio equivalente [Kanitz (2005)]. As 66 maiores e melhores fundações privadas do Brasil estão filiadas ao Gife, criado em 1995, com investimentos declarados de US\$ 250 milhões por ano em projetos sociais, culturais e educacionais de interesse público. Outro grupo, parceiro do Gife, é o EDH, criado em 2003, que congrega um grupo seletivo de *maiores e melhores* (Phillips Morris, Nokia, Credicard, Nestlé, Oracle, Itaú, Unibanco, Estrela), com promessa de investir US\$ 30 milhões na qualidade da educação e erradicação do analfabetismo de jovens e adultos (Portal Gife, dez. 2005 e fev. 2006).

Várias entidades promovem concursos em prol da qualidade do terceiro setor. Um dos mais divulgados é o *Bem Eficiente*, da Fundação Kanitz. O prêmio está na sua nona edição e, desde 2003, contempla as 50 ONGs com maior capacidade de inovação e gestão ([www.filantropia.org.br](http://www.filantropia.org.br)).

No mesmo sentido, os Programas Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária têm desenvolvido e aplicado, desde final dos anos 1990, metodologias de auditoria financeira, supervisão gerencial, monitoramento e avaliação de impacto dos cursos.

## 6.4 Sindicatos: Sindicalistas e Sindicalizados Fazem Treinamento

### 6.4.1 Uma “Pedagogia do Sindicato”?

O Brasil conta com 6 mil sindicatos de trabalhadores, dos quais 3,4 mil não-filiados a centrais sindicais, e 2,6 mil de empregadores [MTE (2006)], além de numerosas associações de categorias que exigem registro profissional. Calcula-se que pelo menos 10% oferecem algum tipo de treinamento para filiados e interessados (ver Quadro 15).

Sua oferta concentra-se em alfabetização, supletivos e treinamentos de curta duração. Os programas são coloridos segundo a cartilha política de cada sindicato. Com ou sem ideologia, porém, militância e disciplina fortalecem a formação, tal como a *pedagogia da fábrica*.

QUADRO 15

Formação Profissional nos Sindicatos e Associações de Empregados e Empregadores	
Agências	Escolas e centros de sindicatos e organizações de trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores (CUT); Central Geral dos Trabalhadores (CGT); Social Democracia Sindical (SDS); Força Sindical, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) Associações empresariais: Associação Brasileira de Metalurgia e Mineraias (ABM); Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq); Abinee; Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon) Conselhos profissionais: Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Creas); Conselhos Regionais de Técnicos de Administração (CRTAs); Conselhos Regionais de Contabilidade (CRCs); Conselhos Regionais de Enfermagem (Corens); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselhos Regionais de Medicina (CRMs)
Formação	Alfabetização, supletivos (EJA) e treinamentos
Público-alvo	Associados e membros da categoria Populações vulneráveis, em situação de pobreza, desemprego e/ou risco social
Financiamento	Imposto sindical (compulsório) Fundos públicos (FAT, Fundacentro) Contribuições de associados (18% da PEA são associados a sindicato) Doações de sindicatos de outros países (Estados Unidos, UE)
Números estimados	Estabelecimentos = 800 (10% do total de entidades sindicais) Matrículas anuais = 1,6 milhão Orçamento anual = US\$ 130 milhões (40 horas/matricúla x US\$ 2/horas, em média)
Fontes: (Dados e referências para estimativas): Leite (2003c); Dieese (2001); MTE (2000a e c) e (2006); MTE/FAT (2002a e b) e Pnad (2004).	

A estrutura sindical tem a mesma origem (CLT) e modelo de financiamento do Sistema S, contando com o imposto sindical compulsório para empregados e empregadores. Para a formação, o setor utiliza também outros fundos públicos (FAT, Fundacentro, fundo marítimo e aeroviário), somados a dotações internacionais – de sindicatos dos Estados Unidos e da UE – e contribuições de associados – esta não é muito expressiva, pois apenas 18% da PEA estão filiados a algum sindicato, segundo a Pnad de 2004.

#### 6.4.2 Formação: um Novo Negócio para o Sindicato?

A crescente atuação dos sindicatos de trabalhadores na formação é outro aspecto que diferencia o Brasil de seus vizinhos da América Latina. Aqui, ao contrário do que ocorreu na maioria dos países da região, os sindicatos expandiram-se e fortaleceram-se a partir dos anos 1970, a despeito do regime militar. Com a democratização, a reestruturação produtiva e a estabilidade econômica, que reduziram a margem para negociações salariais, a formação profissional abriu uma nova frente de atuação sindical.

No período 1995-2001, as grandes centrais e movimentos de trabalhadores [CUT, CGT, Força Sindical, SDS, Contag, Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca)/MST] assumiram 25% dos investimentos do FAT em cursos e treinamentos para empregados e desempregados. Em grandes centros, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, as centrais sindicais mantêm seus próprios serviços de intermediação de mão-de-obra, que parecem contribuir para melhorar a pontaria dos cursos – direcionados a áreas de maior oferta de vagas, como informática, comércio e serviços pessoais.

### 7. O ENCONTRO COM O MERCADO DE TRABALHO

Examinou-se o quebra-cabeça da educação brasileira, traçando as grandes linhas do seu desenvolvimento. Passou-se em revista suas fraquezas seculares, seus saltos recentes e o muito que está por fazer. Nesta seção final será tratado o encontro desse sistema trôpego com um mercado de trabalho que se transforma rapidamente, à mercê de uma aceleração tecnológica substancial.

#### 7.1 A Solução Truncada: Educação Permanente pela Via Espontânea

Na década de 1970, educadores europeus começam a chamar a atenção para a necessidade de uma *Lifelong Education*, conceito que logo chegou ao Brasil, batizado como *educação permanente*. Muito se escreveu sobre o tema. Como se dizia, em

uma economia moderna, a educação não acaba nunca, continuando pela vida afora. Mas naquele momento o Brasil sequer conseguia colocar 2/3 de suas crianças na escola. Portanto, voltar à escola seria o sonho para um futuro remoto.

Várias décadas mais tarde, finalmente o Brasil abraçou a educação permanente. Só que não foi como se previa antes ou como pregava o livro *Apprendre à Être* [Unesco (1972)]. Tivemos uma educação permanente espontânea, causada por forças profundas e pujantes na nossa sociedade, diante de um Estado que jamais compreendeu bem o que se passava.

Foram apresentadas aqui estimativas preliminares que indicam que essa educação permanente matricula 40 milhões de brasileiros todos os anos. É um sistema de aparência caótica e muita variedade, mas que tem lógica e funcionalidade. Para entender o quadro geral, é imperioso considerar o atraso crônico e as fragilidades da educação inicial.

Avançou muito a escolarização formal dos jovens. Hoje, praticamente todos entram na escola, bem mais da metade termina o fundamental e o médio tem uma matrícula bruta que ultrapassa 2/3 da coorte correspondente. No nível superior, a matrícula bruta já chega a 20% da coorte. Mas isso tudo acontece com um enorme desvio idade-série. Esse atraso é a primeira pista para explicar o investimento maciço, feito espontaneamente pelos jovens e mesmo adultos, financiado por eles próprios ou por suas famílias.

Simplemente, o mercado valoriza a educação. Um diploma do ensino médio permite que os rendimentos médios dessa força de trabalho seja o dobro daqueles que não têm escolaridade. E o superior quase triplica esse rendimento, comparado com o médio. Portanto, há ampla racionalidade em gastar – investir – dinheiro com educação.

