



**Instituto de
Pesquisa
Econômica
Aplicada**

Diretoria de Estudos Sociais

Desenvolvimento econômico social brasileiro na década de 90:

**Uma contribuição ao relatório da cúpula
mundial para o desenvolvimento social**

Março de 2000

UMA CARACTERIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE POBREZA E DESIGUALDADE

Ricardo Paes de Barros
Ricardo Henriques
Rosane Mendonça

O MERCADO DE TRABALHO DE METROPOLITANO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 90

Lauro Ramos

POLÍTICAS DO MERCADO DE TRABALHO: PROGRESSO, DILEMAS E DESAFIOS

Luiz Eduardo Parreiras

UMA BREVE ANÁLISE SOBRE DISCRIMINAÇÃO

Sergei Soares

O DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL

Ricardo Paes de Barros
Rosane Mendonça

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL - SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 90

Jorge Abrahão de Castro

Agradecemos em especial a colaboração do pesquisador Marcelo Britto e de toda a equipe do IPEA pelo excelente desempenho na elaboração deste projeto.

- 1. Introdução**
- 2. Uma caracterização das condições de pobreza e desigualdade**
- 3. O mercado de trabalho metropolitano brasileiro na década de 90**
- 4. Políticas do mercado de trabalho: progresso, dilemas e desafios**
- 5. Uma breve análise sobre discriminação**
- 6. O desempenho educacional no Brasil**
- 7. Políticas de educação do governo federal - Segunda metade da década de 90**
- 8. Conclusão**

1 - Introdução

INTRODUÇÃO

Uma das principais características do desenvolvimento social no Brasil é a imensa heterogeneidade de padrões de vida de sua população. Existem profundas desigualdades regionais assim como também desigualdades entre pessoas de uma mesma região. Essas desigualdades dizem respeito às condições de habitação, saneamento, alimentação, saúde, educação, segurança, utilização de serviços públicos, participação no processo político, etc.

Esta coletânea, composta por seis artigos, trata-se de contribuições de pesquisadores da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA para uma compreensão da questão social brasileira. Neles são analisados indicadores de pobreza e sua relação com a desigualdade de renda e crescimento econômico, indicadores de mercado de trabalho e de educação, bem como das políticas brasileiras dos últimos anos voltadas para o mercado de trabalho e para a questão educacional. Desta forma, a coletânea está dividida em seções, cada uma composta por um artigo, que tratam dos temas referidos acima.

O primeiro deles escrito por Barros, Mendonça e Henriques descreve a magnitude e natureza da pobreza e desigualdade no Brasil. O foco está centrado sobre a pobreza e sua inter-relação com a desigualdade de renda e o crescimento econômico. Neste artigo, os autores descrevem a evolução da pobreza no país. Verificam em que medida ela está relacionada a escassez de recursos ou a uma má distribuição destes. Ao analisarem este último, comparam a desigualdade de renda do Brasil a de outros noventa e dois países. Analisam, também, qual a relação entre crescimento econômico (aumento da dotação de recursos) e de reduções no grau de desigualdade (via redistribuição de recursos) como instrumentos de combate à pobreza no Brasil. Destacam, em sua análise, que o grau de pobreza exibiu, ao longo das últimas duas décadas, uma mudança de nível, ainda que pequena, concentrada no momento da implementação do Plano Real, quando, entre 1993 e 1995, cerca de 10 milhões de brasileiros deixaram de ser pobres. Mostram, ainda, que a desigualdade de renda no Brasil está entre as mais elevadas do mundo e que reduções da desigualdade têm um impacto maior, em um menor tempo, sobre a pobreza. Constatam, também, que o combate à pobreza no Brasil centrou-se mais em políticas de crescimento econômico do que em políticas de redução da desigualdade, estando nesta constatação parte da explicação da baixa eficácia das políticas de combate à pobreza. Sem negar a importância

do crescimento econômico, os autores consideram a redução da desigualdade como variável chave na redução da pobreza .

O segundo artigo desta coletânea, escrito por Ramos, analisa os movimentos dos principais agregados do mercado de trabalho brasileiro, centrado-se no comportamento das taxas de desemprego. Utilizando como principal base de dados para análise a Pesquisa Mensal do Emprego (PME/IBGE), o comportamento geral das taxas de desemprego, principalmente a mudança de nível a partir de 1995 e possíveis explicações para este fato. Mostra que as taxas de desemprego atingem seu nível mais baixo dos últimos tempos logo após a implementação do Plano Real (dezembro de 1994), mas que a partir de 1995, voltam a crescer, atingindo um novo patamar que permanece inalterado até 1997. O início de 1998 teria sido marcado por um aumento abrupto nestas taxas. Em seguida, faz uma breve discussão da questão da informalidade no Brasil mostrando o aumento da participação no total de ocupados dos trabalhadores sem carteira e por conta própria. Este fato seria indicativo de um aumento desse segmento. Por fim, analisa a evolução do rendimento real médio a partir de janeiro de 1991, mostrando que o mesmo apresenta um padrão oscilante no período.

No terceiro artigo, Políticas de mercado de trabalho: progressos, dilemas e desafios, escrito por Parreiras, busca-se analisar as principais políticas que compõem o Sistema Público de Emprego. Em sua análise, o autor pretende apresentar sucintamente e de forma panorâmica, os progressos, dilemas e os desafios observados nas principais políticas voltadas para o mercado de trabalho: qualificação, intermediação de mão de obra, programas de crédito produtivo e seguro-desemprego. Ele afirma existirem progressos no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o fortalecimento do mercado de trabalho, não deixando de ressaltar os distintos estágios de amadurecimento de cada uma delas. Coloca como um desafio a ser enfrentado a necessidade articulação entre cada uma das políticas, o que, em outras palavras, significa discutir a montagem de um sistema de políticas de emprego, com seus elementos operando de forma eficiente e articulados.

No quarto artigo desta coletânea, escrito por Soares, o autor faz um breve análise das diferenças educacionais e de rendimentos entre homens e mulheres, brancos e não brancos. Ao controlar por características observáveis na PNAD/IBGE, denomina de discriminação todo diferencial que é estimado entre esses grupos - diferenças de anos de estudo e de rendimentos médios existentes mesmo quando todas as outras características observáveis nas pesquisas domiciliares foram controladas. O autor chama a atenção para as diferenças de

anos de estudo entre homens e mulheres, com a média de anos de estudo observada para as mulheres ligeiramente maior que a dos homens. Analisa, também, a diferença entre brancos e não brancos, sendo esta bem maior que a observada na estimação por sexo. No mercado de trabalho, o autor observa, através de suas estimativas, grandes diferenças de rendimentos entre homens e mulheres (em favor dos homens) e, também, entre brancos e não brancos. A cada uma dessas diferenças o autor estará concluindo em favor da discriminação contra homens e não brancos na escola e contra mulheres e não brancos no mercado de trabalho.

No quinto artigo, Barros e Mendonça buscam analisar a situação atual e evolução temporal do desempenho educacional no Brasil, comparando os indicadores educacionais brasileiros com outros países da América Latina. Na seção 2 do artigo, buscam analisar resumidamente a decisão de investir em educação, o papel do investimento em educação no processo de desenvolvimento e o papel do Estado no sistema educacional. Em seguida analisam a situação atual da educação no país comparando-a com o outros países da América Latina. Na quarta seção do trabalho analisam o desempenho educacional do Brasil, também em uma análise comparativa com outros países latino-americanos. Constatam que a taxa de analfabetismo brasileira é uma das mais altas da América Latina, mas que, numa análise por coorte, estaria ocorrendo uma redução nesse hiato, ainda que muito lenta. A escolaridade média da população adulta é uma das mais baixas da América Latina. Esta vem crescendo em cerca de 1 ano de estudo por década, mas tendo sido observado uma desaceleração na velocidade de expansão. Analisando o percentual de crianças na escola observam que este é bem maior no Brasil quando comparado a outros países da América Latina. Contudo, há uma baixa utilização do tempo escolar, que varia com a faixa etária.

Por fim, no sexto artigo desta coletânea, Castro analisa as políticas educacionais brasileiras (seus programas e projetos) da década de 90, bem como mudanças na legislação relacionadas a essas políticas: a Lei de Diretrizes e Base da Educação, o FUNDEF, o PNAE, PNLD, o PMDE, o Projeto Nordeste Educação Básica, o Fundescola, o PNTE, o PNME, o PNSE, o PAT, o Programa TV Escola, o PROINFO, as novas diretrizes curriculares, as políticas voltadas para o ensino médio e para o ensino superior e as ações para fortalecimento do MEC, bem como as ações desenvolvidas pelo Comunidade Solidária. Segundo o autor, todas essas ações guardam relações de continuidade e ruptura com as desenvolvidas pelos governos anteriores, sendo que, na atual gestão, as ações voltam-se, entre outras coisas, para o fortalecimento do MEC como coordenador e articulador de políticas educacionais.

2. Uma caracterização das condições de pobreza e desigualdade

Ricardo Paes de Barros
Ricardo Henriques
Rosane Mendonça

Uma caracterização das condições de pobreza e de desigualdade no Brasil

1. Introdução

Este trabalho busca descrever a magnitude e a natureza da pobreza e da desigualdade no Brasil, assim como analisar a sua inter-relação. Descreve-se tanto a situação atual como a sua evolução ao longo das últimas duas décadas.

O trabalho está organizado em quatro seções, além desta introdução. A Seção 2 descreve a evolução da pobreza no país. A Seção 3 busca documentar em que medida a pobreza existente no país se deve à insuficiência agregada de recursos ou à má distribuição dos recursos existentes. A Seção 4 analisa o papel relativo do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade para o combate à pobreza no Brasil. Finalmente, a última seção faz um sumário das principais conclusões.

2. Evolução do grau de pobreza

As Tabelas 1a e 1b e os Gráficos 1 a 3 apresentam estimativas da evolução da indigência e da pobreza com base nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), ao longo das duas últimas décadas, segundo uma série de indicadores. Os resultados revelam que em 1998 cerca de 14% da população brasileira vivia em famílias com renda inferior à linha de indigência e 33% vivia em famílias com renda inferior à linha de pobreza¹. Por conseguinte, cerca de 21 milhões de brasileiros podiam ser considerados indigentes e 50 milhões como pobres.

O Gráfico 4 revela que a renda média dos pobres é cerca de 60% da linha de pobreza levando a que o hiato seja próximo a 40%.

Ao longo das últimas duas décadas o grau de pobreza exibiu apenas uma pequena queda, concentrada no momento da implantação do Plano Real². A porcentagem de pobres declinou de cerca de 40% em 1977 para cerca de 33% em 1998,

¹ As linhas de indigência e de pobreza utilizadas são linhas regionalizadas e encontram-se apresentadas, respectivamente, nas Tabelas A1 e A2 do Apêndice.

² Note que o nível de pobreza cai substancialmente com o Plano Cruzado (1986). Contudo, logo após volta ao patamar anterior, caracterizando-se apenas como uma flutuação na década.

com toda a queda ocorrendo entre 1993 e 1995, já que em 1993 a porcentagem de pobres ainda permanecia em 42%. Após a implantação do Plano Real a porcentagem de pobres permaneceu estável em torno de 34%.

Este pequeno declínio ao longo da década não foi contínuo. Ao contrário, ao longo deste período o grau de pobreza flutuou consideravelmente, atingindo seus maiores valores na recessão do início dos anos oitenta (1983-84), quando a porcentagem de pobres ultrapassou 50%, e seus menores valores após o Plano Cruzado e Plano Real, quando a porcentagem de pobres foi inferior a 35%. Nos demais anos a porcentagem de pobres permaneceu estável entre 40 e 45%.

Em decorrência de um processo de crescimento populacional acelerado, apesar da pequena queda no grau de pobreza ocorrida ao longo das últimas duas décadas, o número de pobres cresceu em cerca de 9 milhões, passando de 41 milhões em 1977 para 50 milhões em 1998. Ao longo do período, em função das flutuações na porcentagem de pobres, o número de pobres chegou a quase 64 milhões em 1984. Seu nível mais baixo ocorreu após o Plano Cruzado, quando menos de 40 milhões de pessoas eram pobres. Entre 1993 e 1995, em decorrência do Plano Real, cerca de 9 milhões de brasileiros deixaram de ser pobres. Entre 1995 e 1998, o número de pobres se manteve estável, em torno de 50 milhões.

3. Determinantes imediatos da pobreza: escassez de recursos e desigualdade na distribuição dos recursos

Ao longo deste trabalho a pobreza é entendida como insuficiência de renda, isto é, há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar³ per capita inferior ao nível mínimo que seria necessário para elas satisfazerem as suas necessidades mais básicas. Esta renda mínima é denominada linha de pobreza e seus valores encontram-se na Tabela A2 do Apêndice. A magnitude da pobreza será tanto maior quanto maior for o número de pessoas vivendo em famílias com renda per capita abaixo da linha de pobreza e, também, quanto maior for a distância da renda per capita de cada família pobre à linha de pobreza.

³ Na verdade, a unidade de análise neste trabalho é o domicílio e não a família. A utilização do domicílio como unidade de análise é o que mais se aproxima do conceito de unidade orçamentária utilizado na PNAD.

A pobreza enquanto insuficiência de renda possui apenas dois determinantes imediatos: ou ela resulta de uma escassez agregada de recursos, ou da má distribuição dos recursos existentes. Nesta seção busca-se avaliar em que medida a escassez agregada de recursos e a sua má distribuição podem ser consideradas como os principais determinantes da pobreza no Brasil.

Ao concentrar atenção apenas na renda das famílias não se está investigando, ao menos explicitamente, as demais formas de carência da população brasileira. Cumpre ressaltar, entretanto, que muitas destas carências são, em grande medida, apenas conseqüências da insuficiência de renda e, portanto, uma vez que esta seja eliminada, grande parte das demais carências é eliminada ou substancialmente reduzida. Desta forma, ao tratar da insuficiência de renda se está, de forma implícita, tratando também de uma série de outras carências.

3.1. Escassez de recursos

Com o objetivo de avaliar a importância da escassez de recursos como um determinante da pobreza prossegue-se em dois passos. Em primeiro lugar, contrasta-se a renda per capita e o grau de pobreza no Brasil com o dos demais países no mundo. Com base nesta comparação pode-se verificar se o grau de pobreza no Brasil é mais elevado do que em países com renda per capita similar. Essa comparação permite decompor o grau de pobreza em dois componentes: (i) o componente resultante da baixa renda per capita brasileira (este componente seria dado pelo grau de pobreza médio dos países com nível de renda per capita similar a do Brasil), e (ii) o componente devido ao elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos existentes no Brasil (este componente seria dado pela diferença entre o grau de pobreza brasileiro e o dos demais países com renda similar a brasileira).

Em segundo lugar, compara-se a renda per capita brasileira com a linha de pobreza. Na medida em que a renda média é superior a linha de pobreza, então, toda a pobreza pode ser explicada pela desigualdade na distribuição da renda uma vez que, se uma distribuição perfeitamente eqüitativa da renda fosse possível, então, não haveriam pobres. Como uma distribuição perfeitamente eqüitativa é difícil de ser alcançada e não é necessariamente desejável, apresenta-se também nesta subseção qual seria o grau de pobreza no Brasil caso os recursos disponíveis fossem repartidos de forma

progressivamente mais eqüitativa. O objetivo é demonstrar como uma divisão mais eqüitativa dos recursos pode ter um impacto importante sobre a pobreza num país onde a renda per capita já é bem superior à linha de pobreza.

3.1.1. Uma comparação internacional

A evidência a ser discutida nesta subseção está apresentada nos Gráficos 5 a 7. Os Gráficos 5 e 6 revelam, respectivamente, que cerca de 77% da população mundial vive em países com renda per capita inferior a do Brasil e que cerca de 64% dos países do mundo têm renda per capita inferior a do Brasil. Estes dois gráficos revelam que o Brasil pertence ao 1/3 mais rico e, portanto, não pode ser considerado um país pobre.

Em suma, a pobreza no Brasil só pode ser explicada se acreditarmos ou que a comunidade de países como um todo ainda permanece relativamente pobre e, portanto, o fato do Brasil estar entre os mais ricos não impede que exista uma severa escassez de recursos, ou que o Brasil tem um elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos.

O Gráfico 7 procura esclarecer esta questão comparando o grau de pobreza no Brasil com o que se observa nos demais países com renda per capita similar. Na medida em que o grau de pobreza no Brasil é bem superior à média para os países com renda per capita similar, fica evidente a importância da má distribuição dos recursos para explicar o grau de pobreza no país. Este gráfico revela que enquanto no Brasil cerca de 30% da população é pobre, nos países com renda per capita similar essa porcentagem é inferior a 10%. De fato, o valor previsto pela norma mundial⁴ para a porcentagem de pobres no Brasil, dada a renda per capita brasileira, é de 8%. Esta seria a porcentagem de pobres que o Brasil teria caso o seu grau de desigualdade de renda fosse similar à média mundial para países com a renda per capita brasileira. Esta parcela, portanto, é a que se poderia associar à escassez agregada de recursos no país. Os restantes 22% devem-se ao grau de desigualdade mais elevado na distribuição dos recursos.

3.1.2. Uma comparação com a média

Os Gráficos 8a e 8b apresentam estimativas da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) per capita e da renda familiar per capita como múltiplos da linha de indigência e de pobreza, respectivamente. Estes gráficos revelam que a renda familiar per capita e o PIB per capita são hoje 5 a 8 vezes superiores à linha de indigência e de 3 a 4 vezes superiores à linha de pobreza. Assim, uma distribuição perfeitamente eqüitativa dos recursos seria muito mais do que suficiente para eliminar a pobreza no país.

Toda a pobreza no Brasil poderia ser eliminada com base numa redistribuição dos recursos já disponíveis. Embora uma distribuição perfeitamente eqüitativa dos recursos disponíveis seja suficiente para a erradicação da pobreza, tal redistribuição está longe de ser necessária. O Gráfico 9 apresenta a quantidade mínima de recursos necessários para erradicar a indigência e a pobreza. Este gráfico revela que seria necessário redistribuir R\$ 6 bilhões por ano (cerca de 2% da renda das famílias) para erradicar a indigência, e R\$ 31 bilhões por ano (cerca de 8% da renda das famílias) para erradicar a pobreza.

Em suma, tem-se que a renda familiar per capita é maior do que o que seria necessário para que com uma distribuição eqüitativa da renda fosse possível erradicar a pobreza. Com transferências equivalentes a 8% da renda das famílias seria possível erradicar a pobreza.

Os Gráficos 10 e 11 apresentam como reduções no grau de desigualdade podem influenciar o grau de pobreza. O Gráfico 10 demonstra como reduções no grau de desigualdade (na direção da perfeita igualdade) acarretam reduções no grau de pobreza. O Gráfico 11 demonstra como reduções apenas no hiato de desigualdade entre o Brasil e o Uruguai (país com o menor grau de desigualdade entre os latino-americanos) reduzem o grau de pobreza.

Estes gráficos revelam que se o grau de desigualdade no Brasil fosse reduzido de tal forma que o coeficiente de Gini declinasse do valor atual de 0,60 para 0,50 (correspondendo a eliminar metade do hiato de desigualdade entre o Brasil e o Uruguai), então, a porcentagem de pobres declinaria em 13 pontos percentuais. Caso o grau de desigualdade no Brasil chegasse a atingir o do Uruguai (um coeficiente de Gini

⁴ A norma internacional apresentada no Gráfico 7 foi obtida regredindo-se o $\ln(P0/(1-P0))$ contra o PIB

próximo a 0,40), então, a porcentagem de pobres no Brasil seria reduzida em 20 pontos percentuais. Em suma, quase dois terços da pobreza no Brasil pode ser explicada pelo fato do seu grau de desigualdade na distribuição dos recursos disponíveis ser muito superior ao observado no Uruguai.

3.2. Desigualdade na distribuição dos recursos

Nesta subseção discute-se dois aspectos relacionados ao grau de desigualdade de renda no Brasil. Em primeiro lugar, faz-se uma comparação do grau de desigualdade de renda no país com o observado em outros países. O objetivo é comprovar que o grau de desigualdade no Brasil é dos mais elevados em todo o mundo, explicando portanto como um país com uma renda per capita relativamente elevada como o Brasil pode ainda permanecer com 33% da sua população abaixo da linha de pobreza. Em segundo lugar, investiga-se a evolução do grau de desigualdade ao longo das últimas décadas, indicando que apesar das diversas transformações e flutuações macroeconômicas ocorridas no período o grau de desigualdade permaneceu surpreendentemente estável.

3.2.1. Comparações internacionais

Os Gráficos 12 a 14 apresentam três medidas de desigualdade para o Brasil e para um grupo de países de comparação. As três medidas utilizadas são: (a) o coeficiente de Gini, (b) a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres, e (c) a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres.

No caso do coeficiente de Gini, o Gráfico 12 revela que dentre os 92 países para os quais há informação disponível, apenas a África do Sul e Malawi tem um grau de desigualdade maior que o do Brasil. O coeficiente de Gini do Brasil é muito próximo de 0,60, marca alcançada apenas pelos quatro países com maior grau de desigualdade: Brasil, Guatemala, África do Sul e Malawi. Cerca de 40 dos 92 países tem coeficiente de Gini entre 0,30 e 0,40. Os países sul-americanos, entretanto, têm na sua maioria, coeficientes de Gini mais elevados, no intervalo 0,45 a 0,60.

per capita dos países, onde P0 denota a proporção de pobres.

O Gráfico 13 apresenta a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres para cerca de 50 países. Este gráfico revela que para a grande maioria dos países esta razão é inferior a 10. Apenas para 6 países esta razão é superior a 20 e o Brasil é o país com o maior grau de desigualdade, com uma distância grande para o país com o segundo mais alto grau de desigualdade (Panamá).

O Gráfico 14 apresenta a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres para cerca de 45 países. Este gráfico revela que para a grande maioria dos países esta razão é inferior a 10. Apenas para 5 países esta razão é superior a 20 e o Brasil, novamente, é o país com o maior grau de desigualdade (único país para o qual esta razão supera 30).

Em suma, não há dúvidas de que o grau de desigualdade no Brasil está entre os mais elevados do mundo sendo, portanto, a explicação de porque o seu grau de pobreza é bem mais elevado do que em outros países com renda per capita similar.

3.2.2. Evolução ao longo das últimas duas décadas

Os Gráficos 15 a 18 apresentam, de forma sumária, como tem evoluído o grau de desigualdade no Brasil ao longo das duas últimas décadas com base em quatro medidas de desigualdade. Essas quatro medidas são: (a) coeficiente de Gini, (b) índice de Theil, (c) razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, e (d) razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres. Esta informação é também apresentada na Tabela 2, além da porcentagem da renda apropriada em cada décimo da distribuição de renda.

