EDUCAÇÃO E CULTURA - 1987:

Situação e Políticas Governamentais

DIVONZIR ARTHUR GUSSO
Coordenador

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

ipea 128

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO

ipea

**Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada**

PRESIDENTE
Antonio Kandir

DIRETOR TÉCNICO
Ruy de Quadros Carvalho

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
Renato Moreira

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica; e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

As publicações do IPEA podem ser adquiridas pelo reembolso postal:

SERVIÇO EDITORIAL DO IPEA

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14.º andar - 20020 - Rio de Janeiro, RJ

EDUCAÇÃO E CULTURA — 1987:
Situação e Políticas Governamentais

EDUCAÇÃO E CULTURA — 1987:
Situação e Políticas Governamentais

Divonzir Arthur Gusso, Coord.
Raulino Tramontin
Ângela M. Rabelo S. Barreto
Genuíno Bordignon
José Amaral Sobrinho
Ligia Cademartori
Ronald Braga

Série IPEA n.º 128
Brasília, 1990

Gusso, Divonzir Arthur, coord.
Educação e cultura — 1987: situação e políticas governamentais. Brasília, DF, IPEA, 1990. 258 p. (IPEA. Série IPEA, 128).

1. Política educacional — Brasil — 1987. I. Tramontin, Raulino, coord. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título. IV. Série.

CDD 379.21
CDU 37.014 (81)

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO 1

I — INTRODUÇÃO 3

II — O SISTEMA EDUCATIVO-CULTURAL NUM MOMENTO DE INFLEXÃO 7

II.1 — Uma Visão Compreensiva 7

II.2 — Evolução Recente do Sistema Educativo-Escolar 13

II.2.1 — As Taxas de Escolarização 14

II.2.2 — Extensão da Escolaridade 18

II.2.3 — Avanço da Extensão da Escolaridade: Educação Média e Superior 21

II.2.4 — Massificação e Excelência no Ensino de Terceiro Grau 25

II.2.5 — Educação de Adolescentes e Adultos: Uma Incógnita 28

II.3 — Estado Educativo da População 30

II.3.1 — Analfabetismo 30

II.3.2 — Subescolarização 37

II.4 — Participação na Educação Escolar 43

II.5 — Evolução dos Gastos com Educação 46

III — EDUCAÇÃO BÁSICA 57
III.1 — Aspectos da Situação Educacional 57
III.2 — Diretrizes para a Educação Básica 67
III.3 — Atuação do Ministério da Educação 69
III.3.1 — Ação Indireta 72
III.3.2 — Ação Direta 78
III.3.3 — Outras Atividades 79
III.4 — Considerações sobre a Programação 80
III.5 — Problemas Conjunturais 86
III.6 — Tendências 88
IV — ENSINO DE SEGUNDO GRAU 91
IV.1 — A Situação do Ensino de Segundo Grau .. 92
IV.2 — Políticas e Diretrizes 98
IV.3 — Programação 99
IV.3.1 — Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino 100
IV.3.2 — Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico — Protec 101
IV.3.3 — Programa de Melhoria do Ensino Técnico Industrial e Agrícola (Edutec) — Acordo IV MEC/Bird 105
IV.3.4 — Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Federal 108
IV.4 — Análise da Programação 112
IV.5 — Principais Problemas e Tendências 113
V — ENSINO SUPERIOR 117
V.1 — Visão Geral do Sistema de Ensino Superior Brasileiro 117
V.1.1 — O Ensino Superior visto em 1987 117
V.1.2 — Os Números — O que Retratam? 120
V.2 — Diretrizes Políticas para a Ação Programada 149
V.2.1 — O Diagnóstico Geral 149
V.2.2 — Objetivos Programáticos 149
V.2.3 — Principais Linhas de Ação 151

V.3 — Ação Programada: Execução Financeira .. 152
V.3.1 — Gastos Gerais do Ensino Superior por Subprograma 152
V.3.2 — Despesas com as Instituições Federais de Ensino Superior Supervisionadas pelo MEC 159
V.3.3 — Participação das IES não Federais nas Despesas da União com o Ensino Superior 180
V.4 — Observações Gerais quanto à Ação Programada 185
V.4.1 — Análise quanto aos Programas Executados ou em Execução .. 185
V.4.2 — Observações Gerais quanto ao Comportamento da Administração — Resultados da Programação 190
V.5 — Conclusão e Recomendações Finais 196

VI — DESENVOLVIMENTO CULTURAL 209
VI.1 — Introdução 209
VI.2 — Troca de Bens Simbólicos 210
VI.3 — Indústria Cultural Sólida 213
VI.4 — Política Pública 221
VI.4.1 — Cinema e Vídeo 222
VI.4.2 — Livro 226
VI.4.3 — Teatro 231
VI.5 — Financiamento da Cultura 233
VI.6 — Conclusão 237

BIBLIOGRAFIA 239

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráficos

V.1 — Ensino Superior: Evolução das Principais Variáveis — 1960/86 202

V.2 — Ensino Superior — Graduação: Curso por Dependência Administrativa — 1986 203

V.3 — Ensino Superior — Graduação: Vagas por Dependência Administrativa — 1986 204

V.4 — Ensino Superior: Distribuição Regional das Matrículas, Conclusões e Vagas — 1987 204

V.5 — Ensino Superior: Matrícula por Áreas de Conhecimento — 1986 205

V.6 — Ensino Superior — Graduação: Alunado por Dependência Administrativa — 1986 205

V.7 — Ensino Superior — Graduação: Conclusões em 1985 por Dependência Administrativa — 1986 206

V.8 — Ensino Superior — Graduação: Conclusões por Áreas de Conhecimento — 1985 206

V.9 — Ensino Superior: Despesas Realizadas pelo MEC (Crescimento de 1984 a 1987) 207

V.10 — Ensino Superior: Distribuição das Despesas das IES Federais por Natureza — 1987 207

V.11 — Ensino Superior: Percentual das Despesas das IES Federais por Natureza — 1987 208

V.12 — Ensino Superior: Distribuição das Despesas pelas IES Federais por Subprogramas — 1987 208

Tabelas

II.1 — Taxas de Escolarização da População de Sete a 14 Anos de Idade: Evolução — 1950/80 .. 14

II.1A — Taxas de Escolarização da População de Sete a 14 Anos de Idade, por Localização, segundo as Regiões — 1986 15

II.2 — Anos de Estudo das Gerações Escolares — 1940/70 20

II.3 — Evolução das Matrículas por Nível de Ensino — 1940/70 21

II.4 — Matrículas no Ensino Médio de Segundo Ciclo e de Segundo Grau em Escolas Públicas e Particulares — 1960/80 22

II.4A — Matrículas Públicas e Particulares no Ensino Médio — 1960 23

II.4B — Matrículas Públicas e Particulares no Ensino Médio — 1970 24

II.5 — Evolução Recente dos Efetivos Discentes por Nível de Ensino — 1975/85 25

II.6 — Evolução da População Total, Urbana e Rural — 1940/85 31

II.7 — Pessoas com 15 Anos e mais que não Sabem Ler ou Escrever — 1920/80 32

II.8 — População Total, Analfabeta e Taxas de Analfabetismo, segundo Grupos Etários — 1950/80 32

II.9 — Chances de Alfabetização — 1940/50 33

II.10 — População de 15 Anos e mais, Efetivos e Taxas por Grupo de Idade e Domicílio Total do País — 1986 34

II.11 População de 15 Anos e mais, Efetivos e Taxas por Região e Domicílio — 1986 35

II.12 — População: Anos de Estudo das Pessoas com 10 Anos ou mais, segundo Condição de Domicílio — 1986 36

II.13 — População: Média dos Anos de Estudos das Pessoas com 10 anos ou mais, segundo Condição de Domicílio — 1986 39

II.14 — População: Anos de Estudo das Pessoas com 10 Anos ou mais, segundo Condição de Domicílio e Regiões Metropolitanas — 1986 40

II.15 — População: Anos de Estudo das Pessoas com 10 Anos ou mais, segundo a Condição de Atividade — 1986 41

II.15A — População: Anos de Estudo das Pessoas com 10 Anos ou mais da Área Urbana, segundo a Condição de Atividade — 1986 42

II.15B — População: Anos de Estudo das Pessoas com 10 Anos ou mais da Área Rural, segundo a Condição de Atividade — 1986 42

II.16 — População: Cursos Completos das Pessoas de 10 anos e mais — 1940/80 44

II.17 — População: Pessoas Ocupadas por Classes de Renda Mensal do Trabalho, segundo Anos de Estudo e Média de Anos de Estudo de Classe — 1986 46

II.18 — Despesas Públicas na Área de Educação e Cultura — 1980/87 49

II.19 — Despesas dos Estados e Municípios por Região, na Função de Educação e Cultura — 1980/85 49

II.20 — Índice das Despesas dos Estados e Municípios por Região na Função Educação e Cultura — 1980/85 50

II.21 — Distribuição Percentual das Despesas da União e dos Estados na Função Educação e Cultura por Programa — 1980/85 51

II.22 — MEC: Despesas Realizadas segundo os Principais Programas — 1984/87 52

II.23 — Evolução das Despesas Realizadas pelo MEC, segundo os Principais Programas — 1984/87 53

II.24 — Índice de Crescimento Real de Arrecadação do Salário-Educação — 1974/83 54

III.1 — Ensino de Primeiro Grau: Matrícula Inicial por índice de Dependência Administrativa, segundo as Regiões — 1970/88 58

III.2 — Ensino de Primeiro Grau: Matrícula Inicial por Dependência Administrativa e Percentagem, segundo as Regiões — 1970/88 60

III.3 — Situação Educacional por Microrregiões — 1980 62

III.4 — Ensino de Primeiro Grau: Custo/Aluno das Escolas Públicas, por Estado, Esfera Administrativa e Localização — 1985 63

III.5 — Ensino de Primeiro Grau: Estado de Conservação das Escolas por Região — 1985 66

III.6 — Ensino de Primeiro Grau: Distribuição das Despesas segundo os Subprogramas e a Natureza — 1987 70

III.7 — Ensino de Primeiro Grau: Despesas por Áreas e Fontes de Financiamento 72

III.8 — Ensino de Primeiro Grau: Distribuição Parcial dos Recursos Aplicados por Programas e por Região — 1987 82

III.9 — Ensino de Primeiro Grau: Despesa Realizada pelo MEC por Subprograma — 1985/87 84

III.10 — Evolução da Participação do Ensino de Primeiro Grau e do Subprograma Alimentação Escolar nas Despesas do MEC — 1985/87 .. 87

IV.1 — Ensino de Segundo Grau: Percentual de Matrículas na Rede Pública por Região — 1980/86 93

IV.2 — Ensino de Segundo Grau: Crescimento Médio de Matrículas, por Dependência Administrativa e por Região — 1980/86 94

IV.3 — Ensino de Segundo Grau: Reprovação e Abandonos por Dependência Administrativa — 1984/85 95

IV.4 — Ensino de Segundo Grau: Participação nos Gastos da União e dos Estados, na Função Educação — 1980/85 96

IV.5 — Ensino de Segundo Grau: Alocação Orçamentária por Níveis de Ensino na América Latina e Países Desenvolvidos — 1965/80 97

IV.6 — Ensino de Segundo Grau: Número de Escolas por Modalidade e Região — 1987 103

IV.7 — Ensino de Segundo Grau: Distribuição de Recursos no Protec por Atividade e Região — 1987 104

IV.8 — Ensino de Segundo Grau: Programa Edutec — Situação da Execução Orçamentária por Subprograma e por Dependência Administrativa — 1984/87 105

IV.9 — Ensino de Segundo Grau: Programa Edutec — Situação da Programação Orçamentária — 1984/87 106

IV.10 — Ensino de Segundo Grau: Demonstrativo das Despesas com as ETF, Cefet e Colégio Pedro II, segundo a Natureza da Despesa — 1987 110

IV.11 — Demonstrativo das Despesas com as Escolas Agrotécnicas Federais segundo Natureza da Despesa — 1987 111

IV.12 — Ensino de Segundo Grau: Transferência de Recursos do MEC por Natureza da Despesa e Unidades Beneficiadas — 1987 112

IV.13 — Ensino de Segundo Grau: Recursos Alocados por Subprograma — 1984/87 114

IV.14 — Ensino de Segundo Grau: Evolução Percentual dos Recursos Alocados por Subprograma — 1984/87 114

V.1 — Ensino Superior: Evolução das Principais Variáveis — 1960/86 121

V.2 — Ensino Superior: Evolução das Principais Variáveis (Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual) — 1960/86 122

V.3 — Ensino Superior: Evolução Percentual das Principais Variáveis — 1960/86 122

V.4 — Ensino Superior — Graduação: Principais Variáveis segundo Dependência Administrativa — 1986 124

V.5 — Ensino Superior — Graduação: Dados Gerais por Dependência Administrativa e Área de Conhecimento — 1986 126

V.6 — Ensino Superior — Graduação: Número de Cursos, Conclusões em 1985, Matrícula e Funções Docentes do Pessoal em Exercício em 30/04/86, por Dependência Administrativa, segundo as Regiões — 1986 128

V.7 — Ensino Superior — Graduação: Matrícula em 30/04/86, por Natureza e Dependência Administrativa, segundo as Regiões — 1986 129

V.8 — Ensino Superior — Graduação: Conclusões por Natureza e Dependência Administrativa, segundo as Regiões — 1985 130

V.9 — Ensino Superior: Conclusões de Curso de Graduação por Áreas de Conhecimento, segundo as Grandes Regiões — 1985 131

V.9A — Ensino Superior: Matrículas em Cursos de Graduação, por Áreas de Conhecimento, segundo as Grandes Regiões — 1986 132

V.10 — Ensino Superior — Graduação: Número de Vagas Oferecidas, Inscrições e Ingressos por Natureza da Instituição, segundo as Regiões e Dependência Administrativa — 1986 133

V.11 — Ensino Superior — Graduação: Número de Vagas Oferecidas, Inscrições e Ingressos por Natureza da Instituição, segundo as Regiões — 1986 134

V.12 — Ensino de Pós-Graduação: Cursos e Alunado, por Região e Nível — 1986 136

V.12A — Ensino de Pós-Graduação: Cursos e Alunado, por Tipo de Instituição e Dependência Administrativa — 1986 137

V.13 — Ensino Superior — Pós-Graduação: Alunado e Alunos Titulados por Nível do Curso, segundo as Áreas de Conhecimento — 1986 138

V.14 — Ensino Superior — Pós-Graduação: Distribuição dos Cursos de Mestrado, segundo os Resultados de Avaliação, por Áreas de Conhecimento — 1979 e 1986 140

V.15 — Ensino Superior — Pós-Graduação: Distribuição Percentual dos Cursos de Mestrado, segundo os Resultados de Avaliação, por Áreas de Conhecimento — 1979 e 1986 141

V.16 — Ensino Superior — Pós-Graduação: Distribuição dos Programas de Doutorado, segundo os Resultados de Avaliação, por Áreas de Conhecimento — 1979 e 1986 142

V.17 — Ensino Superior — Pós-Graduação: Distribuição Percentual dos Programas de Doutorado, segundo os Resultados de Avaliação, por Áreas de Conhecimento — 1979 e 1986 143

V.18 — Ensino Superior: Evolução das Funções Docentes por Qualificação — 1974/87 144

V.19 — Ensino Superior: Evolução das Funções Docentes por Qualificação (Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual) — 1974/87 145

V.20 — Ensino Superior: Funções Docentes por Grau de Qualificação por Regime de Trabalho e Dependência Administrativa — 1987 146

V.21 — Ensino Superior: Funções Docentes por Grau de Qualificação, Regime de Trabalho e Dependência Administrativa, segundo as Regiões — 1987 147

V.22 — Ensino Superior: Resumo da Despesa Realizada pelo MEC por Subprograma e Fonte. Posição Final — 1987 153

V.23 — Ensino Superior: Despesas Realizadas pelo MEC segundo Principais Subprogramas — 1984/87 155

V.24 — Ensino Superior: Despesas Realizadas pelo MEC, segundo Principais Subprogramas — 1984/87 156

V.25 — Ensino Superior: Evolução das Despesas Realizadas pelo MEC segundo Principais Subprogramas — 1984/87 157

V.26 — Ensino Superior: Despesas Realizadas pelas Entidades Supervisionadas, segundo Programas — 1987 160

V.26A — Ensino Superior: Despesas Realizadas pelas Entidades Supervisionadas segundo Programas — 1987 164

V.27 — Ensino Superior: Despesas Realizadas por Subprograma e por Órgãos a Nível do MEC — 1987 165

V.28 — Despesas das IES Federais no Programa Ensino Superior segundo Fontes de Receitas — 1987 167

V.28A — Despesas das IES Federais no Programa Ensino Superior segundo Elementos de Despesa — 1987 168

V.28B — Despesas das IES Federais no Programa Ensino Superior segundo Elementos de Despesa — 1987 170

V.29 — Ensino Superior: Variáveis de Dimensionamento das IES Federais (1. IES Universitárias) 172

V.29A — Ensino Superior: Variáveis de Dimensionamento das IES Federais (2. IES Não-Universitárias) 174

V.29B — Ensino Superior: Indicadores de Dimensionamento das IES Federais (1. IES Universitárias) 175

V.29C — Ensino Superior: Indicadores de Dimensionamento das IES Federais (2. IES Não-Universitárias) 176

V.29D — Ensino Superior: Indicadores de Movimento Financeiro das IES Federais (1. IES Universitárias) 177

V.29E — Ensino Superior: Indicadores de Movimento Financeiro das IES Federais (2. IES Não-Universitárias) 178

V.30 — Ensino Superior em IES Federais: Indicadores de Dimensão e de Desempenho, por Grandes Regiões (Dados Básicos) — 1987 179

V.30A — Ensino Superior em IES Federais: Indicadores de Dimensão e de Desempenho, por Grandes Regiões (Indicadores) — 1987 180

V.31 — Ensino Superior: Participação das IES não Federais nas Despesas Realizadas pelo MEC em Subprogramas, por Órgão — 1987 181

V.32 — Ensino Superior: Auxílios Liberados pelo MEC às IES não Federais por Órgãos — 1987 183

VI.1 — Cultura: Número de Aparelhos de TV por Domicílio — 1987 213

VI.2 — Cultura: Número de Emissoras de TV por Rede e Domicílios Cobertos — 1987 214

VI.3 — Cultura: Emissoras de TV, Sede, Canal, Rede, Direção e Início de Transmissão — 1987 215

VI.4 — Cultura: Relação das Principais Editoras de Revistas e Número de Títulos Publicados — 1987 216

VI.5 — Cultura: Número de Títulos por Assunto das Principais Revistas Editadas — 1987 217

VI.6 — Cultura: Hábito de Ler Revistas por Classes Sócio-Econômicas — 1987 217

VI.7 — Cultura: Hábito de Ler Revistas, por Grau de Instrução — 1987 218

VI.8 — Cultura: Hábito de Ler Revistas por Sexo — 1987 218

VI.9 — Cultura: Hábito de Ler Revistas por Idade — 1987 218

VI.10 — Cultura: Número de Lares com Aparelhos de Rádio, Área Urbana e Rural — 1987 219

VI.11 — Cultura: Emissoras de Rádio, por Tipo e Situação — 1987 219

VI.12 — Cultura: Principais Redes de Rádio AM/FM — 1987 220

VI.13 — Cultura: Cinema — Evolução do Custo Médio do Ingresso — 1947/87 223

VI.14 — Cultura: Cinema — Relação Percentual de Ingresso por Habitante — 1960/80 223

VI.15 — Cultura: Bibliotecas Públicas Municipais Cadastradas e Convênios com o INL — 1987 .. 227

VI.16 — Cultura: Evolução do Número de Livros Distribuídos pelo INL — 1980/87 228

VI.17 — Cultura: Gastos Públicos em Programas Culturais — 1983/87 233

VI.18 — Cultura: Orçamento do MINC por Órgão Executor — 1987 234

VI.19 — Participação da Lei Sarney nos Gastos com Cultura — 1987 235

VI.20 — Cultura: Lei Sarney — Levantamento Financeiro das Aplicações por Unidade da Federação — 1987 236

APRESENTAÇÃO

A Coordenação de Educação e Cultura (CEC) do IPEA traz a público, para análise e conhecimento, o Relatório Anual de Acompanhamento das Ações do Governo Federal na área da educação e da cultura, relativas a 1987.

Trata-se de documento de caráter institucional dentro da visão de que o processo de acompanhamento é parte integrante das funções de planejamento e de coordenação das ações de governo, fazendo interface com as tarefas de diagnose, de assessoria e programação. Enfoca temas da educação e da cultura no Brasil, com base no ano de 1987, a partir de um diagnóstico de situação e da análise das políticas governamentais.

O capítulo introdutório expõe os objetivos, a metodologia e as características do documento. O Capítulo II apresenta uma análise interpretativa do sistema educativo-cultural num momento de inflexão, partindo da evolução recente do sistema, das taxas de escolarização da extensão da escolaridade e dos avanços de cada nível de ensino. Destaca questões relativas ao ensino superior, ao ensino de segundo grau, ao estado educativo-cultural da população e à evolução dos gastos com educação.

O Capítulo III é dedicado à educação básica e aborda aspectos diagnósticos, diretrizes e atuação direta e indireta do

Ministério da Educação. Analisa a programação executada em 1987, os problemas conjunturais e as tendências manifestas.

O Capítulo IV volta-se para o ensino de segundo grau, descrevendo a situação desse nível de ensino, suas políticas e diretrizes. Apresenta uma análise da programação executada em 1987, dando destaque às tendências e problemas emergentes.

O Capítulo V tem por objetivo o ensino superior. Apresenta a visão geral do sistema, a evolução quantitativa, as diretrizes políticas e a programação. Analisa a ação programada de governo, destacando os recursos aplicados por programa e subprograma nas IES federais, estaduais, municipais e particulares. Tece observações a respeito da programação executada ou em execução. Conclui com a apresentação de uma síntese com recomendações.

Finalmente, o Capítulo VI discorre sobre aspectos materiais e institucionais da política cultural. Apresenta indicadores da evolução de alguns segmentos da indústria cultural em contraposição ao de áreas culturais que dependem da subvenção oficial.

Em síntese, o documento apresenta dois cenários conjugados: o da diagnose do sistema educativo-cultural e o da análise das políticas públicas a partir da programação executada em 1987 pelo governo federal.

Foi de decisiva importância a participação dos Ministérios setoriais envolvidos, mediante o franqueamento de dados e informações técnicas que possibilitaram melhor compreensão das ações executadas. A supervisão desta atividade da CEC coube a Raulino Tramontin e a edição geral do documento a José Amaral Sobrinho.

A equipe da CEC é formada por:

Divonzir Arthur Gusso — Coordenador
Raulino Tramontin — Coordenador Adjunto
Angela M. Rabelo S. Barreto — Técnica
Genuino Bordignon — Técnico
Ligia Cademartori — Técnica
Ronald Braga — Técnico
Marly I. dos Santos Pinto — Apoio Técnico
Maria do P. Socorro M. Fonseca — Secretária
Marcos de Souza Paula — Contínuo

Brasilia, DF — Setembro/1988

INTRODUÇÃO

O acompanhamento e a análise da ação governamental, uma das funções institucionais do IPLAN, tem se constituído num instrumento de registro e memória da ação governamental e de aperfeiçoamento de formulação de políticas públicas no país.

Os estudos que compõem este documento têm como propósito proporcionar elementos de retroalimentação para o processamento de políticas públicas de educação e desenvolvimento cultural. Ambicionam, centralmente, oferecer contribuição que torne mais objetiva e consistentemente conhecidas as dimensões, os condicionamentos, a dinâmica própria e os resultados tangíveis e implícitos da ação governamental federal no campo educacional e, preliminarmente, no campo cultural. Confiando em que elementos de racionalidade têm um papel significativo a desempenhar no processamento governamental, espera-se que esses estudos possam vir a melhorar os padrões do debate e da formulação de diagnoses e de decisões político-governamentais.

Como premissa das análises, em cada capítulo, perpassa uma compreensão de que os sistemas cultural e educativo brasileiros contêm, em si, as dimensões, ambigüidades e elementos de transformação que marcam o estilo de desenvolvimento assumido pelo país desde as primeiras décadas deste século. Ao

mesmo tempo esses sistemas servem (e desservem) — com maior ou menor eficácia e diferentes graus de desempenho — aos requerimentos deste processo, não só como resultado de intervenções governamentais, como parece às vezes, mas como resultante de forças sociais que interagem para conferir-lhe uma dinâmica própria que ultrapasse e às vezes resista a essas intervenções.

Outra premissa é a de que essas intervenções governamentais — mesmo em momentos de mais agudo autoritarismo — nem sempre resultam de uma deliberação autônoma da burocracia. No mais das vezes, decorrem da canalização política de demandas ou pressões setoriais específicas provenientes diretamente de segmentos da sociedade civil ou de embates intraburocráticos mediadores e articuladores desses interesses. Embora parte dos casos, predomina o *ethos* burocrático no modo de processamento e de implementação das políticas públicas, por meio de programas cujos recursos são operacionalizados sob direto comando da administração. Adotando essa abordagem, procura-se superar um risco presente em muitas análises de ampla circulação, que é o de atribuir o desenho e a direção das ações governamentais a conspirações burocráticas ou partidárias. Os estudos deste documento, ao contrário, tendem a privilegiar o caráter emulativo e contraditório do processamento especificamente do desenho e condução das políticas públicas.

Isto posto, vale referir que este esforço se inscreve num movimento mais amplo, na sociedade brasileira, de crítica e reavaliação das imagens que ela faz de seus sistemas culturais e educativos. As discussões recentes sobre os vários temas da área demonstram isso, notadamente quando procuram avaliar a experiência vivida no processo constitucional que se está encerrando.

O presente documento inclui, ainda, o ensaio de métodos e técnicas de diagnose e de avaliação de políticas públicas que se aplicarão à elaboração do documento "Perspectivas e Prioridades de Políticas Econômicas e Sociais para a Década de 1990", que será desenvolvido pelo IPLAN a partir do segundo semestre de 1988.

As informações contidas neste documento foram fornecidas, na área de educação, por órgãos do MEC e, na área da cultura, por órgãos do Minc e outras instituições, públicas ou privadas, que coletam e analisam informações referentes ao movimento cultural. As principais fontes de informações sobre recursos financeiros, na área de educação, foram o relatório de posição final de 1987 do Quadro Demonstrativo de Despesas

(QDD), compilado pela Secretaria Geral do MEC, os Balanços Gerais da União e sinopses de finanças públicas preparadas pela SEF/Minifaz.

Na primeira parte, procura-se identificar o contexto histórico estrutural e a situação presente do sistema educativo-escolar e dos movimentos culturais mais destacados do país. Na segunda — repartida subsetorialmente — selecionam-se, para análise, aqueles programas e blocos de ação a que o governo atribui maior ênfase política e correlatamente mais ampla dotação de recursos. Assim, outros temas, mesmo quando especificamente importantes, são deixados de lado, como são os casos da educação especial e da educação física e desportos. Estes e outros programas serão, aos poucos, incorporados ao sistema de acompanhamento e avaliação e incluídos nos documentos seguintes.

Dentro deste esforço de ampliação, pela primeira vez o documento contempla a área cultural, que além de contar com um Ministério específico, ganhou um lugar expressivo na pauta dos debates de âmbito nacional. O acompanhamento da cultura enfoca aspectos da indústria cultural — hoje um importante agente da educação não-escolar no país — cotejando-os com as condições de outras produções culturais que necessitam da intervenção governamental. Nesse enfoque, destacou-se a criação de fundações para as áreas de cinema, teatro e livro pelo Minc e a forma de financiamento da cultura que caracteriza o Ministério.

O SISTEMA EDUCATIVO-CULTURAL NUM MOMENTO DE INFLEXÃO

II.1 — Uma Visão Compreensiva

Embora se repita à exaustão que o sistema educativo-cultural é parte indissolúvel das estruturas sociais, é pouco freqüente que a análise dos problemas educativos seja conduzida com uma explícita e objetiva contextualização de tais problemas e das implicações recíprocas do estado social sobre o estado educativo da população.

As políticas públicas correspondentes, por outro lado, tendem a ser vistas como processos autônomos que se amoldam apenas às conjunturas em que operam e não como expressões particularizadas de conjuntos movimentos mais amplos do jogo político da sociedade. Soma-se a isto o fato de que as análises pertencem também ao contexto examinado e são, portanto, produtos de representações ideológicas dessas realidades e dos artefatos construídos para tentar moldá-las.

O caso presente da situação educacional brasileira, oferece uma boa demonstração dessa afirmativa. Não obstante o sistema ter se expandido e se transformado enormemente, desde os anos 20 e 30 — quando foi reestruturado para atender ao ciclo de urbanização e de industrialização que afloravam — seus termos atuais de problematização, pelo menos os mais em voga,

pouco se modificam em relação aos que se estebeleceram àquela época. E o debate público se orienta, em muitos casos, por representações ideológicas apoiadas em dados ultrapassados da realidade do país.

Com base nesses dados, induz-se a conclusão de que os problemas postos pela sociedade de outra época às estruturas educacionais vigentes, teriam se mantido, até hoje, iguais e, em grande parte, irresolvidos. Na verdade, não é assim. Mesmo quando apresentam similitudes formais, os problemas do presente — e que se projetam para o futuro próximo — são qualitativamente diversos daqueles de então. A diferença se deve ao modo como as soluções foram concebidas, assim como à reação da sociedade e da própria dinâmica do sistema às políticas propostas e implementadas.

A busca da industrialização, como fator de desenvolvimento material da nação, e da urbanização, como estilo dominante de organização social, privilegiou a educação escolar como via de socialização das camadas sociais que participariam desse processo.

Cumpria, na expressão de Anísio Teixeira, "popularizar a escola primária" e franquear, progressivamente, o primeiro ciclo de ensino secundário às camadas médio-inferiores que se reacomodariam nas cidades. Requeria-se um rápido e eficiente mecanismo de instrução básica e de formação técnica de trabalhadores qualificados e semiqualificados para os segmentos inovadores. Por outro lado, impunha-se a ampliação seletiva de formação de quadros superiores para a gestão técnica e burocrática das empresas e dos setores modernizados da administração pública.

Pouco mais do que isso eram os propósitos das políticas educacionais então postas em vigência. No entanto, elas se tornaram a matriz das políticas principais que vieram se sucedendo até o final dos anos 70. Claro que inovações tópicas foram acrescidas a este núcleo básico. As expressões mais formalizadas dessa matriz — as leis de diretrizes e bases e os planos nacionais de educação — mostram variantes no discurso, mas são invariantes os significados essenciais.

As transformações cada vez mais profundas que a sociedade brasileira vinha encaminhando colocariam, contudo, problemas objetivamente novos. A limitação imposta pelo populismo ao exercício democrático vai sendo frustrada pela reacomodação e reidentificação das novas camadas de trabalhadores, impostas pelas alterações nas estruturas produtivas e nas relações sociais. A arena estatal vai assumindo configurações iné-

ditas, com o alargamento de seus aparatos operacionais e o esgotamento dos pactos nacional-populistas e burocrático-autoritários com que se manejam os mecanismos de hegemonia.

Subjacentemente, processavam-se significativas ondas de mudança cultural, que já não se podiam acomodar nos padrões de socialização conduzidos pela via das estruturas tradicionais de educação escolar e de comunicação sócio-cultural. Já no final dos anos eufóricos do nacional-desenvolvimentismo eclodiriam vários movimentos de reforma educativa. São manifestações representativas dessa época: os embates em torno do projeto de lei de diretrizes e bases da educação, os Seminários de Reforma Universitária da UNE e as campanhas de alfabetização.

No mesmo diapasão, essas mudanças se expressam numa efervescente e inovadora produção cultural. Surgem o Cinema Novo, os Centros de Cultura Popular, a Bossa Nova e uma intensa editoração literária e de ciência social. Em escala menos visível, porém igualmente forte, instauravam-se novos valores sociais, éticos e políticos que se refletiam nas atitudes, posturas, costumes e traços do cotidiano das novas camadas sociais realinhadas pelo desenvolvimento material. Esses valores contrastavam com aqueles até então dominantes e que persistiam nas regiões menos desenvolvidas ou em segmentos sociais não integrados à modernização social.

As conseqüências desse processo de transformação social e cultural se fizeram sentir na erosão dos pactos políticos, do sistema de partidos e da constituição da representatividade política estabelecidos nos pós-guerra. O grau de intolerância do sistema de dominação para com essas transformações, evidenciaram-se; a ruptura institucional de 1964 e sua consolidação em 1968/69 exprimem, no plano político-institucional, a recomposição do pacto hegemônico e, no econômico-social, a rearticulação do estilo de desenvolvimento acelerado e excludente que coibirão o sentido potencial dessas mudanças.

Haverá, então, um "ajuste cultural" às novas condições de desenvolvimento, que passará pela instalação de severos mecanismos de controle e pela forte limitação dos canais de expressão e veiculação das manifestações culturais emergentes. Serão alvos especiais aquelas que se originassem nas camadas populares ou se dirigissem a elas. Por outro lado, faz-se a renovação das funções simbólicas da política educacional e das características de expansão dos serviços educativos.

No primeiro caso, será estimulada a produção cultural de massa. O avanço tecnológico-industrial trouxe a inovações vi-

tais em seu *hardware* e a notável modernização do sistema de telecomunicações. As emissões de som e imagem ganham alcance continental. Conta-se com maior e mais sólido sistema de financiamento, lastreado na igualmente notável expansão e melhoria de padrões dos aparatos publicitários. Padrões cosmopolitas de consumo e de comportamento social, aliados a uma seletiva difusão jornalística e ficcional de visões do mundo, ocuparão o centro da comunicação cultural. Ela se torna mais "funcional" aos propósitos nucleares do novo ciclo desenvolvimentista.

No caso da educação, acentua-se, congruentemente, o apelo utilitário da escolaridade como canal de ascensão e mobilidade sociais. Isso se dá face às promessas de empregos e salários mais elevados nos segmentos mais expansivos e modernizados da estrutura econômica e de níveis mais conspícuos de conforto e convivência social nos aglomerados metropolitanos. Essa tarefa será facilitada, no plano ideológico, pela crença de que, com a inovação tecnológica e com a adoção de padrões internacionais de organização empresarial, a seleção pelo mérito e a escolaridade mais longa e especializada andariam juntas com a expansão econômica.

Enseja-se, a partir daí, pelo menos nos centros mais urbanizados, a expansão do ensino médio. Preconiza-se a profissionalização como opção mais rentável e atende-se aos reclamos das camadas médias inferiores por acesso ao ensino superior. As "vagas" nas universidades públicas são aumentadas, facilitando a expansão da rede de escolas superiores privadas. Por outro lado, promove-se uma sutil, porém consistente, diferenciação das formas superiores de educação, através da expansão da pós-graduação e da instauração de amplos mecanismos extra-escolares de desenvolvimento profissional e gerencial. Ou seja, acrescentam-se elementos novos sem alterar as características fundamentais do sistema educacional.

Essa contenção de expectativas e a tentativa subjacente de reorientar as demandas educativo-culturais, no entanto, revelava algumas incongruências: como o ímpeto de transformação social — acelerado nos anos 70 — e as crescentes demandas por eqüidade social decorrentes da excludência social e política desse estilo de desenvolvimento. Ademais, esgarçavam-se as possibilidades "internas" de expansão dos sistemas escolares sem alteração de seus padrões pedagógicos de atuação.

Desde logo, mantivera-se inalterada a massacrante seletividade social e a desqualificação pedagógica da escola primária. Essa situação afetava não apenas às clientelas mais pobres

recém-chegadas às cidades e a escolas supostamente completas, mas às próprias camadas médias que dependiam de uma escola pública e gratuita como passo inicial na manutenção de seu *status* e na ascensão de seus filhos. Tampouco serviria a estas últimas a extensão da escolaridade pela generalização do ensino médio e pela sua profissionalização, uma vez que a expansão de empregos não era suficiente nos segmentos mais avançados; enquanto nos segmentos intermediários a posse de diploma passaria a ser menos significativa.

Gradativamente, a própria explosão de vagas no ensino superior se revelaria ardilosa. Ainda que procurado como símbolo de *status,* o ensino de massa vai se desvalorizando culturalmente e se tornando mais oneroso, no momento em que a desaceleração do crescimento e a contenção salarial no início dos anos 80 se tornou mais grave. Ao mesmo tempo, com a intensificação do processo de democratização e de percepção crítico-política da natureza do desenvolvimento excludente, a universidade, contida nas sobredimensionadas instituições públicas de ensino superior, começa a reagir às limitações impostas pela máquina político-burocrática. Sua inconformidade se expressa nas greves docentes, nas sessões da SBPC e na politização dos eventos acadêmicos.

De certo modo, embora com feições circunstanciais distintas e ampliadas, a sociedade brasileira se defronta com o grave vaticínio de Anísio Teixeira a propósito da expansão do ensino médio nos anos 50 e 60: "Assim como a escola primária de alfabetização foi "descoberta" brasileira no ensino primário, a escola secundária de letras, de tempo parcial, falsamente intelectualista, falsamente humanista e falsamente eclética, tudo tentando ensinar e nada realmente ensinando, está sendo a "descoberta" brasileira no nível médio. Expandímo-la e continuamos a expandi-la...até que se haja de tornar à escola para todos os adolescentes brasileiros. A nossa esperança — sem paradoxo — está nessa mesma expansão. Buscada como privilégio, deixará de ser tal, em virtude da própria generalização e, nesse dia, um novo processo terá início — o de sua transformação na escola moderna de nível médio que se há de criar também no Brasil, em virtude mesmo de seu progresso real."

As redes escolares brasileiras foram criadas sem cuidados quanto à sua qualidade e acessibilidade social e o impacto de tal descuido se fez sentir na ampliação das desigualdades de oportunidades educativas. Como resultados substantivos do sobredimensionamento das redes, teve-se perda de credibilidade das instituições escolares — mesmo entre as camadas mais

privilegiadas que buscam infrutífera e onerosamente meios próprios de educação para seus filhos — a perda de efetividade das próprias funções de reprodução-produção cultural que se atribuem à educação escolar no desenvolvimento nacional. Canais culturais "desviantes" competem, com vantagem, na socialização das jovens gerações mais pobres que são fracassadas na escola e bem-sucedidas nas formas alternativas de sobrevivência. Meninos de classe média capacitam-se a burlar as normas escolares como preliminarmente da aprendizagem da razão cínica e do egonarcisismo. Os da elite preferirão, desde logo, estudar fora do país, já que a cultura das metrópoles será a sua própria.

A isto corresponde o esgotamento das matrizes de política educacional instaurada nos anos 40 e 50 e consolidadas até o início dos anos 80. Bem avaliada, a reforma pretendida nos debates da LDB/61 jamais existiu, reduzida à mera atualização do arcabouço deixado pelas leis orgânicas e pela reforma universitária de 1938. Do mesmo modo, a Lei 5692/71 apenas consagrou o movimento antes iniciado, nos estados mais desenvolvidos, de extensão da escolaridade fundamental. Não alterou as estruturas falseadas do antigo ensino ginasial. E foi, em parte, por isso que fracassou seu intento de modernização da escola média superior, mediante a adoção do modelo da *comprehensive school* travestido em ensino profissionalizante. Assim, também a reforma universitária de 1966/68 se limitou a modernizar organizacionalmente as velhas escolas profissionais superiores, abrindo campo para o prosseguimento de experiências inovadoras, mas sem ferir, de fato, suas raízes burocrático-patrimonialistas.

Por outro lado, este ciclo da história educacional deixou cumprida uma boa parte de seu papel: instaurar, numa sociedade da periferia mais imediata do centro de desenvolvimento do capitalismo o arcabouço de um sistema educativo-escolar generalizado a toda sua população.

Em pouco mais de 40 anos o sistema educativo brasileiro conseguiu incorporar à escola elementar, malgrado as disfunções e contradições apontadas, praticamente toda a população infantil disponível, numa quadra de elevadíssimo crescimento demográfico (um dos mais altos do mundo nos anos 50 e 60). Em 20 anos, conseguiu expandir essa escolaridade inicial para cerca de metade do grupo etário elegível. E vinha mantendo uma capacidade de absorver na escola média quase 85% dos que conseguiam concluir as oito séries de ensino legalmente obrigatório.

Num aspecto mais pragmático, conseguiu atender às necessidades educativas mais imediatas da industrialização acelerada. Isso ocorreu tanto em sua fase relativamente mais difícil de substituição de importações, como na sua fase tecnologicamente mais sofisticada, nos anos 70, sem manifestações mais sérias de escassez de mão-de-obra qualificada ou de quadros burocráticos e gerenciais. De entremeio, fez emergir do sistema educativo-cultural elementos de destreza política e profissional e visão prospectiva que permitiram a seus quadros políticos e burocrático-estatais conceber e operar opções cruciais de desenvolvimento em meio a severas constrições externas e não menos prementes limitações materiais e políticas internas.

Há de se convir que não são poucos os potenciais de um sistema que logrou cumprir estes papéis. Como tampouco se substimará a magnitude dos esforços e recursos políticos e técnico-materiais que serão necessários para superar os enormes déficits qualitativos e sociais acumulados nesse ciclo. Estes, por sua vez, corresponderão a outras tantas inflexões em outros segmentos da formação social brasileira.

II.2 — Evolução Recente do Sistema Educativo-Escolar

A apreciação das configurações presentes no sistema educativo torna-se mais manejável quando consideramos os processos de transformação por que elas passaram, ao ajustar-se às mudanças sócio-econômicas e políticas experimentadas pelo país. Pois, se de um lado, as estruturas educativo-escolares dimensionam-se de acordo com os impactos dessas mudanças, de outro elas também respondem às demandas externas segundo uma dinâmica que se gera em seu próprio interior, à medida que se consolidam suas infra-estruturas, se desenvolvem as categorias sócio-ocupacionais que operam e administram as agências educativas e se acumulam suas próprias experiências tecnológicas e organizacionais.

Desde logo, o que se destaca na apreciação pública desse sistema é a questão de seu tamanho e suficiência diante das necessidades e demandas sociais. E, como parte saliente dessa questão, tem-se a da capacidade de cobertura da população escolarizável pelas redes de ensino fundamental, hoje, sem dúvida, a prioridade de qualquer política educacional. Em seguida,

importa considerar outro componente igualmente importante dessa mesma questão: a extensão da escolaridade que reflete as crescentes exigências culturais da sociedade e, em algum grau, os modos de distribuição das oportunidades educativas e dos meios e condições de incorporação social (Tabela II.4).

Todavia, é igualmente desejável averiguar a qualidade da oferta escolar. Tanto ou mais do que a suficiência quantitativa, são os indicadores de qualidade que refletirão com maior sensibilidade as diferenças de atendimento educativo às diversas camadas sociais e às necessidades coletivas de ordem cultural, tecnológica e político-social.

II.2.1 — As Taxas de Escolarização

A medida mais sintética e rápida da cobertura escolar consiste em confrontar, num dado momento, o tamanho do alunado ao da população elegível para um determinado nível educativo-escolar. Em sentido negativo, ela permite mostrar, também, o quanto falta a atender, ao dimensionar o contingente que não se encontra freqüentando escolas nesse momento (Tabela II.1).

Nestes últimos anos, tem sido freqüente atribuir um valor dramático para este contingente: em torno de sete a oito milhões de crianças "fora da escola". Além disso, tem-se repetido que as taxas de escolarização não teriam variado ou melhorado desde 1970, ficando em torno de 66 ou 67% da população de sete a 14 anos. Em face disso, as políticas educativas deveriam

TABELA II.1

TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE SETE A 14 ANOS DE IDADE: EVOLUÇÃO — 1950/80

Anos	População Sete-14 Anos	Matrículas Totais		Matrículas Sete-14 Anos			Taxas de Escolarização
	(1.000)	Primário (1.000)	Ginasial (1.000)	Primário (1.000)	Ginasial (1.000)	Total (1.000)	%
1950	10.402,7	3.709,9	421,7	3.561,5	206,4	3.763,9	36,2
1960	14.406,4	6.423,6	910,3	9.108,8	436,9	9.545,7	45,4
1970	19.693	12.812	3.082,6	11.845,3	1.364,6	13.209,9	67,1
1980	22.981,8	16.089,7	6.508,5			18.476,7	80,4

Fontes: FIBGE, Censos Demográficos, Seec/MEC, Sinopses Estatísticas.

TABELA II.1A

TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE SETE A 14 ANOS DE IDADE, POR LOCALIZAÇÃO, SEGUNDO AS REGIÕES — 1986 *

Região	População Sete a 14 Anos (1.000)			Matrículas Sete a 14 Anos (1.000)			Taxas de Escolarização %		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Norte**	***	924,8	***	1.164,0	839,5	324,5	***	90,8	***
Nordeste	8.673,9	4.455,1	4.218,8	6.172,2	3.896,2	2.276,0	71,2	87,5	53,9
Sudeste	10.546,0	8.618,5	1.927,5	8.829,2	7.820,3	1.008,9	83,7	90,7	52,3
Sul	3.749,6	2.440,8	1.308,8	3.168,6	2.364,6	804,0	84,5	96,9	61,4
Centro-Oeste	1.981,8	1.426,8	555,0	1.596,3	1.307,7	288,6	80,5	91,7	52,0
Brasil	24.951,3	17.910,6	8.010,1	20.930,3	16.228,3	4.702,0	83,9	90,6	58,7

Fontes: IBGE, PNAD; Seec/MEC.

* Estimativas baseadas em cálculo direto sobre as fontes.

** Estimativas preliminares, base PNAD.

*** Estimativas provisórias para zonas rurais da região.

concentrar-se numa vigorosa expansão das redes escolares, para alcançar, em prazo curto, a meta constitucional de universalização do ensino fundamental.

Não obstante haver ainda um déficit efetivo de *escolaridade* — no sentido de se ter a população toda nessa faixa etária distribuída entre as oito séries do ensino de primeiro grau — as taxas de escolarização na verdade não estão tão baixas, nem indicam, objetivamente, que haja um efetivo tão grande de crianças sem acesso à escola. Em conseqüência, poderia ser um equívoco manter políticas meramente expansionistas de redes físicas, sem atentar para o fato de que uma expansão vigorosa dos atuais padrões de atendimento poderá significar, na verdade, uma acentuação das desigualdades de oportunidades educativas.

Em geral, os equívocos nessa matéria decorrem de mensurações apressadas e mal-interpretadas das taxas de escolarização do grupo etário de sete a 14 anos. E, também, de tomá-las como expressivas em si mesmas, quando seu significado aparece, apenas, quando são utilizadas para comparar momentos distintos de uma evolução educativa ou para comparar sistemas com estruturas mais ou menos semelhantes.

Assim, constatar, diretamente dos dados censitários e de matrículas de 1980, que a taxa de escolarização no Brasil, nesse ano, chegou a 80,4% da população a ser obrigatoriamente escolarizada diz muito pouco a respeito da suficiência das suas redes escolares. No máximo, permite considerar que, no sentido negativo, haveria 19,6% desse grupo não freqüentando escolas, equivalendo a cerca de 4,5 milhões de crianças e pré-adolescentes. De qualquer modo, um número bem inferior ao do déficit propalado.

Costuma-se argumentar, contra esta medida, que os dados de matrículas em escolas são imperfeitos, contendo duplas contagens, alunos ausentes, ou mesmo falseamentos da parte dos informantes ou de quem manipulasse essas estatísticas.

Entretanto, outros métodos de mensuração levam a resultados muito semelhantes. Philip Fletcher, com base em informações prestadas, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, pelas próprias pessoas a respeito de freqüência escolar, anos de estudos e séries completadas, concluiu que apenas 5% dos membros de uma geração ou coorte escolar deixa de ingressar na escola, em algum momento, entre os sete e os 14 anos de idade. Mas também encontrou que 45% dessa mesma coorte terá deixado a escola entre os 10 e os 14 anos, muitos antes de completar sequer quatro séries. E mostra que a varia-

ção em torno daqueles 5% pode ser grande, quando se considera o nível sócio-econômico das pessoas, indicando que ela pode ser algo menor nos grupos mais afluentes e mais acentuada nos grupos muito pobres.

A medida melhora, também, quando considerada comparativamente no tempo, observando-se sincronicamente as variáveis que compõem o quociente. Assim, se observa que, entre 1970 e 1980, a população de sete a 14 anos aumentou de 19.693.000 para 22.598.000 (ou seja, a 1,6% ao ano) e as matrículas totais no ensino de 1.º grau cresceram de 15.895.000 para 22.598.000 (ou seja, 3,6% ao ano), torna-se evidente que a razão entre os incrementos terá aumentado, também, em cerca de 20%. Se se tomam as matrículas apenas na faixa etária própria, muda pouco, elas foram de 13.186.000 para 18.477.000, ou seja, aumentaram a 3,4% ao ano. Desse modo, se, em 1970, a taxa de escolarização era de 66,7%, em 1980, ela teria de chegar a 80,1%.

Repetindo o mesmo procedimento para 1980/85, quando a expansão escolar vai encontrando dificuldades sensivelmente maiores do que no decênio anterior, chega-se a uma taxa de 83,8%, pois a população cresceu ainda mais lentamente (1,1% a.a.) e as matrículas mostraram incrementos de 1,9% anuais.

Em seguida, é preciso qualificar estas cifras de cobertura. Afinal, essas taxas são valores médios de uma estrutura bastante heterogênea, espacial e socialmente, e comportam, por isso, variações bastante sensíveis, cujo significado é politicamente importante. Estas decorrem do fato de que a cobertura depende de sistemas de ensino situados em unidades federadas com diferentes condições econômico-financeiras, políticas e culturais. Mas dependem, também, das mudanças sócio-demográficas que se associam ao forte movimento de concentração urbana e crescimento das metrópoles havido desde a segunda metade dos anos 70.

De modo geral, chega-se, nas zonas urbanas, a uma *cobertura instantânea,* quase completa, do grupo de sete a 14 anos: de 87,5% no Nordeste até 96,9% no Sudeste. Esses valores podem refletir o fato de que apenas os segmentos mais pobres da população infantil deixam de se inscrever em escolas, principalmente nas áreas metropolitanas, onde é maior a concentração de pobreza. Verifica-se que, respectivamente, 45,1 e 31,6% dos não-escolarizados urbanos se encontram nas cidades do Sudeste e do Nordeste.

Nas zonas rurais, ao contrário, a cobertura mal ultrapassa metade da população escolarizável. É mais crítica a situação do

Nordeste rural, onde se concentra 52,5% da população escolarizável rural do país; isso representa 2,0 milhões de crianças desatendidas ou 80% do déficit escolar rural nacional.

Em suma, há um contingente de não-escolarizados beirando os 5 milhões de pessoas entre sete e 14 anos, concentrado em áreas sociais muito específicas e configurando problemas muito distintos de exclusão educativa. Nas zonas rurais subdesenvolvidas, tem-se uma rigidez estrutural que ultrapassa as possibilidades de solução contidas no sistema educativo. Há falta de escolas e as que existem têm desempenho muito limitado, em virtude do nível geral de pobreza e do tipo de dominação tradicional que vigoram nessas regiões.

Ao contrário, nas zonas metropolitanas e periferias das cidades médias, conquanto se tenham níveis gravíssimos de pobreza que dificultam o acesso à escola, o entorno sócio-cultural amplia as possibilidades de resposta do sistema educativo; limitam-nas às condições políticas que podem desestimular alternativas mais eficazes de atendimento educativo. Há insuficiência de espaço escolar — refletida na superlotação das escolas e na freqüência de turnos com horário reduzido — mas não há uma ausência absoluta de oferta de iniciação escolar.

Por outro lado, cabe observar que nas zonas rurais subdesenvolvidas é maior a proporção de jovens que jamais se escolarizaram e, dentre os que abandonaram a escola, aqueles que o fizeram porque a própria escola não oferece seriação mais longa ou completa. Nas áreas urbanas, o acesso à escola ocorre, mesmo com atraso e é pequena a proporção dos jamais escolarizados entre os que se encontram fora da escola. O problema maior é o do abandono precoce, que se deve tanto às exigências da sobrevivência familiar, como às debilidades culturais e pedagógicas da escola. E esta deficiência afeta, daqui para o futuro, a parcela mais volumosa da população escolarizável.

II.2.2 — Extensão da Escolaridade

De fato, os indicadores de acessibilidade escolar já não podem limitar-se à taxa de escolarização, na medida em que os problemas mais graves passam a ser os de duração e qualidade do processo educativo-escolar. Esse fato se reflete no teor das discussões públicas a respeito do "problema das primeiras séries do ensino de primeiro grau" e do "problema da evasão e repetência".

Realmente, o grande entrave à ampliação das oportunidades educativas ocorre no momento da iniciação escolar, e essa dificuldade os padrões vigentes de organização e de prática pedagógica de nossas escolas não têm conseguido enfrentar de modo eficaz. Algo se consegue, conforme demonstram alguns estudos, com a antecipação de alguns elementos dessa iniciação, no nível das classes pré-escolares. Não só no que elas podem fazer no sentido de reduzir as carências afetivas e culturais das crianças mais pobres, como no próprio sentido pedagógico da apuração das capacidades de aprendizagem das crianças oriundas das camadas intermediárias. Não foi por acaso, ou por luxo, que as famílias de elite há muito procuraram expandir e apropriar-se da pré-escola.

Entretanto, muito falta a fazer no âmbito das quatro séries iniciais. Para cerca de dois terços dos que conseguem ingressar na escola, a extensão da escolaridade mal alcança as quatro séries iniciais, apesar de a ênfase da expansão de matrículas, nos anos 70, haver incidido nas quatro últimas séries. Persiste, não obstante, o mesmo obstáculo de quando se tinha primário e ginasial como escolas separadas. A PNAD-82 mostra que, na quarta série, a proporção de uma coorte que abandona a escola sobe a 17%, mais do dobro da que ocorre na terceira série e o triplo das que ocorrem até o final do ensino de primeiro grau.

Há, decerto, deficiências de ordem pedagógica a explicar este fenômeno. Uma das mais antigas, e ainda válida, é a da quebra de continuidade das estruturas do ensino primário e a brusca compartimentalização e desindividualização da relação docente-aluno nas quatro séries finais. Acresce a isso, a evidente superfluidade e redundância dos conteúdos curriculares destas últimas. Entretanto, é igualmente grave o fato de que, neste ponto, sim, escasseia a oferta escolar.

A pesquisa IPEA/IBGE de 1985 a respeito das condições da escola pública brasileira, mostrou que 38% das unidades escolares disponíveis nesse ano ofereciam apenas as três primeiras séries, abrigando cerca de 15% do alunado; outros 35% deste conseguiam manter-se em escolas com até a quarta série.

Apenas metade, portanto, dos escolarizados conseguirá vagas em escolas com até oito séries, apesar de já se haver pretendido integrar o ensino primário e ginasial há mais de 17 anos.

Poder-se-ia, talvez, ter avançado mais na extensão da escolaridade, se a problematização e o sentido das pressões por mudanças nas políticas educacionais se tivesse assentado nes-

sas constatações. Porque, não obstante essas falhas estruturais, a média de anos de estudos da população vem aumentando.

A geração escolar dos anos 40 conseguiu alcançar 4,4 anos, que à época poderiam significar, de fato, três ou quatro séries; a dos anos 70 chegou a 6,2 anos, eqüivalentes a cerca de quatro a cinco séries completas, o que mostra uma melhoria sensível nesse indicador.

Uma comparação baseada nos dados do Censo de 1980 nos permite aproximar uma medida deste fenômeno; "cortam-se" as gerações para reduzi-las a uma configuração comum de população de 10/14 anos em distintos momentos no tempo. Tem-se, então, a seguinte tabela:

TABELA II.2

ANOS DE ESTUDO DAS GERAÇÕES ESCOLARES — 1940/70

Grupo 10/14 no Ano de	Grupo Etário em 1980	S/Instrução Menos de 1 Ano (%)	C/1 Ano ou Mais (1.000)	Média de Anos de Estudos
1970	20 — 24	16,8	9.577,7	6,2
1960	30 — 34	23,5	5.875,9	5,6
1950	40 — 44	32,0	3.849,0	4,8
1940	50 — 54	38,8	2.515,2	4,4

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1980.

A extensão da escolaridade varia, por outro lado, em evidente associação com o nível sócio-econômico e o local de domicílio dos alunos. Nas famílias de renda e *status* inferior, residentes em zonas rurais ou nos interstícios urbanos de pobreza, as séries iniciais se tornam difíceis de vencer; a sucessão de repetições faz-lhes atrasar a relação idade/série, chegando à 3.ª ou 4.ª série já com 12 ou 14 anos de idade, e 14,8 anos é a média de idade dos alunos ao abandonar a escola. Nessa mesma idade, progressivamente, os filhos de famílias pobres e dos grupos médio-inferiores vão acumulando encargos: primeiro, em casa e, logo, na complementação dos rendimentos familiares. A essa altura, o trabalho passa a ser mais necessário ao cotidiano familiar que a freqüência escolar (Tabela II.3).

II.2.3 — Avanço da Extensão da Escolaridade: Educação Média e Superior

Entretanto, a filtragem prossegue em direção aos estratos médios. A passagem outrora mais limitada, porém tranqüila, do primeiro para o segundo ciclo médio torna-se mais difícil atualmente. Com esse fenômeno do alargamento da escolaridade, a longo prazo, o contingente dos que concluíram o ensino de primeiro grau veio aumentando nos anos 70, sem que a capacidade de absorção do ensino de segundo grau tenha aumentado correspondentemente.

TABELA II.3

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS POR NÍVEL DE ENSINO — 1940/70

Anos	Ensino Primário	Ensino Médio	
		Ginasial	Colegial
1940	3.303	320	
1950	5.240	686	
1960	7.458	943	276
1970	12.812	3.083	1.271
Crescimento Anual (%)			
1940/50	4,72	7,92	
1950/60	3,59	5,92	
1960/70	5,56	12,58	16,50

Fonte: IBGE e Seec/MEC.

Apesar das matrículas deste último haverem crescido a 13,8% ao ano, entre 1960/70, e a 10,9% ao ano entre 1970/80, a cobertura da população de 15 a 19 anos de idade, com curso completo de primeiro grau, reduziu-se dos 83% de 1970 para os 80% em 1980, e vem dando mostras de continuar se reduzindo nos últimos anos, mesmo com a queda no crescimento demográfico (Tabela II.4).

A composição etária da matrícula mostra dois aspectos distintos nesse crescimento. De um lado, aumenta a predominância da faixa de alunado entre 15-19 anos, ao mesmo tempo em que aumenta o volume de menos de 15 anos, denotando uma entrada crescente de alunos que fluíram rapidamente na seriação do ensino de primeiro grau. Por outro lado, continua aumentando o efetivo de alunos maiores de 20 anos.

Associando-se este fato com a constatação de que quase metade do alunado do ensino de segundo grau freqüenta cursos noturnos, o dado pode indicar a expansão de um "outro segundo grau" para os que retardam o percurso e a conclusão da escolaridade básica — notadamente os jovens das camadas sociais médio-inferiores — e se vêem compelidos a estudar e trabalhar. Esse "outro segundo grau" estaria se sobrepondo ao ensino regular com formas dissimuladas de supletivo que aparentam facilitar a trajetória até o diploma de ensino médio.

No primeiro caso, estima-se que seriam cerca de 1,8 milhão de alunos e, no segundo, algo em torno de 1,2 milhão. Volumes certamente difíceis de serem expandidos daqui para diante com a velocidade com que o ensino médio se expandiu nas décadas passadas. E, cabe reparar, este aspecto aumenta a importância da oferta pública, na medida em que nessa clientela começam a avolumar-se as parcelas provenientes das camadas médias inferiores que conseguem romper a seletividade do ensino elementar.

TABELA II.4

MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO DE SEGUNDO CICLO E DE SEGUNDO GRAU EM ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES — 1960/80

Anos	Total (1.000)	%	Público (1.000)	%	Particular (1.000)	%
1960	276,2	100,0	93,6	33,9	182,6	66,1
1970	1.003,5	100,0	550,6	54,9	452,9	45,1
1980	2.819,2	100,0	1.508,3	53,5	1.310,9	46,5
Crescimento Anual (%)						
1960/70	13,8		19,4		9,5	
1970/80	10,9		10,6		11,2	

Fontes: IBGE e Seec/MEC.

TABELA II.4A

MATRÍCULAS PÚBLICAS E PARTICULARES NO ENSINO MÉDIO — 1960

Ensino Médio	Total	Público	Particular
Primeiro Ciclo			
Total	943.000	326.062	616.938
Secundário	785.705	282.603	503.102
Comercial	111.012	8.100	102.912
Normal	26.337	17.308	9.029
Industrial	19.946	18.051	1.895
Segundo Ciclo			
Total	276.195	93.580	182.615
Secundário	117.547	54.164	63.383
Comercial	84.012	9.097	74.915
Normal	67.263	28.701	38.562
Industrial	7.373	1.618	5.755
Outros	39.390	17.628	21.762
Total	1.258.585	437.270	821.315

Fontes: IBGE e Seec/MEC.

Entre 1960/70, o aumento da rede pública de ensino médio conseguiu ser bastante maior do que a particular. No entanto, entre 1970/80, essa tendência se inverteu: a matrícula em escolas médias públicas aumentou a 10,6% ao ano e, nas escolas particulares, a 11,2% anuais.