Mas a educação avançou aos tropeços. A repetência é cronicamente alta, resultando em um desvio idade-série de mais de dois anos para os que se formam. Esse dado subestima a ineficiência do sistema, pois a reprovação é muito maior para os que abandonam a escola. Muitos já são adultos ao terminar o fundamental.<sup>41</sup> A idade mediana dos alunos da 8ª série na rede pública é 16 anos (Tabela 39).

TABELA 39  
Idade Mediana de Conclusão segundo o Nível de Ensino - 2000

Nível de ensino	Rede pública			Receita privada		
	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino
Fundamental	15	16	15	14	14	14
Médio	19	19	19	18	18	18

Fonte: MEC/Inep.

Portanto, no mínimo 50% dos que concluem a 8ª série têm 16 anos ou mais e dividem seu tempo entre o trabalho e o estudo (cf. MEC/Inep. Folder Brasil\_01). Portanto, os que ingressam no médio cursam predominantemente o turno da noite (54,5% em 2002).<sup>42</sup> E, com enorme frequência, interrompem seus estudos, somente voltando aos bancos escolares muito mais tarde.<sup>43</sup> A média de idade no superior está acima de 25 anos, sugerindo uma massa enorme de estudantes (37%) só começando o superior mais de dez ou mais anos depois da idade correta – se não houvesse os conhecidos acidentes de percurso.

Os mercados passam a exigir melhores qualificações – conforme se verá com detalhes nos Capítulos 4 e 5 – mas, ao mesmo tempo, a educação oferecida na escola é muito fraca. Como resultado, multiplicam-se os programas de complementação escolar e formação profissional de todos os tipos e matizes, oferecidos por uma gama estonteante de provedores públicos e privados. Como já mencionado, as estimativas dos custos desse amontoado desconexo de cursos, apesar das lacunas e fragilidades dos dados, indicam que gastamos duas vezes mais do que os 5% usualmente mencionados nas estatísticas oficiais.

As razões dessa multiplicidade de cursos e programas não são misteriosas. Embora as pesquisas não sejam tão abundantes, há evidência suficiente para acreditar que é perfeitamente racional fazer cursos, pois trazem melhorias no salário, na mobilidade ou, quando nada, reduzem a probabilidade de ficar desempregado.

Na prática, o Brasil tem uma massa gigantesca de programas de formação que se estendem pela vida ativa da força de trabalho. Queira ou não, o país tem uma oferta enorme de *educação permanente*, ainda que esse nome não seja usado. Mas longe de ser uma massa caótica, é um sistema regulado pelo mercado, apesar dos tropeços aqui e acolá.

Como há mecanismos de mercado em ação, onde há demanda, aparece a oferta, nem sempre perfeita, mas aparece. Onde sobra oferta, o mercado se retrai. O problema é a clássica falha dos mercados: pode haver necessidade e vontade de se educar, mas se não há renda suficiente para pagar os cursos, não há oferta. Nessa circunstância o mercado funciona, mas há problemas de equidade. Entram aí os programas de governo para compensar as deficiências financeiras dos mais pobres. E, no caso brasileiro, não são poucos os programas com fundos públicos, embora a oferta tenda a ser privada ou quase privada – o que, em geral, é uma boa solução. Os programas mantidos com recursos públicos, porém, têm os problemas crônicos da formação profissional em todo o mundo, a saber, não respondem à demanda, mas sim à decisão governamental de financiá-los. Em particular os programas financiados pelo FAT padecem da falta de mecanismos seguros e simples

de sinalização de demanda, ainda que esforços pontuais venham sendo feitos. O leitor poderá examinar melhor esse aspecto no Capítulo 7.

Observa-se, portanto, uma multidão de programas de formação que trespassam o umbral do início do trabalho, sendo oferecido para quem está ocupado ou gostaria de estar. Como bem prescreviam os princípios da educação permanente, as pessoas continuam fazendo cursos pela vida afora. Isso, em si, é uma constatação muito positiva.

Contudo, há um outro fenômeno simultâneo, caminhando na direção oposta. O início do trabalho precede de muito o fim da escola regular, qualquer que seja o seu nível. Ou seja, os brasileiros começam a trabalhar muito cedo e param de estudar muito tarde. Portanto, iniciam sua vida profissional muito antes de pararem de estudar. Com muita frequência, justapõem o ciclo acadêmico com a vida do trabalho. Quase sempre, isso é ditado pela necessidade econômica de trabalhar, e não raro até mesmo para financiar os estudos.

Com 15 anos, muitos já trabalham, legalmente ou não. Como se pode verificar na Tabela 40, em 2002, 31% dos jovens de 15 anos de idade e 50,4% dos jovens de 17 anos já trabalhavam. Em 2001, 80,7% da população entre 5 e 17

TABELA 40  
Situação Ocupacional de Crianças e Adolescentes – 2002

Idade	Ocupado	Procurando trabalho	Não trabalham	População total	% de ativos	Taxa de desemprego
5	14.776		3.174.893	3.189.669	0,5	
6	28.595		3.282.736	3.311.331	0,9	
7	55.373		3.305.595	3.360.968	1,6	
8	83.790		3.191.843	3.275.633	2,6	
9	132.331		3.073.233	3.205.564	4,1	
10	169.073	7.440	3.030.209	3.206.722	5,5	4,2
11	248.490	13.576	2.905.109	3.167.175	8,3	5,2
12	343.276	28.013	2.957.293	3.328.582	11,2	7,5
13	477.594	58.358	2.826.619	3.362.571	15,9	10,9
14	628.194	124.494	2.754.496	3.507.184	21,5	16,5
15	841.439	213.218	2.364.279	3.418.936	30,8	20,2
16	1.115.627	347.828	2.072.587	3.536.042	41,4	23,8
17	1.334.634	379.873	1.687.968	3.402.465	50,4	22,2
Total	5.473.192	1.172.800	36.626.860	43.272.842		

Fonte: Extraído de Schwartzman e Schwartzman (2003).

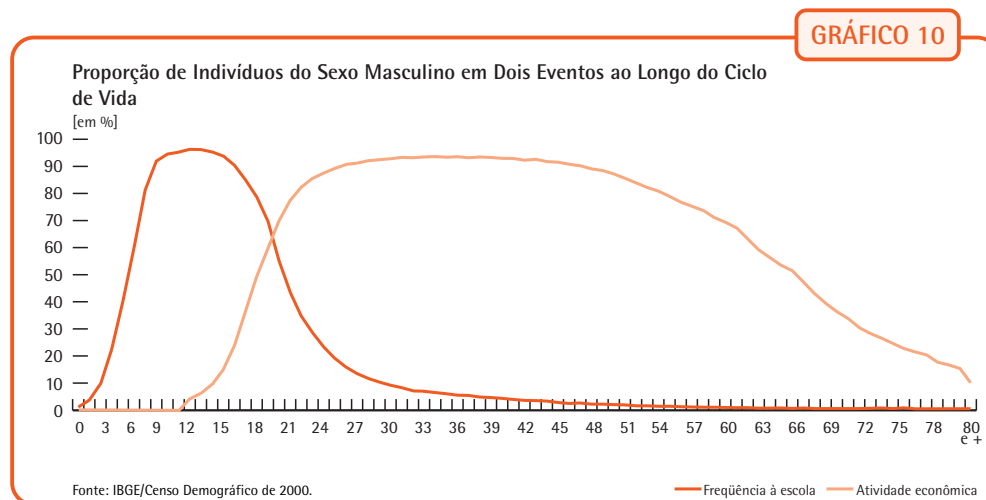
anos que trabalhavam, também estudavam. Dados da Pnad mostram que a proporção de crianças que se declaram economicamente inativas e que não freqüentam escola é equivalente à das que são economicamente ativas e não freqüentam escola ou creche. Portanto, trabalhar está muito pouco associado a estudar [Schwartzman e Schwartzman (2000)].