Os resultados apresentados revelam um grau de desigualdade elevado e sem qualquer tendência ao declínio, mas com importantes flutuações. O grau de desigualdade é hoje muito similar ao que se observava no final da década de setenta. Apesar do Plano Real ter reduzido a pobreza de forma significativa, não há evidência alguma de que ele tenha tido qualquer efeito significativo em reduzir o grau de desigualdade. De fato, o grau de desigualdade após o Plano Real é estável e similar ao valor observado em 1993, mas significativamente mais elevado que o valor observado em 1992.

Ao longo do período o grau de desigualdade é relativamente estável, exceto por uma importante flutuação no final da década de oitenta. Entre 1986 e 1989 o grau de

desigualdade cresceu significativamente, atingindo níveis elevadíssimos em 1989: o coeficiente de Gini chegou muito próximo a 64; o coeficiente de Theil chegou a cerca de 91; a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres chegou a cerca de 34 e a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres atingiu cerca de 31. Entre 1989 e 1992 o grau de desigualdade declinou de forma acentuada, levando a que os anos de 1981, 1986 e 1992 sejam os momentos onde o grau de desigualdade esteve particularmente reduzido.

Em virtude do crescimento no grau de desigualdade entre 1992 e 1993 e de sua estabilidade desde então, ao comparar-se o grau de desigualdade em 1998 com todo o período anterior observa-se que este é bastante elevado, sendo apenas inferior aos valores observados no final das décadas de setenta (1977-78) e oitenta (1988-90).

Por fim, vale ressaltar que mais importante que as flutuações observadas ao final das décadas de setenta e oitenta é a incrível estabilidade do grau de desigualdade ao longo do período em níveis bastante elevados. O Gráfico 19 apresenta a evolução da distribuição da renda entre os 40% mais pobres, os 50% intermediários e os 10% mais ricos deixando evidente tanto o elevado grau de desigualdade como sua incrível estabilidade temporal.

4. Crescimento e equidade

Para que se possa reduzir a pobreza é necessário que a renda per capita cresça ou que a distribuição da renda se torne mais eqüitativa.

O Gráfico 20 apresenta como o grau de pobreza responde ao crescimento econômico e a variações no grau de desigualdade de renda. Esse gráfico revela que o crescimento econômico é um fator importante, embora lento, na redução da pobreza. Um crescimento de 3,2% ao ano na renda per capita reduz a pobreza em 1 ponto percentual ao ano. Assim, embora capaz de reduzir a pobreza, o crescimento necessita de longos períodos de tempo para ser eficaz.

O Gráfico 21 apresenta qual a porcentagem de pobres no Brasil caso a sua renda média fosse mantida constante, mas a desigualdade na distribuição dessa renda fosse igual a verificada em cada um dos países da América Latina. Esse gráfico revela que a pobreza é extremamente sensível ao grau de desigualdade de renda. De fato, caso o Brasil tivesse o grau de desigualdade verificado no México, por exemplo, a

porcentagem de pobres se reduziria de 33% para 25%, demonstrando que em grande medida a pobreza no país é apenas o resultado de um grau de desigualdade de renda muito elevado. Com base puramente num processo de crescimento balanceado, seria necessário elevar a renda per capita em cerca de 3%, que poderia ser alcançado com um processo de crescimento contínuo da renda per capita durante 10 anos a x% ao ano.

Em suma, a pobreza no Brasil está intimamente relacionada ao elevado grau de desigualdade existente. Caso o grau de desigualdade de renda no Brasil fosse similar ao observado em vários dos países latino-americanos, dada a renda per capita já alcançada no Brasil, a pobreza seria quase que totalmente erradicada. Assim, se por um lado, o alto grau de desigualdade é o responsável pela pobreza no país, a redistribuição da renda é a solução.

Até o momento, procurou-se demonstrar apenas a importância relativa potencial de quedas no grau de desigualdade e do crescimento econômico no combate à pobreza. A seguir, procura-se avaliar como estes dois caminhos para combater a pobreza têm efetivamente sido utilizados no Brasil ao longo das últimas duas décadas.

A renda familiar per capita era maior e o grau de desigualdade menor em 1998 do que nos demais anos aqui analisados. Como uma consequência deste fato, o grau de pobreza em 1998 era o menor do período (com exceção de 1986). A pergunta que se coloca então é em que medida essa queda na pobreza ocorrida ao longo dos últimos 20 anos deveu-se a quedas no grau de desigualdade ou ao crescimento econômico? O Gráfico 22 apresenta uma decomposição da queda na pobreza em relação a 1998 entre o componente devido ao crescimento econômico e aquele devido ao combate à desigualdade. A estimação da contribuição da desigualdade para a queda na pobreza consiste em verificar qual teria sido a redução na pobreza caso a desigualdade tivesse variado mas a renda familiar per capita tivesse permanecido constante. A estimação da contribuição do crescimento econômico pode, então, ser obtida pela diferença entre a variação total e a contribuição da desigualdade. Desta forma, a contribuição do crescimento econômico consiste em quanto variou a pobreza com o crescimento da renda per capita, após o grau de desigualdade já ter sido reduzido.

O Gráfico 22 revela que a queda no grau de pobreza entre qualquer ano desde 1977 até 1998, deveu-se primordialmente ao crescimento econômico. O papel da redistribuição de renda é sempre bastante limitado, exceto quando se compara com os anos ao final da década de oitenta, em particular com 1989, quando o grau de desigualdade era elevadíssimo.

Em suma, apesar da maior importância da redistribuição de renda para o combate à pobreza no Brasil, tem-se utilizado muito mais o crescimento econômico. Devido a isso, em grande medida, o combate à pobreza no país tem sido ineficaz ao longo das últimas décadas.

5. Conclusões

Ao longo dos últimos 20 anos o grau de pobreza exibiu apenas uma pequena queda, concentrada no momento da implantação do Plano Real, permanecendo estável desde então, em torno de 34%. Em decorrência de um processo de crescimento populacional acelerado, apesar desta pequena queda no grau de pobreza, o número de pobres cresceu em cerca de 9 milhões.

A pobreza enquanto insuficiência de renda possui apenas dois determinantes imediatos: a escassez agregada de recursos ou a má distribuição dos recursos existentes. Os resultados apresentados revelaram que a renda familiar per capita é maior do que o que seria necessário para que, com uma distribuição eqüitativa da renda, fosse possível erradicar a pobreza e, portanto, a escassez de recursos não é a restrição para o combate à pobreza no país.

Quanto a desigualdade na distribuição da renda não há dúvidas de que ela está entre as mais elevadas do mundo sendo, portanto, a explicação de porque o grau de pobreza no Brasil é bem mais elevado do que em outros países com renda per capita similar. Se o grau de desigualdade da renda no Brasil fosse similar à mediana mundial, dada a renda per capita já alcançada no Brasil, a pobreza seria quase que totalmente erradicada. Vale ressaltar que, se por um lado, o alto grau de desigualdade é o responsável pela pobreza no país, a redistribuição da renda é a solução.

Por fim, os resultados revelam que a queda na pobreza ocorrida ao longo dos últimos 20 anos deveu-se, essencialmente, a ao crescimento econômico e não a reduções no grau de desigualdade. Ou seja, apesar da maior importância relativa da redistribuição de renda para o combate à pobreza no Brasil, tem-se utilizado muito mais o crescimento econômico.

**Tabela 1a: Evolução temporal dos indicadores de pobreza
(utilizando a linha de indigência)**

Ano	Percentual de pobres (P0)	Hiato médio da renda (P1)	Hiato quadrático médio da renda (P2)	Número de pobres (em milhões)	Insuficiência de renda	
					Absoluta ¹	Relativa ²
1977	16.8	5.8	2.9	17.2	3.8	1.2
1978	20.7	9.7	6.7	22.0	6.6	2.4
1979	15.9	5.7	2.9	17.3	3.9	1.3
1981	18.8	7.2	4.0	22.0	5.4	1.8
1982	19.4	7.4	4.1	23.4	5.8	1.9
1983	25.0	9.8	5.4	30.7	7.7	2.8
1984	23.6	8.8	4.7	29.8	7.1	2.6
1985	19.2	7.1	3.8	25.1	6.0	1.7
1986	9.8	3.4	1.9	13.1	2.9	0.6
1987	18.5	7.2	4.3	25.1	6.3	1.8
1988	22.1	9.1	5.2	30.5	8.1	2.2
1989	20.7	8.5	4.8	29.3	7.7	1.8
1990	21.3	8.8	5.1	30.8	8.2	2.0
1992	19.3	8.6	5.4	27.1	7.8	2.1
1993	19.5	8.5	5.2	27.8	7.8	2.0
1995	14.6	6.0	3.7	21.6	5.7	1.1
1996	15.0	6.6	4.2	22.4	6.3	1.2
1997	14.8	6.3	4.0	22.5	6.2	1.2
1998	13.9	5.8	3.6	21.4	5.7	1.1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Notas: Os valores das linhas de indigência encontram-se na tabela A1 do Apêndice.

(1) - Em bilhões de reais por ano.

(2) - Como porcentagem da renda total.

**Tabela 1b: Evolução temporal dos indicadores de pobreza
(utilizando a linha de pobreza)**

Ano	Percentual de pobres (P0)	Hiato médio da renda (P1)	Hiato quadrático médio da renda (P2)	Número de pobres (em milhões)	Insuficiência de renda	
					Absoluta ¹	Relativa ²
1977	39.6	17.2	9.8	40.7	22.7	7.1
1978	42.6	21.0	13.7	45.2	28.7	10.5
1979	38.8	16.9	9.6	42.0	23.6	7.7
1981	43.1	19.5	11.5	50.6	29.4	9.9
1982	43.1	19.8	11.8	51.9	30.6	9.9
1983	51.0	24.5	15.0	62.7	38.7	14.2
1984	50.4	23.5	14.0	63.5	38.1	13.6
1985	43.5	19.7	11.6	56.9	33.0	9.5
1986	28.2	11.3	6.2	37.6	19.4	4.2
1987	40.8	18.7	11.2	55.4	32.6	9.1
1988	45.3	21.8	13.5	62.5	38.7	10.4
1989	42.9	20.6	12.7	60.6	37.3	8.5
1990	43.8	21.1	13.1	63.1	39.0	9.6
1992	40.8	19.7	12.4	57.3	35.5	9.7
1993	41.7	19.8	12.4	59.4	36.3	9.3
1995	33.9	15.3	9.3	50.2	29.1	5.7
1996	33.5	15.6	9.7	50.1	30.0	5.8
1997	33.9	15.4	9.5	51.5	30.1	5.7
1998	32.7	14.7	8.9	50.1	28.9	5.3

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Notas: Os valores das linhas de pobreza encontram-se na Tabela A2 do Apêndice

(1) - Em bilhões de reais por ano.

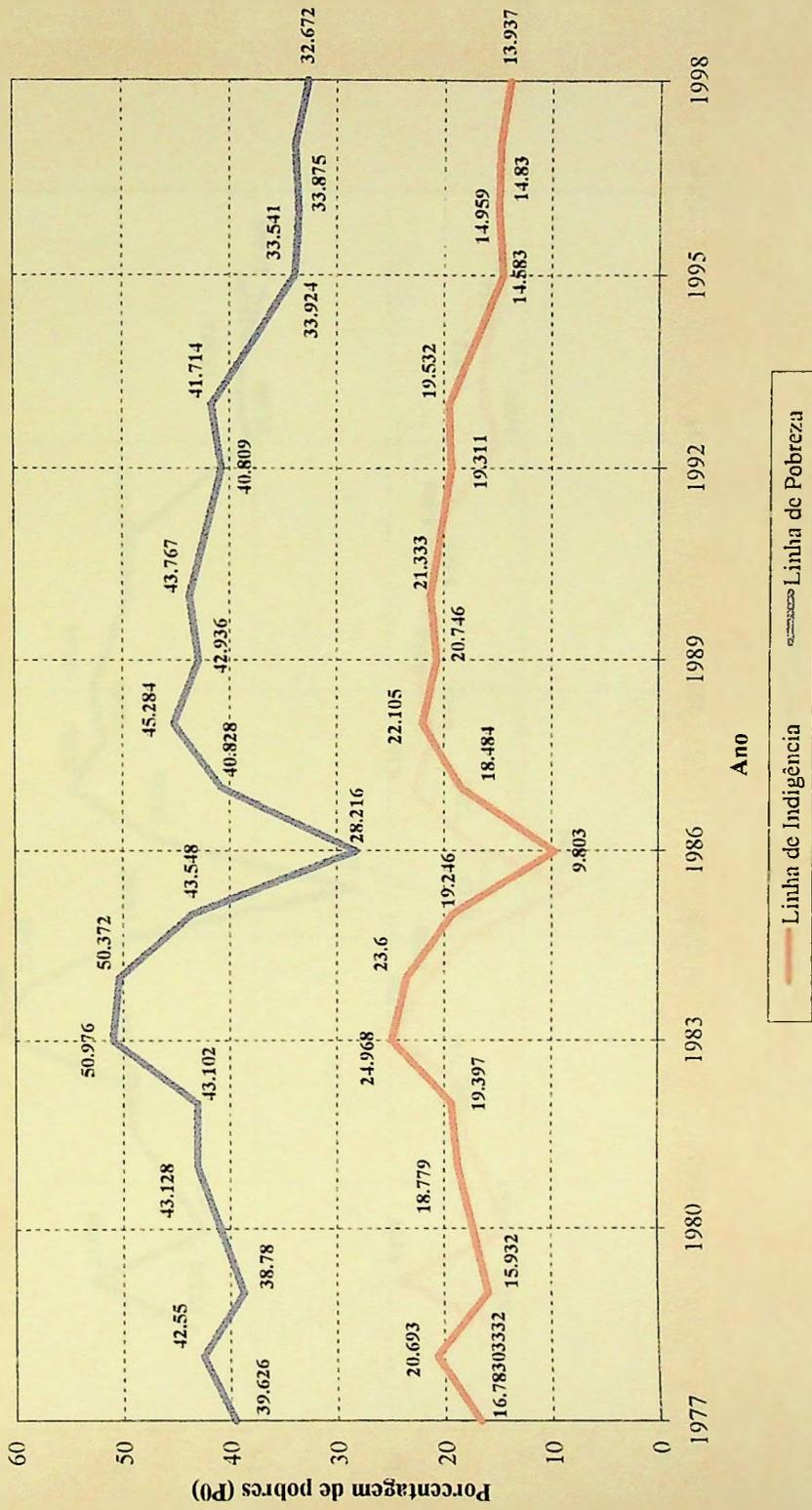
(2) - Como porcentagem da renda total.

Tabela 2: Porcentagem acumulada da renda apropriada por cada décimo da distribuição e medidas de desigualdade

Anos	Décimos da distribuição										Razão entre a renda média dos				
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto	Quinto	Sexto	Sétimo	Oitavo	Nono	Décimo	Coefficiente de Gini	Índice de Theil	20% mais ricos e 20% mais pobres	10% mais ricos e 40% mais pobres	26.8
1977	0.8	2.4	4.7	7.7	11.7	16.9	23.8	33.4	48.4	100.0	62.5	91.2	27.5	31.2	26.8
1978	0.5	2.1	4.4	7.6	12.0	17.7	25.3	35.9	52.3	100.0	60.4	74.0	31.2	31.2	25.0
1979	0.9	2.7	5.1	8.4	12.8	18.4	25.8	36.2	52.6	100.0	59.3	71.9	23.9	23.9	22.5
1981	0.9	2.6	5.1	8.5	13.0	18.7	26.3	36.8	53.1	100.0	58.8	69.3	24.2	24.2	22.0
1982	0.8	2.5	4.9	8.2	12.5	18.1	25.6	36.2	52.7	100.0	59.6	71.7	26.0	26.0	23.2
1983	0.8	2.5	4.9	8.1	12.3	17.8	25.1	35.5	52.1	100.0	60.1	73.3	25.9	25.9	23.7
1984	0.9	2.7	5.2	8.5	12.8	18.3	25.7	36.0	52.3	100.0	59.4	71.4	23.8	23.8	22.6
1985	0.8	2.5	4.9	8.1	12.4	17.9	25.2	35.5	51.7	100.0	60.2	75.9	25.6	25.6	23.8
1986	1.0	2.8	5.4	8.8	13.3	19.1	26.8	37.3	53.7	100.0	59.2	73.0	24.2	24.2	22.3
1987	0.7	2.3	4.6	7.8	12.0	17.6	25.1	35.5	51.8	100.0	60.5	75.3	27.9	27.9	24.7
1988	0.7	2.1	4.3	7.3	11.3	16.6	23.8	34.0	50.2	100.0	62.0	78.6	31.1	31.1	27.3
1989	0.6	2.0	4.0	6.8	10.5	15.5	22.3	32.0	48.1	100.0	63.9	90.6	34.5	34.5	30.7
1990	0.7	2.1	4.3	7.3	11.3	16.7	23.9	34.2	50.8	100.0	61.8	78.3	31.4	31.4	27.1
1992	0.7	2.3	4.9	8.4	13.1	19.2	27.1	37.8	54.2	100.0	58.3	69.6	26.8	26.8	21.8
1993	0.6	2.2	4.6	7.9	12.3	17.9	25.4	35.5	51.4	100.0	60.5	77.1	28.9	28.9	24.5
1995	0.7	2.3	4.7	8.0	12.3	18.0	25.4	35.8	52.1	100.0	60.1	73.6	28.1	28.1	24.1
1996	0.6	2.1	4.5	7.7	12.1	17.7	25.3	35.8	52.4	100.0	60.2	73.3	29.9	29.9	24.6
1997	0.6	2.2	4.5	7.8	12.1	17.8	25.3	35.8	52.3	100.0	60.2	73.8	29.2	29.2	24.5
1998	0.7	2.3	4.7	8.0	12.3	18.0	25.4	35.8	52.1	100.0	60.1	73.6	28.2	28.2	24.1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

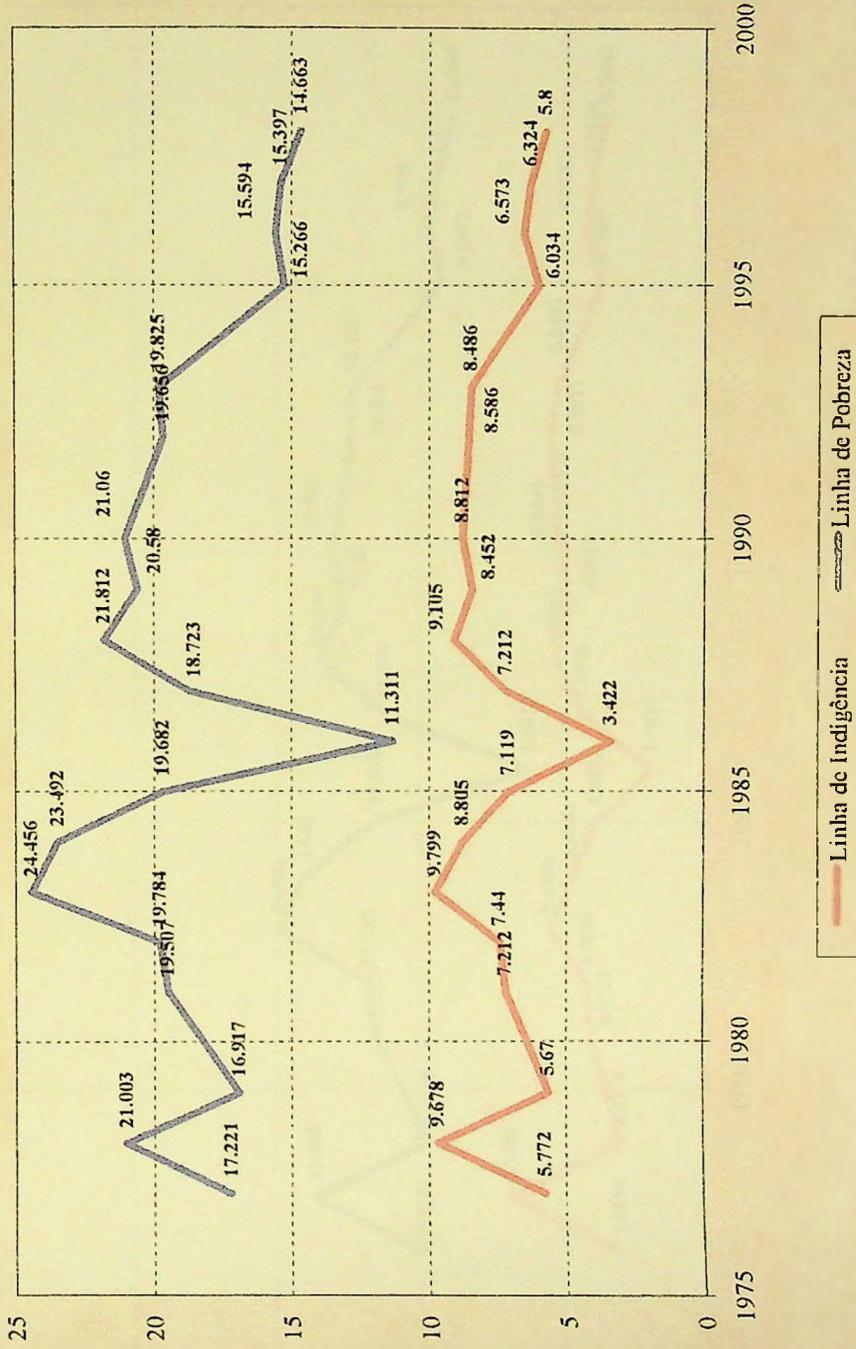
**Gráfico 1: Evolução temporal da pobreza
Porcentagem de pobres (P0)**



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Nota: Os valores das linhas de indigência e pobreza encontram-se nas Tabelas A1 e A2 do Apêndice.