É quase certo que isto tem a ver com as hesitações e oscilações das políticas públicas, emaranhadas com a compulsoriedade da profissionalização. Essa obrigatoriedade impunha às administrações educacionais — principalmente a dos esta-

TABELA II.4B

MATRÍCULAS PÚBLICAS E PARTICULARES NO ENSINO MÉDIO — 1970

Ensino Médio	Total	Público	Particular
Primeiro Ciclo			
Total	3.082.598	1.897.893	1.184.705
Segundo Ciclo			
Total	1.271.188	638.060	633.128
Secundário	462.366	315.706	146.660
Normal	262.690	137.641	125.049
Técnico	278.419	96.982	181.437
Comercial	219.191	58.290	160.901
ndustrial	48.522	29.441	19.081
Outros	10.706	9.251	1.455
Total	4.364.492	2.545.204	1.819.288

Fontes: IBGE e Seec/MEC.

dos — padrões demasiadamente onerosos de investimento em equipamentos para as disciplinas técnicas ou a opção de se mostrarem arredias ao cumprimento das normas legais. Um outro fator, também de peso, terá sido o esforço financeiro e organizacional requerido para expandir o ensino de primeiro grau em meio a uma tão forte migração rural-urbana.

A partir da eliminação da compulsoriedade dos cursos médios serem profissionalizantes, porém, esperava-se que as redes públicas voltassem a crescer com ritmo mais intenso. Todavia, ainda restam dúvidas quanto ao que constituiria o "novo ensino de segundo grau", especialmente no que se refere às relações entre educação e trabalho. Além disso, persistiram as dificuldades financeiras ao longo dos anos 80. Em conseqüência, manteve-se a tendência de lentidão no crescimento

das matrículas, agravadas pelas dificuldades surgidas para as clientelas do ensino privado com a crescente onerosidade das anuidades escolares. Esse fato incidirá, decerto, sobre o nível de seletividade do ensino de segundo grau.

II.2.4 — Massificação e Excelência no Ensino de Terceiro Grau

Tendência semelhante verifica-se no ensino superior, quando se observa a incomum expansão das matrículas dos anos 70, a partir de um ângulo diverso do convencional. Este consistia em lamentar que o crescimento do ensino de graduação no terceiro grau houvesse se dado em escolas isoladas — e não em universidades, como preconizava a reforma de 1968 — mantidas por instituições privadas pouco afeitas a padrões de qualidade e estimuladas por políticas públicas, no mínimo, complacentes com suas deficiências (Tabela II.5).

TABELA II.5

EVOLUÇÃO RECENTE DOS EFETIVOS DISCENTES POR NÍVEL DE ENSINO — 1975/85

(Em milhares)

Anos	Efetivos Discentes					
	Pré-Escolar	Primeiro Grau			Segundo Grau	Superior*
		Total	Urbano	Rural		
1975	566,0	19.549,2	14.232,2	5.317,0	1.935,9	1.072,5
1976	707,5	19.729,5	14.592,1	5.137,4	2.212,7	1.096,7
1977	780,0	20.556,8	15.035,1	5.521,7	2.437,7	1.159,0
1978	944,6	21.473,1	15.830,3	5.642,8	2.538,2	1.225,6
1979	1.198,1	21.886,8	16.106,2	5.780,6	2.658,1	1.311,8
1980	1.335,3	22.598,3	16.196,4	6.401,9	2.819,2	1.377,3
1981	1.543,8	22.473,0	17.053,3	5.419,7	2.821,0	1.386,8
1082	1.866,9	23.563,9	17.992,4	5.571,5	2.874,5	1.408,0
1983	2.084,1	24.555,8	18.853,6	5.702,2	2.944,1	1.439,0
1984	2.481,8	24.789,3	19.041,7	5.747,6	2.951,6	1.399,5
1985	2.650,5	24.769,3	19.173,7	5.595,6	3.016,1	1.367,6
Taxas Anuais de Crescimento (%)						
1975/80	18,73	2,94	2,62	3,78	7,81	5,13
1980/85	14,70	1,85	3,43	(2,66)	1,36	(0,14)
1975/85	16,69	2,39	3,03	0,51	4,53	2,46

Fonte: Seec/MEC.

* Apenas graduação.

Entretanto, pode-se verificar que, embora os fatos realmente tenham ocorrido deste modo, seu sentido social pode ser visto de modo diferente. Com efeito, o alunado no ensino de 3.º grau aumenta de 425.478 alunos, no total, em 1970, para cerca de 1.377.000, em 1980. As proporções de matriculados em universidades e escolas isoladas eram, no início do período, de cerca de 50% para cada tipo de IES; e o predomínio da oferta privada era pequeno (214.865 contra 210.613 matrículas). Em 1980, haverá 725.000 alunos em escolas isoladas e 652.000 em universidades, mas a relação público/privado muda completamente: há mais de 1,4 vez mais alunos em IES privadas do que nas públicas. E isso se dá apesar destas últimas haverem mais do que dobrado sua oferta nesse período.

Aqui, novamente, observa-se o processo de segmentação educacional. Em verdade, diferencia-se o móvel de demanda educativa entre os grupos de educandos de diferentes camadas sociais e geram-se pressões diferenciadas por ampliação de vagas. As universidades públicas, e algumas privadas, orientam-se por um padrão de oferta tendente à excelência de padrões de ensino e pesquisa. Orientam-se, também, pelo predomínio de carreiras em ciências da natureza, da saúde e nas áreas tecnológicas mais complexas que são, inevitavelmente, mais exigentes quanto a uma escolaridade anterior de boa qualidade e, em face do anteriormente visto, tornam-se socialmente mais seletivas.

Isto não significa que estas IES tenham, exclusivamente, este escopo. Muitas delas abriram seu perfil de oferta a demandas por cursos profissionais menos complexos e mais "populares". No caso das IES públicas, no Norte e no Nordeste, isto se impunha, até porque elas constituíam praticamente a única opção de ensino superior para os grupos médios socialmente mais modestos. Tanto é assim que, nessas regiões, a oferta privada só começará a crescer em períodos mais recentes, associado com a maior concentração demográfica nas capitais e a emergência de camadas médias mais amplas.

Ao mesmo tempo, entretanto, a demanda por ensino superior não específico, ou destinado à formação para ocupações que se abrem aos estratos médio-inferiores, com o crescimento econômico acelerado do início dos anos 70, será atendida, predominantemente, através de um "mercado educacional" agilmente aproveitado por uma gama muito variada de instituições de ensino. Cursos de estrutura mais simples, menos exigentes no acesso e nas avaliações internas, e relativamente baratos, oferecidos principalmente em período noturno, mostrar-se-ão como os mais convenientes — e efetivamente acessíveis — pa-

ra as expectativas educacionais desses grupos. Mesmo quando oferecem cursos nominalmente semelhantes, os requisitos de ingresso e os padrões de organização das universidades mostrar-se-ão limitadores do acesso desses grupos.

No período mais recente, ao final dos anos 70, a diferenciação começará a ser percebida: primeiro, pelos próprios educadores e analistas sociais e, só depois, pelas próprias clientelas educativas. Estas reduzem o crescimento da demanda e passam a sopesar melhor os crescentes custos dessas oportunidades mais simples com as vantagens simbólicas e objetivas que podem proporcionar.

Num primeiro lance, a reação do setor privado empresarialmente organizado montou-se num duplo movimento. Concentrando a propriedade e ampliando a escala dos empreendimentos, as mantenedoras procuraram conter o crescimento de seus custos e praticar políticas mais eficazes de anuidades. Por outro lado, dominando pela oligopolização as condições de estruturação da oferta, elas reduzem a competição, ao tempo em que diversificam o leque de opções de cursos, procurando entrar em áreas mais atrativas, como as de profissões sócio-burocráticas (ciências contábeis, administração especializada, comércio exterior etc) e mantendo a clientela tradicional.

Mas, o setor privado também avança ao contar com recursos acrescidos de financiamento gerados pelo atendimento em massa. Essas empresas buscarão concorrer com as universidades nas áreas mais caras de tecnologia e de saúde, disputando-lhes clientelas de nível sócio-econômico mais alto, residentes nas cidades mais afluentes do interior do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Num segundo lance, ora em curso, procuram eliminar as diferenças simbólicas, agregando as escolas isoladas em complexos mais integrados — e economicamente mais vantajosos — que adquirem o *status* de universidades. Com isso, intensificam sua penetração nas regiões de base agropecuária e comercial mais dinâmicas do Sudeste e do Centro-Oeste e aí se antecipam a uma virtual expansão das IES públicas, com o atendimento tanto às clientelas mais modestas como àquelas de maior poder aquisitivo e expectativas mais altas que podem pagar por cursos mais caros.

Um modelo divergente ocorrerá no sul do país. Começando a expansão do ensino de terceiro grau com uma estrutura de educação básica menos desigual — e sobre camadas médias mais amplas e tradicionais — surgirão, ali, universidaes estaduais (como as três do Paraná), comunitárias (como as do Rio Grande do Sul) ou fundacionais (como as de Santa Catarina),

que mesclam traços das IES de formação profissional utilitária com as de excelência, sob uma gestão centrada no corpo docente e em representações civis (ou religiosas, no caso das confessionais). Estas últimas diferem das IES governamentais pelo seu estatuto jurídico, mas também das IES privadas pelos objetivos pedagógicos e pelos padrões de organização e comportamento econômico. Essas instituições cobrirão a demanda não alcançada pelas IES federais situadas nas capitais e somarão cerca de 200.000 alunos ao cabo da primeira metade dos anos 80.

Esta evolução conduz, assim, a um sistema altamente heterogêneo de educação superior, definido funcionalmente em três segmentos principais: o de ensino de massa, coberto predominantemente por IES privadas empresariais, mas com alguma participação de unidades pertencentes a IES públicas (principalmente estaduais e municipais) e destinado aos estratos sociais inferiores da clientela do terceiro grau; o de formação profissional utilitária, de que participam indistintamente os vários tipos de IES, mas onde predominam ligeiramente as IES públicas e que se destinam tanto às camadas inferiores como médias do alunado; e o de formação técnico-científica avançada e de treinamento de docentes e pesquisadores, restrita a algumas unidades das IES federais, dos sistemas estaduais de São Paulo e do Paraná e de algumas poucas IES particulares, como exemplifica a PUC/Rio.

Como toda tentativa de tipificação, esta terá suas limitações. Mas pode, mesmo nessa versão ainda simplificada, ajudar a situar os diferentes problemas que se atribuem à educação superior brasileira como se ela fosse um todo uniforme e que acabam sendo atribuídos como "culpa" a um ou outro os componentes desse sistema: a universidade, a IES privada, a escola isolada. Por outro lado, pode ajudar a compreender que se torna impossível — e, certamente, indesejável e pouco pertinente — enfrentar a multiplicidade de problemas e lacunas desse sistema com políticas ou ações uniformes e de alcance pretensamente global.

II.2.5 — Educação de Adolescentes e Adultos: Uma Incógnita

Cabe uma breve observação, por fim, à questão das oportunidades educativas informais ou extra-escolares para os adolescentes e adultos que, ou não acessaram à escola fundamental, ou a abandonaram precocemente, ou, ainda, dela obti-

veram pouco proveito cultural real. Como se demonstra em outra parte desse texto, os contingentes atuais de pessoas que se encontram nesse estado alcançam a casa das dezenas de milhões e vêm aumentando com rapidez.

Em contraposição, os esforços governamentais realizados nestes últimos 25 anos devem ser considerados, no mínimo, extremamente modestos. Durante os anos 60 e início dos 70, julgou-se que campanhas de alfabetização em massa e programas generalizados de treinamento profissional seriam ainda o melhor caminho para enfrentar o problema. Mais ou menos ao mesmo tempo, deu-se certo incentivo aos meios de educação à distância e houve um intenso e breve entusiasmo com a teleducação e com o emprego de técnicas audiovisuais em apoio à docência escolar.

Finalmente, ao final dos anos 70, estioladas essas tentativas de inovação tecnológica, procurou-se a via da educação comunitária e da educação não-formal, principalmente quando o Mobral se viu instado a mudar sua imagem pública e a procurar novos objetivos que legitimassem sua existência. Novamente o entusiasmo durou pouco. Ao cabo, restaram programas isolados e de pequeno porte em comunidades afastadas, projetos de complementação de escolaridade e de habilitação profissional de professores leigos e um inevitável esvaziamento dos projetos de ensino de suplência.

Amenizada a suspeita ideológica e reduzida a repressão às iniciativas não-governamentais ou de entidades civis e confessionais, começaram a ressurgir, no início dos anos 80, movimentos de educação popular. Em geral cuidadosos na concepção pedagógica e na prática metodológica, esses programas, no entanto, têm pouquíssimo alcance, diante da magnitude das clientelas que deles necessitariam. São escassos os meios de autofinanciamento e complicadas as suas possibilidades de obtenção de financiamento governamental em escala mais ampla. Constituem-se em exceções a essa regra, alguns projetos de iniciativa de movimentos civis ou entidades comunitárias que conseguem articulação com Prefeituras Municipais em cidades das periferias metropolitanas e, desse modo, ampliam seu alcance sem perder suas características identificadoras.

Afora isso, vislumbram-se poucas inovações e esforços significativos nessa área, gerando a impressão de um grande vazio político-programático nesse setor educativo.

II.3 — Estado Educativo da População

Cumpre verificar, entretanto, ao cabo deste ciclo de desenvolvimento educativo cultural, que efeitos, objetivamente, a dinâmica do sistema educativo provocou sobre as características educativas da população em geral e de alguns grupos em especial, no longo prazo e sob as conjunturas mais recentes.

Três grupos de indicadores nos servem, basicamente, para isso: os de analfabetismo, os de extensão da freqüência escolar e os de níveis completados de escolaridade. Eles correspondem, numa primeira aproximação, a problemas hoje considerados importantes para o desenvolvimento social, como os do acesso aos veículos de difusão da cultura letrada; ao próprio sistema escolar, assim como os do aproveitamento de serviços educacionais escolares como meio de participação em outras dimensões da organização social.

II.3.1 — Analfabetismo

A noção corrente é de que a proporção de analfabetos na população e o seu volume têm se mantido inalterados ao longo destes últimos anos ou até nas últimas décadas. Entretanto, uma visão mais abrangente no tempo mostra que essa característica vem se modificando de modo lento porém significativo. Ademais, é preciso lembrar que, salvo em conjunturas revolucionárias, esse indicador leva décadas para sofrer reduções de monta; na maioria dos casos, essas reduções dependem ou da suficiente expansão das oportunidades de escolarização elementar em face do crescimento demográfico ou da eficácia, difícil de ser conseguida, de persistentes campanhas de educação de adultos.

No caso brasileiro, estas últimas surgiram de modo episódico e pouco efetivo. Portanto, dever-se-ia esperar que o crescimento das redes escolares desse conta da tarefa, pelo menos no que se refere à alfabetização formal e funcional. E isto parece ser mais evidente (Tabela II.6).

Com efeito, o Brasil está levando mais de 30 anos para observar uma cobertura mais significativa em seus índices de alfabetização formal. Entre 1950 e 1980, a taxa bruta de analfabetismo cai pela metade, passando, no grupo etário de 15 anos e mais, de 50,7 para 25,4%. E num ciclo mais longo (1920/80), verifica-se que, enquanto a população quadrupli-

TABELA II.6

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO TOTAL, URBANA E RURAL — 1940/85

Anos	Total		Urbano		Rural	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
1940	41.236	100,0	12.880	31,2	28.356	68,8
1950	51.944	100,0	18.782	36,2	33.162	63,8
1960	70.070	100,0	31.303	44,7	38.767	55,3
1970	93.138	100,0	52.084	55,9	41.054	44,1
1980	119.002	100,0	80.436	67,6	38.566	32,4
1985*	131.411	100,0	95.473	72,7	35.938	27,3
Taxas Anuais de Crescimento (%)						
1940/50	2,34		3,84		1,58	
1950/60	3,04		5,24		1,57	
1960/70	2,89		5,22		0,57	
1950/70	2,96		5,23		1,07	
1970/80	2,48		4,44		(0,62)	
1980/85	2,00		3,49		(1,40)	

Fonte: IBGE, Censos Demográficos e Estimativas para 1985.
* População residente nas datas censais.

cou — mercê das elevadas taxas de crescimento demográfico verificadas entre 1950/70, principalmente o contingente de pessoas de 15 anos e mais que não lêem nem escrevem aumentou em apenas 60%, ou seja, veio de 11,4 milhões de pessoas naquele primeiro ano para 18,7 milhões ao cabo do período. Além disso, dá mostras de começar a reduzir-se, em termos absolutos, este efetivo, entre 1980/85, caindo de 18,7 para 18,3 milhões (Tabela II.7).

Ainda mais importante, é o fato de que está se dando uma fundamental mudança de qualidade nessas cifras. O número de analfabetos na faixa etária socialmente mais ativa — a de 15 a 39 anos — não apenas se reduz, como passa a ser uma porção minoritária entre o efetivo total. O que se deve, fundamentalmente, a dois fatores: um de ordem demográfica, que consiste no efeito combinado da urbanização com o aumento da expectativa de vida e, pois, da sobrevivência do grupo maior de 40 anos; outro, de ordem educacional, que decorre do maior acesso das gerações nascidas após 1940/50 às crescentes oportunidades escolares (Tabela II.8).

TABELA II.7

PESSOAS COM 15 ANOS E MAIS QUE NÃO SABEM LER OU ESCREVER — 1920/80

Anos	Analfabetos 15 Anos e Mais (1.000)	Índice (1920 = 100)	População 15 Anos e Mais (1.000)	Índice (1920 = 100)
1920	11.402	100	17.558	100
1940	13.269	116	23.710	135
1950	15.273	134	30.250	172
1960	15.965	140	40.278	229
1970	16.147	142	53.981	307
1980	18.717	164	73.542	419
1985*	18.285	160	87.713	500

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

* Estimativa PNAD acrescida de projeção para a zona rural da região Norte.

TABELA II.8

POPULAÇÃO TOTAL, ANALFABETA E TAXAS DE ANALFABETISMO, SEGUNDO GRUPOS ETÁRIOS — 1950/80

População Total População Analfabeta Taxas de Analfabetismo	Anos			
	1950	1960	1970	1980
População Total (milhões)				
15 anos e mais	30,2	40,3	54,0	73,5
15 a 39 anos	20,9	27,1	35,8	48,6
40 anos e mais	9,3	13,1	18,2	25,0
População Analfabeta (milhões)				
15 anos e mais	15,3	16,0	18,1	18,7
15 a 39 anos	10,0	9,4	10,1	9,1
40 anos e mais	5,3	6,4	8,0	9,6
Taxa de Analfabetismo (%)				
15 anos e mais	50,7	39,7	33,5	25,4
15 a 39 anos	47,8	34,7	28,2	18,7
40 anos e mais	57,0	48,9	44,0	38,4

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

Um pequeno *scherzzo* ajudaria a visualizar este processo. Basta colocar em linha a idade atual dos membros de um grupo etário mais idoso, os anos em que estaria em idade escolar e deveria ter estado na escola primária, e as taxas de urbanização de escolarização (como *proxi* das chances de acesso à escola) nestes anos. Veríamos que o grupo atualmente com 25 a 30 anos teria tido muito mais probabilidade de ter escapado ao analfabetismo do que as gerações anteriores — hoje com 40 anos e mais — que residiam predominantemente nas zonas rurais sem escolas e mesmo em cidades onde as condições de acesso escolar ainda eram limitadas.

TABELA II.9

CHANCES DE ALFABETIZAÇÃO — 1940/50

(Em %)

Idade Atual	Período de Escolarização	Taxa de Urbanização	Taxa de Escolarização
30	1966/70	51/56	58/65
40	1956/60	42/45	48/53
50	1946/50	34/36	40/44

O efeito da urbanização e da expansão da oferta escolar repercutirá, de outro modo, também, diretamente sobre a recomposição dos efetivos de analfabetos em termos de região e local de domicílio. Em 1986, a PNAD nos mostra que dos 17.323 mil de analfabetos, 8.980.000 vivem em zonas urbanas; e dos 8.343.000 de analfabetos rurais, 5.490.000 se concentram na região Nordeste (Tabelas II.10 e II.11). Evidentemente, no primeiro caso se tem uma influência da longevidade, predominando entre os analfabetos urbanos, os de idade mais elevada, mas, também, o efeito das intensas migrações internas do final dos anos 70, que levaram a uma relocalização dos analfabetos rurais das regiões menos desenvolvidas nas zonas urbanas mais desenvolvidas.

TABELA II.10

POPULAÇÃO DE 15 ANOS E MAIS, EFETIVOS, E TAXAS POR GRUPO DE IDADE E DOMICÍLIO TOTAL DO PAÍS — 1986

Grupos de Idade	Total			Urbana			Rural		
	População (1.000)	Analfabetos (1.000)	Taxa de Analfabetismo (%)	População (1.000)	Analfabetos (1.000)	Taxa de Analfabetismo (%)	População (1.000)	Analfabetos (1.000)	Taxa de Analfabetismo (%)
População de 15 anos e mais	86.454	17.323	20,0	65.027	8.980	13,8	21.427	8.343	38,9
15 a 29 anos	37.622	4.153	11,0	28.181	1.784	6,3	9.441	2.369	25,1
15 a 19 anos	14.016	1.537	11,0	10.059	596	5,9	3.957	941	23,8
20 a 24 anos	12.845	1.383	10,8	9.735	610	6,3	3.110	773	24,9
25 a 29 anos	10.761	1.233	11,5	8.387	578	6,9	2.374	655	27,6
30 a 39 anos	17.974	2.895	16,1	13.847	1.390	10,0	4.127	1.505	36,5
40 a 49 anos	12.495	3.148	25,2	9.327	1.611	17,3	3.168	1.537	48,5
50 anos e mais	18.363	7.127	38,8	13.672	4.195	30,7	4.691	2.932	62,5

Fonte: IBGE, PNAD — 1986.

TABELA II.11

POPULAÇÃO DE 15 ANOS E MAIS, EFETIVOS, E TAXAS POR REGIÃO E DOMICÍLIO — 1986

Regiões	Urbana		Rural	
	Efetivos (1.000)	Taxas (%)	Efetivos (1.000)	Taxas (%)
Norte	288	11,4	...	...
Nordeste	3.503	26,3	5.490	55,5
Sudeste	3.602	10,1	1.518	28,2
Sul	990	10,7	898	19
Centro-Oeste	597	13,7	436	30,7
Brasil	8.980	13,8	8.342	38,9

Fonte: IBGE, PNAD — 1986.

No segundo caso, malgrado a imigração rural-urbana se fazer com os grupos mais jovens, o analfabetismo continua incidindo sobre todo o espectro etário. Ainda assim, encontram-se mais de 1,5 milhão de analfabetos rurais na região Sudeste, notadamente entre os trabalhadores volantes nas áreas de agricultura modernizada e nas áreas mais pobres do norte de Minas e do Rio de Janeiro e no Espírito Santo (Tabela II.11).

Um tal quadro deveria levar a pensar a questão do analfabetismo formal em termos distintos dos que são comumente veiculados na imprensa e nos debates políticos. Porque, para enfrentar suas características, seriam requeridos métodos, organização e estratégias distintas, que atendessem grupos situados em contextos tão diversos como os apontados. Além disso, teria que ser levada em conta uma nova combinação de estados educativos que dimensiona o sentido contemporâneo de analfabetismo funcional para além do domínio puro e simples de um limitado acervo de códigos e técnicas de lecto-escritura.

Nas zonas urbanas, e mesmo em áreas rurais mais modernizadas, os efeitos negativos da carência educativa incidem tanto sobre os analfabetos formais como sobre as pessoas com extensão de escolaridade reduzida em face das exigibilidades simbólico-culturais do processo de urbanização. Os dados a respeito de anos de estudos da população maior de 10 anos de idade — captados nas pesquisas de mão-de-obra, como a

TABELA II.12

POPULAÇÃO: ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS, SEGUNDO CONDIÇÃO DE DOMICILIO — 1986

	Média	População Total	(%)	Sem Instrução e Menos de 1 Ano		1 a 4 Anos		5 Anos e Mais	
		(1.000)		(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
Norte									
Total	5,03	3.064	100,00	391	12,76	1.208	39,43	1.465	47,81
Urbano	5,03	3.064	100,00	391	12,76	1.208	39,43	1.465	47,81
Rural	...	...	0,00	...	0,00	...	0,00	...	0,00
Nordeste									
Total	3,19	28.384	100,00	10.455	36,83	10.986	38,70	6.943	24,46
Urbano	4,29	15.996	100,00	3.838	23,99	6.167	38,55	5.991	37,45
Rural	1,74	12.359	100,00	6.617	53,54	4.819	38,99	923	7,47
Centro-Oeste									
Total	4,55	6.903	100,00	1.276	18,48	2.970	43,02	2.657	38,49
Urbano	5,19	5.163	100,00	727	14,08	2.037	39,45	2.399	46,47
Rural	2,64	1.740	100,00	549	31,55	933	53,62	258	14,83
Sudeste									
Total	5,11	47.051	100,00	6.083	12,93	20.641	43,87	20.327	43,20
Urbano	5,47	40.526	100,00	4.326	10,67	16.811	41,48	19.389	47,84
Rural	2,86	6.525	100,00	1.757	26,93	3.830	58,70	938	14,38
Sul									
Total	4,83	16.307	100,00	2.173	13,33	7.349	45,07	6.785	41,61
Urbano	5,49	10.679	100,00	1.162	10,88	4.103	38,42	5.414	50,70
Rural	3,58	5.628	100,00	1.011	17,96	3.246	57,68	1.371	24,36
Brasil									
Total	4,49	101.709	100,00	20.378	20,04	43.154	42,43	38.177	37,54
Urbano	5,19	72.428	100,00	10.443	13,84	30.328	40,21	34.657	45,95
Rural	2,49	26.281	100,00	9.935	37,80	12.826	48,80	3.520	13,39

PNAD — mostram um elevado contingente de pessoas enumeradas na categoria dos "sem instrução ou menos de um ano de estudos", cujo estado educativo-cultural certamente se assemelha ao dos analfabetos formais, mesmo quando declaram poder ou, efetivamente, possam ler e escrever um texto simples. Do mesmo modo, nas regiões metropolitanas e cidades de médio porte, em regiões mais desenvolvidas, a posse de quatro anos de estudos ou curso elementar completo pode representar estado educativo-cultural semelhante e implicar diferenciações e distâncias sociais discriminatórias nos planos sócio-político e econômico. Esses fenômenos têm sido, em países desenvolvidos, associados a formas de "analfabetismo cultural".

A localização presente deste contingente esclarece, em parte, a natureza do problema, que decorreria do fato de as redes escolares rurais e de pequenas cidades e povoados oferecerem, em geral, escolaridade incompleta e de precário conteúdo. Acresce dizer que, aqui, novamente, têm-se os efeitos seqüenciais das fortes migrações do final dos anos 70. De um efetivo de 20.378.000 de pessoas nessa condição, metade (10.455.000) reside no Nordeste (33,5% nas zonas rurais desta); mas outros 6,1% estão no Sudeste: a maioria (71,0%) domiciliada em zonas urbanas, e com volume semelhante ao do Nordeste rural, com 6.617.000 (Tabela II.12).

II.3.2 — Subescolarização

Contíguo a estes contingentes encontrar-se-ão os grupos de idade mais ativa, boa parte dos quais engajados em segmentos formais da estrutura produtiva, que obtiveram relativamente poucos anos de estudos. Ou seja, receberam, na idade escolar, em suas localidades de origem, uma extensão de escolaridade talvez suficiente para sua inserção social em segmentos ou momentos de menor complexidade, mas que, hoje, se mostra claramente insuficiente.

Enquadrar-se-iam nesse estado pessoas com freqüência escolar inferior a quatro anos, residentes em zonas urbanas em geral, mas, principalmente, nas dos sítios de atividades econômicas e sócio-políticas mais complexas. De fato, o valor do critério poderia ser ampliado, levando em conta que a legislação do ensino — com quase 20 anos já — estatui oito séries como mínimo obrigatório. É forçoso reconhecer, no entanto, que o patamar básico real continua sendo, para a maioria absoluta da população, os quatro anos iniciais do ensino de primeiro grau.

De qualquer modo, os dados disponíveis, a respeito da população com 10 anos e mais, permitem fazer uma aproximação razoável a este fenômeno. Se tomamos os quatro anos de estudos como valor — na suposição de que a esta idade as pessoas poderiam estar concluindo a quarta série elementar —, valida-se mais este recurso. Assim, excluído o grupo de analfabetos funcionais (associados com a pertença à categoria dos "sem instrução e menos de um ano" de estudos), o grupo de mais de 10 anos de idade, com um a quatro anos de estudos, permitiria dimensionar esse estado educativo. Até porque nesses quatro anos estará compreendida tanto a situação dos que, nesse lapso de tempo, efetivamente completaram quatro séries, como a dos que deixaram de fazê-lo, contando com efetivamente duas ou três séries aprovadas.

Globalmente, há 43.154.000 de pessoas nesse estado, predominando aquelas residentes em zonas urbanas (70%), denotando, desde logo, o efeito da escolaridade incompleta que caracteriza as zonas rurais e lança os adultos na categoria anterior dos analfabetos funcionais. Todavia, essa limitação também é dada nas cidades, como se pode ver ao cotejar a média de anos de estudos alcançados pelos seus habitantes em cada região do país. Enquanto a média em zonas urbanas para todo o país e para as regiões mais desenvolvidas oscila em torno de 5,1 e 5,5 anos, respectivamente, a do Nordeste cai para 4,3 com maior dispersão para baixo (Tabela II.13).

Isto significa que, para a maior parte da população, dada a seletividade e precariedade do ensino elementar, esta dosagem escolar é o limite real de acesso e permanência no sistema. Pouco mais de dois quintos da população — uma vez deixado um outro quinto na categoria inferior — acessam ao período de um a quatro anos de estudos e, apenas, 37,5% terão mais do que isso.

Este era, precisamente, o cerne de matriz original de política educacional: proporcionar o equipamento cognitivo e comportamental requerido para participar no núcleo desenvolvido da sociedade — notadamente no formalismo da sociedade material-consumista — a não muito mais que essa proporção da população a ser incorporada ao modo urbano de vida.

Nas zonas rurais, persiste, ao longo do tempo, o mesmo quadro, no que toca à proporção dos que possuem entre um e quatro anos de estudos. A média de escolaridade mal ultrapassa os dois anos, exceto na região Sul e nas áreas mais modernizadas do Sudeste. Nestas, ela se aproxima de 3,6 anos de estudo; e a fração dos que ultrapassam os cinco anos de estudos passa a ser mais significativa.

TABELA II.13

POPULAÇÃO: MÉDIA DOS ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS, SEGUNDO CONDIÇÃO DE DOMICÍLIO — 1986

Região	Zona Urbana	Zona Rural
Norte*	5,03	...
Nordeste	4,29	1,74
Sudeste	5,47	2,86
Sul	5,49	3,58
Centro-Oeste	5,19	2,64
Brasil	5,19	2,49

Fonte: IBGE, PNAD — 1986.
* Exclusive a população rural da região Norte.

Um aspecto que se deve destacar, no entanto, é o de que a média de escolaridade não se altera muito quando se observam as regiões metropolitanas, onde supostamente deveria haver sensível melhoria deste indicador. Exatamente pelas iniqüidades do sistema educativo, é nestas áreas que se reflete, com maior força, a desigualdade do acesso à escola mais longa. De modo geral, fica-se com uma freqüência escolar entre cinco e seis anos de estudo no conjunto das regiões metropolitanas; as do Centro-Sul com ligeira superioridade (Tabela II.14).

Não obstante, cai a proporção de subeducados e aumenta mais sensivelmente a de pessoas com mais de cinco anos de estudos, que já representará mais de 50,0% do contingente maior de 10 anos de idade. Sem surpresas, dentro dessa ótica, é o caso de São Paulo (e com alguma similitude, o de Belo Horizonte), onde a média ultrapassa 5,5, mas o efetivo de mais de cinco anos cai para 48,0%, quando no Rio de Janeiro, Porto Alegre e Salvador, com redes escolares mais antigas e menor incidência migratória, esta proporção se eleva. Ou o que é o mesmo: tanto mais afluente a região, mais desigual se torna a distribuição de oportunidades educativas.

O caráter utilitário dos valores e critérios que comandaram a expansão educacional, no entanto, revela-se mais claramente

TABELA II.14

POPULAÇÃO: ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS, SEGUNDO CONDIÇÃO DE DOMICÍLIO E REGIÕES METROPOLITANAS — 1986

Regiões Metropolitanas	Média	População; Total (1.000)	(%)	Sem Instrução e Menos de Um Ano		Um a Quatro Anos		Cinco Anos e Mais	
				(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
Belém	5,98	847	100,00	60	7,08	293	34,59	494	58,32
Fortaleza	4,97	1.435	100,00	275	19,16	500	34,84	660	45,99
Recife	5,12	2.080	100,00	309	14,86	814	39,13	957	46,01
Salvador	5,80	1.609	100,00	177	11,00	521	32,38	911	56,62
Belo Horizonte	5,52	2.439	100,00	229	9,39	1.064	43,62	1.146	46,99
Rio de Janeiro	6,07	8.382	100,00	782	9,33	2.627	31,34	4.973	59,33
São Paulo	5,62	12.204	100,00	1.101	9,02	5.232	42,87	5.871	48,11
Curitiba	5,69	1.477	100,00	137	9,28	637	43,13	703	47,60
Porto Alegre	6,28	2.101	100,00	161	7,66	585	27,84	1.355	64,49
Total		32.574	100,00	3.231	9,92	12.273	37,68	17.070	52,40

Fonte: IBGE, PNAD — 1986.

quando se inspecionam as cifras atinentes às pessoas economicamente ativas e não-ativas, em zonas urbanas. Entre aquelas, a média de escolaridade (6,18) é quase 40% mais alta do que entre as não-ativas (4,43). Nesta, a moda continua em três e quatro anos de estudos, enquanto entre os que trabalham — e note-se que aí estão incluídos os engajados no setor informal, presumidamente menos exigente nesse aspecto — há um plafonamento nos três grupos de 3-4, 5-8 e 9 e mais anos de estudos. Desnecessário comentar mais alongadamente o quadro das zonas rurais; pouco varia a média entre ativos e não-ativos e é reduzida a dispersão (Tabela II.15).

TABELA II.15

POPULAÇÃO: ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS, SEGUNDO A CONDIÇÃO DE ATIVIDADE — 1986

Anos de Estudo	Total		Ativos		Não-Ativos	
	(1.000)	%	(1.000)	%	(1.000)	%
Sem Instrução e Menos de 1 Ano	20.377	20,0	9.957	17,5	10.420	23,1
1 e 2	14.458	14,2	6.673	11,7	7.785	17,3
3 e 4	28.694	28,2	15.350	27,0	13.344	29,6
5 a 8	22.268	21,9	12.812	22,6	9.456	21,0
9 e Mais	15.907	15,6	11.902	20,9	4.005	8,9
Subtotal	101.704	99,8	56.694	99,8	45.010	99,9
Sem Especificação	161	0,2	120	0,2	41	0,1
Total	101.865	100,0	56.814	100,0	45.051	100,0
Média de Anos de Instrução	4,70		5,29		3,96	

Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: Exclusive a população rural da região Norte.

TABELA II.15A

POPULAÇÃO: ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS DA ÁREA URBANA, SEGUNDO A CONDIÇÃO DE ATIVIDADE — 1986

Anos de Estudo	Urbana		Ativos		Não-Ativos	
	(1.000)	%	(1.000)	%	(1.000)	%
Sem Instrução e Menos de 1 Ano	10.442	13,8	4.373	10,5	6.069	17,8
1 e 2	9.187	12,2	3.877	9,3	5.310	15,6
3 e 4	21.138	28,0	10.732	25,8	10.406	30,6
5 a 8	19.533	25,8	11.138	26,8	8.395	24,7
9 e Mais	15.123	20,0	11.326	27,3	3.797	11,2
Subtotal	75.423	99,8	41.446	99,8	33.977	99,9
Sem Especificação	161	0,2	103	0,2	34	0,1
Total	75.584	100,0	41.549	100,0	34.011	100,0
Média de Anos de Instrução	5,39		6,18		4,43	

Fontes: IBGE, PNAD.

TABELA II.15B

POPULAÇÃO: ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS DA ÁREA RURAL, SEGUNDO A CONDIÇÃO DE ATIVIDADE — 1986

Anos de Estudo	Rural		Ativos		Não-Ativos	
	(1.000)	%	(1.000)	%	(1.000)	%
Sem Instrução e Menos de 1 Ano	9.934	37,6	5.583	36,6	4.351	39,4
1 e 2	5.269	19,9	2.795	18,3	2.474	22,4
3 e 4	7.555	28,6	4.618	30,3	2.937	26,6
5 a 8	2.735	10,3	1.674	11,0	1.061	9,6
9 e Mais	782	3,0	575	3,8	207	1,9
Subtotal	26.275	99,4	15.245	99,9	11.030	99,9
Sem Especificação	161	0,6	17	0,1	7	0,1
Total	26.436	100,0	15.262	100,0	11.037	100,0
Média de Anos de Instrução	2,72		2,87		2,51	

Fontes: IBGE, PNAD.

Nota: Exclusive a população rural da região Norte.

Estas evidências demonstram que o problema passa a ser não tanto volumes ou crescimentos dos contingentes de analfabetos formais, mas as largas faixas sociais em estado de subeducação e, pois, de baixa participação sócio-econômica e política e de diferenciação cultural.

II.4 — Participação na Educação Escolar

A verificação dos *cursos completados* pelas pessoas com mais de 10 anos, enfim, ajuda a sintetizar estes movimentos e a elucidar o nexo entre a dinâmica sócio-demográfica e educativa e as políticas de expansão escolar.

Como já foi mencionado, a opção hegemônica consistiu em socializar e incorporar em novos padrões culturais, de modo paulatino, aquelas parcelas da sociedade global que se incorporavam ao segmento mais desenvolvido de nossa formação social, relegando o restante da população às margens desse processo ou a condições absolutas de exclusão, onde se manifestava mais agudamente a pobreza e a carência sócio-educativa.

Assim, o rápido porém desigual e desequilibrado processo de expansão das oportunidades educativas condicionar-se-á por esta dinâmica da incorporação social e pela capacidade política dos estratos médios emergentes no sentido de apropriar-se e dar conformação aos recursos escolares que se tornavam disponíveis. Conquanto as datas censais não reflitam os ciclos reais de sucessão histórica destes processos, as comparações de estados entre elas ajudam a compreender o sentido geral das variações experimentadas pelo sistema educativo.

Num primeiro momento, refletido nos dados de 1940/50, verifica-se que se fazia necessário expandir a escola elementar para atender ao crescimento das camadas sociais básicas das cidades e como isto foi atendido. Entre estes anos, quase metade do *acréscimo de população* com mais de 10 anos de idade conseguiu completar algum curso e 86% desse novo contingente o fizeram no ensino elementar; apenas 628 mil pessoas completaram cursos médios (pouco disponíveis ainda) e somente 52 mil pessoas completaram cursos superiores (Tabela II.16).

Em seguida, como se vê na variação dos dados entre 1950/70 (à falta de dados equivalentes para 1960), consolida-se este processo, começando a expandir-se, ainda lentamente, os

TABELA II.16

POPULAÇÃO: CURSOS COMPLETOS DAS PESSOAS DE 10 ANOS E MAIS — 1940/80

	Efetivos (milhares)				Proporções (%)				Crescimento Anual (%)		
	1940	1950	1970	1980	1940	1950	1970	1980	1940/50	1950/70	1970/80
Pop. 10 Anos e Mais	29.038	38.558	65.862	87.806	100,00	100,00	100,00	100,00	2,88	2,71	2,92
Pop. c/Curso Completo	2.087	6.543	17.468	35.554	7,19	16,97	26,52	40,49	12,11	5,03	7,37
Elementar	1.561	5.389	15.021	28.509	5,38	13,98	22,81	32,47	13,19	5,26	6,62
Médio	359	987	1.918	5.212	1,24	2,56	2,91	5,94	10,64	3,38	10,51
Superior	106	158	529	1.833	0,37	0,41	0,80	2,09	4,07	6,23	13,23
Não Declarado	61	9	—	—	0,21	0,02	—	—	—		

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

níveis mais altos de ensino, com o alargamento das camadas médio-inferiores urbanas. Deve-se notar que os valores das variáveis relativas ao crescimento do contingente de pessoas com curso completo será afetado pelo crescimento a ritmo mais lento da oferta educativa no início dos anos 60.

No geral, a relação entre crescimento demográfico e aumento deste contingente será bem menor do que na década de 40/50; não mais de 40% do incremento demográfico completará algum curso. Em parte, isso pode se dever ao fato de ter se acelerado o crescimento populacional, no período 1950/60, mas outros fatores, propriamente educativos, terão influído nesse fenômeno e merecem ser melhor investigados, apesar da escassez de dados relativos aos estados educativos na data censal de 1960.

Ainda assim, o número de pessoas com curso completo aumentará a "apenas" 5,0% ao ano, contra os notáveis 12,0% ao ano do período anterior e os 2,7% de aumento demográfico. Vê-se, portanto, que, embora expandindo-se as matrículas no ensino elemetar a ritmos superiores ao da população urbana, o número dos que concluem crescerá muito menos do que antes. E, ainda que menor, o crescimento dos que possuem curso completo de nível médio far-se-á, nesse período, sobre números de partida muito maiores. Ao mesmo tempo, porém, no ensino superior, o aumento será sensivelmente maior. É o momento em que a expansão se associa à ampliação das desigualdades; muitos ingressam no ensino elementar e secundário sem concluir os cursos e os que concluem o nível ginasial poderão aumentar suas probabilidades de chegar ao ensino superior.

Finalmente, ao cabo desse ciclo, refletem-se nos dados que medeiam os anos 70/80, o grande crescimento dessas estruturas de segmentação educativa, em que cada camada se expande "em si", porém com relativamente pouca mobilidade inter-segmental. Mesmo com efetivos demográficos bastante avolumados, o crescimento geral do número de pessoas com curso completo voltará a apresentar um aumento significativo (7,4 contra os 2,7% de 1950/70). Novamente, mais de 80,0% do incremento de população completará algum curso. Muda, no entanto, a composição destas variações. Os que completam ensino de 1.º grau aumentam em 6,6% ao ano; mas os que completam ensino médio e superior, o fazem a 10,5 e 13,2% anuais. Ou seja, esse exame *ex post* reflete, de algum modo, como as propostas ideológicas dominantes nos anos 70, de que seria mais rentável investir nos níveis mais altos de ensino, acabaram, de fato, influindo na disputa por oportunidades educativas. Demonstra, por outro lado, como em vários outros aspectos da

vida social, as camadas médias e superiores foram atendidas com mais prodigalidade e mostraram-se capazes de apropriar-se de maior proporção das ofertas de serviços sociais coletivamente produzidos. Enquanto isso, as camadas médio-inferiores e mais pobres receberam atenção quantitativamente ampliada, porém qualitativamente inferior (Tabela II.17).

TABELA II.17

POPULAÇÃO: PESSOAS OCUPADAS POR CLASSES DE RENDA MENSAL DO TRABALHO, SEGUNDO ANOS DE ESTUDO E MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DE CLASSE — 1986

(Em salários mínimos)

Anos de Estudo	Classes de Renda de Trabalho			
	Até 2	2 a 5	5 a 10	10 e mais
Total	27.923	14.467	5.089	3.416
Sem Instrução e Menos de 1	7.114	1.343	198	57
1 a 4	11.825	5.524	1.372	526
5 a 8	6.257	3.747	1.101	498
9 a 11	2.384	2.809	1.280	692
12 e mais	300	1.012	1.135	1.641
Não Declarados	43	32	3	2
Média de Anos de Estudo	3,65	5,62	3,73	10,09

Fonte: IBGE, PNAD — 1986.

II.5 — Evolução dos Gastos com Educação

Ao atribuir à União, aos estados e aos municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro, as normas legais consagraram a existência de um sistema federal de ensino, de um sistema estadual e de uma rede municipal de ensino.

Cada instância do poder público tem, assim, um sistema de ensino para manter e expandir, bem como mecanismos e fon-

tes de recursos para isto. A União aplica parte de seus recursos na manutenção do sistema federal de ensino, na execução de programas próprios, e transfere outra parte para os sistemas estaduais de educação e para os municípios. Os estados recebem recursos da União que, somados aos recursos provenientes de suas receitas, são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Os municípios recebem recursos da União e dos estados que são somados aos recursos próprios na composição dos recursos destinados à expansão da rede de ensino.

Em 1968, a reforma tributária concentrou os recursos na União, deixando estados e municípios na dependência das transferências federais para a expansão e melhoria do ensino. O período que se seguiu caracterizou-se pela centralização: o MEC, pela força dos recursos que dispunha, definia políticas, diretrizes e normas; influía no conteúdo dos Planos Estaduais de Educação e, através da assistência técnica, conformava as estruturas administrativas estaduais à imagem e semelhança da estrutura do MEC.

Na década de 70, houve um esforço para aumentar os recursos para o setor educação. A taxa média anual de incremento dos gastos públicos com a função educação e cultura foi de 9,8%, acima da taxa anual de crescimento do PIB. A relação entre a despesa pública em educação e o PIB passou de 2,66 em 1970 para 3,59, em 1980. Estes dados revelam que a posição relativa das despesas públicas em educação e cultura, dentro das despesas globais realizadas, aumentou na década de 70.

O incremento dos recursos ocorreu principalmente no nível federal e no nível municipal, com uma taxa média anual de crescimento, respectivamente, de 11,0 e 14,7%. A regularização da entrega dos recursos do salário-educação ao MEC, a melhoria da fiscalização e o aumento, em 1975, da alíquota do salário-educação para 2,5% da folha de salário e contribuição colaboraram para um aumento dos gastos da União, de 21,1%, em 1976, quando comparado aos gastos em 1975. A partir de 1976, a taxa média de crescimento das despesas públicas na função educação e cultura começa a cair em decorrência dos problemas econômicos.

Este aumento nos gastos fez parte de uma estratégia política de governo no sentido de conseguir legitimação através dos gastos na área social, uma vez que a legitimação fundamentada no sucesso econômico desmoronou com o fim do milagre econômico.

A década de 80 se inicia com a herança da crise econômica agravada nos fins dos anos 70. A legitimação do governo muda de eixo: passa para a abertura de canais de participação política, deixando a área social de ter relevância, mesmo com a criação do Programa de Prioridades Sociais e do Finsocial.

Os gastos no sistema educacional, como também no setor social em geral, se retraem. As taxas médias de crescimento dos gastos públicos, na função educação e cultura, no período 1980/85, foram, no entanto, um pouco maiores do que as constatadas no período 1975/80.

No nível da União, a taxa média de crescimento das despesas com a função educação e cultura, de 1980 a 1985, foi de 15,8%; enquanto, no período 1975/80, foi de 6,8%. No sistema estadual, a mesma taxa, no período de 1980 a 1985, foi de 5,6%; enquanto no período 1975/80 ficou em 3,0%. Nos municípios com 50.000 habitantes e mais, a taxa média de crescimento foi de 4,2% de 1980 a 1985; enquanto, no período 1975/80, o crescimento médio foi de 14,8%.

Embora este dado possa parecer auspicioso para o sistema educacional nesta década, é preciso levar em conta que os gastos públicos, em 1980/81, foram, em preços constantes, inferiores aos gastos efetuados em 1978/79 e que, pelos índices contidos na Tabela II.18 foi significativa a irregularidade dos gastos públicos, com acréscimos e decréscimos, principalmente em 1983 e 1984, período em que a crise econômica se manifestou com maior intensidade.

A evolução das despesas públicas, na função educação e cultura, de 1980 a 1987, está registrada na Tabela II.18 a seguir.

Do ponto de vista regional, a evolução das despesas com educação e cultura, a partir de 1980, não foi uniforme e constante. Os estados das regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste mantiveram as despesas com educação e cultura, de 1981 a 1985, acima das despesas de 1980, embora as despesas em 1983 e 1984 tenham sido menores do que as efetuadas em 1981/82. Os estados da região Sudeste reduziram os gastos com educação e cultura, em 1983 e 1984, recuperando um pouco em 1985 (Tabelas II.19 e II.20).

Os municípios reduziram as despesas na função educação e cultura em 1981, ocorrendo uma recuperação, em 1982, em todas as regiões, com exceção da região Sul. Em 1983/84, os gastos com educação voltaram a cair em todas as regiões, exceto na região Norte. Em 1985, houve uma recuperação em todas as regiões, exceto na região Centro-Oeste (Tabelas II.19 e II.20).

TABELA II.18

DESPESAS PÚBLICAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO E CULTURA — 1980/87

(Em Cz$ 1.000,00 de 1987)

Ano	União	Índice	Estados	Índice	Municípios	Índice
1980	86.154,9	100	145.015,5	100	37.905,5	100
1981	89.620,2	104	192.710,5	132	36.122,9	95
1982	117.281,8	136	175.676,7	121	37.003,0	97
1983	95.711,7	111	142.899,2	98	31.998,9	84
1984	116.707,3	135	130.652,9	90	30.186,7	79
1985	167.699,7	194	174.882,9	120	43.529,1	114
1986	184.805,1	214	...	...	...	...
1987	213.985,4	248	...	...	...	...

Fonte: Balanços da União dos estados e dos municípios compilados pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

TABELA II.19

DESPESAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS * POR REGIÃO, NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA — 1980/85

(Em Cz$ milhões de 1987)

Ano	Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1980	Estados	3.623,3	19.577,1	87.879,4	24.217,6	9.716,0	145.015,4
	Municípios	581,9	4.105,9	892,6	27.510,7	4.804,4	37.905,5
	Total	4.205,2	23.683,0	88.772,0	51.728,3	14.520,4	182.920,9
1981	Estados	5.781,3	28.906,5	107.917,8	36.634,9	13.469,7	192.710,2
	Municípios	577,4	3.842,5	875,5	26.766,7	4.060,8	36.122,9
	Total	6.358,7	32.749,0	108.793,3	63.401,6	17.530,5	228.833,1
1982	Estados	6.689,7	27.191,9	97.439,1	33.861,6	10.512,4	175.694,7
	Municípios	722,1	4.677,8	1.000,2	25.486,7	5.116,2	37.003,0
	Total	7.411,8	31.869,7	98.439,3	59.348,3	15.628,6	212.697,7
1983	Estados	5.430,1	23.578,3	74.307,6	28.865,6	10.717,4	142.899,0
	Municípios	726,8	3.879,5	828,1	22.588,0	3.976,5	31.998,9
	Total	6.156,9	27.457,8	75.135,7	51.453,6	14.693,9	174.897,9
1984	Estados	4.964,8	20.251,2	68.854,1	25.477,3	11.105,5	130.652,9
	Municípios	741,7	3.672,4	680,6	21.468,7	3.623,1	30.186,5
	Total	5.706,5	23.923,6	69.534,7	46.946,0	14.728,6	160.839,4
1985	Estados	7.694,8	31.129,1	90.936,1	30.254,7	14.868,0	174.882,7
	Municípios	1.028,3	5.479,7	1.186,9	31.226,9	4.605,7	43.527,5
	Total	8.723,1	36.608,8	92.123,0	61.481,6	19.473,7	218.410,2

Fonte: Balanço dos Estados e Municípios — Secretaria de Economia e Finanças do MF.

* Municípios com 50.000 habitantes ou mais.

TABELA II.20

ÍNDICE DAS DESPESAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS * POR REGIÃO NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA — 1980/85

Ano	Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1980	Estados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Municípios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	Estados	159,6	147,7	122,8	151,3	138,6	132,9
	Municípios	99,2	93,6	98,1	97,3	84,5	95,3
	Total	151,2	138,3	122,6	122,6	120,7	125,1
1982	Estados	184,6	138,9	110,9	139,8	108,2	121,2
	Municípios	124,1	113,9	112,1	92,6	106,5	97,6
	Total	176,3	134,6	110,9	114,7	107,6	116,3
1983	Estados	149,9	120,4	84,6	119,2	110,3	98,5
	Municípios	124,9	94,5	92,8	82,1	82,8	84,4
	Total	146,4	115,9	84,6	99,5	101,2	95,6
1984	Estados	118,1	103,4	78,4	105,2	114,3	90,1
	Municípios	127,5	89,4	76,2	78,0	75,4	79,6
	Total	135,7	101,0	78,3	90,8	101,4	87,9
1985	Estados	183,0	159,0	103,5	124,9	153,0	120,6
	Municípios	176,7	133,5	133,0	113,5	95,9	114,8
	Total	207,4	154,6	103,8	118,9	134,1	119,4

Fonte: Balanço dos Estados e Municípios — Secretaria de Economia e Finanças do MF.

* Municípios com 50.000 habitantes ou mais.

A distribuição dos gastos por programas também apresentou variações durante este período. Essa variação é percebida pela análise dos gastos efetuados pela União e pelos estados nos seguintes programas: Ensino de Primeiro Grau, Ensino de Segundo Grau e Ensino Superior. Constata-se, pela Tabela II.21, que:

a) de 1980 a 1985, o ensino de primeiro grau teve uma participação maior do que o ensino de segundo grau e no ensino superior no total das despesas efetuadas em educação pela União e pelos estados.

Aqui, também, a descontinuidade foi uma constante. A participação foi maior em 1981, reduzindo-se, nos anos seguintes, até alcançar, em 1985, o mesmo nível alcançado em 1980.

Nos gastos efetuados pela União, a participação do ensino de primeiro grau, em 1980, foi de 18,1%. Em 1982, aumentou para 34,8%, caindo para 29,5% em 1984, e recuperando-se, em 1985, com 34,5%.

TABELA II.21

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA POR PROGRAMA — 1980/85

Ano/Esfera	Total	Primeiro Grau	Segundo Grau	Superior	Outros
1980					
União	100,0	18,2	8,8	49,9	23,1
Estados	100,0	63,5	10,2	3,9	22,6
Total	100,0	46,6	9,6	21,0	22,8
1981					
União	100,0	28,0	5,2	52,7	14,0
Estados	100,0	71,2	7,2	8,4	13,2
Total	100,0	57,5	6,6	22,4	13,5
1982					
União	100,0	34,8	9,2	44,7	11,3
Estados	100,0	64,6	8,9	10,0	16,5
Total	100,0	52,7	9,0	23,9	14,4
1983					
União	100,0	32,5	7,5	45,1	14,9
Estados	100,0	63,2	8,3	9,6	18,9
Total	100,0	50,9	8,0	23,8	17,3
1984					
União	100,0	29,5	4,9	33,7	31,9
Estados	100,0	63,6	8,1	9,9	18,4
Total	100,0	47,6	6,6	21,1	24,7
1985					
União	100,0	34,5	5,4	30,6	29,5
Estados	100,0	58,9	10,3	9,8	21,0
Total	100,0	47,0	7,9	20,0	25,1

Fonte: Balanço da União e dos estados. Ministério da Fazenda.

TABELA II.22

MEC: DESPESAS REALIZADAS SEGUNDO OS PRINCIPAIS PROGRAMAS (RECURSOS DO TESOURO E DE OUTRAS FONTES) — 1984/87

(Em Cz$ milhares constantes de 1987)

Função	Programa	Denominação	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
08	07.	Administração	2.539.715,9	3,44	2.840.909,1	2,84	2.972.742,3	2,23	3.766.171,0	2,40
	08.	Administração Financeira	2.519.567,4	3,41	2.635.102,2	2,63	2.090.632,1	1,57	2.302.236,0	1,47
	09.	Planejamento Governamental	315.091,7	0,43	1.268.926,6	1,27	1.481.688,4	1,11	4.544.247,0	2,90
	10.	Ciência e Tecnologia	46.710,9	0,06	78.792,7	0,08	92.327,6	0,07	155.471,0	0,10
	22.	Telecomunicação	111.651,1	0,15	81.248,5	0,08	696.771,4	0,52	1.253.570,0	0,80
	29.	Serviço de Informação	7.136,4	0,01	10.488,3	0,01	9.801,5	0,01	1.316,0	0,00
	42.	Ensino de Primeiro Grau	18.398.936,8	24,92	27.198.927,4	27,18	43.866.025,1	32,92	36.608.926,0	23,33
	43.	Ensino de Segundo Grau	4.012.568,6	5,44	5.671.000,1	5,67	9.318.261,0	6,99	10.467.481,0	6,67
	44.	Ensino Superior	42.711.646,9	57,86	55.609.551,6	55,56	66.545.225,0	49,94	89.554.841,0	57,00
	45.	Ensino Supletivo	—	—	—	—	4.317,0	0,00	5.052,0	0,00
	46.	Educação Física e Desportos	246.046,4	0,33	308.128,8	0,31	735.276,0	0,55	1.124.130,0	0,72
	47.	Assistência a Educandos	139.084,7	0,19	345.740,9	0,35	404.069,8	0,30	543.106,0	0,35
	48.	Cultura	38.926,2	0,05	44.027,5	0,04	1.967,0	0,00	164,0	0,00
	49.	Educação Especial	162.482,4	0,22	275.313,6	0,28	487.618,7	0,37	278.633,0	0,18
	75.	Saúde	2.252,4	0,00	1.348,7	0,00	1.607,8	0,00	496,0	0,00
	81.	Assistência	48.130,5	0,07	59.241,8	0,06	110.746,6	0,08	83.000,0	0,05
15	81.	Assistência	8.299,8	0,01	14.432,2	0,01	16.712,1	0,01	—	—
	82.	Assistência e Previdência	2.282.963,6	3,09	3.300.237,7	3,30	3.774.939,2	2,83	5.751.888,0	3,67
	84.	Pasep	227.191,9	0,31	342.593,4	0,34	642.347,8	0,48	455.251,0	0,29
	Total		73.818.403,6	100,00	100.086.011,1	100,00	133.253.076,4	100,00	156.895.979,0	100,00

TABELA II.23

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO MEC, SEGUNDO OS PRINCIPAIS PROGRAMAS (RECURSOS DO TESOURO E DE OUTRAS FONTES) — 1984/87

(Ano Base 84 = 100)

Função	Programa	Denominação	1984	1985	1986	1987
08	07.	Administração	100,00	111,86	117,05	148,29
	08.	Administração Financeira	100,00	104,59	82,98	91,37
	09.	Planejamento Governamental	100,00	402,72	470,24	1.442,20
	10.	Ciência e Tecnologia	100,00	168,68	197,66	332,84
	22.	Telecomunicação	100,00	72,77	624,06	1.122,76
	29.	Serviço de Informação	100,00	146,97	137,34	18,44
	42.	Ensino de Primeiro Grau	100,00	147,83	238,42	198,97
	43.	Ensino de Segundo Grau	100,00	141,33	232,23	260,87
	44.	Ensino Superior	100,00	130,20	155,80	209,67
	45.	Ensino Supletivo	—	—	100,00	85,45
	46.	Educação Física e Desportos	100,00	125,23	298,84	456,88
	47.	Assistência a Educandos	100,00	248,58	290,52	390,49
	48.	Cultura	100,00	113,11	5,05	0,42
	49.	Educação Especial	100,00	169,44	300,11	171,49
	75.	Saúde	100,00	59,88	71,38	22,02
	81.	Assistência	100,00	123,09	230,10	172,45
15	81.	Assistência	100,00	173,89	201,36	—
	82.	Assistência e Previdência	100,00	144,56	165,35	251,95
	84.	Pasep	100,00	150,79	282,73	200,38
Total			100,00	135,58	180,51	212,54

Fonte: MEC/SOF/QDD. Posição Final.

Particularizando a análise aos gastos efetuados apenas pelo Ministério da Educação, a partir de 1984, constata-se que o ensino de primeiro grau aumentou sua participação de 24,9%, em 1984, para 32,9%, em 1986, caindo em 1987 para 23,3%, índice inferior ao de 1984 (Tabela II.22).

Nos gastos dos estados, o ensino de primeiro grau teve, em 1980, uma participação de 63,5%. Em 1981, esta participação aumentou para 71,2%. Em 1985, no entanto, ela caiu para 58,8%.

A descontinuidade nas despesas com o ensino de primeiro grau não foram decorrentes apenas da contenção dos recursos do tesouro ordinário, mas deve-se, também, à variação de arrecadação dos recursos do salário-educação. Esta variação, mostrada na Tabela II.22, certamente, decorreu da recessão econômica sobre os níveis de produção, emprego e salário.

TABELA II.24

ÍNDICE DE CRESCIMENTO REAL DE ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO — 1974/83

Ano	Índice	Ano	Índice
1974	100,0	1980	86,5
1975	119,4	1981	100,1
1976	125,8	1982	98,1
1977	129,5	1983	92,6
1978	110,6	1984	64,9
1979	112,8	1985	89,7

Fonte: Diplan/FNDE/MEC.

Os índices mostram que, após uma fase de significativa ascensão da arrecadação do salário-educação, com pico em 1977, houve uma tendência decrescente, a partir de 1979. A maior queda verificou-se em 1984, com uma recuperação em 1985.

b) O ensino de segundo grau manteve, também, uma participação irregular no total das despesas em educação efetuadas pela União e pelos estados de 1980 a 1985. O percentual da União cresceu de 1980 a 1985. De 1984 a 1987, a participação do ensino de segundo grau nos gastos efetuados pelo MEC pouco se alterou: passou de 5,4%, em 1984, para 6,9%, em 1986, caindo para 6,6%, em 1987 (Tabela II.22). Os estados gastaram, em 1985, o mesmo percentual gasto em 1980, ou seja, 10,0%.

c) A participação da União, no total dos gastos públicos, com o ensino superior foi bastante significativa no período de 1980 a 1985, quando comparada aos outros níveis de ensino, embora haja uma tendência declinante a partir de 1982.