No nível superior, 21% dos alunos têm mais de 30 anos. Entre 25 e 29 anos há mais 16%. Praticamente todos nessas faixas etárias trabalham. Portanto, a concomitância do trabalho com o estudo é uma das características mais marcantes da sociedade brasileira.

Como resultado dos atrasos dentro do ciclo acadêmico, há 7 milhões de alunos nos supletivos (EJA) e esse número não pára de crescer, apesar da estagnação da matrícula no médio nos últimos dois anos. Pelas mesmas razões, 58% dos alunos do superior estão em cursos noturnos. No médio e superior, as proporções de matrícula bruta são o dobro das correspondentes à matrícula líquida, refletindo o crônico desvio idade-série. Ou seja, a maioria dos que estão matriculados já não se enquadra nas idades oficiais de freqüentar aquele nível.

Vale a pena reproduzir um gráfico da Seção 2 deste capítulo, agora em versão simplificada, por captar exatamente o que se está dizendo. Mas é bom levar em conta que, como sua elaboração foi baseada nas estatísticas usualmente disponíveis, a redução na proporção dos que estão trabalhando deve ser muito menor do que fariam sugerir os dados compilados na seção anterior.

Contudo, a política oficial não é concebida considerando tal perfil. Para começar, o MEC trabalha com estatísticas de matrícula líquida – que estão fora da realidade brasileira, pois há mais gente freqüentando a escola fora da faixa oficial do que dentro. Ademais, metade dos gastos educativos sequer é contabilizada,



seja como educação ou como formação profissional, e os beneficiários de tais cursos não entram em quaisquer estatísticas. Nas universidades públicas, somente 1/3 dos alunos está em cursos noturnos – apesar de 3/4 dos universitários trabalharem. Ninguém planejou uma educação para adultos que fosse qualitativamente diferente, embora seja moda falar de educação permanente.

Em resumo, temos um sistema educacional marcado por duas tendências: *a)* o começo prematuro do trabalho para uma proporção significativa da população e, ao mesmo tempo, *b)* um espichamento, pela vida afora, na frequência a programas de educação e treinamento. A primeira tendência é um mal necessário, para acomodar as necessidades econômicas da família. A segunda é uma reação sadia da sociedade às mudanças tecnológicas que requerem cada vez mais formação profissional, mas é também uma forma de compensação pela educação e formação que não vieram antes com a qualidade devida.

## 7.2 Mais Escolaridade, em vez de Melhor Educação

Na década de 1990, houve uma extraordinária aceleração na matrícula escolar, em todos os níveis. Passamos de um país com cerca de 1/4 da coorte freqüentando a escola, em 1900, para a virtual universalização do acesso, no ano 2000. O crescimento acelerado do fundamental, a partir do início dos anos 1990, passa a gerar graduados que fizeram o médio triplicar sua matrícula em uma década. O superior, que crescia letargicamente, explode no fim do milênio e, se fornecido crédito adequado, tem demanda aquecida por mais uma década.

Diante de tal crescimento, seria de esperar uma queda dramática na qualidade. Mas as estatísticas de um Saeb tecnicamente confiável permitiram contradizer essa expectativa. A qualidade permaneceu praticamente constante, com base no Saeb de 1993.

É verdade que a qualidade permaneceu constante, mas em nível péssimo. Daí se dizer que a grande prioridade nos dias de hoje deveria ser melhorar a qualidade do ensino fundamental, o elo mais fraco. Em qualquer série, um jovem brasileiro tem um nível de competências educativas que corresponde aproximadamente a um europeu médio com cinco anos a menos de escolaridade.

Mas não é só isso. Assinar o nome e ler frases muito simples não tem qualquer impacto na produtividade da economia ou, se tiver, é muito pouco. De resto, o Saeb classificou a metade dos alunos da quarta série como incapazes de ler um texto relativamente simples. Pesquisas recentes mostram que 3/4 dos adultos são analfabetos funcionais. São indivíduos que, em sua maioria, já haviam freqüentado a escola por vários anos, mas muito pouco obtiveram dessa experiência. É um



gigantesco estoque de pessoas inabilitadas para operar em uma economia moderna, onde as competências de expressão escrita estão intimamente imbricadas com o desempenho profissional, mesmo em ocupações manuais.

É curioso notar como a sociedade brasileira reagiu diante desse desencontro entre educação e necessidades da economia. Implicitamente, sem que isso fosse objeto de discussão ou política explícita, optou-se por oferecer mais anos de escolaridade, em vez de oferecer mais qualidade. Como a qualidade estava nas mãos das autoridades e estas quase nada fizeram, a reação espontânea da população foi passar mais tempo na escola. No fundo, por esse processo, trocou-se educação melhor por mais educação.

A equação que desencadeia esse processo é simples. Como as empresas precisam de mais competência, exigem mais escolaridade. Daí a explosão dos cursos noturnos, dos cursos freqüentados por adultos, e de todas as formas pouco tradicionais de ensinar e aprender.

É ilustrativo o contraste com a Suíça, onde 2/3 da coorte não têm um diploma de secundário, havendo feito uma aprendizagem no local de trabalho. Como a educação é boa, em todos os níveis, os suíços não precisam mais do que isso para as ocupações para onde vão. Até recentemente, quase todos os funcionários e gerentes de banco saíam da escola acadêmica na décima série e entravam em um programa de três anos e meio com apenas um dia de estudo semanal. E ninguém pode dizer que a força de trabalho suíça é mal-educada.

A falta de qualidade no Brasil parece gerar uma demanda adicional por escolaridade. Muitos de nossos jovens vão para a faculdade porque aprenderam pouco no nível médio. O outro lado da equação é que a exigência de um curso superior resulta também da percepção dos empregadores de que os alunos saem do médio insuficientemente preparados.

Contudo, o ciclo de ajustamento a uma educação frágil não pára aí. Muitos terminam a faculdade malformados, procurando uma pós-graduação para remendar a educação débil que receberam. Inúmeros executivos de empresas públicas e privadas têm mestrado e doutorado, por ser esta a única formação de excelência regularmente oferecida no país. De fato, menos de metade dos mestres e doutores vai para o ensino ou para a pesquisa, destino precípua dos cursos que fizeram.

Naturalmente, não é só a falta de qualidade que impulsiona o brasileiro a permanecer ou voltar à escola. Esse é um dos fatores, mas não o único. Seja no Brasil ou onde haja uma economia em modernização rápida, a necessidade de mais educação e formação é uma constante, mesmo para os bem-formados desde o início de suas vidas – e os graduados das melhores escolas são aqueles que mais demandam cursos adicionais.

Como, em geral, nossos alunos aprendem pouco na escola acadêmica, multiplicam-se os cursos de tudo que se pode imaginar, tal como ilustrado nas seções anteriores. Curiosamente, trata-se de um assunto que não entra nas pautas de discussão de política de educação. Em vez de melhorar a qualidade, são oferecidos mais cursos de todas as matizes. Na verdade, nessas ofertas tanto há educação como formação profissional. Como foi visto, 50 milhões estudam nos ciclos acadêmicos. Além desses, 40 milhões estão fazendo algum tipo de curso – esse número contém uma dupla contagem de magnitude desconhecida. Somos um país de estudantes; nesse particular, nos aproximamos da Suécia, campeã mundial de *lifelong learning*. Há inegáveis méritos nessa realização. Mas, ao contrário da Suécia, as causas da nossa *lifelong education cabocla* é que educamos mal nossa juventude, obrigando-nos a remendar sua formação pela vida afora.