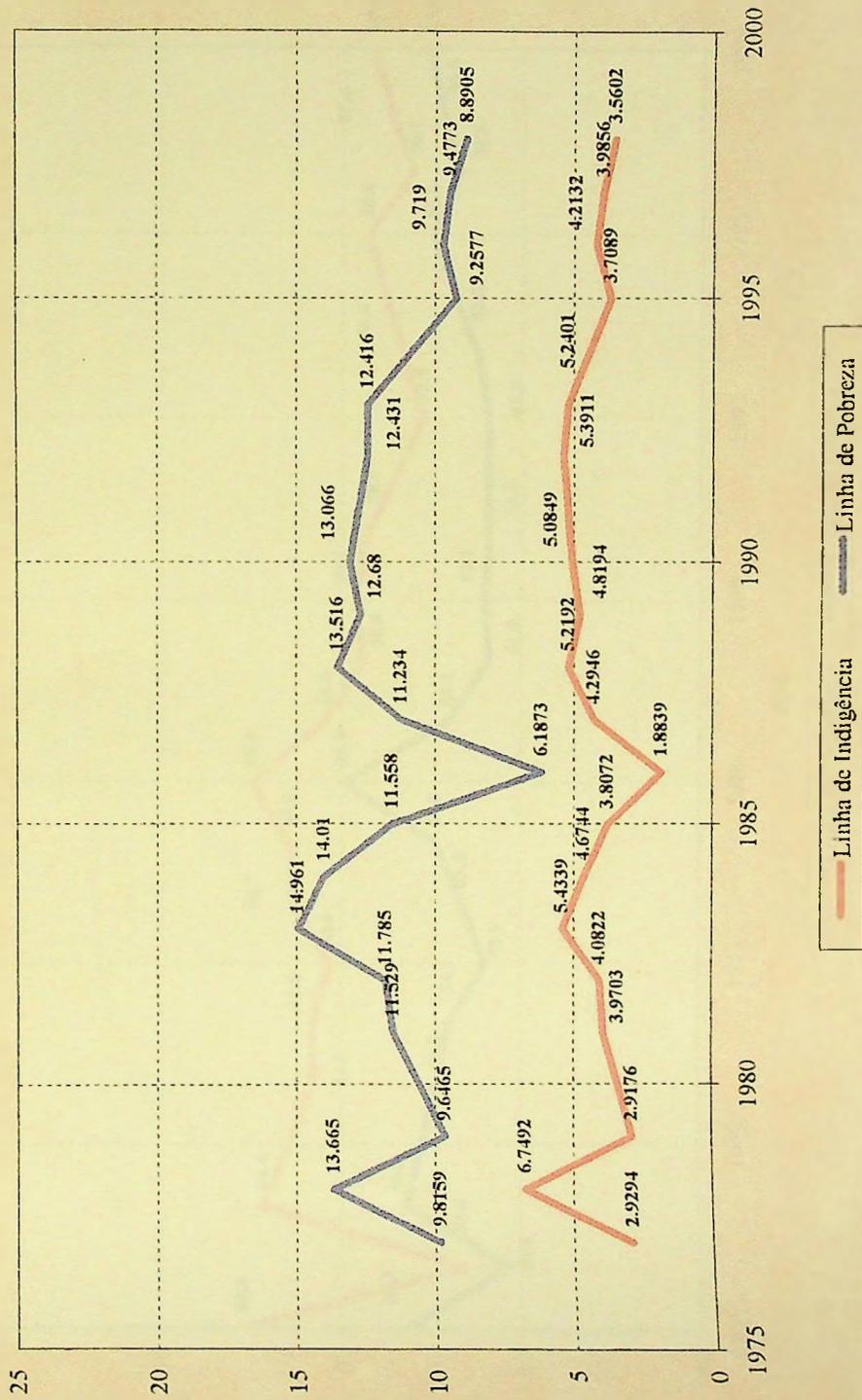
Gráfico 2: Evolução temporal da pobreza
Hiato médio da renda (P1)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1977 a 1998.

Nota: Os valores das linhas de indigência e pobreza encontram-se nas Tabelas A1 e A2 do Apêndice.

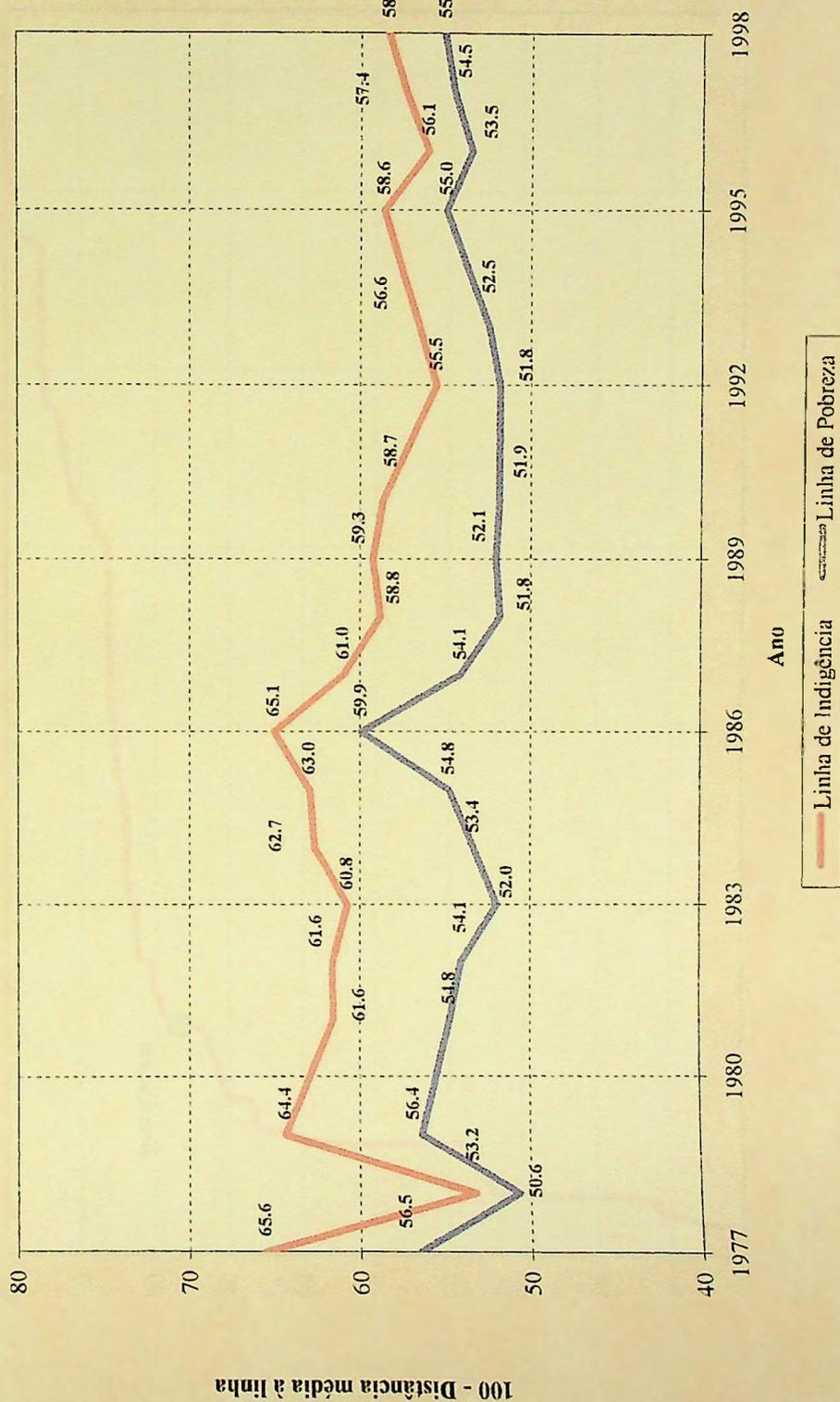
**Gráfico 3: Evolução temporal da pobreza
Hiato quadrático médio da renda (P2)**



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Nota: Os valores das linhas de indigência e pobreza encontram-se nas Tabelas A1 e A2 do Apêndice.

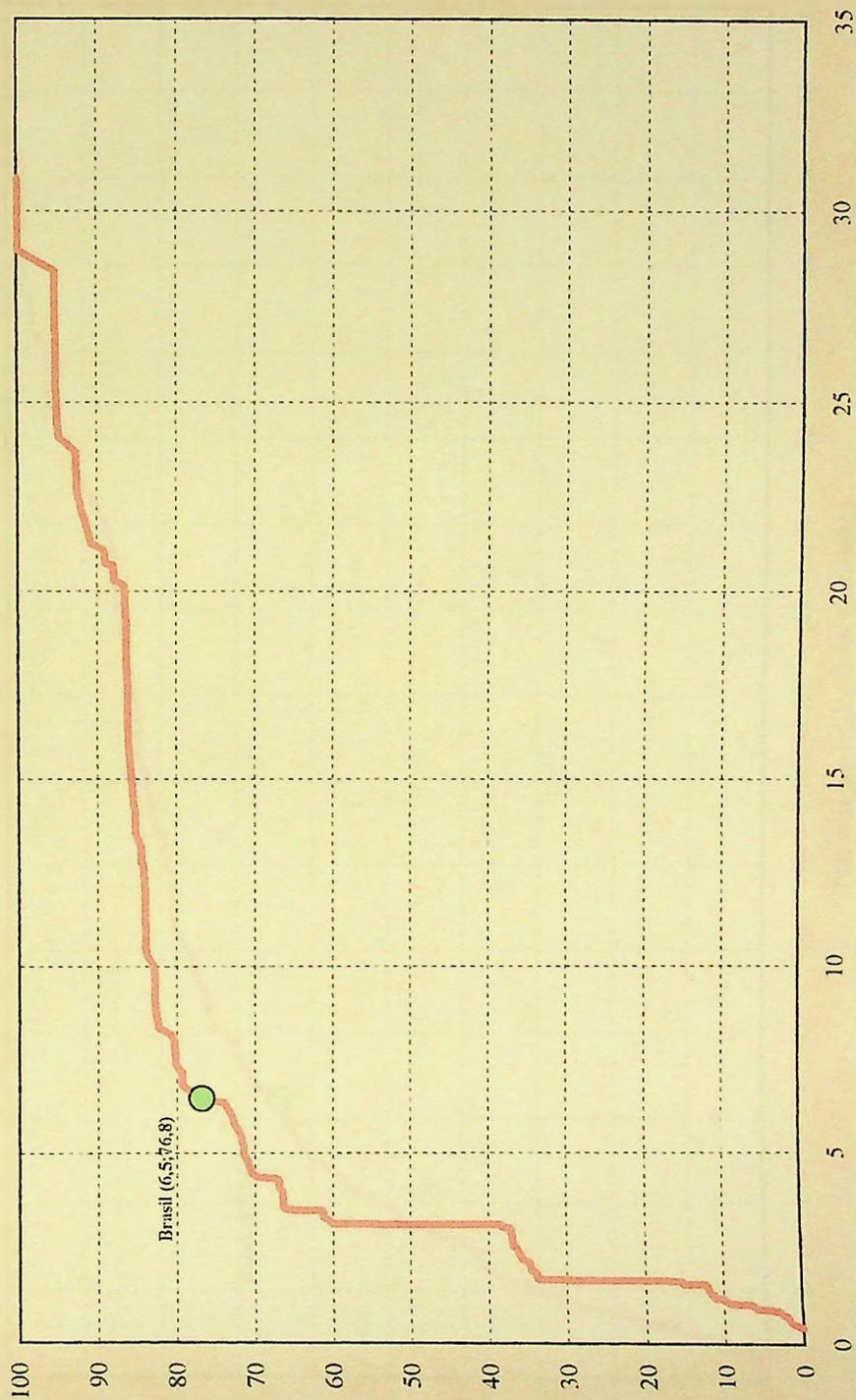
Gráfico 4: Renda média dos pobres como porcentagem da linha de pobreza ou de indigência



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Nota: Os valores das linhas de indigência e pobreza encontram-se nas Tabelas A1 e A2 do Apêndice

Gráfico 5: Distribuição da população mundial acumulada segundo o PIB real per capita



Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano 1999 (PNUD).

Gráfico 6: Distribuição dos países acumulada segundo o PIB real per capita

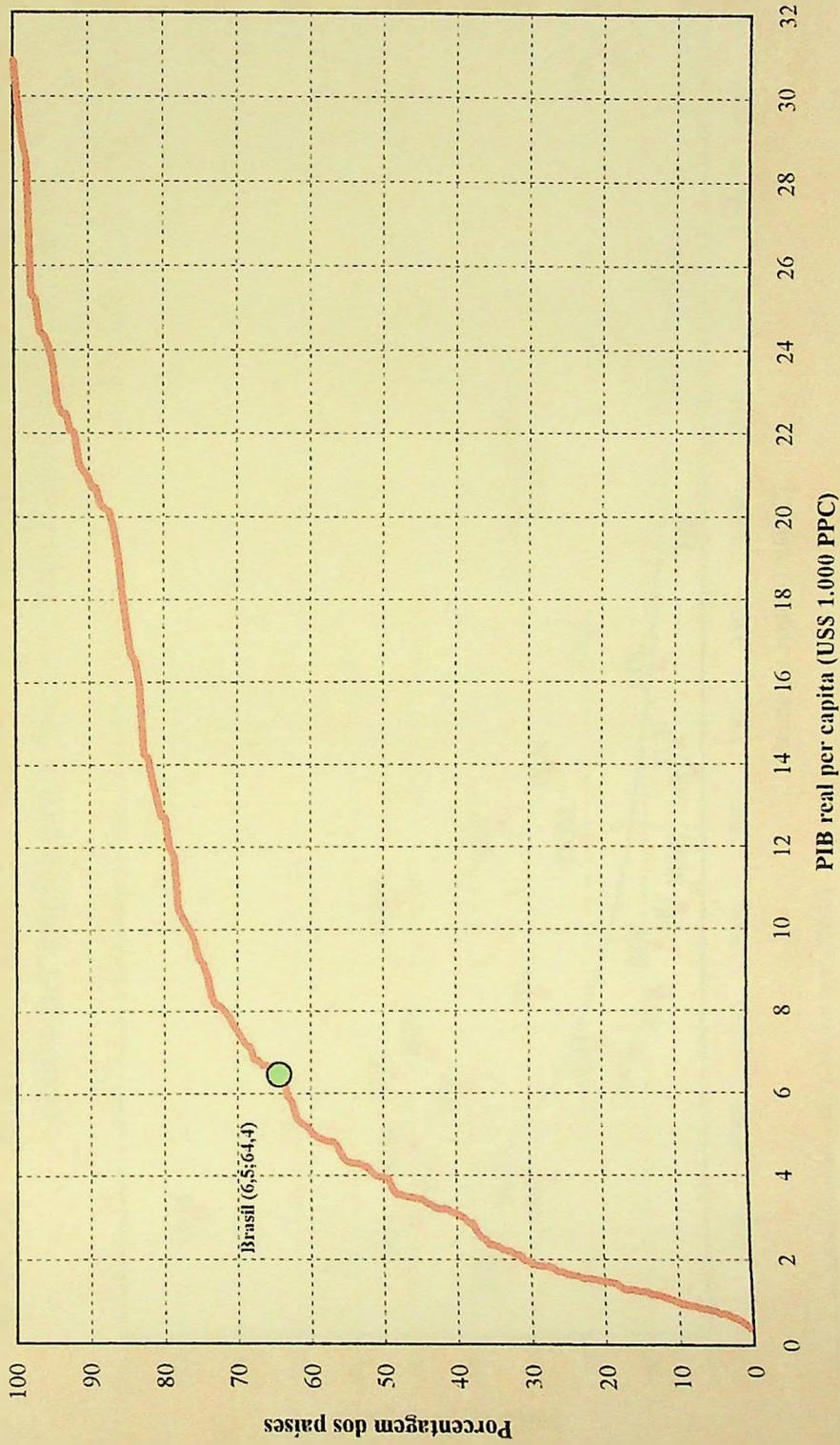
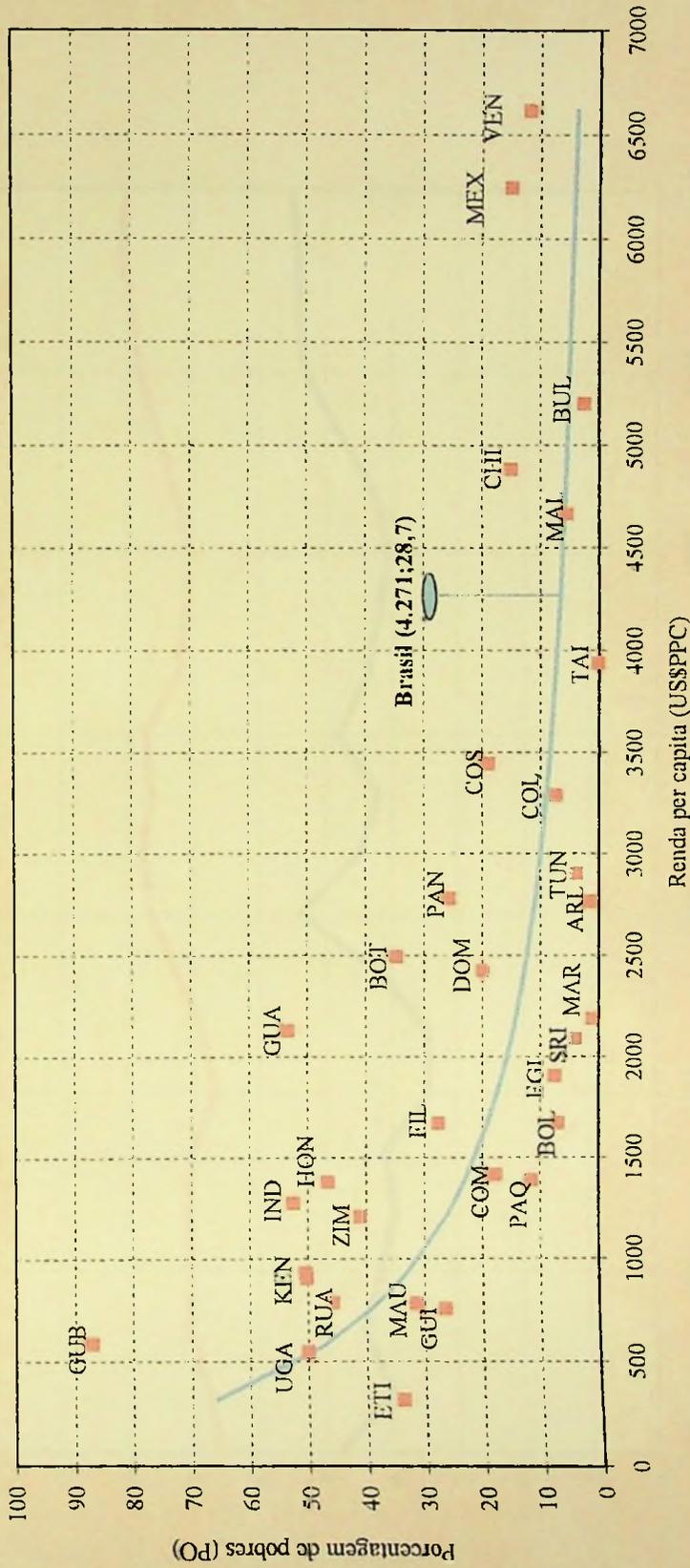


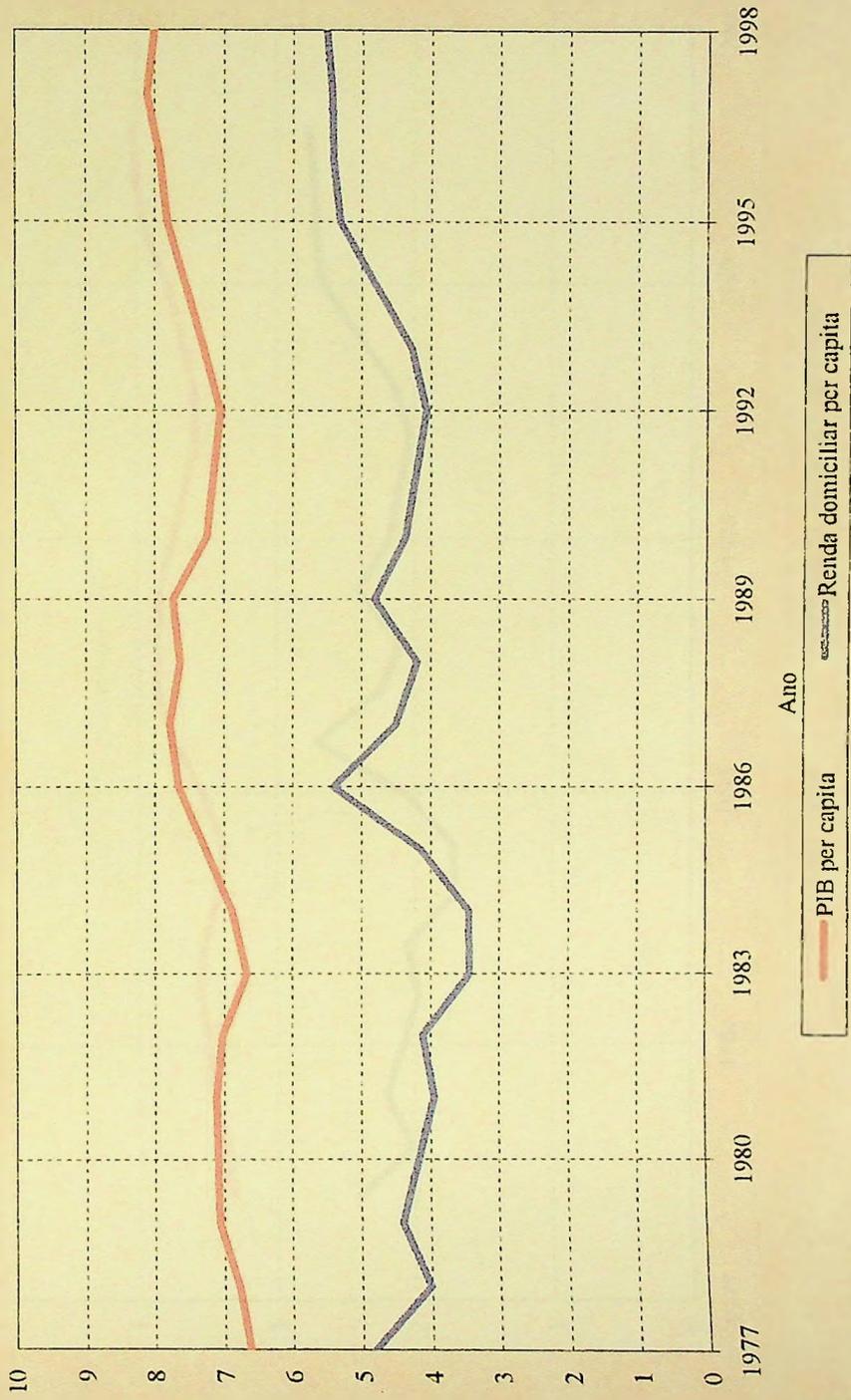
Gráfico 7: Relação entre nível de pobreza (medido pela porcentagem de pobres) e renda per capita para um conjunto selecionado de países



Fonte: Construído com base no relatório do desenvolvimento humano 1999 (PNUD).

Nota: A seguir apresenta-se a sigla do país e o ano referente aos dados: ARL: Argélia (88), BOL: Bolívia (90/91), BOT: Botsuana (85/86), Brasil (89), BUL: Bulgária (92), CHI: Chile (92), COM: Colômbia (91), COS: Costa do Marfim (88), DOM: República Dominicana (89), EGI: Egito (90/91), ETI: Etiópia (81/82), FIL: Filândia (81/82), GUA: Guatemala (89), GUB: Guiné Bissau (91), GJI: Guiné (91), HON: Honduras (92), IND: Índia (92), KEN: Quênia (92), LES: Lesoto (86/87), MAL: Malásia (89), MAR: Marrocos (90/91), MAU: Mauritânia (88), MEX: México (92), PAN: Panamá (89), PAQ: Paquistão (91), RUA: Ruanda (83/85), SRI: Sri Lanka (90), TAI: Tailândia (92), TUN: Tunísia (90), UGA: Uganda (89/90), VEN: Venezuela (91) e ZIM: Zimbábue (90/91).