Considerando-se apenas os gastos efetuados pelo MEC, observa-se que a participação do ensino superior caiu de 57,8%, em 1984, para 49,9%, em 1986, com uma recuperação em 1987 (Tabela II.22).

Os estados aumentaram sua participação de 3,9%, em 1980, para 10,0%, em 1985, mantendo a mesma participação nos anos seguintes.

Constata-se que a diferença entre a participação do ensino de primeiro grau e do ensino superior, no total das despesas da União e dos estados, veio aos poucos se reduzindo, chegando a inverter a tendência em 1985, quando a União gastou, com o ensino de primeiro grau, 34,5%, e com o ensino superior, 30,6% do total de recursos gastos com educação.

O contexto político de maior espaço para participação, mesmo dentro do setor público, não se refletiu em uma maior participação dos estados e municípios nos encargos financeiros com a educação. Ao contrário, a participação da União aumentou de 28,1% em 1970, para 43,4% em 1985; a participação dos estados reduziu de 60,5% em 1970, para 45,3%, em 1985, e a participação dos municípios permanecem, em 1985, a mesma de 1970, apesar de ter alcançado, em 1979, uma taxa de 15,7%.

Devido à administração descentralizada do sistema educacional, torna-se difícil mensurar o impacto no sistema educacional da irregularidade nos gastos com educação e cultura, tanto no nível federal, como no estadual e no municipal. Cada esfera administrativa reage de acordo com as circunstâncias políticas e administrativas. Algumas conseqüências disso podem ser identificadas, como:

— significativa participação dos municípios na manutenção do ensino de primeiro grau, quando os municípios mais sofreram com a contenção dos gastos;

— crescente municipalização do ensino nas regiões mais carentes. Os municípios da região Nordeste detêm 45% das matrículas no ensino de primeiro grau quando, na realidade, dispoem de poucos recursos para a prestação de serviços públicos;

— falta de correspondência e equilíbrio entre matrícula nas redes estadual e municipal e despesas educacionais, levando a grandes diferenças no custo/aluno ou no gasto *per capita;*

— manutenção de baixos salários para o magistério;

— desgaste da rede física por falta de manutenção;

— redução no volume das matrículas no ensino de segundo grau nas escolas privadas. Nos anos de recessão elas perderam quase 280.000 alunos;

— crescente envolvimento dos estados, e mesmo de municípios com o ensino superior, quando a universalização da educação básica ainda não foi atingida e as condições de ensino ainda são precárias.

As análises sobre a composição dos gastos com a educação, no Brasil, ainda são precárias. As informações ajustadas nas diferentes esferas administrativas carecem de coerência e coesão. Este óbice faz com que as análises não alcancem visão de conjunto, sejam parciais e, portanto, não generalizáveis. O mais grave, no entanto, é que, com facilidade, as análises são comprometidas pelo vezo ideológico de correntes que as utilizam para justificar seus pressupostos.

EDUCAÇÃO BÁSICA

III.1 — Aspectos da Situação Educacional

O ensino de primeiro grau se expandiu de forma acentuada no período de 1970 a 1988, incorporando mais de 10 milhões de novas crianças no sistema escolar (Tabela III.1). Este crescimento representou um acréscimo de 74,0% em relação à matrícula existente em 1970. Como resultado dessa expansão, a taxa de escolarização da população de sete a 14 anos passou, de 67,0%, em 1970, para aproximadamente 85,0% em 1988. Em alguns estados, a matrícula total é, hoje, maior do que a população de sete a 14 anos, tornando-se já freqüentes os casos de escolas desativadas por falta de alunos, o que comprova ter sido a construção de escolas superdimensionada em relação à demanda efetiva.

A expansão do ensino de primeiro grau foi mais acentuada em algumas regiões. Na região Norte, a matrícula, no período 1970/88, cresceu 262,0% na região Centro-Oeste, 135,0%; na região Nordeste, 121,0%; na região Sudeste, 48,0% e na região Sul, 25,0%.

As matrículas na rede municipal cresceram 107,0% no mesmo período, enquanto o aumento na rede estadual atingiu 64,0%. Assim, a participação do município no total da matrícula

TABELA III.1

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU: MATRÍCULA INICIAL POR ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS REGIÕES — 1970/88

(Índice base: 1970 = 100)

Região/Ano	Total	Índice Cresc. Mat.	Dependência Administrativa							
			Federal	Índice	Estadual	Índice	Municipal	Índice	Particular	Índice
Norte										
1970	559.068	100	42.146	100	336.373	100	98.934	100	81.215	100
1975	781.191	140	81.566	194	423.840	126	168.518	170	106.646	131
1980	1.137.499	203	138.703	329	580.035	172	288.353	291	129.456	159
1985	1.679.913	300	77.838	185	811.706	241	638.338	645	150.774	186
1988*	2.021.917	362	90.120	214	974.795	290	772.365	781	183.127	225
Nordeste										
1970	3.753.556	100	25.376	100	1.480.105	100	1.668.328	100	579.347	100
1975	5.217.028	139	18.050	71	2.015.686	136	2.411.695	145	771.112	133
1980	6.757.016	180	14.284	56	2.207.551	149	3.569.255	214	965.340	167
1985	7.439.761	198	18.648	73	3.078.473	208	3.382.799	203	959.191	166
1988*	8.305.030	221	20.747	82	3.412.680	231	3.771.768	226	1.099.107	190

Sudeste										
1970	7.166.811	100	24.398	100	5.266.904	100	856.695	100	1.018.414	100
1975	8.665.291	121	18.849	77	5.689.323	108	1.803.818	211	1.152.792	113
1980	9.522.351	133	8.673	36	6.057.141	115	2.130.957	249	1.325.051	130
1985	10.058.164	140	12.247	50	6.844.601	130	1.916.153	224	1.284.633	126
1988*	10.602.888	148	13.303	55	7.166.739	136	2.045.548	239	1.376.733	135
Sul										
1970	3.028.459	100	2.983	100	1.685.434	100	1.029.282	100	310.360	100
1975	3.591.022	119	2.817	94	2.039.121	121	1.189.059	116	359.578	116
1980	3.584.186	118	1.644	55	2.025.734	120	1.196.514	116	359.886	116
1985	3.656.353	121	3.481	117	2.148.115	127	1.087.076	106	417.197	134
1988*	3.782.409	125	3.588	120	2.220.086	132	1.126.172	109	432.062	139
Centro-Oeste										
1970	899.421	100	4.887	100	476.529	100	310.242	100	107.363	100
1975	1.301.185	145	173.130	3.543	655.888	138	346.290	112	121.971	114
1980	1.600.267	178	6.034	123	1.057.854	222	417.448	135	118.341	110
1985	1.934.704	215	4.634	95	1.295.476	272	456.444	147	177.471	165
1988*	2.112.936	235	5.076	104	1.417.906	298	494.078	159	195.134	182
Brasil										
1970	15.407.315	100	99.790	100	9.245.345	100	3.963.481	100	2.096.699	100
1975	19.555.711	127	294.412	295	10.823.858	117	5.919.380	149	2.512.099	120
1980	22.601.320	147	169.338	170	11.928.315	129	7.602.527	192	2.898.074	138
1985	24.768.895	161	116.848	117	14.178.371	153	7.480.810	189	2.989.266	143
1988*	26.825.180	174	132.834	133	15.192.206	164	8.209.931	207	3.286.163	157

Fonte: Seec/MEC.
* Estimativa.

TABELA III.2

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU: MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E PERCENTAGEM, SEGUNDO AS REGIÕES — 1970/88

Região/Ano	Total	%	Dependência Administrativa							
			Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Norte										
1970	558.768	100,00	42.146	7,54	336.373	60,20	98.934	17,71	81.215	14,53
1975	780.670	100,00	81.566	10,45	423.840	54,29	168.518	21,59	106.646	13,66
1980	1.136.647	100,00	138.703	12,20	580.035	51,03	288.353	25,37	129.456	11,39
1985	1.678.756	100,00	77.838	4,64	811.706	48,35	638.338	38,02	150.774	8,98
1988*	2.020.507	100,00	90.120	4,46	974.795	48,25	772.365	38,23	183.127	9,06
Nordeste										
1970	3.753.256	100,00	25.376	0,68	1.480.105	39,44	1.668.328	44,45	579.347	15,44
1975	5.216.643	100,00	18.050	0,35	2.015.686	38,64	2.411.695	46,23	771.112	14,78
1980	6.756.530	100,00	14.284	0,21	2.207.551	32,67	3.569.255	52,83	965.340	14,29
1985	7.439.211	100,00	18.648	0,25	3.078.473	41,38	3.382.799	45,47	959.191	12,89
1988*	8.304.402	100,00	20.747	0,25	3.412.680	41,09	3.771.768	45,42	1.099.107	13,24

Sudeste										
1970	7.166.411	100,00	24.398	0,34	5.266.904	73,49	856.695	11,95	1.018.414	14,21
1975	8.664.782	100,00	18.849	0,22	5.689.323	65,66	1.803.818	20,82	1.152.792	13,30
1980	9.521.822	100,00	8.673	0,09	6.057.141	63,61	2.130.957	22,38	1.325.051	13,92
1985	10.057.634	100,00	12.247	0,12	6.844.601	68,05	1.916.153	19,05	1.284.633	12,77
1988*	10.602.323	100,00	13.303	0,13	7.166.739	67,60	2.045.548	19,29	1.376.733	12,99
Sul										
1970	3.028.059	100,00	2.983	0,10	1.685.434	55,66	1.029.282	33,99	310.360	10,25
1975	3.590.675	100,00	2.817	0,08	2.039.121	56,79	1.189.059	33,12	359.578	10,01
1980	3.583.878	100,00	1.644	0,05	2.025.734	56,52	1.196.514	33,39	359.886	10,04
1985	3.655.969	100,00	3.481	0,10	2.148.115	58,76	1.087.076	29,73	417.197	11,41
1988*	3.782.008	100,00	3.588	0,09	2.220.086	58,70	1.126.172	29,78	432.062	11,42
Centro-Oeste										
1970	899.121	100,00	4.887	0,54	476.529	53,00	310.242	34,51	107.363	11,94
1975	1.297.379	100,00	173.130	13,34	655.888	50,55	346.290	26,69	121.971	9,40
1980	1.599.777	100,00	6.034	0,38	1.057.854	66,13	417.448	26,09	118.341	7,40
1985	1.934.125	100,00	4.634	0,24	1.295.476	66,98	456.444	23,60	177.471	9,18
1988*	2.112.294	100,00	5.076	0,24	1.417.906	67,13	494.078	23,39	195.134	9,24
Brasil										
1970	15.405.615	100,00	99.790	0,65	9.245.345	60,01	3.963.481	25,73	2.096.699	13,61
1975	19.550.149	100,00	294.412	1,51	10.823.858	55,36	5.919.380	30,28	2.512.099	12,85
1980	22.598.654	100,00	169.338	0,75	11.928.315	52,78	7.602.527	33,64	2.898.074	12,82
1985	24.765.695	100,00	116.848	0,47	14.178.371	57,25	7.480.810	30,21	2.989.266	12,07
1988*	26.821.534	100,00	132.834	0,50	15.192.206	56,64	8.209.931	30,61	3.286.163	12,25

Fonte: Seec/MEC.

* Estimativa.

elevou, de 25,7%, em 1970, para 30,6% em 1988 (Tabela III.2). O aumento das matrículas na rede municipal foi mais intenso na região Norte, com 681,0% de incremento em relação a 1970, e na região Nordeste, com a taxa de 126,0%.

Este crescimento, no entanto, não se processou de forma harmônica. Fatores de natureza econômica e social configuraram um sistema educacional desiquilibrado, desigual e fora de compasso com as necessidades de uma sociedade com estruturas econômicas já bastante complexas.

Estudos recentes evidenciam estas disparidades.

a) Os órgãos Seps/MEC, IPEA/IPLAN e Unicef elaboraram em 1986, um modelo explicativo e de análise da situação educacional do país, no nível do ensino de primeiro grau. Foram reunidas 15 variáveis que, do ponto de vista teórico-conceitual, eram bastante significativas e estatisticamente mais representativas, podendo definir índices de situação educacional.

A elaboração dos índices teve como propósitos oferecer subsídios práticos de caráter metodológico e ampliar e melhorar o conhecimento da realidade educacional do país. Estes índices, uma referência às condições de ensino de primeiro grau, representam uma medida do desenvolvimento educacional em espaços geográficos determinados e oferecem um diagnóstico das desigualdades inter e intra-regionais existentes no país no plano educacional.

Com base nos índices de situação educacional, elaborados a partir do estudo de 15 variáveis educacionais, foi feita uma estratificação das microrregiões do país, segundo as regiões. O resultado está contido na Tabela III.3.

TABELA III.3

SITUAÇÃO EDUCACIONAL POR MICRORREGIÕES — 1980

Brasil e Regiões	N.º Microrregiões	Estratificação da Situação Educacional				
		Muito Alta	Alta	Média	Baixa	Muito Baixa
Brasil	361	27	96	80	125	33
Norte	28	—	—	8	16	4
Nordeste	128	—	—	16	86	26
Sudeste	111	8	57	32	13	1
Sul	64	19	37	8	—	—
Centro-Oeste	30	—	2	16	10	2

Fonte: Calsing, Elizeu. Índice de Situação Educacional para as Microrregiões Brasileiras, IPEA.

Observa-se, assim, que 158 microrregiões, ou seja, 44,0%, apresentavam uma posição "baixa" e "muito baixa" no que se refere a índices educacionais. Destas microrregiões, 132, ou seja, 83,0%, se encontravam nas regiões Norte e Nordeste. Das 175 microrregiões das regiões Sul e Sudeste, apenas 8,0%; ou seja, 14, se encontravam na mesma situação.

b) Antônio Emílio Sendim Marques e Antônio Carlos da R. Xavier elaboraram, em 1985, um estudo sobre custo/aluno das escolas públicas, evidenciando as diferenças de custo existentes entre as escolas públicas urbanas e rurais, estaduais e municipais, entre regiões e dentro das próprias regiões.

A Tabela III.4, a seguir, apresenta o custo/aluno em alguns estados das diferentes regiões, tanto na rede estadual quanto na municipal.

TABELA III.4

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU: CUSTO/ALUNO DAS ESCOLAS PÚBLICAS, POR ESTADO, ESFERA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO — 1985

(Em US$)

Estado	Rede Estadual			Rede Municipal		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Acre	104.8	39.5	48.6	44.1	95.0	47.0
Pará	53.8	52.8	53.1	33.7	27.0	27.4
R. Grande do Norte	91.7	100.9	97.7	55.7	40.6	42.0
Piauí	47.0	24.7	32.6	32.1	22.2	22.4
Alagoas	73.0	56.5	66.1	33.0	19.8	21.1
Ceará	84.1	31.8	67.2	44.7	19.9	21.6
São Paulo	172.5	222.2	202.7	—	—	—
Paraná	135.1	65.8	106.7	94.3	59.7	62.7
Santa Catarina	120.9	89.2	95.2	100.7	127.4	125.6
Goiás	78.6	113.9	84.0	43.0	36.9	37.5
Mato Grosso do Sul	74.7	—	74.7	72.0	40.1	44.5

Fonte: Marques e Xavier, 1985.

A comparação dos custos apresentados na Tabela III.4 permite constatar algumas desigualdades:

— o custo/aluno na rede estadual é sempre mais elevado do que o custo/aluno na rede municipal. Isto é válido tanto para a área urbana quanto para a rede. Há exceções, como nos Estados do Acre e de Santa Catarina, onde o custo/aluno na rede rural municipal é mais elevado do que o custo/aluno na rede rural estadual;

— o custo/aluno na rede urbana estadual é, em geral, mais elevado do que na rede rural estadual. Há algumas exceções, como as ocorridas no Rio Grande do Norte, São Paulo e Goiás. Há algumas diferenças significativas, como no Acre e no Paraná, onde o custo/aluno na rede rural estadual é muito inferior ao custo/aluno na rede urbana estadual;

— o custo/aluno na rede urbana municipal é, em geral, mais elevado do que na rede municipal. Há exceções, como as ocorridas no Acre e em Santa Catarina;

— há grandes diferenças no custo/aluno na rede urbana estadual entre as regiões: o custo/aluno na rede urbana estadual de São Paulo é de US$ 172.5, enquanto no Piauí o custo/aluno é de US$ 47.0. Diferenças também existem na rede urbana municipal: em Santa Catarina, o custo/aluno é de US$ 100.7, enquanto no Piauí é de US$ 32.1. Diferenças nas mesmas dimensões podem ser constatadas na rede rural estadual e municipal;

— na região Nordeste, há uma grande diferença entre o custo/aluno de US$ 100.7 na rede estadual do Rio Grande do Norte e o custo/aluno de US$ 19.8 na rede rural municipal de Alagoas.

c) Philip Fletcher e Sérgio Costa Ribeiro, com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo IBGE, em 1982, confirmam as disparidades já apontadas nos estudos citados.

Analisando as oportunidades de acesso ao sistema educacional, eles concluíram que 90% das pessoas em cada geração tinham acesso ao ensino no Brasil. Embora este dado seja verdadeiro, como regra geral, para o conjunto do país, existiam variações marcantes segundo a região, a situação do domicílio (urbano-rural) e a faixa de renda domiciliar da população.

Nas regiões Sudeste e Sul, mais de 95% em cada geração tem acesso ao primeiro grau. Ao mesmo tempo, na região Centro-Oeste, a taxa de participação, ou a proporção máxima de

uma coorte de idade que consegue entrar na primeira série ainda está acima da média nacional.

Na região Nordeste, apenas 79% de cada coorte conseguem entrar no primeiro grau, o que não significa que todos completariam a primeira série. Dos que não têm acesso à escola, 70% se concentram na região Nordeste.

No meio rural, apenas 80% da população jovem têm acesso ao ensino de primeiro grau. No meio rural da região Sul, 95% das crianças têm acesso ao ensino. No entanto, no meio rural do Nordeste apenas 68% de cada geração ingressam na primeira série do ensino de primeiro grau.

No que se refere à renda familiar, para os 55% da população nacional em idade escolar, residentes em domicílios com renda maior do que dois salários mínimos, mais de 98% das crianças têm acesso à escola. No entanto, nos domicílios com renda até um salário mínimo, apenas 74% das crianças conseguem entrar na escola.

d) Cláudio de Moura Castro e Philip Fletcher elaboraram um relatório sobre a situação da escola pública de primeiro grau, em 1985, com base em uma amostra de 600 escolas em todo o território nacional. O relatório apresenta, entre outros aspectos, um retrato da situação da rede física escolar e da disponibilidade de equipamentos.

No que se refere à rede física, o relatório ressalta que apenas 27% das escolas do país encontravam-se em bom estado. Água corrente não existia em 27% das escolas. Apenas na metade das escolas havia banheiro dentro do prédio e, em um quarto das escolas, não havia banheiro de espécie alguma.

A Tabela III.5 mostra as condições da rede por região.

Constata-se, assim, que as condições das escolas nas regiões Norte e Centro-Oeste eram piores do que nas outras regiões. A rede de escolas das regiões Sul e Sudeste estava em melhores condições, com uma porcentagem menor necessitando de maiores reparos.

No que se refere ao equipamento escolar, constatou-se que, em um quarto das salas de aula visitadas, não havia uma mesa sequer para a professora. Na região Nordeste, 34% das salas de aula se encontravam nessa situação, sendo que nas regiões Sul e Sudeste essa proporção estava abaixo dos 15%.

A pesquisa constatou que, no Nordeste rural, 11% das escolas não tinham banco para os alunos. Em muitos casos, havia bancos, mas insuficientes para todos. Das escolas rurais do

TABELA III.5

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU: ESTADO DE CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS POR REGIÃO — 1985

Região	Situação da Escola		
	Grandes Reformas	Pequenas Reformas	Bom
Norte	26.03	73.04	0.92
Nordeste	38.04	39.72	22.24
Sudeste	14.79	50.47	34.74
Sul	20.12	33.52	46.36
Centro-Oeste	56.50	41.12	2.38

Fonte: Fletcher e Castro, 1986.

Nordeste, 47% não tinham lugares suficientes, em constraste com apenas 10% no meio rural da região Sul.

Há outros estudos que evidenciam as desigualdades existentes na educação básica. No entanto, as informações dos estudos citados são suficientes para realçar a evolução diferenciada do sistema.

Estas disparidades mostram que o ensino de primeiro grau se desenvolveu seguindo a variável econômica e a localização urbano-rural. As regiões mais desenvolvidas aplicam mais recursos no ensino de primeiro grau, conseguindo maior cobertura escolar, melhores condições de ensino, melhores instalações físicas, custo/aluno mais elevado e melhores índices de situação educacional.

A rede escolar, pelo processo de urbanização e industrialização, expandiu-se inicialmente no meio urbano e, posteriormente, no meio rural. O meio rural das regiões mais desenvolvidas foi atendido em termos educacionais mais cedo do que o meio rural das regiões menos desenvolvidas. Pelos levantamentos do Seec, 80% da rede rural municipal na região Norte foram construídos no período de 13 anos, de 1971 a 1984. Na região Sudeste, no entanto, 80% da rede rural municipal foram construídos em 29 anos, de 1953 a 1982.

Os estados, em 1985, mantinham 67% da rede escolar urbana, enquanto os municípios mantinham 72% da rede escolar rural. Como os municípios são mais carentes de recursos em

relação aos estados, as escolas rurais municipais apresentam piores condições de ensino, de instalações, de índices de situação educacional e um custo/aluno mais baixo.

Num país com as dimensões do Brasil, a existência de desigualdades é previsível. Porém, desigualdades tão acentuadas, como as atuais, discriminam e penalisam cidadãos que, perante o estado, têm o mesmo direito. Ao nascer no meio rural de uma região carente, um cidadão certamente terá à sua disposição uma escola municipal precária, com professores mal preparados e mal remunerados, sem livro ou qualquer outro material escolar, e ele terá poucas chances de completar as quatro primeiras séries. Se, ao contrário, o cidadão nascer no meio urbano de uma região desenvolvida terá, certamente, acesso a uma escola em melhores condições, com professores mais preparados e melhor remunerados. Há uma grande falta de eqüidade; são desiguais as oportunidades. Cidadãos com os mesmos direitos estão sendo tratados de forma dispar pelo próprio setor público.

Assim, além das carências educacionais básicas que a população brasileira enfrenta e que foram analisadas no relatório elaborado pela CEC, em 1987, as acentuadas desigualdades de oferta e de condições de ensino existentes no sistema educacional público constitui um dos principais problemas sobre o qual o setor público deve se concentrar para a busca de soluções.

III.2 — Diretrizes para a Educação Básica

No sistema federativo brasileiro, a definição de políticas e diretrizes educacionais globais e a implementação de programas de caráter regional e, mesmo nacional, têm constituído a atuação do Ministério da Educação. As secretarias de educação das Unidades da Federação e as prefeituras municipais não participam da definição das diretrizes gerais. Têm, no entanto, certo espaço para a definição de seus programas, projetos e atividades, e para a elaboração de planos.

Os objetivos programáticos que orientam as ações do MEC e dos sistemas estaduais em direção a melhores condições de ensino, de acesso e de permanência na escola, foram definidos, no que se refere à educação básica, nos seguintes termos:

— assegurar o acesso da população de sete a 14 anos à escola de primeiro grau, garantindo ao aluno uma permanência

de, no mínimo, quatro horas diárias na escola, independente de estar no meio rural ou urbano;

— expandir a oferta de educação pré-escolar, principalmente nas áreas menos desenvolvidas;

— reduzir o contingente de analfabetos marginalizados do sistema regular de ensino, mediante a expansão do atendimento aos diversos segmentos da população jovem e adulta.

As principais linhas definidas pelo Ministério da Educação em que têm pautado as ações do setor público são:

a) expansão da oferta de educação pré-escolar, principalmente nas áreas menos favorecidas;

b) expansão e melhoria do ensino de primeiro grau, para assegurar o acesso à escola e garantir a permanência da população de sete a 14 anos, preferencialmente na rede municipal e nos municípios do interior;

c) apoio técnico e financeiro a modelos escolares alternativos, para que a criança carente no meio rural, em áreas de fronteiras agrícolas, em regiões onde se implantam grandes projetos e, mesmo nas periferias dos grandes centros urbanos, possam, além do atendimento escolar, ter acesso a outros benefícios mais imediatos, com alimentação, saúde e proteção;

d) criação de condições para a melhoria do ensino, mediante disponibilidade de livro didático e de material escolar; ações preventivas de saúde; utilização de tecnologia educacional e fornecimento de merenda escolar.

e) definição de conteúdos curriculares, visando garantir um mínimo comum a todas as escolas de primeiro grau e, ao mesmo tempo, acolher as especificidades regionais e locais;

f) municipalização da merenda escolar;

g) estruturação da carreira do magistério, para que todos os municípios brasileiros elaborem, aprovem e implantem os respectivos estatutos;

h) distribuição de bolsas de estudos, que deve refletir o compromisso com o aluno economicamente menos favorecido;

i) utilização de programas educativos com o recurso dos multimeios, buscando oferecer melhores condições de aprendizagem e estruturas curriculares atualizadas.

III.3 — Atuação do Ministério da Educação

Os objetivos programáticos e as linhas de ação do ensino de primeiro grau caracterizam-se mediante uma programação na qual o Ministério da Educação gastou, em 1987, Cz$ 36.608.926.000,00 (trinta e seis bilhões, seicentos e oito milhões e novecentos e vinte e seis mil cruzados). A programação inclui ações de pré-escolar, ensino regular de primeiro grau e educação de adultos. A Tabela III.6 mostra que, do total dos dispêndios:

— Cz$ 16.233.707.000,00 (dezesseis bilhões, duzentos e trinta e três milhões e setecentos e sete mil cruzados), 44,2% portanto, foram transferidos e aplicados pelos estados, municípios e instituições privadas, caracterizando uma ação indireta do Ministério da Educação;

— Cz$ 16.919.248.000,00 (dezesseis bilhões, novecentos e dezenove milhões e duzentos e quarenta e oito mil cruzados), correspondentes a 46,5%, destinaram-se à contratação de serviços pelo MEC para o desenvolvimento dos programas de assistência ao estudante e educação de adultos, caracterizando uma ação direta do Ministério;

— Cz$ 3.455.971.000,00 (três bilhões, quatrocentos e cinqüenta e cinco milhões e novecentos e setenta e um mil cruzados), correspondentes a 9,3%, foram gastos em outros programas e atividades.

Os recursos foram provenientes das seguintes fontes (Tabela III.7):

Fonte	Cz$ bilhões	%
Tesouro Ordinário	1.6	4,3
Tesouro Vinculado		
Salário Educação Q/F	8.7	23,8
Finsocial e Empréstimos	17.9	48,9
Outras Fontes	8.4	23,0

TABELA III.6

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO OS SUBPROGRAMAS E A NATUREZA — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Órgão	Subprograma		Transferências			Outros Serviços e Encargos	Outras Despesas	Total
	Código	Denominação	Estado	Município	Particular			
FNDE	031	Assistência Financeira	226.335	4.802.134	290.414		16.700	5.335.583
	044	Inform. Geográfica e Estat.	7.334				7.889	15.223
	137	Radiodifusão	8.123	20	1.085		30.872	40.100
	188	Ensino Regular	2.487.356	3.300.000	10.350		63.772	5.861.478
	190	Educação Pré-Escolar	800	30.414	20.150		1.200	52.564
	213	Cursos de Suplência	143.153		28.000		24.500	195.653
	217	Trein. Recursos Humanos	1.927	895	1.845		10.333	15.000
	235	Bolsas de Estudo	625.815				528.343	1.154.158
	236	Livro Didático				219.576		219.576
	237	Material Apoio Pedagógico					25.213	25.213
	252	Educação Compens.	11.787	700	17.462		2.589	32.538
Subtotal (1)			3.512.630	8.134.163	369.306	219.576	711.411	12.947.086
(%)			57,98	86,48	47,93	1,30	20,58	35,37
SEB	031	Assistência Financeira	1.340.374	50.700	200		30.160	1.421.434
	188	Ensino Regular	127.134		48.900			176.034
	190	Educação Pré-Escolar	788.214	156.900	50.282		11.504	1.006.900

Subtotal (2)			2.255.722	207.600	99.382	0	41.664	2.604.368
(%)			37,24	2,21	12,90	0,00	1,21	7,11
FAE	286	Livro Didático	6.664	1.509	1.368	2.100.072	94.642	2.205.155
	237	Material Apoio Pedagógico			2.000	1.827.006	88.679	1.917.685
	427	Alimentação e Nutrição	54.971	139.342	47.064	12.456.000	22.943	12.720.320
Subtotal (3)			61.635	140.851	50.432	16.383.978	206.264	16.843.160
(%)			1,02	1,50	6,55	96,84	5,97	46,01
Educar	021	Administração Geral					795.555	795.555
	213	Curso de Suplência	227.865	922.747	251.374	315.694	1.299.331	3.017.011
Subtotal (4)			227.865	922.747	251.374	315.694	2.094.886	3.812.566
(%)			3,76	9,81	32,63	1,87	60,62	10,41
Funteve	137	Radiodifusão					510	510
Subtotal (5)			0	0	0	0	510	510
(%)			0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
IES	—	Diversos Subprogramas					401.236	401.236
Subtotal (6)			0	0	0	0	401.236	401.236
(%)			0,00	0,00	0,00	0,00	11,61	1,10
Total			6.057.852	9.405.361	770.494	16.919.248	3.455.971	36.608.926
(%)			100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MEC/SG/SOF.

TABELA III.7

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU: DESPESAS POR ÁREAS E FONTES DE FINANCIAMENTO

(Em Cz$ 1.000,00)

Áreas	Tesouro			Outras Fontes	Total
	Ordinário	Vinculado			
		Salário-Educação	Outros Recursos		
1 — Administração Geral	314			795.241	795.555
2 — Pré-Escolar	156.900		850.000	52.564	1.059.464
3 — Ensino de Primeiro Grau	1.443.554	8.513.662	17.029.510	4.554.517	31.541.243
Ensino Regular	1.138.086	8.268.873	1.118.578	3.927.757	14.453.294
Livro Didático	10.068	219.576	1.954.932	240.155	2.424.731
Material Escolar	295.400	25.213	1.500.000	122.285	1.942.898
Alimentação Escolar			12.456.000	264.320	12.720.320
4 — Educação Adultos		195.653		3.017.011	3.212.664
Total	1.600.768	8.709.315	17.879.510	8.419.333	36.608.926

Fonte: MEC/SG/SOF.

III.3.1 — Ação Indireta

As transferências efetuadas pelo Ministério foram assim distribuídas: Cz$ 6.057.852.000,00 (seis bilhões, cinqüenta e sete milhões e oitocentos e cinqüenta e dois mil cruzados) para as secretarias de educação das Unidades da Federação; Cz$ 9.405.361.000,00 (nove bilhões, quatrocentos e cinco milhões e trezentos e sessenta e um mil cruzados) para os municípios e Cz$ 770.494.000,00 (setecentos e setenta milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil cruzados) para instituições privadas (Tabela III.6). Esses recursos se somaram àqueles aplicados pelas secretarias de educação, prefeituras municipais e instituições privadas no financiamento de programas, projetos e atividades na área da educação pré-escolar, do ensino regular de primeiro grau e da educação de adultos.

1) Os Cz$ 6,1 bilhões transferidos às secretarias de educação foram alocados de acordo com a seguinte distribuição percentual:

	Cz$ milhões	%
Educação Pré-Escolar	789,0	13,0
Ensino Regular	4.897,8	80,9
Educação de Adultos	371,0	6,1

Os recursos foram provenientes de:

Fonte	%
Tesouro Ordinário	10,6
Tesouro Vinculado — Salário Educação Q/F	37,5
Tesouro Vinculado — Outros	7,6
Outras Fontes	44,3

Transferiram-se Cz$ 789.014.000,00 (setecentos e oitenta e nove milhões e quatorze mil cruzados) para o programa do pré-escolar, aplicados na manutenção do atendimento já alcançado e na criação de novas vagas que, em 1987, chegaram a 39.625. O total de alunos beneficiados foi de 1.238.259.

O ensino regular de primeiro grau, segmento mais importante dos sistemas estaduais de educação, recebeu, em 1987, Cz$ 3.691.569.000,00 (três bilhões, seiscentos e noventa e um milhões e quinhentos e sessenta e nove mil cruzados) em transferências. Os recursos destinaram-se a ações de expansão e melhoria da rede física — como construção, reforma, ampliação, equipamento — à concessão de bolsas de estudos, apoio a programas de distribuição de livros e merenda escolar, educação especial, coleta e tratamento de informações e teleducação, bem como à melhoria do ensino propriamente dito: treinamento de professores, experimentações curriculares, elaboração, produção e aquisição de materiais didáticos etc.

Além destes, foram ainda transferidos Cz$ 1.309.950.000,00 (um bilhão, trezentos e nove milhões e novecentos e cinqüenta mil cruzados) às Unidades da Federação, para a execução dos seguintes programas específicos na área do ensino regular:

a) O Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural), que foi executado com financiamento do Bird. Atendendo a 400 municípios da região, teve seu início em 1980 e o término previsto para 1987, quando foram repassados Cz$ 524.340.000,00 (quinhentos e vinte e quatro milhões e trezentos e quarenta mil cruzados).

Dentre as principais metas alcançadas pelo Edurural podem ser citadas:

- construção, ampliação reforma e equipamento de 3.690 salas de aula;

- treinamento de 30.780 professores e de 12.000 supervisores e outros profissionais da educação;

- distribuição de 4.071.000 pacotes de material de ensino e aprendizagem e de 5.190.300 livros e guias.

b) O Programa de Educação Básica para as regiões Norte e Centro-Oeste (Monhangara) conta, também, com financiamento do Bird. Atua nas áreas urbanas de 25 municípios e tem como objetivos: promover a universalização do ensino de primeiro grau, assegurando um mínimo de quatro anos de escolaridade; fortalecer e racionalizar os serviços educacionais para a melhoria da produtividade do sistema escolar.

Em 1987, foram repassados Cz$ 658.781.000,00 (seiscentos e cinqüenta e oito milhões e setecentos e oitenta e um mil cruzados), tendo sido registrados os seguintes resultados:

- recuperação de 80 escolas;

- construção de 33 escolas;

- treinamento de 7.220 professores e 3.387 especialistas e/ou pessoal técnico-administrativo;

- distribuição de 33.911 livros didáticos de primeira à quarta série e de 44.632 livros para o acervo das bibliotecas e/ou salas de leitura;

- distribuição de 340.955 pacotes de material escolar para alunos; de 5.705 pacotes de material escolar para professores de primeira à quarta série; de 1.443 pacotes de material escolar para salas de aula e de 720 pacotes de material de consumo para as unidades escolares.

c) O Programa de Educação Básica para a região Nordeste (Projeto Nordeste), que deverá dar continuidade ao Edurural, ainda se encontra em fase de preparação e negociação. Tem como objetivo geral a expansão e melhoria do ensino de primeiro grau no meio rural da região Nordeste. O programa deverá financiar ações previstas nos planos qüinqüenais de educação elaborados pelas secretarias.

Foram gastos, nessa fase preparatória do programa, em 1987, Cz$ 126.829.000,00 (cento e vinte e seis milhões e oitocentos e vinte e nove mil cruzados).

A SEB implementou, ainda, o Programa de Apoio Institucional para desenvolver, melhorar e fortalecer a administração

dos sistemas de ensino. O programa teve como componentes a valorização do magistério, o treinamento gerencial e ações de Planejamento Estratégico de Longo Prazo (Pelp).

O programa de valorização do magistério visou incentivar e desenvolver ações voltadas para a melhoria das condições do professor do ensino de primeiro grau, tanto no sistema municipal quanto no estadual. Em 1987, a Secretaria do Ensino Básico analisou 2.216 estatutos do magistério apresentados pelas prefeituras municipais e apoiou municípios das regiões Norte e Centro-Oeste na elaboração de estatutos.

O projeto de treinamento gerencial foi parte da estratégia geral do Programa Monhangara. Visou, entre outros objetivos, fortalecer os órgãos que atuam na administração educacional e melhorar seus níveis de desempenho. O projeto foi financiado com recursos do programa Monhangara e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com duração de três anos. Em 1987, foram gastos, no projeto, Cz$ 687.200,00 (seiscentos e oitenta e sete mil e duzentos cruzados), sendo Cz$ 258.700,00 (duzentos e cinqüenta e oito mil e setecentos cruzados) do PNUD e Cz$ 433.500,00 (quatrocentos e trinta e três mil e quinhentos cruzados) do MEC.

O planejamento estratégico de longo prazo é um componente do Programa Monhangara, mas sua área de abrangência estende-se a todo o país. Objetiva a geração e/ou sistematização de informações necessárias ao planejamento e ao desenvolvimento e a implantação de metodologia de longo prazo que conduza à elaboração de planos de ação e investimento plurianuais. O Pelp desenvolveu estudos nas áreas de projeção dos fluxos escolares, custo/aluno, financiamento da educação, padrões educacionais e assimetrias educacionais.

O Ministério da Educação, além dos programas específicos de assistência ao estudante, executado pela FAE, transferiu Cz$ 61.635.000,00 (sessenta e um milhões e seiscentos e trinta e cinco mil cruzados) para apoio a programas de distribuição de livros e merenda escolar das secretarias de educação.

As secretarias de educação receberam Cz$ 371.018.000,00 (trezentos e setenta e um milhões e dezoito mil cruzados) para cursos e treinamento de recursos humanos na área de educação de adultos.

2) Os Cz$ 9.405.361.000,00 (nove bilhões, quatrocentos e cinco milhões e trezentos e sessenta e um mil cruzados) transferidos aos municípios foram alocados de acordo com a seguinte distribuição percentual:

	Cz$ milhões	%
Educação Pré-Escolar	187,3	2,0
Ensino Regular	8.295,3	88,2
Educação de Adultos	922,7	9,8

Fonte	%
Tesouro Ordinário	2,2
Tesouro Vinculado — Salário Educação Q/F	61,8
Outras Fontes	36,0

O programa municipal de educação pré-escolar, hoje administrado pelos municípios e coordenados pelas delegacias do MEC, é remanescente do programa de pré-escolar do antigo — Mobral. Este programa foi desenvolvido em 3.044 prefeituras. Beneficiou, em 1987, 623.912 crianças, tendo sido transferidos às prefeituras municipais Cz$ 187.314.000,00 (cento e oitenta e sete milhões e trezentos e quatorze mil cruzados).

O programa municipal e intermunicipal de educação fundamenta-se no Decreto 88.374/84, que determina que 25,0% do salário-educação, quota federal, sejam destinados ao financiamento de programas municipais e intermunicipais de desenvolvimento do ensino de primeiro grau.

Os projetos foram elaborados pelas prefeituras municipais e entregues às delegacias do MEC. Estas encaminham os projetos à SEB/MEC após a análise pela secretaria da educação e emissão de parecer pelos Conselhos Estaduais de Educação.

A Secretaria de Educação Básica recebeu 2.765 projetos, tendo aprovado 2.419. Foram aplicados neste programa, Cz$ 3.352.323.000,00 (três bilhões, trezentos e cinqüenta e dois mi-

lhões e trezentos e vinte e três mil cruzados) para a consecução das seguintes metas:

- construção de 14.443 salas de aula;
- ampliação de 3.285 salas de aula e de 2.241 dependências de escolas;
- equipamento de 14.909 escolas e de 9.809 salas de aula;
- reforma de 7.315 escolas;
- construção de 442 quadras desportivas;
- perfuração de 1.727 poços em unidades escolares;
- treinamento de 29.332 professores e de 2.393 supervisores;
- distribuição de material didático a 36.288 escolas, num total de 1.331.219 alunos;
- criação de 841.937 vagas.

Foram ainda transferidos Cz$ 4.942.977.000,00 (quatro bilhões, novecentos e quarenta e dois milhões e novecentos e setenta e sete mil cruzados) aos municípios para apoio a projetos na área do ensino de primeiro grau.

Os municípios receberam Cz$ 922.747.000,00 (novecentos e vinte e dois milhões, setecentos e quarenta e sete mil cruzados) para o desenvolvimento de programas de educação básica e de adultos.

3) Os Cz$ 770.494.000,00 (setecentos e setenta milhões e quatrocentos e noventa e quatro mil cruzados) transferidos pelo Ministério da Educação às instituições privadas destinaram-se aos seguintes subprogramas:

	Cz$ milhões	%
Educação Pré-Escolar	70,4	9,1
Ensino Regular	420,6	54,6
Educação de Adultos	279,4	36,3

Fontes	%
Tesouro Ordinário	6,5
Tesouro Vinculado	
Salário Educação Q/F	8,5
Outros	6,5
Outras Fontes	78,5

O Ministério da Educação foi responsável pela aplicação de Cz$ 16.919.248.000,00 (dezesseis bilhões, novecentos e dezenove milhões, duzentos e quarenta e oito mil cruzados), por meio de contratação de serviços, em programas de assistência ao estudante e de educação de adultos.

Desse total de recursos, Cz$ 13.410.922.000,00 (treze bilhões, quatrocentos e dez milhões e novecentos e vinte e dois mil cruzados) originaram-se do Finsocial; Cz$ 219.576.000,00 (duzentos e dezenove milhões, quinhentos e setenta e seis mil cruzados), do salário educação Q/F; Cz$ 232.403.000,00 (duzentos e trinta e dois milhões, quatrocentos e três mil cruzados), do tesouro ordinário; Cz$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de cruzados), de outros recursos vinculados e Cz$ 556.347.000,00 (quinhentos e cinqüenta e seis milhões e trezentos e quarenta e sete mil cruzados), de recursos de outras fontes.

Nas atividades de assistência ao estudante gastaram-se Cz$ 16.603.554.000,00 (dezesseis bilhões, seiscentos e três milhões e quinhentos e cinqüenta e quatro mil cruzados), assim distribuídos:

a) O programa nacional do livro didático objetiva o atendimento a todos os alunos da primeira à oitava série das escolas públicas e comunitárias. O programa explicita que a escolha do livro seja feita na própria escola, com a participação de professores de ensino de primeiro grau, mediante análise, seleção e indicação dos títulos. É, também, uma diretriz do programa a adoção de livro reutilizáveis, que respondam a aspectos pedagógicos e econômicos da política do livro didático, e a permanente avaliação dos livros indicados, a fim de aprimorar o processo de seleção.

O programa previu a distribuição de 55.000.000 livros, possibilitando aos alunos das classes de primeira à quarta série o recebimento de um novo exemplar, totalizando, assim, quatro livros. Aqueles da quinta à oitava série receberam três novos exemplares, totalizando seis livros. Foram gastos Cz$ 2.100.972.000,00 (dois bilhões, cem milhões e novecentos e setenta e dois mil cruzados), equivalentes a aproximadamente 13,0% do total do orçamento da FAE.

Foram, ainda, gastos Cz$ 219.576.000,00 (duzentos e dezenove milhões e quinhentos e setenta e seis mil cruzados) na distribuição de livros para alunos e bibliotecas.

b) O programa nacional de material escolar tem como finalidade atender alunos, professores, salas de aula e escolas de todo o país, com a distribuição de módulos contendo material básico para o ensino de primeiro grau.

O programa é desenvolvido com as secretarias de educação das Unidades da Federação e sua operacionalização atingiu, em 1987, apenas a região Nordeste, com a distribuição do módulo para o aluno. Adiou-se, para 1988, a cobertura de outras regiões.

Foi prevista, para 1987, a distribuição de 17.000.000 módulos e foram gastos Cz$ 1.827.006.000,00 (um bilhão, oitocentos e vinte e sete milhões e seis mil cruzados), correspondendo a 11,0% do orçamento da FAE.

c) O programa de merenda escolar consumiu, em 1987, Cz$ 12.456.000.000,00 (doze bilhões e quatrocentos e cinqüenta e seis milhões de cruzados). O programa atingiu todos os estados, exceto São Paulo, com uma clientela constituída de alunos das escolas públicas de primeiro grau e de seus irmãos menores. Em 1987, a FAE deu prosseguimento à descentralização da merenda, nos municípios, como forma de possibilitar a utilização de produtos alimentares regionais e o fortalecimento da economia regional, apoiando pequenos e médios produtores, cooperativas e indústrias de pequeno e médio porte. Foram firmados 72 novos convênios e aditados, em sua vigência, 82 convênios firmados em 1986.

d) Na área de educação de adultos, foram gastos Cz$ 315.694.000,00 (trezentos e quinze milhões e seiscentos e noventa e quatro mil cruzados) na realização de cursos de suplência.

III.3.3 — Outras Atividades

O restante dos recursos despendidos no ensino de primeiro grau, no valor de Cz$ 3.455.971.000,00 (três bilhões, quatrocentos e cinqüenta e cinco milhões e novecentos e setenta e um mil cruzados), foram aplicados, principalmente, em administração (pessoal, material permanente), em todos os subprogramas; no apoio financeiro a estudantes (bolsas de estudo), que se classificam como transferência a indivíduos, e em outros subprogramas diversos. Estas atividades foram financiadas, em sua maioria, com recursos provenientes de outras fontes (Tabela III.6).

III.4 — Considerações sobre a Programação

O confronto dos três tópicos anteriores — aspectos da situação educacional; diretrizes para a educação básica e atuação do MEC e sua relação com a situação de anos anteriores — permitem algumas considerações:

a) O MEC, de acordo com suas diretrizes programáticas e linhas de ação, continuou, em 1987, dando ênfase à universalização do ensino de primeiro grau e à melhoria das condições de ensino. Os programas desenvolvidos pelas secretarias de educação dos estados e secretarias municipais de educação, com os recursos transferidos pelo MEC (FNDE, Fundação Educar, SEB), e os programas implementados diretamente pela Fundação de Assistência ao Estudante deram continuidade, em 1987, a uma programação iniciada em anos anteriores. Os programas visaram, em seu conjunto, apoiar a expansão da oferta de vagas no pré-escolar, no ensino regular de primeiro grau e na educação de adultos, assim como criar melhores condições de ensino. O ensino regular consumiu 92,7% dos recursos, pouco restando para o pré-escolar e para a educação de adultos.

De acordo com os dados apresentados pela SEB, as transferências para estados e municípios (dentro do programa municipal e intermunicipal de educação) possibilitaram, em 1987, a criação de cerca de 1.300.000 novas vagas. Com as bolsas de estudos do sistema de manutenção de ensino, este número se aproxima de 1.500.000 novas vagas. Com os outros recursos transferidos aos municípios, estima-se que a expansão do sistema tenha sido maior.

As ações desenvolvidas retratam, no entanto, a ênfase dada à melhoria das condições de ensino, por força dos programas de assistência ao estudante. Além da FAE, que é responsável pelos programas de merenda escolar, do livro didático e do material de ensino, o Edurural e o Monhangara também investiram em livro didático, material de ensino e treinamento de professores, aumentando o total aplicado em programas desta natureza. Somente a FAE aplicou, em seus programas, 46% do total dos recursos gastos no ensino de primeiro grau.

b) As diretrizes do MEC foram muito tímidas em relação aos problemas de eqüidade dentro do sistema educacional retratados na parte inicial deste relatório. O documento de política se refere rapidamente à preferência que deve ser dada à rede municipal, principalmente a do interior, ao meio rural e perife-

rias. O que se fez, em 1987, na direção de maior eqüidade no ensino de primeiro grau, foi:

— conceder prioridade à região Nordeste, por meio de repasse de um percentual maior de recursos aos estados e municípios e atendimento aos programas do livro didático e material escolar. Os dados fornecidos pelo MEC, referentes aos recursos transferidos e a estimativa dos custos dos bens (livros, material escolar e alimentos) recebidos pelas Unidades da Federação e prefeituras municipais, embora não cubram todos os programas e atividades, permitem constatar que, do total de Cz$ 26.548.654.000,00 (vinte e seis bilhões, quinhentos e quarenta e oito milhões e seiscentos e cinqüenta e quatro mil cruzados), a região Nordeste recebeu 50% (Tabela III.8);

— aumentar os recursos para atendimento direto aos municípios. A transferência de recursos pelo MEC, diretamente aos municípios, embora criticada, é um instrumento que garante recursos a uma rede de ensino em situação muito precária e pouco ou quase nada atendida pelos estados.

c) As diretrizes e programação do MEC foram, também, pouco significativas no que se refere à educação de adultos. O analfabetismo é sempre colocado como a grande carência que afeta a população adulta. Na realidade, porém, o analfabetismo está se reduzindo e, hoje, concentra-se na população mais idosa. Embora a alfabetização seja fundamental como direito de cidadania, não se pode esquecer que milhões de brasileiros que hoje estão no mercado de trabalho, ou que estão migrando para centros urbanos com perspectivas de ingressar no mercado de trabalho, possuem poucos anos de escolarização. A aquisição de mais conhecimentos por parte dessa clientela é um imperativo e um desafio.

d) Houve redução no total de recursos para o Programa Ensino de Primeiro Grau, de 1986 para 1987, nos gastos do MEC (Tabela III.9). Essa tendência declinante sobreveio depois de uma recuperação nos gastos ocorrida em 1985. Essa mesma tendência observa-se nos estados. Tais reduções comprometem a prioridade, sempre repetida, atribuída ao ensino de primeiro grau.

e) Do total de recursos gastos no Programa Ensino de Primeiro Grau, em 1987, o percentual gerido pela FAE e aplicado em programas de assistência ao estudante chega a 50%. Este percentual foi, também, elevado nos anos anteriores (Tabela III.9). A concentração de recursos em ações de assistência

TABELA III.8

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU: DISTRIBUIÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS APLICADOS POR PROGRAMAS E POR REGIÃO — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Programas	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
01. Educação Pré-Escolar	938.164	42.700	357.363	287.667	188.835	61.599
02. Ensino Regular						
. Programa Estadual	3.691.569	484.594	1.783.000	334.528	365.220	724.227
. Edurural	524.340		524.340			
. Monhangara	658.781	342.073	316.708			
. Programa Municipal	3.352.323	349.219	1.611.121	511.834	559.078	321.071
. Projeto Nordeste	126.829		126.829			
03. Educação de Adultos	669.836	26.312	406.129	140.012	47.165	50.218
04. Bolsas de Estudo	54.334	1.467	38.961	8.606	3.371	1.929
	1.116.639	83.954	337.832	444.595	221.518	28.740
05. Livro Didático	2.315.667	166.729	664.596	956.370	365.875	162.097
06. Material de Apoio Pedagógico	1.959.411		1.959.411			
07. Merenda Escolar	11.140.761	964.602	5.299.968	2.273.334	1.599.870	1.002.886
Total	26.548.654	2.461.650	13.426.258	4.956.946	3.351.032	2.352.767

Fonte: Relatórios apresentados pelos órgãos do MEC/SG/SOF.

ao estudante significou valores menores para as atividades de ensino propriamente dito. Isto se torna mais evidente quando se constata que, de 1985 a 1987, mais de um terço das despesas do MEC com o Programa Ensino de Primeiro Grau foram efetuadas no Programa de Alimentação Escolar (Tabela III.9). Os Cz$ 12.720.320.000,00 (doze bilhões, setecentos e vinte milhões e trezentos e vinte mil cruzados) gastos em 1987 são quatro vezes superiores ao total transferido aos municípios. Guardadas as proporções meta/recursos de 1987, os municípios, com esses valores, teriam condições de criar mais de 3.000.000 de novas vagas no ensino de primeiro grau.

f) As ações da FAE estão desentrosadas nos estados. O aproveitamento do livro didático, do material escolar e da merenda escolar torna-se reduzido quando esses benefícios não chegam simultaneamente à escola. A avaliação do Edurural mostrou que a entrega simultânea desses materiais na escola repercute positivamente no rendimento escolar. Há uma queixa constante das prefeituras e das escolas sobre o atraso na entrega do livro didático, do material escolar e, mesmo, da merenda escolar.

g) As ações financiadas com transferências diretas pela SEB e FNDE constituem apenas parte de uma programação desenvolvida pelos estados e municípios. Os recursos transferidos pelo MEC representam aproximadamente de 8 a 12% do total dos dispêndios estaduais em educação. A programação definida para estes recursos não é representativa do que se passa nos estados. O MEC não tem condições de conhecer a dimensão da programação encaminhada pelas secretarias, fundamento da transferência dos recursos, nem de avaliar a dimensão do que foi desenvolvido. Não se sabe, portanto, até que ponto a sistemática do Programa de Trabalho Anual (PTA), que consome grande parte do esforço da SEB e das secretarias de educação, pelas rotinas e procedimentos envolvidos, tem induzido os estados a direcionarem os recursos para programas específicos. Se não houve indução, se os estados, com ou sem PTA, aplicariam os recursos da mesma forma, questiona-se a existência desse instrumento.

h) O MEC definiu critérios para transferências aos estados e, junto com a Undime, definiu critérios para transferências aos municípios. Esses critérios visam corrigir diferenças regionais e, no caso dos municípios, objetivam levar as prefeituras a cumprirem certos preceitos legais referentes ao financiamento da educação. No entanto, este esforço está comprometido, pois

TABELA III.9

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU: DESPESA REALIZADA PELO MEC POR SUBPROGRAMA — 1985/87

(Em Cz$ 1.000,00 constantes de 1987)

Código	Subprograma	1985	%	1986	%	1987	%
021	Administração Geral	1.068.701	3,93	481.235	1,10	795.555	2,17
031	Assistência Financeira	3.763.482	13,84	6.098.509	13,90	6.757.017	18,46
044	Inform. Geográficas Estat.	—	—	22.867	0,05	15.223	0,04
137	Radiodifusão	46.583	0,17	62.864	0,14	40.752	0,11
188	Ensino Regular	5.033.514	18,51	8.221.292	18,74	6.434.937	17,58
190	Educação Pré-Escolar	1.087.980	4,00	1.103.152	2,51	1.059.464	2,89
196	Formação Setor Primário	—	—	4.011	0,01	—	—
197	Formação Setor Secundário	—	—	—	—	1.116	0,00
207	Extensão Universitária	—	—	—	—	368	0,00
208	Campus Universitário	275	0,00	—	—	—	—
213	Cursos de Suplência	1.505.868	5,54	3.522.038	8,03	3.212.664	8,78
215	Cursos de Qualificação	—	—	1.238	0,00	1.772	0,00
217	Trein. Recursos Humanos	1.062	0,00	21.005	0,05	15.413	0,04
223	Educação Física	157.376	0,58	200.538	0,46	—	—
235	Bolsas de Estudo	2.849.340	10,48	2.178.046	4,97	1.154.158	3,15
236	Livro Didático	758.655	2,79	3.780.369	8,62	2.424.731	6,62
237	Material de Apoio Pedagógico	1.190.896	4,38	1.823.003	4,16	1.942.898	5,31
252	Educação Compensatória	48.440	0,18	46.558	0,11	32.538	0,09
427	Alimentação e Nutrição	9.641.357	35,45	16.299.300	37,16	12.720.320	34,75
487	Assistência Comunitária	45.395	0,17	—	—	—	—
	Total	27.198.924	100,00	43.866.026	100,00	36.608.926	100,00

Fonte: MEC/SOF/QDD.

Nota: Esta série foi deflacionada pela IGP-DI/FGV-Conjuntura Econômica.

o próprio MEC repassa recursos às prefeituras para projetos especiais, sem obediência a esses critérios. Assim, em 1987, o MEC transferiu aos municípios, dentro do Programa Ensino de Primeiro Grau, Cz$ 9.405.361.000,00 (nove bilhões, quatrocentos e cinco milhões e trezentos e sessenta e um mil cruzados). Deste total, Cz$ 5.812.508.000,00 (cinco bilhões, oitocentos e doze milhões e quinhentos e oito mil cruzados) advieram do salário-educação. No entanto, apenas 57,6% dos recursos do salário-educação, ou seja, Cz$ 3.352.323.000,00 (três bilhões, trezentos e cinqüenta e dois milhões e trezentos e vinte e três mil cruzados), foram transferidos via programa municipal e intermunicipal de educação, coordenado pela SEB. O restante foi transferido para projetos especiais.

i) Falta de integração entre os níveis de ensino. Hoje, um dos grandes problemas do sistema educacional brasileiro situa-se no magistério: baixo nível de formação, corporativismo, baixa remuneração etc. Os professores estão sendo formados em cursos noturnos de baixa qualidade mantidos por instituições privadas. No entanto, não existe uma atuação conjunta da Secretaria de Ensino Superior e da Secretaria de Educação Básica e, no nível dos estados, entre secretarias de educação e universidades, no sentido de buscar alternativas para esta situação.

j) Da análise da programação do MEC depreende-se a não existência de uma política educacional coesa e representativa. As diversas regiões do país encontram-se em estágios diferentes de desenvolvimento da educação. As diretrizes e políticas para a educação básica, se objetivam balizar o desenvolvimento educacional, devem ser diferenciadas e mais específicas. Ao pretender ser demasiadamente abrangente, a política educacional vigente perde em especificidade.

l) Observa-se uma preocupação da SEB no sentido de encontrar novos caminhos para a atuação da Secretaria:

— os trabalhos desenvolvidos dentro do Planejamento Estratégico de Longo Prazo (Pelp) sinalizam nesta direção, embora os resultados ainda não estejam sendo aproveitados pelos estados e pelo MEC na definição de diretrizes em razão da falta de estruturas que possam absorver os resultados;

— a crição do Comitê Político na condução do Projeto Nordeste Educação acena com uma forma de relacionamento do MEC com as secretarias de educação.

III.5 — Problemas Conjunturais

As observações apresentadas, decorrentes da análise comparativa dos tópicos, têm sua fundamentação em alguns problemas conjunturais:

a) Não existe uma clara definição de funções entre o governo federal, os estados e os municípios em termos de gestão do ensino de primeiro grau. Com a redemocratização da sociedade e a ausência de definições claras, os espaços passam a ser disputados e, nesse processo, a falta de integração se torna uma constante. Alguns estados buscam uma forma de integração; outros, porém, não aceitam a autonomia dos municípios em termos de educação e pleteiam que todos os recursos e programas passem pelo crivo das secretarias de educação.

b) Existem duas redes de ensino de primeiro grau, uma estadual e outra municipal, com capacidades de financiamento diferenciadas e atendendo clientela escolar localizada em diferentes contextos: a rede estadual é mais urbana e a rede municipal é mais rural.

c) Não existe uma política educacional coesa. O MEC definiu diretrizes e linhas de ação para o sistema como um todo. Ocorre, contudo, que o Ministério é parceiro dos estados e dos municípios, assim como da iniciativa privada, na manutenção do sistema educacional. Essa parceria abre espaço para propostas educacionais diferentes em função das diversidades. O espaço está sendo ocupado, mas as políticas continuam refletindo apenas a visão de uma instância pública: a federal. Essa visão do panorama educacional, no que se refere ao ensino de primeiro grau, tem se restringido à questão básica da universalização do ensino de primeiro grau e da melhoria de sua qualidade. A sociedade brasileira, no entanto, mudou muito nos últimos anos, no que se refere ao comportamento demográfico, ao comportamento social, ao processo migratório, ao processo econômico, político e social. É necessário, portanto, proceder-se a uma nova leitura dessa realidade na qual seja revisto o papel da educação.

d) A participação do Ministério da Educação nas despesas totais da União sofreu uma redução em 1986, quando comparada à de 1985, e apresentou um aumento em 1987. O ensino de primeiro grau, depois de ter aumentado a sua participação percentual no total das despesas do MEC — de 27,1% em 1985, para 32,9% em 1986 — reduziu essa participação em 1987 para 23,3%, inferior ao percentual de 1984, que foi de

24,9%. Os programas de assistência ao estudante, principalmente alimentação escolar, têm mantido uma alta participação no total de gastos no ensino de primeiro grau (Tabela III.10). Além da redução dos recursos para o ensino de primeiro grau,

TABELA III.10

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO ENSINO DE PRIMEIRO GRAU E DO SUBPROGRAMA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NAS DESPESAS DO MEC — 1985/87

(Em Cz$ milhões constantes de 1987)

Ano	Total (A) Despesas Realizadas União	Total (B) Despesas MEC Educação	(%) B/A	Total (C) Despesas MEC Primeiro Grau	(%) C/B	Total (D) Despesas c/Alimentação Escolar	(%) D/C
1985	1.026.295	100.086	9,8	27.199	27,2	9.641	35,4
1986	1.780.312	133.253	7,5	43.866	32,9	16.299	37,2
1987	1.615.100	156.896	9,7	36.609	23,3	12.720	34,7

Fonte: Balanços Gerais da União — MEC/SOF/QDD.

os problemas econômicos têm-se refletido no sistema educacional por afetar as condições de vida e sobrevivência de milhões de alunos matriculados.

e) O MEC busca, com a transferência de recursos, corrigir diferenças regionais. Os recursos disponíveis para transferência aos estados e municípios são, no entanto, insuficientes para reduzir a distância existente entre alguns estados e regiões no que se refere a gastos com educação. Uma análise dos dispêndios em educação, de 1980 a 1985, revela que, somente a região Sul gastou, no ensino de primeiro grau, tanto quanto os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste juntos.