### 7.3 A Complexa Interação entre Oferta e Procura por Educação e Diplomas

Será que as empresas demandam mais formação por ser um imperativo engendrado pela tecnologia? Ou porque as escolas produzem jovens com mais escolaridade e as firmas redefinem suas necessidades, respondendo à existência desse novo estoque de graduados com mais educação?

É verdade que parte do crescimento das exigências de escolaridade se deve ao fato de que tem havido crescente oferta de mão-de-obra com mais escolarização. Algumas ocupações passam a contratar gente mais educada, porque o processo passou a ser mais complexo. Outras, simplesmente, porque há mais gente educada. Algumas aumentam as exigências de escolaridade por mimetismo, já que todos estão aumentando.

Essa é uma controvérsia que se arrasta por várias décadas, tanto no Brasil como nos Estados Unidos. Há várias zonas de penumbra no assunto. Não se pode afirmar ao certo se as empresas precisam de tantos diplomas ou quanto eles ajudam. Serão vitais ou trata-se de uma solução econômica para restringir o número de candidatos aos melhores empregos oferecidos no setor formal? Sabe-se bem que selecionar é caro. Aumentando as exigências de escolaridade, o número de candidatos se restringe. Mas sobejamente também se sabe que não é só isso, pois uma economia mais complexa e em constante mutação não pode operar com pessoas insuficientemente preparadas.

Esse é um tema difícil e controvertido. É verdade que as novas ocupações requerem mais educação e mais formação técnica. A abertura da economia, no

início dos anos 1990, foi marcada por uma escalada nas exigências de escolaridade por parte das empresas.

Os movimentos de certificações da ISO 9.000 e 14.000, que incluem programas de qualidade, exigem mais escolarização da força de trabalho. Em fevereiro de 2004, havia registro oficial de 3,5 mil certificados da ISO 9.000 no Brasil, segundo dados do Comitê Brasileiro de Qualidade (CB-25) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Parece pouco, mas é quatro vezes mais do que havia em julho de 1995, indicando o avanço dos processos de certificação no país. Segundo pesquisa recente da revista *Exame* (2005, p. 14-17) abrangendo 222 empresas no país, cerca de 84% estão envolvidos com a ISO 9.000 e, destas, a quase totalidade (90% ou mais) exige que fornecedores, distribuidores e/ou clientes também apliquem os novos métodos. Desse modo, os efeitos se propagam por toda a cadeia produtiva, atingindo a maioria da força de trabalho no mercado formal e até mesmo parte do informal (extrativistas, produtores domésticos, cooperados).

As exigências da certificação têm a sua razão de ser. O *chão de fábrica* tornou-se muito mais complicado para quem opera com essas certificações. Os procedimentos estatísticos e o uso da língua escrita realmente exigem um diploma de nível médio de quase todos. Por tais razões, as demandas por escolaridade não param de crescer – aliás, em todos os países.

Afora as certificações, há mudanças tecnológicas de grande repercussão sendo introduzidas por todos os lados. A revolução do microcomputador não requer muita explicação. Vale apenas notar que, com ele, aumentam as comunicações por escrito, matiza-se a linearidade de comando, criando-se uma rede de informações e instruções muito mais difusa e complexa. Por exemplo: automóveis de luxo têm manuais de serviço com 3 a 5 milhões de páginas, só podendo residir em CDs.

Além disso, há procedimentos que se tornam mais complexos e baseados em protocolos escritos e estatísticos, como a manutenção de equipamentos. As próprias máquinas e linhas de montagem têm manuais de instruções mais complexos e combinam seus altíssimos custos com uma grande frequência de defeitos (*down time*), levando as empresas a políticas muito rigorosas, visando a reparações em curtíssimo prazo.

As diferenças de requerimentos de escolaridade entre setores da economia são marcantes. Uma olaria tradicional pode trabalhar com um plantel de analfabetos em quase todas as posições. Uma fábrica metal-mecânica precisa de uma maioria de operários altamente qualificados. Quando se complicam os sistemas de controle de produção ou aparecem as máquinas de controle numérico, aumentam as necessidades de escolaridade formal para esse mesmo corpo técnico.

O setor serviços é ainda mais exigente. Uma camareira de hotel de luxo precisa falar mais de uma língua e operar computadores. Os funcionários dos novos bancos automatizados precisam de diplomas superiores para desempenhar as funções que não foram seqüestradas pelos computadores.

É curioso notar a substituição de serviços tradicionalmente oferecidos individualmente por empresas. Jardineiros e limpeza doméstica são substituídos por empresas prestando o mesmo serviço e contratando as mesmas pessoas. Isso porque, dado o baixo nível de instrução dos prestadores, há amadorismo e inconstância nos serviços.

Uma tendência transversal, afetando praticamente todas as empresas, é o aumento do nível de tecnologia e complexidade de certas operações secundárias, sobretudo na área da administração e controle. Mesmo empresas que usam tecnologias milenares no seu núcleo produtivo não podem evitar a informatização da sua gestão. A camareira, cujo trabalho são as seculares tarefas de limpar quartos, está enquadrada por um sistema de controles complexos, resultante da padronização das tarefas e do fluxo de hóspedes. Assim vão se tornando todas as empresas, mesmo as tradicionais, onde a tecnologia entra pela porta dos fundos. Ou seja, não há mais empresas competitivas que não tenham, pelo menos, um pedacinho de seu funcionamento com tecnologias de última geração.

Um caso dramático de transformação é a agricultura, onde a fotossíntese e o processo de plantar e colher muda pouco em 5 mil anos. Mas a tecnologia tomou conta da modificação das sementes, da correção do solo, das colheitadeiras controladas por sistema de posicionamento global [Global Positioning System (GPS)], dos controles de qualidade e do monitoramento e planejamento, em íntimo contato com a bolsa de *commodities* de Chicago. Portanto, não é só a indústria de base tecnológica que é afetada pela tecnologia. Todas as indústrias medianamente modernas o são.

Daí a adoção de processos mais complexos, em algum ponto do processo produtivo, influi profundamente nas necessidades de educação da força de trabalho. O próprio uso banalizado dos computadores, hoje ubíquo em todas as empresas, requer um nível de escolaridade que está acima da média da força de trabalho brasileira (sete anos).

Uma pesquisa feita nos Estados Unidos, comparando investimentos em educação feitos em diferentes estados, lança algumas pistas interessantes, pois, sendo estados do mesmo país, não são poucos os fatores que se mantêm constantes entre eles. Observou-se que o crescimento estava estatisticamente associado a investimentos em mão-de-obra altamente qualificada – no caso, cursos pós-graduados

e investimentos em ciência. Esse era o caso de estados avançados, onde o ciclo de oferecer educação de qualidade nos níveis inferiores já havia sido completado. Nos estados mais pobres, os melhores resultados vão justamente para aqueles que investem em melhorar o seu ensino básico, quando este é deficiente.

Pesquisas sistematicamente mostram que não apenas os investimentos em capital humano produzem taxas de retorno elevadas [Dowrick (2003)], mas o investimento em P&D também gera resultados igualmente expressivos – o Capítulo 2 da edição de 2005 desta série trata do tema e aponta resultados de outros estudos nesse sentido. Ou seja, para países como o Brasil, onde o longo e caro investimento de criar uma infra-estrutura de pesquisa já foi feito, há boas razões para crer que investir em tecnologia seja uma excelente decisão.

Dentro de todas as políticas requeridas para promover o desenvolvimento brasileiro, há uma que clama por atenção. Trata-se da situação dos técnicos e tecnólogos. Nos Estados Unidos, em 50 anos, a proporção de posições na força de trabalho requerendo formação superior de quatro anos permaneceu mais ou menos constante: em 20%. Em contraste, a necessidade de posições técnicas de nível pós-secundário passou de 15% para 65%. Não surpreende que, de cada três entrando em cursos pós-secundários, apenas um esteja matriculado em cursos de quatro anos [Hull (2003)].