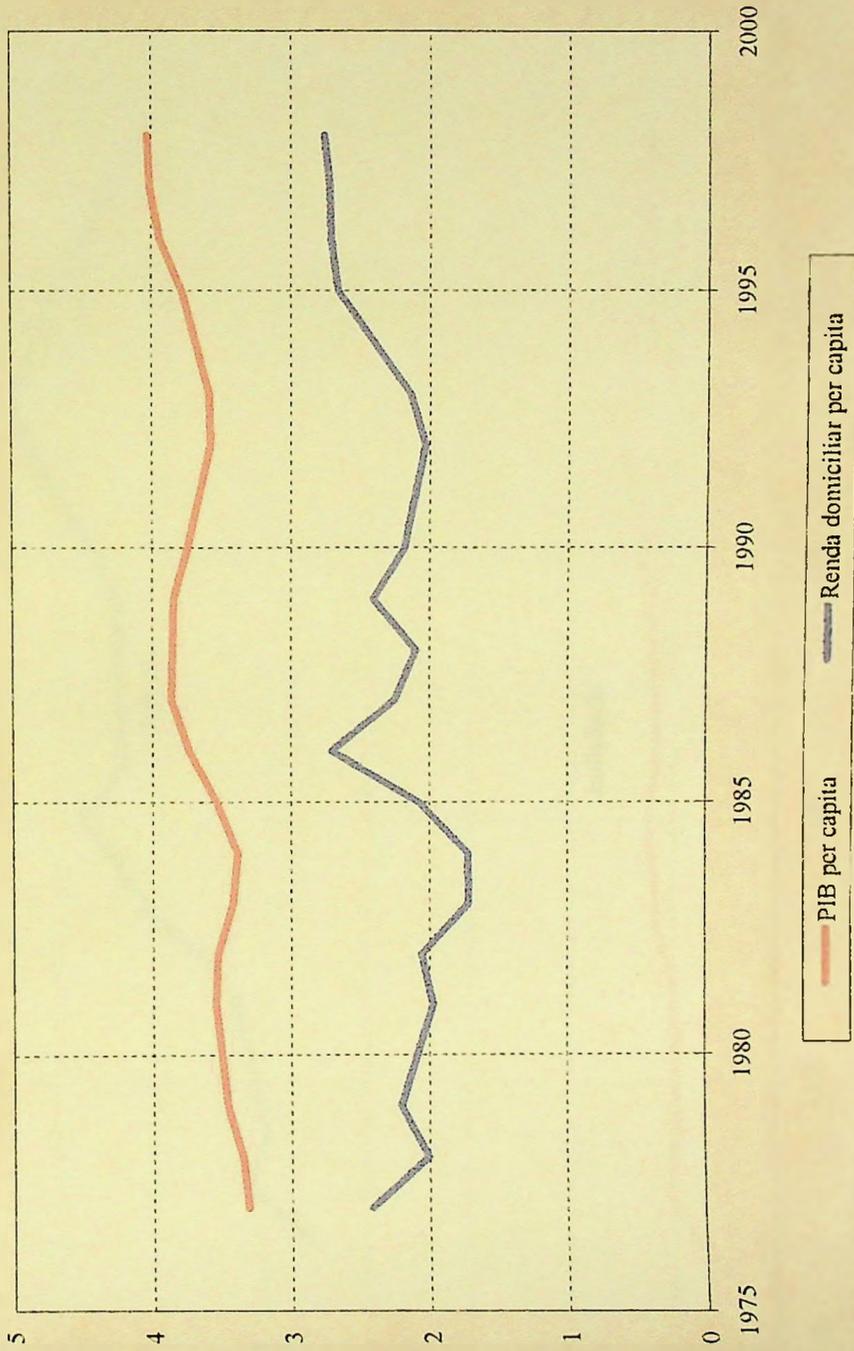
Gráfico 8a: Evolução temporal da renda em múltiplos da linha de indigência*



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1999.

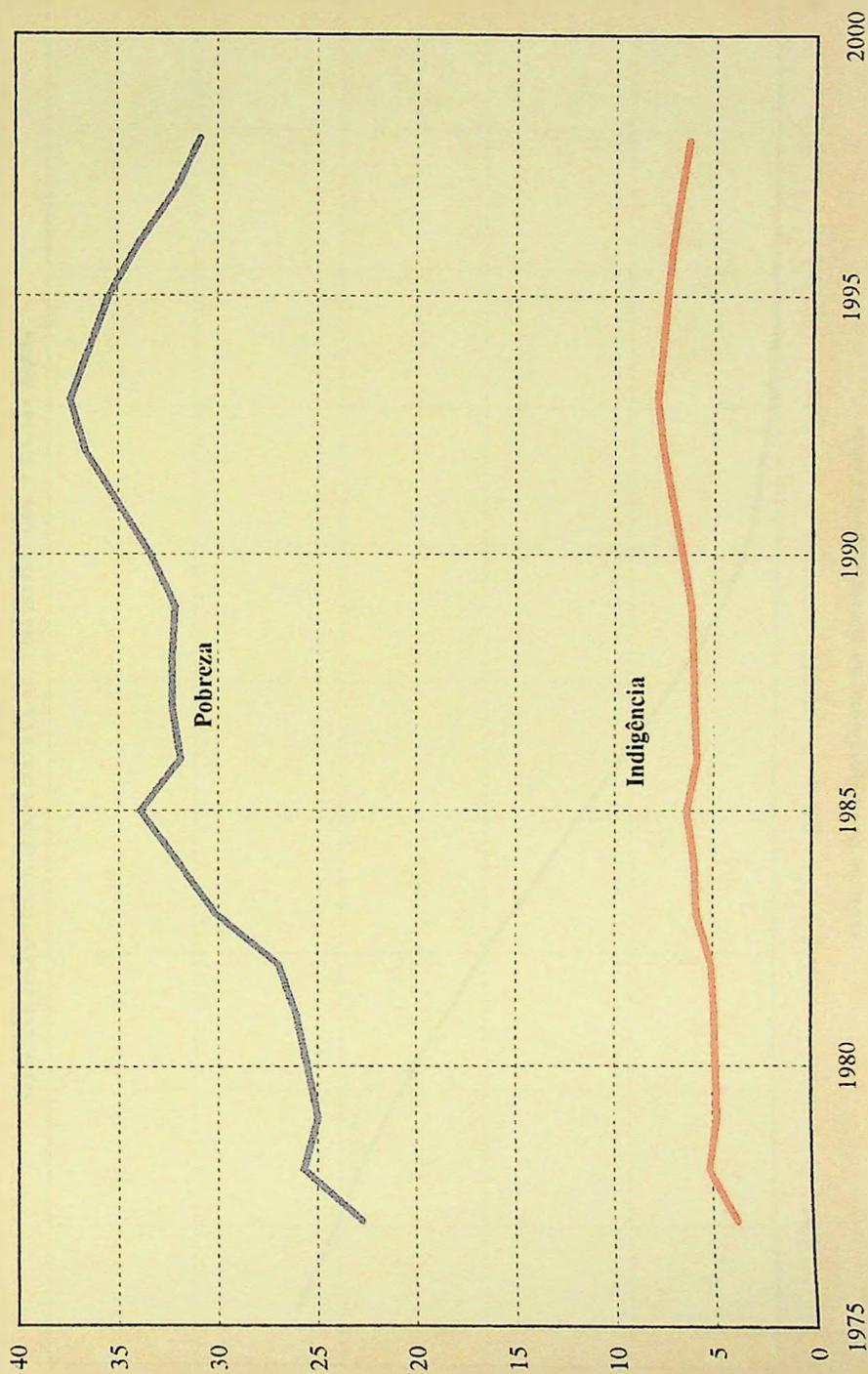
Nota: *os valores da linha de indigência encontram-se na tabela A1 do apêndice.

Gráfico 8b: Evolução temporal da renda em múltiplos da linha de pobreza*



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) 1977 a 1998.
Nota: *Os valores da linha de pobreza encontram-se na tabela A2 do apêndice.

Gráfico 9: Recursos necessários para erradicar a indigência e a pobreza



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Gráfico 10: Grau de pobreza no Brasil caso a desigualdade na distribuição de renda fosse reduzida progressivamente, mantendo-se constante, o volume de recursos.

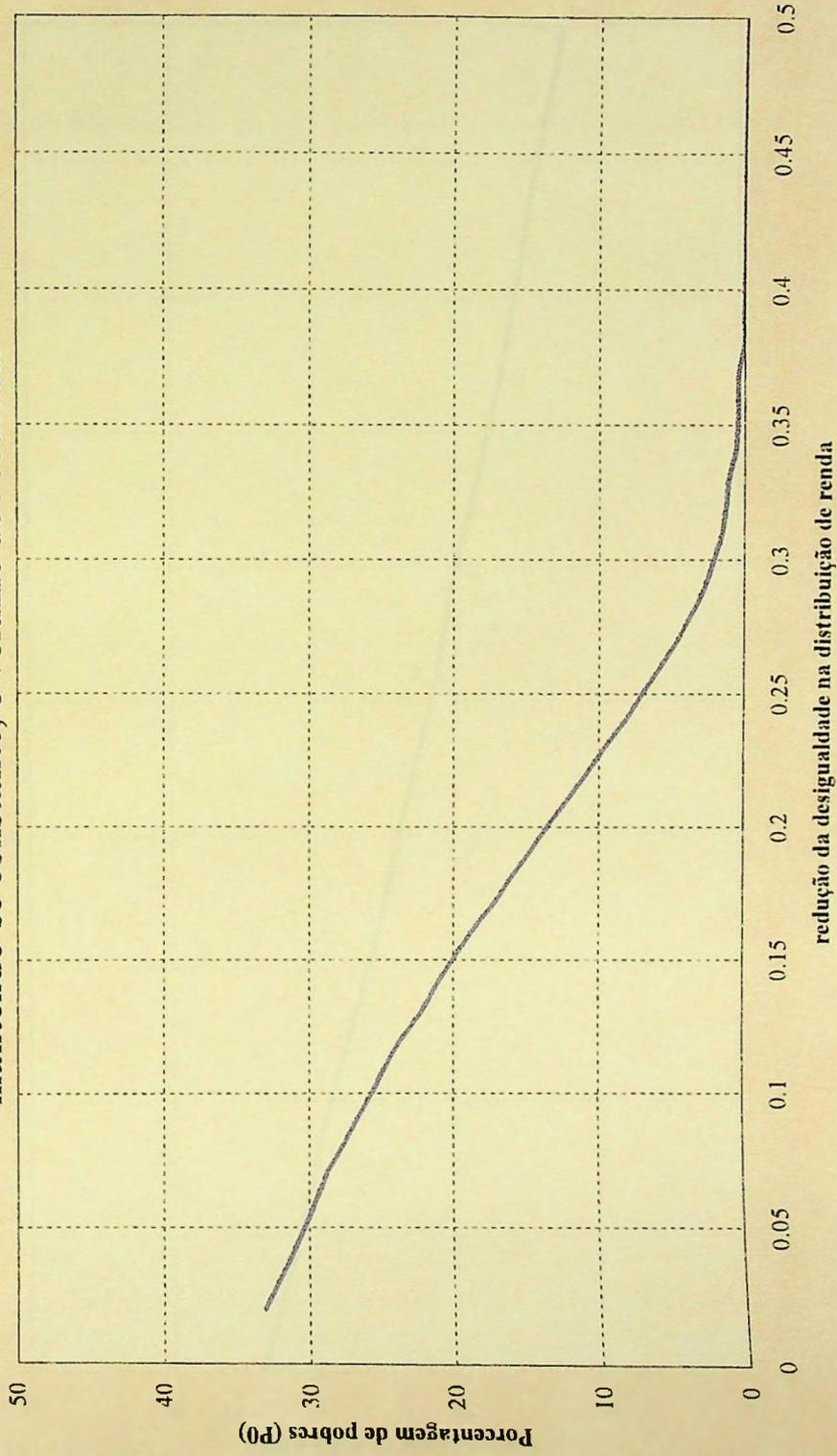
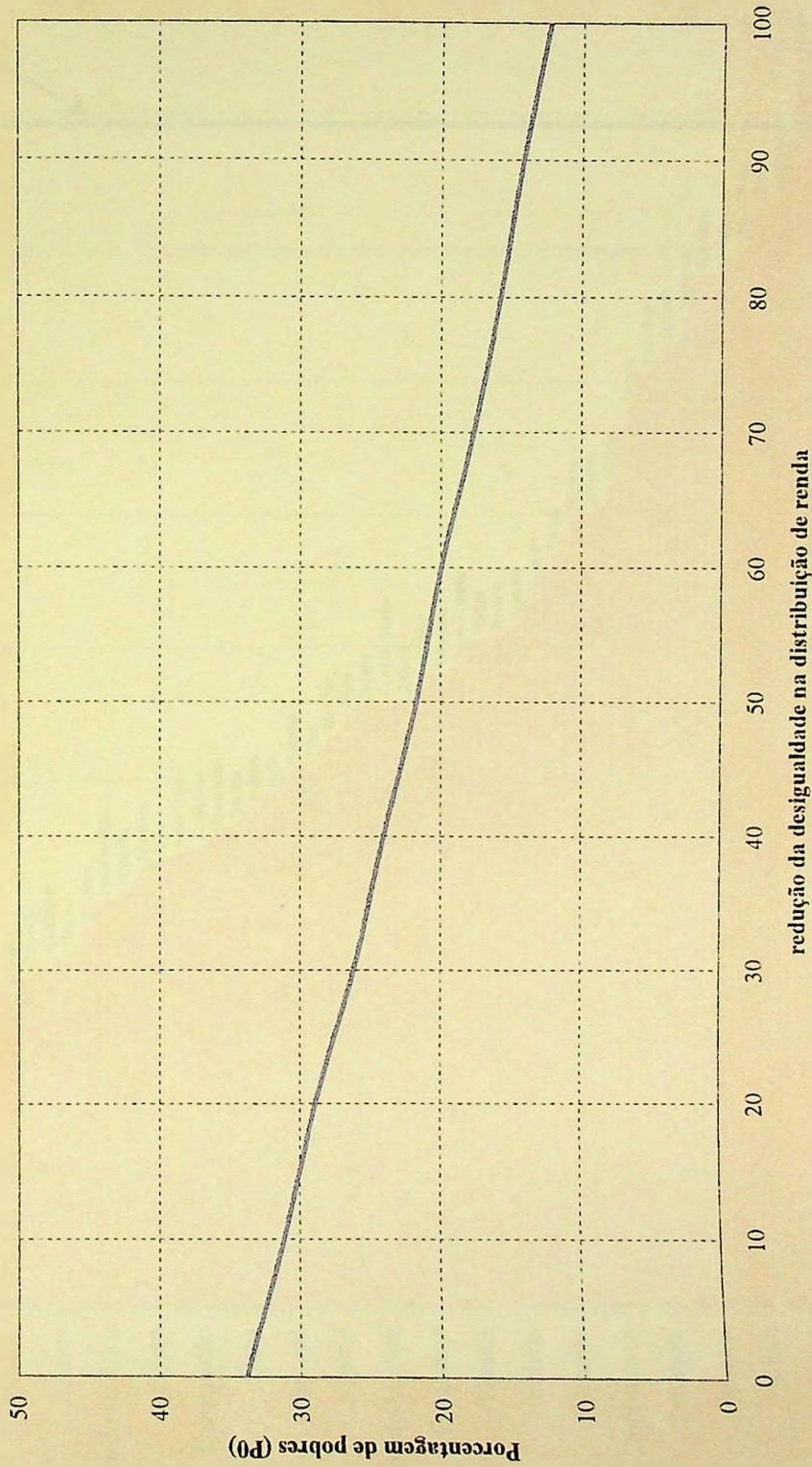
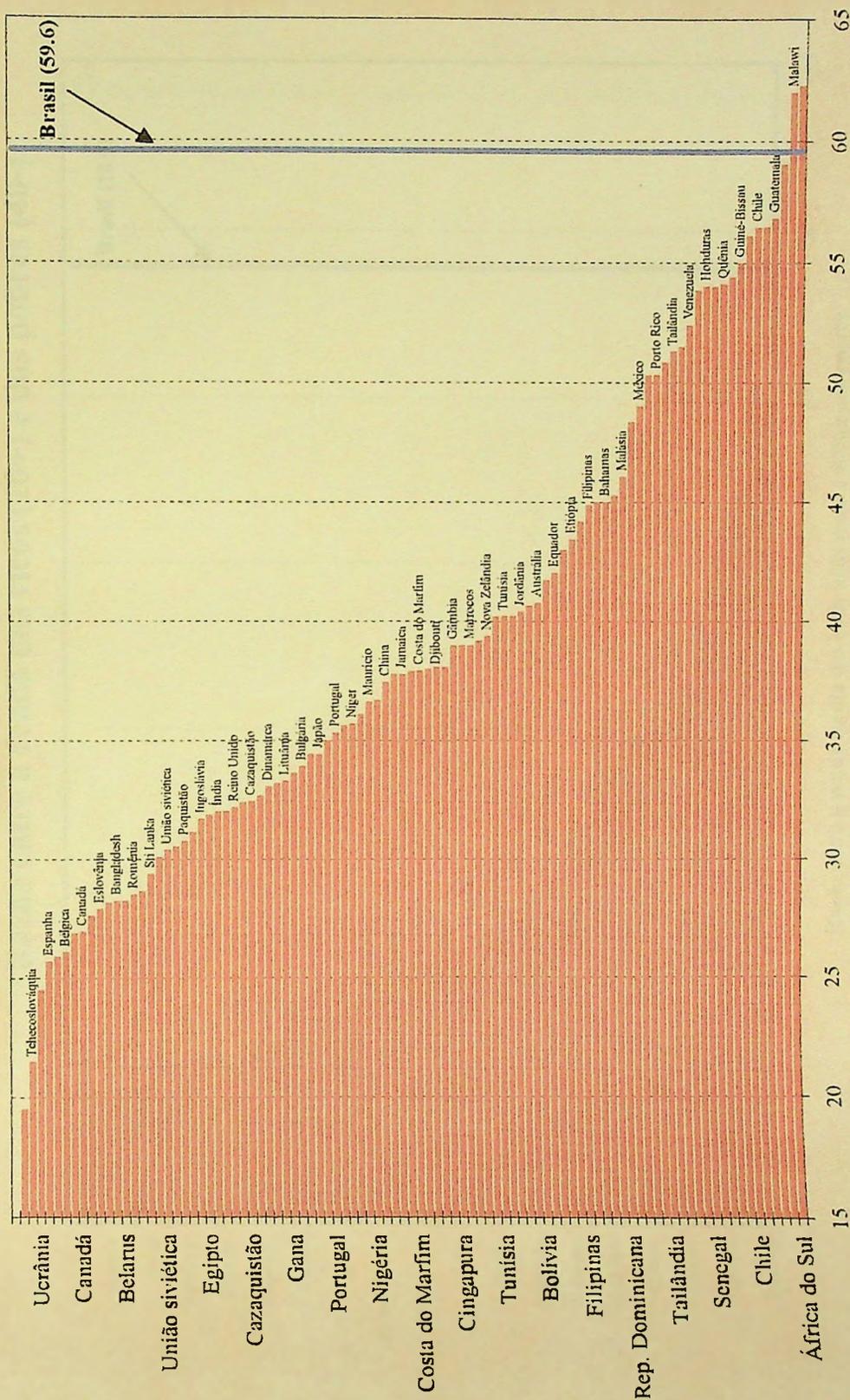


Gráfico 11: Grau de pobreza no Brasil caso a desigualdade na distribuição de renda fosse reduzida progressivamente, se igualando a do Uruguai.