Assim, a atuação do MEC é insuficiente para reverter, de forma significativa, as desigualdades existentes no país, e retratadas na parte inicial deste documento.

f) Ainda persistem problemas de natureza gerencial no MEC, principalmente no que se refere ao fluxo dos recursos. Estados e municípios reclamam dos constantes atrasos na entrega da merenda escolar, dos materias de ensino e dos livros didáticos, o que dificulta a programação das atividades esco-

lares e reduz o impacto que os programas poderiam ter na escola.

Em muitos estados, os problemas gerenciais são também expressivos. Muitas secretarias de educação não conseguem aplicar, de forma rápida, os recursos disponíveis. Não há respostas rápidas da máquina administrativa. Com o processo inflacionário existente, a capacidade de expansão acaba sendo comprometida.

g) Há uma descontinuidade administrativa, tanto federal, como estadual. Equipes se revezam e os compromissos assumidos anteriormente nem sempre são levados avante, nem sempre evoluem na direção estabelecida. As administrações chegam com ânimo para transformar o sistema educacional, definir novos modelos e novos conceitos. Nesse afã, a realidade educacional é reinterpretada, diretrizes e prioridades são revistas e o processo se inicia de novo.

h) O sistema de planejamento está desagregado. Com a redemocratização da sociedade, grupos representativos passaram a exercer intermediação entre a sociedade e o estado. Os modelos e esquemas de planejamento vigentes não sabem como incorporar esta intermediação. Ainda não se conseguiu um equilíbrio entre o político e o técnico no planejamento, desagregação que atinge também as secretarias de educação.

i) Os objetivos propostos para os programas muitas vezes são irreais. Buscam solucionar de uma vez os problemas educacionais; propõem atacar todas as variáveis que afetam o desenvolvimento do sistema educacional; pretendem modificar estruturas e comportamentos. Estas propostas garantem a racionalidade dos programas, mas nem tudo o que é racional se torna real, quando as restrições de natureza financeira, administrativa e operacional interferem.

III.6 — Tendências

A Constituição consagrou, no primeiro turno, algumas disposições que, a curto prazo, poderão ter reflexo no ensino de primeiro grau:

a) a reforma tributária ampliará os recursos que os estados e municípios deverão aplicar em educação. Se esta medida, por um lado, aumentará os recursos dos estados e municípios,

por outro, reduzirá o montante disponível no orçamento do MEC para transferências. O MEC precisa ser repensado dentro desta nova realidade.

Análises já elaboradas sobre a reforma tributária apresentam a seguinte variação na receita tributária da União, dos estados e dos municípios, se for mantido o texto constitucional já aprovado no primeiro turno de votações:

- os municípios terão um acréscimo de 31% em suas receitas;
- os estados terão um acréscimo de 13%;
- a União perderá 28%.

Do ponto de vista regional, os aumentos da receita serão os seguintes:

Região Norte	15%
Região Nordeste	18%
Região Sudeste	12%
Região Sul	11%
Região Centro-Oeste	11%
Distrito Federal	13%

b) Além do sistema federal de ensino e dos sistemas estaduais, ficou explicitada no texto constitucional a existência de um sistema municipal de educação. Atualmente, o sistema municipal existe de fato, mas não de direito. Com a reforma tributária, o sistema municipal de educação tenderá a crescer, a organizar-se e a consolidar-se. A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação certamente se utilizará deste dispositivo como alavanca para a consolidação da educação municipal.

c) O texto constitucional prevê também a elaboração de um Plano Nacional de Educação. Esta proposta, contrária à descentralização, poderá levar a uma análise do papel do governo no sistema educacional.

d) Várias entidades ligadas à educação — como Anped, Cepec, Andes, Undime, Consed — estão trabalhando em torno da elaboração de uma nova lei de diretrizes e bases, a partir do novo texto constitucional.

e) Como a expansão do ensino de primeiro grau não mais constitui o principal problema educacional a ser resolvido, observa-se uma tendência de tornar a escola foco de atenção dos administradores educacionais. As atenções se voltaram, nas décadas passadas, para as estruturas administrativas central e estadual. As estruturas cresceram, tornaram-se complexas e, hoje, consomem grande parcela de recursos sem a devida contrapartida para a melhoria do ensino.

f) A democratização da sociedade abriu espaço para inovações e propostas, permitindo, inclusive, uma certa diversidade dentro do próprio setor público, tendência que deverá se acentuar nos próximos anos.

g) Dentro do processo de maior participação, mesmo no setor público, há uma forte pressão para a estadualização da merenda escolar, por parte das secretarias de educação, para a municipalização da merenda escolar, por parte dos municípios. Essa pressão ganha força com a necessidade de se reverem os programas federais e suas fontes de financiamento. A merenda escolar é atualmente financiada pelo Finsocial, cujos recursos, pelo texto constitucional ainda em elaboração, serão destinados à Previdência Social.

Capítulo IV

ENSINO DE SEGUNDO GRAU

O Relatório Anual de Acompanhamento de 1986 registrou a retomada do debate público, marcado pela busca de novas alternativas para o segundo grau, como conseqüência da edição da Lei n.º 7044/82 que eliminou a compulsoriedade da profissionalização nesse grau de ensino.

Os dados de 1987 pouco acrescentam à análise contida naquele Relatório, tampouco o lugar e as funções deste segmento da educação brasileira se mostram alterados. As reflexões dos educadores e o pensamento pedagógico oficial denunciam que o ensino de segundo grau continua ocupando, na estrutura da educação brasileira, lugar e função de ponte, em elo de ligação entre a educação básica e a superior ou ponto de passagem entre a educação e o mundo do trabalho, como momentos ou coisas distintas. Essa travessia é temperada pelo nunca superado dilema entre ser teoria ou prática, acadêmico ou técnico, educação geral ou formação especial, escola para a elite ou escola de massa. Esse dualismo resulta da mal ou nunca resolvida relação entre educação e trabalho e tem como conseqüência a indefinição conceitual, e de papéis, desse grau de ensino.

O novo é que educadores e formuladores de políticas públicas buscam a superação do impasse historicamente vivido

pelo segundo grau, em seu movimento pendular entre as funções propedêutica e profissionalizante, enfatizando a especificidade e buscando uma definição própria. É interessante observar que essa discussão não se faz presente em relação ao primeiro grau ou ao ensino superior, uma vez que há relativo consenso a respeito. Essa especificidade é buscada na articulação entre ciência e trabalho, de modo a superar o mero adestramento em técnicas produtivas pelo domínio do saber tecnológico e pela compreensão das relações de produção.

Ganha força, igualmente, a consciência do estreitamento do espaço do segundo grau na estrutura da educação brasileira, em face da ênfase atribuída ao primeiro grau e à força de barganha do ensino superior. O ensino de segundo grau fica relegado a posição secundária nas políticas e diretrizes e na alocação de recursos. Nas análises e discussões públicas sobre educação, este setor ganha pouco espaço, cedendo vez à "crise da universidade" ou ao "déficit da escolarização básica". Ganha, contudo, espaço como bode expiatório das mazelas do ensino superior, no que se refere aos (des)caminhos do acesso e (des)qualificação do alunado. Em vista disso, cabe a imagem da educação brasileira como um time com um meio de campo frágil.

IV.1 — A Situação do Ensino de Segundo Grau

Do total do alunado regular dos três níveis de ensino, o segundo grau detém 10,5% das matrículas, ficando o primeiro grau com 85,0% e o ensino superior com 4,5%. As matrículas de segundo grau, que permaneceram praticamente estagnadas no período 1980/85, registram leve retomada de crescimento em 1986, pela reversão da queda na rede particular. Na distribuição de matrículas nesse grau de ensino, a rede estadual participa com 60,0%; a federal com 3,3%; a municipal com 4,4% e a particular com 32,3%.

O crescimento total das matrículas de segundo grau, no período 1980/85, foi de 7,0% (média de 1,4% ao ano). Esse crescimento, no entanto, não foi uniforme: enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste cresciam, a Sul regredia em 0,2%, voltando a crescer 2,8% em 1986. Assim, a região Sul, em 1986, possuía o mesmo número de matrículas de 1980, enquanto se acelerava o processo de urbanização. As matrículas na rede pública, nessa região, permaneceram estagnadas,

enquanto as da rede privada regrediram. Nas demais regiões, a rede pública estava em expansão. No período 1980/85, as vagas na rede pública aumentaram em 33,4% (média de 6,0% ao ano), enquanto na rede particular decresceram 23,4%, decréscimo encontrado em todas as regiões. A retomada do crescimento, em 1986, deveu-se à rede particular, que registrou 7,6%, enquanto a pública crescia 2,8%.

As Tabelas IV.1 e IV.2 apresentam o comportamento das matrículas no segundo grau, nas redes públicas e particular e nas diferentes regiões do pais, de 1980 a 1986. Esses dois quadros mostram que a "migração público-privada", ocorrida de 1980 a 1985, inverteu-se em 1985/86, associada a significativo incremento das matrículas. O percentual de matrículas públicas, que vinha crescendo de forma constante, começa a descrecer em 1986. Se não é possível, ainda, falar-se em tendência, algumas hipóteses podem ser aventadas para o fato verificado.

A primeira hipótese está relacionada a fatores sócio-econômicos: 1985 registrava a retomada do crescimento econômico, acompanhado de processo acelerado de urbanização (98,9% das matrículas de segundo grau estão em escolas urbanas). A segunda pode ser relacionada a fatores políticos: a liberação, ocorrida com a implantação da "Nova República", ensejou a multiplicação dos movimentos grevistas no setor público, com freqüentes paralisações na rede estadual de ensino. Paralelamente, o governo exerceu controles rígidos nas anuidades das escolas particulares. Esses fatores conjugados, associados ao reduzido crescimento da rede pública, teriam motivado o retorno da classe média à escola particular.

TABELA IV.1

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: PERCENTUAL DE MATRÍCULAS NA REDE PÚBLICA POR REGIÃO — 1980/86

Região	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*
Norte	56,5	74,9	76,2	77,6	81,3	97,0	94,7
Nordeste	54,7	56,1	56,8	62,4	64,8	66,4	70,0
Sudeste	46,5	51,0	52,8	56,5	60,8	69,4	67,2
Sul	66,7	65,9	67,2	67,7	69,3	69,7	69,9
Centro-Oeste	63,2	72,7	72,9	72,6	75,6	75,0	75,7
Brasil	53,5	56,8	59,0	61,6	65,0	69,2	68,9

Fonte: Seec/MEC.

* Dados preliminares.

TABELA IV.2

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: CRESCIMENTO MÉDIO DE MATRÍCULAS, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E POR REGIÃO — 1980/86

Região	1980/85			1985/86		
	Publ.	Priv.	Total	Publ.	Priv.	Total
Norte	19,4	—8,4	10,7	4,0	2,4	3,0
Nordeste	8,3	—1,4	4,4	6,0	5,2	5,8
Sudeste	6,4	—7,8	0,0	1,2	11,6	4,4
Sul	0,7	—2,1	—0,2	3,1	2,2	2,8
Centro-Oeste	8,7	—5,0	4,5	3,0	11,5	5,0
Brasil	6,0	—5,4	1,4	2,8	7,6	4,2

Fonte: Seec/MEC.

A escola de segundo grau reproduz, de certa forma, a estratificação social. A escola particular, predominantemente diurna, concentra a camada mais afluente da sociedade. Para essa camada oferece ensino propedêutico ou pseudoprofissionalizante, garantindo a "passagem" para a universidade, preferencialmente pública, de melhor qualidade e/ou conceito. Aos jovens e adultos trabalhadores resta a escola noturna, predominantemente pública. Constitui hipótese plausível que as limitações qualitativas da escola pública não são, ao contrário do que se atribui usualmente, intrínsecas à mesma, mas determinadas pelas limitações da clientela que a freqüenta. A qualificação docente e os materiais instrucionais não explicam a diferenciação qualitativa atribuída às redes pública e privada. A seleção social e as condições de educabilidade da clientela devem determinar, em boa parte, os diferenciais de eficiência verificados entre essas redes de ensino, medidos pelos indicadores usuais de fluxo escolar:

Os índices de evasão e repetência da escola pública praticamente dobram em relação aos da particular. Como esta última é predominantemente freqüentada pelas classes média e alta supõe-se que o maior abandono e reprovação na escola pública tem como causa predominante fatores de natureza sócio-econômica. Podem ser aventadas, também, razões de "disciplina pedagógica", sabidamente mais rígida na escola particular, especialmente a confessional, como causa de maior eficiência.

TABELA IV.3

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: REPROVAÇÃO E ABANDONOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA — 1984/85

(Em %)

Situação	Escola Pública	Escola Privada	Total
Abandonos	24,0	13,4	20,7
Reprovação	12,1	6,2	10,3
Aprovações	63,9	74,2	69,0

Fonte: Seec/MEC.

Os dados analisados no Relatório de 1986, relativos à cobertura da clientela real e potencial, não registram alterações significativas. Se as matrículas de segundo grau atendem a, apenas, 14,8% dos jovens situados na faixa etária própria (15 a 19 anos), as mesmas alcançam 80,0% desses jovens que concluíram primeiro grau. Ao aumento de conclusões de primeiro grau, fruto da política de apoio à educação fundamental de oito anos, correspondeu a retomada da expansão das matrículas de segundo grau em 1986. Embora extremamente baixa em relação à população da faixa etária própria, especialmente se comparada aos demais países latino-americanos, a cobertura de segundo grau pode ser considerada satisfatória em relação à população elegível, ou seja, concluintes do primeiro grau. Um aumento da capacidade de matrícula das escolas de segundo grau não teria efeito no sistema sem a ampliação da eficiência do ensino de primeiro grau. Este problema começa a se apresentar como grave, se analisado em relação ao ensino superior. As vagas oferecidas por este nível de ensino, em torno de 450.000, estão próximas do número de conclusões do ensino de segundo grau, aproximadamente 580.000.

A alocação dos recursos públicos mostra oscilações significativas nesse período, o que revela a inexistência de políticas definidas para esse grau de ensino. Os balanços da União e dos estados indicam que, de 1980 a 1985, o segundo grau contou, em média, com 8,0% dos recursos globais da função educação, oscilando de 9,6%, em 1980, para 6,6% em 1981 e 1984.

A oscilação do percentual de recursos alocados, tanto no nível federal quanto no estadual, não permite identificar ten-

dências, nem há razões plausíveis para o fato, que é explicado apenas pela inexistência de políticas oficiais para o setor.

A União responde pela manutenção da rede de escolas técnicas e agrotécnicas federais, que absorvem três quartos dos recursos para esse nível de ensino. A outra parte se destina a alguns programas específicos, como o Programa de Melhoria do Ensino Técnico Industrial e Agrícola (Edutec), o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (Protec) e o apoio aos sistemas educacionais. No entanto, sua responsabilidade maior é com a manutenção do ensino superior federal e com o apoio à prioridade de universalização da educação básica. Por sua vez, coerentes com essa prioridade e com sua vocação, os municípios concentram seus recursos no ensino de primeiro grau.

Assim, na repartição dos encargos educacionais, o segundo grau se coloca, predominantemente, na esfera dos governos estaduais. Mas, como se pode ver na Tabela IV.4, o percentual alocado por estes é pouco superior ao da União. O Sul e o Sudeste são as regiões que menos recursos aplicam no segundo grau (10,2% e 7,2%, respectivamente). Isso explica o menor crescimento de suas matrículas públicas em relação às demais regiões. Inversamente, são as que mais recursos aplicam no ensino superior (7,4% no Sul e 15,1% no Sudeste). A disparidade se verifica, também, entre as Unidades da Federação que compõem as regiões. O Rio Grande do Sul não mantém ensino

TABELA IV.4

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: PARTICIPAÇÃO NOS GASTOS DA UNIÃO E DOS ESTADOS, NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO — 1980/85

(Em %)

Ano	União	Estados	Subtotal
1980	8,7	10,1	9,6
1981	5,3	7,2	6,6
1982	9,2	9,0	9,1
1983	7,5	8,3	8,0
1984	4,6	8,1	6,6
1985	5,2	10,2	7,9

Fonte: Balanços da União e dos estados.

superior público estadual e Minas Gerais mantém apenas algumas escolas isoladas. O maior percentual de recursos para o segundo grau é alocado pelo Centro-Oeste (17,6), seguido do Norte (15,4%) e do Nordeste (14,0%). Em 1985, das três, apenas esta última região mantinha ensino superior, alocando 3,2% de seus recursos educacionais a esse nível de ensino. A partir desse ano, o Nordeste passou a ampliar significativamente a oferta de ensino superior público estadual.

Algumas comparações internacionais, guardada a ressalva das diferenças de duração dos graus de ensino nas respectivas estruturas educacionais e nos diferentes contextos, mostram que os países desenvolvidos, atingida a universalização da educação básica, investiram fortemente na educação média, universalizando também esse nível de ensino. Mesmo nesses países, o ensino superior é reservado ao número menor de "vocacionados" para esse patamar da educação. Os países em vias de desenvolvimento, igualmente, alocam mais recursos à educação secundária do que à superior. A Tabela IV.5 permite visualizar a evolução e a distribuição dos recursos educacionais por nível de ensino em diferentes países.

TABELA IV.5

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR NÍVEIS DE ENSINO NA AMÉRICA LATINA E PAÍSES DESENVOLVIDOS — 1965/80

(Em %)

Região/Nível	1965	1970	1975	1980
América Latina				
Educação Primária	62,4	57,4	51,6	50,9
Educação Secundária	23,3	26,7	25,0	25,6
Educação Superior	14,3	15,9	23,4	23,5
Países Desenvolvidos				
Educação Primária	44,7	39,75	38,0	36,6
Educação Secundária	41,4	41,7	42,6	44,3
Educação Superior	13,9	18,6	19,4	19,1

Fonte: Saavedra, Patricio Rojas. Financiamento de La Educacion en América Latina — IDE/Bird.

Observe-se que o incremento de alocação de recursos obedece a etapas sucessivas, passando de um nível de ensino para outro, na medida em que o anterior esteja satisfatoriamente atendido. No final da década de 60, a maioria dos países desenvolvidos, e também os da América Latina, haviam superado o déficit de escolarização básica. Passaram, então, a investir mais no segundo grau, só contemplando aumentos maiores no ensino superior quando o ensino de segundo grau já apresentava níveis razoáveis. Em todos esses países, vencida a escolarização básica, o segundo grau mereceu atenção prioritária, permanecendo com percentuais maiores que os do ensino superior, mesmo depois de estabilizado o sistema educacional.

IV.2 — Políticas e Diretrizes

A busca de definição e espaço próprio para o segundo grau levou o MEC a criar a Secretaria de Ensino de Segundo Grau (Sesg) em fins de 1986, embora sua atuação propriamente dita tenha se dado em 1987.

De imediato, a nova Secretaria elaborou o Plano de Ação 1987/91, definindo "diretrizes e programas de desenvolvimento da educação de segundo grau, gerados em amplas consultas a educadores de todo o país". A especificidade do segundo grau foi colocada como questão central: "A formulação e a implementação de novas e mais efetivas políticas para a educação de segundo grau colocam, de pronto, duas condições: identificar as reais funções que este grau de educação deve desempenhar para a sociedade no sistema educacional e superar as concepções e práticas com que ele foi conduzido no passado recente." As Diretrizes para a Ação Programada: Educação e Desporto — 1987/91, do MEC, enfatizam esta questão como condição para "garantir ensino regular de segundo grau, de qualidade, à população egressa do ensino de primeiro grau. Para tanto, a curto prazo, torna-se imprescindível redimensionar a escola de segundo grau, definindo sua identidade, de acordo com a natureza da oferta e da estrutura curricular adequada a seus cursos".

No tocante ao ponto da identidade, propõe:

"Que a educação de segundo grau constitui a instância do sistema em que se dá continuidade e aprofundamento ao domínio, pelo cidadão jovem, do conhecimento científico, tecnoló-

gico e artístico, por meio dos processos de assimilação/sistematização do saber social operados pela instituição educativa." Mas ressalta ser necessário para concretizar essas funções, "superar criticamente as concepções tradicionais que estigmatizam a constituição da escola média em nosso país (. . .), escoimando-a de subjacentes propósitos discriminadores, manifestados, de início, na dualidade escola de elite/escola de massa — aquela predominantemente "acadêmica", esta meramente "técnica"; e, mais recentemente, pela internalização dessa antinomia na escola de segundo grau, quando se opôs a educação geral à formação especial, acentuada, ainda, pela acepção de habilitação profissional como símile dessa última".

Nessa perspectiva, a Sesg adotou, para o período 1987/91, as seguintes diretrizes:

a) resgatar o ensino de segundo grau como forma própria de educação integrada do adolescente e do jovem trabalhador;

b) buscar a eqüidade na oferta, incrementando a qualidade do ensino noturno pela adequação dos planos de estudo, metodologias e infra-estrutura, às peculiaridades da clientela;

c) reorientar as modalidades especializadas de educação tecnológica, com vistas a aumentar sua eficácia social e econômica, mediante apropriação de tecnologias avançadas pelas escolas técnicas industriais e agrícolas existentes;

d) revitalizar a formação do magistério para o ensino de primeiro grau pela recuperação ou implantação de unidades de habilitação de docentes, administradores e especialistas em educação básica e pela articulação com os cursos superiores na área de educação.

IV.3 — Programação

A Sesg, criada para recuperar o atraso histórico do segundo grau em relação aos demais níveis de ensino, trouxe ao debate a situação precária do mesmo e envolveu a comunidade acadêmica e as administrações estaduais na definição de diretrizes programáticas. Além do discurso inovador, procurou, pela ação, tornar efetivas as diretrizes proclamadas. Se essa ação não logrou, ainda, imprimir o cunho inovador preconizado, alguns passos foram tentados. Em 1987, as ações se concentraram no desenvolvimento dos seguintes programas:

IV.3.1 — Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

Dando continuidade à tradicional atividade de cooperação técnica e financeira às Unidades da Federação, o MEC busca cumprir seu papel de compensar as carências e desequilíbrios regionais. O apoio financeiro se traduz em transferências às redes estadual, municipal e particular, com recursos do tesouro e do FNDE. A Sesg transferiu Cz$ 401.500.000,00 (quatro centos e um milhões e quinhentos mil cruzados), sendo Cz$ 349.300.000,00 (trezentos e quarenta e nove milhões e trezentos mil cruzados) para o ensino regular e Cz$ 52.200.000,00 (cinqüenta e dois milhões e duzentos mil cruzados) para o supletivo, enquanto o FNDE transferiu Cz$ 235.500.000,00 (duzentos e trinta e cinco milhões e quinhentos mil cruzados) para diversos programas.

Seu principal instrumento de apoio é o Programa de Trabalho Anual (PTA). Este Programa repassou, em 1987, Cz$ 299.900.000,00 (duzentos e noventa e nove milhões e novecentos mil cruzados) correspondentes a pouco mais de 60,0% do valor real daqueles repassados em 1986. Destes, apenas 42,3% foram repassados no primeiro semestre; o restante, somente ao final do ano, quando a inflação já havia corroído seu poder de compra. Por sua vez, várias secretarias de Fazenda das Unidades da Federação repassam esses recursos com atraso às secretarias de Educação, as quais dependem, principalmente para obras e aquisição de equipamentos, de outras agências governamentais que atuam com rotineira lentidão.

A distribuição regional desses recursos, coerente com a diretriz de buscar eqüidade, privilegiou a região Nordeste com 45,7% dos valores repassados. O Norte recebeu 11,9%; o Sudeste, 26,0%; o Sul, 8,7%; e o Centro-Oeste, 7,7%.

O PTA foi concebido para ser o programa matriz de apoio técnico e financeiro às secretarias estaduais, cabendo-lhe harmonizar o planejamento das ações da União com as dos estados, pela adoção do mecanismo de "convênio único". Entretanto, suas disponibilidades financeiras representaram apenas 2,9% dos recursos federais alocados ao segundo grau e menos da metade daqueles destinados a transferências a título de apoio aos sistemas de ensino das Unidades da Federação. Desse modo, seu impacto foi praticamente anulado em razão disso e do atraso na remessa da maior parte dos recursos, que lhes retirou o poder de compra. Como em outras áreas, a existência de mecanismos paralelos de repasse, via projetos especiais,

acaba por comprometer e esvaziar as tentativas de integração intergovernamental do planejamento.

A renovação das administrações estaduais, em março, por sua vez, representou uma descontinuidade nas rotinas e, em muitos estados, na ruptura de processos e diretrizes em vigor, com o não aproveitamento das experiências das gestões anteriores. Dirigentes e equipes técnicas recém-recrutadas viveram um período inicial de incertezas e vazio de ações.

Outro segmento de apoio às Unidades da Federação, pequeno mas promissor, é constituído pelo projeto dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério-Cefam. Tal projeto, no contexto das ações contidas nos Planos de Trabalho Anual das secretarias de educação, busca apoiar pesquisas, experimentos, cursos, ciclos de estudos, produção de material didático, encontros e seminários destinados a revitalizar a formação do magistério de primeiro grau. A base dos Cefam são as escolas de formação do magistério, vinculadas às secretarias de educação. Algumas universidades participam do projeto, oferecendo cursos de aperfeiçoamento aos docentes dessas escolas. Foram firmados 43 convênios, no valor de Cz$ 62.300.000,00 (sessenta e dois milhões e trezentos mil cruzados), com seis secretarias de educação, universidades e fundações, para desenvolver projetos relativos a estudos de políticas e diretrizes, formação de magistério e outros.

IV.3.2 — Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (Protec)

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico foi iniciado, em meados de 1986, com vistas à implantação e/ou ampliação, até 1989, de 200 escolas agrícolas de primeiro grau e agrotécnicas e industriais de segundo grau, diretamente ou em convênio com estados e municípios. Este programa, ao qual a gestão Bornhausen atribuiu máxima prioridade, obteve dotações da ordem de Cz$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de cruzados).

Este programa atuou em três modalidades:

a) Construção e equipamento de escolas agrícolas de primeiro grau (quinta a oitava séries, com profissionalização em agropecuária) no sistema de escola-fazenda, em convênio com os municípios. Estes participam mediante cessão do terreno, oferecimento da infra-estrutura e manutenção da escola. Além das 31 conveniadas em 1986, foram iniciadas mais 41, em 1987,

atendendo a 72 municípios em 20 Unidades da Federação, o que significou 17.200 novas vagas. Do total, 19 escolas estão sendo concluídas e 13 estão em fase de conclusão, enquanto as demais se acham em andamento. Alocaram-se Cz$ 913.000.000,00 (novecentos e treze milhões de cruzados), dos quais foram para obras Cz$ 661.600.000,00 (seiscentos e sessenta e um milhões e seiscentos mil cruzados) e Cz$ 251.400.000,00 (duzentos e cinqüenta e um milhões e quatrocentos mil cruzados) para equipamentos. O atraso na execusão do programa, que previa a entrada em operação, em 1987, das 31 escolas conveniadas em 1986, deve-se ao não cumprimento do cronograma de desembolso dos recursos e à morosidade das prefeituras no envio da documentação, decorrente da deficiência na articulação entre os órgãos envolvidos no programa. Para o início do ano letivo de 1988, previa-se o funcionamento de 91,0% das escolas conveniadas. A Sesg celebrou outros 29 convênios com prefeituras, mas não realizou as correspondentes transferências de recursos em 1987.

b) Construção e equipamento de escolas agrotécnicas e industriais de segundo grau, sob a forma de unidades de ensino descentralizadas, administradas, supervisionadas e mantidas pelas escolas agrotécnicas e técnicas federais existentes. O município, onde se localiza a escola, participa com a doação do terreno e das infra-estruturas requeridas. Estão em implantação 46 escolas, sendo 13 agrotécnicas e 33 industriais, com a previsão de gerar 39.240 novas vagas. Cinco escolas têm suas obras iniciadas, sendo que três correspondem a adaptações de escolas já em funcionamento. As demais 16 estão em fase de elaboração dos projetos arquitetônicos e de engenharia e 25 já têm previsto o início das obras. Para esta modalidade foram alocados Cz$ 759.600.000,00 (setecentos e cinqüenta e nove milhões e seiscentos mil cruzados). A elaboração dos projetos arquitetônicos e de engenharia absorveu 70% daqueles recursos e resultou em produtos bastante sofisticados, cujas estimativas de custos, apuradas nas licitações já efetuadas, por certo inviabilizarão o programa. Em dezembro de 1987, cada escola agrotécnica estava orçada em Cz$ 392.500.000,00 (trezentos e noventa e dois milhões e quinhentos mil cruzados) e a escola industrial em Cz$ 353.200.000,00 (trezentos e cinqüenta e três milhões e duzentos mil cruzados) o que implicará dispor para as 46 escolas previstas, de cerca de Cz$ 16.758.100.000,00 (dezesseis bilhões e setecentos e cinqüenta e oito milhões e cem mil cruzados): ou seja, 22 vezes o que foi aplicado em 1987.

c) Apoio a escolas técnicas de segundo grau existentes em convênio com Unidades da Federação, Senai, Senac e man-

tenedoras públicas ou privadas de escolas agrotécnicas, industriais e de serviços, em que o MEC participa com recursos para obras e equipamentos. Foram conveniadas 82 instituições no valor de Cz$ 675.500.000,00 (seiscentos e setenta e cinco milhões e quinhentos mil cruzados), dos quais foram repassados, em 1987, Cz$ 415.200.000,00 (quatrocentos e quinze milhões e duzentos mil cruzados). Destes, Cz$ 240.800.000,00 (duzentos e quarenta milhões e oitocentos mil cruzados) — 58,0% — foram transferidos a entidades particulares, sendo Cz$ 151.600.000,00 (cento e cinqüenta e um milhões e seiscentos mil cruzados) — 63% — para Senai e Senac. Este segmento do Programa das Escolas Técnicas prevê a ampliação de 9.840 vagas.

As Tabelas IV.6 e IV.7 resumem, discriminando por região geográfica e modalidade de atuação, o número das escolas e os recursos aplicados no Protec.

TABELA IV.6

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: NÚMERO DE ESCOLAS POR MODALIDADE E REGIÃO — 1987

Região	Agr. 1.º G	T. A. 2.º G	Apoio			Total	%
			Est.	Mun.	Part.		
Norte	3	8	3	—	2	16	8,0
Nordeste	25	11	11	2	4	53	26,5
Sudeste	8	11	11	4	13	47	23,5
Sul	15	11	11	—	13	50	25,0
Centro-Oeste	21	9	3	—	5	34	17,0
Total	72	46	39	6	37	200	100,0

Fonte: Protec.

Observa-se ser bem equilibrada a distribuição de escolas, obedecendo às características e necessidades regionais. Se for considerado o segmento das escolas agrícolas de primeiro grau, conveniadas com os municípios, e o apoio a escolas municipais existentes, quase a metade dos recursos do programa (48,6%) foram destinados aos municípios, caracterizando uma tentativa de municipalização desse programa mesmo quando isto não se tenha declarado em suas diretrizes políticas.

TABELA IV.7

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NO PROTEC POR ATIVIDADE E REGIÃO — 1987

(Cz$ 1.000,00)

Região	Expansão		Apoio 2.º G	Total	%
	1.º G	2.º G			
Norte	41.051	181.147	14.052	236.250	11,3
Nordeste	279.692	146.761	108.576	535.029	25,6
Sudeste	106.793	183.690	103.761	394.244	18,9
Sul	181.401	207.565	184.040	573.006	27,4
Centro-Oeste	305.337	40.494	4.787	350.618	16,8
Total	914.274	759.657	415.216	2.089.147	100,0

Fonte: Protec: Realizações e Perspectivas. Sesg/MEC.

O Protec, em 1987, foi financiado pelo Tesouro (Cz$ 1.471.000,00 (um milhão e quatrocentos e setenta e um mil cruzados) e pelo FNDE (Cz$ 506.000.000,00 (quinhentos e seis milhões de cruzados). Do total desses recursos Cz$ 111.200.000,00 (cento e onze milhões e duzentos mil cruzados) correspondem ao orçamento de 1986.

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico tornou-se o carro-chefe da política de segundo grau do MEC em 1987. Constituindo nova alternativa de recursos, ele suscitou expectativas otimistas e estimulou uma avalanche de pedidos por parte de governos municipais e estaduais e de entidades particulares. Além dos 200 projetos já aprovados, descritos acima, a Sesg recebeu 1.360 outras solicitações, cujo atendimento, a preços de dezembro de 1987, demandaria recursos da ordem de Cz$ 321.400.000.000,00 (trezentos e vinte e um bilhões e quatrocentos milhões de cruzados), equivalentes a duas vezes o orçamento global do MEC para esse ano.

A continuidade do programa, no que se refere às 46 escolas federais, "filiais" das existentes, conforme projetos já aprovados e convênios firmados, enfrenta duas dificuldades básicas:

a) o alto custo de construção e equipamento das mesmas torna praticamente inviável a execução dos projetos aprovados;

b) a manutenção dessas escolas exige um aumento substancial do orçamento do MEC para o segundo grau, no momento em que a União perde receitas em razão da reforma tributária estabelecida na nova Constituição. Descentralizam-se recursos e, no caso, duplicam-se as atribuições.

IV.3.3 — Programa de Melhoria do Ensino Técnico Industrial e Agrícola (Edutec) — IV Acordo MEC/Bird

Assinado em dezembro de 1983, o IV Acordo MEC/Bird previa a aplicação, no período 1984/87, de US$ 43.700.000,00 (quarenta e três milhões e setecentos mil dólares) — sendo US$ 20.000.000,00 (vinte milhões de dólares) do Bird e mais US$ 23.700.000,00 (vinte e três milhões e setecentos mil dólares) nacionais — para a melhoria da infra-estrutura (obras, equipamentos, mobiliário e acervos bibliográficos) e treinamento de recursos humanos de 33 escolas agrotécnicas; 20 escolas técnicas federais; 20 escolas agrícolas; 14 industriais estaduais e duas escolas privadas.

Tecnicamente bem concebido, o Programa encontrou contratempos de execução, não previstos inicialmente. Ao final de 1987, quando devia estar concluído, haviam sido aplicados apenas US$ 15.700.000,00 (quinze milhões e setecentos mil dólares) — 35,9% — sendo US$ 7.400.000,00 (sete milhões e quatrocentos mil dólares) do Bird (37,0%). A Tabela IV.8 retrata a situação do programa, discriminando o programado e o executado por subprogramas Bird.

TABELA IV.8

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: PROGRAMA EDUTEC — SITUAÇÃO DA EXECUÇÃO ORCAMENTÁRIA POR SUBPROGRAMA E POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA — 1984/87

(Em US$ 1.000)

Subprograma	Programado	Executado	%	Saldo	%
Federal: ET	6.862,2	3.545,9	51,7	3.316,3	48,3
EA	8.065,3	2.537,4	31,5	5.527,9	68,5
Estadual AG.	1.847,0	205,8	11,1	1.641,2	88,9
IND.	1.637,9	300,4	18,3	1.337,5	81,7
Treinamento	597,4	369,4	61,8	228,0	38,2
Estudos e P.	162,9	62,4	38,3	100,5	61,7
Administração	827,1	418,1	50,6	409,0	49,4
Total	20.000,0	7.439,5	37,2	12.560,5	62,8

Fonte: Edutec/Seec/MEC.

Do saldo de US$ 12.600.000,00 (doze milhões e seiscentos mil dólares) Bird, US$ 7.700.000,00 (sete milhões e setecentos mil dólares) — 61,1% — correspondem à aquisição de equipamentos importados. O atraso foi motivado, dentre outras razões, por dificuldades de realização da licitação internacional e por restrições de importações impostas pelo governo brasileiro. Registre-se que o programa foi executado em 37,2% e já foram gastos 50,6% dos recursos destinados à sua administração.

TABELA IV.9

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: PROGRAMA EDUTEC — SITUAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA — 1984/87

(Em US$ 1.000,00)

Ano	Programado	Executado	E/P (%)
1984	13.389	—	—
1985	16.340	6.965	42,6
1986	14.292	3.888	27,2
1987	20.153	4.867	24,1
Total	64.174	15.720	24,5

Fonte: Edutec/Sesg/MEC.

Em 1987, foi executado o equivalente a US$ 4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil dólares) — correspondentes a Cz$ 502.000.000,00 (quinhentos e dois milhões de cruzados), quando a programação inicial previa US$ 20.100.000,00 (vinte milhões e cem mil dólares). Desse total, Cz$ 98.200.000,00 (noventa e oito milhões e duzentos mil cruzados) correspondem a amortizações e encargos da dívida, Cz$ 231.900.000,00 (duzentos e trinta e um milhões e novecentos mil cruzados) foram alocados às escolas técnicas federais, Cz$ 121.100.000,00 (cento e vinte e um milhões e cem mil cruzados) às escolas agrotécnicas federais e Cz$ 148.900.000,00 (cento e quarenta e oito milhões e novecentos mil cruzados) às Unidades da Federação. O desempenho de cada subprograma teve o mesmo comportamento dos anos anteriores, ou seja: as escolas técnicas federais foram as que mais avançaram na execução e os componentes estaduais os que menos avançaram.

As escolas técnicas federais executaram 79,0% do programado em obras e 51,0% em equipamentos. As escolas agrotécnicas federais alcançaram, nesses itens, 56,0 e 29,0%, respectivamente, das metas totais para o período 1984/87. Esses componentes tiveram ritmo de execução nos subprogramas a cargo das Unidades da Federação.

O treinamento de recursos humanos, que esteve paralisado com a extinção do Cenafor, foi retomado por intermédio de convênios com universidades e centros federais de educação tecnológica. Desse modo, abriu-se caminho para a superação dos processos provisórios de formação de docentes para disciplinas técnico-profissionais em substituição aos Esquemas I e II por cursos regulares nessas instituições.

O componente Estudos e Pesquisas, a cargo do Inep, teve a maior parte dos projetos concluídos, destacando-se os que se referem ao *follow up* de egressos das escolas técnicas federais e escolas agrotécnicas federais, assim como as análises de demandas sociais por ensino técnico e as avaliações de desempenho das unidades de educação técnica.

A causa principal do atraso na execução do programa foi a defasagem entre a alocação de cruzados no orçamento e a conversão em dólares na execução. A Tabela IV.9 mostra a defasagem cambial entre a programação e a execução.

Se o MEC diligenciou para que a alocação de recursos no orçamento respeitasse o compromisso do Acordo, não conseguiu os créditos suplementares necessários à cobertura da defasagem cambial, inevitável na escalada inflacionária vivida pelo país e agravada pelo atraso nas liberações e pelas dificuldades gerenciais. Esta foi a principal causa, mas não a única. Outras, externas ao MEC, podem ser citadas: demora na abertura do crédito na Conta Especial (1984); decreto proibindo aquisição de equipamentos importados (1985/86); negativa por parte das empresas de entrega dos equipamentos pelos preços licitados; falta de recursos para atender aos reajustes de obras autorizados por decreto; dificuldades de realização de licitações internacionais para os equipamentos importados; incidência de "contenções orçamentárias" sobre os recursos do Acordo.

Outros fatores, internos ao MEC, relativos ao gerenciamento do programa, contribuíram para a não conclusão do mesmo no prazo previsto, destacando-se:

a) falta de definição de responsabilidades no gerenciamento do programa, com segmentos a cargo de diversos órgãos

(Cedate para as licitações, Inep para estudos e pesquisas, Cenafor e, posteriormente, universidades e Cefet para treinamento) sem coordenação central;

b) indefinição quanto aos recursos efetivos a serem programados pelos estados, motivando atraso na elaboração do Plano Anual de Trabalho;

c) atraso nos repasses dos recursos nacionais às entidades executoras e demora destas na comprovação das aplicações e das despesas administrativas;

d) aplicação inadequada de recursos por parte das secretarias de educação;

e) falta de supervisão, não havendo monitoramento adequado na execução do programa;

f) desativação do Comitê Técnico Consultivo e não implantação dos comitês estaduais;

g) mudança das administrações estaduais, com paralisação dos projetos em andamento para definição de novas diretrizes e orientação política, e dificuldades das novas equipes para compreenderem e assumirem programas em curso.

IV.3.4 — Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Federal

A atividade prioritária do MEC, em relação ao segundo grau, concentra-se na rede própria de escolas. Esta é representada por 20 escolas técnicas, três centros federais de educação tecnológica, 36 escolas agrotécnicas e, ainda, pelo Colégio Pedro II. Paralelamente, as universidades federais mantêm ensino de segundo grau.

O principal segmento é constituído pela rede de escolas técnicas federais e centros federais de educação tecnológica, que representam o núcleo básico de formação profissional, com tradição e qualidade consolidadas. As escolas agrotécnicas federais representam o outro segmento de formação profissional, com variados graus de qualidade.

As despesas de manutenção e alguns investimentos nas unidades da rede federal de segundo grau (Colégio Pedro II, escolas técnicas federais, Cefet, escolas agrícolas federais e escolas de segundo grau mantidas pelas universidades federais) atingiram Cz$ 8.784.100,00 (oito milhões, setecentos e oitenta e quatro mil e cem cruzados), incluídos Cz$ 1.134.500,00 (um mi-

lhão e cento e trinta e quatro mil e quinhentos cruzados) de transferências do MEC para execução dos programas Edutec, Protec e outros, o que equivale a 84,0% do total de recursos para o segundo grau.

Nas escolas técnicas federais, as despesas com pessoal absorvem, aproximadamente, 81,0% dos recursos, ficando 9,0% para outros custeios e 10,0% para capital. Estes últimos constituem, basicamente, recursos transferidos por conta dos programas Edutec e Protec (Tabela IV.10). Com a implantação da isonomia salarial entre os docentes e funcionários dessas escolas e os das universidades federais, os recursos para pessoal devem ser sensivelmente aumentados. Nessas escolas, a relação docente/alunos se situa em torno de 12/1, com inexpressivas variações regionais.

Nas escolas agrotécnicas federais, as despesas com pessoal correspondem, somente, a 60,0% dos recursos, ficando 19,0% para capital e 21,0% para outros custeios (Tabela IV.11). Como pertencem à administração direta, parte da aquisição de equipamentos foi centralizada no MEC e transferida às escolas, não estando computada na desagregação dos custos, o que elevaria a participação dos investimentos em capital. Nestas, também estão incluídas as transferências relativas aos programas Edutec e Protec.

As universidades federais gastaram, com ensino de segundo grau, em 1987, Cz$ 676.600.000,00 (seiscentos e setenta e seis milhões e seiscentos mil cruzados). Nelas predomina o ensino agrícola, com 67,0% dos recursos, seguido do ensino industrial, com 18,3%. O restante se distribui, igualmente, entre o setor terciário e o ensino polivalente.

As escolas técnicas e agrotécnicas federais se encontram fortemente concentradas no Sudeste, especialmente em Minas Gerais, que possui 11 das 36 das escolas agrotécnicas; e no Rio de Janeiro, onde estão sediados o Cefet/RJ e duas ETF, absorvendo 43,0% do orçamento das escolas federais de segundo grau.

Com a criação de mais 46 unidades de ensino pelo Programa de Expansão do Ensino Técnico, vinculadas às escolas técnicas e agrotécnicas federais, e permanecendo a atual estrutura orçamentária, o MEC enfrentará graves dificuldades para a sua manutenção. E será difícil imaginar que os estados venham a assumí-las, quando vêm mostrando clara tendência a reduzir a proporção de seus recursos alocados ao ensino de segundo grau.

TABELA IV.10

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS COM AS ETF, CEFET e COLÉGIO PEDRO II, SEGUNDO A NATUREZA DA DESPESA — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Escola	Despesas				
	Pessoal	Transf.*	O. Custeios	Capital	Total
Colégio Pedro II	937.886	187.964	45.362	9.627	1.180.839
ETF-AL	151.761	19.970	20.270	19.547	211.548
ETF-AM	133.219	13.166	18.391	54.382	219.158
ETF-BA	166.763	17.219	43.676	31.216	258.874
ETF-Campos	173.216	12.826	26.174	44.165	256.381
ETF-CE	133.097	9.152	22.424	29.895	194.568
ETF-ES	150.934	19.841	25.933	144.460	341.168
ETF-GO	137.679	12.137	16.826	25.810	192.452
ETF-MA	142.706	21.320	34.629	34.051	232.706
ETF-MT	107.921	7.436	17.441	18.819	151.617
ETF-Ouro Preto	87.677	4.251	17.509	20.788	130.225
ETF-PA	178.573	13.197	25.884	58.009	275.663
ETF-PB	148.323	18.350	24.754	26.912	218.339
ETF-Pelotas	203.654	18.589	19.606	22.203	264.052
ETF-PE	227.747	18.180	33.506	61.151	340.584
ETF-PI	122.724	8.587	13.606	17.092	162.009
ETF-RJ	92.327	12.384	15.669	33.977	154.357
ETF-RN	180.974	13.791	24.120	68.282	287.167
ETF-SC	173.737	15.791	18.186	39.019	246.733
ETF-SP	202.028	21.557	33.074	88.298	344.957
ETF-SE	112.896	15.303	17.442	25.696	171.337
CEFET-RJ	197.504	0	2.101	7.471	207.076
CEFET-MG	173.350	0	2.346	41.397	217.093
CEFET-PR	199.307	0	6.843	75.664	281.814
Total	4.536.003	481.011	525.772	997.931	6.540.717

Fonte: MEC/QDD. Posição final — 1987.

* Encargos com Pensionistas, Inativos e Pasep.

TABELA IV.11

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS COM AS ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS SEGUNDO NATUREZA DA DESPESA — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Escola	Despesas			
	Pessoal	Capital	O. Custeios	Total
Manaus	19.633	5.699	9.555	34.887
Castanhal	24.574	4.281	8.531	37.386
São Luís	26.460	4.524	9.805	40.789
Iguatu	18.136	11.265	5.803	35.204
Crato	26.924	2.254	6.305	35.483
Sousa	19.858	9.925	5.196	34.979
Belo Jardim	22.966	6.535	9.048	38.549
V. Santo Antão	23.243	23.525	7.717	54.485
Barreiros	21.764	13.955	8.945	44.664
Satuba	27.855	3.397	9.781	41.033
São Cristóvão	36.960	5.741	8.948	51.649
Catu	23.745	9.126	10.170	43.041
Januária	19.415	7.850	7.658	34.923
Salinas	19.298	10.370	6.610	36.278
São José Evang.	22.790	5.957	8.147	36.894
Uberlândia	28.340	3.650	9.102	41.092
Uberaba	29.681	6.655	7.250	43.586
Bambuí	24.127	8.833	8.287	41.247
Rio Pomba	32.370	2.247	9.479	44.096
Barbacena	34.090	1.984	6.564	42.638
Muzambinho	22.424	4.677	8.396	35.497
Inconfidente	21.421	6.220	7.156	34.797
Colatina	27.389	5.386	9.627	42.402
Santa Tereza	22.631	3.509	8.073	34.213
Alegre	23.743	4.006	9.741	37.490
Concórdia	19.084	4.668	9.232	32.984
Sertão	26.238	7.616	9.886	43.740
Juscelino Kubitschek	29.387	10.208	9.994	49.589
Alegrete	18.328	12.805	6.205	37.338
S. V. do Sul	14.404	28.582	6.767	49.753
Cuiabá	18.159	8.929	8.062	35.150
Cáceres	15.820	4.492	7.029	27.341
Urutaí	22.317	9.731	9.340	41.388
Rio Verde	28.293	4.319	7.656	40.268
Araguatins	—	—	890	890
Total	811.867	262.921	280.955	1.355.743

Fonte: Coagri/MEC.

IV.4 — Análise da Programação

O MEC exerce função catalisadora, no que se refere ao segundo grau geral, e operativa em relação ao ensino técnico. Procurou exercer a função catalisadora, mediante cooperação técnica e financeira, promovendo o debate sobre as funções do segundo grau e a definição dos currículos, junto às universidades e administrações estaduais e, também, transferindo recursos. No ensino técnico, exerceu a função operativa na manutenção da rede própria de escolas técnicas e agrotécnicas e na sua ampliação pelo Protec.

Nas atividades de manutenção da rede própria, o MEC registra desempenho positivo. Já na programação de desenvolvimento do ensino técnico apresenta dificuldades e descoordenação, especialmente no Programa Edutec e no Protec.

Na cooperação financeira, detecta-se a inexistência de políticas e diretrizes, adotando-se a estratégia de pronto-socorro e ações tópicas. Isso tem como corolário a ausência de critérios para as transferências, que passam a obedecer às pressões dos usuários e ao arbítrio dos dirigentes. Do total das transferências, apenas os recursos do Edutec e do PTA (em torno de 25,0%), constavam do planejamento local e foram resultado de programação negociada com as unidades federadas. A Tabela IV.12 mostra os recursos transferidos pelo MEC

TABELA IV.12

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO MEC POR NATUREZA DA DESPESA E UNIDADES BENEFICIADAS — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Esfera de G	D. Correntes	Capital	Total	%
Territórios	5.755	112.149	117.904	7,2
Estados e DF	244.623	390.518	635.141	38,5
Municípios	6.870	234.193	241.063	14,6
I. Privadas	143.454	510.978	654.432	39,7
Total	400.702	1.247.838	1.648.540	100,0

Fonte: QDD/MEC.

aos estados, territórios, municípios e instituições privadas, a título de cooperação financeira, englobados os diversos programas e mecanismos.

Esses recursos foram transferidos para os programas de Apoio à Educação Básica, Edutec, Protec e subsídios diversos. Desses recursos, Cz$ 650.800.000,00 (seiscentos e cinqüenta milhões e oitocentos mil cruzados) são do FNDE, e complementaram a verba do Programa de Escolas Técnicas, dos governos locais e das instituições particulares, com destaque para a rede Senai e Senac.

Do orçamento global do MEC — Cz$ 156.800.000.000,00 (cento e cinqüenta e seis bilhões e oitocentos milhões de cruzados), o segundo grau participou com Cz$ 10.500.000.000,00 (dez bilhões e quinhentos milhões de cruzados), o que corresponde a 6,7%, caindo em relação à 1986, quando foi de 7,0%. No período 1984/87, a evolução dos recursos destinados ao segundo grau foi de 161,0%, mas, ainda assim, não acompanhou o crescimento do orçamento do MEC. Internamente, nos diversos subprogramas, o incremento não indica políticas definidas, com crescimento abaixo da média na formação profissional dos três setores da economia e saltos bruscos no ensino polivalente e supletivo (ver Tabelas IV.13 e IV.14).

Dos Cz$ 10.500.000.000,00 (dez bilhões e quinhentos milhões de cruzados) a Sesg administrou um quinto. Os outros quatro quintos foram administrados pelas ETF, universidades e FNDE. A manutenção da rede federal, representada pelas ETF, EAF e escolas mantidas pelas universidades federais (excluídos os recursos transferidos para os programas Protec e Edutec) consumiu 73,0% dos recursos. Os 27,0% restantes correspondem aos programas Protec (18,8%), Edutec (3,9%), PTA (2,9%), despesas administrativas, bolsas de estudo e transferências diversas a estados, municípios e entidades privadas (1,4%).

IV.5 — Principais Problemas e Tendências

O principal problema que transparece da análise das ações do governo relativas ao segundo grau diz respeito às relações intergovernamentais, especificamente a interação MEC/sistemas estaduais e municipais de ensino, incluindo a rede particular.

TABELA IV.13

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: RECURSOS ALOCADOS POR SUBPROGRAMA — 1984/87

(Em Cz$ 1.000,00 constantes de 1987)

Subprogramas	Anos			
	1984	1985	1986	1987
021 — Administração Geral	125.663	130.480	125.779	15.924
025 — Edificações Públicas	88.200	163.773	185.622	220.996
031 — Assistência Financeira	128.789	118.024	897.515	651.193
055 — Pesquisa Aplicada	51	55	0	1.026
196 — Formação Setor Primário	1.213.038	1.674.654	2.091.997	2.280.495
197 — Formação Setor Secundário	2.227.358	3.383.309	4.055.724	5.193.753
198 — Formação Setor Terciário	33.337	46.206	56.900	50.686
199 — Ensino Polivalente	138.014	90.184	1.777.669	1.991.471
213 — Cursos de Suplência	4.741	2.313	56.874	52.533
217 — Treinamento de Recursos Humanos	36.541	38.195	44.031	—
234 — Associativismo Estudantil	384	0	0	—
235 — Bolsas de Estudos	7.021	13.275	26.147	9.333
238 — Residência para Educandos	9.327	10.528	0	71
411 — Cooperação Internacional	102	0	0	—
Total	4.012.566	5.670.997	9.318.260	10.467.481

Fonte: MEC/QDD. Posição final — 1987.

TABELA IV.14

ENSINO DE SEGUNDO GRAU: EVOLUÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS ALOCADOS POR SUBPROGRAMA — 1984/87

Subprogramas	Anos			
	1984	1985	1986	1987
021 — Administração Geral	100,0	103,8	100,1	12,7
025 — Edificações Públicas	100,0	185,7	210,5	250,6
031 — Assistência Financeira	100,0	91,6	696,9	505,6
055 — Pesquisa Aplicada	100,0	107,5	0,0	2.002,0
196 — Formação Setor Primário	100,0	138,1	172,5	188,0
197 — Formação Setor Secundário	100,0	151,9	182,1	233,2
198 — Formação Setor Terciário	100,0	138,6	170,7	152,0
199 — Ensino Polivalente	100,0	65,3	1.288,0	1.443,0
213 — Cursos de Suplência	100,0	48,8	1.199,7	1.108,2
217 — Treinamento de Recursos Humanos	100,0	104,5	120,5	—
234 — Associativismo Estudantil	100,0	0,0	0,0	—
235 — Bolsas de Estudos	100,0	189,1	372,4	132,9
238 — Residência para Educandos	100,0	112,9	0,0	0,8
411 — Cooperação Internacional	100,0	0,0	0,0	—
Total	100,0	141,2	228,8	261,3

Fonte: MEC/QDD. Posição final — 1987.

Não estão claras as responsabilidades e não se articula um planejamento coerente. Para isso seria necessária uma programação plurianual, de caráter estratégico, e da qual, por sua vez, possam derivar os pleitos anuais de recursos federais. A repartição de recursos federais fica ao sabor de pressões e ações emergenciais, não se revelando eficaz na sua função compensatória, porque não se fundamenta em planos locais de educação pública, nem critérios explícitos de alocação.

O Programa de Trabalho Anual (PTA), concebido para alocar os recursos de acordo com os planos e prioridades estaduais, por intermédio de convênio único e global, e para evitar a dispersão de ações, não foi seguido quer nos aspectos técnico-metodológicos, quer nos aspectos político-administrativos. Disso resultaram transferências para projetos e programas, tanto estaduais, quanto municipais e da rede particular, sem articulação com a programação original do estado, acarretando em atomização ou duplicação de ações originalmente programadas.

Por sua vez, os estados têm dificuldades em articular-se internamente com os municípios e a rede privada e não têm clara a política de repartição de recursos entre os graus de ensino. Enquanto permanecem graves os problemas da educação básica e é extremamente baixa a relação entre alunos do segundo grau e do ensino superior (2/1), criam-se universidades próprias, emulando com as federais situadas no mesmo espaço geográfico e cultural.

Pode-se argumentar que a reforma tributária prevista na nova constituição resolveria estes conflitos. Nesse caso, o apoio financeiro da União ficaria reduzido, correndo o segundo grau o risco de ver agravada sua situação peculiar de se manter disputando exíguo espaço entre o primeiro grau e o ensino superior.

O governo federal tem garantido o "núcleo" mais nobre, e mais caro, do ensino técnico-profissional, enquanto os estados, por razões históricas, têm manifestado escassa competência técnico-administrativa e política no setor. Por sua vez, a rede particular tem mostrado competência para manter o ensino propedêutico para a universidade e alguns cursos da área de serviços.

O recente movimento estudantil e de pais, contra a "liberdade vigiada" das anuidades escolares, mobilizou a opinião pública em defesa da preservação da escola particular para a classe média, passando ao largo e ocultando o problema de fundo, que é a qualidade do ensino ministrado na escola pública, reservada às camadas não afluentes, despossuídas

das benesses do desenvolvimento. Há indicadores de que existem vagas disponíveis nas escolas públicas de segundo grau. Enquanto isso, são registrados casos de famílias pobres que fazem sarifícios para manter os filhos na escola particular. O MEC recebe forte pressão por bolsas de estudo nesse nível de ensino. É mais fácil para o estado manter acessível à classe média a escola particular do que atender ao nível qualitativo de ensino exigido por esta classe na escola pública. De quebra, atende aos interesses não proclamados dos liberais conservadores de manter a desigualdade de oportunidades educacionais perpetuadora da desigualdade social.

Por último, a educação de jovens trabalhadores levanta a discussão das questões de articulação de políticas entre o Ministério da Educação e o do Trabalho. No entanto, essas políticas sequer se tangenciam no momento.

A discussão das condições educativas da juventude, apesar de central nos países em desenvolvimento, permanece marginal em nosso país.

ENSINO SUPERIOR

V.1 — Visão Geral do Sistema de Ensino Superior Brasileiro

V.1.1 — O Ensino Superior visto em 1987

A situação do ensino superior no Brasil, em 1987, não apresentou, nas suas grandes linhas quantitativas, frontaria do sistema, alterações de vulto ou variações significativas. A estrutura consolidada ao longo das últimas décadas cristalizou um tipo de perfil que serve de referência para as diversas análises que se reproduzem no país.

No seu interior, contudo, observam-se movimentos continuados de acomodação sísmica: alterações que tentam renovar alguns traços e trazer sobrevida a um sistema precocemente envelhecido, com sinais de franco esgotamento.

Os diagnósticos presentes em documentos governamentais apresentam as características gerais do sistema, tais como predominâncias do ensino privado sobre o público; dos cursos na área de humanidades e ciências sociais sobre os demais; de alunos matriculados em turno noturno sobre os matriculados no

diurno; de professores graduados sobre os titulados academicamente. Enfatizam que a característica marcante do sistema é a sua heterogeneidade, em que convivem ensino de massa — em geral de baixa qualidade — e ilhas de excelência, com pós-graduação e pesquisa de alto nível. Essa mesma análise já mereceu espaço no Relatório desta coordenação referente ao ano de 1986. Como a situação não mudou, é necessário reprisá-la. Os indicadores não sofreram alteração, revelando que a iniciativa privada ainda é responsável pela oferta de 53,1% dos cursos, 59,2% da matrícula geral; 66,0% da oferta anual de vagas e 64,0% dos formados. Para oferecer esses quantitativos, o setor conta com apenas 42,1% dos professores. Esse último indicador revela, sem dúvida, o grande estrangulamento da área privada, tanto pelo aspecto da alta relação professor/aluno (mais de 20,1), quanto pelo aspecto de formação acadêmica, pós-graduação *stricto sensu* (somente 15,0% de mestres e doutores). A proliferação de cursos de especialização não passa de mero verniz burocrático e credencialista para atender às exigências dos Conselhos de Educação nos processos de autorização e reconhecimento de cursos.

Já no interior do sistema, certos traços assumem novas conotações: o número de matrículas nas universidades já representa 51,0% do total, superando as escolas isoladas. Finalmente, a Lei 5540/68 ganha certa dose de razão quando somente reconhece a universidade como modelo oficial e a escola isolada como exceção temporária. Duas dezenas de novas universidades particulares foram a causa dessa diferença de perfil, sendo a universidade privada, na sua globalidade, responsável por 40,0% deste total.

Outro traço que recompõe o interior do sistema é o crescimento do setor estadual, na busca de um equilíbrio de forças com o setor federal. Com efeito, o setor estadual, nestes últimos cinco anos, acrescenta mais de 10 novas universidades (nem todas ainda reconhecidas pelo CFE): um contingente de mais de 60 mil alunos, 7 mil docentes e uma centena de cursos. Nas variáveis que dizem respeito à pós-graduação, o setor estadual há muito se equilibrava com o federal, em número de alunos, cursos, qualificação docente, situação determinada pelo exponencial das três grandes universidades estaduais paulistas.

Analisar o crescimento do setor estadual ao nível de terceiro grau, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, onde são acentuadas as carências no ensino de primeiro e segundo graus, exige que se tenha presente as fortes pressões políticas regionais que determinam a criação dessas universidades, e

por outro lado, o papel desempenhado pelas universidades federais em cada um dos estados, assim como a política de financiamento dos diferentes níveis e graus de ensino.

Outro ponto bastante polêmico faz referência ao número global de matrícula do sistema. A partir de 1979, o sistema possui cerca de 400 mil vagas iniciais para ingresso e, nesse mesmo período, efetiva 200 mil conclusões de curso. Esses dados levam, à primeira vista, à conclusão de que o sistema somente gradua metade daqueles que nele ingressam. A matrícula global, contudo, também a partir de 1979, oscila em torno de 1.400 mil estudantes. Como o número global de matrículas não cai expressivamente, tem-se como hipóteses de trabalho: 1) alto percentual de alunos realiza dois cursos simultaneamente; 2) alto percentual volta ao vestibular em busca da primeira opção, havendo, nesse caso, um processo de alta rotatividade, no interior do sistema, entre cursos e entre escolas; 3) há um índice real de evasão, tendo-se como referência a ocupação das vagas iniciais. Essas conclusões foram extraídas de estudo específico sobre a Universidade de São Paulo [ver Moraes (1986)].