Já no Brasil, a proporção dos que estão em cursos tecnólogos e sequenciais não atinge 10% da matrícula total no nível superior. Pode-se dizer que não existe demanda para tais cursos? Como se pode saber, se as empresas não criam posições para níveis profissionais que não existem? Não obstante, há uma relutância e incapacidade das autoridades educacionais para sair de um impasse ideológico que perdura por alguns anos. A notável exceção é São Paulo, cuja Fundação Paula Souza tem uma política ambiciosa de expansão.

É bem verdade que do lado privado há muita atividade. O mercado reage de forma positiva. Crescem, em ritmo acelerado, as matrículas nos técnicos e tecnólogos privados. Mas se são expressivas as taxas de crescimento, os números absolutos são ainda fora de linha, até com países latino-americanos, como Argentina, Chile e Venezuela, onde cerca de 1/3 da matrícula pós-secundária se dá nesses níveis. Ademais, em cursos cuja imagem ainda está pouco consolidada, os abusos de alguns operadores privados são nocivos para todos.

Como aqui foi visto, a educação no Brasil apresentou avanços consideráveis. O ensino básico se expandiu, chegando praticamente à universalização. A educação superior cresceu a taxas significativas e nossas pós-graduações são destaque em termos de desempenho e de integração com o setor produtivo e o setor de ensino de segundo e terceiro graus. Tudo indica que nosso sistema educacional contribuiu

nos últimos anos para a queda do grau de desigualdade de renda, muito embora em conjunto com outras políticas.

Mas muito ainda está por fazer. Não se pode ignorar que o salto dado pela educação fundamental vem acompanhado da manutenção de níveis preocupantes de qualidade, que a evasão escolar continua muito alta e que a defasagem idade-série é elevada. É necessário repensar as prioridades, uma vez que o Brasil – que ainda tem severos problemas na educação fundamental básica e média – gasta muito com a educação superior, concorrendo com os demais níveis educacionais.

Apesar de o sistema educacional ser parcialmente responsável por uma melhora na equidade, ainda guarda traços que acabam por gerar efeitos regressivos, redistribuindo renda em direção a classes mais favorecidas.

O primeiro passo foi dado: o aumento da oferta de vagas disponíveis praticamente zera o déficit de vagas nas escolas. Tal qual ocorreu nos Estados Unidos, na Coreia e no Japão, o salto na educação começou com a universalização. Mas esse salto requer mais. A ordem do dia é investir incansavelmente em qualidade, passando pela melhor qualificação dos professores, pela melhoria da infra-estrutura de ensino e pela motivação de seus profissionais.

Galgado o degrau da universalização do fundamental, as prioridades são duas: melhorar a qualidade e expandir ainda mais o ensino médio. Não se conseguirá alcançar o desenvolvimento sem isso.

## REFERÊNCIAS

- ANDI, MEC, UNESCO. *A educação na imprensa brasileira responsabilidade e qualidade da informação – 2004*. 2005.
- ANDI, UnB. *Mídia e educação, perspectivas para a qualidade da informação: 1997*. Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi) e UnB, 1999.
- BACHA, E. L. Além da curva de Kuznets: crescimento e desigualdade. *Economia*, v. 2, n. 2, p. 173-200, 1978.
- BAILEY, T., EICHER, T. *Education, technological change and economic growth*. Inter-American Dialogue, 1993.
- BALBACHEVSKY, E. Graduate education: emerging challenges to a successful policy. In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (orgs.). *Challenges of education in Brazil*, v. 1. Oxford Symposium Books, p. 209-227, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *The Brazilian case study; mapping the “invisible lifelong learning (LLL) non-system”*. 2003, mimeo.
- BARBOSA, M. L. *Os efeitos de raça e gênero nas escolas brasileiras: uma visão integrada da pesquisa qualitativa e quantitativa*. Trabalho apresentado na Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), 2004.

- BARRO, R. J., LEE, J.-W. *International data on educational attainment: updates and implications*. Center for International Development at Harvard University, p. 13, Apr. 2000 (Working Paper, 42).
- BAUER, M. Changing quality assessment in Sweden. In: MAASSEN, P., BRENNAM, J., WESTERHEIJDEN, D. (eds.). *Changing contexts of quality assessment: recent trends in West European higher education*. Utrecht, Lemma, p. 135-149, 1994.
- BECKER, G. S. *Crime and punishment: an economic approach*. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, Mar./Apr. 1968 (Human Capital).
- BRAGA, R. *Mercado da educação no Brasil: cenários e previsões*. Idealinvest, 2003. Disponível em:<<http://www.idealinvest.com.br/historia.shtml>>.
- BRAGA, R., CM CONSULTORIA. Como o estudante escolhe a sua faculdade. *Linha Direta*, 2004. Disponível em:<<http://www.estadao.com.br/educando/noticias/2004/ago/04/26.htm>>.
- BRAGA, R., MONTEIRO, C. O mercado da educação superior particular no Brasil. *@prender Virtual*, maio/jun. 2003.
- . *Análise setorial do ensino superior privado no Brasil: tendências e perspectivas 2005-2010*. Vila Velha, ES: Hoper, Cap. 7, 2006.
- BRANCO, R. C. Crescimento acelerado e o mercado de trabalho: a experiência brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, Fundação Getulio Vargas, v. 33, n. 2, abr. 1979.
- BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (orgs.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005 (ISBN 85-209-1705-4).
- CARDOZA, G. *Higher education, scientific research and sustainable development in Latin America*. Harvard University, Nov. 1996.
- CASTRO, C. de M. A educação invisível. *Veja*, p. 20, 6 de junho de 2002a.
- . *The Brazilian case study: mapping the invisible lifelong learning non-system*. (Terms of reference for long life learning project.) Banco Mundial, 2002b, mimeo.
- . *Formación profesional en el cambio del siglo*. Montevideo: Cinterfor, 2002c.
- CASTRO, M. H. de M. *A pós-graduação em zoom – três estudos de caso revisitados*. São Paulo: Nupes/USP, 1991, 56p. (Série Documentos de Trabalho, 6).
- . *Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. Brasília: MEC/Inep, p. 19, 1998.
- . Os temas sociais: educação e trabalho. In: SCHWARTZMAN, S. (coord.). *Ciência, tecnologia e interesse público*. CNPq, 2002. Disponível em:<<http://www.schwartzman.org.br/simon>>.
- . Estado e mercado na regulação da educação superior. In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (orgs.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 241-284, 2005. (ISBN 85-209-1705-4.)
- CINTERFOR/OIT. Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. *Políticas innovadoras y reformas de gestión para la promoción del desarrollo de conocimientos y habilidades de los trabajadores*. Montevideo, 2002a, mimeo.
- . *Financiamiento de la formación; el papel de los actores sociales*. Montevideo, 2002b, mimeo.
- COELHO, S. de C. T. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*, 2ª ed. São Paulo: Ed. Senac, 2002.



- CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. *Alterações, efeitos e influências do provão de administração na opinião dos coordenadores dos cursos de administração*. Brasília: Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração e *Ad Homines*, 2003.
- DOWRICK, S. *Ideas and education: level or growth effects?* Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, May 2003.
- DIEESE. *Anuário dos trabalhadores*, 5ª ed. São Paulo, 2001.
- DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808-2000). In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (orgs.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 197-240, 2005. (ISBN 85-209-1705-4. 2005.)
- EDUCAÇÃO & CONJUNTURA. Empregabilidade do jovem brasileiro, p. 3, set. 2004.
- EXAME. *Boa cidadania corporativa*, dez. 2005.
- FAT. *Relatório de gestão 2004*. 2005. Disponível em: <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>, (10/3/06).
- FERNANDES, R., DEL TEDESCO, N. R. *Instrução superior e mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, IPE, 1999.
- FERREIRA, F. H.G. *Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou desigualdade educacional?* Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, fev. 2000 (Texto para Discussão, 415).
- FIGUEIREDO, H. Universidade privada de pesquisa? Altos custos de programas de pós-graduação *stricto sensu* oneram cursos de graduação. *Revista Ensino Superior*, São Paulo: Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Semesp), v. 89, p. 13, fev. 2006. Disponível em: <<http://revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=11222>>.
- FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, v. 62, n. 2, p. 391-402, 1972.
- . Distribuição de renda no Brasil: um novo exame. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 10-80, 1973.
- FRANCO, C. *Como anda a educação básica*. Seminário Educação Brasileira: Diagnósticos e Alternativas. Rio de Janeiro: Instituto Unibanco, 2005.
- GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004.
- GIFE. *Iniciativas não formais de educação e trabalho com adolescentes*. 1998. Disponível em: <[www.odb.org.br](http://www.odb.org.br) e [www.gife.org.br](http://www.gife.org.br)>.
- GREEN, A. Educación y formación continua en el Reino Unido; el modelo de colaboración voluntaria. *Políticas e prácticas de la formación continua en el marco europeo*. Madri: Fundação para la Formación Continua (Forcem), p. 125-148, 2001.
- GUIMARÃES, J. *Ciclo virtuoso da ciência brasileira e o papel da iniciação científica*. Capes, 2005.
- HADDAD, F. MEC contesta as críticas levantadas contra o ProUni. *Folha de S. Paulo*, 12 de julho de 2005.
- . Uma visão sistêmica da educação. *Folha de S. Paulo*, 26 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/educacao/especiais/ult2738u58.jhtm>>.
- HANNUM, E., BUCHMANN, C. *The consequences of global educational expansion*. American Academy of Arts and Sciences, 2003.



- HARRIS, N. *Bases for the sustainability of institutional evaluation programmes: a story of change in UK and Europe*. Apresentado no Seminário Sustentabilidade e Alinhamento Conceitual da Avaliação Institucional do Ensino Superior: a Experiência Internacional, promovido pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e Funadesp. Brasília, mar. 2004.
- HIRSCHMAN, A. O. *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.
- HOFFMANN, R. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- HULL, D. *Educación y preparación exitosa de carreras en America Latina*. Apresentado na 4ª Reunião de Organismos e Instituições de Formação Técnica e Profissional da América Latina e Caribe, San Salvador, nov. 2003. Disponível em: <[http://www.campus-oei.org/ridietp/documentos\\_cuarta\\_reunion/hull.pdf](http://www.campus-oei.org/ridietp/documentos_cuarta_reunion/hull.pdf)>.
- INSTITUTO MONITOR. *Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância*. 1ª ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2005.
- INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. *Índice de Analfabetismo Funcional (Inaf)*, 2005. Disponível em: <[http://www.lemma.org.br/apresentacoes/inaf2005\\_fabio\\_vera\\_marcia.pdf](http://www.lemma.org.br/apresentacoes/inaf2005_fabio_vera_marcia.pdf)>.
- IPEA. *Radar Social 2005*. Brasília, 2005.
- KANITZ, S. *O que é o terceiro setor?*. 2005. Disponível em: <[www.filantropia.org](http://www.filantropia.org)>. (1/2/2005).
- KRUEGER, A., LINDAHL, M. *Education for growth: why and for whom?*. National Bureau of Economic Research, Mar. 2000; United Nations Millenium Project, Oct. 2004 (Final Report).
- LANGONI, C. G. *Papel do investimento em educação e tecnologia no processo de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 1972 (Ensaio Econômico EPGE, 4).
- . *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil: uma reafirmação*. Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 1973 (Ensaio Econômico EPGE, 7).
- LEITE, E. M. *Mudanças de vida e trabalho de jovens metropolitanos*. Pesquisa internacional – Brasil-França-Japão – coordenada pelo Cebrap, São Paulo, 2003a, mimeo.
- . *Brazilian VET market: public financing & private management – peculiarities and perspectives*. OIT/Cinterfor, 2003b, mimeo.
- . *Trabajo, calificación y formación; cuestiones de la modernidad y de la vulnerabilidad*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2003c.
- MACEDO, R. B. *Seu diploma, sua prancha*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MAGALI, S. Crianças de BH estão mais inteligentes. *O Tempo*, 18 de março de 2005.
- MEC. *Censo da Educação Profissional*. 2000. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. (consulta em jul./2002).
- MEC/INEP. *Avaliação dos concluintes do ensino médio (Acem)*. Nov. 1997.
- . *Números da educação no Brasil*. Brasília, 2000.
- . *Censo Educacional, 2001-2005*. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>.
- . *Relatório Técnico, ENC-2003*.
- . *Censo da Educação Superior 2003 – Resumo Técnico*. Brasília, 2004.
- . *Folder Brasil\_01*.
- MEC/SESu. *Relatório de Gestão*, 2004. Disponível em: <<http://www.merc.gov.br/SESu>>.

- MENEZES-FILHO, N. A. *A evolução da educação no Brasil e seu impacto no mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: Instituto Futuro Brasil, p. 28, 2001. Disponível em: <[http://www.ifb.com.br/documentos/artigo\\_naercio.pdf](http://www.ifb.com.br/documentos/artigo_naercio.pdf)>.
- MTb/SEFOR. *O sistema S: breve perfil*. Brasília, 1998, mimeo.
- MTE. *Catálogo de entidades de educação profissional*. Brasília: SPPE, 2000a, mimeo (relatórios).
- . *Relação Anual de Informações Sociais (Rais)*. 2000b, mimeo (relatórios).
- . *Sistema de Informações Gerenciais de Emprego (Sigae)*. SPPE, 2000c, mimeo (relatórios).
- . *Mapa da educação profissional no Brasil*. Brasília, SPPE, 2001, mimeo.
- . *Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES)*. 2006. Disponível em: <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>. (21/2/06).
- MTE/FAT. *Planfor 1995-2002; oito anos de qualificação do trabalhador*. Brasília: SPPE, 2002a, mimeo.
- . *Avaliação do Planfor 2002; construção e resultados – balanço do período 1996-2001*. Brasília, SPPE, 2002b.
- MUNIZ, R. Sessenta e oito por cento dos brasileiros nunca usaram a internet. *Exame*, 24 de novembro de 2005 (on line).
- OCDE. *Education at a Glance*, Table B2 1b.
- OLIVEIRA, J. B. Desigualdade e políticas compensatórias. In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (orgs.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 53-90, 2005 (ISBN 85-209-1705-4).
- OLIVEIRA, R. P., SOUSA, S. Z. *O ensino médio noturno: registro e análise de experiências*. São Paulo: USP/MEC, 2004 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[www.tvebrasil.com.br/salto](http://www.tvebrasil.com.br/salto)>.
- PARENTE, M. M. de A., LÜCK, H. *Mecanismos e experiências de correção de fluxo escolar no ensino fundamenta*. Brasília: Ipea, jul. 2004 (Texto para Discussão, 1.032).
- PARO, V. A propósito do ensino profissional livre no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, n. 36, p. 27-40, fev. 1981.
- PASTORE, J. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTR Ed., 1994.
- PINHEIRO, J. M., MARQUES, C. A. *Sistema de custos universitários, 1994*. Universidade Federal do Ceará, 1996.
- POSTHUMA, A. C. (coord.). *Diálogo social, formación profesional y institucionalidad*. Montevideo, Cinterfor, 2002.
- PROAP. Programa de Apoio à Pós-graduação. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/DemandaSocialPROAP.htm>>.
- PROFAE. *Oferta de qualificação é necessária para melhorar os serviços de saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, *Formação*, n. 1, p. 7-12, 2001.
- RAMOS, L., VIEIRA, M. L. *Desigualdades de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90*. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2001 (Texto para Discussão, 803).
- RIBEIRO, S. C., KLEIN, R. *O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência*. São Paulo, 1992 (Série Documentos de Trabalho Nupes/USP, 1).