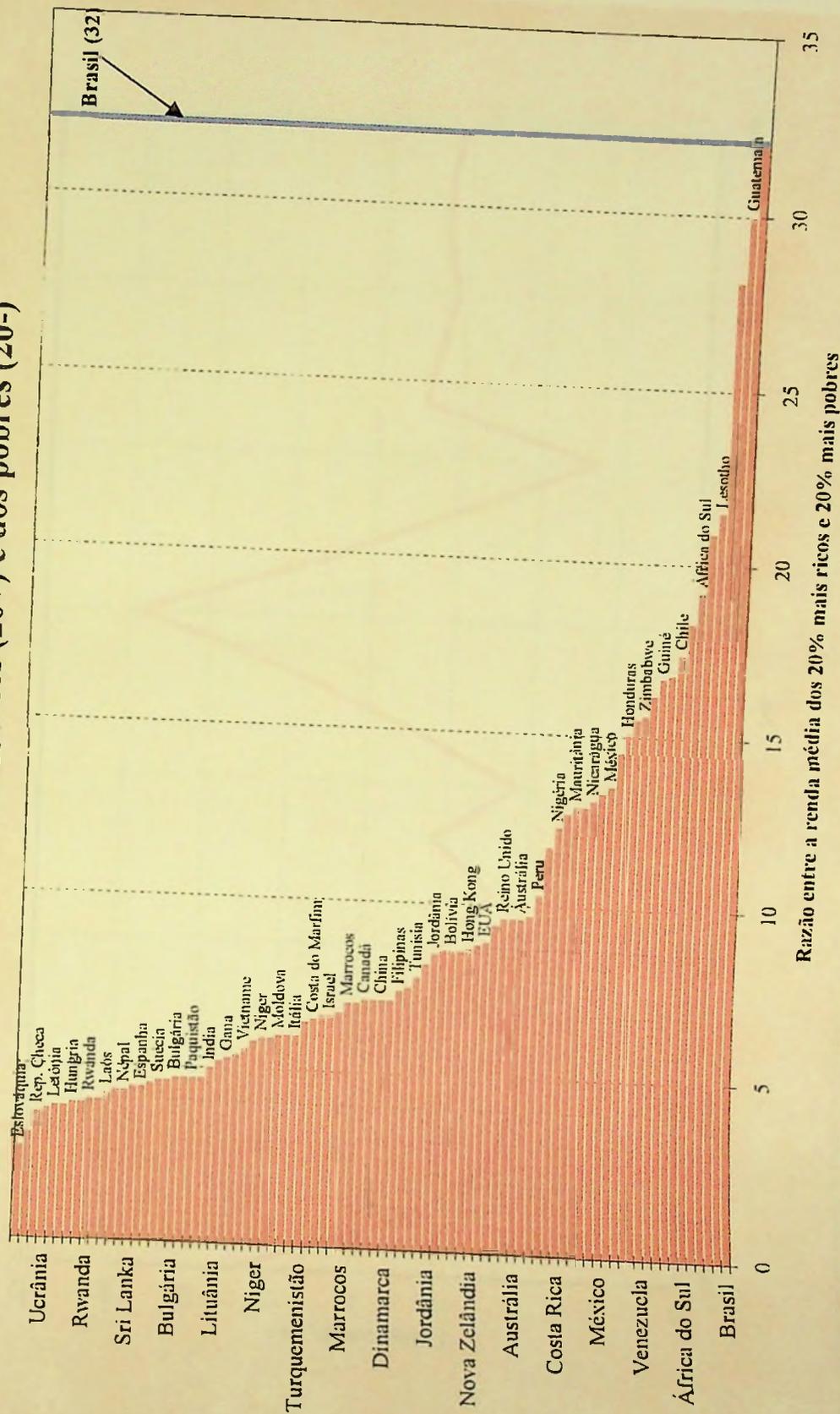


Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1997

Gráfico 12: Grau de desigualdade da renda
Coefficiente de Gini

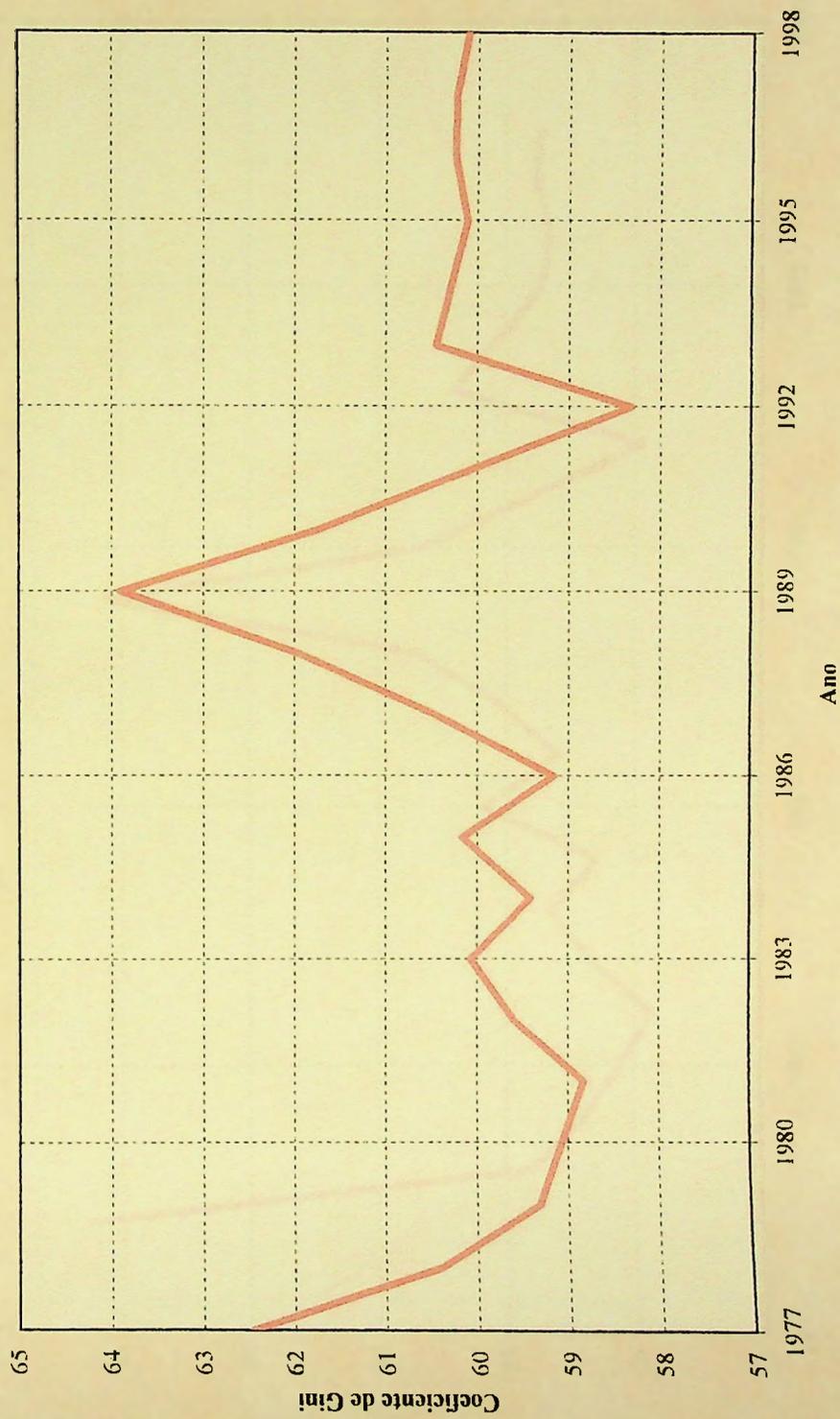


**Gráfico 14: Grau de desigualdade da renda
Razão entre a renda dos ricos (20+) e dos pobres (20-)**



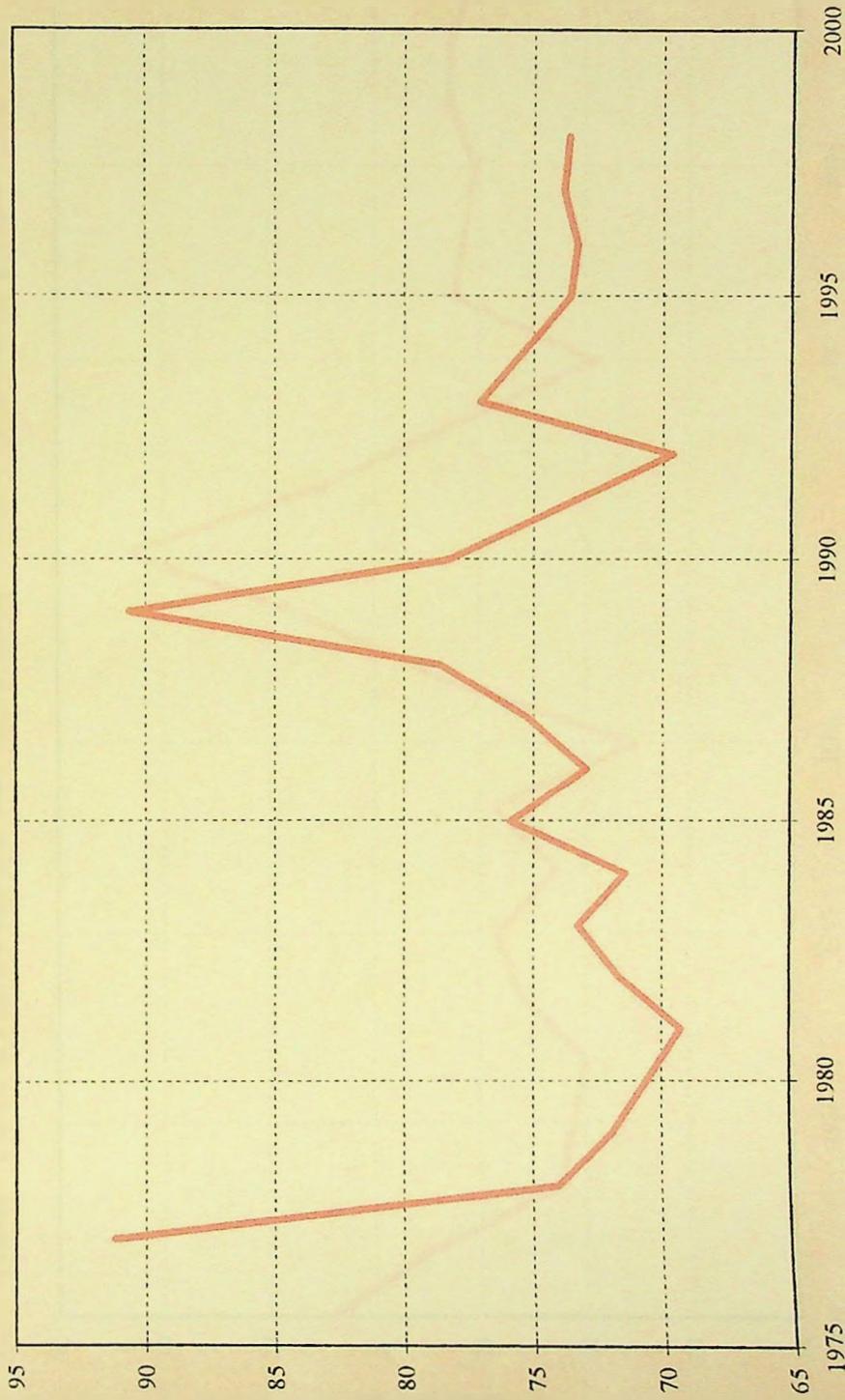
Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano 1999 (PNUD).

Gráfico 15: Evolução temporal da desigualdade de renda
Coefficiente de Gini



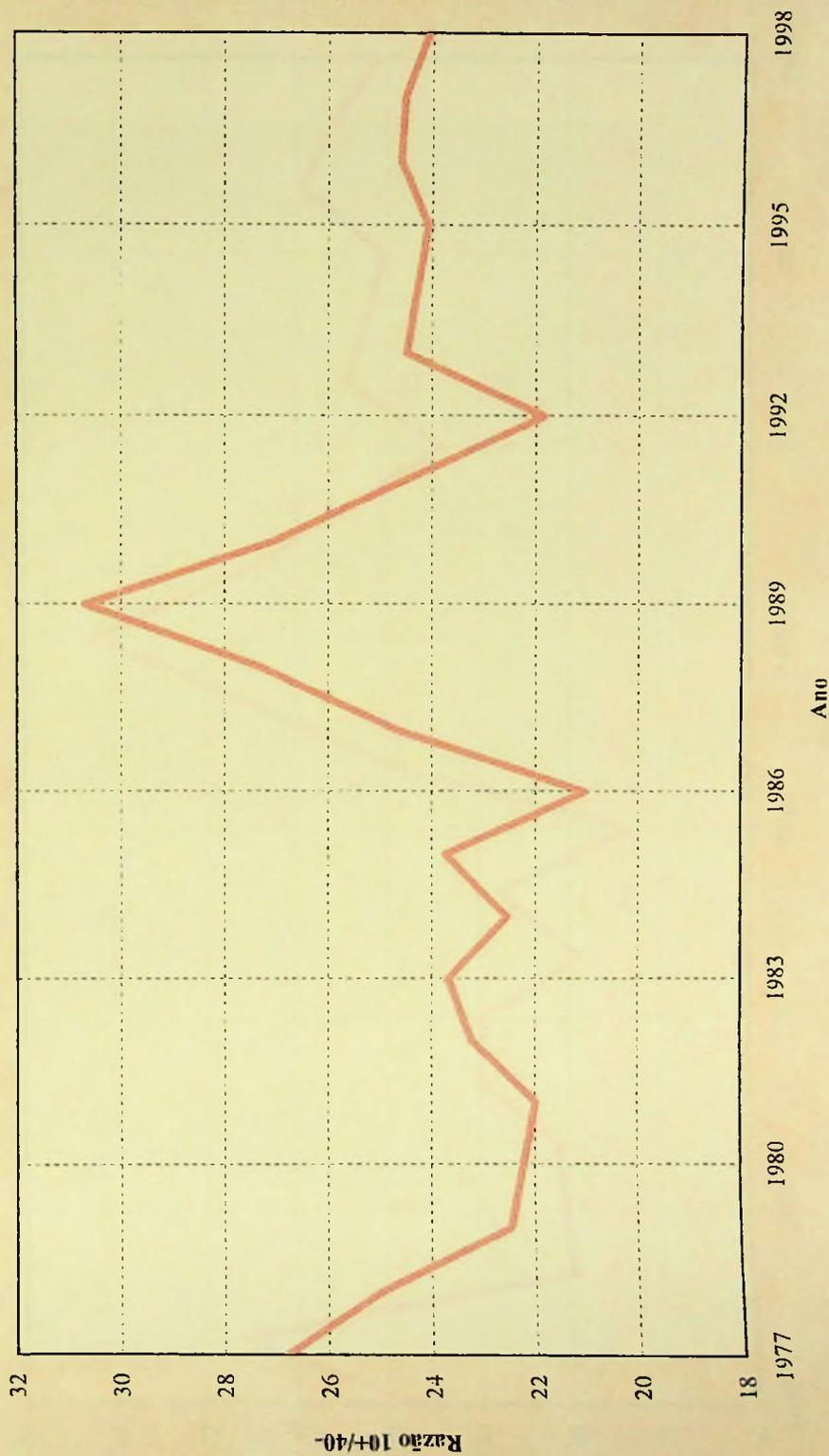
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

**Gráfico 16: Evolução temporal da desigualdade de renda
Índice de Theil**



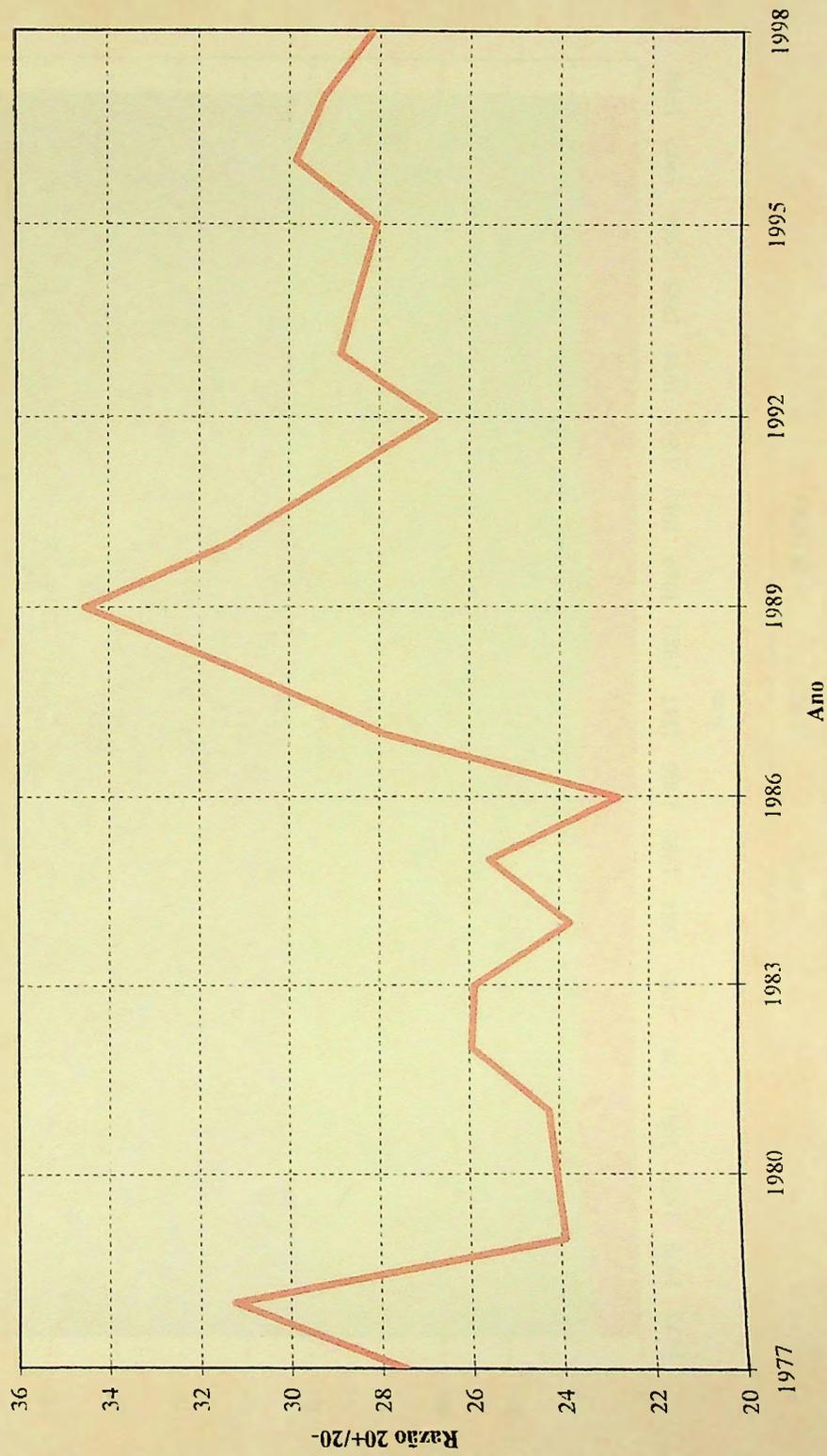
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Gráfico 17: Evolução temporal de desigualdade de renda
Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e 40% mais pobres



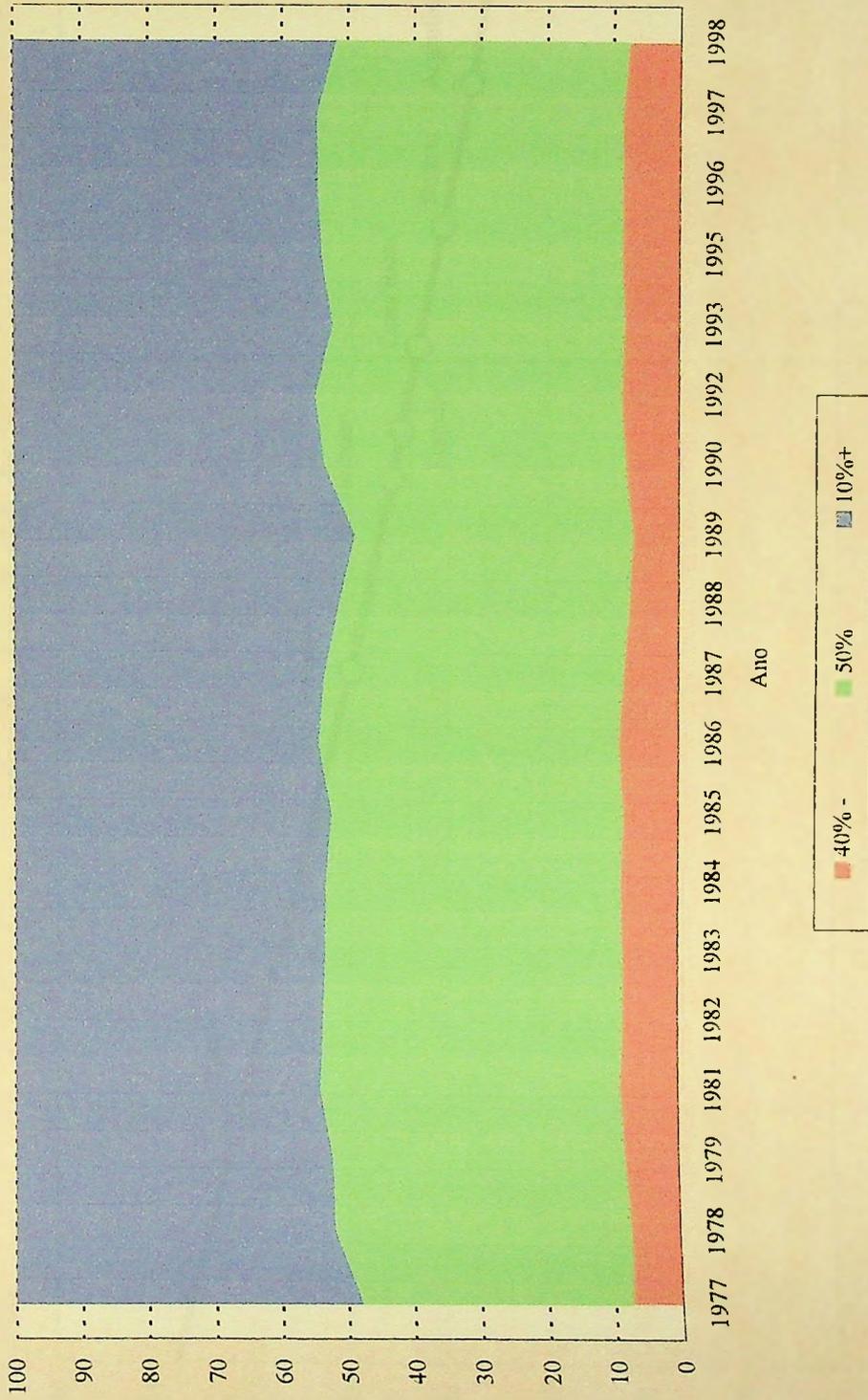
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

**Gráfico 18: Evolução temporal de desigualdade de renda
Razão entre a renda média dos 20% mais ricos e 20% mais pobres**



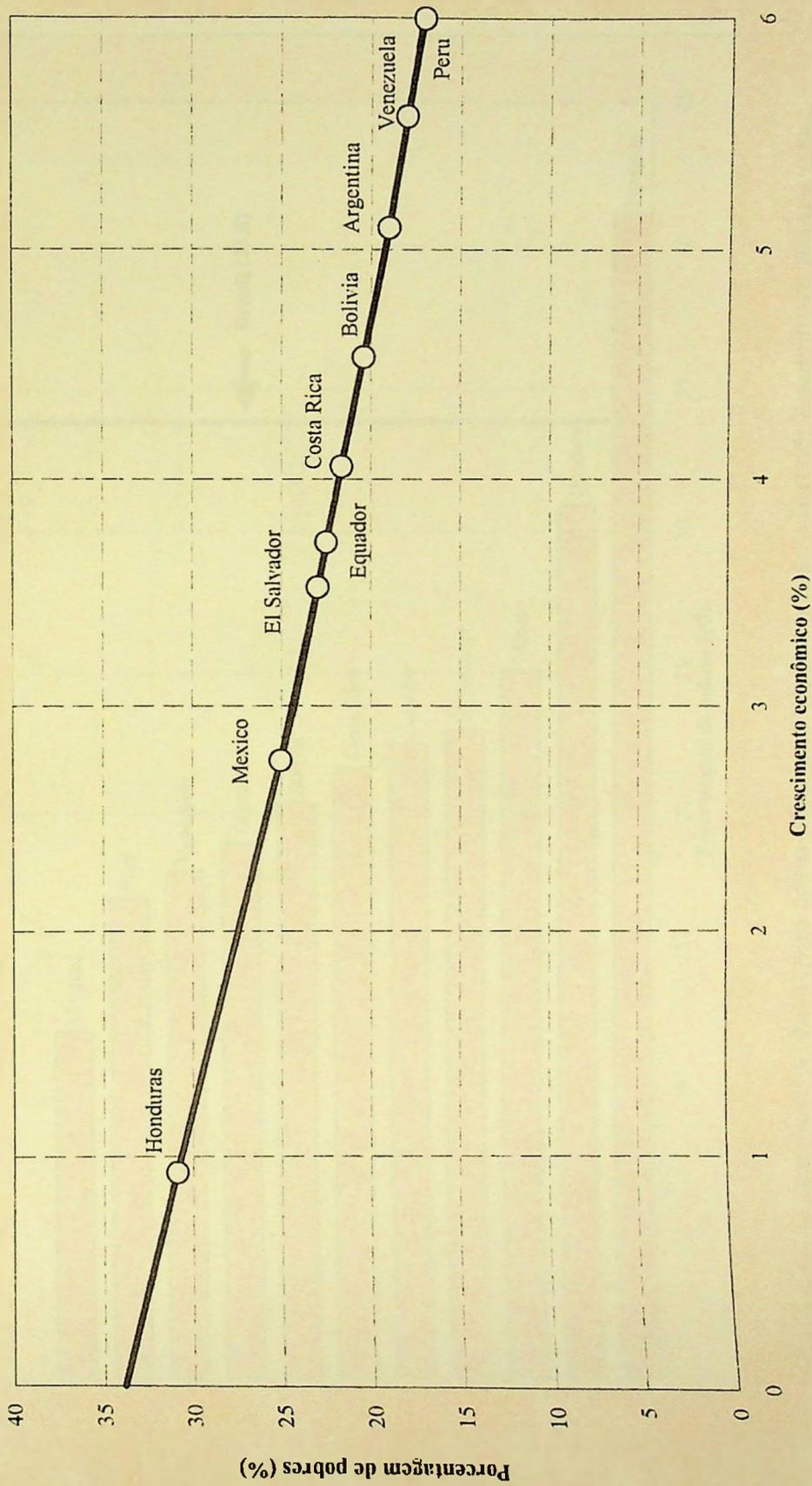
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Gráfico 19: Proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos, 50% seguintes e 40% mais pobres