Essas considerações mostram como o nosso sistema tem suas idiossincrasias, aproximando fenômenos contraditórios como o de inchação (retenção de alunos por mais de quatro anos nos diversos cursos), e o de ociosidade de vagas (sobretudo em cursos de segunda opção ou nos cursos de mais fácil entrada). Se não podemos ainda apresentar os números precisos que medem a evasão, a rotatividade, a inchação e a ociosidade de vagas, podemos, com toda certeza, afirmar a artificialidade do número global de matrículas, o que dificulta sobremaneira a política e o planejamento da expansão desse nível de ensino.

A análise da evolução do comportamento do alunado nos últimos cinco anos aponta para uma tendência que contradiz as projeções da última década. Ao contrário das previsões otimistas, o alunado mostrou tendência declinante em seus números, configurando, já se disse, uma evolução artificial. As causas que explicam esse fenômeno são endógenas e exógenas ao sistema. A principal causa endógena é o gargalo da evasão escolar no nível de primeiro grau; praticamente, todos os alunos que conseguem atravessar esse "rubicão", conseguem atingir o segundo e o terceiro grau. Uma política de expansão do ensino superior tem, pois, que começar, necessariamente, com a expansão e com a diminuição da evasão nos níveis anteriores. As causalidades exógenas são difusas e das mais variadas ordens: desencanto com a carreira universitária; perda do valor do diploma como garantia de emprego no mercado de trabalho;

falta de perspectivas dos cursos frente à crise econômica, recessão e desemprego; falta de condições econômicas por parte da clientela para pagar os próprios cursos; fim dos sistemas de crédito educativo e de bolsas de estudo em geral. A breve euforia causada pelo Plano Cruzado, que esboçou uma reação de demanda, foi logo sufocada pelas agruras da nova conjuntura sócio-econômica instaurada.

Apesar do estado de crise, o sistema privado continua a solicitar novas autorizações de vagas e cursos nos processos já em tramitação junto ao CFE, haja vista a superveniência, em 1987, do novo decreto, prorrogando o prazo que impede novas autorizações, diga-se, novas entradas de processos pleiteando cursos novos. O setor privado expande-se muito mais como estratégia de sobrevivência, ocupando espaços vazios e cursos mais competitivos, do que em atenção a pressões específicas detectadas em algum espaço regional.

Por outro lado, as novas demandas apresentam forte direcionamento para áreas mais competitivas, como a da saúde (odontologia, psicologia, enfermagem, fisioterapia), e a da informática, com suas variações e novas habilitações em áreas tradicionais. Em 1987, as regiões de fronteira continuaram a ter o maior volume de autorizações, como é o caso de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia.

Diante da crise política e sócio-econômica que o país atravessa, e diante da falta de uma postura política realista e explícita por parte do Ministério da Educação, as próprias escolas elaboraram sua política de sobrevivência: reduzem-se extremamente os investimentos, que ficam para tempos futuros, a manutenção ressente-se de economias internas, utiliza-se somente o essencial, e até mesmo setores vitais à vida da universidade são fechados temporariamente.

V.1.2 — Os Números — o que Retratam?

— Evolução do Sistema

O ensino superior, no Brasil, apresentou crescimento rápido ao final da década de 60 e princípios da década de 70, formando um sistema de grandes proporções e de muita heterogeneidade. A taxa média anual de crescimento das vagas de 1960/86 ficou em 10,2% ao ano; seguida de 11,0% na matrícula; 10,6% nas conclusões e, apenas, 6,8% na expansão docente. As maiores taxas proporcionais de crescimento foram verificadas nas

décadas de 60 a 70 como pode ser visto nas Tabelas de V. 1 a V. 3.

Analisando-se as mesmas variáveis em taxas de cada década a partir de 1960, tem-se que as vagas apresentaram de 1960 a 1970 um crescimento de 409%; as matrículas cresceram 456%; as conclusões, 379% e os docentes 258%. Já na década de 70 a 80 as vagas apresentaram um crescimento menor, ficando em 279%, o mesmo ocorrendo com as demais variáveis: matrícula, 323%; conclusões, 348%; professores, 174%. As taxas do período de 80 a 86 revelam que o sistema já não suporta um crescimento tão acelerado, ficando com 109% nas vagas; 103% para as matrículas; 105% para as conclusões e 123% para os docentes.

Para um sistema, que, no início da década de 60, ofertava apenas 35.381 vagas, chegar a 1986 com 442.314, um conjunto de fatores entraram em cena: desde incentivos à iniciativa privada até a mudança no sistema de ingresso, a par de facilidades e critérios menos rigorosos nas condições de expansão. As taxas acumuladas de crescimento de 1960 a 1986 indicam que as vagas aumentaram 1.250%; as matrículas, 1.521%; as conclusões 1.386% e os professores apenas 556%. O indicador de aumento dos docentes revela que o mesmo não acompanhou a expansão das vagas e matrículas, ficando a reboque da avalanche represada ao final dos anos 60 e no início dos 70. Fatidicamente, a rede privada, de modo especial, nunca mais conseguiu equilíbrio em quantidade e qualidade.

TABELA V.1

ENSINO SUPERIOR: EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS — 1960/86

Variáveis	Anos			
	1960	1970	1980	1986
Vagas	35.381	145.000	404.814	442.314
Matrículas	93.202	425.478	1.377.286	1.418.196
Conclusões	16.893	64.049	222.896	234.173
Docentes	21.064	54.389	94.788	117.211

Fonte: Seec/MEC.

TABELA V.2

ENSINO SUPERIOR: EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS (TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL) — 1960/86

(Em %)

Variáveis	Anos			
	1960/70	1970/80	1980/86	1960/86
Vagas	15,15	10,81	1,49	10,20
Matrículas	16,40	12,46	0,49	11,04
Conclusões	14,26	13,28	0,83	10,64
Docentes	9,95	5,71	3,60	6,82

Fonte: Seec/MEC.

TABELA V.3

ENSINO SUPERIOR: EVOLUÇÃO PERCENTUAL DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS — 1960/86

(Em %)

Variáveis	Anos			
	1960/70	1970/80	1980/86	1960/86
Vagas	409,82	279,18	109,26	1.250,15
Matrículas	456,51	323,70	102,97	1.521,64
Conclusões	379,15	348,01	105,06	1.386,21
Docentes	258,21	174,28	123,66	556,45

Fonte: Seec/MEC.

Os números absolutos da evolução do sistema e as diversas taxas de crescimento podem ser melhor interpretadas consultando-se as Tabelas V.1 a V.3 antes referidas.

Chegamos a 1986 com um sistema de grandes proporções, que não consegue suportar os 1.400 mil alunos e as 442.314 vagas com evasão significativa ao longo do processo de formação. A abordagem sequencial dos quadros seguintes permite mapear o sistema em seus aspectos quantitativos e qualitativos.

A Tabela V. 4 apresenta as principais variáveis do sistema de ensino superior, segundo dependência administrativa e tipo de instituição, podendo-se, também, observar a participação percentual em cada caso. Apesar das universidades concentrarem 51,0% do alunado, a oferta de vagas continua maior na rede de isoladas: 57,8% do total.

As escolas mantidas pelo Governo Federal, responsáveis, inclusive, pelo maior aporte de recursos públicos, detinham, em 1986, 25,3% dos cursos; concentravam 18,7% das conclusões; abrigavam 22,9% do alunado; ofereciam 15,4% das vagas e possuíam 37,4% do corpo docente. A menor participação continua na rede municipal.

A Tabela V. 5 contém os mesmos dados gerais, por área de conhecimento, onde podemos observar que as Ciências Humanas e Sociais Aplicadas detêm a maior participação em cursos, alunado e conclusões. Na rede de IES federais, o comportamento observado é o mesmo das demais dependências, com maior participação da área de Ciências Sociais Aplicadas que, somada às Ciências Humanas, detêm 40,0% do alunado.

A Tabela V. 6 apresenta a distribuição regional das principais variáveis do ensino superior. A região Sudeste concentra 52,0% de todos os cursos, sendo a maioria na iniciativa privada (70,0%), abrigando 55,0% da matrícula, das quais 71,8% são na área privada. Concentra, também, 61,0% das conclusões, com 75,8% na área privada, além de 55,0% dos docentes dos quais, também, 54,6% estão na iniciativa privada.

A Tabela V.7 apresenta um detalhamento maior da matrícula por dependência administrativa, tipo de instituição e distribuição regional. A rede federal aparece com maior participação na região Nordeste: 33,5%; seguida da Sudeste com 30,2%; do Sul com 19,2%; do Centro-Oeste com 9,1%; e Norte com 7,9%, computadas as matrículas apenas nas universidades. Já no sistema isolado, a presença da rede federal é pequena: apenas 1,7% do total e, deste, a maioria situa-se na região Sudeste, com 68,8% das matrículas.

O setor privado, por seu turno, concentra sua maior presença na matrícula em universidades na região Sudeste, com 55,2%, seguida da região Sul com 27,1%. Nas IES isoladas, a maioria das matrículas (67,2%) concentra-se na região Sudeste e, nesta, São Paulo é o maior expoente.

A Tabela V.8, como o anterior, apresenta um detalhamento das conclusões por tipo de instituição, dependência administrativa e grandes regiões. Em termos de participação por dependência, a rede federal é responsável apenas por 19,3% das

TABELA V.4

ENSINO SUPERIOR — GRADUAÇÃO: PRINCIPAIS VARIÁVEIS SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA — 1986

Dependência Administrativa	Total									
	Cursos	%	Concl. 85	%	Alunado	%	Vagas	%	Docente	%
Brasil	4.045	100,00	234.173	100,00	1.418.196	100,00	442.309	100,00	127.358	100,00
Federal	1.025	25,34	43.875	18,74	325.734	22,97	68.188	15,42	47.669	37,43
Estadual	493	12,19	21.837	9,33	153.789	10,84	43.650	9,87	20.350	15,98
Municipal	379	9,37	16.732	7,15	98.109	6,92	38.421	8,69	5.697	4,47
Particular	2.148	53,10	151.729	64,79	840.564	59,27	292.050	66,03	53.642	42,12
Universidades	1.880	100,00	102.770	100,00	722.863	100,00	186.669	100,00	81.677	100,00
Federal	982	52,23	41.894	40,76	313.520	43,37	65.402	35,04	45.202	55,34
Estadual	288	15,32	13.035	12,68	104.816	14,50	25.554	13,69	16.307	19,97
Municipal	56	2,98	3.533	3,44	20.600	2,85	7.060	3,78	1.229	1,50
Particular	554	29,47	44.308	43,11	283.927	39,28	88.653	47,49	18.939	23,19
Inst. Isoladas*	2.165	100,00	131.403	100,00	695.333	100,00	255.640	100,00	45.681	100,00
Federal	43	1,99	1.981	1,51	12.214	1,76	2.786	1,09	2.467	5,40
Estadual	205	9,47	8.802	6,70	48.973	7,04	18.096	7,08	4.043	8,85
Municipal	323	14,92	13.199	10,04	77.509	11,15	31.361	12,27	4.468	9,78
Particular	1.594	73,63	107.421	81,75	556.637	80,05	203.397	79,56	34.703	75,97

Fonte: MEC/Seec — 1987.

* Inclusive Federações de Escolas e Faculdades Integradas.

conclusões e a iniciativa privada por 64,2%. O que ressalta é que 45,3% de todos os formandos provêm da iniciativa privada *isolada*, com uma concentração na região Sudeste de 76,6%, sendo São Paulo o pólo de maior expressão.

A Tabela V.9 ilustra as variáveis matrícula e conclusões, por área de conhecimento, e sua distribuição pelas grandes regiões. Como pode ser observado, a região Sudeste concentra a maior parte das matrículas em todas as áreas de conhecimento, excetuando-se apenas as Ciências Agrárias, com apenas 39,5%, o mesmo valendo para as conclusões. Em termos globais, o senso comum já identifica as áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas como concentradoras da grande parte do alunado e das conclusões. As duas áreas juntas são responsáveis por 56,5% da matrícula e 56,0% das conclusões.

O sistema de ensino superior brasileiro apresenta uma estrutura peculiar e aparentemente contraditória: por um lado, uma concentração geográfica de matrículas na região Sudeste e, por outro, uma dispersão em pequenos estabelecimentos de precária infra-estrutura e recursos humanos responsáveis por, no máximo, 20,0% do total de matrículas. Neste contexto, há algumas variáveis que merecem destaque. Apesar da existência de mais de 120 tipos ou modalidades de cursos, a grande concentração de matrículas e conclusões ocorre em pouco mais de 10 cursos, dentre os quais, pela ordem, destacam-se: Pedagogia, Direito, Administração, Engenharia, Letras, Ciências-Licenciatura, Ciências Contábeis, Psicologia, Ciências Econômicas e Educação Física. Nestes 10 cursos estão mais de 53,0% das conclusões e 48,1% das matrículas gerais. Se ampliarmos esse universo, acrescentando os cursos, pela seqüência, de Medicina, Odontologia, Estudos Sociais, Enfermagem, História e Educação Artística, tem-se mais de 78,2% das conclusões e a maioria das matrículas. Assim, qualquer programa, estratégia ou medida corretiva, ação avaliativa etc., requer, como pré-requisito, o conhecimento desta peculiaridade do sistema. A título de ilustração, o curso de Pedagogia é responsável por 11,2% de todos os graduados que, somando-se aos 9,3% de Direito, configuram um quinto de todo o alunado. Nos quatro primeiros cursos indicados acima concentram-se 36,0% das conclusões no Brasil.

— Oferta e Demanda

As Tabelas V.10 e V.11 oferecem informações sobre oferta e demanda, por natureza da instituição, segundo regiões e dependência administrativa. Em virtude do sistema de vestibular

TABELA V.5

ENSINO SUPERIOR — GRADUAÇÃO: DADOS GERAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E ÁREA DE CONHECIMENTO — 1986

Área de Conhecimento	Federal			Estadual			Municipal		
	Cursos	Concl. 85	Matr.	Cursos	Concl. 85	Matr.	Cursos	Concl. 85	Matr.
C. Exatas e da Terra	167	2.682	28.626	83	2.630	19.698	51	2.405	13.370
C. Biológicas	29	790	6.173	10	391	2.868	3	212	776
Engenharia/Tecnologia	65	5.453	46.761	29	2.785	20.398	13	702	4.665
C. Saúde	166	10.536	60.529	67	3.931	21.616	36	1.917	8.620
C. Agrárias	78	3.864	24.991	32	1.319	7.726	10	441	2.823
C. Sociais Aplicadas	225	10.938	84.482	81	3.608	31.820	116	5.141	37.684
C. Humanas	192	6.592	46.527	124	5.044	31.972	101	4.145	21.081
Linguísticas, Letras e Artes	103	3.020	27.645	67	2.129	17.691	49	1.769	9.090
Ciclo Básico Comum	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	1.025	43.875	325.734	493	21.837	153.789	379	16.732	98.109
(%)	25	19	23	12	9	11	9	7	7

(continua)

Área de Conhecimento	Particular			Brasil		
	Cursos	Concl. 85	Matr.	Cursos	Concl. 85	Matr.
C. Exatas e da Terra	230	13.428	65.187	531	21.145	126.881
C. Biológicas	25	1.530	8.698	67	2.923	18.515
Engenharia/Tecnologia	78	11.005	69.943	185	19.945	141.767
C. Saúde	213	15.232	74.581	482	31.616	165.346
C. Agrárias	18	844	4.601	138	6.468	40.141
C. Sociais Aplicadas	685	57.846	383.130	1.107	77.533	537.116
C. Humanas	607	37.976	165.306	1.024	53.757	264.886
Linguísticas, Letras e Artes	280	13.868	64.761	499	20.786	119.187
Ciclo Básico Comum	12	—	4.357	12	—	4.357
Total	2.148	151.729	840.564	4.045	234.173	1.418.196
(%)	53	65	59	100	100	100

Fonte: MEC/Seec — 1987.

TABELA V.6

ENSINO SUPERIOR — GRADUAÇÃO: NÚMERO DE CURSOS, CONCLUSÕES EM 1985, MATRÍCULA E FUNÇÕES DOCENTES DO PESSOAL EM EXERCÍCIO EM 30/04/86, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS REGIÕES — 1986

Grandes Regiões	Cursos			Conclusão em 1985			Matrícula em 30/04/86			F. Docentes Pes. Exerc. 30/04/86		
	Total	Dependência Administrativa		Total	Dependência Administrativa		Total	Dependência Administrativa		Total	Dependência Administrativa	
		Pública	Particular		Pública	Particular		Pública	Particular		Pública	Particular
Norte	115	100	15	4.321	3.402	919	37.065	27.942	9.123	3.268	2.880	388
(%)	2,84	2,47	0,37	1,85	1,45	0,39	2,61	1,97	0,64	2,79	2,46	0,33
Nordeste	685	534	151	32.049	20.599	11.450	237.391	160.498	76.893	21.134	17.349	3.785
(%)	16,93	13,20	3,73	13,69	8,80	4,89	16,74	11,32	5,42	18,03	14,80	3,23
Centro-Oeste	270	186	84	11.441	4.354	7.087	81.329	35.390	45.939	5.962	3.913	2.049
(%)	6,67	4,60	2,08	4,89	1,86	3,03	5,73	2,50	3,24	5,09	3,34	1,75
Sudeste	2.126	644	1.482	143.743	34.670	109.073	788.032	223.769	564.263	64.794	29.388	35.406
(%)	52,56	15,92	36,64	61,38	14,81	46,58	55,57	15,78	39,79	55,28	25,07	30,21
Sul	849	433	416	42.619	19.419	23.200	274.379	130.033	144.346	22.053	13.715	8.338
(%)	20,99	10,70	10,28	18,20	8,29	9,91	19,35	9,17	10,18	18,81	11,70	7,11
Brasil	4.045	1.897	2.148	234.173	82.444	151.729	1.418.196	577.632	840.564	117.211	67.245	49.966
(%)	100,00	46,90	53,10	100,00	35,21	64,79	100,00	40,73	59,27	100,00	57,37	42,63

Fonte: MEC/Seec — 1987.

1 O mesmo professor pode exercer mais de uma função docente.

2 Inclui os professores de pós-graduação.

TABELA V.7

ENSINO SUPERIOR — GRADUAÇÃO: MATRÍCULA EM 30/04/86, POR NATUREZA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS REGIÕES — 1986

Grandes Regiões	Total Geral	Universidades					Instituições Isoladas*				
		Total	Dependência Administrativa				Total	Dependência Administrativa			
			Federal	Estadual	Municipal	Particular		Federal	Estadual	Municipal	Particular
Norte	37.065	24.678	24.678				12.387	924	2.340		9.123
(%)	2,61	3,41	7,87	0,00	0,00	0,00	1,78	7,57	4,78	0,00	1,64
Nordeste	237.391	166.047	105.163	15.504	6.628	38.752	71.344	1.158	16.208	15.837	38.141
(%)	16,74	22,97	33,54	14,79	32,17	13,65	10,26	9,48	33,10	20,43	6,85
Centro-Oeste	81.329	39.733	28.526			11.207	41.596	82	2.270	4.512	34.732
(%)	5,73	5,50	9,10	0,00	0,00	3,95	5,98	0,67	4,64	5,82	6,24
Sudeste	788.032	324.533	94.855	63.177	9.660	156.841	463.499	8.413	18.163	29.501	407.422
(%)	55,57	44,90	30,25	60,27	46,89	55,24	66,66	68,88	37,09	38,06	73,19
Sul	274.379	167.872	60.298	26.135	4.312	77.127	106.507	1.637	9.992	27.659	67.219
(%)	19,35	23,22	19,23	24,93	20,93	27,16	15,32	13,40	20,40	35,68	12,08
Brasil	1.418.196	722.863	313.520	104.816	20.600	283.927	695.333	12.214	48.973	77.509	556.637
(%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MEC/Seec — 1987.

* Inclusive Federações de Escolas e Faculdades Integradas.

TABELA V.8

ENSINO SUPERIOR — GRADUAÇÃO: CONCLUSÕES POR NATUREZA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS REGIÕES — 1985

Grandes Regiões	Total Geral	Universidades					Instituições Isoladas*				
		Total	Dependência Administrativa				Total	Dependência Administrativa			
			Federal	Estadual	Municipal	Particular		Federal	Estadual	Municipal	Particular
Norte	4.321	2.851	2.851				1.470	182	369		919
(%)	1,85	2,77	6,80	0,00	0,00	0,00	1,12	9,19	4,19	0,00	0,86
Nordeste	32.051	20.495	12.792	1.249	1.303	5.151	11.556	83	2.384	2.790	6.299
(%)	13,69	19,94	30,53	9,58	36,88	11,63	8,79	4,19	27,08	21,14	5,86
Centro-Oeste	11.441	5.361	3.973			1.388	6.080	41	152	188	5.699
(%)	4,89	5,22	9,48	0,00	0,00	3,13	4,63	2,07	1,73	1,42	5,31
Sudeste	143.743	50.018	13.799	8.126	1.598	26.495	93.725	1.442	3.753	5.952	82.578
(%)	61,38	48,67	32,94	62,34	45,23	59,80	71,33	72,79	42,64	45,09	76,87
Sul	42.619	24.047	8.481	3.660	632	11.274	18.572	233	2.144	4.269	11.926
(%)	18,20	23,40	20,24	28,08	17,89	25,44	14,13	11,76	24,36	32,34	11,10
Brasil	234.175	102.772	41.896	13.035	3.533	44.308	131.403	1.981	8.802	13.199	107.421
(%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MEC/Seec — 1987.

* Inclusive Federações de Escolas e Faculdades Integradas.

TABELA V.9

ENSINO SUPERIOR: CONCLUSÕES DE CURSO DE GRADUAÇÃO POR ÁREAS DE CONHECIMENTO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES — 1985

Áreas de Conhecimento	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Brasil	
	(número)	(%)	(número)	(%)	(número)	(%)	(número)	(%)	(número)	(%)	(número)	(%)
Total	4.321	1,85	32.049	13,69	11.441	4,89	143.743	61,38	42.619	18,20	234.173	100,00
Exatas da Terra	218	1,03	2.199	10,40	663	3,14	13.444	63,58	4.621	21,85	21.145	100,00
Biológicas	68	2,33	343	11,73	91	3,11	2.137	73,11	284	9,72	2.923	100,00
Eng. e Tecnologia	360	1,80	2.136	10,71	496	2,49	14.024	70,31	2.929	14,69	19.945	100,00
Saúde	977	3,09	4.950	15,66	1.021	3,23	18.933	59,88	5.735	18,14	31.616	100,00
Agrárias	187	2,89	1.253	19,37	374	5,78	2.986	46,17	1.668	25,79	6.468	100,00
Sociais Aplicadas	1.695	2,19	10.043	12,95	4.672	6,03	48.111	62,05	13.012	16,78	77.533	100,00
Humanas	681	1,27	8.122	15,11	3.114	5,79	31.577	58,74	10.263	19,09	53.757	100,00
Letras	135	0,65	3.003	14,45	1.010	4,86	12.531	60,29	4.107	19,76	20.786	100,00

Fonte: MEC/Seec — 1987.

TABELA V.9A

ENSINO SUPERIOR: MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR ÁREAS DE CONHECIMENTO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES — 1986

Áreas de Conhecimento	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Brasil	
	(número)	(%)	(número)	(%)	(número)	(%)	(número)	(%)	(número)	(%)	(número)	(%)
Total	37.249	2,63	237.391	16,74	81.329	5,73	787.848	55,55	274.379	19,35	1.418.196	100,00
Exatas e da Terra	2.976	2,35	22.185	17,48	6,131	4,83	69.687	54,92	25.902	20,41	126.881	100,00
Biológicas	563	3,04	3.136	16,94	982	5,30	10.884	58,78	2.950	15,93	18.515	100,00
Eng. e Tecnologia	4.080	2,88	21.156	14,92	4.117	2,90	91.258	64,37	21.156	14,92	141.767	100,00
Saúde	5.541	3,35	28.167	17,04	6.263	3,79	94.386	57,08	30.989	18,74	165.346	100,00
Agrárias	1.297	3,23	9.724	24,22	2.598	6,47	15.865	39,52	10.657	26,55	40.141	100,00
Sociais Aplicadas	14.937	2,78	76.415	14,23	32.869	6,12	305.191	56,82	107.704	20,05	537.116	100,00
Humanas	6.096	2,30	54.530	20,59	20.767	7,84	133.279	50,32	50.214	18,96	264.886	100,00
Letras e Artes	1.759	1,48	22.078	18,52	7.602	6,38	63.276	53,09	24.472	20,53	119.187	100,00
Cursos Básicos	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4.022	92,31	335	7,69	4.357	100,00

Fonte: MEC/Seec.

TABELA V.10

ENSINO SUPERIOR — GRADUAÇÃO: NÚMERO DE VAGAS OFERECIDAS, INSCRIÇÕES E INGRESSOS POR NATUREZA DA INSTITUIÇÃO, SEGUNDO AS REGIÕES E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA — 1986

Regiões/ Dependência Administrativa	Total				Universidades				Instituições Isoladas*			
	Vagas Oferecidas	Inscrições	Ingressos		Vagas Oferecidas	Inscrições	Ingressos		Vagas Oferecidas	Inscrições	Ingressos	
			Total	Vestibular			Total	Vestibular			Total	Vestibular
Norte	7.980	66.510	8.569	7.882	5.000	49.113	5.166	4.973	2.980	17.397	3.403	2.909
Federal	5.240	50.216	5.343	5.142	5.000	49.113	5.166	4.973	240	1.103	177	169
Estadual	520	1.972	525	520					520	1.972	525	520
Municipal	0	0	0	0								
Particular	2.220	14.322	2.701	2.220					2.220	14.322	2.701	2.220
Nordeste	56.061	321.663	60.378	51.982	35.394	234.787	37.376	31.786	20.667	86.876	23.002	20.196
Federal	20.954	153.160	20.359	18.383	20.614	150.994	20.076	18.100	340	2.166	283	283
Estadual	8.655	51.713	9.313	7.812	3.540	31.790	3.965	2.913	5.115	19.923	5.348	4.899
Municipal	7.982	20.179	8.925	7.535	2.180	3.490	2.799	1.844	5.802	16.689	6.126	5.691
Particular	18.470	96.611	21.781	18.252	9.060	48.513	10.536	8.929	9.410	48.098	11.245	9.323
Centro-Oeste	22.159	126.507	24.288	20.840	9.709	61.675	10.715	9.047	12.450	64.832	13.573	11.793
Federal	6.589	50.156	7.375	6.133	6.589	50.156	7.375	6.133				
Estadual	1.100	3.539	1.025	985					1.100	3.539	1.025	985
Municipal	2.040	3.949	2.023	1.972					2.040	3.949	2.023	1.972
Particular	12.430	68.863	13.865	11.750	3.120	11.519	3.340	2.914	9.310	57.344	10.525	8.836
Sudeste	273.958	958.738	250.059	223.706	90.850	501.730	88.766	80.196	183.108	457.008	161.293	143.510
Federal	21.774	147.065	22.887	20.175	19.856	131.913	20.903	18.317	1.918	15.152	1.984	1.858
Estadual	21.089	155.741	21.425	19.334	13.974	122.207	15.089	13.948	7.115	33.534	6.336	5.386
Municipal	16.297	37.305	14.412	13.272	3.520	10.352	3.346	3.289	12.777	26.953	11.066	9.983
Particular	214.798	618.627	191.335	170.925	53.500	237.258	49.428	44.642	161.298	381.369	141.907	126.283
Sul	82.156	264.376	88.080	74.418	45.721	179.604	51.724	41.766	36.435	84.772	36.356	32.652
Federal	13.631	73.343	16.174	12.967	13.343	70.401	15.881	12.679	288	2.942	283	288
Estadual	12.286	51.245	12.401	11.454	8.040	44.159	8.125	7.751	4.246	7.086	4.276	3.703
Municipal	12.102	29.639	11.687	10.942	1.360	4.332	1.193	1.187	10.742	25.307	10.494	9.755
Particular	44.137	110.149	47.818	39.055	22.978	60.712	26.525	20.149	21.159	49.437	21.293	18.906
Brasil	442.314	1.737.794	431.374	378.828	186.674	1.026.909	193.747	167.768	255.640	710.885	237.627	211.060
Federal	68.188	473.940	72.138	62.800	65.402	452.577	69.401	60.202	2.786	21.363	2.737	2.598
Estadual	43.650	264.210	44.689	40.105	25.554	198.156	27.179	24.612	18.096	66.054	17.510	15.493
Municipal	38.421	91.072	37.047	33.721	7.060	18.174	7.338	6.320	31.361	72.898	29.709	27.401
Particular	292.055	908.572	277.500	242.202	88.658	358.002	89.829	76.634	203.397	550.570	187.671	165.568

Fonte: MEC/Seec — 1987.
* Inclusive Federações de Escolas e Faculdades Integradas.

TABELA V.11

ENSINO SUPERIOR — GRADUAÇÃO: NÚMERO DE VAGAS OFERECIDAS, INSCRIÇÕES E INGRESSOS POR NATUREZA DA INSTITUIÇÃO, SEGUNDO AS REGIÕES — 1986

Regiões	Total				Universidades				Instituições Isoladas*			
	Vagas Oferecidas	Inscrições	Ingressos		Vagas Oferecidas	Inscrições	Ingressos		Vagas Oferecidas	Inscrições	Ingressos	
			Total	Vestibular			Total	Vestibular			Total	Vestibular
Norte	7.980	66.510	8.569	7.882	5.000	49.113	5.166	4.973	2.980	17.397	3.403	2.909
(%)	1,80	3,83	1,99	2,08	2,68	4,78	2,67	2,96	1,17	2,45	1,43	1,38
Nordeste	56.061	321.663	60.378	51.982	35.394	234.787	37.376	31.786	20.667	86.876	23.002	20.196
(%)	12,67	18,51	14,00	13,72	18,96	22,86	19,29	18,95	8,08	12,22	9,68	9,57
Centro-Oeste	22.159	126.507	24.288	20.840	9.709	61.675	10.715	9.047	12.450	64.832	13.573	11.793
(%)	5,01	7,28	5,63	5,50	5,20	6,01	5,53	5,39	4,87	9,12	5,71	5,59
Sudeste	273.958	958.738	250.059	223.706	90.850	501.730	88.766	80.196	183.108	457.008	161.293	143.510
(%)	61,94	55,17	57,97	59,05	48,67	48,86	45,82	47,80	71,63	64,29	67,88	67,97
Sul	82.156	264.376	88.080	74.418	45.721	179.604	51.724	41.766	36.435	84.772	36.356	32.652
(%)	18,57	15,21	20,42	19,64	24,49	17,49	26,70	24,90	14,25	11,92	15,30	15,47
Brasil	442.314	1.737.794	431.374	378.828	186.674	1.026.909	193.747	167.768	255.640	710.885	237.627	211.060
(%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MEC/Saec — 1987.

* Inclusive Federações de Escolas e Faculdades Integradas.

adotado no Brasil, causa alguma distorção avaliar a relevância das inscrições, pois as datas de realização dos exames não coincidem no sistema federal, estadual e particular. A duplicidade de candidaturas escamoteia o quadro real de procura pelo ensino superior no Brasil; não obstante, os dados apresentados ilustram e configuram o comportamento de oferta e procura nas regiões; saliente-se, contudo, que a maior procura é pela universidade em si e, nesta, pelas federais, dada a gratuidade do ensino.

Em termos de Brasil, considerando-se os números totais, constata-se que a relação foi de apenas 3,92 candidatos por vaga. Já na esfera federal esta relação é maior, subindo para 6,95; na estadual ficou em 6,05; na particular, 3,11; e na municipal, 2,37.

A situação do vestibular no país foi alvo de acirrada polêmica ao final de 1987, com a constatação de tentativa de fraude nas provas. A imprensa abriu grande espaço para o relato dessas tentativas, mas pouco reservou para a discussão do instrumento e da maneira como ele vem sendo usado. Criticou-se sobejamente o sistema de vestibular, levantando-se diversas alternativas, dentre as quais sobressai a da avaliação ao longo dos estudos de segundo grau. Porém, entendidos na área alertam para o fato de que o problema não está no instrumento em si, mas em seus *modus operandi.* Salientam que ele seleciona apenas os de nota mais alta e mais baixa, deixando o grupo intermediário sem discriminação. Por outro lado, os exames não apresentam uma cobertura do conhecimento ao nível de segundo grau, restringindo-se, em algumas áreas, a um ponto, como, por exemplo, na prova de matemática, à questão das funções. A elaboração de matriz de conhecimentos básicos de segundo grau, sobre a qual as provas teriam de ser representativas, surge, também, como uma das alternativas.

O certo é que a polêmica que ocupou os jornais e adiou vestibulares nas IES federais não é independente da situação de crise moral que o país atravessa. Assim, o que aconteceu nos exames vestibulares reflete, ainda que palidamente, a situação crítica enfrentada pelo país.

— Pós-Graduação

A Tabela V.12 apresenta as principais variáveis referentes ao sistema de pós-graduação *strictu sensu* (mestrado e doutorado), por dependência administrativa e tipo de instituição.

Há, no Brasil, 1.185 programas de pós-graduação, sendo 831 de mestrado e 354 de doutorado, com uma matrícula global

TABELA V.12

ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO: CURSOS E ALUNADO, POR REGIÃO E NÍVEL — 1986

Região e Nível	Curso		Alunado		Titulados	
	Número	%	Número	%	Número	%
Brasil	1.185	100,00	39.478	100,00	4.357	100,00
Mestrado	831	100,00	31.719	100,00	3.614	100,00
Doutorado	354	100,00	7 759	100,00	743	100,00
Norte	17	1,43	333	0,84	35	0,80
Mestrado	12	1,44	298	0,94	29	0,80
Doutorado	5	1,41	35	0,45	6	0,81
Nordeste	126	10,63	2.986	7,56	386	8,86
Mestrado	117	14,08	2.916	9,19	378	10,46
Doutorado	9	2,54	70	0,90	8	1,08
Sudeste	879	74,18	31.251	79,16	3.364	77,21
Mestrado	558	67,15	23.905	75,36	2.661	73,63
Doutorado	321	90,68	7.346	94,68	703	94,62
Sul	127	10,72	4.070	10,31	469	10,76
Mestrado	111	13,36	3.799	11,98	445	12,31
Doutorado	16	4,52	271	3,49	24	3,23
Centro-Oeste	36	3,04	838	2,12	103	2,36
Mestrado	33	3,97	801	2,53	101	2,79
Doutorado	3	0,85	37	0,48	2	0,27

Fonte: MEC/SESU/Capes.
Nota: Inclusive Federações de Escolas e Faculdades Integradas.

de 39.478 alunos, dos quais 80,3% estão nos mestrados e 19,7% nos doutorados. Em termos de dependência administrativa, as IES federais são responsáveis por 50,0% do alunado dos mestrados e 30,0% dos doutorados. A esfera estadual é responsável por 61,0% dos doutorados, cabendo ao sistema estadual de São Paulo a maior participação. Em termos de distribuição regional, observa-se a tendência concentradora da região mais desenvolvida — a Sudeste — com 60,0% dos mestrandos e 94,6% dos doutorandos. A maioria dos programas, como se observa na Tabela V.12, ocorre dentro das universidades.

TABELA V.12A

ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO: CURSOS E ALUNADO, POR TIPO DE INSTITUIÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA — 1986

Tipo Inst. e Nível	Federais			Estaduais			Particulares		
	Curso	Alunado	Al. Tit.	Curso	Alunado	Al. Tit.	Curso	Alunado	Al. Tit.
Total	633	18.223	2.273	424	14.598	1.541	128	6.657	543
Mestrado	491	15.834	2.053	249	9.845	1.064	91	6.040	497
Doutorado	142	2.389	220	175	4.753	477	37	617	46
Universidades	513	16.092	1.867	424	14.598	1.541	92	5.214	404
Mestrado	419	14.264	1.714	249	9.845	1.064	66	4.746	363
Doutorado	94	1.828	153	175	4.753	477	26	468	41
Inst. Isoladas	120	2.131	406	0	0	0	36	1.443	139
Mestrado	72	1.570	339	0	0	0	25	1.294	134
Doutorado	48	561	67	0	0	0	11	149	5

Fonte: MEC/Sesu/Capes.

Nota: Inclusive Federações de Escolas e Faculdades Integradas.

A Tabela V.13 complementa a anterior, apresentando o alunado por nível de curso, distribuído pelas áreas de conhecimento. A maior concentração de alunado está na área de Ciências Humanas e Sociais, com 28,0%, sendo que o programa de mestrado concentra 29,7% dos alunos nesta área. Seguem-se, na ordem, as áreas de profissões sociais, engenharias, saúde, ciências exatas e da terra, ciências biológicas, profissões agroindustriais e artes.

Com relação aos alunos titulados, o maior número é proveniente também das ciências humanas, com 22,1%, seguidas das ciências exatas e da terra, com 16,2%, das engenharias, com 14,0% e das profissões da saúde, também com 14,0%. Na seqüência, temos as profissões agroindustriais e ciências-biológicas, ficando as profissões sociais e artes com a menor participação no montante de alunos titulados. Em termos globais, 83,0% do alunado titulado são formados por mestres e apenas 18,0% por doutores.

TABELA V.13

ENSINO SUPERIOR — PÓS-GRADUAÇÃO: ALUNADO E ALUNOS TITULADOS POR NÍVEL DO CURSO, SEGUNDO AS ÁREAS DE CONHECIMENTO — 1986

Áreas de Conhecimento	Alunado			Alunos Titulados		
	Total	Nível do Curso		Total	Nível do Curso	
		Mestrado	Doutorado		Mestrado	Doutorado
Brasil	39.478	31.719	7.759	4.357	3.614	743
Artes	373	309	64	18	13	5
Ciências Biológicas	3.235	2.115	1.120	515	371	144
Prof. da Saúde	5.367	4.173	1.194	621	485	136
Ciênc. Exatas e da Terra	4.882	3.479	1.403	709	561	148
Engenharia	5.550	4.550	1.000	646	593	53
Ciênc. Humanas e Sociais	11.196	9.433	1.763	963	815	148
Profissões Sociais	5.581	4.959	622	315	267	48
Prof. Agroindustriais	3.294	2.701	593	570	509	61

Fonte: MEC/Sesu/Capes.

A avaliação efetuada em 1986 permite uma comparação, com o ano base 1979, dos programas de mestrado e doutorado por área de conhecimento. Observa-se que o número de programas com classificação "A" aumentou, nos mestrados, em 54,7% e, no doutorado, em 62,0%. Já os programas de mestrado classificados na categoria "B" aumentaram, no período, 40,0%, enquanto no doutorado o índice é de 108,7%. Este aumento na qualificação torna-se bastante expressivo na análise do comportamento geral do sistema, pois significa o avanço qualitativo da pós-graduação e sua consolidação. Grande parte deste avanço deve ser creditada à Capes que desenvolveu, ao longo da última década, uma metodologia de avaliação, hoje suficientemente testada e consolidada como instrumento indispensável para sinalizar e detectar as potencialidades dos diferentes programas.

As Tabelas V.14 a V.17 apresentam, por área de conhecimento, a situação, em 1979 e 1986, dos resultados da avaliação em termos absolutos e em termos percentuais.

— Os efetivos docentes

O descompasso entre o crescimento da oferta de vagas e matrículas e o número dos efetivos docentes é mencionado neste relatório. Ilustrando o fenômeno, a Tabela V.18 mostra a evolução no período compreendido entre 1974 e 1987. Atesta um crescimento global de 46,7% nas funções docentes, passando, em números absolutos, de 64.479 para 120.818 funções, com uma taxa média geométrica de crescimento anual de 4,95%, como revela mais especificamente a Tabela V.19.

A situação docente é uma caixa de segredos, pois não há estudos que analisem sua composição, suas características, as superposições e o real efetivo físico que atua no universo global das IES.

Durante muito tempo, predominaram as discussões a respeito das qualidades do ensino e sua relação com a variável "titulação docente". Pressupunha-se que um professor bem formado seria condição fundamental para que a relação ensino-aprendizagem se realizasse a contento. As experiências, contudo, com o Plano Institucional de Capacitação Docente e os Planos Nacionais de Pós-Graduação I e II, indicaram que o problema era mais amplo e complicado, uma vez que a equação inclui a disponibilidade de bibliotecas e equipamentos; o estudo e a elaboração de novas metodologias de ensino; a existência de infra-estrutura adequada e a disponibilidade de tempo dos docentes, ou seja, o regime de trabalho. Esta constatação fez

TABELA V.14

ENSINO SUPERIOR — PÓS-GRADUAÇÃO: DISTRIBUIÇÃO DOS CURSOS DE MESTRADO, SEGUNDO OS RESULTADOS DE AVALIAÇÃO, POR ÁREAS DE CONHECIMENTO — 1979 E 1986

Áreas do Conhecimento	1979							1986*							
	A	B	C	D	E	SC	Total	A	B	C	D	E	SC	SA	Total
Artes	—	1	—	—	—	—	1	—	2	—	—	1	—	—	3
Ciências Biológicas	6	6	7	4	3	6	32	12	12	9	8	4	2	—	47
Ciências Exatas e da Terra	25	40	16	9	5	3	98	45	33	10	3	2	15	1	109
Ciências Fisiológicas	13	11	8	1	1	4	38	20	8	8	2	—	4	1	43
Ciências Humanas e Sociais	41	43	34	16	7	14	155	66	61	27	10	8	9	2	183
Engenharias	24	18	22	7	2	4	77	40	13	21	7	3	3	1	88
Profissões Agroindustriais	31	24	20	1	1	4	81	37	36	9	3	—	9	—	94
Profissões da Saúde	48	10	38	5	19	26	146	53	65	30	9	2	20	13	192
Profissões Sociais	—	22	13	9	4	2	50	18	15	10	8	1	5	1	58
Total	188	175	158	52	42	63	678	291	245	124	50	21	67	19	817

Fonte: Capes/CAA.

* Trata-se da última avaliação disponível que, em alguns casos, refere-se ao biênio 1984/85.

TABELA V.15

ENSINO SUPERIOR — PÓS-GRADUAÇÃO: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS CURSOS DE MESTRADO, SEGUNDO OS RESULTADOS DE AVALIAÇÃO, POR ÁREAS DE CONHECIMENTO — 1979 E 1986

Áreas de Conhecimento	1979							1986*							
	A	B	C	D	E	SC	Total	A	B	C	D	E	SC	SA	Total
Artes	—	100	—	—	—	—	100	—	67	—	—	—	33	—	100
Ciências Biológicas	19	19	22	12	9	19	100	26	26	19	18	8	4	—	100
Ciências Exatas e da Terra	25	41	17	9	5	3	100	41	30	9	3	2	14	1	100
Ciências Fisiológicas	34	29	21	3	3	10	100	46	19	19	5	—	9	2	100
Ciências Humanas e Sociais	26	28	22	10	5	9	100	36	33	15	6	4	5	1	100
Engenharias	31	33	29	9	3	5	100	46	15	24	8	3	3	1	100
Profissões Agroindustriais	38	30	25	1	1	5	100	39	38	10	3	—	10	—	100
Profissões da Saúde	33	7	26	3	13	18	100	28	34	16	5	1	10	6	100
Profissões Sociais	—	44	26	18	8	4	100	31	26	17	14	2	8	2	100
Total	28	26	23	8	6	9	100	36	30	15	6	3	8	2	100

Fonte: Capes/CAA.

* Trata-se da última avaliação disponível que, em alguns casos, refere-se ao biênio 1984/85.

TABELA V.16

ENSINO SUPERIOR — PÓS-GRADUAÇÃO: DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE DOUTORADO, SEGUNDO OS RESULTADOS DE AVALIAÇÃO, POR ÁREAS DE CONHECIMENTO — 1979 E 1986

Áreas de Conhecimento	1979							1986*							
	A	B	C	D	E	SC	Total	A	B	C	D	E	SC	SA	Total
Artes	—	—	—	—	—	—	0	—	1	—	—	—	—	—	1
Ciências Biológicas	5	4	1	2	2	2	16	10	3	1	7	1	—	—	22
Ciências Exatas e da Terra	18	15	6	2	1	7	49	20	20	4	—	1	8	2	55
Ciências Fisiológicas	13	5	2	1	—	1	22	12	9	3	—	1	1	—	26
Ciências Humanas e Sociais	7	14	11	4	1	7	44	37	12	5	1	—	10	—	65
Engenharias	7	5	—	3	1	10	26	7	18	2	1	3	11	—	42
Profissões Agroindustriais	9	3	—	—	—	1	13	7	9	2	—	—	3	1	22
Profissões da Saúde	23	—	5	—	7	24	59	34	20	9	3	5	18	8	97
Profissões Sociais	—	—	1	2	—	5	8	6	4	2	1	—	1	—	14
Total	82	46	26	14	12	57	237	133	96	28	13	11	52	11	344

Fonte: Capes/CAA.

* Trata-se da última avaliação disponível que, em alguns casos, refere-se ao biênio 1984/85.

TABELA V.17

ENSINO SUPERIOR — PÓS-GRADUAÇÃO: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS PROGRAMAS DE DOUTORADO, SEGUNDO OS RESULTADOS DE AVALIAÇÃO, POR ÁREAS DE CONHECIMENTO — 1979 E 1986

Áreas de Conhecimento	1979							1986*							
	A	B	C	D	E	SC	Total	A	B	C	D	E	SC	SA	Total
Artes	—	—	—	—	—	—	0	—	100	—	—	—	—	—	100
Ciências Biológicas	31	25	6	13	13	12	100	45	14	5	32	4	—	—	100
Ciências Exatas e da Terra	37	31	12	4	2	14	100	36	36	7	—	2	14	4	100
Ciências Fisiológicas	59	23	9	5	—	4	100	46	35	11	—	4	4	—	100
Ciências Humanas e Sociais	16	32	25	9	2	16	100	57	18	8	2	—	15	—	100
Engenharias	27	19	—	12	4	38	100	17	43	5	2	7	26	—	100
Profissões Agroindustriais	69	23	—	—	—	8	100	32	41	9	—	—	14	4	100
Profissões da Saúde	39	—	8	—	12	41	100	35	21	9	3	5	19	8	100
Profissões Sociais	—	—	12	25	63	—	100	43	29	14	7	—	7	—	100
Total	35	19	11	6	5	24	100	39	28	8	4	3	15	3	100

Fonte: Capes/CAA.

* Trata-se da última avaliação disponível que, em alguns casos, refere-se ao biênio 1984/85.

TABELA V.18

ENSINO SUPERIOR: EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES DOCENTES POR QUALIFICAÇÃO — 1974/87

Qualificação	1974		1978		1980		1984		1986		1987	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Graduação	37.302	57,9	50.664	51,6	49.550	52,3	40.851	35,9	40.941	34,9	40.691	33,6
Esp./Ap.	16.666	25,8	25.193	25,6	30.360	32,0	35.887	31,5	37.221	31,8	39.476	32,6
Mestrado	6.242	9,7	11.768	12,0	1.651	1,7	23.278	20,4	24.525	20,9	25.711	21,2
Doutorado	4.269	6,6	10.603	10,8	13.227	14,0	13.828	12,1	14.524	12,4	15.350	12,7
Total	64.479	100,0	98.228	100,0	94.788	100,0	113.844	100,0	117.211	100,0	121.228	100,0

Fonte: MEC/Seec.

TABELA V.19

ENSINO SUPERIOR: EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES DOCENTES POR QUALIFICAÇÃO — 1974/87 (TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL)

(Em %)

Qualificação	Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual					
	1978/74	1980/78	1984/80	1986/84	1987/86	1987/74
Graduação	7,95	(1,11)	(4,71)	0,11	(0,61)	0,67
Esp./Ap.	10,88	9,78	4,27	1,84	6,06	6,86
Mestrado	17,18	(62,54)	93,78	2,64	4,84	11,50
Doutorado	25,54	11,69	1,12	2,49	5,69	10,34
Total	11,10	(1,77)	4,69	1,47	3,43	4,98

Fonte: MEC/Seec.

surgir inúmeras ações com o fim de cobrir o universo desses problemas, principalmente no subsistema das IES federais.

Entretanto, as ações de maior impacto foram, sem dúvida, os Planos Nacionais de Pós-Graduação. Em 10 anos, período em que o número de postos docentes foi duplicado nas IES públicas, o número de mestres e doutores quintuplicou, enquanto o número de docentes em regime de tempo integral multiplicou-se por 4,5. Nas IES privadas, ao contrário, a situação pouco se alterou no tocante à titulação. Com a enorme expansão deste segmento, o número de funções docentes ocupadas por mestres e doutores quintuplicou, porém, passando de um efetivo muito reduzido para uma proporção ainda pequena: perto de 26,0%, apenas. De qualquer modo, como apresenta a Tabela V.20, a situação das funções docentes por dependência administrativa e regime de trabalho e titulação, em 1987, revela que a grande concentração delas nos níveis maiores de qualificação se concentra nas IES públicas.

Mesmo sem o aprofundamento da questão, a Tabela V.21 permite fazer uma varredura da distribuição regional das funções docentes por qualificação, regime de trabalho e dependência administrativa, ensejando, inclusive, comparações com outras informações de matrícula e oferta já mencionadas neste documento.

Da mesma forma, fica evidente que, na variável docente, repousa ainda grande parte das interrogações do sistema de

TABELA V.20

ENSINO SUPERIOR: FUNÇÕES DOCENTES POR GRAU DE QUALIFICAÇÃO POR REGIME DE TRABALHO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA — 1987

Dependência Administrativa	Tempo Parcial				Tempo Integral				Totais					
									Qualificação				Regime de Trabalho	
	Graduado	A/E	Mestrado	Doutorado	Graduado	A/E	Mestrado	Doutorado	Graduado	A/E	Mestrado	Doutorado	Tempo Parcial	Tempo Integral
Federal	4.423	3.530	1.805	941	7.161	9.158	11.069	6.092	11.584	12.688	12.874	7.033	10.699	33.480
Estadual	3.873	2.290	1.054	638	2.396	1.682	3.405	4.992	6.269	3.972	4.459	5.630	7.855	12.475
Municipal	2.021	1.876	324	115	175	244	86	6	2.196	2.120	410	121	4.336	511
Particular	19.476	19.487	7.041	1.992	1.166	1.209	927	574	20.642	20.696	7.968	2.566	47.996	3.876
Total	29.793	27.183	10.224	3.686	10.898	12.293	15.487	11.664	40.691	39.476	25.711	15.350	70.886	50.342

Fonte: MEC/Seec — 1988.

TABELA V.21

ENSINO SUPERIOR: FUNÇÕES DOCENTES POR GRAU DE QUALIFICAÇÃO, REGIME DE TRABALHO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS REGIÕES — 1987

Região Dep. Administrativa	Qualificação				Regime de Trabalho		
	Graduação	E/A	Mestrado	Doutorado	T. Parcial	T. Integral	Total
Região Norte							
Federal	721	1.174	686	172	719	2.034	2.753
Estadual	151	197	46	12	346	60	406
Municipal	—	—	—	—	—	—	—
Particular	242	127	45	5	231	188	419
Total	1.114	1.498	777	189	1.296	2.282	3.578
Região Nordeste							
Federal	4.286	3.874	4.115	1.436	3.059	10.652	13.711
Estadual	1.402	1.340	382	85	1.655	1.554	3.209
Municipal	535	488	53	1	872	205	1.077
Particular	2.050	1.359	445	82	3.705	231	3.936
Total	8.273	7.061	4.995	1.604	9.291	12.642	21.933
Região Sudeste							
Federal	3.191	4.068	4.578	3.538	3.520	11.855	15.375
Estadual	2.973	1.184	3.269	5.333	3.717	9.042	12.759
Municipal	984	808	203	94	1.957	132	2.089
Particular	14.428	13.594	5.987	2.189	33.820	2.378	36.198
Total	21.576	19.654	14.037	11.154	43.014	23.407	66.421
Região Sul							
Federal	2.063	2.470	2.493	1.374	2.232	6.168	8.400
Estadual	1.606	1.153	756	200	1.897	1.818	3.715
Municipal	531	773	138	26	1.320	148	1.468
Particular	3.057	4.637	1.172	229	8.262	833	9.095
Total	7.257	9.033	4.559	1.829	13.711	8.967	22.678
Região Centro-Oeste							
Federal	1.323	1.102	1.002	513	1.169	2.771	3.940
Estadual	137	98	6	—	240	1	241
Municipal	146	51	16	—	187	26	213
Particular	865	979	319	61	1.978	246	2.224
Total	2.471	2.230	1.343	574	3.574	3.044	6.618
Brasil							
Federal	11.584	12.688	12.874	7.033	10.699	33.480	44.179
Estadual	6.269	3.972	4.459	5.630	7.855	12.475	20.330
Municipal	2.196	2.120	410	121	4.336	511	4.847
Particular	20.642	20.696	7.968	2.566	47.996	3.876	51.872
Total	40.691	39.476	25.711	15.350	70.886	50.342	121.228

Fonte: MEC/Seec — 1988.

ensino superior. Não há um cadastro confiável. Não há controle das superposições docentes, principalmente no subsistema privado. A expansão de vagas e cursos parece apontar para um formalismo que causa apreensão, uma vez que permite uma prática perigosa: docentes que autorizam a utilização de seus nomes como mero passaporte para a criação de novos cursos. Ocorre, com freqüência — não há supervisão que cubra o universo das IES —, que não existem compromissos efetivos e reais de assumir as novas funções e, às vezes, podem os professores até ignorar que seus nomes estejam sendo usados para compor quadros de novas instituições. Isto pode explicar, em parte, os improvisos freqüentes, as mudanças constantes de quadros docentes em novas instituições e o surgimento de cursos de especialização sem controle mínimo de qualidade. Trata-se, em muitos casos, como já foi dito, de um expediente que, simplesmente, passa um verniz na situação e, com o aparente cumprimento das formalidades legais, consegue satisfazer, burocraticamente, os requisitos de acesso ao magistério superior. Isso, contudo, não invalida o esforço de qualificação, pois alguma coisa sempre sobra para melhor.

Por outro lado, é possível — só uma pesquisa pode confirmar a suspeita — que grande parte dos mestres e doutores que aparecem nas IES privadas não-universitárias sejam professores de IES públicas em regime de não dedicação exclusiva. Isto acontece, principalmente, em grandes centros urbanos, onde se concentram os maiores efetivos de matrículas privadas. Para o sistema privado é um reforço positivo, porém suas implicações em termos de tempo/dedicação só uma análise mais aprofundada poderá avaliar. Contudo, muitas experiências inovadoras têm surgido do recurso das IES privadas aos professores de IES públicas.

Em conclusão, o que se constata é que o professor continua a ser, nas pesquisas, um ilustre desconhecido: não sabemos quantos são; onde e em que condições trabalham; qual seu nível de remuneração etc. O que se sabe é que o problema, dada a sua siguinificação, deve ser atacado com urgência para evitar a cumplicidade omissória com o embaralhamento atual.

V.2 — Diretrizes Políticas para Ação Programada

V.2.1 — O Diagnóstico Geral

O Ministério da Educação tornou público documento intitulado "Diretrizes para Ação Programada — 1987-1991", em que procura, inicialmente, traçar um panorama do ensino superior. Em resumo, são estes seus pontos:

— o ensino superior experimentou, nos últimos 20 anos, notável expansão;

— no último qüinqüênio, apresentou taxa de crescimento negativa;

— o Brasil continua em posição desfavorável em relação ao atendimento à demanda social por formação profissional;

— a expansão "desordenada" criou sérias distorções: menos de dez por cento dos estabelecimentos são universidades; a participação governamental na oferta de matrículas é pequena; o ensino público sofre de excassez crônica de recursos, enquanto o sistema particular vem sendo prejudicado por "esquemas irrealistas de preços de seus serviços";

— este conjunto de problemas traz como reflexo a crescente queda da qualidade do ensino, tanto nos cursos de graduação como na "pós-graduação".

Com relação à pós-graduação e à pesquisa, o diagnóstico do MEC coloca que "persistem problemas estruturais que têm dificultado o processo de institucionalização da pesquisa e da pós-graduação nas universidades brasileiras, dentre os quais estão a diversidade de formas de financiamento e a falta de articulação entre as diferentes fontes, o que tem acarretado a instabilidade dos grupos de pesquisa, repercutindo na implementação de uma política de ciência e tecnologia como um todo".

V.2.2 — Objetivos Programáticos

Dois são os objetivos programáticos na área:

a) "avaliar o estado atual de desenvolvimento do ensino superior no país e projetar sua expansão para o futuro próxi-

mo, buscando-se desenhar um novo perfil em termos de formação profissional e capacitação científica, de acordo com padrões de eficiência e de eficácia, compatíveis com as expectativas de avanço da sociedade".

Este objetivo é traduzido em algumas premissas de intenções, quais sejam:

" — o sistema de ensino superior brasileiro deverá ajustar-se, ao longo dos próximos anos, às demandas sociais por formação profissional, desenvolvimento científico e tecnológico e elevação dos níveis de escolaridade da população.

A formação de uma consciência crítica, voltada para o desenvolvimento econômico e social, e a realização de um esforço amplo, visando à redução dos níveis de dependência tecnológica em áreas estratégicas, deverão marcar a presença da universidade no cenário em que se desenvolvem as atividades de ensino e, principalmente, na própria sociedade.

— Nesse sentido, será indispensável a restauração da dignidade da função social da educação e do prestígio dos estabelecimentos de ensino e dos profissionais que neles exercem as suas atividades.

— A expansão necessária deverá ser promovida com ganho significativo de qualidade e razoável progresso na linha democratização do acesso às oportunidades de estudo. A universidade pública deverá ter restaurada sua presença no sistema, como eixo dominante de reflexão e impulsão dos processos de formação e de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico. O resguardo da pluralidade de iniciativas no setor deverá determinar as linhas de expansão e de melhoria dos padrões de desempenho no interior do sistema e nas suas relações com a sociedade como um todo.

— A autonomia universitária deverá avançar tanto em termos de conceito como de prática cotidiana, sem prejuízo de balizamento determinado pela própria sociedade. Nesse sentido, a incorporação de amplos esquemas de avaliação deverá ser entendida como prática igualmente privilegiada, fazendo contraponto com o exercício responsável da autonomia.

— A diversificação das oportunidades de aprendizado, o desenvolvimento cultural e científico e a formação profissional deverão nortear a expansão da oferta de oportunidade, aproximando o ensino e a pesquisa das reais demandas sociais e dos requerimentos do setor produtivo".

b) Consolidar e melhorar o desempenho dos cursos de pós-graduação, integrando-os no sistema de ciência e tecnologia, e institucionalizando a pesquisa nas universidades.

Estas orientações resultam do reconhecimento da importância da pós-graduação para o avanço da pesquisa no país, com reflexos no esforço de intercâmbio com o setor produtivo e com os outros graus de ensino do sistema educacional. O avanço da pesquisa científica e tecnológica deverá, portanto, encontrar, na universidade brasileira, e em especial na pós-graduação, seu crescente pólo de atração. As pesquisas serão desenvolvidas com a liberdade que lhes assegura o regime democrático e estarão pautadas por critérios vinculados prioritariamente ao desenvolvimento nacional, ao avanço da nossa cultura e à preservação da soberania do país, tendo presente a gravidade dos problemas sociais que enfrenta e a busca de propostas de soluções alternativas.

V.2.3 — Principais Linhas de Ação

As linhas de ação decorrentes dos objetivos programáticos são transcritas a seguir, e analisadas operacionalmente tendo em vista a programação em curso.

— Ampliação das oportunidades de acesso a novos e diferentes segmentos de demanda, mediante oferta de alternativas de admissão para clientelas não tradicionais, diversificação das carreiras e flexibilidade nas exigências para permanência no processo. Neste caso, abre-se caminho, de um lado, para a expansão ordenada da matrícula (admitindo-se o ingresso de novos segmentos da população, independentemente da sua origem econômica e social, faixa etária, nível anterior de formação ou tempo decorrido a partir desta, e grau de experiência no exercício de atividades profissionais). De outro lado, criam-se novas alternativas de formação profissional e habilitação técnica (em especial tendo em vista o atendimento a situações peculiares do desenvolvimento local e regional). Neste último caso, estimula-se a criação de carreiras pós-secundárias, de preparação de tecnólogos com formação científica ou de modalidades do tipo ensino a distância, em regime de tutoramento ou parcelado, e outros.

— Adequação da oferta de oportunidades às reais necessidades locais e regionais, considerando o mercado de trabalho, sem prejuízo da formação de interesse nacional. Podem contribuir, para isso, a avaliação institucional; o desenvolvimen-

to de estudos e pesquisas relativos à problemática educacional e sócio-econômica de cada meio; e o desenho de novos cenários prospectivos, visando a eficácia do ensino da pesquisa e da extensão.

— Melhoria das condições infra e supra-estruturais para a manutenção de níveis mínimos de qualidade do ensino e, principalmente, de desempenho da função social dos estabelecimentos de ensino superior, o que pode ser atingido por intermédio da correção das defasagens acumuladas na relação entre o orçamento de pessoal e o de custeio das universidades federais; da abertura de novos programas de apoio à incorporação de metodos avaliativos em instituições de ensino e em outros organismos, cujos objetivos ou finalidades tenham a ver com a qualidade do ensino ou do exercício profissional. Serão implementados programas de apoio à recuperação do patrimônio físico e pedagógico das instituições federais de ensino e, finalmente, será promovido o aprimoramento da gestão dos hospitais de ensino.