- RIBEIRO, S. C., PAIVA, V. P. *Autoritarismo social x democratização do Estado: desafios à educação*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1993 (Série Educação para a Cidadania).
- SABÓIA, J. *A geração de emprego industrial no Brasil no quinquênio 2000/04 – um enfoque regional*. Rio de Janeiro: Senai-DN, 2005, mimeo.
- SCHULTZ, T. W. *O capital humano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- . *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SCHWARTZMAN, S. *Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil*. 2001. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/spacept/espaco.htm>>.
- . *O enigma do Enade*. Rio de Janeiro, 2005.
- SCHWARTZMAN, S., SCHWARTZMAN, F. F. O trabalho infantil no Brasil. Versão 2, Quadro 3, p. 11. In: SCHWARTZMAN, S., SCHWARTZMAN, J. *O ensino superior privado como setor econômico*. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/>>.
- SENAC-DN. *Perfil do aluno do Senac; dados socioeconômicos*. Rio de Janeiro, Diretoria de Planejamento, Centro de Análises, Estudos e Pesquisas.
- SENAI. *Relatório Anual, 2004*. Brasília, Departamento Nacional, 2005a. Disponível em: <[www.senai.org.br](http://www.senai.org.br)>.
- . *Interiorização do emprego industrial X educação profissional: desafios para o Senai*. Brasília, Departamento Nacional, Unidade de Pesquisa, Avaliação e Desenvolvimento, 2005b, mimeo.
- . *Programa de avaliação externa; pesquisa de acompanhamento de egressos do Senai – 2003/2004*. Brasília, Departamento Nacional, Unidade de Pesquisa, Avaliação e Desenvolvimento, 2005c.
- SENAR. *Relatório de Atividades 2004*. Brasília, Departamento Nacional, 2005. Disponível em: <[www.senar.org.br](http://www.senar.org.br)>.
- SENCE. *Grandes logros, desafios aun mayores*. Bitacora del Sence, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Jul. 1995.
- . *Capacitación laboral; la experiencia chilena*. Santiago, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, 1999.
- SENNA, J. J. Escolaridade, experiência no trabalho e salários no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 30, n. 2, p. 163-193, 1976.
- SESC. *Relatório Anual 2002*. Rio de Janeiro, Departamento Nacional, 2003.
- . *Desafios e realizações*. São Paulo, 2003 (Relatório Anual 2002).
- SESCOOP. *Relatório de Gestão 2004*. São Paulo, 2005. Disponível em: <[www.ocb.org.br](http://www.ocb.org.br)>.
- SOUZA, M. R. P. Análise da variável escolaridade como fator determinante do crescimento econômico (Curitiba: *Revista FAE*, set./dez. 1999) citado em Ensino Superior e Políticas de Inclusão, p. 10 (Rio de Janeiro: Observatório Universitário/Universidade Cândido Mendes).
- SRF. *Carga fiscal 1999: o sistema*. S. Secretaria da Receita Federal, 2000 (dados do Ministério da Previdência e Assistência Social, jan. /2000). Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. (9/12/05).
- THE ECONOMIST. Germany's school system fails to make the most of the country's human capital. February, 9, 2006.

- THORSTEN, H., TUIJNMAN, A. *The contribution of formal schooling to the increase in intellectual capital*. Oct. 1991 (Educational Researcher).
- TROW, M. *Managerialism and the academic profession: the case of England*. *Studies of Higher Education and Research*, v. 4, p. 2-23, 1993.
- . *Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective*. *Higher Education Policy*, v. 9, n. 4, p. 309-324, 1996.
- UNESCO. *Apprendre a être. Rapport de la commission internationale sur le développement de l'éducation*, présidée par Edgar Faure. Paris, 1972, 368 p.
- UNESCO/UNEVOC. *Educação profissional no setor privado no Brasil*. (por LEITE, E. M., MELLO, M. M., CHIECO, N. W.). 2004, mimeo.
- VELLOSO, J. *Mestres e doutores no país: destinos profissionais e políticas de pós-graduação*. *Caderno de Pesquisa, Nesub UnB*, v. 34, n. 123, p. 583-611, set./dez. 2004 (ISSN0100-1574). Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742004000300005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300005&lng=pt&nrm=iso)>.

## NOTAS

1. Ver, a respeito, Langoni (1972 e 1973), Senna (1976), Branco (1979), Fishlow (1972 e 1973), Hoffmann (1973) e Bacha (1978) – os três últimos contêm explicações alternativas aos três primeiros.
2. Contrapondo-se a tais críticas, Dowrick (2003) menciona que, quando a qualidade da educação é levada em conta, muitas das anomalias encontradas desaparecem.
3. O caso excepcional parece ser a China, país sobre o qual ainda pouco se sabe. A distribuição da população chinesa em níveis educacionais é: ensino superior, 4,7%; segundo grau, 12,5%; primeiro grau, 37,7%; ensino fundamental (1ª à 4ª séries), 35%; e analfabetos, 10,2%. Fonte: *China Economic Quarterly*, v. 9, 2004.
4. Com exceção desse último dado, todos os demais podem ser encontrados em Ipea (2005).
5. O Sistema S, que será discutido na Seção 6 deste capítulo, é composto pelas seguintes entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (Senat); Serviço Social dos Transportes (Sest); Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa (Sebrae); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop).
6. De acordo com o método desenvolvido pelo Instituto Paulo Montenegro (2005), o analfabetismo funcional afeta 2/3 da população brasileira. Para o cálculo são coletadas anualmente amostras nacionais de 2 mil pessoas, representativas da população brasileira de 15 a 64 anos, residentes em zonas urbanas e rurais em todas as regiões do país. Em entrevistas domiciliares, são aplicados testes e questionários. Com base nos resultados do teste de leitura, o Índice de Analfabetismo Funcional (Inaf) classifica a população estudada em quatro níveis de alfabetização em leitura e escrita e em habilidades matemáticas.
7. “O graduado no ensino fundamental leva em média 11,4 anos para se formar, ou seja, 3,4 anos além do tempo regular; o que também corresponde a um acúmulo de mais de 3 repetências” [Ribeiro (1993, p. 67)].
8. Ver modelo Profluxo, de Ribeiro, Fletscher e Klein, que confronta estatísticas do IBGE com as do censo escolar [Ribeiro e Klein (1992)].