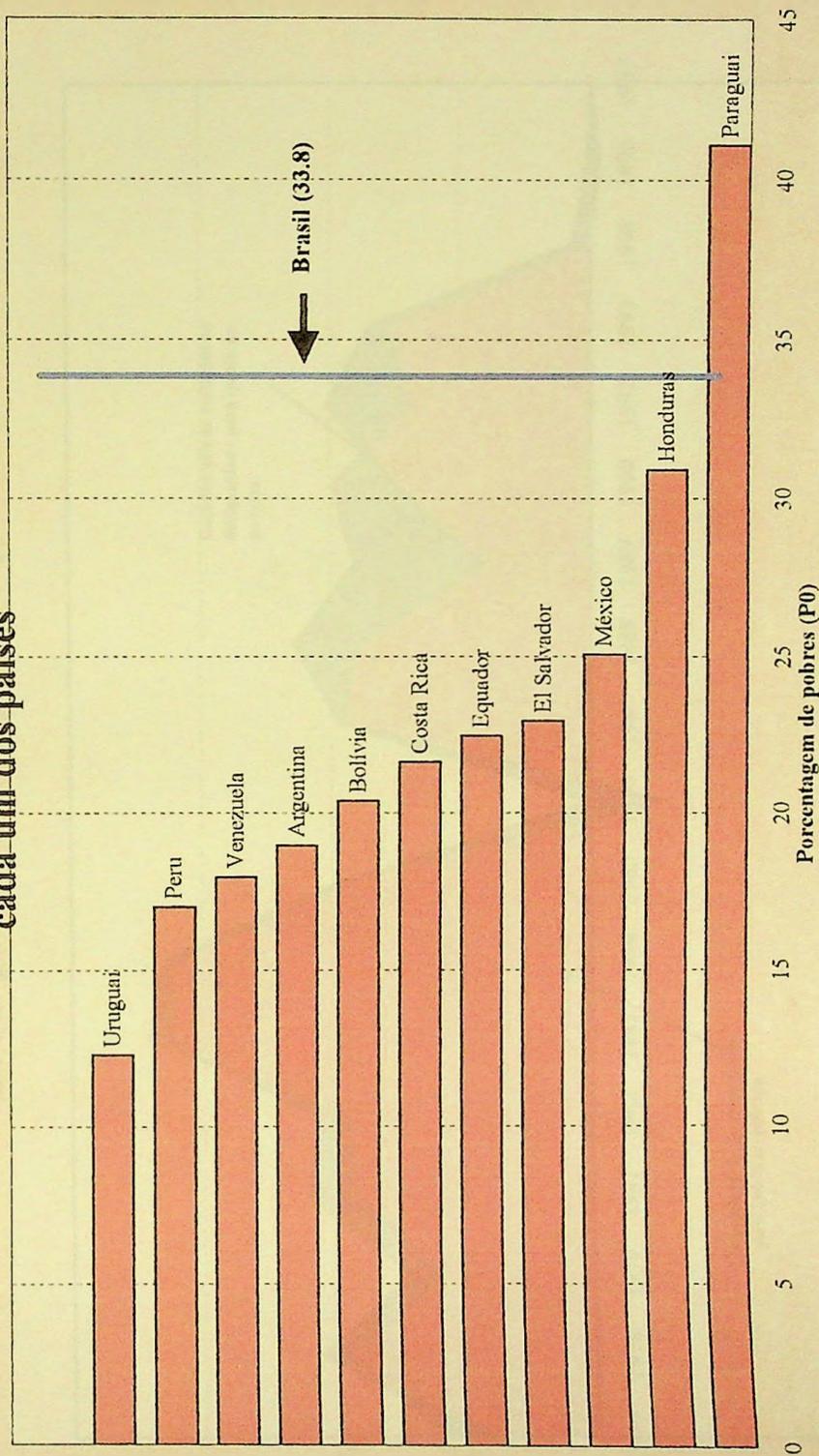
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1998.

Gráfico 20: Impacto sobre a pobreza: crescimento econômico versus redução no grau de desigualdade



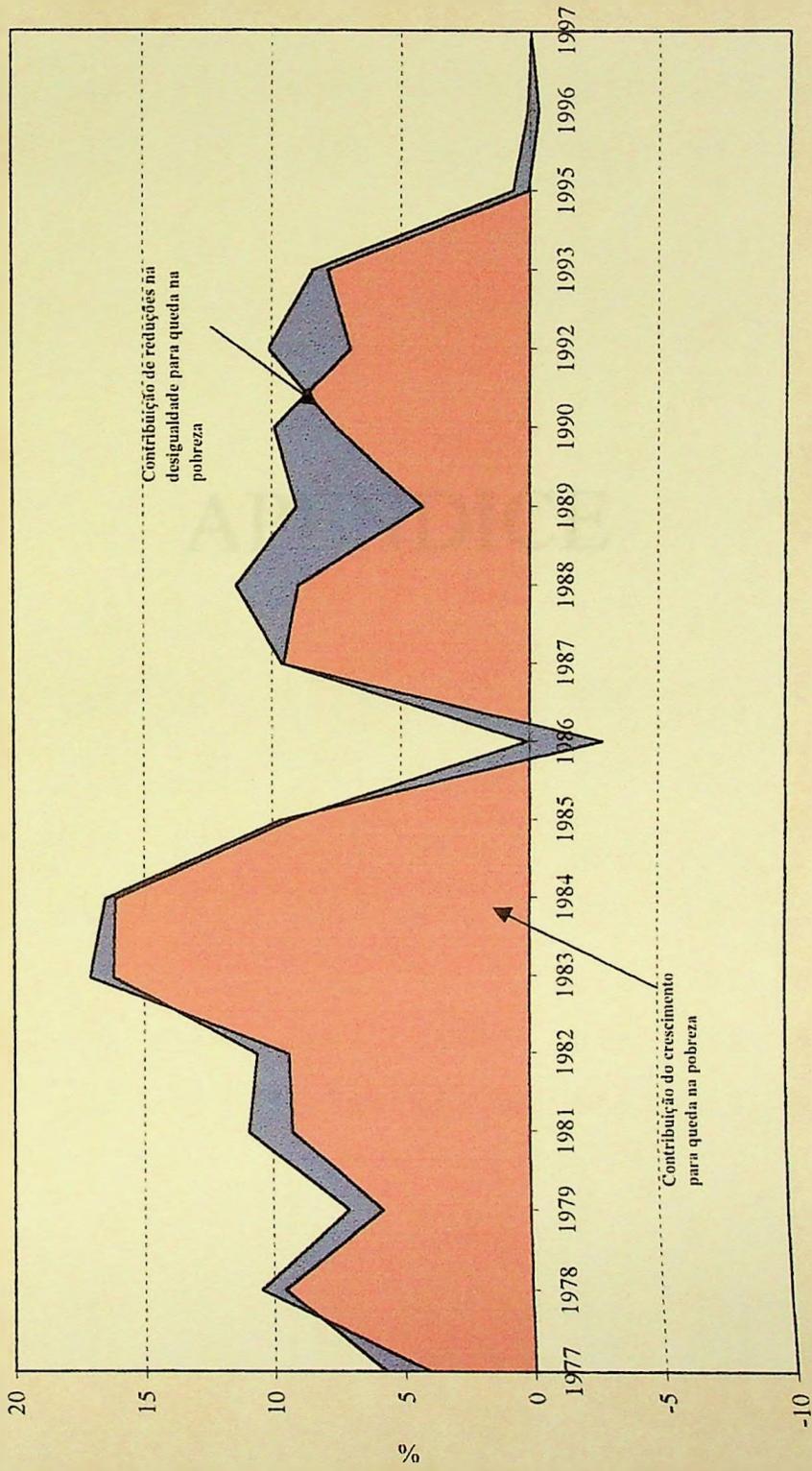
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1998.

Gráfico 21: Porcentagem de pobres no Brasil caso a renda média fosse mantida constante, mas a desigualdade de renda fosse igual a verificada em cada um dos países



Fonte: Pesquisas Domiciliares: Argentina (1996), Brasil (1998), Bolivia (1995), Costa Rica (1995), El Salvador (1995), Equador (1995), Honduras (1996), México (1994), Paraguai (1995), Peru (1996), Uruguai (1995), Venezuela (1995).

Gráfico 22: Contribuição do crescimento e de reduções na desigualdade para queda na pobreza



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1997

APÊNDICE

Tabela A1: Linhas de indigência (em moeda corrente de cada ano)

Região	1977	1978	1979	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1993	1996	1997	1998
Rio de Janeiro																			
Área metropolitana	276	391	639	2451	4910	12121	35330	111736	221	885	7206	99	2964	183111	3787	44	50	52	53
Área urbana	235	332	542	2079	4166	10284	29977	94806	188	751	6114	84	2315	155367	3213	37	42	44	45
Área rural	211	299	488	1872	3750	9256	26980	85326	169	676	5503	76	2264	139830	2892	34	38	39	41
São Paulo																			
Área metropolitana	278	394	643	2466	4940	12194	35545	112413	223	891	7249	100	2982	184221	3810	44	50	52	54
Área urbana	246	349	569	2183	4375	10799	31476	99547	197	789	6420	88	2641	163135	3374	39	44	46	47
Área rural	201	285	465	1782	3571	8815	25695	81263	161	644	5241	72	2156	133172	2754	32	36	38	39
Sul																			
Área metropolitana - Porto Alegre	308	436	712	2733	5476	13517	39399	124603	247	987	8036	110	3306	204196	4223	49	55	58	59
Área metropolitana - Curitiba	255	360	588	2258	4524	11166	32547	102933	204	815	6638	91	2731	168684	3489	41	46	48	49
Área urbana	243	344	561	2154	4315	10652	31048	98192	194	778	6332	87	2605	160916	3328	39	44	45	47
Área rural	221	313	511	1961	3928	9697	28264	89389	177	708	5765	79	2371	146489	3030	35	40	41	43
Nordeste																			
Área metropolitana - Fortaleza	219	311	507	1946	3899	9623	28050	88712	176	703	5721	79	2353	145379	3007	35	39	41	42
Área metropolitana - Recife	288	408	666	2555	5119	12635	36829	116476	231	923	7512	103	3090	190879	3948	46	52	54	55
Área metropolitana - Salvador	271	384	627	2406	4821	11900	34688	109705	217	869	7075	97	2910	179782	3718	43	49	51	52
Área urbana	248	351	573	2198	4405	10872	31690	100224	198	794	6463	89	2659	164245	3397	39	44	46	48
Área rural	221	313	511	1961	3928	9697	28264	89389	177	708	5765	79	2371	146489	3030	35	40	41	43
Leste*																			
Área metropolitana de Belo Horizonte	216	306	499	1916	3839	9476	27622	87357	173	692	5634	77	2317	143159	2961	34	39	40	42
Área urbana	194	275	449	1723	3452	8521	24838	78554	156	622	5066	70	2084	128733	2662	31	35	36	37
Área rural	166	235	383	1470	2946	7272	21198	67042	133	531	4323	59	1779	109867	2272	26	30	31	32
Norte																			
Área metropolitana - Belém	246	349	569	2183	4375	10799	31476	99547	197	789	6420	88	2641	163135	3374	39	44	46	47
Área urbana Norte	255	360	588	2258	4524	11166	32547	102933	204	815	6638	91	2731	168684	3489	41	46	48	49
Área rural Norte	223	315	515	1976	3958	9770	28479	90066	178	714	5808	80	2389	147599	3053	35	40	42	43
Centro-Oeste																			
Distrito Federal	240	339	554	2124	4256	10505	30620	96838	192	767	6245	86	2569	158696	3282	38	43	45	46
Área urbana Centro-Oeste	206	292	476	1827	3661	9035	26337	83294	165	660	5372	74	2210	136501	2823	33	37	38	40
Área rural Centro-Oeste	181	256	418	1604	3214	7934	23125	73136	145	579	4717	65	1940	119854	2479	29	32	34	35

* Minas Gerais e Espírito Santo

Linha de indigência

Região	continuação									
	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	
Rio de Janeiro	Área metropolitana	7205.81	99.07	2964.24	183110.94	3786.98	44.04	49.50	51.65	53.23
	Área urbana	6114.02	84.06	2515.11	155366.86	3213.20	37.36	42.00	43.82	45.17
	Área rural	5502.62	75.65	2263.60	139830.17	2891.88	33.63	37.80	39.44	40.65
São Paulo	Área metropolitana	7249.48	99.67	2982.20	184220.70	3809.93	44.30	49.80	51.96	53.56
	Área urbana	6419.72	88.26	2640.87	163135.20	3373.86	39.23	44.10	46.01	47.43
	Área rural	5240.59	72.05	2155.81	133171.59	2754.17	32.03	36.00	37.56	38.71
Sul	Área metropolitana - Porto Alegre	8035.57	110.48	3305.57	204196.44	4223.06	49.11	55.20	57.59	59.36
	Área metropolitana - Curitiba	6638.08	91.26	2730.69	168684.01	3488.61	40.57	45.60	47.58	49.04
	Área urbana	6332.38	87.06	2604.94	160915.67	3327.95	38.70	43.50	45.39	46.78
Nordeste	Área rural	5764.65	79.25	2371.39	146488.75	3029.59	35.23	39.60	41.32	42.59
	Área metropolitana - Fortaleza	5720.97	78.65	2353.42	145378.99	3006.63	34.96	39.30	41.00	42.26
	Área metropolitana - Recife	7511.51	103.27	3089.99	190879.28	3947.64	45.90	51.60	53.84	55.49
Leste*	Área metropolitana - Salvador	7074.79	97.27	2910.34	179781.65	3718.13	43.24	48.60	50.71	52.26
	Área urbana	6463.39	88.86	2658.83	164244.96	3396.81	39.50	44.40	46.33	47.75
	Área rural	5764.65	79.25	2371.39	146488.75	3029.59	35.23	39.60	41.32	42.59
Leste*	Área metropolitana de Belo Horizonte	5633.63	77.45	2317.49	143159.46	2960.73	34.43	38.70	40.38	41.62
	Área urbana	5065.90	69.65	2083.95	128732.54	2662.36	30.96	34.80	36.31	37.42
	Área rural	4323.48	59.44	1778.54	109866.56	2272.19	26.42	29.70	30.99	31.94
Norte	Área metropolitana - Belém	6419.72	88.26	2640.87	163135.20	3373.86	39.23	44.10	46.01	47.43
	Área urbana Norte	6638.08	91.26	2730.69	168684.01	3488.61	40.57	45.60	47.58	49.04
	Área rural Norte	5808.32	79.85	2389.35	147598.51	3052.54	35.50	39.90	41.63	42.91
Centro-Oeste	Distrito Federal	6245.03	85.86	2569.01	158696.15	3282.05	38.17	42.90	44.76	46.13
	Área urbana Centro-Oeste	5371.60	73.85	2209.70	136500.88	2823.02	32.83	36.90	38.50	39.68
	Área rural Centro-Oeste	4716.53	64.84	1940.23	119854.43	2478.75	28.82	32.40	33.80	34.84

Tabela A2: Linhas de pobreza (em moeda corrente de cada ano)

	1977	1978	1979	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998
Rio de Janeiro																			
Área metropolitana	553	782	1277	4902	9821	24242	70661	223472	442	1770	14412	198	5928	366222	7574	88	99	103	106
Área urbana	469	664	1084	4159	8333	20569	59955	189613	375	1502	12228	168	5030	310734	6426	75	84	88	90
Área rural	422	597	976	3743	7500	18512	53959	170651	338	1352	11005	151	4527	219660	5184	67	76	79	81
São Paulo																			
Área metropolitana	556	787	1285	4931	9881	24388	71089	224827	445	1781	14499	199	5964	368441	7620	89	100	104	107
Área urbana	493	697	1138	4367	8750	21597	62953	199093	394	1577	12839	177	5282	326270	6748	78	88	92	95
Área rural	402	569	929	3565	7143	17630	51390	162525	322	1288	10481	144	4312	266343	5508	64	72	75	77
Bahia																			
Área metropolitana - Porto Alegre	617	873	1425	5466	10952	27033	78798	249205	493	1974	16071	221	6611	408393	8446	98	110	115	119
Área metropolitana - Curitiba	509	721	1177	4515	9047	22332	65094	205865	408	1631	13276	183	5461	337368	6977	81	91	95	98
Área urbana	486	688	1123	4308	8631	21303	62096	196385	389	1556	12665	174	5210	321831	6656	77	87	91	94
Área rural	442	626	1022	3921	7857	19393	56529	178778	354	1416	11529	159	4743	292977	6059	70	79	83	85
Nordeste																			
Área metropolitana - Fortaleza	439	621	1014	3892	7797	19246	56101	177423	351	1406	11442	157	4707	290758	6013	70	79	82	85
Área metropolitana - Recife	576	816	1332	5110	10238	25270	73659	232953	461	1846	15023	207	6180	381759	7895	92	103	108	111
Área metropolitana - Salvador	543	768	1254	4813	9642	23801	69316	219409	434	1738	14150	195	5821	359563	7436	86	97	101	105
Área urbana	496	702	1146	4397	8809	21744	63181	200448	397	1588	12927	178	5318	328490	6794	79	89	93	95
Área rural	442	626	1022	3921	7857	19393	56529	178778	354	1416	11529	159	4743	292977	6059	70	79	83	85
Sul																			
Área metropolitana de Belo Horizonte	432	612	999	3832	7678	18952	55244	174715	346	1384	11267	155	4635	286319	5921	69	77	81	83
Área urbana	389	550	898	3446	6904	17043	49677	157108	311	1245	10132	139	4168	257465	5325	62	70	73	75
Área rural	332	469	766	2941	5893	14545	42397	134083	265	1062	8647	119	3557	219733	4544	53	59	62	64
Norte																			
Área metropolitana - Belém	493	697	1138	4367	8750	21597	62953	199093	394	1577	12839	177	5282	326270	6748	78	88	92	95
Área urbana Norte	509	721	1177	4515	9047	22332	65094	205865	408	1631	13276	183	5461	337368	6977	81	91	95	98
Área rural Norte	446	631	1030	3951	7916	19540	56957	180132	357	1427	11617	160	4779	295197	6105	71	80	83	86
Centro-Oeste																			
Distrito Federal	479	678	1107	4248	8512	21069	61240	193676	383	1534	12490	172	5138	317392	6564	76	86	90	92
Área urbana Centro-Oeste	412	583	952	3654	7321	18071	52615	166588	330	1320	10743	148	4419	273002	5646	66	74	77	79
Área rural Centro-Oeste	362	512	836	3208	6428	15867	46251	146273	290	1159	9433	130	3880	235709	4958	58	65	68	70

* Núcleo Central e Espírito Santo

Região	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998
Rio de Janeiro									
Área metropolitana	14411.6	198.1	5928.5	366221.9	7574.0	88.1	99.0	103.3	106.5
Área urbana	12228.0	168.1	5030.2	310733.7	6426.4	74.7	84.0	87.6	90.3
Área rural	11005.2	151.3	4527.2	279660.3	5783.8	67.3	75.6	78.9	81.3
São Paulo									
Área metropolitana	14499.0	199.3	5964.4	368441.4	7619.9	88.6	99.6	103.9	107.1
Área urbana	12839.4	176.5	5281.7	326270.4	6747.7	78.5	88.2	92.0	94.9
Área rural	10481.2	144.1	4311.6	266343.2	5508.3	64.1	72.0	75.1	77.4
Sul									
Área metropolitana - Porto Alegre	16071.1	221.0	6611.1	408392.9	8446.1	98.2	110.4	115.2	118.7
Área metropolitana - Curitiba	13276.2	182.5	5461.4	337368.0	6977.2	81.1	91.2	95.2	98.1
Área urbana	12664.8	174.1	5209.9	321831.3	6655.9	77.4	87.0	90.8	93.6
Área rural	11529.3	158.5	4742.8	292977.5	6059.2	70.5	79.2	82.6	85.2
Nordeste									
Área metropolitana - Fortaleza	11441.9	157.3	4706.8	290758.0	6013.3	69.9	78.6	82.0	84.5
Área metropolitana - Recife	15023.0	206.5	6180.0	381758.6	7895.3	91.8	103.2	107.7	111.0
Área metropolitana - Salvador	14149.6	194.5	5820.7	359563.3	7436.3	86.5	97.2	101.4	104.5
Área urbana	12926.8	177.7	5317.7	328489.9	6793.6	79.0	88.8	92.7	95.5
Área rural	11529.3	158.5	4742.8	292977.5	6059.2	70.5	79.2	82.6	85.2
Leste*									
Área metropolitana de Belo Horizonte	11267.3	154.9	4635.0	286318.9	5921.5	68.9	77.4	80.8	83.2
Área urbana	10131.8	139.3	4167.9	257465.1	5324.7	61.9	69.6	72.6	74.8
Área rural	8647.0	118.9	3557.1	219733.1	4544.4	52.8	59.4	62.0	63.9
Norte									
Área metropolitana - Belém	12839.4	176.5	5281.7	326270.4	6747.7	78.5	88.2	92.0	94.9
Área urbana Norte	13276.2	182.5	5461.4	337368.0	6977.2	81.1	91.2	95.2	98.1
Área rural Norte	11616.6	159.7	4778.7	295197.0	6105.1	71.0	79.8	83.3	85.8
Centro-Oeste									
Distrito Federal	12490.1	171.7	5138.0	317392.3	6564.1	76.3	85.8	89.5	92.3
Área urbana Centro-Oeste	10743.2	147.7	4419.4	273001.8	5646.0	65.7	73.8	77.0	79.4
Área rural Centro-Oeste	9433.1	129.7	3880.5	239708.9	4957.5	57.6	64.8	67.6	69.7

3. O mercado de trabalho metropolitano brasileiro na década de 90

Lauro Ramos

O Mercado de Trabalho Metropolitano Brasileiro na Década de 90

1. Introdução

A década de 90 compreendeu um período de bastante diversidade no cenário econômico, seja no plano interno seja no cenário internacional. Mudanças significativas ocorreram no nível de atividade econômica, no quadro de inflação e também na forma como a economia brasileira esteve inserida no contexto econômico internacional. A combinação destas diferentes realidades econômicas, como não poderia deixar de ser, repercutiu no funcionamento do mercado de trabalho, que apresentou comportamentos bastante distintos no que diz respeito a seus grandes agregados ao longo dos últimos anos.