V.3 — Ação Programada: Execução Financeira

V.3.1 — Gastos Gerais do Ensino Superior por Subprograma

O MEC despendeu, em 1987, Cz$ 156.895.979.000,00 (cento e cinqüenta e seis bilhões, oitocentos e noventa e cinco milhões e novecentos e setenta e nove mil cruzados) dos quais o Programa 044 "Ensino Superior" obteve Cz$ 89.554.841.000,00 (oitenta e nove bilhões, quinhentos e cinqüenta e quatro milhões e oitocentos e quarenta e um mil cruzados). Do montante aplicado ao ensino superior, 87,8% tiveram como fonte o Tesouro e, deste, 74,6% foram do Tesouro Ordinário e 25,2% do Tesouro Vinculado. Do total das despesas, 12,2% ficaram para outras fontes. A distribuição das despesas por origem dos recursos por subprograma pode ser observada na Tabela V.22.

A participação do Programa 044 "Ensino Superior" no MEC ficou, em 1987, em torno de 57,0% em termos de despesas, sem contar, obviamente, os recursos despendidos com o subprograma do "Pasep" e dos "Inativos e Pensionistas".

TABELA V.22

ENSINO SUPERIOR: RESUMO DA DESPESA REALIZADA PELO MEC POR SUBPROGRAMA E FONTE (POSIÇÃO FINAL) — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Código	Programa/Subprograma	Tesouro			Outras Fontes	Total
		Ordinário	Vinculado	Total		
021	Administração Geral	53.645	6.528	60.173	0	60.173
025	Edificações Públicas	2.626	19.453	22.079	222.863	244.942
031	Assistência Financeira	830.328	771.502	1.601.830	1.457.935	3.059.765
054	Pesquisa Fundamental	1.038.471	0	1.038.471	211.577	1.250.048
055	Pesquisa Aplicada	1.326.278	0	1.326.278	134.030	1.460.308
205	Ensino de Graduação	44.678.184	15.713.149	60.391.333	2.630.434	63.021.767
206	Ensino Pós-Graduação	2.290.738	15.792	2.306.530	145.320	2.451.850
207	Extensão Universitária	248.262	0	248.262	262.567	510.829
208	Campus Universitário	135.873	3.204.247	3.340.120	1.683.825	5.023.945
235	Bolsas de Estudo	3.580.617	65.590	3.646.207	42.746	3.688.953
428	Assistência Médica e Sanitária	4.474.396	147.000	4.621.396	4.096.347	8.717.743
—	Outros	22.402	8.169	30.571	33.947	64.518
	Total Programa 44	58.681.820	19.951.430	78.633.250	10.921.591	89.554.841

Fonte: MEC/SG/SOF/Codeor (Emissão 12/05/88).

Para uma análise do comportamento das despesas do MEC com o programa 044 "Ensino Superior" apresentamos as Tabelas V.23 e V.24, referentes ao quadriênio 1984/87, em valores correntes e atualizados de 1987. Em termos reais, o volume de receitas e despesas cresceu, de 1984 para 1985, em 30,0%, de 1985 para 1986, em 56% e, de 1984 para 1987, em 110% reais.

Em todos os anos observados, alguns subprogramas concentram a maior das despesas, a saber: o Subprograma 205 "Ensino de Graduação" foi contemplado, em 1984, com 73,1%; em 1985, 72,6%; em 1986, com 65,7% e, em 1987, com 70,4% dos recursos do "Programa 044". Este subprograma compreende projetos de coordenação e manutenção dos serviços administrativos, coordenação e manutenção do ensino de graduação, manutenção do acervo bibliográfico. Em relação a 1984, tinha, em 1987, crescido 102,0% (ver Tabela V.25).

O segundo subprograma de maior volume de recursos é o da "Assistência Médica e Sanitária", que absorveu, em 1987, cerca de 9,7% dos recursos totais. Já de 1984 a 1987 ele cresceu cerca de 95,0% reais. O subprograma compreende atividades ligadas à manutenção dos hospitais universitários, construção e reparo de outros e manutenção de alguns convênios por parte de instituições que ainda não dispõem de hospitais próprios. A questão dos hospitais universitários, apesar do esforço isolado de alguns técnicos, e de existir, na Secretaria da Educação Superior, uma comissão de especialistas na área do Ensino Médico, ainda não mereceu estudo aprofundado e conseqüente adoção de medidas alternativas para resolver os crônicos problemas de estrangulamento e/ou superposição. Se a crítica indica a baixa qualidade do ensino médico, inclusive em escolas federais, é inadiável que se analisem causas, conseqüências, desempenho e estruturas deste problema. Relatórios de situação são meros sinalizadores para a formulação de políticas para o setor.

O terceiro subprograma em volume de recursos, em 1987, foi o do "Campus Universitário" com 5,6% dos recursos. Compreende atividades contratadas pelas Ifes e administradas sobretudo com assistência técnica do Cedate. Os recursos são destinados à construção, consolidação e reparo dos *campi* universitários, incluindo-se, também, atividades e projetos de urbanização e infra-estrutura. Este subprograma apresentou um incremento, de 1984 a 1987, de 146% reais, significando que a política governamental de dotar as universidades de infra-estrutura adequada para a melhoria da qualidade do ensino e da

TABELA V.23

ENSINO SUPERIOR: DESPESAS REALIZADAS PELO MEC, SEGUNDO PRINCIPAIS SUBPROGRAMAS — 1984/87

(Em Cz$ milhões correntes)

Código	Programa/Subprograma	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
021	Administração Geral	2.201	0,13	10.354	0,15	25.148	0,12	60.173	0,07
025	Edificações Públicas	11.870	0,71	27.766	0,39	103.769	0,51	244.942	0,27
031	Assistência Financeira	3.075	0,18	54.473	0,77	783.803	3,83	3.059.765	3,42
054	Pesquisa Fundamental	32.196	1,93	128.482	1,82	339.679	1,66	1.250.048	1,40
055	Pesquisa Aplicada	27.991	1,68	187.101	2,65	726.602	3,55	1.460.308	1,63
205	Ensino de Graduação	1.218.628	73,11	5.130.480	72,60	13.466.606	65,73	63.021.767	70,37
206	Ensino Pós-Graduação	96.954	5,82	442.657	6,26	1.428.658	6,97	2.451.850	2,74
207	Extensão Universitária	11.859	0,71	48.557	0,69	149.480	0,73	510.829	0,57
208	Campus Universitário	79.563	4,77	219.777	3,11	1.097.576	5,36	5.023.945	5,61
235	Bolsas de Estudo	5.379	0,32	11.891	0,17	32.021	0,16	3.688.953	4,12
428	Assistência Médica e Sanitária	174.581	10,47	795.318	11,25	2.301.682	11,23	8.717.743	9,73
—	Outros	2.531	0,15	10.438	0,15	32.407	0,16	64.518	0,07
	Total	1.666.828	100,00	7.067.094	100,00	20.487.430	100,00	89.554.841	100,00

Fonte: MEC/SG/SOF/Codeor (Emissão 12/05/88).

TABELA V.24

ENSINO SUPERIOR: DESPESAS REALIZADAS PELO MEC, SEGUNDO PRINCIPAIS SUBPROGRAMAS — 1984/87

(Em Cz$ milhões constantes de 1987)

Código	Programa/Subprograma	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
021	Administração Geral	56.400	0,13	81.474	0,15	81.684	0,12	60.173	0,07
025	Edificações Públicas	304.163	0,71	218.485	0,39	337.051	0,51	244.942	0,27
031	Assistência Financeira	78.795	0,18	428.637	0,77	2.545.870	3,83	3.059.765	3,42
054	Pesquisa Fundamental	825.006	1,93	1.010.999	1,82	1.103.310	1,66	1.250.048	1,40
055	Pesquisa Aplicada	717.255	1,68	1.472.260	2,65	2.360.075	3,55	1.460.308	1,63
205	Ensino de Graduação	31.226.733	73,11	40.370.721	72,60	43.740.884	65,73	63.021.767	70,37
206	Ensino Pós-Graduação	2.484.398	5,82	3.483.179	6,26	4.640.424	6,97	2.451.850	2,74
207	Extensão Universitária	303.881	0,71	382.085	0,69	485.525	0,73	510.829	0,57
208	Campus Universitário	2.038.762	4,77	1.729.381	3,11	3.565.038	5,36	5.023.945	5,61
235	Bolsas de Estudo	137.834	0,32	91.994	0,17	104.007	0,16	3.688.953	4,12
428	Assistência Médica e Sanitária	4.473.551	10,47	6.258.198	11,25	7.476.093	11,23	8.717.743	9,73
—	Outros	64.856	0,15	82.135	0,15	105.261	0,16	64.518	0,07
	Total	42.711.634	100,00	55.609.549	100,00	66.545.221	100,00	89.554.841	100,00

Fonte: MEC/SG/SOF/Codeor (Emissão 12/05/88).

Nota: Esta série foi deflacionada pela IGP-DI/FGV — Conjuntura Econômica.

TABELA V.25

ENSINO SUPERIOR: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO MEC, SEGUNDO PRINCIPAIS SUBPROGRAMAS — 1984/87

(Em Cz$ milhões constantes de 1987 — índice base: 1984)

Código	Programa/Subprograma	1984	Índice	1985	Índice	1986	Índice	1987	Índice
021	Administração Geral	56.400	100	81.474	144	81.684	145	60.173	107
025	Edificações Públicas	304.163	100	218.485	72	337.051	111	244.942	81
031	Assistência Financeira	78.795	100	428.637	544	2.545.870	3.231	3.059.765	3.883
054	Pesquisa Fundamental	825.006	100	1.010.999	123	1.103.310	134	1.250.048	152
055	Pesquisa Aplicada	717.255	100	1.472.260	205	2.360.075	329	1.460.308	204
205	Ensino de Graduação	31.226.733	100	40.370.721	129	43.740.884	140	63.021.767	202
206	Ensino Pós-Graduação	2.484.398	100	3.483.179	140	4.640.424	187	2.451.850	99
207	Extensão Universitária	303.881	100	382.085	126	485.525	160	510.829	168
208	Campus Universitário	2.038.762	100	1.729.381	85	3.565.038	175	5.023.945	246
235	Bolsas de Estudo	137.834	100	91.994	67	104.007	75	3.688.953	2.676
428	Assistência Médica e Sanitária	4.473.551	100	6.258.198	140	7.476.093	167	8.717.743	195
—	Outros	64.856	100	82.135	127	105.261	162	64.518	90
	Total	42.711.634	100	55.609.549	130	66.545.221	156	89.554.841	210

Fonte: MEC/SG/SOF/Codeor (Emissão 12/05/88).
Nota: Esta série foi deflacionada pela IGP-DI/FGV — Conjuntura Económica.

pesquisa vem sendo implementada e consolidada. Como se pode observar na Tabela V.26, os recursos para o subprograma são, em menor percentual, do Tesouro Ordinário, sendo maior no Vinculado — Acordo MEC-BID — e na contratação da contrapartida pelo FAS/CEF.

A alocação de recursos aos *campi* universitários para recuperação da capacidade instalada obteve, em 1987, da Secretaria Geral do MEC, recursos da ordem de Cz$ 1.457.000.000,00 (um bilhão, quatrocentos e cinqüenta e sete milhões de cruzados), medida coerente com a política definida no Programa de Ação Governamental.

O quarto subprograma, com 4,1% dos recursos, é o de bolsas de estudo, que apresentou, em 1987, crescimento expressivo com a nova política de formação de recursos humanos coordenada pela Capes. Efetivamente, o volume de bolsas de estudo, tanto para o país como para o exterior, aumentou de forma significativa. Em termos reais, o subprograma obteve, em 1986, apenas Cz$ 104.000.000,00 (cento e quatro milhões de cruzados) e, em 1987, Cz$ 3.688.953.000,00 (três bilhões, seiscentos e oitenta e oito milhões e novecentos e cinqüenta e três mil cruzados). Este aumento significa a retomada dos investimentos na área de formação de recursos humanos, visando corrigir o déficit, verificado nos estudos da Capes e CNPq, com relação às necessidades para o desenvolvimento científico e tecnológico.

O Subprograma 031 "Assistência Financeira" ficou em quinto lugar com 3,4% dos recursos. Compreende ações nas IES federais ligadas à recuperação de instalações e equipamentos, visando a melhoria do ensino. Abrange, também, apoio a projetos de desenvolvimento educacional de IES não federais com recursos repassados pelo FNDE.

Os subprogramas 054 "Pesquisa Fundamental" e 055 "Pesquisa Aplicada" ficaram com 3,0% dos recursos no exercício. Trata-se do apoio a atividades ligadas à coordenação e manutenção da pesquisa, com vistas a assegurar a implementação de ações e de meios que concorram para o fomento da pesquisa, na busca da melhoria do ensino.

O Subprograma 206 "Ensino de Pós-Graduação" ficou com apenas 2,7% dos recursos para projetos e atividades ligadas à manutenção e fomento do subsistema nacional de pós-graduação, a cargo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Capes.

Os demais subprogramas podem ser visualizados na Tabela V.26, com os respectivos montantes de recursos aplicados.

A evolução quadrienal dos recursos aplicados no Programa 044 "Ensino Superior" aparece nas Tabelas V.23 e V.24 na análise antes referida.

Por outro lado, a Tabela V.24, também referida, apresenta as despesas realizadas pelo MEC, segundo os principais subprogramas do Programa 044, em Cz$ milhões de 1987, o que possibilita uma comparação dos valores reais que foram despendidos, ano a ano, desde 1984, com o ensino superior e seu crescimento. Já a Tabela V.23 apresenta as mesmas informações em valores correntes para o quadriênio 84/87, ilustrando, como nos anteriores, a situação de alocação de recursos por subprograma.

Para visualizar melhor a distribuição das despesas realizadas por subprograma no nível do MEC e por órgão é apresentada a Tabela V.27 com os recursos alocados às IES, supervisionado por subprograma, no valor de Cz$ 80.598.475.000,00 (oitenta bilhões, quinhentos e noventa e oito milhões e quatrocentos e setenta e cinco mil cruzados); da Secretaria Geral para recuperação dos *campi* das IES federais no valor de Cz$ 1.457.628.000,00 (um bilhão, quatrocentos e cinqüenta e sete milhões e seiscentos e vinte e oito mil cruzados); recursos liberados pelo FNDE, Secretaria da Educação Superior, Cedate, Capes e os gastos com inativos e pensionistas que, embora não façam parte do Programa 044, são despesas afetas às IES Supervisionadas.

Pelo que se depreende do quadro antes referido, o volume principal dos recursos são orçamentados diretamente nos orçamentos das IES supervisionadas, ficando a administração direta com percentual pouco significativo de recursos para administrar, exceção feita à Capes em seu Programa de Bolsas de Estudo.

V.3.2 — Despesas com as Instituições Federais de Ensino Superior Supervisionadas pelo MEC

As despesas realizadas pelas Ifes, segundo os subprogramas do Programa 044, estão traduzidas na Tabela V.26. O subprograma que absorveu o maior volume de recursos é o referente ao Ensino de Graduação, com 76,0% dos recursos, seguido do "Subprograma Assistência Médica e Sanitária", com 10,8%, do "Campus Universitário" com 6,0%, e do de "Pós-Graduação" com 2,7% das despesas. Ainda dentro do mesmo quadro, aparecem os Subprogramas 495 e 494, referentes ao

TABELA V.26

ENSINO SUPERIOR: DESPESAS REALIZADAS PELAS ENTIDADES SUPERVISIONADAS, SEGUNDO PROGRAMAS (INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS) — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Código	Entidades Supervisionadas	Ensino de Graduação	Pesquisa e Pós-Graduação	Extensão Universitária	Edificações Públicas	Campus Universitário	Bolsas de Estudos
15222	U.F. Alagoas	1.020.197	4.294	150	0	201.081	0
15223	U.F. Bahia	3.010.724	70.275	14.259	0	70.570	1.270
15224	U.F. Ceará	2.050.083	172.522	17.168	0	642.705	2.172
15225	U.F. Espírito Santo	1.383.938	94.178	16.975	46.888	29.268	0
15226	U.F. Goiás	1.540.122	19.708	1.003	0	374.365	1.749
15227	U.F. Fluminense	2.762.352	363.621	23.359	0	649.657	0
15228	U.F. Juiz de Fora	839.373	35.907	226	0	147.137	0
15229	U.F. Minas Gerais	3.914.614	370.907	27.260	0	455.523	11.003
15230	U.F. Pará	1.652.806	92.775	64.317	0	18.443	2.467
15231	U.F. Paraíba	3.534.292	298.162	25.923	0	10.246	150
15232	U.F. Paraná	1.363.176	762.519	5.813	0	11.992	578
15233	U.F. Pernambuco	2.938.616	55.870	6.408	0	411.018	0
15234	U.F. Rio Grande do Norte	2.490.853	97.419	1.165	0	150	1.217
15235	U.F. Rio Grande do Sul	3.212.578	24.220	4.388	0	206.776	10.889
15236	U.F. Rio de Janeiro	5.139.460	387.554	77.062	0	26.038	0

15237	U.F. Santa Catarina	2.132.067	353.264	302	0	15.840	596
15238	U.F. Santa Maria	1.621.813	63.001	12.249	0	52	561
15239	U.F.R. Pernambuco	714.212	33.738	6.085	0	7.695	814
15240	U.F.R. Rio de Janeiro	763.649	65.289	256	0	59	0
15254	U.F. Rondônia	112.641	2.778	1.395	0	190.190	0
15225	Unirio	519.667	19.482	0	35.554	0	0
15256	F.U. Amazonas	1.166.857	23.943	17.427	137	332.526	6.415
15257	F.U. Brasília	1.954.950	312.645	89.379	12.676	534.325	3.156
15258	F.U. Maranhão	1.149.818	55.671	2.353	0	107.897	841
15259	F.U. Rio Grande	668.299	104.648	0	0	69.705	0
15260	F.U.F. Uberlândia	1.803.792	21.924	5.478	0	11.030	777
15261	F.U.F. Acre	445.087	1.345	132	0	71.834	0
15262	F.U.F. Mato Grosso	1.236.658	102.590	43.024	0	168.743	982
15263	F.U.F. Ouro Preto	528.280	25.367	296	0	7.921	7.787
15264	F.U.F. Pelotas	1.411.362	13.187	2.552	0	3.692	717
15265	F.U.F. Piauí	1.182.584	34.888	6.193	0	33.018	1.966
15266	F.U.F. São Carlos	818.815	50.217	629	0	10.653	1.058
15267	F.U.F. Sergipe	729.867	5.419	5.307	0	1.397	1.435
15268	F.U.F. Viçosa	1.517.251	390.009	1.009	0	42.088	0
15269	F.U.F. Mato Grosso do Sul	921.716	12.452	3.395	0	77.254	10
	Total	58.252.569	4.541.788	482.937	95.255	4.940.888	58.610

(continua)

Código	Entidades Supervisionadas	Ass. Médica Hospitalar	Outros*	Subtotal	Inativos e Pensionistas	Contribuição ao Pasep	Total Geral
15222	U.F. Alagoas	74.563	299	1.300.584	93.403	3.590	1.397.577
15223	U.F. Bahia	216.692	383	3.384.173	356.437	9.344	3.749.954
15224	U.F. Ceará	171.702	0	3.056.352	246.704	8.837	3.311.893
15225	U.F. Espírito Santo	318.338	0	1.899.585	126.690	6.312	2.022.587
15226	U.F. Goiás	229.027	215	2.166.189	103.517	4.100	2.273.806
15227	U.F. Fluminense	747.325	0	4.546.314	324.288	13.048	4.883.650
15228	U.F. Juiz de Fora	52.951	0	1.075.594	115.518	3.366	1.194.478
15229	U.F. Minas Gerais	563.514	16.577	5.359.398	533.412	18.600	5.911.410
15230	U.F. Pará	17.281	453	1.848.542	139.607	4.075	1.992.224
15231	U.F. Paraíba	221.650	0	4.090.423	247.688	13.795	4.351.906
15232	U.F. Paraná	799.258	0	2.943.336	331.532	7.300	3.282.168
15233	U.F. Pernambuco	108.126	0	3.520.038	422.994	13.764	3.956.796
15234	U.F. Rio Grande do Norte	306.981	0	2.897.785	186.845	6.656	3.091.286
15235	U.F. Rio Grande do Sul	0	0	3.458.851	473.200	11.625	3.943.676
15236	U.F. Rio de Janeiro	707.868	0	6.337.982	758.266	7.452	7.103.700
15237	U.F. Santa Catarina	224.681	0	2.726.750	150.905	1.300	2.878.955
15238	U.F. Santa Maria	268.008	0	1.965.684	160.013	6.080	2.131.777

15239	U.F.R. Pernambuco	129	0	762.673	100.267	2.156	865.096
15240	U.F.R. Rio de Janeiro	0	0	829.253	103.440	3.065	935.758
15254	U.F. Rondônia	0	0	307.004	—	1.015	308.019
15225	Unirio	293.750	0	868.453	—	3.550	872.003
15256	F.U. Amazonas	150.113	3.206	1.700.624	—	4.413	1.705.037
15257	F.U. Brasília	0	14.429	2.921.560	—	8.818	2.930.378
15258	F.U. Maranhão	935	0	1.317.515	593	5.200	1.323.308
15259	F.U. Rio Grande	9.105	16.877	868.634	—	3.084	871.718
15260	F.U.F. Uberlândia	353.333	0	2.196.334	—	6.500	2.202.834
15261	F.U.F. Acre	0	0	518.398	—	1.975	520.373
15262	F.U.F. Mato Grosso	81.937	5.714	1.639.648	—	4.586	1.644.234
15263	F.U.F. Ouro Preto	0	0	569.651	18.648	1.580	589.879
15264	F.U.F. Pelotas	9.350	0	1.440.860	13.745	4.300	1.458.905
15265	F.U.F. Piauí	2.469	0	1.261.118	—	4.570	1.265.688
15266	F.U.F. São Carlos	0	0	881.372	—	3.192	884.564
15267	F.U.F. Sergipe	37.334	0	780.759	5.647	2.506	788.912
15268	F.U.F. Viçosa	0	0	1.950.357	—	7.596	1.957.953
15269	F.U.F. Mato Grosso do Sul	164.463	0	1.179.290	—	4.381	1.183.671
	Total	6.130.883	58.153	74.561.083	5.013.359	211.731	79.786.173

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição final 1987 (02.06.88).

* Total dos subprogramas (045), (056), (057), (058), (238), (247) e (427).

TABELA V.26A

ENSINO SUPERIOR: DESPESAS REALIZADAS PELAS ENTIDADES SUPERVISIONADAS, SEGUNDO PROGRAMAS (INSTITUIÇÕES NÃO-UNIVERSITÁRIAS) — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Código	Entidades Supervisionadas	Ensino de Graduação	Pesquisa e Pós-Grad.	Extensão	Edificações Públicas	Ass. Méd. e Hospitalar	Outros*	Subtotal	Inativos e Pensionistas	Contribuição ao Pasep	Total Geral
15241	F.C.A. Pará	227.891	16.160	6.399	72	0	0	250.522	22.595	880	273.997
15242	F.M.T. Mineiro	198.308	13.069	1.216	2.863	128.982	0	344.438	15.915	1.352	361.705
15243	F.O. Diamantina	49.885	0	0	630	0	0	50.515	7.644	300	58.459
15244	Cefet — Rio de Janeiro	111.689	0	2.684	356	0	391	115.120	33.807	1.547	150.474
15245	Cefet — Minas Gerais	145.123	3.126	5.180	37	0	55	153.521	29.739	1.194	184.454
15246	Cefet — Paraná	203.611	101	0	10.396	0	5.314	219.422	19.584	1.110	240.116
15247	Centec — Bahia	110.243	0	24	0	0	0	110.267	—	600	110.867
15248	E.F.O. Alfenas	128.317	0	0	898	0	0	129.215	9.035	432	138.682
15249	E.F.E. Itajubá	206.136	40.333	128	1.105	0	0	247.702	12.084	881	260.667
15250	E.P. Medicina	927.813	160.274	5.810	41.822	1.311.989	1.036	2.448.744	116.108	7.400	2.572.252
15251	E.S.A. Lavras	282.681	18.872	6.079	74	0	0	307.706	9.419	3.275	320.400
15252	E.S.A. Mossoró	163.206	5.646	372	2.448	0	430	172.102	3.118	406	175.626
15270	F.F.F.C.M. Porto Alegre	181.687	15.042	0	2.546	6.200	0	205.475	—	900	206.375
15275	H.C. Porto Alegre	—	56.514	0	86.440	1.139.689	0	1.282.643	—	8.054	1.290.697
	Total	2.936.590	329.137	27.892	149.687	2.586.860	7.226	6.037.392	279.048	28.331	6.344.771
	(%)	48,64	5,45	0,46	2,48	42,85	0,12	100,00	4,62	0,47	105,09

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição final 1987 (02.06.88).

* Total dos subprogramas (045), (056), (057), (058), (238), (247) e (427).

TABELA V.27

ENSINO SUPERIOR: DESPESAS REALIZADAS POR SUBPROGRAMA E POR ÓRGÃOS A NÍVEL DO MEC — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Órgão	Subprog.	Especificação	Total
IES Supervisionadas			
	025	Edificações Públicas	244.942
	054	Pesquisa Fundamental	1.250.048
	055	Pesquisa Aplicada	1.460.308
	205	Ensino de Graduação	61.189.159
	206	Ensino de Pós-Graduação	2.160.569
	207	Extensão Universitária	510.829
	208	Campus Universitário	4.940.888
	235	Bolsas de Estudo	59.471
	428	Assistência Médica e Sanitária	8.717.743
	Div.	Outros	64.518
Subtotal (1)			80.598.475
Secretaria Geral			
	031	Recuperação das Instal. e Equip. dos IES Federais	1.457.628
Subtotal (2)			1.457.628
FNDE			
	031	Desenvolvimento de Métodos e Tec. Educacionais	1.457.935
	206	Coordenação e Manutenção do Ensino	2.981
Subtotal (3)			1.460.916
Secretaria de Ensino Superior			
	021	Coordenação e Manutenção dos Serv. Administrativos	12.501
	031	Projeto Integ. de Des. do Ensino Superior	142.700
	205	Programa Nova Universidade	380.000
	205	Apoio a Entidades Univ. Não-Federais	1.190.000
	235	Crédito Educativo	27.500
Subtotal (4)			1.752.701
Cedate			
	205	Aquisição e Inst. de Instr. para Ensino e Pesquisa	262.608
	208	Coordenação de Implant. dos *Campi* Universitários	83.057
Subtotal (5)			345.665
Capes			
	021	Coordenação e Manut. dos Serviços Administrativos	47.672
	031	Contribuição ao Fundo de Aperf. de Pes. de N. Superior	1.502
	206	Apoio Inst. e Fomento aos Prog. de Pós-Graduação	288.300
	235	Bolsas de Estudo	3.601.982
Subtotal (6)			3.939.456
Total			89.554.841
IES Supervisionadas			
	494	Contribuição para a Formação do Pat. Serv. Público	240.062
	495	Inativos e Pensionistas	5.292.407
Total Geral			95.087.310

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição final 1987 (02.06.88).

Pasep e aos inativos e pensionistas, que, embora não façam parte do Programa 044 "Ensino Superior", representam despesas com as quais as Ifes arcam todos os anos, tendo, inclusive, aparecido no Orçamento individualizado de 1987. Somando-se ao total os subprogramas referidos, a despesa total das Ifes sobe para Cz$ 86.130.944.000,00 (oitenta e seis bilhões, cento e trinta milhões e novecentos e quarenta e quatro mil cruzados) significando um acréscimo de 6,1%.

Nos Programas 054 "Pesquisa Fundamental" e 055 "Pesquisa Aplicada" foram investidos, em 1987, cerca de 3,4% dos recursos orçamentários das Ifes, o que importou num montante de Cz$ 2.710.356.000,00 (dois bilhões, setecentos e dez milhões e trezentos e cinqüenta e seis mil cruzados).

Algumas instituições federais de ensino superior, principalmente as universidades, possuem escolas de primeiro e segundo graus, o que lhes eleva o dispêndio global. Desta forma, a Tabela V.28 apresenta uma despesa total das Ifes no valor de Cz$ 94.539.539.000,00 (noventa e quatro bilhões, quinhentos e trinta e nove milhões e quinhentos e trinta e nove mil cruzados) dos quais 61,0% são verbas do Tesouro Ordinário e 21,4% do Tesouro Vinculado.

Como no quadro anterior, a despesa com ensino superior representa 85,2% da despesa total das Ifes. O maior volume de dispêndios no ensino superior das Ifes é representado pelo encargo com pessoal, que consome 79,4% dos recursos. O pessoal docente representa 53,0% destes gastos e o pessoal administrativo 47,0%. As despesas de capital somam 9,0% e as outras despesas correntes e outros custeios custaram 19,2%, ficando as transferências com apenas 1,5%.

O que chama a atenção na tabela é o volume representado pelos gastos com pessoal administrativo, que no total fica com 37,7%, enquanto o pessoal docente representa apenas 41,7%.

Pesquisa realizada pelo Crub indica que as IES federais ofereciam, em 1987, 1.019 cursos com 63.998 vagas. A matrícula na graduação estava em 319,460 alunos. Já os formados em 1985 somaram 43.760 conclusões, o que significa uma produtividade média de 69,0%, comparando-se as entradas anuais. Na área de pós-graduação, as IES federais somaram 17.135 alunos em mestrado e doutorado. Todos estes dados aparecem na Tabela V.29, que apresenta, ainda, a capacidade instalada das instituições, além de um conjunto de relações a serem comentadas.

TABELA V.28

DESPESAS DAS IES FEDERAIS NO PROGRAMA ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO FONTES DE RECEITAS — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Entidades Supervisionadas	Tesouro		Outras Fontes	Convênios c/Órgãos Federais	Despesas Totais das IES/F
	Ordinário	Vinculado			
15222 U.F. Alagoas	835.383	511.629	50.565	83.399	1.480.976
15223 U.F. Bahia	2.601.804	810.000	339.922	289.656	4.041.382
15224 U.F. Ceará	1.972.820	1.196.157	143.040	270.983	3.583.000
15225 U.F.E. Santo	1.259.827	435.216	327.574	180.541	2.203.158
15226 U.F. Goiás	1.395.157	716.718	162.101	122.891	2.396.867
15227 U.F. Fluminense	3.049.705	1.394.648	507.198	278.431	5.229.982
15228 U.F. J. Fora	763.256	405.779	67.428	87.984	1.324.447
15229 U.F. M. Gerais	3.672.769	1.369.448	958.435	351.585	6.352.237
15230 U.F. Pará	1.587.741	392.000	106.939	173.588	2.260.268
15231 U.F. Paraíba	3.268.671	1.016.000	114.971	329.137	4.728.779
15232 U.F. Paraná	2.021.208	733.000	538.303	240.713	3.533.224
15233 U.F. Pernambuco	2.701.405	974.864	280.582	350.347	4.307.198
15234 U.F. R. G. Norte	2.243.574	684.000	204.223	169.214	3.301.011
15235 U.F. R. G. Sul	2.764.195	890.986	328.838	392.525	4.376.544
15236 U.F. Rio de Janeiro	5.208.034	1.351.334	546.358	534.992	7.640.718
15237 U.F. Santa Catarina	2.003.358	784.949	170.965	275.862	3.235.134
15238 U.F. Santa Maria	1.506.637	495.052	171.905	161.109	2.334.703
15239 U.F. R. Pernambuco	606.357	231.000	53.291	94.271	984.919
15240 U.F. R. Rio de Janeiro	674.933	222.059	51.404	126.464	1.074.860
15241 F.C.A. Pará	203.220	59.036	11.741	61.479	335.476
15142 F.M.T. Mineiro	276.819	73.000	11.886	41.687	403.392
15243 F.O. Diamantina	43.458	11.000	4.001	16.232	74.691
15244 C.F.E.T.C.S.F.	274.846	58.356	24.348	24.292	381.842
15245 C.F.E.T. Minas Gerais	240.341	78.037	45.106	62.900	426.384
15246 C.F.E.T. Paraná	273.730	75.074	98.733	104.840	552.377
15247 C.E.T. Bahia	86.572	16.000	8.295	29.022	139.889
15248 E.F.O. Alfenas	101.963	32.000	4.719	18.097	156.779
15249 E.F.E. Itajubá	186.420	63.000	11.247	39.956	300.623
15250 E.P. Medicina	1.103.459	323.529	1.145.264	231.660	2.803.912
15251 E.S.A. Lavras	247.385	49.030	23.985	74.868	395.268
15252 E.S.A. Mossoró	124.399	35.000	16.227	83.962	259.588
15254 F.U.F. Rondônia	91.127	204.199	22.168	28.875	346.369
15255 F.U. Rio de Janeiro	641.558	101.175	129.972	69.068	941.773
15256 F.U. Amazonas	966.225	585.837	153.083	88.124	1.793.269
15257 F.U. Brasília	1.445.683	481.737	1.024.697	215.916	3.168.033
15258 F.U. Maranhão	870.952	405.060	49.115	66.450	1.391.577
15259 F.U. Rio Grande do Sul	582.708	220.286	70.367	138.100	1.011.461
15260 F.U.F. Uberlândia	1.637.846	548.660	47.520	108.584	2.342.610
15261 F.U.F. Acre	369.077	124.763	38.697	37.405	569.942
15262 F.U.F. Mato Grosso	1.167.465	317.005	160.000	99.188	1.743.658
15263 F.U.F. Ouro Preto	396.801	134.000	59.258	51.245	641.304
15264 F.U.F. Pelotas	1.053.897	391.000	55.307	74.609	1.574.813
15265 F.U.F. Piauí	1.014.223	223.031	68.019	129.738	1.435.011
15266 F.U.F. São Carlos	627.471	215.000	42.093	101.918	986.482
15267 F.U.F. Sergipe	656.381	52.341	80.190	81.586	870.498
15268 F.U.F. Viçosa	1.381.767	390.000	269.802	222.963	2.264.532
15269 F.U.F. Mato Grosso do Sul	751.354	226.645	205.675	102.216	1.285.890
15270 F.F.F.C.M. Porto Alegre	147.936	29.000	29.439	24.419	230.794
15275 H.C. Porto Alegre	514.288	150.477	633.685	23.445	1.321.895
Total	57.616.205	20.288.117	9.668.681	6.966.536	94.539.539

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição final (02.06.88).

TABELA V.28A

DESPESAS DAS IES FEDERAIS NO PROGRAMA ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO ELEMENTOS DE DESPESA — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Entidades Supervisionadas	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Total das Despesas Correntes	Total das Despesas de Capital	Despesas Totais das IES/F
	Administração	Ensino	Subtotal	Outros Custeios	Transferências	Subtotal			
15222 U.F. Alagoas	444.495	488.901	933.396	97.290	2.119	99.409	1.032.805	267.779	1.300.584
15223 U.F. Bahia	1.701.881	1.175.810	2.877.961	374.012	14.330	388.342	3.266.033	118.140	3.384.173
15224 U.F. Ceará	1.145.650	1.048.976	2.194.626	171.710	5.495	177.205	2.371.831	684.521	3.056.352
15225 U.F. Espírito Santo	701.390	764.581	1.465.971	271.050	881	271.931	1.737.902	151.683	1.889.585
15226 U.F. Goiás	648.028	896.984	1.545.012	207.519	3.127	210.646	1.755.658	410.531	2.166.189
15227 U.F. Fluminense	1.450.797	1.848.111	3.298.908	534.649	4.416	539.065	3.837.973	708.341	4.546.314
15228 U.F. Juiz de Fora	358.357	452.588	810.925	103.409	2.659	106.068	916.993	158.601	1.075.594
15229 U.F. Minas Gerais	2.170.938	1.974.908	4.145.846	594.894	36.603	631.497	4.777.343	582.055	5.359.398
15230 U.F. Pará	769.880	843.268	1.613.148	172.557	6.059	178.616	1.791.764	56.778	1.848.542
15231 U.F. Paraíba	1.175.476	2.649.230	3.824.706	212.933	1.005	213.938	4.038.644	51.779	4.090.423
15232 U.F. Paraná	928.465	1.305.493	2.233.958	619.367	1.467	620.834	2.854.792	88.544	2.943.336
15233 U.F. Pernambuco	1.424.949	1.315.914	2.740.863	340.361	1.030	341.391	3.082.254	437.784	3.520.038
15234 U.F. Rio G. do Norte	833.736	1.747.462	2.581.198	251.393	4.164	255.557	2.836.755	61.030	2.897.785
15235 U.F. Rio Grande do Sul	1.572.219	1.416.487	2.988.706	194.290	12.777	207.067	3.195.773	263.078	3.458.851
15236 U.F. Rio de Janeiro	2.632.482	2.861.168	5.493.650	628.971	4.536	633.507	6.127.157	210.825	6.337.982
15237 U.F. Santa Catarina	1.184.550	1.231.919	2.416.469	210.617	5.185	215.802	2.632.271	94.479	2.726.750
15238 U.F. Santa Maria	787.511	894.118	1.681.629	232.937	1.302	234.239	1.915.868	49.816	1.965.684
15239 U.F. R. Pernambuco	405.396	263.613	669.009	68.291	1.064	69.355	738.364	24.309	762.673
15240 U.F. R. Rio de Janeiro	358.726	367.293	726.019	80.516	859	81.375	807.394	21.859	829.253
15241 F.C.A. Pará	125.907	94.208	220.115	24.664	81	24.745	244.860	5.662	250.522

15242 F.M.T. Mineiro	111.219	188.870	300.089	34.425	136	34.561	334.650	9.788	344.438
15243 F.O. Diamantina	19.008	20.154	39.162	8.427	17	8.444	47.606	2.909	50.515
15244 C.F.E.T.C.S.F	46.196	39.039	85.235	24.826	460	25.286	110.521	4.599	115.120
15245 C.F.E.T. Minas Gerais	64.648	33.900	98.548	33.678	637	34.315	132.863	20.658	153.521
15246 C.F.E.T. Paranó	67.045	48.525	115.570	37.965	336	38.301	153.871	65.551	219.422
15247 C.E.T. Bahia	49.763	30.569	80.332	23.302	10	23.312	103.644	6.623	110.267
15248 E.F.O. Alfenas	49.180	63.720	112.900	11.963	20	11.983	124.883	4.332	129.215
15249 E.F.E. Itajubá	114.364	86.521	200.885	34.746	707	35.453	236.338	11.364	247.702
15250 E.P. Medicina	536.361	638.417	1.174.778	209.649	1.000.966	1.210.615	2.385.393	63.351	2.448.744
15251 E.S.A. Lavras	95.241	147.993	243.234	45.393	644	46.037	289.271	18.435	307.706
15252 E.S.A. Mossoró	78.430	63.396	141.826	19.411	2.267	21.678	163.504	8.598	172.102
15254 F.U.F. Rondônia	42.893	40.374	83.267	26.100	511	26.611	109.878	197.126	307.004
15255 F.U. Rio de Janeiro	256.024	420.462	676.486	139.258	49	139.307	815.793	52.660	868.453
15256 F.U. Amazonas	604.992	482.486	1.087.478	150.394	7.584	157.978	1.245.456	455.168	1.700.624
15257 F.U. Brasília	1.011.922	807.669	1.819.591	313.674	14.276	327.950	2.147.541	774.019	2.921.560
15258 F.U. Maranhão	620.582	487.504	1.108.086	82.842	1.863	84.705	1.192.791	124.724	1.317.515
15259 F.U. Rio Grande do Sul	338.563	350.503	689.066	76.900	1.103	78.003	767.069	101.565	868.634
15260 F.U.F. Uberlândia	967.174	1.110.328	2.077.502	79.728	5.019	84.747	2.162.249	34.085	2.196.334
15261 F.U.F. Acre	224.494	152.014	376.508	39.540	1.107	40.647	417.155	101.243	518.398
15262 F.U.F. Mato Grosso	511.537	819.339	1.330.876	121.622	9.032	130.654	1.461.530	178.118	1.639.648
15263 F.U.F. Ouro Preto	297.414	161.981	459.395	84.461	8.062	92.523	551.918	17.733	569.651
15264 F.U.F. Pelotas	785.491	554.179	1.339.670	80.613	4.206	84.819	1.424.489	16.371	1.440.860
15265 F.U.F. Piauí	477.944	660.871	1.138.815	69.417	2.006	71.423	1.210.238	50.880	1.261.118
15266 F.U.F. São Carlos	406.072	392.762	798.834	54.978	1.818	56.796	855.630	25.742	881.372
15267 F.U.F. Sergipe	312.211	340.543	652.754	80.155	3.112	83.267	736.021	44.738	780.759
15268 F.U.F. Viçosa	951.313	661.679	1.612.992	226.787	3.261	230.048	1.843.040	107.317	1.950.357
15269 F.U.F. Mato G. do Sul	432.497	470.340	902.837	169.336	508	169.844	1.072.681	106.609	1.179.290
15270 F.F.F.C.M. Porto Alegre	65.483	81.526	147.009	45.481	100	45.581	192.590	12.885	205.475
15275 H.C. Porto Alegre	9	602.642	602.642	497.418	0	497.418	1.100.060	182.583	1.282.643
Total	30.358.894	33.599.318	63.958.212	8.213.919	1.178.976	9.392.895	73.351.107	7.247.368	80.598.475

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição final (02.06.88).

TABELA V.28B

DESPESAS DAS IES FEDERAIS NO PROGRAMA ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO ELEMENTOS DE DESPESA — 1987

(Em %)

Entidades Supervisionadas	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Total das Despesas Correntes	Total das Despesas de Capital	Despesas Totais das IES/F
	Administração	Ensino	Subtotal	Outros Custeios	Transferências	Subtotal			
15222 U.F. Alagoas	34,18	37,59	71,77	7,48	0,16	7,64	79,41	20,59	100,00
15223 U.F. Bahia	50,29	34,74	85,03	11,05	0,42	11,48	96,51	3,49	100,00
15224 U.F. Ceará	37,48	34,32	71,81	5,62	0,18	5,80	77,60	22,40	100,00
15225 U.F. Espírito Santo	37,12	40,46	77,58	14,34	0,05	14,39	91,97	8,03	100,00
15226 U.F. Goiás	29,92	41,41	71,32	9,58	0,14	9,72	81,05	18,95	100,00
15227 U.F. Fluminense	31,91	40,65	72,56	11,76	0,10	11,86	84,42	15,58	100,00
15228 U.F. Juiz de Fora	33,32	42,08	75,39	9,61	0,25	9,86	85,25	14,75	100,00
15229 U.F. Minas Gerais	40,51	36,85	77,36	11,10	0,68	11,78	89,14	10,86	100,00
15230 U.F. Pará	41,65	45,62	87,27	9,33	0,33	9,66	96,93	3,07	100,00
15231 U.F. Paraíba	28,74	64,77	93,50	5,21	0,02	5,23	98,73	1,27	100,00
15232 U.F. Paraná	31,54	44,35	75,90	21,04	0,05	21,09	96,99	3,01	100,00
15233 U.F. Pernambuco	40,48	37,38	77,86	9,67	0,03	9,70	87,56	12,44	100,00
15234 U.F. Rio G. do Norte	28,77	60,30	89,07	8,68	0,14	8,82	97,89	2,11	100,00
15235 U.F. Rio Grande do Sul	45,45	40,95	86,41	5,62	0,37	5,99	92,39	7,61	100,00
15236 U.F. Rio de Janeiro	41,54	45,14	86,68	9,92	0,07	10,00	96,67	3,33	100,00
15237 U.F. Santa Catarina	43,44	45,18	88,62	7,72	0,19	7,91	96,54	3,46	100,00
15238 U.F. Santa Maria	40,06	45,49	85,55	11,85	0,07	11,92	97,47	2,53	100,00
15239 U.F. R. Pernambuco	53,15	34,56	87,72	8,95	0,14	9,09	96,81	3,19	100,00
15240 U.F.R. Rio de Janeiro	43,26	44,29	87,55	9,71	0,10	9,81	97,36	2,64	100,00
15241 F.C.A. Pará	50,26	37,60	87,86	9,85	0,03	9,88	97,74	2,26	100,00

15242 F.M.T. Mineiro	32,29	54,83	87,12	9,99	0,04	10,03	97,16	2,84	100,00
15243 F.O. Diamantina	37,63	39,90	77,53	16,68	0,03	16,72	94,24	5,76	100,00
15244 C.F.E.T.C.S.F	40,13	33,91	74,04	21,57	0,40	21,96	96,01	3,99	100,00
15245 C.F.E.T. Minas Gerais	42,11	22,08	64,19	21,94	0,41	22,35	86,54	13,46	100,00
15246 C.F.E.T. Paraná	30,56	22,11	52,67	17,30	0,15	17,46	70,13	29,87	100,00
15247 C.E.T. Bahia	45,13	27,72	72,85	21,13	0,01	21,14	93,99	6,01	100,00
15248 E.F.O. Alfenas	38,06	49,31	87,37	9,26	0,02	9,27	96,65	3,35	100,00
15249 E.F.E. Itajubá	46,17	34,93	81,10	14,03	0,29	14,31	95,41	4,59	100,00
15250 E.P. Medicina	21,90	26,07	47,97	8,56	40,88	49,44	97,41	2,59	100,00
15251 E.S.A. Lavras	30,95	48,10	79,05	14,75	0,21	14,96	94,01	5,99	100,00
15252 E.S.A. Mossoró	45,57	38,84	82,41	11,28	1,32	12,60	95,00	5,00	100,00
15254 F.U.F. Rondônia	13,97	13,15	27,12	8,50	0,17	8,67	35,79	64,21	100,00
15255 F.U. Rio de Janeiro	29,48	48,42	77,90	16,04	0,01	16,04	93,94	6,06	100,00
15256 F.U. Amazonas	35,57	28,37	63,95	8,84	0,45	9,29	73,24	26,76	100,00
15257 F.U. Brasília	34,64	27,65	62,28	10,74	0,49	11,23	73,51	26,49	100,00
15258 F.U. Maranhão	47,10	37,00	84,10	6,29	0,14	6,43	90,53	9,47	100,00
15259 F.U. Rio Grande do Sul	38,98	40,35	79,33	8,85	0,13	8,98	88,31	11,69	100,00
15260 F.U.F. Uberlândia	44,04	50,55	94,59	3,63	0,23	3,86	98,45	1,55	100,00
15261 F.U.F. Acre	43,31	29,32	72,63	7,63	0,21	7,84	80,47	19,53	100,00
15262 F.U.F. Mato Grosso	31,20	49,97	81,17	7,42	0,55	7,97	89,14	10,86	100,00
15263 F.U.F. Ouro Preto	52,21	28,44	80,64	14,83	1,42	16,24	96,89	3,11	100,00
15264 F.U.F. Pelotas	54,52	38,46	92,98	5,59	0,29	5,89	98,86	1,14	100,00
15265 F.U.F. Piauí	37,90	52,40	90,30	5,50	0,16	5,66	95,97	4,03	100,00
15266 F.U.F. São Carlos	46,07	44,56	90,64	6,24	0,21	6,44	97,08	2,92	100,00
15267 F.U.F. Sergipe	39,99	43,62	83,61	10,27	0,40	10,66	94,27	5,73	100,00
15268 F.U.F. Viçosa	48,78	33,93	82,70	11,63	0,17	11,80	94,50	5,50	100,00
15269 F.U.F. Mato G. do Sul	36,67	39,88	76,56	14,36	0,04	14,40	90,96	9,04	100,00
15270 F.F.F.C.M. Porto Alegre	31,87	39,68	71,55	22,13	0,05	22,18	93,73	6,27	100,00
15275 H.C. Porto Alegre	0,00	46,98	46,98	38,78	0,00	38,78	85,77	14,23	100,00
Total	37,67	41,69	70,35	10,19	1,46	11,65	91,01	8,99	100,00

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição final (02.06.88).

TABELA V.29

ENSINO SUPERIOR: VARIÁVEIS DE DIMENSIONAMENTO DAS IES FEDERAIS

1. IES UNIVERSITÁRIAS — 1987

Entidades Supervisionadas	Ensino de Graduação						Pós-Graduação			Capacidade Instalada em m2 (3)
	Cursos (1)	Vagas 1987(1)	Pessoal (4)		Alunado 1987(2)	Conclusões 1985	Alunado			
			Docente	Adm.			Mestrado	Doutorado	Total	
15227 U.F. Fluminense	28	2.850	2.660	5.051	18.994	2.265	730	26	756	131.265
15236 U.F. Rio de Janeiro	40	3.908	3.522	7.275	18.067	3.243	3.824	1.013	4.837	470.333
15231 U.F. Paraíba	58	3.351	2.900	5.586	17.342	2.429	780	25	805	238.602
15234 U.F. Rio G. do Norte	59	2.200	2.184	4.220	17.160	1.477	210	0	210	153.987
15229 U.F. Minas Gerais	32	3.286	2.973	4.510	16.663	2.472	1.430	250	1.680	408.273
15235 U.F. Rio G. do Sul	34	3.220	3.282	3.472	15.533	1.940	1.374	121	1.495	240.205
15230 U.F. Pará	33	2.500	1.723	1.879	14.855	1.501	177	6	183	134.683
15224 U.F. Ceará	31	2.455	1.413	3.496	14.417	1.670	536	0	536	143.775
15223 U.F. Bahia	38	3.075	2.432	4.192	14.394	1.804	508	9	517	268.460
15233 U.F. Pernambuco	40	3.050	2.127	3.870	14.116	1.629	753	22	775	236.803
15232 U.F. Paraná	39	3.050	1.947	2.516	13.896	2.226	637	103	740	215.909
15237 U.F. Santa Catarina	29	2.750	2.038	3.016	12.045	1.595	785	25	810	133.498
15225 U.F. Espírito Santo	25	2.020	1.155	2.328	9.430	1.248	44	0	44	108.302
15257 F.U. Brasília	35	1.665	994	2.090	8.546	1.160	599	37	636	361.081

15238 U.F. Santa Maria	34	1.923	1.218	2.535	8.322	1.412	270	0	270	238.624
15265 F.U.F. Piauí	29	1.365	799	1.357	7.784	942	0	0	0	44.259
15226 U.F. Goiás	31	1.686	1.214	2.253	7.248	1.140	202	0	202	113.487
15260 F.U.F. Uberlândia	21	1.730	977	3.011	6.636	1.022	48	0	48	110.253
15256 F.U. Amazonas	29	1.535	823	1.383	6.567	1.011	0	0	0	62.310
15228 U.F. Juiz de Fora	24	1.500	753	1.098	6.529	1.133	20	0	20	84.623
15262 F.U.F. Mato Grosso	30	650	1.040	1.595	6.326	1.007	0	0	0	75.983
15222 U.F. Alagoas	24	1.200	957	1.342	6.250	694	0	0	0	35.837
15258 F.U. Maranhão	37	1.570	772	1.196	5.831	795	0	0	0	61.142
15267 F.U.F. Sergipe	19	560	498	764	5.501	670	10	0	10	50.296
15269 F.U.F. Mato G. do Sul	49	1.527	642	1.501	5.397	666	0	0	0	64.309
15264 F.U.F. Pelotas	20	1.240	908	1.251	5.052	866	145	0	145	102.054
15239 U.F.R. Pernambuco	9	870	464	1.054	4.468	680	97	0	97	54.073
15268 F.U.F. Viçosa	23	1.050	608	3.136	4.000	793	500	126	626	167.827
15259 F.U. Rio Grande — RS	19	870	488	642	3.685	442	18	0	18	33.948
15240 U.F.R. Rio de Janeiro	13	630	531	1.327	3.137	592	240	36	276	117.166
15266 F.U.F. São Carlos	12	630	457	733	2.690	368	300	29	329	50.869
15255 F.U. Rio de Janeiro	10	417	564	1.282	2.379	377	0	0	0	52.663
15263 F.U.F. Ouro Preto	6	460	295	926	2.086	286	0	0	0	70.932
15261 F.U.F. Acre	13	465	274	752	1.534	216	0	0	0	23.478
15254 F.U.F. Rondônia	9	350	113	102	1.285	123	0	0	0	2.700
Total	982	61.608	45.745	82.741	308.165	41.894	14.237	1.828	16.065	4.862.089

Fontes: (1) Pesquisa Crub. (2) Seec/MEC. (3) Cedate/MEC. (4) Números sujeitos a alteração após processos de reenquadramento pela Sesu/MEC.

TABELA V.29A

ENSINO SUPERIOR: VARIÁVEIS DE DIMENSIONAMENTO DAS IES FEDERAIS

2. IES NÃO-UNIVERSITÁRIAS

Entidades Supervisionadas	Ensino de Graduação						Pós-Graduação			Capacidade Instalada (m2 (3))
	Cursos (1)	Vagas 1987(1)	Pessoal (4)		Alunado 1987(2)	Conclusões 1985	Alunado			
			Docente	Adm.			Mestrado	Doutorado	Total	
15241 F.C.A. Pará	3	200	133	546	734	147	19	0	19	35.354
15242 F.M.T. Mineiro	1	72	138	850	433	70	0	0	0	21.323
15243 F.O. Diamantina	1	45	44	57	186	47	0	0	0	6.618
15244 CFET C.S. Fonseca	1	80	103	215	740	103	0	0	0	33.663
15245 CFET Minas Gerais	3	80	101	225	813	145	0	0	0	34.041
15246 CFET Paraná	2	100	135	200	1.034	137	0	0	0	27.382
15247 C.E.T. Bahia	6	240	92	191	752	5	0	0	0	12.238
15248 E.F.O. Alfenas	3	220	112	94	833	113	0	0	0	14.679
15249 E.F.E. Itajubá	1	105	131	353	1.277	137	62	0	62	33.207
15250 E.P. Medicina	5	420	561	2.365	1.123	248	552	272	824	74.901
15251 E.S.A. Lavras	6	150	188	388	1.493	360	165	0	165	46.000
15252 E.S.A. Mossoró	1	100	81	324	384	78	0	0	0	34.275
15270 F.F.F.C.M. Porto Alegre	1	88	203	105	577	96	0	0	0	9.989
15271 F.E.S. S. João Del Rey	3	490	103	10	916	180	0	0	0	0
Total	37	2.390	2.125	5.923	11.295	1.866	798	272	1.070	383.670

Fontes: (1) Pesquisa Crub. (2) Seec/MEC. (3) Cedate/MEC. (4) Sesu/MEC; números sujeitos a alteração após reenquadramento.

TABELA V.29B

ENSINO SUPERIOR: INDICADORES DE DIMENSIONAMENTO DAS IES FEDERAIS

1. IES UNIVERSITÁRIAS

Número de Ordem	Entidades Supervisionadas	Alunado de Graduação	Indicadores			
			Aluno por Professor	Aluno por Funcionário	Área Física (m2) por Aluno	Aluno por D.T.I (*)
1	U.F. Alagoas	6.250	6,53	4,66	5,73	8,26
2	U.F. Bahia	14.394	6,13	3,56	18,00	8,91
3	U.F. Ceará	14.417	10,58	4,28	9,62	13,41
4	U.F. Espírito Santo	9.430	8,20	4,07	11,44	9,69
5	U.F. Goiás	7.248	6,14	3,31	15,23	6,96
6	U.F. Fluminense	18.994	7,42	3,91	6,65	9,18
7	U.F. J. Fora	6.529	8,70	5,96	12,92	10,40
8	U.F. Minas Gerais	16.663	6,17	4,07	22,26	8,32
9	U.F. Pará	14.855	8,73	8,00	8,96	12,88
10	U.F. Paraíba	17.342	6,26	3,25	13,15	7,32
11	U.F. Paraná	13.896	7,52	5,82	14,75	9,71
12	U.F. Pernambuco	14.116	7,00	3,85	15,90	9,20
13	U.F. R. G. Norte	17.160	7,95	4,12	8,87	9,99
14	U.F. R. Grande do Sul	15.533	5,19	4,90	14,11	9,07
15	U.F. Rio de Janeiro	18.067	6,50	3,15	20,53	7,96
16	U.F. Santa Catarina	12.045	6,31	4,26	10,38	8,48
17	U.F. Santa Maria	8.322	7,05	3,39	27,77	7,39
18	U.F. Rural Pernambuco	4.468	9,84	4,33	11,85	12,58
19	U.F. Rural Rio de Janeiro	3.137	6,43	2,57	34,33	7,25
20	F.U.F. Rondônia	1.285	11,37	12,60	2,10	16,91
21	F.U. Rio de Janeiro	2.379	4,22	1,86	22,14	5,82
22	F.U. Amazonas	6.567	7,98	4,75	9,49	10,33
23	F.U. Brasília	8.546	9,24	4,39	39,32	13,87
24	F.U. Maranhão	5.831	7,55	4,88	10,49	8,81
25	F.U. Rio Grande do Sul	3.685	7,59	5,77	9,17	8,82
26	F.U.F. Uberlândia	6.636	6,84	2,22	16,50	8,42
27	F.U.F. Acre	1.534	5,60	2,04	15,31	7,34
28	F.U.F. Mato Grosso	6.326	6,08	3,97	12,01	6,97
29	F.U.F. Ouro Preto	2.086	7,07	2,25	34,00	9,03
30	F.U.F. Pelotas	5.052	5,72	4,15	19,64	7,36
31	F.U.F. Piauí	7.784	9,74	5,74	5,69	9,85
32	F.U.F. São Carlos	2.690	6,61	4,12	16,85	7,33
33	F.U.F. Sergipe	5.501	11,07	7,21	9,13	13,99
34	F.U.F. Viçosa	4.000	7,61	1,48	36,28	8,98
35	F.U.F. M. Grosso do Sul	5.397	8,41	3,60	11,92	10,46

Fontes: (1) Pesquisa CRUB (2) Seec/MEC (3) Cedate/MEC (4) Sesu/MEC; números sujeitos a alteração após processo de reenquadramento.

Nota: (*) D.T.I. = Equivalente de Docente a Tempo Integral.

TABELA V.29C

ENSINO SUPERIOR: INDICADORES DE DIMENSIONAMENTO DAS IES FEDERAIS

2. IES NÃO-UNIVERSITÁRIAS

Número de Ordem	Entidades Supervisionadas	Alunado de Graduação	Indicadores			
			Aluno por Professor	Aluno por Funcionário	Área Física (m2) por Aluno	Aluno por D.T.I (*)
1	F.C. Agrarias Pará	734	5,66	1,38	46,95	7,24
2	F.M.T. Mineiro	433	3,14	0,51	49,24	5,22
3	F.O. Diamantina	186	4,23	3,26	35,58	5,31
4	Cefet C. Suckow da Fonseca	740	7,18	3,44	45,49	10,28
5	C.F.E.T. Minas Gerais	813	8,05	3,61	41,87	14,26
6	C.F.E.T. Paraná	1.034	7,66	5,17	26,48	13,61
7	C.E.T. Bahia	752	8,17	3,94	16,27	10,16
8	E.F.O. Alfenas	833	7,44	8,86	17,62	7,71
9	E.F.E. Itajubá	1.277	10,22	3,79	24,80	11,75
10	E.P. Medicina	1.123	3,47	0,82	38,47	4,07
11	E.S. Agricultura de Lavras	1.493	8,82	4,27	27,74	10,49
12	E.S. Agric. de Mossoró	384	4,74	1,19	89,26	5,73
13	F.F.F.C.M. Porto Alegre	577	2,84	5,50	17,31	4,44
14	F.E.S. S. João Del Rey	916	8,89	91,60	...	...

Fontes: (1) Pesquisa CRUB (2) Seec/MEC (3) Cedate/MEC (4) Sesu/MEC; números sujeitos a alteração após processo de reenquadramento.

Nota: (*) D.T.I. = Equivalente de Docente a Tempo Integral.

A capacidade instalada apresenta 5.245.759 m² de área construída, o que significa uma média de 15,58 m² por aluno, incluindo-se graduação e pós-graduação.

A despesa média por aluno foi em 1987, de Cz$ 239.450,00 (duzentos e trinta e nove mil quatrocentos e cinqüenta cruzados), podendo-se observar a grande variação nesta relação no conjunto geral das Ifes. Para ajustar melhor a relação desta despesa, outras foram efetuadas. Assim, a despesa média aluno/ano pelo, subprograma de graduação indicou um total de Cz$ 191.540,00 (cento e noventa e um mil, quinhentos e qua-

TABELA V.29D

ENSINO SUPERIOR: INDICADORES DE MOVIMENTO FINANCEIRO DAS IES FEDERAIS

1. IES UNIVERSITÁRIAS

(Em Cz$ 1.000,00)

Entidades Supervisionadas	Indicadores			
	Desp. Média Aluno/Ano Total	Desp. Média Aluno/Ano Graduação	Desp. Média Aluno/Gastos C/Docentes	Desp. Média Aluno/Gastos C/Funcionárias
15222 U.F. Alagoas	208,09	163,23	78,22	71,12
15223 U.F. Bahia	226,96	209,17	78,86	114,14
15224 U.F. Ceará	204,40	142,20	70,15	76,62
15225 U.F. Espírito Santo	199,45	146,76	80,70	74,03
15226 U.F. Goiás	290,76	212,49	120,40	86,98
15227 U.F. Fluminense	230,19	145,43	93,58	73,46
15228 U.F. J. Fora	164,24	128,56	69,10	54,72
15229 U.F. Minas Gerais	292,18	234,93	107,67	118,35
15230 U.F. Pará	122,92	111,26	56,08	51,20
15231 U.F. Paraíba	225,40	203,80	145,99	64,78
15232 U.F. Paraná	201,10	98,10	89,20	63,44
15233 U.F. Pernambuco	236,39	208,18	88,37	95,69
15234 U.F. Rio Grande do Norte	166,83	145,15	100,60	48,00
15235 U.F. Rio Grande do Sul	203,13	206,82	83,19	92,33
15236 U.F. Rio de Janeiro	276,72	284,47	124,92	114,94
15237 U.F. Santa Catarina	212,12	177,01	95,83	92,15
15238 U.F. Santa Maria	228,78	194,88	104,06	91,66
15239 U.F.R. Pernambuco	167,07	159,85	57,75	88,81
15240 U.F.R. Rio de Janeiro	242,97	243,43	107,62	105,11
15254 F.U.F. Rondônia	238,91	87,66	31,42	33,38
15255 F.U. Rio de Janeiro	365,05	218,44	176,74	107,62
15256 F.U. Amazonas	258,97	177,68	73,47	92,13
15257 F.U. Brasília	318,18	228,76	87,96	110,21
15258 F.U. Maranhão	225,95	197,19	83,61	106,43
15259 F.U. Rio Grande do Sul	234,58	181,36	94,65	91,43
15260 F.U.F. Uberlândia	328,60	271,82	166,12	144,70
15261 F.U.F. Acre	337,94	290,15	99,10	146,35
15262 F.U.F. Mato Grosso	259,19	195,49	129,52	80,86
15263 F.U.F. Ouro Preto	273,08	253,25	77,65	142,58
15264 F.U.F. Pelotas	277,25	279,37	106,63	151,14
15265 F.U.F. Piauí	162,01	151,92	84,90	61,40
15266 F.U.F. São Carlos	291,94	304,39	130,10	134,51
15267 F.U.F. Sergipe	141,67	132,68	61,79	56,65
15268 F.U.F. Viçosa	421,61	379,31	143,03	205,64
15269 F.U.F. Mato Grosso do Sul	218,51	170,78	87,15	80,14

Fonte: MEC/SOF, MEC/Seec.