9. Em 2001, R\$ 363 para alunos de 1ª a 4ª séries, e R\$ 381,14 para os de 5ª a 8ª séries e os da educação especial. Os fundos federais para a educação provêm de recursos do Tesouro e do Fundo Nacional de Educação (FNDE), que é em parte repassado a estados e municípios, por intermédio do Fundef. Além disso, a área de educação recebe recursos de empréstimos internacionais, como o programa Fundoescola, financiado pelo Banco Mundial [Castro (2002)].
10. Muito se debateu se os jovens são atraídos ao trabalho, forçados ao trabalho pelas necessidades econômicas da família ou, simplesmente, rejeitam a escola, sem que se determinasse com precisão o que de fato ocorre. Talvez o mais correto seja admitir que há uma combinação desses fatores.
11. Em 2003, o Saeb realizou o seu sétimo levantamento nacional consecutivo. No entanto, a série histórica dos resultados começa em 1995, quando o sistema passou a adotar a metodologia da Teoria da Resposta ao Item, que permite comparabilidade entre as provas e questões de provas.
12. Deve-se destacar que, para os países desenvolvidos, a taxa bruta é muito próxima da líquida, posto que a defasagem série-idade é mínima.
13. *The Economist*, fevereiro de 2006.
14. Pesquisa realizada pelo Inep – *Avaliação dos Concluintes do Ensino Médio* – em novembro de 1997 junto a 430 mil concluintes do ensino médio em nove estados verificou que 60% dos concluintes desse nível trabalharam durante o curso – o que sobe para 72% entre os matriculados no turno da noite. Indagados sobre o que fazer após a conclusão do nível médio, apenas 31,5% dos concluintes pretendiam continuar os estudos [Castro (1998)].
15. Em 2003, por motivos pouco conhecidos, o ensino médio perde concluintes em números absolutos.
16. Estudo da Hoper Educacional corrobora isso quando afirma que há uma taxa de transferência de 90% do ensino médio particular para o superior [Braga (2004)].
17. O MEC estabelece o limite de 40 alunos por sala de aula e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) exige que, nas universidades, 30% dos docentes tenham titulação de mestrado ou doutorado e cumpram horário integral. Esse percentual cai para 10% no caso dos centros universitários.
18. Dados apresentados em Braga e Monteiro (2006). Estimativas baseadas em uma amostra de 356 instituições sediadas em 72 cidades, nas cinco regiões do Brasil. O erro estimado é de 8 pontos percentuais (p.p.).
19. Uma das causas da perda de faturamento das privadas é a inadimplência. A estimativa é de perda anual de receita de R\$ 600 milhões. Antes de tudo, é o resultado de uma lei que proíbe a exclusão do inadimplente, permitindo apenas a recusa de sua matrícula. Daí muitos alunos deixam de pagar, ou o fazem somente ao término do semestre.
20. Fonte: OCDE, *Education at a Glance*, CREI. Reproduzido pelo Inep.
21. Nos Estados Unidos, onde o governo federal praticamente não interfere na educação superior, a avaliação é feita por revistas semanais e empresas privadas (US News, Atlantic Monthly, Kaplan etc.). Mas mesmo lá é difícil conseguir os dados que seriam necessários para uma boa avaliação.
22. Enganam-se os que acreditam que o governo está punindo o sistema privado quando proíbe ou dificulta a abertura de novos cursos. Na verdade, tal ferrolho meramente garante a permanência de monopólios pré-estabelecidos – premia os que chegaram primeiro, e não necessariamente os melhores.
23. Há diversas opiniões contrárias ao provão. Algumas divergem do princípio de avaliação; outras apenas quanto ao instrumento de avaliação; outras ainda divergem do processo como foi implantado o provão.
24. Agronomia, educação física, enfermagem, farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia, medicina, medicina veterinária, nutrição, odontologia, serviço social, terapia ocupacional e zootecnia.

25. Os voluntários deformam a amostra porque violam o requisito do sorteio para garantir as probabilidades de representação.
26. O Inep teria plenas condições de saber de antemão, já que tem censo de ensino superior (Censup), Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (Sied-Sup), cadastro de instituições etc.
27. Para uma discussão da metodologia utilizada, ver Schwartzman (2005).
28. A taxa de juros determinada no ato da assinatura do contrato é fixa (9% a.a.) e o prazo máximo de utilização do financiamento é igual ao período de duração regular do curso, descontados os semestres já cursados. O pagamento se dá em duas fases. A primeira, imediatamente após a formatura ou interrupção do curso, no valor de R\$ 50 ao mês por um ano. Após esse período, o saldo devedor poderá ser parcelado em até uma vez e meia o período em que o estudante foi beneficiário do programa.
29. Ver *Relatório de Gestão 2004*, disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu>>.
30. Para maiores informações, acessar <<http://www.idealinvest.com.br/historia.shtml>>.
31. Ver Haddad (2005).
32. Ver também Fernandes e Del Tedesco (1999).
33. Essa é uma das razões pelas quais os cursos de graduação nos Estados Unidos não são realmente profissionalizantes. De fato, o primeiro e o segundo anos são de formação geral, e os dois restantes apenas oferecem uma profissionalização atenuada (chamada de *major*), comparada com os nossos currículos.
34. Uma lacuna inexplicável no nosso ensino. Praticamente todos os países avançados têm mais matrículas nos cursos curtos do que nos bacharelados tradicionais.
35. Trata-se do Parecer 977 da Câmara de Ensino Superior do Conselho Federal de Educação, promulgado em 3 de dezembro de 1965 e posteriormente confirmado pela Reforma Universitária de 1968. O enquadramento às novas normas não foi imediato. Houve resistências e simulações de enquadramento, como foi o caso de doutorados de tradição francesa, onde "(...) todos os subterfúgios foram utilizados para satisfazer de modo puramente formal as exigências que deveriam implantar o modelo americano" [Durham (2005)]. Hoje, entretanto, as variações que existem são muito menos associadas à resistência ao formato *stricto sensu* do que a peculiaridades das áreas do conhecimento e das histórias dos programas [Castro (1991)].
36. Adicionalmente, dada a rigidez de horários da pós-graduação pública, abrir seus próprios mestrados é uma solução para atender às exigências legais de titulação docente.
37. Ainda que não necessariamente na área científica, como será visto no Capítulo 6.
38. Foram aplicados questionários, em 15 áreas de conhecimento, a aproximadamente 6,1 mil mestres e 2,7 mil doutores oriundos de universidades do Nordeste ao Sul do país, alcançando-se em média 73% e 82%, respectivamente, dos potenciais entrevistados. Na primeira etapa buscou-se entrevistar todas as populações de egressos. A partir da segunda etapa, combinou-se essa estratégia a amostras sistemáticas nos cursos com grande número de titulados. Embora os entrevistados não representem os universos nas suas áreas, a ampla variedade das instituições e de sua localização geográfica sugere que os dados são bastante ilustrativos do panorama em cada área, no período estudado [Velloso (2004)].
39. Talvez a alteração digna de nota, desde que os dados foram coletados, seja a queda da taxa de crescimento econômico e o aumento da oferta de titulados, reduzindo as oportunidades no mercado acadêmico desde 1998. Como contrapartida, há o efeito compensador das novas exigências de titulação dos professores de nível superior.

40. Dados extraídos da edição de 2004 da Pnad.
41. Mais de 60% dos alunos do ensino fundamental acumulam dois ou mais anos de defasagem em relação à série que deveriam estar cursando, sendo que, anualmente, metade dos alunos repete as duas primeiras séries do ensino médio [Parente e Lück (2004)].
42. Tinham idade superior a dois anos da idade esperada para a série 51,1% [ver Oliveira e Sousa. *O Ensino Médio Noturno*. Faculdade de Educação da USP ([www.tvebrasil.com.br/salto](http://www.tvebrasil.com.br/salto))].
43. O suplemento especial sobre trabalho infantil da Pnad de 2001 incluiu duas perguntas sobre o abandono e a falta ocasional à escola. O motivo que mais aparece para o abandono é a decisão do próprio aluno, sobretudo entre os mais velhos: “não quis freqüentar a escola”. O trabalho aparece como segunda razão, com 20% das respostas entre os mais velhos. Problemas com a própria escola (falta de professor, greve) são também significativos e afetam sobretudo o segmento de mais idade [Schwartzman e Schwartzman (2004)].