Neste documento procuraremos resumir os principais movimentos observados nestes agregados. Para tanto nos valeremos da estratégia de, sempre que possível, centrar a atenção no comportamento das taxas de desemprego, procurando analisar as mudanças nestas à luz do observado para as demais variáveis de interesse.

2. Taxas de Desemprego

O comportamento das taxas de desemprego ao longo dos anos 90, conforme ilustrado pelas linhas de tendência no Gráfico 1, ao final do documento, pode ser desmembrado e analisado segundo três períodos distintos, que apresentaram diferentes padrões de evolução: o período pré-Real, o período imediatamente posterior ao lançamento do plano de estabilização e os dois anos mais recentes.¹

Após terem permanecido em níveis relativamente baixos (ao redor de 5%) ao longo do início da década de 90, o que era perfeitamente condizente com a história então recente do mercado de trabalho brasileiro, as taxas de desemprego apuradas pela Pesquisa Mensal do Emprego (PME/IBGE) nas seis grandes regiões metropolitanas experimentaram uma queda significativa no período imediatamente posterior ao lançamento do Plano Real, tendo atingido o seu nível mais baixo dos últimos tempos em dezembro de 1994, quando apenas 3,4% da força de trabalho encontrava-se desocupada.

¹ Cumpre destacar que o fato da análise estar baseada nos dados da PME, que diferem bastante daqueles obtidos por outras pesquisas, não invalida as conclusões qualitativas dela extraídas. Isto porque, apesar das diferenças não desprezíveis em termos absolutos, oriundas das diferenças metodológicas e conceituais entre as pesquisas, as tendências captadas são bastante similares. No Gráfico 2 são apresentadas as médias anuais das taxas de desemprego aberto da PME, da própria PME para a região metropolitana de São Paulo e da PED (Fundação Seade/Diecese) para esta mesma região. Como pode ser lá observado, o comportamento destas taxas nos diversos períodos seguem basicamente o mesmo padrão, tanto é que as respectivas linhas de tendência de crescimento são praticamente paralelas.

Já a partir de 1995, todavia, elas passaram a apresentar uma tendência de crescimento, tendo atingido e permanecido em torno do patamar de 6% durante a maior parte do ano de 1997. O início de 1998 foi marcado por um aumento abrupto nestas taxas: elas subiram cerca de dois pontos percentuais, chegando a ultrapassar a marca de 8% em vários meses daquele ano e de 1999, o que não ocorria desde a profunda recessão de 1981. Quando considerados em conjunto, estes dois últimos anos mostraram uma estabilidade no comportamento da taxa de desemprego, com médias praticamente idênticas e valores bastante similares na comparação mês a mês. Contudo, como será discutido adiante, tal estabilidade foi apenas aparente.

Nos dois primeiros períodos destacados, apesar de haver diferenças na intensidade do processo, existe uma clara tendência de crescimento nas taxas de desemprego. Este comportamento, em boa medida, foi consequência da reorganização da economia brasileira, ditada pela necessidade de maior competitividade para fazer face ao processo de abertura que teve início nos anos 90. A procura, e efetiva obtenção, de ganhos de produtividade levou as firmas a optar pelo enxugamento da estrutura produtiva, notadamente na indústria, via adoção de tecnologias menos intensivas no fator trabalho e estratégias de terceirização e terciarização. Este fenômeno ficou caracterizado em várias análises de especialistas em mercado de trabalho como sendo um desemprego de cunho estrutural, na medida em que resulta de alterações na relação emprego/produto em curso na economia brasileira.

O fato da intensidade ter sido maior no segundo período pode, a princípio, ser atribuído a uma série fatores. Primeiro, a mudança de preços relativos entre produtos exportáveis e não-exportáveis gerou um aquecimento do mercado de trabalho nos primeiros meses subsequentes ao plano de estabilização, provocando um crescimento substantivo do setor de serviços. Também a política cambial adotada, âncora maior do Plano Real em seus primeiros estágios, contribuiu para a aceleração do crescimento do desemprego, por reduzir a competitividade externa dos produtos brasileiros e forçar a busca de ganhos adicionais de produtividade, principalmente na indústria. Além disso, a queda abrupta das taxas de inflação eliminou um mecanismo “automático” de acomodação de oferta e demanda: a flexibilidade do salário real.

Assim, por um lado, partiu-se de uma taxa de desemprego mais baixa que a do início da década e, por outro, o mercado tornou-se mais atrativo, aumentando a oferta de trabalho. Com a diminuição da capacidade de absorção no setor de serviços, que passou a ser notada a partir de 1996, o contingente de desempregados voltou a crescer, sem que a flexibilização do salário real via inflação pudesse reverter o processo.

Outros fatores, de natureza mais conjuntural, foram, é claro, decisivos para o aumento do desemprego, particularmente do segundo semestre de 1996 em diante. Entre outros, a elevação das taxas de juros em resposta a diversos períodos de instabilidade do mercado financeiro internacional, contribuiu sobremaneira para a contração da demanda por trabalho. Como a própria elasticidade do emprego em relação ao produto havia diminuído, em função dos ganhos de produtividade, parece lícito afirmar que o crescimento das taxas de desemprego naquela época foram também decorrência da

estagnação do nível de ocupação, podendo assim ser debitada também à falta de crescimento econômico mais significativo.

A tese de que a falta de crescimento econômico tem sua parcela de responsabilidade na estagnação do nível de ocupação, isto é, na incapacidade do mercado gerar novos postos de trabalho, é particularmente importante para os dois últimos anos, onde tal crescimento foi virtualmente nulo. De fato, uma rápida inspeção dos Gráficos 3 e 4 mostra que após um crescimento expressivo nos meses imediatamente posteriores ao lançamento do Plano Real, o mercado de trabalho perdeu vitalidade no que diz respeito a sua capacidade de geração de empregos: enquanto entre julho de 1994 e o final de 1996 foram criados 1,5 milhões de postos de trabalho, o nível de ocupação metropolitano ficou estagnado nos três últimos anos (vale ressaltar, todavia, o esboço de recuperação delineado no último quadrimestre no ano passado).

Voltando ao comportamento da taxa de desemprego, o que surpreendeu a muitos analistas foi o fato de, após ter se elevado cerca de 1,5 ponto percentual na média em 1998 via-à-vis 1997, ela ter se mantido estável no ano passado relativamente a 1998. Vale lembrar, as previsões para 1999, já no final de 1998, eram bastante pessimistas, com a maioria dos analistas prevendo uma taxa de desemprego superior a 10% (“dois dígitos”) para os primeiros meses de 1999. O que ocorreu é que, se a demanda não cresceu, como visto, tampouco o fez a oferta de trabalho.

Com efeito, conforme pode ser visto no Gráfico 5, a População Economicamente Ativa (PEA) das regiões metropolitanas cobertas pela PME apresentou, como seria natural esperar em função do crescimento demográfico da População em Idade Ativa (PIA), crescimento ao longo da década, passando de pouco menos de 16 milhões de pessoas no início de 1991 a cerca de 18 milhões no final de 1999. Mais da metade deste crescimento, todavia, ocorreu entre o segundo trimestre de 1994 e o penúltimo de 1996. Nos demais períodos a expansão da PEA foi bastante tímida, tendo ficado bem abaixo do ritmo de expansão demográfica da PIA. Vale salientar, em 1998 e 1999 ela ficou praticamente estável, oscilando em torno de 16,6 milhões de pessoas ao sabor de fatores de natureza sazonal.

A diminuição da pressão da oferta nos últimos anos fica mais fácil de ser percebida quando se analisa o comportamento da taxa de participação no mercado de trabalho, ou seja, a percentagem das pessoas aptas a dele participar (PIA - pessoas com 15 anos ou mais de idade) que efetivamente o fazem. De modo geral, conforme pode ser observado no Gráfico 6, houve uma queda nesta taxa de participação entre 1991 e 1993, assim como entre 1997 e 1999, o contrário tendo ocorrido entre 1993 e 1995. Ou seja, no início e no final da década houve um alívio da pressão da oferta sobre as necessidades de geração de postos de trabalho.

Neste particular, a comparação entre 1998 e 1999 merece ser destacada. Em boa parte dos meses correspondentes destes dois anos a queda na taxa de participação foi superior a um ponto percentual e, algumas vezes superou a marca de 1,5 ponto percentual. Dado que a PIA é ligeiramente superior a 30 milhões de pessoas, isto significa

que entre 300 mil e 450 mil trabalhadores em potencial estavam ausentes do mercado de trabalho durante grande parte do ano passado e, portanto, fora das estatísticas de desemprego.

Em princípio, quedas na taxa de participação não são necessariamente ruins, tudo dependendo das razões que as levam a cair. Por um lado, por exemplo, elas podem ser fruto do adiamento da decisão dos jovens em ingressar no mercado do trabalho com o propósito de permanecerem nos bancos escolares, no intuito de adquirir maior qualificação. Por outro, elas podem ser geradas pela pouca atratividade do mercado, mormente em épocas em que a geração de novos postos de trabalho acontece de forma claudicante.

Na experiência brasileira na década de 90 há, de fato, uma clara indicação de redução da participação de jovens no mercado de trabalho, principalmente na faixa de 15 a 17 anos de idade. Com efeito, não só a taxa de participação experimentou uma redução expressiva – cerca de 15 pontos percentuais entre 1991 e 1999 -, como também o número de jovens nesta faixa etária que estão no mercado decresceu em termos absolutos.

Embora esta não deixe de ser uma constatação alvissareira, ela não parece suficiente para emprestar uma conotação otimista para a queda na taxa de participação no período mais recente. Entre 1998 e 1999, observa-se um padrão de retração que, embora mais acentuado nestas faixas mais jovens, permeia todo o espectro etário da PIA. Além disso, estes anos foram marcados por uma estagnação no nível de ocupação e, como será visto adiante, redução no rendimento médio real. Estes elementos por certo contribuíram para diminuir a atratividade do mercado e aumentar o desalento. Nestes termos, uma eventual recuperação da demanda por trabalho, como decorrência do crescimento econômico previsto para este ano, poderá estimular o retorno de trabalhadores que haviam decidido retirar-se da força de trabalho, pressionando assim as taxas desemprego para cima e neutralizando, ao menos em parte, o efeito positivo da geração de postos de trabalho.

Ainda em relação à taxa de desemprego, uma das questões que tem permeado o debate a respeito do desempenho do mercado de trabalho, mais particularmente no tocante a sua aferição, está ligada à cobertura relativamente estreita da PME, limitada às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife (cerca de 25% da PEA nacional). Assim, alegam alguns, as estatísticas da PME poderiam estar superestimando a gravidade do problema, na medida em que parece razoável supor que ele seja mais intenso nas metrópoles. De fato utilizando-se os dados das Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios – PNAD - (Gráfico 7)², que têm cobertura nacional, constata-se que o desemprego metropolitano é maior que o urbano. Esta diferença, contudo, vem se estreitando (era de 1,5 ponto percentual em

² Cumpre notar que as taxas de desemprego obtidas a partir das PNAD não são diretamente comparáveis às da PME devido a diferenças nos conceitos de emprego e participação.

1993, tendo caído para 0,6 ponto percentual em 1997), de forma que a possível distorção do quadro efetivo quando se lança mão dos dados da PME não deve ser de peso.³

3. Informalidade

Uma das características marcantes do início da década foi o crescimento das relações informais de trabalho, entendidas aqui como sendo o trabalho assalariado sem carteira e o trabalho por conta própria: nos seis primeiros anos o percentual de trabalhadores informais passou de 40% para 47%.⁴ De meados de 1996 a meados de 1998, o grau de informalidade parecia ter se estabilizado (ver Gráfico 8) em pouco menos de 49%. As agruras por que passou a economia brasileira em tempos recentes, fizeram, contudo, com que o processo de informalização retomasse fôlego, de tal forma que nos últimos meses de 1999 foi rompida a marca de 50%.

Na verdade, isto é devido, em boa medida, do fato que os anos 90 testemunharam mudanças profundas na estrutura ocupacional metropolitana. Houve uma vasta gama de alterações, que podem ser adequadamente sintetizadas através do exame de dois setores emblemáticos da economia: a indústria de transformação e o setor de serviços.

Por um lado, a indústria de transformação, que foi, sem dúvida, o segmento mais afetado pelo processo de abertura e exposição da economia à concorrência internacional, experimentou uma perda de importância relativa, com sua participação do nível de ocupação caindo da faixa de 22% em 1991 para o patamar de 16% em 1999. Por outro lado, o setor de serviços, em parte pela própria estratégia de terciarização utilizada pela indústria para enxugar sua estrutura produtiva, mas também por acolher grande parte dos trabalhadores que ingressaram no mercado, aumentou sua participação relativa de 35,5% para quase 42% no mesmo período (Gráfico 9).⁵

Esta realocação setorial da força de trabalho, em conjunto com as características dos postos de trabalho em cada setor, está, é claro, intimamente ligada ao fato da inserção

³ A nota técnica do número 7 da publicação "Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise" (IPEA/MTE) examina mais de perto esta questão, e levanta evidências adicionais no sentido que, de fato, as diferenças não são significativas, com exceção da indústria. Neste caso, devido à despolarização do parque industrial, as estatísticas relativas ao nível de emprego baseadas na PME indicam um quadro mais grave do que o efetivamente observado em nível nacional.

⁴ É importante ressaltar que estas percentagens superestimam o verdadeiro grau de informalidade das relações de trabalho, um vez que, na PME, os servidores públicos, que na verdade são protegidos pela legislação trabalhista e possuem vínculos empregatícios formais, são classificados com trabalhadores sem carteira, em função de serem estatutários. Estimativas próprias, que forçosamente envolvem um certo grau de imprecisão, indicam que eles seriam hoje responsáveis por algo entre 8 e 10 pontos percentuais da informalidade. Deste modo parece mais adequado afirmar que a informalidade abrange cerca de 40% da força de trabalho metropolitana.

⁵ Em termos absolutos as diferenças são ainda mais gritantes, haja vista que neste intervalo houve a destruição de cerca de 700 mil postos de trabalho na indústria de transformação, enquanto o setor de serviços absorveu quase 1,5 milhão de trabalhadores (sendo que mais da metade desta expansão ocorreu entre 1993 e 1996).

informal no mercado de trabalho ter deixado de ser marginal (o total de assalariados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria é praticamente igual ao de assalariados com carteira hoje em dia). Por isso mesmo, o crescimento da informalidade suscita preocupações por uma série de motivos.

Um deles diz respeito à precarização do emprego, pois os postos de trabalho que oferecem acesso à carteira assinada e, por conseguinte, ao amparo e proteção da legislação trabalhista, são tradicionalmente associados a uma maior qualidade do emprego. É bem verdade que, paralelamente ao crescimento da informalidade, houve também uma redução no diferencial de rendimentos dos trabalhadores formais e os demais, sejam eles os “sem carteira” ou os autônomos: de 38% e 41%, respectivamente, em 1991, para cerca de 25%, em ambos os casos, em 1999. Também é verdade que, no caso dos trabalhadores por conta própria, houve um aumento de qualificação, fruto, em parte, de uma migração seletiva de trabalhadores com maior grau de instrução do setor formal para esta condição.⁶ Não obstante estas ressalvas, não parece haver dúvidas que a associação entre informalidade e precarização da qualidade dos postos de trabalho é procedente.

Outra preocupação está relacionada com a perda de arrecadação acarretada pelo crescimento da informalidade. Uma das principais explicações para este fenômeno reside justamente nos elevados encargos trabalhistas impostos pela relação formal de trabalho, que fazem com que o custo do fator trabalho dobre, do ponto de vista das firmas, em relação ao salário efetivamente recebido pelo trabalhador. Uma iniciativa no sentido de abrandar o problema vem sendo tomada pelo governo, que está propondo a flexibilização destes encargos. Em que pese a existência de um certo ceticismo em relação à viabilidade política desta empreitada, não resta dúvida que enquanto existir um grande hiato entre a utopia dos direitos garantidos em texto constitucional e a realidade do mercado, o mais eficaz, senão único, meio de transpô-lo é o desrespeito à carta magna, ou seja, a ilegalidade.

4. Rendimentos

A trajetória de evolução dos rendimentos reais médios nos anos 90 - Gráfico 10 - apresenta uma gama de variações e comportamentos até certo ponto surpreendentes.⁷ No que tange às médias anuais, indicadas pelos números no corpo do Gráfico, têm-se uma primeira impressão que, após uma queda no início da década, facilmente justificada pela recessão enfrentada pela economia brasileira naquela época, os rendimentos reais passaram, a partir de 1992, a crescer continuamente até 1997, com destaque para os anos imediatamente posteriores ao plano de estabilização. Já em 1998 e, particularmente, 1999, o processo foi revertido e a renda do trabalho entrou em declínio. Com efeito,

⁶A este respeito, ver discussão detalhada na nota técnica do número 5 da publicação “Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise” (IPEA/MTE).

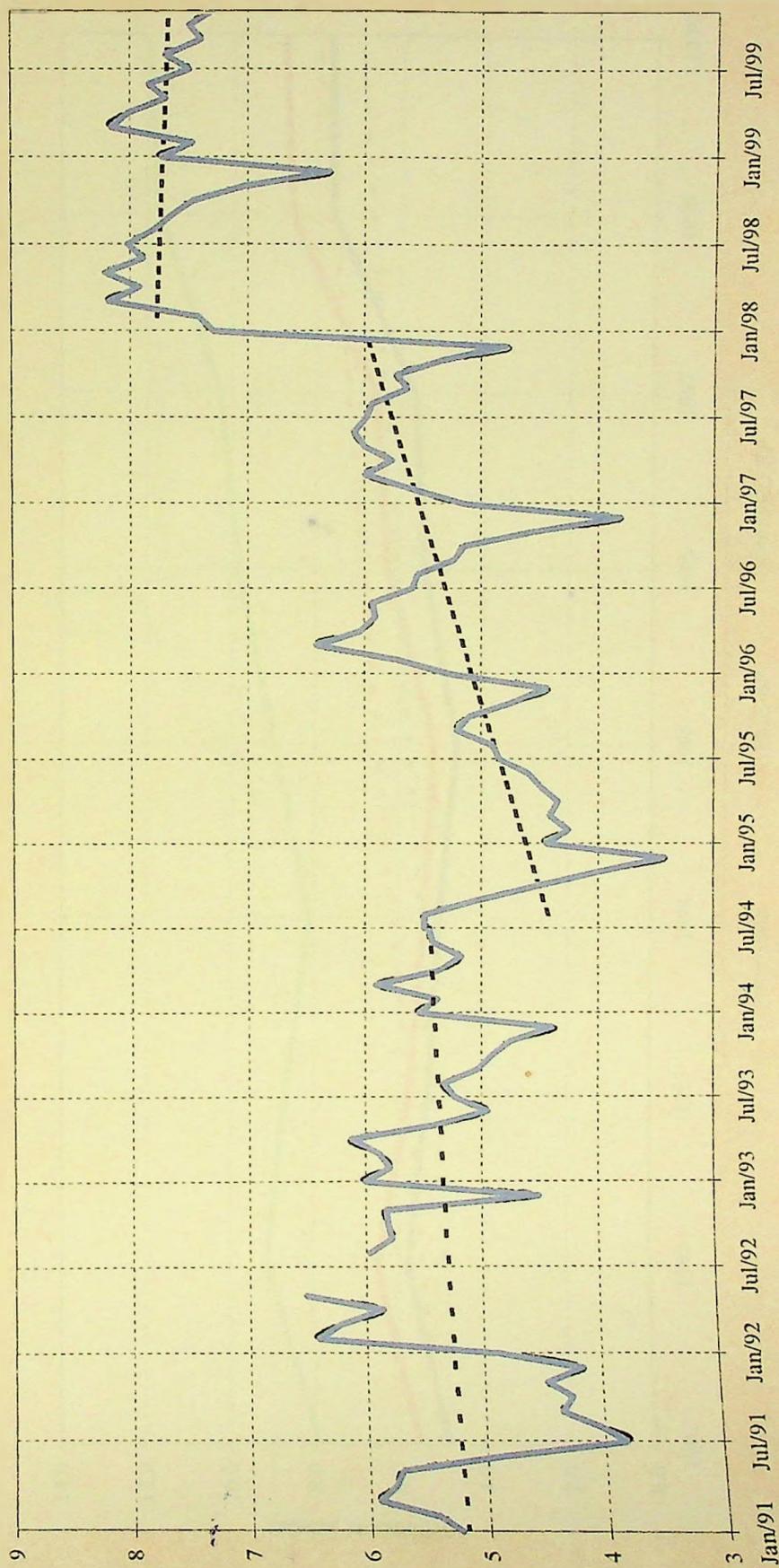
⁷ O INPC/IBGE foi utilizado para deflacionar os rendimentos.

quando se discute o Plano Real, um dos fatos mais enfatizados foi a recuperação dos rendimentos por ele propiciada nos seus primeiros anos.

Um exame mais detalhado dos dados mensais revela, contudo, um panorama distinto. Primeiro, já em 1996, o ritmo de crescimento dos rendimentos reais havia perdido ímpeto. Segundo, a queda em 1999 é tão pronunciada que os valores para o meio deste ano passam a ser comparáveis com aqueles observados no meio do ano de 1991. Terceiro, e provavelmente mais importante, a evolução durante o ano de 1994 é bastante intrigante. A inspeção das médias anuais camufla as grandes oscilações ocorridas naquele ano. Na verdade, após terem atingido níveis mais elevados nos primeiros meses de 1994, os rendimentos reais literalmente despencaram a partir de março, acumulando uma queda de 20% até o mês de junho. Após o lançamento oficial do Real, em julho, eles voltam a se recuperar, mas a partir de um dos níveis mais baixos da década. Ou seja, o crescimento na média daquele ano em relação à do ano anterior deveu-se aos patamares dos meses iniciais, e não aos do segundo semestre.