TABELA V.29E

ENSINO SUPERIOR: INDICADORES DE MOVIMENTO FINANCEIRO DAS IES FEDERAIS

2. IES NÃO-UNIVERSITÁRIAS

(Em Cz$ 1.000,00)

Entidades Supervisionadas	Indicadores			
	Desp. Média Aluno/Ano Total	Desp. Média Aluno/Ano Graduação	Desp. Média Aluno/Gastos C/Docentes	Desp. Média Aluno/Gastos C/Funcionários
15241 F.C.A. Pará	332,70	310,48	125,11	167,21
15142 F.M.T. Mineiro	795,47	457,99	436,19	256,86
15243 F.O. Diamantina	271,59	268,20	108,35	102,19
15244 C.F.E.T.C.S.F.	155,57	150,93	52,76	62,43
15245 C.F.E.T. Minas Gerais	188,83	178,50	41,70	79,52
15246 C.F.E.T. Paraná	212,21	196,92	46,93	64,84
15247 C.E.T. Bahia	146,63	146,60	40,65	66,17
15248 E.F.O. Alfenas	155,12	154,04	76,49	59,04
15249 E.F.E. Itajubá	184,99	161,42	64,62	85,41
15250 E.P. Medicina	1.257,70	826,19	327,90	275,48
15251 E.S.A. Lavras	185,59	189,34	89,26	57,44
15252 E.S.A. Mossoró	448,18	425,02	165,09	204,24
15270 F.F.F.C.M. Porto Alegre	356,11	314,88	141,29	113,49

Fontes: MEC/SOF, MEC/Seec.

renta cruzados) por aluno. Já a despesa média aluno/gastos com pessoal docente apresenta um total de Cz$ 99.820,00 (noventa e nove mil, oitocentos e vinte cruzados), observando-se uma grande variação desta média entre as IES. A mesma relação tomando-se os gastos com pessoal administrativo, totaliza Cz$ 90.190,00 (noventa mil, cento e noventa cruzados) por aluno/ano.

A relação aluno/professor foi, em 1987, de 7,03 alunos por professor. Contudo, se ajustarmos os docentes, reduzindo-os todos ao regime de 40 horas, esta relação se eleva a 9,03 alunos por professor. Como não há estudos mais aprofundados a respeito, o quadro indicado permite fazer algumas comparações úteis, ainda que dotadas das precariedades e reservas necessá-

TABELA V.30

ENSINO SUPERIOR EM IES FEDERAIS: INDICADORES DE DIMENSÃO E DE DESEMPENHO, POR GRANDES REGIÕES (DADOS BÁSICOS) — 1987

Regiões	Dimensões das IES-FED								Despesas (Em Cz$ 1.000,00)		
	Cursos	Vagas	Alunado (1)	Conclusões 1985	Pessoal		Capac. Inst. (em m2)	Doc. T. Int. (40 Hs)	Total	Pessoal	
					Docente	Adm.				Docente	Adm.
Norte	87	2.195	24.377	2.998	3.066	4.662	258.525	2.193	4.625.090	1.612.350	1.768.166
Nordeste	351	22.056	111.349	12.873	14.719	27.592	1.333.747	11.733	22.653.789	10.272.789	8.670.513
Centro-Oeste	145	4.863	28.355	3.973	3.890	7.439	614.860	3.156	7.906.687	2.994.332	2.603.984
Sudeste	258	20.143	108.092	15.202	15.976	35.234	2.037.018	12.780	30.301.254	12.234.455	11.586.904
Sul	178	13.241	63.622	8.714	10.219	13.737	1.001.609	7.395	15.111.655	6.485.392	5.729.327
Brasil	1.019	62.498	335.795	43.760	47.870	88.664	5.245.759	37.257	80.598.475	33.599.318	30.358.894

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição final 1987 (02.06.88) para dados financeiros; Seec para cursos e matrículas e Cedate para capacidade instalada.

Notas: (1) Matrículas de Graduação e Pós-Graduação.

(2) Medida de Força de Trabalho: Professores por Regime de Trabalho Equivalentes a TI/DE; inclui pessoal dos Hospitais Universitários.

rias para que não se caia na generalização das afirmações imperativas.

Para que se visualize o comportamento das IES federais ao nível regional, é apresentada a Tabela V.30 com as mesmas variáveis do anterior, agora distribuídas pelas grandes regiões. Algumas inferências são possíveis a partir deste agrupamento, constatando-se a capacidade instalada *versus* alunado, docentes e despesa total, por pessoal docente, administrativo, além da relação aluno/professor total e professor/40 horas.

TABELA V.30A

ENSINO SUPERIOR EM IES FEDERAIS: INDICADORES DE DIMENSÃO E DE DESEMPENHO, POR GRANDES REGIÕES (INDICADORES) — 1987

Regiões	Relações						
	Aluno/ F.T. Adm.	Aluno/ Doc. (bruto)	Desp. Tot./ Aluno	Desp. Doc./ Aluno	Desp. Adm./ Aluno	m2/ Aluno	Aluno/ D.T.I. 40 h. (equiv.)
Norte	5,23	7,95	189,73	66,14	72,53	10,61	11,12
Nordeste	4,04	7,56	203,45	92,26	77,87	11,98	9,49
Centro-Oeste	3,81	7,29	278,85	105,60	91,84	21,68	8,98
Sudeste	3,07	6,77	280,33	113,19	107,19	18,85	8,46
Sul	4,63	6,23	237,52	101,94	90,05	15,74	8,60
Brasil	3,79	7,01	240,02	100,06	90,41	15,62	9,01

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição final 1987 (02.06.88) para dados financeiros;
MEC/Seec para dados de matrículas e docentes; e
Cedate para dados de capacidade instalada.

Notas: Ver as da Tabela V. 30.

V.3.3 — Participação das IES Não Federais nas Despesas da União com o Ensino Superior

O ensino superior estadual, municipal e particular recebeu, em 1987, do governo federal, Cz$ 2.568.993.000,00 (dois bilhões, quinhentos e sessenta e oito milhões, novecentos e noventa e três mil cruzados), equivalendo a 2,9% do total da despesa federal com ensino superior.

A Tabela V.31 apresenta o montante de recursos distribuídos por instituição e órgão de origem dos recursos com respectivos percentuais.

TABELA V.31

ENSINO SUPERIOR: PARTICIPAÇÃO DAS IES NÃO FEDERAIS NAS DESPESAS REALIZADAS PELO MEC EM SUBPROGRAMAS, POR ÓRGÃOS — 1987

	Cz$ milhões	%
1. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE		
031 — Desenvolvimento de Métodos e Técnicas Educacionais		
. Federal	356.722	24,4
. Estadual	97.347	6,8
. Municipal	134.705	9,2
. Particular	869.161	59,6
Total	1.457.935	100,0
2. Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior — Capes		
206 — Apoio Institucional aos Programas de Pós-Graduação		
. Federal	162.407	56,3
. Estadual	66.094	23,0
. Particular	59.799	20,7
Total	288.300	100,0
3. Secretaria da Educação Superior — Sesu		
205 — Nova Universidade		
. Federal	288.613	76,0
. Estadual	27.177	7,1
. Municipal	9.125	1,9
. Particular	55.085	15,0
Total	380.000	100,0
205 — Apoio às IES Não Federais		
. Estadual	70.000	5,8
. Municipal	26.000	2,2
. Particular	1.094.000	92,0
Total	1.190.000	100,0
205 — Programa Integrado de Desenvolvimento do Ens. Superior — Pides		
. Federal	82.200	57,6
. Particular	60.500	42,4
Total	142.700	100,0
Total Geral	3.458.935	

Fonte: MEC/SOF/QDD — Posição Final 1987.

Já a Tabela V.32 detalha esses recursos, por subprograma e participação percentual de cada IES não federal. Aparecem, no quadro, apenas aqueles subprogramas que tiveram recursos alocados a algum tipo de IES não federal. Para efeitos de comparação, os subprogramas indicam também os recursos liberados para as IES federais.

a) As IES Privadas

O ensino superior privado foi beneficiado, em 1987, com um montante de Cz$ 2.138.545.000,00 (dois bilhões, cento e trinta e oito milhões e quinhentos e quarenta e cinco mil cruzados) assim distribuídos por subprograma:

	Cz$ milhões
031-Desenvolvimento de Métodos e Técnicas Educacionais	869.161
206-Apoio Institucional aos Programas de Pós-Graduação	59.799
205-Nova Universidade	55.085
205-Apoio às IES Não Federais	1.094.000
205-Programa Integrado Desenvolvimento Ensino Superior	60.500

Estes recursos representam uma participação, no total dos gastos, de 2,3%. A questão fundamental que se coloca na análise da aplicação desses recursos diz respeito aos critérios que presidiram a liberação desse montante, considerando-se que, do total, parcela razoável foi distribuída a instituições não universitárias.

A importância do programa de apoio às IES não federais pode ser aquilatado pela expressiva representação que receberam as universidades ditas comunitárias, objeto de um tratamento específico no Programa de Ação Governamental — PAG. Apesar das reações observadas em órgãos do MEC, a proposta de apoiar as universidades confessionais e comunitárias representa uma alternativa mais factível às pressões pela criação de novas universidades federais ou pela federalização de outras.

O governo federal, apesar dos esforços, não consegue atender na plenitude as necessidades reais das atuais Ifes. Logo, seria temerário criar novas instituições para dividir recursos

TABELA V.32

ENSINO SUPERIOR: AUXÍLIOS LIBERADOS PELO MEC ÀS IES NÃO FEDERAIS, POR ÓRGÃOS — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Órgão Financ. Entidade	Sesu				FNDE	Capes	Total	%
	N. Fed.	PNU	Pides	Total				
Particular	1.094.000	55.085	60.500	1.209.585	869.161	59.799	2.138.545	83,24
Estadual	70.000	27.177	0	97.177	97.347	66.094	260.618	10,14
Municipal	26.000	9.125	0	35.125	134.705	0	169.830	6,61
Total	1.190.000	91.387	60.500	1.341.887	1.101.213	125.893	2.568.993	100,00
%				52,23	42,87	4,90	100,00	

Fonte: MEC/SOF/QDD-Posição Final 1987 (02/06/88).

tão escassos. O apoio controlado a um grupo de universidades que desempenha funções similares às universidades federais, isto é, funções públicas, tal como acontece com o grupo das confessionais e comunitárias, que detêm 205.000 alunos e 13.000 professores, surge como uma política mais coerente. A federalização de apenas uma universidade custa mais caro ao governo do que a duplicação do apoio às confessionais e comunitárias.

A questão do apoio ao sistema particular ainda está eivado de preconceitos corporativistas e de alguma má vontade de ideologias que, sejam de direita ou de esquerda, podem significar totalitarismo estatal não desejável. Deve-se reconhecer, contudo, que o problema necessita estudos mais aprofundados. A publicação "Universidades Comunitárias: Um modelo Alternativo", de autoria de Raulino Tramontin e Ronald Braga, constitui um primeiro esforço nesse sentido.

b) As IES Estaduais

A participação das IES estaduais na composição das despesas federais com o ensino superior somou, em 1987, apenas Cz$ 260.618.000,00 (duzentos e sessenta milhões, seiscentos e dezoito mil cruzados) o que significa 0,3% do total dos gastos federais com ensino superior. Os recursos alocados às IES estaduais estavam assim distribuídos por subprograma:

	Cz$ milhões
031-Desenvolvimento de Métodos e Técnicas Educacionais	97.347
206-Apoio Institucional aos Programas de Pós-Graduação	66.094
205-Programa Nova Universidade	27.177
205-Apoio às IES Federais	70.000

A parcela maior desses recursos foi canalizada a instituições de Santa Catarina e Paraná e correspondeu a cerca de 40% do montante geral aplicado.

c) As IES Municipais

O ensino superior municipal recebeu, do governo federal, em 1987, um montante de Cz$ 169.830.000,00 (cento e sessenta

e nove milhões, oitocentos e trinta mil cruzados) equivalente a 0,2% do total dos gastos federais com o ensino superior. Os recursos foram distribuídos da seguinte forma por subprograma:

	Cz$ milhões
031-Desenvolvimento de Métodos e Técnicas Educacionais	134.705
205-Programa Nova Universidade	9.125
205-Apoio às IES não Federais	26.000

V.4 — Observações Gerais quanto à Ação Programada

V.4.1 — Análise quanto aos Programas Executados ou em Execução

Torna-se temerário analisar o desempenho da ação programada no ensino superior, quando nos deparamos com a constatação de que o principal programa restringe-se à rotina de manutenção das Ifes, que absorveu a maior parte dos recursos do Programa 044. Neste, o ensino de graduação absorve cerca de 75,0% dos recursos. O principal programa, pois, está calçado na folha de pagamento de pessoal, representando praticamente 79,0% dos recursos alocados às Ifes. A programação de iniciativa da Secretaria da Educação Superior é periférica em termos de recursos e em termos de efeitos.

O papel da Sesu, hoje, é o de mera repassadora de recursos e informações para as instituições de ensino superior. A instância decisiva está na Secretaria Geral, para onde se dirigem reitores e diretores de escolas. À Sesu resta um papel secundário em termos de recursos e decisão. Isso não lhe retira o mérito, como será assinalado adiante, de ter, dentro do limitado espaço que lhe permitiram ocupar, realizado um eficiente trabalho ao promover o sistema de avaliação dos cursos de graduação.

A leitura do Relatório Anual (1987) da Secretaria da Educação Superior — 1987 permite concluir que não se partiu para a elaboração de propostas acabadas na área de ensino superior.

Considerando-se, por um lado, que na Nova República não se conseguiram ainda concretizar as expectativas e o esforço governamental iniciado com o grupo de reformulação do ensino superior (o Geres, legado de Tancredo Neves), nem as demais tentativas de elaboração de uma política de educação nacional e, por outro lado, que a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, necessariamente, apresentará um novo capítulo sobre educação e cultura, propostas acabadas poderiam representar mais uma camisa-de-força do que um novo horizonte para a educação nacional.

Assim, o Ministério da Educação, de um modo geral, e a Secretaria de Educação Superior, de modo particular, preocuparam-se apenas em ajustar alguns pontos que, reivindicados pela comunidade acadêmica, e também desejados pelo governo, colaborassem para amainar a crise que cerca o sistema de ensino superior, sobretudo o das universidades federais. Desse modo, os Decretos-Leis 7596 e 94.664 definiram o Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos; o Decreto 94.410 ampliou a autonomia universitária, transferindo aos reitores das universidades públicas a nomeação de seus próprios vice-reitores; as Portarias 04 e 05/81 do MEC, relacionadas ao ensino particular, assim como o Decreto-Lei 261/87, definiram a situação das anuidades escolares das escolas particulares e transferiram aos conselhos estaduais respectivos a fixação dos índices de reajuste regionais das anuidades e o poder de realizar, casuisticamente, correções de defasagem.

Com a edição do Programa de Ação Governamental, consolidou-se, definitivamente, importante inovação para as univerdades particulares, com o compromisso do governo de subsidiar 30% dos orçamentos das universidades confessionais e comunitárias que prestam e oferecem relevantes serviços de caráter público.

O III Plano Nacional de Pós-Graduação, promulgado pelo Decreto 94.011/87, representou outro ponto de relevância para a educação superior no país, assim como para o progresso da ciência e da tecnologia. Seu principal objetivo é a institucionalização das atividades de pesquisa científica na universidade e a sua integração definitiva aos programas de ensino pós-graduado. Para isso, duas ações básicas são implementadas pelo Ministério da Educação, através da Capes: o apoio institucional aos cursos de mestrado, doutorado e de aperfeiçoamento-especialização e o apoio individual aos estudantes através da concessão de bolsas de estudos tanto no país, como no exterior.

Com a aprovação da Exposição de Motivos n.º 007/87, dos Ministros da Educação e da Ciência e Tecnologia, foram esta-

belecidas diretrizes e metas físicas que não apenas determinam um crescimento substancial do programa até 1990, como também asseguram a estabilidade do valor unitário das bolsas, agora fixado como proporção dos salários dos docentes do sistema federal. Assim, foi possível a concessão de 10.800 bolsas no país para cursos de mestrado e de doutorado, além de 1.457 bolsas para cursos de aperfeiçoamento e especialização, tudo significando um aumento expressivo de recursos. No programa de formação de recursos humanos no exterior foram concedidas 1.100 bolsas de estudos, majoritariamente para cursos de doutorado, numa aplicação de US$ 17,4 milhões.

Os principais programas realizados pelo MEC, por intermédio da Secretaria de Educação Superior, foram:

a) o Programa Integrado de Desenvolvimento do Ensino Superior-Pides, que, nesse exercício, complementou algumas ações já deslanchadas pelo Programa Nova Universidade no exercício anterior. O Pides aplicou nas IES privadas Cz$ 60.500.000,00 e Cz$ 82.200.000,00 nas IES federais, num total de Cz$ 142.700.000,00.

O Programa Nova Universidade aplicou Cz$ 380 milhões, nos projetos Biblos, Micro e Oficina, distribuídos da seguinte forma: Cz$ 288.613.000,00 (76,0%) para as IES federais e Cz$ 27.177.000,00 (7,1%) para as IES estaduais; Cz$ 9.125.000,00 (2,4%) para as IES municipais e Cz$ 55.085.000,00 (14,5%) para as IES privadas;

b) as ações de avaliação do ensino de graduação, operacionalizadas por meio de seminários nacionais e internacionais, de publicação de textos pertinentes, da realização de projetos-pilotos, da avaliação através das comissões de especialistas e, finalmente, de auto-avaliação por parte de algumas universidades federais (UnB, UFSM, UFPa, setores da UFMG etc.) assim como da USP;

c) o apoio ao desenvolvimento educacional, social e cultural, integrado pelo Programa de Estímulo à Editoração do Trabalho Intelectual-Proed, que, neste exercício, beneficiou 32 editoras universitárias, num total de Cz$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de cruzados); pelo Programa de Apoio à Extensão Universitária-Proex, que fomenta ações de extensão e atingiu 19 universidades federais, com Cz$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de cruzados); pelo Programa Integração das Universidades com o Ensino de Primeiro Grau, que apoiou cerca de 62 projetos de 33 instituições de ensino superior, num total de Cz$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzados); e pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior-Pades

que incentivou o esforço das instituições de ensino superior na elaboração de propostas institucionais abrangentes que expressem sua prática pedagógica. O Pades não contou com recursos financeiros em 1987. O Programa de Ajuda Financeira às IES não federais, controlado pela Sesu, repassou Cz$ 1.194.000.000,00 (um bilhão, cento e noventa e quatro milhões de cruzados) para as IES particulares, Cz$ 70.000.000,00 (setenta milhões de cruzados) para as IES estaduais e Cz$ 26.000.000,00 (vinte e seis milhões de cruzados) para as IES municipais, num total de Cz$ 1.190.000.000,00 (um bilhão, cento e noventa milhões de cruzados).

As ações de maior relevância para a Secretaria de Educação Superior foram aquelas institucionalizadas pelo Programa de Ação Governamental — PAG, executado ao longo do exercício de 1987, mas tão-somente transformado em lei em 30 de setembro de 1987, pelo Decreto 94.991. Essas ações foram:

— Apoio às Universidades Comunitárias, "com o objetivo de apoiar 20 universidades confessionais e comunitárias, subsidiando-se 30% de seus orçamentos para implantação e melhoria das condições de ensino" (pág. 191 do PAG). No exercício de 1987, as 20 IES do citado programa foram beneficiadas com cerca de Cz$ 1.490.957.000,00 (um bilhão, quatrocentos e noventa milhões e novecentos e cinqüenta e sete mil cruzados), aproximando-se dos 30% dos respectivos totais orçamentários das IES confessionais e comunitárias. Deste montante, Cz$ 487.257.000,00 (quatrocentos e oitenta e sete milhões e duzentos e cinqüenta e sete mil cruzados) tiveram origem no FNDE e Cz$ 1.003.700.000,00 (um bilhão, três milhões e setecentos mil cruzados) na Sesu.

— O Programa de Recuperação dos Hospitais Universitários contemplou a reposição de quadros de recursos humanos e a recuperação de equipamentos e construção. Foi despendido nesse programa um total de Cz$ 770.000.000,00 (setecentos e setenta milhões de cruzados), atingindo 32 hospitais universitários.

— O Programa de Recuperação dos *Campi* das IES federais, que praticamente atingiu 100% do universo dos mesmos e despendeu cerca de Cz$ 1.457.628.000,00 (um bilhão, quatrocentos e cinqüenta e sete milhões e seiscentos e vinte e oito mil cruzados) com assistência técnica do Cedate.

Uma leitura superficial do quadro de eventos no ensino superior, em 1987, mostra que a educação superior, no Brasil, percorreu um ano agitado, mas repleto de fatos significativos,

capazes de alterar, a médio prazo, o perfil desse nível de ensino. São eles: o Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos, para o pessoal das universidades federais, o III Plano Nacional de Pós-Graduação, o Programa de Ação Governamental — PAG e a Reforma Administrativa para o funcionalismo público em geral, para não falar do fato maior, o capítulo sobre Educação e Cultura em discussão na Constituinte.

O Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos veio corrigir uma distorção histórica entre autarquias e fundações federais, iniciada, em 1979, com a lei dos reajustes salariais semestrais. O Plano Único, apesar de baseado no polêmico princípio de isonomia, acrescenta 40 novos itens na carreira docente, introduzindo o concurso público, o sistema de promoção por mérito, o regime de dedicação exclusiva em novos moldes, o ano sabático etc. Em termos de atitude do governo, pode-se afirmar que está lançada a pedra fundamental de uma política de pessoal, que restaura a dignidade da profissão de professor na administração pública, não somente em termos salariais, como no referente à carreira propriamente dita.

O III Plano Nacional de Pós-Graduação reflete, já de modo mais objetivo, a política governamental para a ciência e tecnologia no país, concentrando recursos humanos nas áreas estratégicas, especialmente as mais carentes, já identificadas pelo CNPq e pela Capes.

O substantivo aumento das metas físicas de bolsas de pós-graduação, tanto no país como no exterior, permitirá registrar avanços significativos no estoque nacional de conhecimentos, e colocará o Brasil em condições competitivas com outros países.

Com o PAG, o governo tentou retomar o conceito de planejamento participativo, prevendo metas a serem conquistadas no período 1978/91 e meios para alcançá-las. Enquanto delineia a política nacional para um desenvolvimento economicamente auto-sustentável, preocupa-se sobremaneira com as grandes disparidades sociais existentes e as profundas disparidades inter-regionais brasileiras.

A Reforma Administrativa para o funcionalismo público introduz o regime jurídico único, pondo fim a um sistema histórico de dois pesos e duas medidas, com servidores celetistas de um lado e funcionários estatutários de outro. Introduz a aposentadoria integral, o sistema de promoção na carreira pelo mérito e dezenas de outras inovações há tanto tempo esperadas.

No setor privado, os reflexos do Plano Cruzado ainda se fizeram sentir, permanecendo em aberto e conflitante a questão da fixação de anuidade e semestralidade escolares. A falta de estudos sobre o equilíbrio entre custos e preços impediu, ao longo de 1987, qualquer medida que possibilitasse alternativas de um acordo entre as partes. O desajuste provocado com o congelamento desestabilizou financeiramente grande parte das IES privadas. Nesse contexto, a interveniência governamental continuou episódica, criando mais conflitos que soluções.

O principal movimento na área educacional, envolvendo questões políticas, econômicas e sociais, foi, sem dúvida, o debate do capítulo sobre Educação e Cultura em discussão na Assembléia Nacional Constituinte. As universidades, através do Crub, as organizações de classe, como a Andes, Abesc, Undime, Consed, SBPC e outras instituições, procuraram elaborar sugestões e propostas na tentativa de facilitar os trabalhos e, ao mesmo tempo, pôr em pauta determinados pontos de vista. A questão das verbas governamentais ocupou parte das discussões, sob o slogan "Verbas Públicas para as Escolas Públicas". O velho debate sobre o ensino público e o privado desviou a atenção de temas mais substantivos que poderiam merecer maior elaboração.

Ao final de 1987, as propostas apresentadas sobre o capítulo da Educação e Cultura refletiam as diversas correntes de pensamento. Fica, contudo, a expectativa, para 1988, de que haja amadurecimento e equilíbrio de posições para que prevaleça a questão da educação sobre os interesses corporativistas e as ideologias antagônicas; de que venha a lume um texto constitucional inovador e progressista que permita construir um sistema educacional dinâmico, capaz de responder aos interesses do país e de seu povo.

V.4.2 — Observações Gerais quanto ao Comportamento da Administração — Resultados da Programação

A principal dificuldade no processo de acompanhamento no ano de 1987 foi saber qual a programação que deveria merecer o foco da atenção. Não há, oficialmente, política definida para o ensino superior traduzida em programação plurianual, apesar da existência de inúmeros documentos, inclusive com decretos aprovando-os. Esta constatação parte das seguintes observações: O Plano de Metas 1986/89 foi completamente esquecido; o Programa Plurianual de Investimentos, aprovado por lei, foi também esquecido, o Programa de Ação Governamental, que consumiu meses de trabalho, caiu no ostracismo

político a partir das constantes mudanças nas equipes ministeriais e, principalmente, pela falta de recursos para sua implementação. O que aconteceu no setor Educação talvez tenha ocorrido também com outros ministérios. Daí, a dificuldade em saber qual a programação que está sendo executada pelo MEC na área da educação superior.

O documento que circulou no MEC sob o título Diretrizes para Ação Programada 1987/91, pelo que foi dado a observar, ainda não foi assumido pela atual gestão administrativa. Assim, não é oficial e ninguém responde por sua adoção ou exatidão. Logo, fica a pergunta: o que vale, em termos de programação? Esta observação não invalida e nem quer afirmar que os técnicos de carreira do MEC não estejam engajados em trabalhos, documentos e preocupações válidas em suas áreas de atuação. Como se sabe, os pareceres técnicos são, freqüentemente, neutralizados pelos interesses políticos e acresce que a alta rotatividade do cargo de Ministro e da equipe de dirigentes vem dificultar, sobremaneira, não só a feitura, mas qualquer ação conseqüente e contínua de programação.

No rol das atividades que se desenvolvem na Secretaria de Educação Superior, algumas permanecem pelo esforço de alguns técnicos, que teimam em "arrumar" a ação programada pela escassez crônica de recursos. A bem da verdade, estas ações, pelo menos, deixam os técnicos ocupados e mantêm acesa a chama das ações de fomento, tão escassas na área.

A nova legislação ocupou o tempo do MEC/Sesu em negociações, avanços e recuos a partir do Geres, cuja proposta mereceu apenas uma análise parcial e emotiva, advinda de segmentos marcados pela ação corporativista, que não conseguem vislumbrar nada "de bom" nas iniciativas governamentais. Ao contrário, ficam sempre à espreita do fantasma conspiratório, atribuindo ao governo estratégias para acabar com a universidade pública e gratuita.

Deve-se reconhecer, contudo, que a nova política para as instituições federais de ensino superior — Ifes, designação usada na Lei 7.596/87, foi aprovada sob pressão, o que significa que o governo não analisou seus efeitos mediatos e imediatos e, acredita-se, nem mesmo as universidades tiveram este cuidado. Exemplificando: as universidades reclamam da falta de autonomia e, contraditoriamente, exigem um plano único para todo o país, o que, em tese, prejudica sua autonomia. Aprovado o novo plano, a universidade será enquadrada, submetendo-se a algo que vem de fora, destituído de dinâmica própria e que nivela situações e organizações que, embora executando tarefas similares, apresentam ambientes e merca-

dos desiguais. O plano único exerce o efeito de uma camisa de força, impedindo o necessário arejamento dos efetivos de cada instituição de acordo com política própria, específica de cada Ifes.

Isso não teria acontecido se o Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos fosse um piso mínimo fundamental, e a partir dele cada instituição edificasse seu próprio Plano de Carreira tanto para o magistério quanto para o pessoal técnico-administrativo. O plano único carrega o ônus de expressiva perda de autonomia. Prevaleceram, fundamentalmente, a questão salarial e certos direitos trabalhistas. O alistamento geral — enquadramento — deixará professores e funcionários em posição mais cômoda e "segura", o que não indica, porém, que a curto prazo seja revertida a situação de desempenho de cada Ifes, sua qualidade e carga de trabalho de cada docente. A complexidade de cada instituição, o conflito entre as fronteiras do tempo dedicado a um tipo de serviço chamado genericamente de pesquisa, onde se enquadra uma parcela razoável de docentes, tudo isto deixa uma grande interrogação, principalmente em razão de alguns coeficientes produzidos pelo MEC, que indicam que "de acordo com a média nacional, o docente equivalente (40 horas) ocupa 28,88% do seu tempo com aulas práticas e teóricas, podendo dedicar, portanto, 71,12% de seu tempo a outras atividades" [MEC (1987)].

Sem adentrar em análises mais contundentes sobre as conseqüências do novo plano único, deve-se reconhecer que os professores necessitam de melhores salários, de melhor ambiente de trabalho e de *status* profissional; a sociedade, contudo, exige que, juntamente com as melhorias adotadas, seja diminuído o índice de absenteísmo às aulas e aumentada a produção docente, em termos de mais pesquisa e prestação de serviços à comunidade.

O ano de 1987 marca, no âmbito da Sesu, o início de um movimento pela avaliação do ensino superior que, entre outros eventos, promoveu o Seminário Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior. A programação da Sesu, na área de avaliação, traduziu-se em estudos e debates sobre modelos implantados em outros países, experiências em instituições brasileiras, discussões sobre métodos e processos aplicáveis ao caso brasileiro. A Subsecretaria de Política de Educação Superior só não desenvolveu uma ação mais abrangente pela exigüidade dos recursos e, também, porque existe ainda uma resistência, por parte das IES, em aderir, com espontaneidade e consciência, ao programa.

O programa de avaliação iniciado pela Sesu, apesar de embrionário, significa o caminho mais objetivo para o estabelecimento de uma política adequada à nossa realidade.

Quanto aos demais itens de programas executados sob a supervisão da Sesu, não cabem maiores comentários, dada a insignificância de recursos a eles atribuídos.

A Capes, com sua organização e trabalho já consolidados, conseguiu, em 1987, alguns avanços significativos em termos de harmonia de programação com o CNPq, o que veio facilitar a condução da política de formação de recursos humanos no sistema de pós-graduação. Contudo, em que pese a avaliação positiva que deve ser feita com relação às atividades da Capes, alguns pontos devem ser levantados para reflexão com referência à condução da política de pós-graduação.

A história da USP e sua consolidação servem ainda hoje de exemplo e de alternativa em algumas áreas. Referimo-nos a uma dosagem do envio de novos bolsistas ao exterior com a vinda de especialistas e doutores de universidades estrangeiras ao Brasil para implantar, aqui, programas de doutoramento e treinamento de equipes brasileiras em pesquisa e ensino. As experiências nesse campo são exíguas e deveriam merecer maior atenção.

Talvez tenha chegado o momento de se pensar numa relação custo/benefício quanto à adoção de medidas alternativas ao envio de bolsistas ao exterior, sobretudo quando a demanda de bolsas deve crescer em função do incentivo do "plano único" para a carreira do magistério. Ainda que essa política tenha sido intencional, corre-se agora o risco de que certas prioridades da ciência e tecnologia sejam alijadas em benefício de pura promoção na carreira.

A importância, a relevância, a necessidade de ampliação do número de bolsas, como ocorreu em 1987, é indiscutível. Contudo, é fundamental considerar o impacto produtivo dessas concessões sobre o sistema universitário, assim como sua contribuição para o desenvolvimento da ciência e tecnologia.

O fato de não haver uma política definida para o sistema de ensino superior como um todo não significa que o setor federal, por pressão de suas organizações parassindicais, não tenha sido beneficiado amplamente com recursos e apoio governamentais, uma vez que podem ser constatados alguns avanços:

— O Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos e os recursos liberados para recuperação da capacidade instalada dos *campi* universitários, no montante

de Cz$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de cruzados), representam avanço em termos de pessoal e recuperação de instalações. Entretanto, exatamente por não ser fruto de uma política global equilibrada e de um cronograma articulado, à medida que esses setores obtinham ganhos consideráveis, aumentava a perda de recursos para outras despesas correntes e outros custeios de capital, prejudicando a continuidade do ensino, da pesquisa e da prestação de serviços. Com isso, não se pôde avaliar, mais uma vez, o efeito dos investimentos governamentais para a melhoria dos programas de trabalho das universidades federais.

Em 1987, o governo fez um esforço considerável no auxílio às universidades comunitárias e confessionais. O montante de recursos distribuídos foi ínfimo em relação às necessidades, mas não deixa de representar uma mudança, ainda que episódica, do comportamento governamental para com o sistema não federal.

Contudo, se houve avanço material no setor das federais, o resto do sistema continua sem a menor orientação, principalmente o setor privado. A prorrogação do decreto que proíbe a criação de novos estabelecimentos continua com efeito inócuo, haja vista o grande número de processos que continuam tramitando junto ao Conselho Federal de Educação e Conselhos de Educação dos Estados.

Já é hora de se repensar criticamente a política de expansão do ensino superior brasileiro no contexto dos objetivos nacionais do Brasil como Estado-Nação. Onde o país quer chegar, no início do século XXI, como Estado-Nação? Que ritmo vai imprimir para chegar até lá? Quanto necessita em estoque de profissionais e em recursos humanos para ter independência científica e tecnológica? Essas são questões básicas para uma definição de política de expansão do ensino superior e deveriam ser formuladas em lugar de uma seqüência de decretos proibitivos que só conseguem cercear a iniciativa das escolas em determinados setores.

Neste contexto, pode ser colocada a questão da criação de novos cursos. A expansão, nos últimos anos, foi muito pequena; as autorizações feitas nesse período, em alguns casos, revelam fragilidade. A situação apontada em 1986 agudizou-se, pois é difícil imaginar uma mantenedora (ver pareceres de cartas-consultas na revista "Documenta"), com um patrimônio de Cz$ 300, Cz$ 400 ou mesmo Cz$ 1 milhão, ter condições de arcar com a instalação de um curso de Odontologia, Farmácia, Medicina Veterinária etc. As despesas serão, fatalmente, repassadas aos alunos.

É freqüente concentrarem-se as críticas nas políticas relativas às IES públicas, esquecendo-se os problemas — talvez de maior magnitude e, certamente, de igual valor social — que se originam das políticas públicas relativas ao ensino superior organizado pelo setor privado. De certo modo, há uma não-política do governo: ao se omitir na definição de objetivos e limites de ação, deixa margem excessiva para um comportamento ao mesmo tempo cartorial e oligopólico. Supõe-se que o CFE atue como órgão de auto-regulamentação do setor privado — à medida que se compõe de representações de vários segmentos — e de arbitramento de controvérsias. Esses papéis não são cumpridos regularmente porque faltam ao CFE mecanismos institucionais de acompanhamento, avaliação e revisão com o objetivo de sanear segmentos deficientes do setor privado.

— Quanto à definição de objetivos programáticos e linhas de ação.

Apesar da não oficialização do documento Diretrizes para Ação Programada do MEC/SG/Sesu, é possível tecer considerações sobre sua pertinência, oportunidade e coerência com as ações que vêm sendo executadas.

Deve-se reconhecer, de princípio, que os objetivos programáticos identificados são suficientemente claros e respondem ao diagnóstico do setor de ensino superior. Todavia, suas premissas, se indicam intenções, não estão suficientemente amarradas às linhas de ação. Estas, por sua vez, voltam a repetir as mesmas "intenções" que não compõem com o quadro de ações que vem sendo executado pelo MEC. Poder-se-ia alegar que decorreu apenas o ano de 1987, faltando ainda três anos para que sejam postas em execução. Entretanto, a prática de trabalho dos órgãos responsáveis pelo setor que mais se expande — o setor privado — desconhece estas prioridades e os próprios colegiados, que decidem, não atuam em harmonia de posições. O MEC não interfere na ação do CFE, que age com independência. Prova disto são os cursos criados em 1987. Serão estas as prioridades nacionais em termos de expansão? Esta falta de trabalho harmonioso e consensual pode revelar um certo descompromisso dos diversos segmentos que atuam no setor. A própria expansão no setor governamental, apesar de exígua, parece não seguir diretriz maior em termos de prioridade nacional que se coadune com as linhas indicadas no documento citado.

A ampliação das oportunidades de acesso, hoje, só pode ocorrer com diversificação de oferta e caso o governo decida aumentar sua participação. Adequação da oferta às reais neces-

sidades é diretriz de difícil concretização, pois exigiria uma verdadeira revolução num sistema onde a maior oferta ocorre em áreas sabidamente não prioritárias e de menor custo operacional. Ninguém tem coragem de fechar escolas e cursos, fundir estabelecimentos, redirecionar vagas etc., mesmo que comprovadas as inadequações. A busca de facilidades é lugar comum no vestibular: os alunos inscrevem-se em cursos de menor prestígio para conseguir classificação.

Perseguir a qualidade da oferta de ensino superior é tarefa inadiável. Contudo, é fundamental que o requisito de qualidade esteja presente de modo veemente e como fator restritivo no processo de expansão. Isto não vem ocorrendo, o que dificulta ações corretivas no sistema já instalado, uma vez que se processa uma mistura heterogênea de elementos de difícil acomodação, dado o grau dos interesses envolvidos. Adequar a oferta exige instrumentos suficientemente fortes, coercitivos; exigências e parâmetros de quantidade e qualidade e, também, eficiência, eficácia e eqüidade.

O novo texto constitucional, ao consagrar, como uma das premissas de princípio, a tese da autonomia da universidade, atuará como faca de dois gumes: para aquele grupo de universidades que já possui uma identidade e um projeto pedagógico, a autonomia significará liberação do peso burocrático do CFE e do MEC e, conseqüentemente, progresso na escalada de objetivos maiores; para a grande parte das universidades, ainda sem personalidade definida, o espaço da autonomia pode significar um vazio difícil de ser preenchido.

As análises das ações governamentais na área da educação superior, nos últimos anos, indicam que, entre o discurso e a prática programática, não existe sintonia. Logo, é forçoso reconhecer que dificilmente o sistema federal mudará a curto prazo. Se o governo não consegue mudar o que ele próprio mantém, como pensar em reestruturar o sistema privado onde as distorções são infinitamente maiores?

V.5 — Conclusão e Recomendações Finais

O Relatório de 1987, no que diz respeito ao ensino superior brasileiro, coloca algumas reflexões finais, assim como algumas recomendações para os exercícios de 1988/89:

A leitura do capítulo "Visão Geral do Sistema" e "O que os Números Retratam" parece mostrar que o ensino superior

atingiu um difícil alto grau de exaustão, com movimentos sísmicos internos incapazes de delinear um rosto mais condizente com as necessidades e exigências da sociedade brasileira.

— A sociedade e o governo não souberam ainda conciliar o ensino de massa com o ensino de elite. Se alguns indicadores colocam o ensino superior como um raro privilégio para poucos (e, nesse sentido, o nosso elitismo se estende até o curso pré-primário), por outro lado, ministra-se o mesmo ensino à grande maioria dos alunos assalariados do turno noturno e aos alunos com disponibilidade exclusiva para o estudo nas universidades federais: o tempo, os créditos, as disciplinas, o período letivo atinge todos do mesmo modo.

— Os números mostram que a grande maioria dos estudantes se concentra em 10 cursos, sete deles nas áreas de humanidades e ciências sociais. No leque de oferta de cursos ficam outros 110, com uma população escolar mais pulverizada e rarefeita, notadamente em algumas subáreas de artes. Certos ramos das ciências da natureza, que dizem respeito diretamente à condição física e geográfica do país, e ao seu porte como Estado-Nação, ficam visivelmente prejudicados nessa extemporânea divisão de cursos e disciplinas. A alta rotatividade dos alunos entre escolas e cursos é um expressivo indicador da insatisfação reinante entre eles, uma vez que a oferta se faz de forma concentrada, rígida e pobre em alternativas (não em relação ao leque possível de cursos existentes, mas as ofertas concretas oferecidas pelas escolas).

— Outros desequilíbrios são flagrantes, como, por exemplo entre os setores público e privado e entre regiões. Enquanto a demanda nas escolas públicas atinge um índice de sete candidaturas por vaga, nas particulares esse índice baixa para três. Essa mesma demanda, se analisada por regiões, atinge níveis alarmantes, como na região Norte, onde a relação sobe para 16. Esses fatos pareceriam aconselhar a expansão da oferta de vagas nas escolas públicas, sobretudo através dos cursos noturnos, no intuito de atingir a população mais carente. Contudo, a análise recente dos exames vestibulares de 1988 mostrou de modo surpreendente que sobraram vagas nas federais, devido ao caráter não classificatório dos exames pela inclusão de nota mínima. A universidade federal volta, pois, ao vestibular habilitatório, uma vez que o segundo grau não representa nenhuma referência de padrão mínimo cognitivo. Isso significa que o vestibular não seleciona mas, simplesmente, exclui. Diante dessa situação, devemos repetir as perguntas formuladas por Ribeiro (1988): para que aumentar o número de vagas

para depois deixá-las ociosas? Como ter argumentos para manter a gratuidade da universidade pública se uma política deliberada impede o acesso dos menos favorecidos? Como usar da pressão sobre a escola de segundo grau para justificar esta política de acesso, se é barrada a entrada daqueles que teriam a possibilidade de, freqüentando uma universidade pública, tornarem-se melhores docentes dos graus anteriores de ensino e assim melhorá-los? Sabe-se, hoje, que 75% dos nossos licenciados provêm dos cursos noturnos das escolas particulares de menor qualidade. Sabe-se, também, que as licenciaturas das federais, mesmo sendo os cursos de menor prestígio dentro da universidade, não se dedicam a formar docentes, mas burocratas para a administração pública. Evidentemente, não será por essa via que se modificará o perfil do ensino superior brasileiro. Esses são alguns dos pontos de estrangulamento que emergem imediatamente de uma leitura da visão geral do sistema e dos números que os quadros apresentam.

— Com relação às diretrizes políticas e ação programada, já se acentuou devidamente que, como discurso, o diagnóstico da situação é objetivo e as propostas em termos de linha de ação compatíveis. Falta, contudo, um planejamento coeso, que operacione diretrizes e linhas de ação em programas, projetos, atividades que venham a ser traduzidos em metas físicas anuais, factíveis e controláveis em sua execução, e em resultados. Não há coerência entre o que se propõe no discurso e o que acontece na prática da utilização de recursos extremamente escassos. Assim, a implementação de metas físicas fica comprometida, de um lado, por falta de amarração orçamentária e, de outro, por falta de vontade política dos eventuais ocupantes de cargos de decisão. O que não pode acontecer é a completa descontinuidade na programação, gerada com a troca de dirigentes. A ação programada não pode variar como as estações do ano.

— A própria execução financeira da ação programada revela a sua fragilidade. A manutenção do ensino de graduação absorve a maior fatia de recursos; mais especificamente, a folha de pagamento de pessoal docente e administrativo das Ifes consome 80% dos recursos. Não há estudos sobre apropriação de custos nesta área, nem sobre compatibilidade e produtividade destes gastos. Por outro lado, fica patente a desproporção flagrante entre os gastos de pessoal e os recursos despendidos para Outros Custeios e Capital, medidos pelos padrões internacionais. E, praticamente, nisso se esgotam os recursos da universidade. A universidade brasileira não tem, a rigor, "ação

programada", mas tão-somente manutenção. Os programas que escapam dessas duas rubricas têm recursos financeiros simbólicos ou nenhum. Talvez resida, aqui, parte da explicação do imobilismo e da rotina de nossas universidades. De um lado, os gastos com pessoal que, simplesmente, são repassados como *block funds*, sem nenhuma discussão. Ausência ou presença de professores, produtividade ou improdutividade, qualidade, greves maiores ou menores, publicações e pesquisas, existência ou não de pós-graduação, nada disso afeta de modo significativo o cálculo do número de docentes *versus* regime de trabalho. Como já foi dito, a lei da isonomia veio, nesse sentido, nivelar todas as universidades, pagando montantes relativamente iguais às que produzem e às que não produzem. De outro lado, a carência relativa de verbas de Outros Custeios e Capital, assim como, para programas inovadores, — que poderiam, de certo modo, sacudir a universidade e lançá-la em direção à comunidade, aos demais níveis de ensino, à indústria e ao comércio, à promoção da cultura, à formação dos setores líderes da sociedade — limita a universidade à da ministração de um ensino livresco, alienado e repetitivo, dito profissionalizante, com "diplomas" de validade nacional atribuído por instituições desiguais, principalmente em qualidade.

— Sobre os critérios de alocação de recursos para as instituições federais de ensino superior, o que se disse dos gastos gerais por subprogramas, com concentração em pessoal etc., já demonstrou de sobejo que, neste campo, o que realmente existe são procedimentos utilizados há longo tempo, modificados topicamente no decorrer dos anos, e que carecem suporte teórico. Ocasionalmente, aparecem "modelos" sugeridos por alguma gestão administrativa. Contudo, costumam ser de difícil aplicabilidade, tendendo ao irrealismo.

Não há, pois, um conjunto de critérios transparentes que presida e justifique a alocação de recursos financeiros da União para as diversas universidades federais; não se percebe relação entre despesa média aluno/ano e montante alocado a determinada instituição, não há estudos avaliativos que subsidiem a decisão de alocar.

— Como já foi por diversas vezes salientado, a pesquisa e a pós-graduação não estão totalmente institucionalizadas na universidade. Assim, grande parte dessas atividades são mantidas com recursos financeiros governamentais, mas externos ao Ministério da Educação e, na maioria dos casos, não entram na contabilidade rotineira da universidade. Julgamos da maior conveniência a existência de fundos públicos especiais para

fomento à pós-graduação e à pesquisa, como os administrados pelo CNPq, Finep e Capes. Tratando-se de recursos governamentais, contudo, devem aparecer nas contas da universidade, ao invés de nela ingressarem por caminhos dos quais, muitas vezes, nem a direção administrativa da universidade tem conhecimento. Para que isso aconteça, já é tempo de se distinguir as ações de fomento, por sua natureza episódica e sujeita a contínuas negociações, das ações de manutenção de programas estáveis e de pesquisa de longo prazo, que necessitam ser institucionalizadas e administradas pela própria universidade.

— A programação dos gastos com universidades federais deve ser submetida a uma profunda reforma, já que não se pode conceber que a alocação de recursos seja realizada por critérios históricos ou políticos, sem consideração de prioridades nem otimização dos recursos que, afinal, são provenientes de arrecadação tributária de uma população cheia de carências e necessidades.

— Os quadros demonstrativos da participação das escolas estaduais, municipais e privadas no Orçamento da União tornam patente que esses recursos são simplesmente simbólicos, se comparados ao montante da área federal. Maiores disponibilidades nessa área certamente significariam economia de expansão do setor federal — mais caro — e multiplicação de alternativas de educação, ponto aconselhado por qualquer política educacional coerente com a realidade nacional.

— O evento histórico mais importante, ocorrido em 1987, é a Constituinte, que elabora para o povo brasileiro as diretrizes fundamentais que certamente nortearão o país nos próximos anos. No que diz respeito à educação superior, a nova Carta traz algumas esperanças e muitas preocupações. Fica-se, nessa fase de negociações, entre a decepção e a expectativa, entre a frustração e a realização, entre avanços e retrocessos. Esse é o clima imposto pelo ritmo do processo que, se avança em direção à liberdade, autonomia, diversidade, descentralização, eqüidade, paradoxalmente é pressionado por grupos corporativos que lutam pela ampliação da tutela do estado e pela isonomia a qualquer custo. Em âmbito nacional, crescem as probabilidades de fortalecimento do poder central, de burocratização, de uniformização fascista, de centralização, de dependência ampliada pelos novos sistemas de controle e vigilância.

Um dos fatos mais marcantes nesses últimos cinco anos tem sido a multiplicação dos grupos de pressão organizados que se formam no interior da área educacional: UNE, Andes,

Crub, Fasubra, Abesc, ABM, Fenem e, ainda, atingindo mais o primeiro e o segundo grau, Consed e Undime. Sob vários aspectos, esse é um fato auspicioso, porque significa que a sociedade toma consciência da importância da educação e se prepara para pressionar o governo, dotando-o daquela "vontade política" que, historicamente, faltou na adequação dos problemas educacionais. Pode-se, já, afirmar que algumas importantes realizações se concretizaram graças à pressão dessas associações de classe. Duas preocupações, contudo, surgem, quando se analisa a atuação corporativista dessas associações: a primeira é a radicalização de posições ideológicas do passado, que pareciam já superadas pelos fatos, como é o caso da polêmica entre publicistas e privatistas, que data da década de 50. Esse confronto, dentro da área da educação, tem colocado a Constituinte num papel de concessões contraditórias do qual resulta um texto constitucional ambíguo, fragmentado e, certamente, destinado a gerar polêmicas de longo curso e soluções demoradas.

A segunda preocupação refere-se às características de algumas dessas associações que atuam em relação ao governo buscando um confronto total. A linguagem destas entidades lembra o início da década de 60, quando pactuar com o estado significava perder, quando qualquer compromisso de associações de classe com o governo era considerado traição à causa da democracia social. É nesse sentido que se prega a necessidade de um pacto social: tudo é negociável e do processo de negociação surge o compromisso. Uma política, ao contrário, de puro confronto e de oposição radical tenderá a puxar a sociedade para formas antigas de regime autoritário e de exceção.

— Essas conclusões aconselham algumas iniciativas que podem ser tomadas pelo governo nesse período 1988/89, para conciliar a convivência entre o grande debate nacional que começou com a Constituinte e continuará com o estudo e a edição da legislação complementar/ordinária e o imperativo que tem o governo, nesse ínterim, de levar adiante as ações imprescindíveis ao progresso do país.

Como ações de curto prazo, sugere-se que:

a) a administração federal se adiante para que fatores conjunturais, como a inflação, não venham a corroer importantes medidas, adotadas em 1987, que representam conquistas democráticas e, como conseqüência, não se estabeleça um clima de paralisação de atividades e de confronto de posições

que possa levar o governo a sucumbir às pressões, em vez de administrá-las por definição de políticas e estratégias;

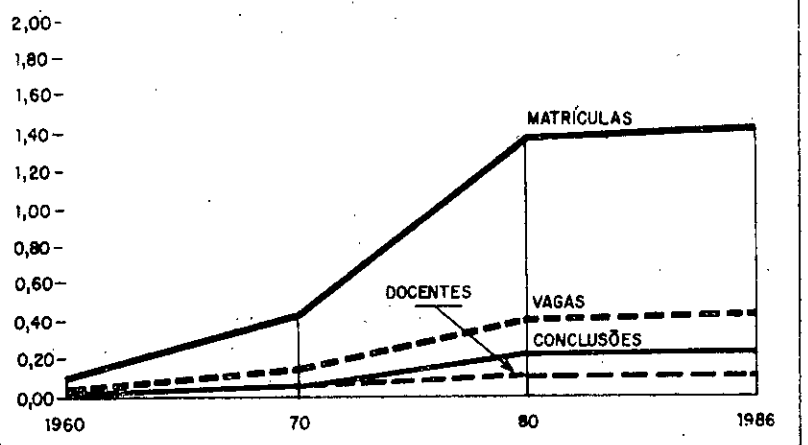
b) o MEC arme-se de competência para envolver todos os setores e lideranças da sociedade na discussão e elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como decorrência da Nova Constituição. A nova lei ordinária da educação não poderá ser fruto de interesses corporativistas, de classes ou de grupos de qualquer facção, mas representativa dos interesses da comunidade nacional, expressos por meio de suas lideranças mais significativas em todos os setores de atividades. A questão da educação superior, por sua importância, será um desafio que deverá ser vencido com independência e isenção, tendo presente sempre os interesses maiores do país como Estado-Nação.

Sugerem-se as seguintes prioridades para investimento em 1988/89:

a) ampliar, em articulação com o MCT e o CNPq, os programas de apoio e de bolsas para o sistema de pós-graduação,

GRÁFICO V.1

Ensino Superior: Evolução das Principais Variáveis – 1960/86



de acordo com diretrizes e critérios formulados no Plano de Metas a ser definido;

b) integrar ao orçamento próprio das IES federais o atendimento às necessidades de equipamentos, de ampliação de bibliotecas e de custeios de rotina, ora compondo o Pides e o Programa Nova Universidade e a assistência financeira feita pelo FNDE, levando-as a integralizar os processos orçamentários e de planejamento, ao mesmo tempo em que se reforçam suas disponibilidades em OCC, de acordo com as reivindicações dos movimentos de docentes e funcionários;

c) ampliar o Programa de Apoio às IES não federais, enfatizando o apoio a instituições comunitárias e confessionais que constituem alternativa às pressões para criação de novas universidades federais em áreas de influência das já existentes; reduzir as transferências às IES estaduais, principalmente onde haja maior carência de educação de primeiro e segundo grau.

GRÁFICO V 2

Ensino Superior – Graduação: Curso por Dependência Administrativa

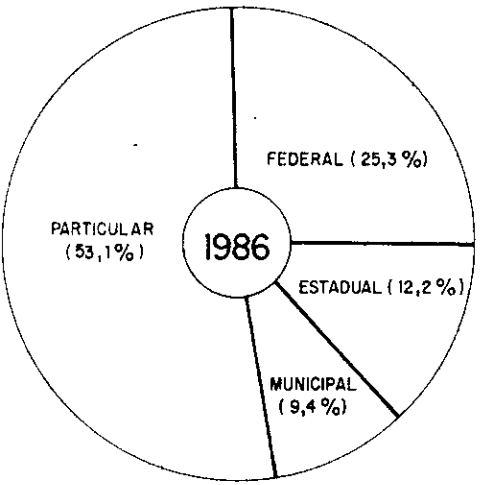


GRÁFICO V.3

Ensino Superior– Graduação: Vagas por Dependência Administrativa

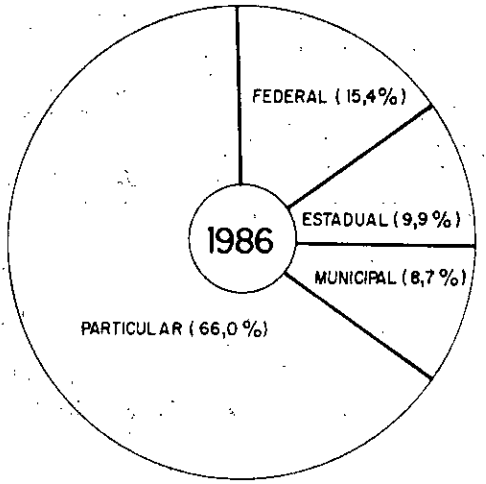


GRÁFICO V.4

Ensino Superior: Distribuição Regional das Matrículas, Conclusões e Vagas – 1987

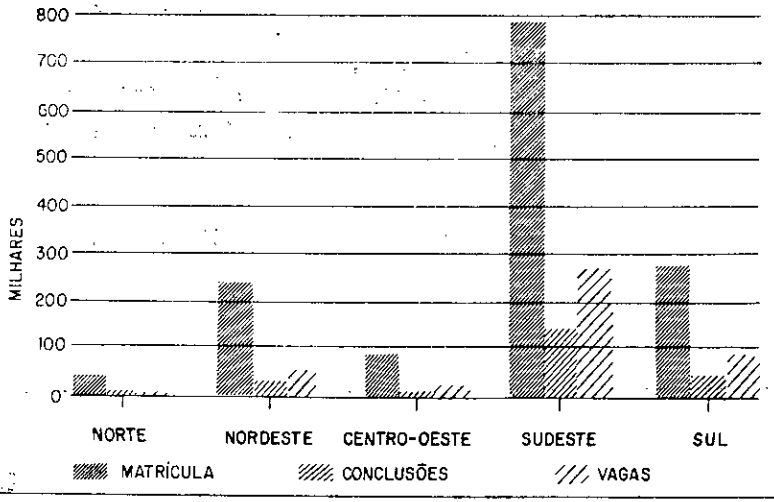


GRÁFICO V. 5

Ensino Superior: Matrícula por Áreas de Conhecimento

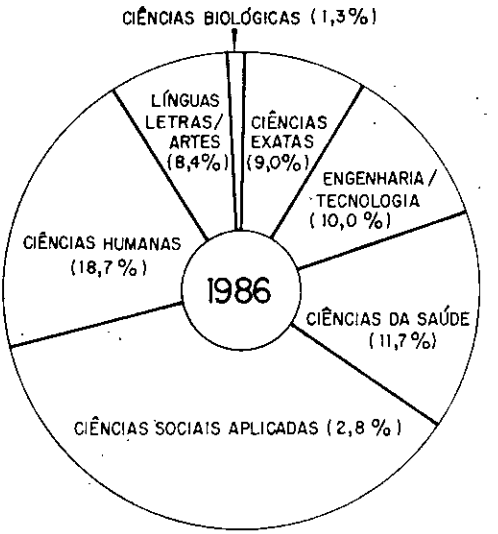


GRÁFICO V.6

Ensino Superior – Graduação: Alunado por Dependência Administrativa

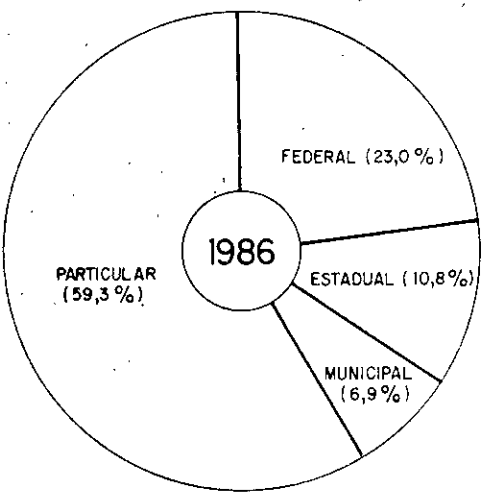


GRÁFICO V.7

Ensino Superior – Graduação: Conclusões em 1985 por Dependência Administrativa

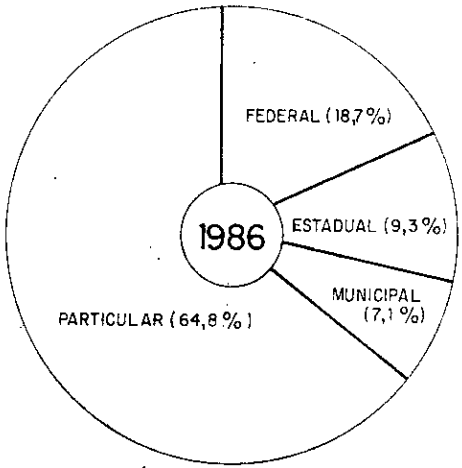


GRÁFICO V.8

Ensino Superior – Graduação: Conclusões por Áreas de Conhecimento

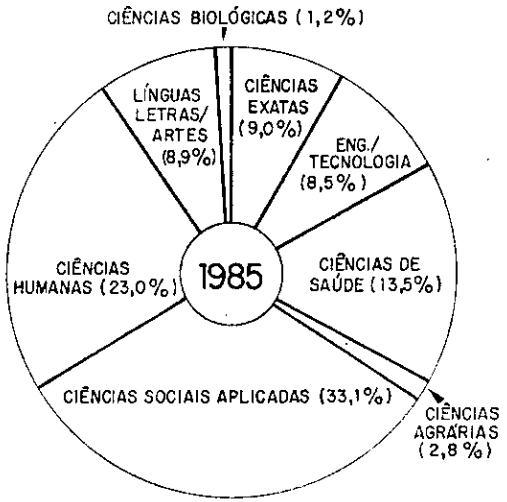


GRÁFICO V.9

Ensino Superior: Despesas Realizadas pelo MEC (Crescimento de 1984 a 1987)

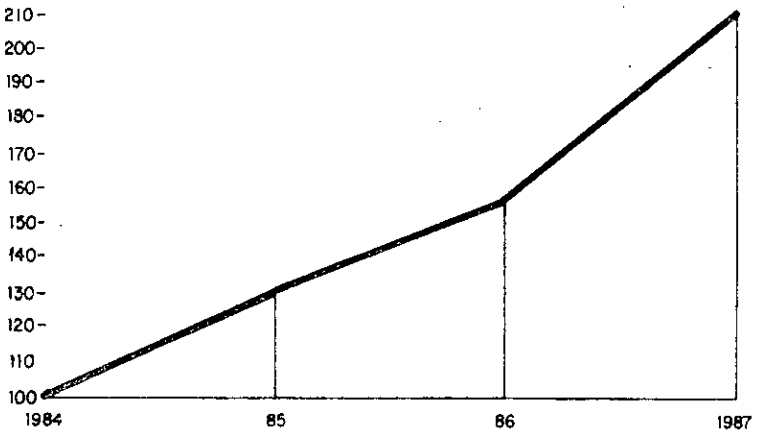


GRÁFICO V.10

Ensino Superior: Distribuição das Despesas das IES Federais por Natureza – 1987

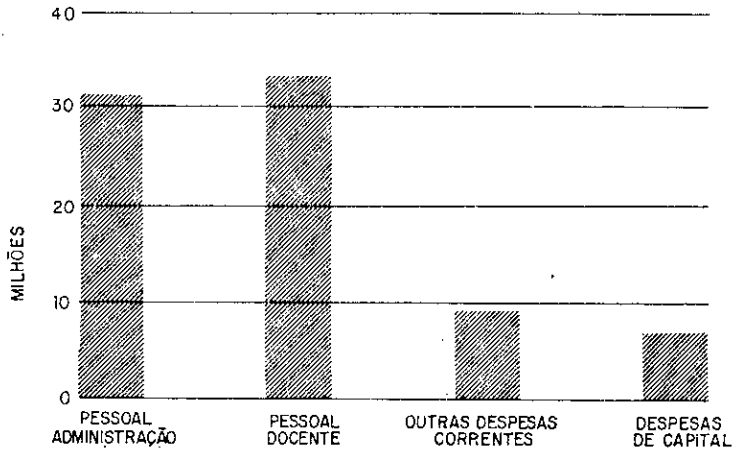


GRÁFICO V.11

Ensino Superior: Percentual das Despesas das IES Federais por Natureza

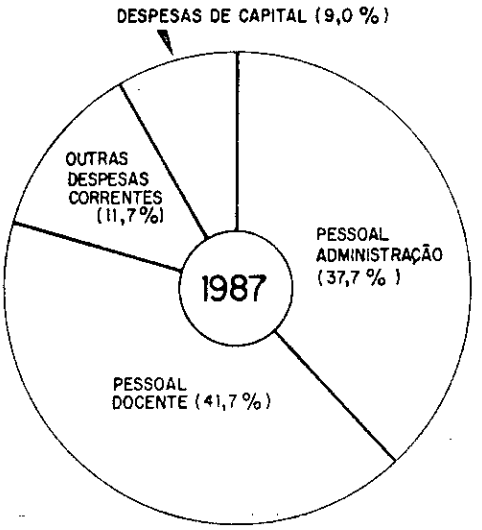
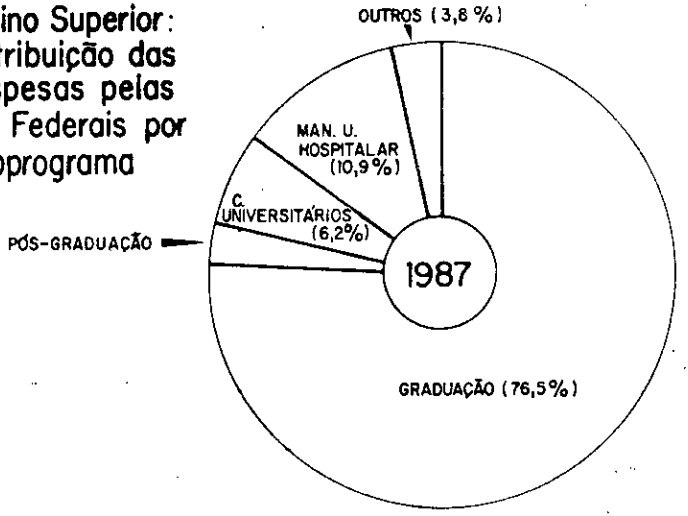


GRÁFICO V.12

Ensino Superior: Distribuição das Despesas pelas IES Federais por Subprograma



DESENVOLVIMENTO CULTURAL

VI.1 — Introdução

Este documento pretende identificar aspectos da política cultural brasileira, em suas vertentes pública e privada, examinando-os em relação à oferta de bens simbólicos, questão que integra o conjunto de desafios enfrentados pelo país em seu processo de desenvolvimento.

Entende-se por política cultural as projeções de programas que incluem valores e práticas voltados para a preservação e a organização do espaço no qual se desenvolvem as trocas de bens simbólicos.

A cultura, portanto, é aqui enfocada a partir das condições materiais e institucionais que presidem os aparelhos de produção simbólica. Os produtos desses aparelhos não são vistos apenas como instrumentos de comunicação ou conhecimento, mas como bens que se inserem num sistema de troca.

A avaliação dos fenômenos culturais, por sua vez, tem seu foco no traço invariável de definição de qualquer política cultural: a ampliação do acesso do público mediante a democratização e a descentralização do processo de distribuição dos produtos culturais.

Na consideração da indústria cultural, privilegiam-se os setores que atestam eloqüentemente a maioridade dessa indústria no país: a televisão, a revista e o rádio.

Quanto ao Ministério da Cultura, uma vez que 1987 é o ano-base de trabalho, destacam-se a reforma administrativa — que contemplou os setores de livro, cinema, teatro — e a consolidação da Lei Sarney.

VI.2 — Troca de Bens Simbólicos

A vida cultural é constituída pelo estabelecimento e pelas transformações da função do sistema de produção de bens simbólicos e da própria estrutura desses bens. Por via das transformações, forma-se progressivamente o campo cultural no qual pode se dar a autonomia do sistema de relações de produção, circulação e consumo de bens culturais.

O campo torna-se autônomo na medida em que:

a) há um público de consumidores virtuais — crescente e socialmente diversificado — capaz de propiciar aos produtores condições de independência econômica;

b) há um corpo cada vez mais numeroso e diferenciado de produtores e empresários culturais;

c) ocorre a multiplicação e a diversificação das instâncias de difusão e consagração dos bens com operações de seleção investidas de uma legitimidade propriamente cultural, ainda que subordinada a fatores econômicos e sociais.

Os produtos culturais, porém, se consideradas as três categorias básicas de bens econômicos (os de primeira necessidade em que o consumo varia pouco ao variar a receita; os de caráter intermediário em que a variação é mediana e os de luxo no qual o consumo muda muito em relação à variação da receita) caracterizam-se como produtos de luxo. Com base em análises de orçamento familiar, pode-se observar que uma diminuição da receita traz consigo mudanças relativamente grandes na demanda por produtos culturais. Acrescente-se a isso que se trata de uma demanda de caráter não repetitivo e ter-se-á o quadro das instabilidades dos mercados de produtos culturais. Sua produção é, intrinsecamente, portanto, uma atividade econômica de alto risco, ou seja, as probabilidades de fracasso são maiores do que na maioria dos demais setores.

Esses fatores restringem as possibilidades de autonomia do campo, em especial nos países do terceiro mundo.

O campo cultural, no que diz respeito à autonomia não é, contudo, homogêneo, dividindo-se em setor de produção erudita — que se destina também a produtores de bens culturais — e no setor de indústria cultural com a produção de bens destinada a virtuais, mas não efetivos, produtores de bens culturais. Entre um e outro, a cultura popular permanece como um setor do qual a produção empresarial acaba por subtrair dimensões sociais fundamentais, tornando-se uma ação de descaracterização. A interferência transforma em produto terminal aquilo que, em seu contexto de ocorrência, constitui ponto culminante de um processo vivido por um grupo social. A expressão popular, quando programa de um planejamento que lhe é exógeno, deixa de ser o signo de uma determinada cultura para ser a representação que outros fazem dela.

Desse modo, o campo da produção cultural, enquanto ação programada, forma-se desses dois setores: o da indústria cultural, submetido à demanda externa, obedecendo aos imperativos da concorrência pela conquista de mercado, a estrutura de seu produto decorrendo das condições econômicas e sociais da sua produção; e o de produção erudita, tendendo a criar ele mesmo suas normas de produção e critérios de avaliação. Na verdade, porém, as relações de produção intelectual e artística erudita subordinam-se a injunções econômicas e sociais de influência decisiva no mercado dos bens simbólicos.

Por outro lado, essas injunções não lhe servem de balizamento na medida em que o exercício da produção prevê que venham a ser superadas em nome de uma desejada autonomia de produção. Tem-se, aqui, um paradoxo que precisa ser considerado: se a expansão do público e o surgimento de consumidores anônimos romperam o antigo vínculo do produtor cultural a um patrão e a um mecenas, não o fizeram independente da submissão às leis de mercado de bens simbólicos, ou seja, a uma demanda que se expressa nos indicadores de consumo dos editores, dos produtores de teatro ou cinema, dos *marchands* etc.

Se existe uma autonomia do campo, esta se revela na disposição de deter e impor os princípios de uma legitimidade propriamente cultural, tanto no âmbito da produção como no da recepção do produto. Isto faz parte da lógica de funcionamento do setor, que tem por base a legitimidade cultural conferida no âmbito interno, excluindo-se as referências a demandas externas. Com este princípio regendo sua produção, o setor apresenta dificuldades de autonomia que lhe são inerentes, na

medida em que não recorre ao padrão do grande público — como o faz a indústria cultural — mas busca, pelo contrário, superá-lo, fugindo à redundância.

Do ponto de vista dos consumidores desse tipo de produto, ocorre uma restrição na medida em que, enquanto o consumo dos produtos da indústria cultural é bastante independente do nível de instrução, os produtos eruditos derivam suas funções de distribuição desigual das condições de acesso a eles: nível social, profissional, freqüência a instituições culturais e educacionais etc. Além disso, a produção erudita vincula-se a três tipos de instâncias:

a) a de conservação do capital de bens simbólicos: entidades culturais voltadas à preservação do patrimônio cultural em sua dimensão mais ampla, como museus, bibliotecas, filmotecas etc.;

b) a que se volta para assegurar a reprodução e consagração dos esquemas, como o sistema de ensino — instrumento indispensável de sua reprodução — cabendo registrar que os diferentes ramos da produção erudita se distinguem pelo grau em que dependem, para sua reprodução, de instâncias genéricas (como o sistema de ensino regular) ou específicas (como escolas de artes, conservatórios, ateliês etc.);

c) a de difusão: equipamentos culturais como teatros, cinemas, salas de concerto, galerias, editores e assim por diante.

A defasagem estrutural entre a oferta e a demanda, com a situação do mercado daí resultante, ao mesmo tempo em que constitui princípio básico que este tipo de produção mantém, torna-se empecilho para que a produção tenha garantida para si condições de sobrevivência, fazendo-a tributária do apoio oficial do qual depende para sua sobrevivência [cf. Bourdieu (1987)].

A distinção entre produção erudita e indústria cultural, porém, revela-se mais classificatória do que, propriamente, operacional, se levarmos em conta os canais de sua veiculação. Nada impede que os canais de televisão e rádio transmitam cultura erudita e, eventualmente, o fazem, de tal modo que a definição diz mais respeito ao mercado que à natureza dos veículos.

A produção cultural no país é hoje determinada pelo seu caráter de mercadoria, uma vez que, como qualquer outra produção, condiciona-se pela generalização do desenvolvimento capitalista. Não são as universidades nem os centros de pes-

quisa fatores influentes da dinâmica cultural. A produção cultural corre em escala industrial, organiza-se segundo critérios empresariais e formula estratégias cujo alvo é o grande público a ser atingido de modo eficiente.

VI.3 — Indústria Cultural Sólida

O Brasil conta com uma indústria cultural sólida, do ponto de vista empresarial, e segue os padrões de modernização trazidos pelo processo geral de desenvolvimento. A Rede Globo é a quarta maior rede privada do mundo, com filial na Europa — a TV Monte Carlo — e controla um terço das emissoras de televisão do país. Com uma audiência quase cinco vezes maior que a de todas as outras redes somadas, num país em que metade das residências possui televisores, ela é o principal veículo de comunicação de massas do Brasil.

TABELA VI.1

CULTURA: NÚMERO DE APARELHOS DE TV POR DOMICÍLIO — 1987

Categoria	Quantidade	%
Aparelhos de TV	25.700.000	100
Preto e Branco	10.900.000	42
Em Cores	14.800.000	58
Lares com TV	17.400.000	—
Posse de TV	—	56
Número Médio de Aparelhos/Domicílio		1.5

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil/Lintas.

Na distribuição dos 25,7 milhões de aparelhos televisores entre 17,4 milhões de domicílios — o que representa a média de 1,5 receptor por habitação — subjaz, também, uma certa desproporção em sua posse segundo os estratos sociais. A cobertura das redes, por sua vez, também reproduz os con-

trastes: a Rede Globo, cobrindo 99,5% dos municípios brasileiros, alcança 99,9% dos domicílios com TV; a Rede Bandeirantes, com recepção em 3.020 municípios alcança tão-somente 69% dos domicílios, do mesmo modo como a Rede SBT com seus 1.911 municípios, mas nos quais se concentra o maior número de lares com TV [cf. Imprensa (1988)]. Ver Tabelas VI.2 e VI.3.

O desenvolvimento, porém, não diz respeito apenas à televisão. No setor de impressos houve igualmente um grande avanço em dimensão e sofisticação. A revista Veja (Editora Abril) é a quinta maior revista do mundo em circulação, com mais de 700.000 exemplares. Sua editora, subdividida em diver-

TABELA VI.2

CULTURA: NÚMERO DE EMISSORAS DE TV, POR REDE E DOMICÍLIOS COBERTOS — 1987

Emissoras	N.º Emissoras por Rede	Municípios Cobertos	Domicílios com TV	%
Globo	58	4.092	19.646.100	99,99
SBT	44	1.911	14.763.400	75,13
Bandeirantes	32	3.020	13.524.000	68,82
Manchete	29	1.892	12.027.000	61,21
Record	3	618	8.470.000	43,01

Fonte: Número de Emissoras/Municípios Cobertos/Domicílios com TV: Emissoras.

sas empresas independentes, domina a produção, distribuição e comercialização de revistas e fascículos no país, cobrindo 67% do mercado.

O consumo de revistas, segundo a pesquisa, cresceu em correlação à classe sócio-econômica e ao grau de instrução. O público feminino, assim como a faixa jovem entre 15 e 19 anos, surgem como os grandes consumidores desse produto cultural. O predomínio da Editora Abril fica evidente no quadro das revistas de maior circulação: a empresa detém os cinco primeiros lugares (ver Tabelas VI.5, VI.6, VI.7, VI.8 e VI.9).

Se a solidez da indústria cultural nesses dois segmentos é expressiva, a verdade, porém, é que, num país de 98.253.000

TABELA VI.3

CULTURA: EMISSORAS DE TV, SEDE, CANAL, REDE, DIREÇÃO E INÍCIO DE TRANSMISSÃO — 1987

Estado/Território	Sede	Emissora	Canal	Rede	Diretor Presidente	Início de Transmissão
São Paulo	Rio	Globo	5	Rede Globo de Televisão	Roberto Marinho	24/03/1966
	São Paulo	TVS	4	Sistema Brasileiro de Televisão	Silvio Santos	19/08/1981
	São Paulo	Bandeirantes	13	Rede Bandeirantes de Televisão	João Jorge Saad	13/05/1967
	Rio	Manchete	9	Rede Manchete de Televisão	Adolpho Bloch	05/06/1983
	São Paulo	Record	7	Independente	Paulo R. de Carvalho	27/09/1953
Rio de Janeiro	Rio	Globo	4	Rede Globo de Televisão	Roberto Marinho	26/04/1965
	São Paulo	TVS	11	Sistema Brasileiro de Televisão	Silvio Santos	14/05/1976
	Rio	Bandeirantes	7	Rede Bandeirantes de Televisão	João Jorge Saad	09/09/1977
	Rio	Manchete	6	Rede Manchete de Televisão	Adolpho Bloch	05/06/1983
	Rio	Corcovado	9	Independente	Guilherme Stoliar	12/06/1987

Fonte: Emissoras.

TABELA VI.4

CULTURA: RELAÇÃO DAS PRINCIPAIS EDITORAS DE REVISTAS E NÚMERO DE TÍTULOS PUBLICADOS — 1987

Editoras	N.º de Títulos	%
Abril	80	57
Azul	15	10
Bloch	15	10
Globo	30	21
Visão	3	2
Total	143	100

Fonte: Imprensa, 1987.

pessoas com mais de 10 anos, em que apenas 15.041.218 ganham acima de três salários mínimos,[1] o mercado cultural encontra seus consumidores mais diversificados em apenas 15% da população. A maioria da população só tem acesso a bens culturais pela televisão ou pelo rádio. A expansão do mercado dito "brega" deve-se a essa ampla faixa de população que, via rádio e TV, consagra determinadas soluções comunicacionais como a música sertaneja, alguns programas humorísticos e de auditório etc.

Os dados referentes ao mercado de rádio atestam sua grande penetração no país:

Existem aparelhos de rádio em 76% dos lares brasileiros, numa média de 2,4 aparelhos em cada um. Encontra-se na cidade o dobro do número dos aparelhos existentes na zona rural. Os programas da Rede L&C, distribuídos por 155 emissoras, são os mais consumidos. O mercado existente é de 1799 emissoras instaladas com perspectiva de crescimento imediato: 340 emissoras em instalação e 236 editais de concorrência para novas estações estão abertos. Ao lado da TV, é o rádio o grande canal de cultura do país, atingindo a grande massa da população.

[1] Cf. Anuário do IBGE, 1985.

TABELA VI.5

CULTURA: NÚMERO DE TÍTULOS POR ASSUNTO DAS PRINCIPAIS REVISTAS EDITADAS — 1987

Títulos	N.º de Títulos
1. Infantis	89
2. Agricultura e Pecuária	88
3. Economia e Finanças	56
4. Música	48
5. Modas	38
6. Interesse Geral/Atualidades	34
7. Femininas	33
8. Esportes	32
9. Automobilísticas	16
10. Arquitetura e Decoração	15
11. Informática	14
12. Fotografia/Ótica/Cine/Som	13
13. Masculinas	9
14. Fotonovelas	3
Total	488

Fonte: Anuário Brasileiro de Mídia/Lintas.

TABELA VI.6

CULTURA: HÁBITO DE LER REVISTAS, POR CLASSES SÓCIO-ECONÔMICAS — 1987

Classe	%
A	86
B	71
C	48
D	29
E	12

Fonte: Marplan.

TABELA VI.7

CULTURA: HÁBITO DE LER REVISTAS, POR GRAU DE INSTRUÇÃO — 1987

(Em %)

Grau de Instrução	Lêem
Superior Incompleto e Completo	82
Colegial Incompleto e Completo	67
Ginasial Incompleto e Completo	44
Até Primário	17

Fonte: Marplan.

TABELA VI.8

CULTURA: HÁBITO DE LER REVISTAS, POR SEXO — 1987

(Em %)

Sexo	Lêem
Homens	44
Mulheres	48
— Donas de Casa	38
— Mulheres que Trabalham	57
— Donas de Casa que Trabalham	48

Fonte: Marplan.

TABELA VI.9

CULTURA: HÁBITO DE LER REVISTAS, POR IDADE — 1987

(Em %)

Idade	Lêem
15 a 19 Anos	59
20 a 29	51
30 a 39	44
40 a 49	37
50 a 59	31

Fonte: Marplan.

TABELA VI.10

CULTURA: NÚMERO DE LARES COM APARELHOS DE RÁDIO, ÁREA URBANA E RURAL — 1987

Natureza	Quantidade	%
Lares com Rádio	23.300.000	76
Área Urbana	17.300.000	80
Área Rural	6.000.000	69
Número Médio de Aparelhos por Domicílio		2.4

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil/Lintas.

TABELA VI.11

CULTURA: EMISSORAS DE RÁDIO, POR TIPO E SITUAÇÃO — 1987

Total	AM	OT	OC	FM	Total
Instaladas	1.176	80	29	514	1.799
Em Instalação	145	5	1	189	340
Edital em Aberto	96	1	1	138	236
Total	1.417	96	31	841	2.375

Fonte: Dentel.

Os 15% da população, com consumo diversificado, porém, já constituem um mercado atraente, capaz de chamar a atenção do mercado internacional e a presença de expoentes americanos e europeus, como se viu ao longo de 1987.

No plano do debate de idéias, e com caráter de promoção da indústria cultural, com ampla repercussão na mídia, visitaram o país o sociólogo francês Jean Baudrillard, os escritores americanos Marshall Berman e Gore Vidal, a escritora inglesa Doris Lessing. No simpósio "A Transição Política" na USP, o público acadêmico entrou em contato com o espanhol Felipe

TABELA VI.12

CULTURA: PRINCIPAIS REDES DE RÁDIO AM/FM — 1987

Redes	Diretor Presidente	Total Rede
L&C	A. Casali/Colesanti/C.A Casali/Almeida/Moysés	155
C.V.A.	João Jorge Saad	75
S.G.R.	Roberto Marinho	15 (Globo)
		19 (Filiadas)
Jornal do Brasil	Nascimento Brito	16
R.B.S.	Jaime Sirotsky	18
Metropolitana	Jayr Manzoni	11
Manchete	Adolpho Bloch	06
Transamérica	Calil Bassit Neto	06

Fonte: Redes.

Gonzales e os cientistas políticos Adan Przeworsks da Polônia, Guilherme O'Donnell da Argentina e o francês Alain Touraine.

Contrariando preconceitos de adequação arte/público, a Orquestra Filarmônica de Nova York, com financiamento do City Bank, atingiu públicos tão diversos como o do Teatro Municipal do Rio e do Parque Ibirapuera em São Paulo. Do mesmo modo, a Orquestra Sinfônica de Leningrado contou com um público indiferenciado. Conjuntos de rock e músicos de jazz predominaram, pontuados pelo II Free Jazz Festival, grande mote para a indústria fonográfica.

Na arte cinematográfica, os principais acontecimentos foram a Mostra Internacional de Cinema de São Paulo e o Fest-Rio, que atingiu cinema, televisão e vídeo. Nas artes plásticas, o Brasil sediou, pela décima nona vez, uma das principais manifestações mundiais do setor com a Bienal Internacional de São Paulo.

À difusão dessas manifestações segue-se um movimento de edição da cultura impressa e cultura audiovisual referente a esses bens que aumentam o espectro do que poderia ter o caráter de evento, integrando-se aos padrões culturais do brasileiro.

VI.4 — Política Pública

Com a criação do Ministério da Cultura, no atual governo, a questão cultural ganhou um lugar até então não alcançado nos debates nacionais. Na discussão dos aspectos relativos à interferência estatal, dois pontos tendem a balizar a apreciação: a pertinência da ação do estado em ações de cultura e a representatividade dessa ação no conjunto da vida brasileira.

Se a Constituição de um ponto de vista dentro da história da cultura nacional data de 22, com o Movimento Modernista, é no Estado Novo que se inicia uma política pública cultural no sentido de pretender fixar uma ideologia nacional. O governo agregou nomes ilustres, como Cândido Portinari, Carlos Drummond de Andrade, Villa Lobos, Mário de Andrade, Cecília Meireles, formando um círculo de intelectuais subsidiados para a produção de uma cultura oficial. São as primeiras tentativas de sistematização do nacionalismo na área da cultura.

Nos anos 50, a questão nacional ganhou grande relevo no debate cultural. A década foi marcada pela presença da USP e do Iseb (Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ligado ao Ministério da Educação) como centros de produção cultural responsáveis pela sistematização da ideologia desenvolvimentista. Seus temas básicos foram o nacionalismo, a superação do atraso e a modernização do país, tendo como principais ideólogos Werneck Sodré, Celso Furtado, Hélio Jaguaribe.

No início dos anos 60, a grande maioria da intelectualidade estava empenhada em realizar um trabalho de participação ativa na mudança da sociedade. Nasce o Movimento de Cultura Popular criado no governo Miguel Arraes, como um programa de ação que ia da alfabetização ao teatro e que passou a constituir paradigma da política cultural da época: afirmação da identidade popular.

Como contrapartida, o governo militar irá fomentar a indústria do artesanato e estimular produções da arte cultural nordestina, como a música e a literatura de cordel: estratégia de ocupação do espaço que, nos anos 50 e no início dos 60, era ocupado pela esquerda, com frentes como o Movimento de Alfabetização de Paulo Freire, o Centro Popular de Cultura da UNE, o Cinema Novo. Foi na direção da afirmação oficial da cultura popular que, com os governos militares, surgiram ações como o Projeto Minerva — cultura popular no ar, via Embratel — e um grande número de agências especializadas para a área de cultura como a Embrafilme, o Concine, a Funarte, a Artene (Sudene) etc.

O Ministério da Cultura, porém, só foi criado em 1985 e esteve voltado, ainda em 1987, para sua organização administrativa. Se, numa primeira fase, tratou-se da composição do próprio ministério e de suas secretarias, bem como do apoio às atividades existentes, numa segunda etapa procedeu-se à reforma administrativa de órgãos, instituições e empresas ligados ao ministério, mas que já existiam anteriormente.

Em lugar da Empresa Brasileira de Filmes S.A. — Embrafilme, do Instituto Nacional de Artes Cênicas — Inacen e do Instituto Nacional do Livro — INL, entidades voltadas respectivamente ao cinema, ao teatro e ao livro, foram criadas fundações para os mesmos fins com autonomia patrimonial, financeira e administrativa, a partir do reconhecimento de que é a fundação pública a forma institucional mais adequada ao fim a que essas entidades se propõem. Nas áreas culturais escolhidas para reforma administrativa, manifesta-se a definição de prioridades do ministério e a identificação dos problemas específicos de cada instituição.

VI.4.1 — Cinema e Vídeo

Entre 1978 e 1984, o número de salas de cinema diminuiu numa percentagem média de 10,66% por ano. De 2.951 salas, em 1978, o número foi reduzido a 1.553, em 1984, chegando, em 1987, a apenas 1.413 salas. Na verdade, o cinema vive um declínio acentuado de público no mundo inteiro. No Brasil, nos anos 60, foram vendidos 4,5 ingressos por habitante no ano. Na década de 70 caiu para 2,1 ingressos por habitante. No início dos anos 80, o índice é de 1,4, chegando, em 1987, a menos de 1,0 por habitante. A média de público de um campeão de bilheteria do cinema nacional, em 1983, era de 2.730.552; em 1984, cai para 1.624.888, chegando a 1987 com um número ao redor de 1 milhão. É preciso ter presente que, na segunda metade da década de 70, a média era de 5 milhões. [2]

Um dos fatores básicos da crise do cinema é a concorrência da televisão. O declínio observado nas salas de exibição tem, porém, uma contrapartida no crescimento do número de filmes exibidos pela televisão copiados em videocassete. Essa é a saída para um mercado que, paralelamente à perda de público, sofre o aumento das despesas das salas exibidoras e o alto preço dos terrenos urbanos. Esse crescimento das des-

[2] Cf. Embrafilme.

pesas das salas (da energia elétrica aos produtos de limpeza) reflete-se no aumento dos preços de ingresso:

TABELA VI.13

CULTURA: CINEMA — EVOLUÇÃO DO CUSTO MÉDIO DO INGRESSO — 1947/87

(Em %)

Ano	Custo Médio em Relação ao Salário Mínimo
1947	0,9
1976	0,6
1984	1,6
1987	2,0

Fonte: Concine.

TABELA VI.14

CULTURA: CINEMA — RELAÇÃO PERCENTUAL DE INGRESSO POR HABITANTE — 1960/80

Ano	Ingresso Habitante/Ano
1960	4,5
1970	2,1
1980	— de 1,0

Fonte: Concine.

A principal distorção da Embrafilme consiste na prática de uma política voltada exclusivamente à produção, ao apoio financeiro à indústria cinematográfica, com total descuido dos equipamentos culturais — que se encontram em número reduzido e em má condição — e do aperfeiçoamento técnico num quadro de recursos humanos escassamente qualificados.

Contudo, é ainda referente ao produto nacional uma das mais antigas crises do setor. A produção nacional ainda se

debate com o não cumprimento da lei que zela pelo mercado para o filme brasileiro. A lei de obrigatoriedade de reserva de mercado data dos anos 70 e tem como principal empecilho para seu cumprimento uma produção insuficiente quantitativa e qualitativamente. Uma das conseqüências da lei, ainda na década passada, foi uma invasão de filmes de linha pornográfica, que passaram a ser exibidos a pretexto de atendimento à lei de reserva e que tinham mercado efetivo (nos anos 70, a vertente erótica — com filmes como Dona Flor, a Dama do Lotação e Os Sete Gatinhos — e as pornochanchadas — Noite das Taras e Gisele em 1980 — foram vistos por 21 milhões de espectadores. Os cinco filmes dos Trapalhões, numa combinação de humor e sexo, atingem, na mesma época, 23,5 milhões de espectadores).

No ano de 1987, o Concine — Conselho Nacional de Cinema — registrou 80 títulos de longa metragem, dos quais apenas 23, portanto, 28%, exibem o chamado "padrão Embra". Para o cumprimento da lei de reserva de mercado seriam necessários em torno de 100 títulos por ano. A saída para o cumprimento da lei, apesar da produção insuficiente, é a reprise. Essa, por sua vez, não constitui o melhor caminho para a atração do público. Este é o lado crítico da questão, na medida em que o cumprimento da lei pode afetar a lucratividade do cinema e constituir mais um fator de restrição ao número de casas exibidoras.

A transformação da Embrafilme em fundação foi precedida de uma análise administrativa, feita pelo Minc, que identificou a existência de uma posição privilegiada no referente à distribuição de recursos. A Embrafilme nunca esteve presa a fluxo regular de verbas, fazendo empréstimos sem os meios técnicos necessários para isto (como a participação de um agente financeiro) num sistema de decisão restrito: *status* de empresa independente e não de instituição pública.

Transformada, por projeto aprovado pela Câmara de Deputados, em 08/10/87, em fundação, a Embrafilme fechou 1987 com Cz$ 100.000.000 (cem milhões de cruzados) em caixa, mas com diminuição da produção, o que afeta a reserva de um terço do ano — cerca de 130 dias — para exibição de filmes nacionais. Outro risco decorrente do esfriamento de produção é o desemprego da categoria: há 40 mil técnicos envolvidos com a indústria cinematográfica no país.

O cinema vive um quadro recessivo há oito anos e, como saldo, não conseguimos, com a produção de 1987, representação em nenhuma das vitrines internacionais das quais o cinema nacional já trouxe vários prêmios: Cannes, Berlim, Veneza.

Em contrapartida, vivemos o avanço do setor de vídeo. Os vídeos chegaram ao Brasil no início de 80, quando ainda não havia *software* — programas gravados disponíveis — e eram duas as alternativas: traziam-se originais do exterior ou se gravava diretamente da TV. Nasceram, então, os vídeo-clubes, logo transformados em rentável negócio com a prática de copiar e legendar vídeos sem qualquer autorização. Cresceu, com os primeiros vídeo-clubes e locadoras, a ilegalidade que só seria constrangida, em 1987, com medidas do Concine de proteção ao setor mediante fiscalização.

Com a baixa dos preços e a miniaturização dos equipamentos eletrônicos, o vídeo se expandiu de modo significativo como canal de recepção e como meio alternativo de produção e documentação.

O que merece destaque a respeito do vídeo é que ele permite, em tese, que qualquer um faça televisão, sendo um meio de comunicação sobre o qual é perfeitamente possível intervir.

É assim que, na área empresarial, cresce numa proporção de 20% ao ano a produção de programas para uso interno. As empresas consomem 15% do mercado de vídeo no país, comprando quase que exclusivamente equipamento nacional: cerca de 50 mil aparelhos são adquiridos anualmente por esse setor.

O vídeo tem estado, também, presente nos movimentos populares — a partir de 1983 — seja como meio de registro bruto dos acontecimentos, seja como elaboração de programa. Greves, discursos de lideranças sindicais e populares, manifestações públicas e outros eventos que não ficam — ou, apenas, recebem registro ligeiro — nos arquivos dos meios de comunicação em massa, têm ingressado na memória audiovisual através do vídeo.

Graças às suas características — agilidade de produção e uso, facilidade de operação e possibilidade de experiência com a linguagem audiovisual — o vídeo coloca-se como uma resposta às expectativas de trabalho grupal de animação cultural e de intervenção social. Nesse sentido, precisa ter sua expansão relacionada a dois fatores: à existência de uma nova tecnologia de comunicação e a nova conjuntura política e social do país com a abertura democrática. Existiam, em 1987, no Brasil, em torno de 100 grupos ativos em vídeo vinculados aos movimentos populares. Ligados à Igreja, sindicatos, associações de moradores, entidades culturais, partidos políticos ou grupos independentes, vêm comprovar a tese de Enzenberger a respeito do caráter reversível dos meios de comunicação: não são só dotados de um caráter massificante, mas oferecem possibilidade de manifestação e promoção social. Ao lado do uso

comercial e doméstico do vídeo, cresce seu uso como expressão individual e coletiva.

Um planejamento do setor deve levar em conta que o cinema é um componente dos meios de comunicação audiovisual e que, reconhecidas suas peculiaridades, requer uma estratégia de desenvolvimento vinculada ao vídeo e à televisão, uma vez que as novas tecnologias audiovisuais atuam diretamente nos aspectos tanto econômico-industriais quanto estéticos e culturais do cinema. O produto "cinema", não perdeu público. Foi o espaço do cinema que se tornou pouco rentável, fazendo com que o produto percorresse outras veiculações.

VI.4.2 — Livro

No início do século, o Brasil tinha 80% de analfabetos. Nas primeiras décadas, forma-se, lentamente, um público para o livro didático, mas não há, ainda, público significativo para outro tipo de livro. Somente entre 1918 e 1930 é que o livro se torna mercadoria de consumo no Brasil, o que se dá graças à interferência do estado como comprador.

A década de 30 caracterizou-se por ser um período de desenvolvimento cultural com o alargamento de participação e ampliação de setores como a instrução pública, a vida artística e literária, estudos de ciências sociais, expansão do livro e do rádio. Foram anos de mudanças na educação e na literatura e isso repercutiu na indústria do livro, do projeto gráfico à difusão.

É a partir desta década que se generaliza o desejo de tornar o livro instrumento da cultura mais viva do país, consolidando-se o livro escolar brasileiro para o nível médio em substituição à bibliografia estrangeira que, até então, era a única fonte de leitura dos estudantes.

Nos anos 40, a produção e o comércio de livros sofreram controles impostos pelo governo, principalmente no Estado Novo. Mas o Instituto Nacional do Livro — INL, criado em 1987, inicialmente como órgão de controle do governo sobre a produção livreira, vai se tornando, gradativamente, um instrumento a serviço da expansão do livro no país. Um ano depois de criado, havia formado 62 bibliotecas nos então 1.450 municípios do Brasil. A expansão crescente fez com que, em 1987, o INL assinasse convênios com mais de 3 mil bibliotecas municipais, em torno de 74% dos 4.230 municípios brasileiros (ver Tabela VI.15).

TABELA VI.15

CULTURA: BIBLIOTECAS PÚBLICAS MUNICIPAIS CADASTRADAS E CONVÊNIOS COM O INL — 1987

Grandes Regiões	Unidades Federadas	Total de Municípios*	Total Mun. Cadastrados	Total Mun. Conveniados	Total Bibl. Cadastradas	Total Bibl. Conveniadas
Norte	Rondônia	13	10	10	10	10
	Acre	12	9	9	10	9
	Amazonas	59	36	30	36	30
	Pará	87	67	66	113	111
	Amapá	5	5	5	7	7
	Roraima	8	2	1	2	1
Total da Região Norte		184	129	121	178	168
Nordeste	Maranhão	132	101	86	108	93
	Piauí	115	56	47	64	48
	Ceará	141	88	76	98	85
	Rio Grande do Norte	151	148	148	148	148
	Paraíba	171	104	95	113	98
	Pernambuco	167	117	106	125	114
	Fernando de Noronha	1	1	1	1	1
	Alagoas	96	46	43	48	44
	Sergipe	74	44	42	44	42
	Bahia	336	188	130	196	137
Total da Região Nordeste		1.384	893	774	945	810
Sudeste	Minas Gerais	772	548	462	557	—71
	Espírito Santo	57	56	50	79	67
	Rio de Janeiro	64	49	39	53	39
	São Paulo	572	428	390	446	—09
Total da Região Sudeste		1.465	1.191	941	1.135	936
Sul	Paraná	310	286	286	336	336
	Santa Catarina	119	173	165	226	218
	Rio Grande do Sul	244	223	207	254	232
Total da Região Sul		673	682	658	816	786
Centro-Oeste	Goiás	244	157	151	170	164
	Mato Grosso	58	34	34	39	39
	Mato Grosso do Sul	64	52	51	72	71
Total da Região Centro-Oeste		366	243	236	201	274
Total Geral		4.072	3.028	2.730	3.355	3.024

* Fundação IBGE.

Se for considerado o número de livros distribuídos pelo Instituto nos últimos sete anos, porém, a constatação será menos animadora. De 1980 a 1986, o INL sofreu um estreitamento significativo do número de livros distribuídos, situação que só começou a abrandar-se em 1987, conforme Tabela VI.16.

Embora o INL desfrute de uma capilaridade que lhe permite estar presente em 3.024 municípios brasileiros, as biblio-

tecas públicas têm enfrentado, principalmente, problemas de recursos humanos, financeiros, técnicos e político-administrativos:

— a maioria das bibliotecas públicas é dirigida por pessoal insuficiente e não qualificado, sem estabilidade na função;

— o Instituto, que, até sua vinculação à Pró-Leitura, em 1987, não dispunha de verbas próprias, sofreu um gradativa escassez de recursos;

— os acervos não são formados a partir das necessidades dos usuários, tornando-se, conseqüentemente, inadequados;

— a biblioteca pública não faz parte dos planos de desenvolvimento municipal, estadual ou nacional, sendo insuficientemente conhecido seu caráter de serviço público básico;

TABELA VI.16

CULTURA: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE LIVROS DISTRIBUÍDOS PELO INL — 1980/87

Ano	Número de Livros	Índice (%) em Relação a 1980
1980	724.350	—
1981	541.181	—25
1982	233.822	—56
1983	438.908	—40
1984	328.600	—55
1985	191.025	—74
1986	88.650	—87
1987	638.798	—12

Fonte: INL.

— a formação de leitores, objetivo máximo de qualquer instituição ligada ao livro, ainda é insuficientemente assumida pelo Instituto, que tem se definido pelo subsídio à indústria (co-edição) e pelo estímulo à produção intelectual.

Na verdade, o INL ocupa um espaço exíguo no quadro de acesso ao livro num país que vive um acentuado crescimento da indústria livreira e, a partir do final dos anos 70, um investimento gradativo na formação de leitores. Em 1987, a Câma-

ra Brasileira do Livro e a Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose fizeram uma pesquisa sobre os hábitos de leitura dos brasileiros. Com o preço médio do livro em torno de 10% do salário mínimo, o resultado aponta para o preço como o fator decisivo no afastamento de leitura, embora a pesquisa tenha excluído as classes C, D e E. O livro surge da pesquisa como o elo mais fraco dos bens culturais. No entanto, em 1986, foram produzidos 353.300.000 de exemplares para uma população de 138.400.000 (a população é um referencial que só deve ser considerado, levando-se em conta que o que define o público potencial é o nível de instrução, a classe social, a classe profissional etc.), o que significa uma proporção de 2,5 exemplares/leitor por ano. O salto foi significativo, uma vez que o ano anterior havia registrado 130.000.000 de livros, em torno de um *per capita*. Em 1987, o índice ficou em 2,1 numa receita superior a US$ 0,5 bilhão, dos quais um quinto foi para a indústria do papel. [3] O índice de 2,1 por leitor, no entanto, ainda é baixo. Contudo, alguns sinais de crescimento do setor se fazem notar, como o que diz respeito à rede de distribuição. Além do número restrito de livrarias (em torno de 500 livrarias *strictu sensu,* 1.200 livrarias *latu sensu)* conta-se, hoje, com um circuito alternativo de distribuição no país que engloba 18 mil pontos de venda: são as bancas que vendem de Sidney Sheldon e Agatha Christie e Marcel Proust e Marx em coleções de baixo custo, acabamento menos nobre e tiragem de 30 mil exemplares num mercado para o qual a tiragem média fica entre 3 mil e 5 mil exemplares. A propaganda via televisão é um dos fatores decisivos dessas altas tiragens, que fazem possível uma diferença de preços entre um livro de livraria e um de banca de até 300%. Se são considerados esses pontos de venda, mesmo levando-se em conta suas restrições, o quadro de distribuição de livros no país se torna menos sombrio, ficando em torno de 19.200 locais de venda.

Concorre com o fenômeno da proliferação dos pontos de venda a introdução no Brasil da tecnologia do *best seller.* O fato ganha um sentido especial por se tratar de uma consagração antiinstitucional num país em que as instituições estatais desempenham um papel de relevância no setor, através da distribuição de livros, de patrocínio de co-edições e do financiamento de informações sobre leitura. É preciso levar em conta que a indústria de livros e a escola estabeleceram uma relação de mútua dependência, na qual o livro assume o papel de mer-

[3] Cf. **Revista Celulose e Papel,** Associação Nacional de Fabricantes de Papel e Celulose.

cadoria não necessariamente consumida pelos pretensos destinatários.

É a Fundação de Assistência ao Estudante — FAE, órgão ligado ao Ministério da Educação, o maior comprador de livros do país. Adquirindo em torno de 55 milhões de livros por ano, tiragens gigantes, as compras da FAE ganham expressiva significação no comércio livreiro. Cabe ressaltar que as compras não se restringem ao campo didático, uma vez que a Fundação adquire, também, obras literárias.

Em termos de oferta, a aquisição maciça de livros pelo Estado ampla o tamanho do mercado e permite a redução dos custos industriais. Os editores, inclusive os que não produzem livros didáticos, são beneficiados na medida em que usam um parque gráfico viabilizado pelos demais segmentos. Por outro lado, a demanda cresce numa classe média que tem, no consumo de cultura, um signo de *status*. Além disso, o principal canal de TV propaga o hábito de leitura para estimular a demanda de livros editados pela empresa de que faz parte.

Com o *best seller*, é o leitor que legitima as obras em termos de preferência. Uma particularidade a este respeito é o surgimento do *best seller* culto, acompanhado do ingresso do Brasil no circuito internacional do livro (M. Yourcenar, Doris Lessing, M. Kundera, Umberto Eco), como cultura de periferia e de reflexo dos grandes eixos produtores de livro. Aos títulos estrangeiros acrescentam-se os *best sellers* brasileiros, especialmente sobre comportamento emocional e aqueles de autores popularizados pela mídia. O fato de a universidade ter passado a estudar autores vivos pode ser arrolado, também, como outro fator de promoção de venda. O fenômeno do *best seller* iniciou-se, em 1986; e, sem dúvida, foi tributário de um fator sócio-econômico: o crescimento do PIB em 8%.

A redefinição do INL, unindo-se à Biblioteca Nacional na formação da Pró-Leitura, precisa partir da identificação das condicionantes do mercado livreiro e do desafio de ampliação do público leitor. A formação de um sistema nacional de bibliotecas não pode se desviar destas questões. Elas são básicas à formulação de uma política do livro da qual o INL tem estado à margem, uma vez que a restrição de verbas circunscreveu o papel do Instituto à co-edição e à distribuição de livros e de alguns prêmios pouco expressivos. Das instituições transformadas em fundação, o INL era a menos aquinhoada com verbas, situação que causava a inocuidade dos convênios com as prefeituras e das aprovações de títulos que não podiam ser editados.

A ação Pró-Leitura no setor se fará sentir na medida em que a instituição desloque seu foco da produção para a recepção, o que, inicialmente, terá que partir da definição do perfil do usuário das bibliotecas públicas. Tal identificação pode vir a atestar um desencontro entre os interesses de leitura de um público predominantemente estudantil e as obras distribuídas pelo Instituto. Por outro lado, embora sempre no sentido da recepção, a Pró-Leitura deve contribuir para a formulação de uma proposta de ação que torne o livro mais acessível ao público, mediante, especialmente:

— a minoração do preço final de capa;

— a ampliação e dinamização do circuito de distribuição;

— a ampliação dos canais de promoção do livro.

Fatores esses que, entre outros, contribuem decisivamente para a formação do público leitor.

VI.4.3 — Teatro

Entre 1948 e 1964, nosso teatro viveu um período de crescente desenvolvimento, marcado pela presença de grupos importantes, como TBC — Teatro Brasileiro de Comédia — criado em 1948, o Arena, criado em 1953, e o Oficina, de 1958, todos de São Paulo, e o núcleo teatral do CPC da UNE, que formaria, após 1964, o Teatro Opinião no Rio.

O confronto com o regime militar, porém, acabou por decretar o fim desse e de outros grupos, fazendo definhar experiências teatrais em pleno crescimento. De 1968, ano em que foi promulgado o Ato Institucional n.º 5, dando amplos poderes ao regime militar, até seu final, em 1979, o teatro passou a sofrer as conseqüências de ter entrado em rota de colisão com o governo.

O teatro brasileiro continua dando sinais de vitalidade com encenações de impacto, como *Morte e Vida Severina,* de João Cabral de Melo Neto, montada em 1966, pelo Teatro da Universidade Católica de São Paulo, que venceu o Festival de Teatro de Nancy na França, e, em 1967, com montagem histórica, feita pelo Oficina, de o *Rei da Vela,* de Oswald de Andrade, também com repercussão internacional.

Gradativamente, porém, o teatro perderá sua força: o Arena é extinto em 1971; o Oficina tenta sobreviver no exterior, o Opinião perde, gradualmente, sua equipe. A partir de 1971,

torna-se especialmente difícil fazer teatro no país, de tal modo que a década passa a ser o período das grandes empresas teatrais, não havendo lugar para as iniciativas não comerciais: é a época das superproduções, como *Equus* em 1975. Só a partir de 1978, após a anistia, voltará a se disseminar a produção teatral com a formação de grupos ao longo do país.

O teatro brasileiro inicia os anos 80 em busca da recuperação de seu antigo vigor. Nomes essenciais, como Oduvaldo Viana Filho (Vianinha) e Paulo Pontes, morreram, respectivamente em 1974 e 1976. Augusto Boal e José Celso Martinez Correa retornaram do exílio somente após 1978. Gianfrancesco Guarniere e Plínio Marcos haviam permanecido no Brasil, mas não bastava a sua produção para garantir a continuidade da efervescência teatral nos anos 50 e 60.

Além dos prejuízos sofridos pelo setor na área de produção, em decorrência da interrupção de seu surto de criatividade, o teatro enfrenta, hoje, grandes desafios quanto a equipamentos cultural e custos. O país dispõe de um número exíguo de espaços: 1064 casas, com má qualidade de salas, numa proporção de uma casa cada 135 mil habitantes. Contudo, muito poucos brasileiros podem freqüentar o teatro devido ao preço elevado dos ingressos: em torno de 10% do salário mínimo.

Mesmo assim, os anos 80 marcam, em relação aos 70, uma intensificação das atividades teatrais. Não houve aumento do número de casas de espetáculos em 1987, mas aproveitamento dos horários ociosos em casas do Rio e de São Paulo. Neste estado, teatros funcionaram de segunda a domingo (Bexiga, Paiol, TBC) e, no Rio, surgiram espaços alternativos (Teatro Zero Hora, Espaço Off).

A Fundacen, órgão do Ministério da Cultura voltado ao teatro, à dança, ao circo e à ópera, não pôde, até hoje, atuar sobre custos e número de equipamentos. Restringida financeiramente, derivou suas ações para as áreas de formação, preservação e difusão de informações.

A transformação do Inacen em Fundacen desliga a instituição da engrenagem administrativa da Funarte — o que significava um emperro burocrático — conferindo-lhe autonomia, maior agilidade e possibilidade de captação direta de recursos.

Em relação ao movimento nacional de artes cênicas, o Inacen, devido a uma gradativa restrição de verbas, teve diminuído o seu âmbito de ação. Contraditoriamente, foi a partir do alargamento de sua abrangência geográfica — a partir de 1981, quando passou a atingir 14 estados — que o Inacen viu seus recursos financeiros diminuídos no índice de acréscimo em re-

lação a 1974, quando ainda estava restrito a Rio e São Paulo. Esse índice foi gradativamente reduzido, a ponto de chegar a 45% negativos em 1985. Um de seus projetos mais significativos — O Mambembão — teve fim. Constituía um verdadeiro festival nacional de artes cênicas, alcançando públicos diferenciados e propiciando o conhecimento do teatro feito fora dos pólos culturais do Rio e de São Paulo.

Ao lado de empreendimentos como o da Escola Nacional de Circo, o órgão promove cursos, oficinas, seminários, palestras, debates, atuando numa linha de complementação às escolas de artes cênicas. Através do Centro de Estudos Nacional de Artes Cênicas, faz um trabalho de preservação de documentos e difusão de informação, mediante intercâmbio com bibliotecas e entidades culturais, nacionais e estrangeiras. A potencialidade da instituição é, contudo, bem maior, e seu sentido social se fará sentir na medida em que atuar efetivamente na expansão e preservação dos equipamentos culturais das artes cênicas e nas condições de acessibilidade do público a essas artes.

VI.5 — Financiamento da Cultura

Após sofrer decréscimos gradativos entre 1983 e 1985, e pequena recuperação em 1986, os gastos públicos em programas culturais apresentaram, em 1987, um aumento significativo.

TABELA VI.17

CULTURA: GASTOS PÚBLICOS EM PROGRAMAS CULTURAIS — 1983/87

(Em Cz$ 1.000,00 constantes de 1987)

Ano	Recursos
1983	4.395.178
1984	4.033.475
1985	3.071.570
1986	3.312.630
1987	7.358.210

Fonte: Balanços Gerais da União.

Contudo, entre as ações de apoio e fomento à cultura do Ministério e a abrangência da penetração da indústria cultural, torna-se evidente que cabe a esta última a definição da vida cultural do país. Essa constatação não deve, no entanto, obscurecer outro ponto: o do financiamento indireto, com recursos públicos, dos meios de comunicação da indústria cultural feito através da implantação da infra-estrutura das grandes redes, critérios especiais de tarifas, verbas publicitárias ou de aquisição. Provenientes de diversos ministérios, esses recursos acabam por constituir substancial apoio à indústria cultural.

Uma política cultural, contudo, não se traduz em termos de aplicação de recursos, de relação insumo/produto, de rentabilidade, como ocorre com outras políticas, inclusive a científica. Certas épocas apresentam maior atividade cultural que outras e isso se deve menos a fatores econômicos do que a fatores políticos. No entanto, conforme se disse, a produção cultural depende de fatores de mercado que, não controlados, podem inviabilizá-la.

A verba repassada pelo governo ao Minc, em 1987, foi de apenas 0,25% do orçamento da União, o que, somando-se aos recursos da Lei Sarney, fica longe de 1% da receita federal:

TABELA VI.18

CULTURA: ORÇAMENTO DO MINC POR ÓRGÃO EXECUTOR — 1987

(Em Cz$ 1.000,00 correntes)

Natureza	Recursos
Órgãos Admin. Direta	2.388.157
Entidades Supervisionadas	4.970.053
Total	7.358.210

Fonte: Minc.

Antes da Lei Sarney, já existiam algumas medidas de financiamento à cultura que visavam o desenvolvimento cultural, tais como a isenção de tributos de importação para instrumentos musicais e para materiais de pintura. Por outro lado, a indústria

TABELA VI.19

PARTICIPAÇÃO DA LEI SARNEY NOS GASTOS COM CULTURA — 1987

(Em Cz$ 1.000,00 correntes)

Natureza	Recursos
Doação	615.401
Patrocínio	790.539
Investimento	94.846
Total	1.500.787
Total Geral	8.858.997

Fonte: Minc.

privada brasileira, a partir dos anos 80, vem fazendo investimento em cultura. Em 1984, essa forma de mecenato já atingia a casa do bilhão. Criado o Ministério da Cultura, em 85, institucionalizou-se, mediante a Lei Sarney, esse financiamento.

Através da lei, o Minc apóia a vida cultural sem ações de interferência ou monitoramento. A iniciativa na captação de recursos fica a cargo dos agentes culturais: indivíduos ou instituições da sociedade civil. Evitando a tutela das autoridades distantes, a lei estimula a criação de vínculos entre a comunidade e os agentes culturais locais num processo de descentralização. Conseqüentemente, reduzem-se os custos administrativos inevitáveis se os recursos fossem arrecadados pelo Governo Federal e aplicados com a intermediação da máquina burocrática. Desse modo, reforça a posição das instituições da sociedade civil dedicadas precipuamente às atividades culturais, apresentando um efeito catalisador na medida em que estimula a iniciativa e viabiliza projetos.

Mas nem tudo são vantagens no que diz respeito à lei. Até certa época o fluxo de cadastramento das entidades culturais pelo Minc revelou-se pouco ágil para responder a uma demanda de sessenta pedidos por dia. O cadastramento é imprescindível para que haja beneficiamento pela lei. Até novembro de 1987, quando o CPC-Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza cultural — passou por reformulações, um pedido de cadastro podia esperar cinco meses até ser efetivado.

Por outro lado, há muita falta de informação sobre como praticar a lei e, além disso, ela se situa dentro de um sistema tributário complexo. Há grandes empresas, como a Shell — que vem patrocinando cultura no Brasil há muitos anos — que aumentaram, através da lei, o patrocínio cultural. A grande maioria das empresas, porém, não tem os esclarecimentos necessários para que sejam mobilizadas a promover cultura. Do mesmo modo, os produtores culturais encontram-se inseguros quanto à aplicação da lei.

TABELA VI.20

CULTURA: LEI SARNEY — LEVANTAMENTO FINANCEIRO DAS APLICAÇÕES POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO — 1987

(Em Cz$ 1.000,00)

Estados	Doação	Patrocínio	Investimento	Total
Total	615.398	790.533	94.846	1.500.782
AC — Acre	—	—	—	—
AL — Alagoas	—	—	—	—
AM — Amazonas	79	—	—	79
BA — Bahia	500	—	—	500
CE — Ceará	1.228	2.831	320	4.379
DF — Distrito Federal	116.892	25.759	—	142.651
ES — Espírito Santo	—	—	—	—
GO — Goiás	—	6	—	6
MA — Maranhão	—	—	—	—
MG — Minas Gerais	45.670	32.220	—	77.890
MS — Mato Grosso do Sul	—	—	—	—
MT — Mato Grosso	119	496	—	616
PA — Pará	16	—	—	16
PB — Paraíba	958	89	—	1.048
PE — Pernambuco	7.050	7.458	—	14.508
PI — Piauí	—	—	—	—
PR — Paraná	13.978	5	—	13.983
RJ — Rio de Janeiro	69.281	323.147	92.318	484.747
RN — Rio Grande do Norte	350	—	—	350
RO — Rondônia	—	—	—	—
RR — Roraima	—	—	—	—
RS — Rio Grande do Sul	6.960	10.655	100	17.716
SC — Santa Catarina	19.057	15.126	—	34.184
SE — Sergipe	17.000	—	—	17.000
SP — São Paulo	316.260	372.741	2.108	691.109

Fonte: Minc.

Há, ainda, outro aspecto: o interesse que leva as empresas à promoção da cultura é o de fazer uma boa imagem institucional, vinculando a idéia de qualidade a seu produto. Nesse sentido, tendem a patrocinar o que já está no mercado e já recebeu consagração. Além disso, buscam, geralmente, uma relação temática entre o que vai ser patrocinado e a empresa, o que configura, claramente, que se trata de uma lei que veio reforçar o mercado e que não pode ser pensada fora dele.

A distorção mais grave da lei, e que pode ser creditada à sua excessiva abrangência, diz respeito a ter sido aplicada em promoções culturais perfeitamente autofinanciáveis pela indústria cultural, como os shows de Gilbert Becaud, Charles Aznavour e Júlio Iglesias.

Outro aspecto a ser examinado na lei, mas que diz respeito, também, à própria ação do Ministério, é a política de eventos sem alcance de longo ou médio prazo, ou seja, fora de um planejamento cultural: menos ação que fabricação.

Muitos governadores, sobretudo dos estados mais pobres, reduziram as dotações para a cultura após a Lei Sarney, entendendo que não lhes cabe mais a destinação de verbas para atividades culturais. Conforme se pode ver na Tabela VI.20, estados como Goiás, Pará e Amazonas receberam aplicações inexpressivas e Unidades da Federação como Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Acre, Rondônia e Roraima não foram contempladas, o que deixa claro que a lei não substitui, pelo menos por enquanto, o financiamento das secretarias estaduais e do Ministério. Os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, juntamente com o Distrito Federal, recebem a maior parte da aplicação nacional: 87%, cabendo às demais Unidades da Federação somadas apenas 13%.

VI.6 — Conclusão

Uma vez assegurado o espaço político da cultura, é preciso levar em conta fatores de mercado que, caso não sejam controlados, poderão levar ao desaparecimento de determinados modos de expressão. Cada área tem sua lógica específica de produção e comercialização, que precisa ser considerada para que se identifiquem as estratégias adequadas de preservação.

A despeito da solidez de alguns segmentos da indústria cultural, o governo age como financiador indireto de aparelhos

de produção simbólica, como a televisão e o rádio, independente de serem autofinanciáveis.

Outros bens simbólicos, contudo, se caracterizam como sendo de áreas economicamente fracas, mas culturamente importantes. Desse modo, o fortalecimento de seu potencial de produção passa a depender de subvenções oficiais a fases de produção e de distribuição. O teatro e o cinema são um bom exemplo disso. Sem o financiamento com verbas públicas desses setores, não são salvaguardadas as condições de produção e — não é outro o objetivo de uma política cultural — o acesso, em condições de facilidade e igualdade, de todos os possíveis consumidores.

O Ministério da Cultura avançou nessa direção com sua reforma administrativa, que criou fundações para setores culturais economicamente fracos, e com a forma de financiamento viabilizada pela Lei Sarney. O grande desafio, contudo, permanece sendo a ampliação daquela estreita faixa de 15% da população com condições de educação e de renda para aceder aos bens culturais diversificados.

BIBLIOGRAFIA

BOURDIEU, Pierre. A economia das trocas simbólicas. São Paulo, Perspectiva, 1987.

FLETCHER, Philip, e CASTRO, Cláudio de Moura. A escola que os brasileiros freqüentaram em 1985. Rio de Janeiro, IPEA/IPLAN, 1986.

IMPRENSA. Editoras: São Paulo, Ano I, n.º 38, 2.º Trimestre 1987.

———. Caderno de Mídia. São Paulo, Ano I, n.º 8, abr. 1988.

MARQUES, Antonio E., e XAVIER, Antônio Carlos da R. Custo/aluno nas escolas públicas de primeiro grau. 1985.

MEC — Ministério da Educação e Cultura. A ocupação docente nas Instituições Federais de Ensino Superior. Brasil, 1987.

MORAIS, Irany Novah. Perfil da Universidade. São Paulo, Pioneira, 1986, 152p.

RIBEIRO, Sérgio Costa. Vestibular 1988: seleção ou exclusão? LNCC/CNPq, abr. 1988. mimeo.

Composto e Impresso no Departamento de Produção Gráfica — IBGE, em setembro de 1990 — O.S. 063-30/90
Avenida Brasil, 15.671, Parada de Lucas — Rio de Janeiro — RJ — CEP 21 241 — Telefone: 391-7788

OUTRAS EDIÇÕES DO IPEA

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS (Cód. PPP — n.º 3, junho 1989)

Sumário: Fases e Faces da Modernização Agrícola Brasileira. — Políticas Governamentais e a Expansão Recente da Agropecuária no Centro-Oeste. — Política Industrial, Competitividade e Industrialização: Aspectos da Experiência Brasileira Recente. — Programas Regionais para Modernização e Difusão de Tecnologia em Indústrias Tradicionais. — A Educação Especializada para Empregos Gerais: O Mercado para a Educação Superior no Brasil. — A Universalização Excludente: Reflexões sobre as Tendências do Sistema de Saúde. — South-South Trade — Trends, Issues and Obstacles to Its Growth (Resenha).

AGRICULTURA e POLÍTICAS PÚBLICAS — Guilherme Costa Delgado, José Garcia Gasques e Carlos Monteiro Villa Verde (orgs.) (Cód. 127)

Índice: I — Distribuição da Renda e Pobreza na Agricultura Brasileira. II — O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: do Complexo Rural aos Complexos Industriais. III — A Estrutura das Famílias na Cidade e no Campo: Uma Análise Inter-regional. IV — Avaliação dos Incentivos Fiscais da Amazônia. V — Sistema de Incentivos Fiscais: Uma Avaliação a Partir do Mercado. VI — Uma Avaliação da Política de Controle de Preços: os Acordos de Cavalheiros com os Supermercados. VII — Política Pública e Evolução Recente da Pecuária Leiteira no Brasil. VIII — Transmissão de Preços e Margens de Comercialização de Produtos Agrícolas.