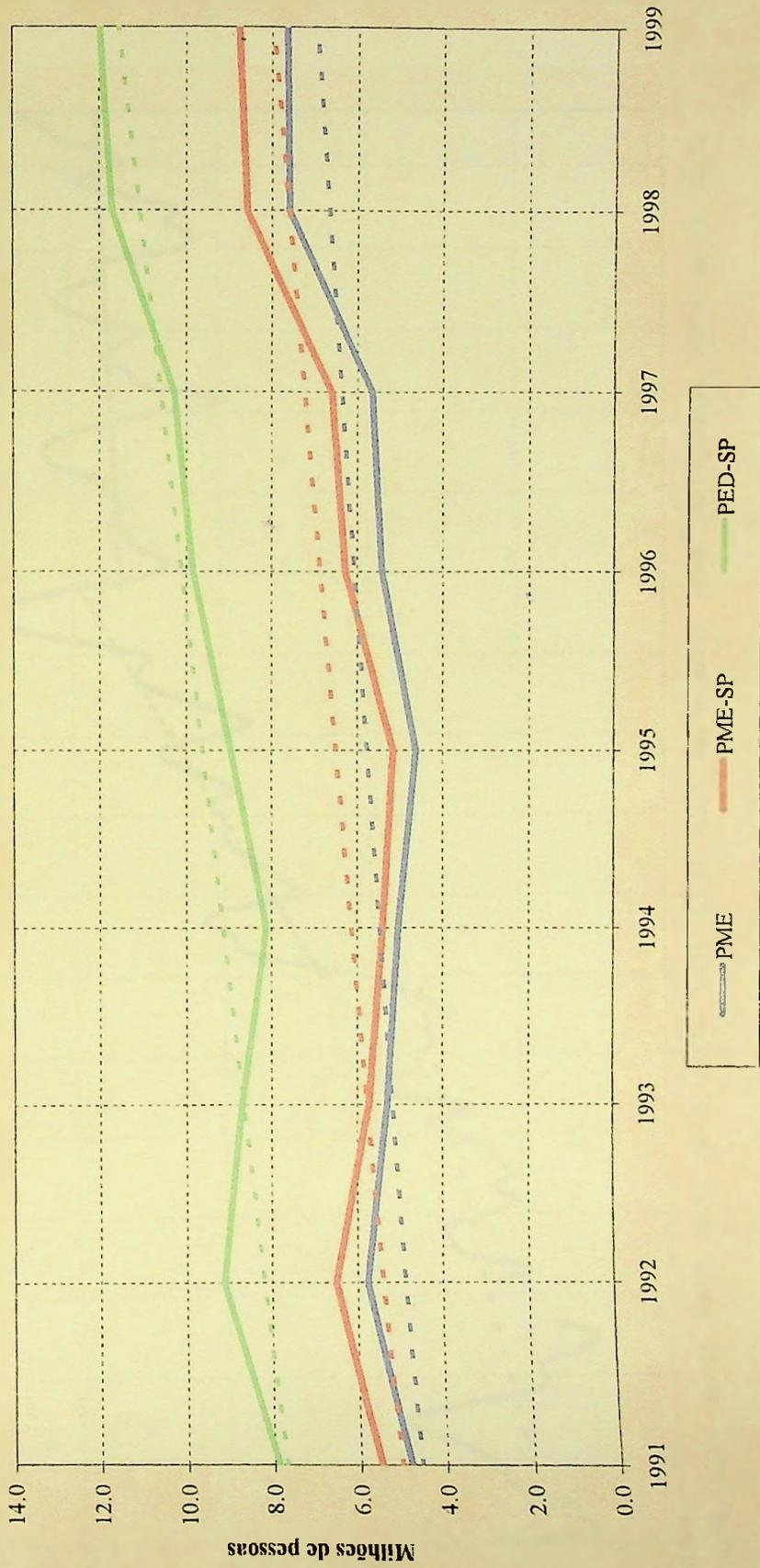
Naturalmente o período de transição (fevereiro a junho), quando foi utilizada a URV, pode causar algumas dificuldades no processo de deflação dos valores nominais. Não obstante esta ressalva, parece difícil ignorar a possibilidade que o rótulo de “gerador de renda”, usualmente atribuído ao Plano Real, possa ser algo indevido quando se considera também a fase de transição que antecedeu seu lançamento oficial.

Gráfico 1: Evolução da taxa de desemprego (%)



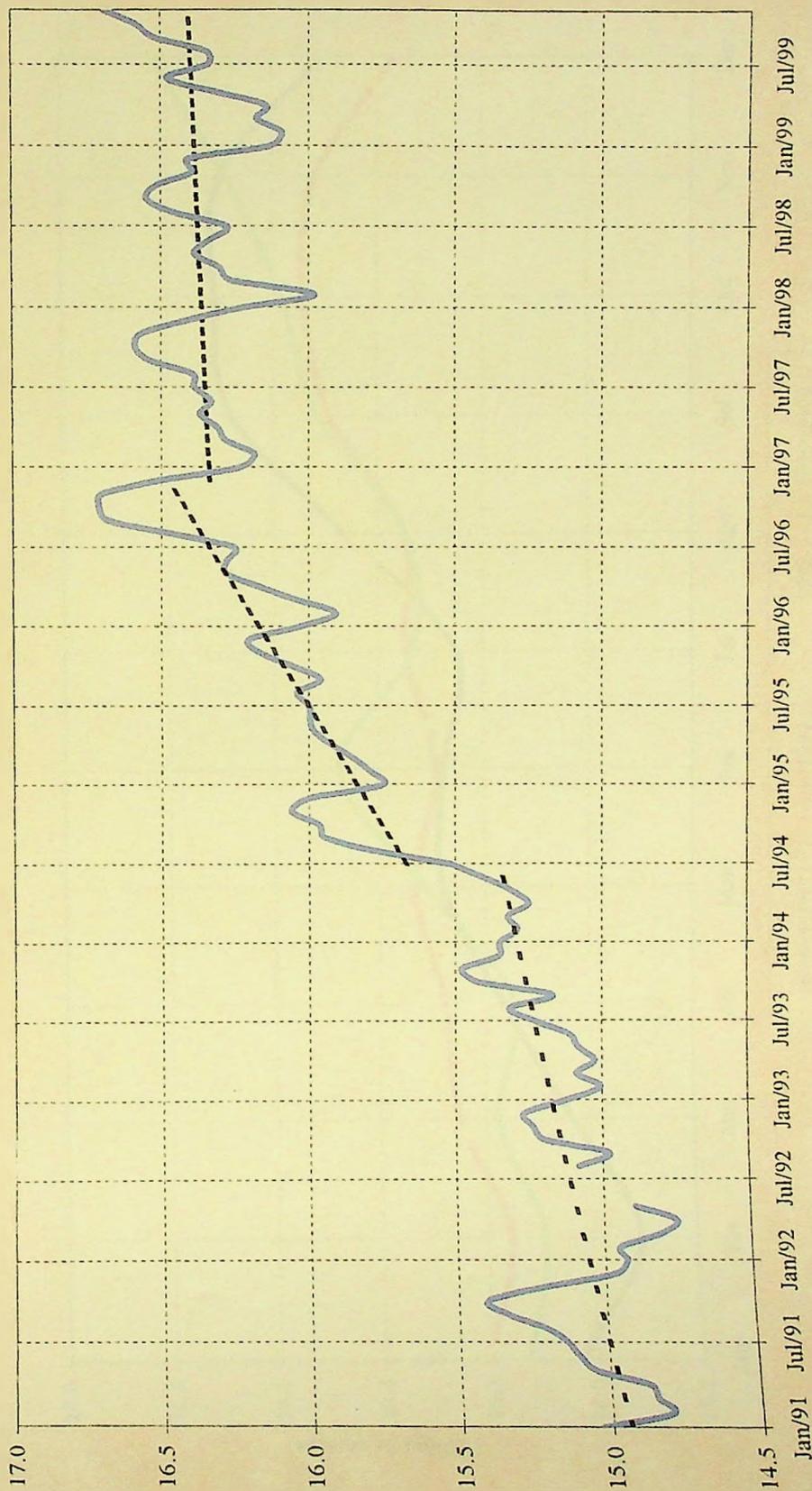
Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

**Gráfico 2: Taxa de desemprego aberto
médias anuais (%)**



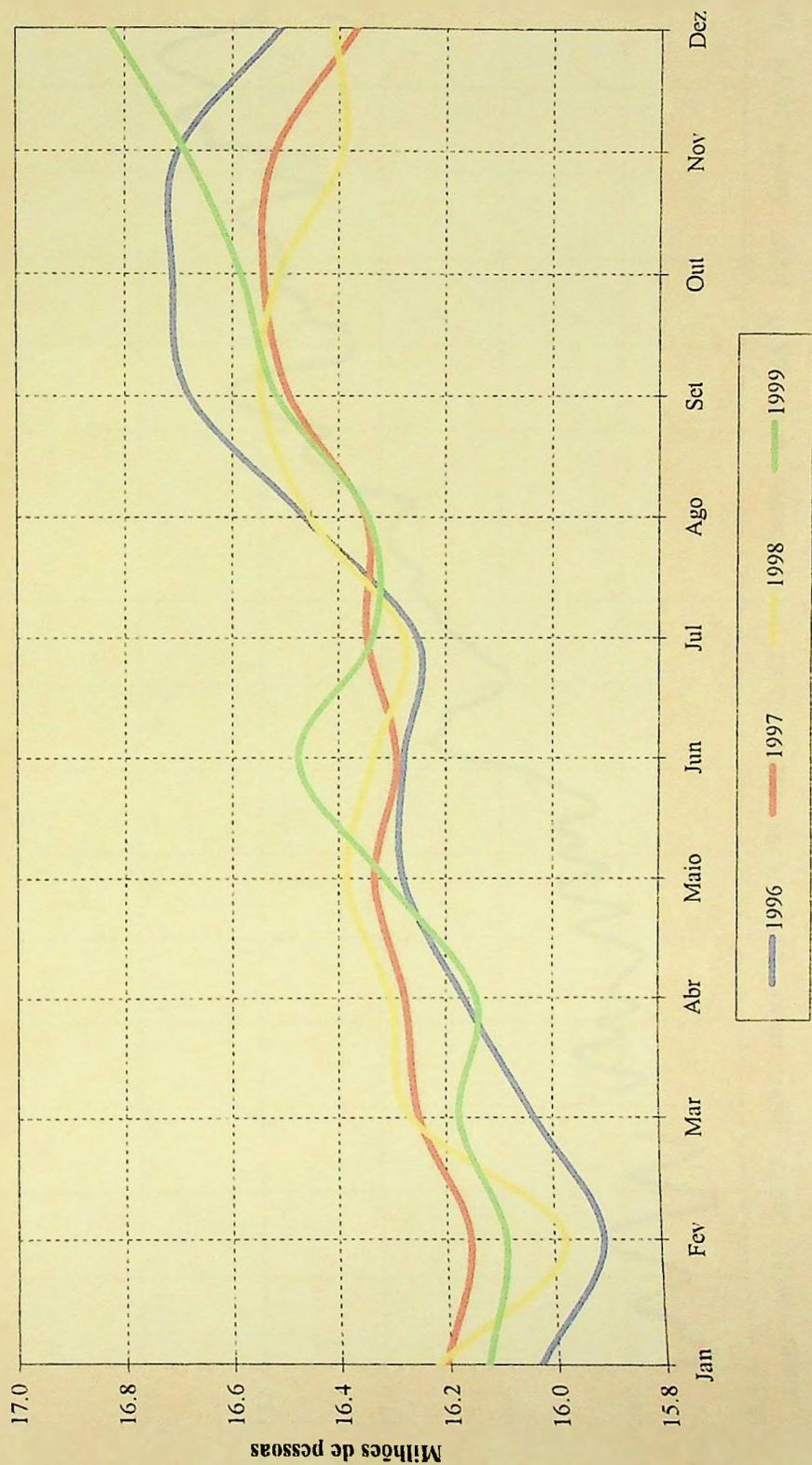
Nota: Os números para 1999 são estimativas a partir dos dados observados até o mês de novembro.

Gráfico 3: Evolução do nível total de ocupação (em milhões)



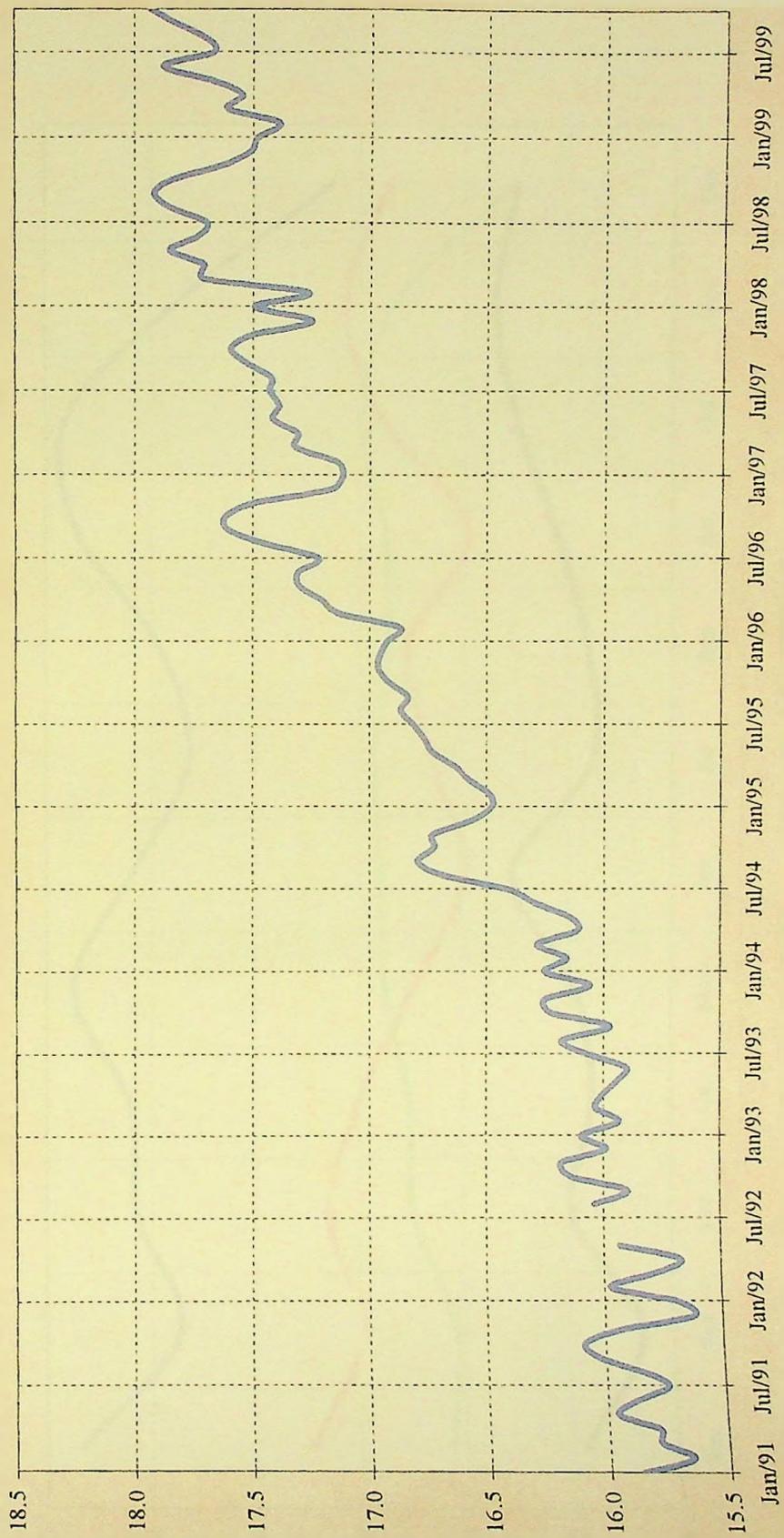
Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Gráfico 4: Nível de ocupação metropolitana (anos recentes)
(em milhões)



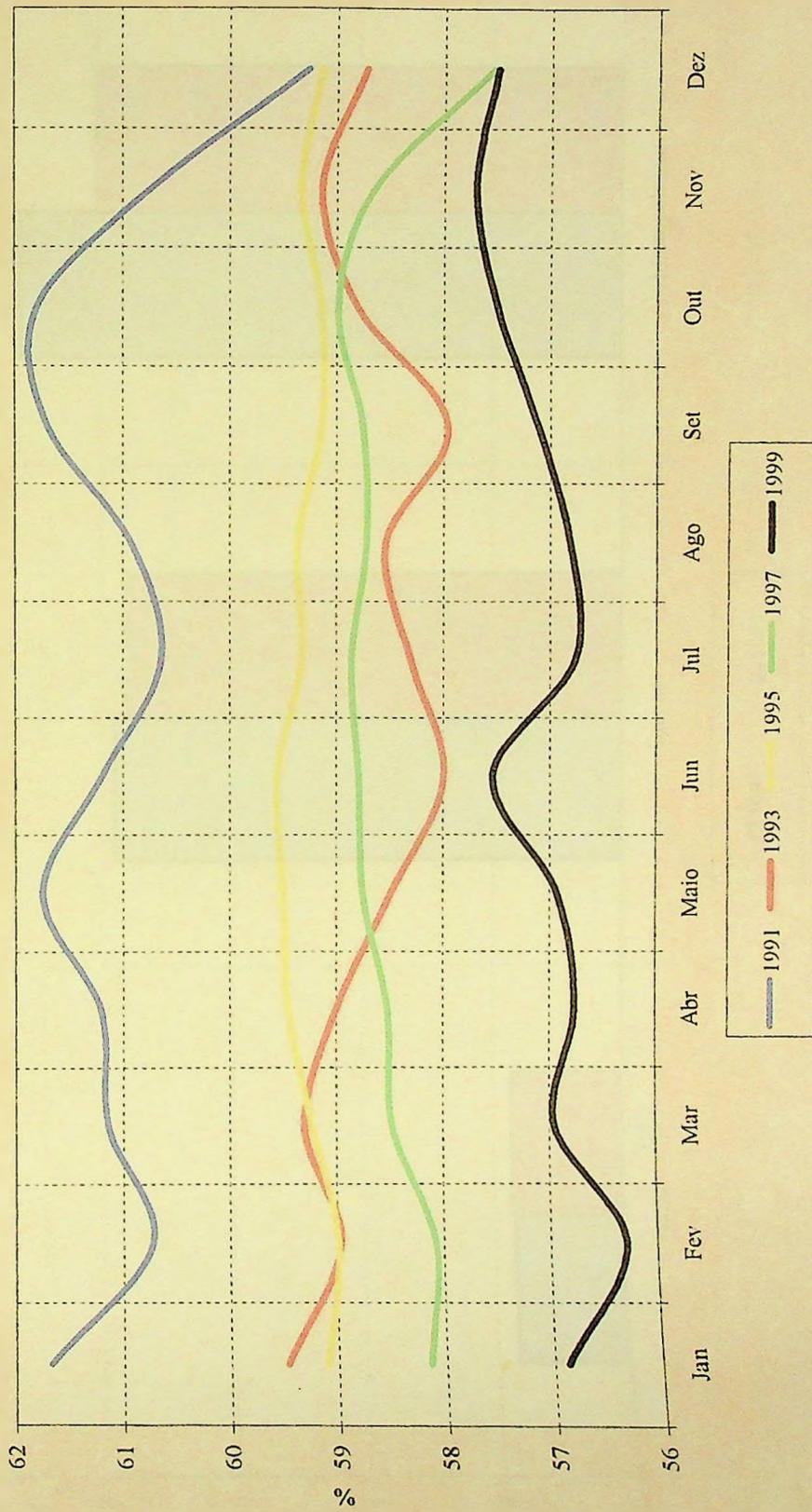
Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Gráfico 5: Evolução da PEA metropolitana (em milhões)



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

**Gráfico 6: Taxa de participação no mercado de trabalho metropolitano
(anos selecionados)**



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME)

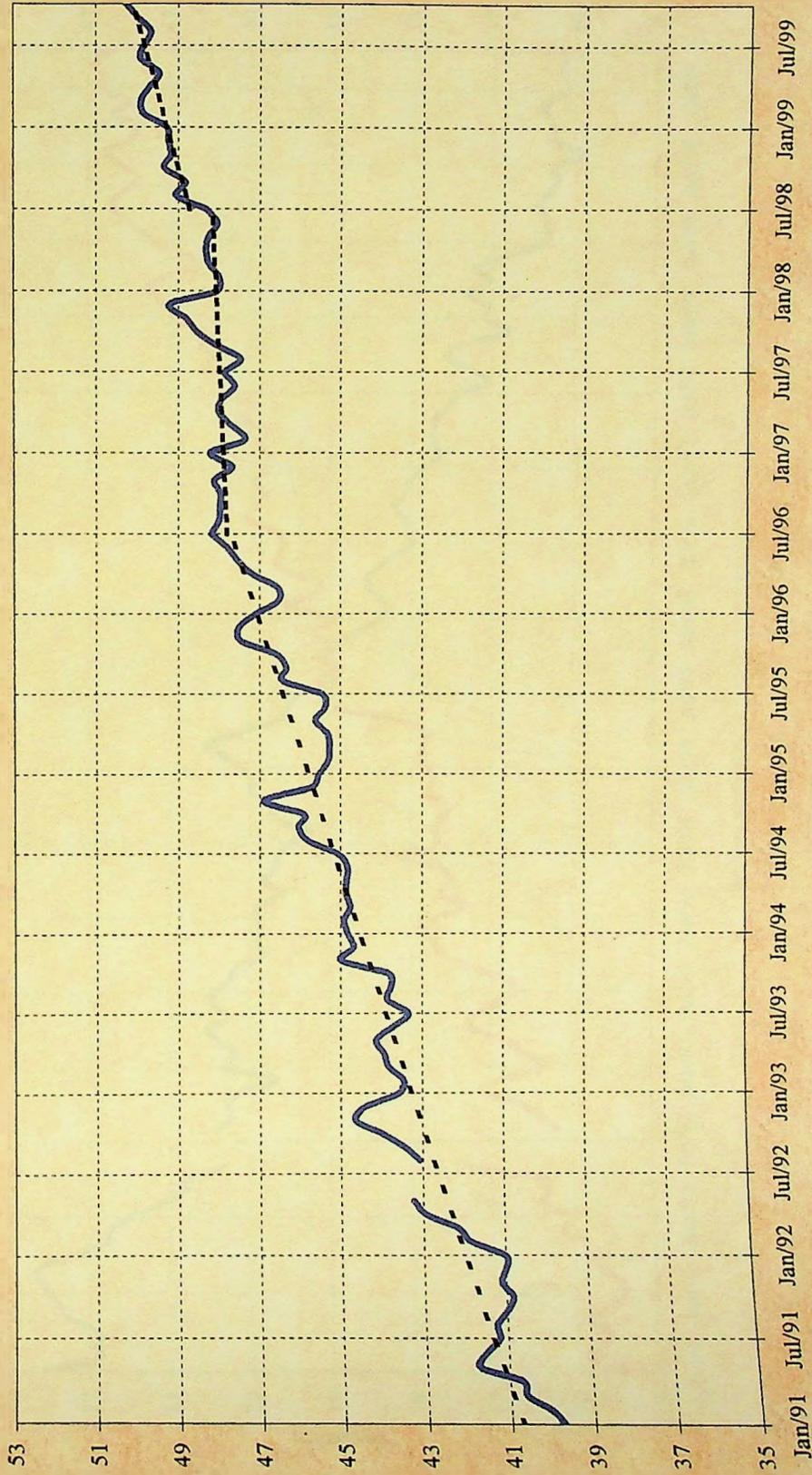
Gráfico 7: Evolução do desemprego por área



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

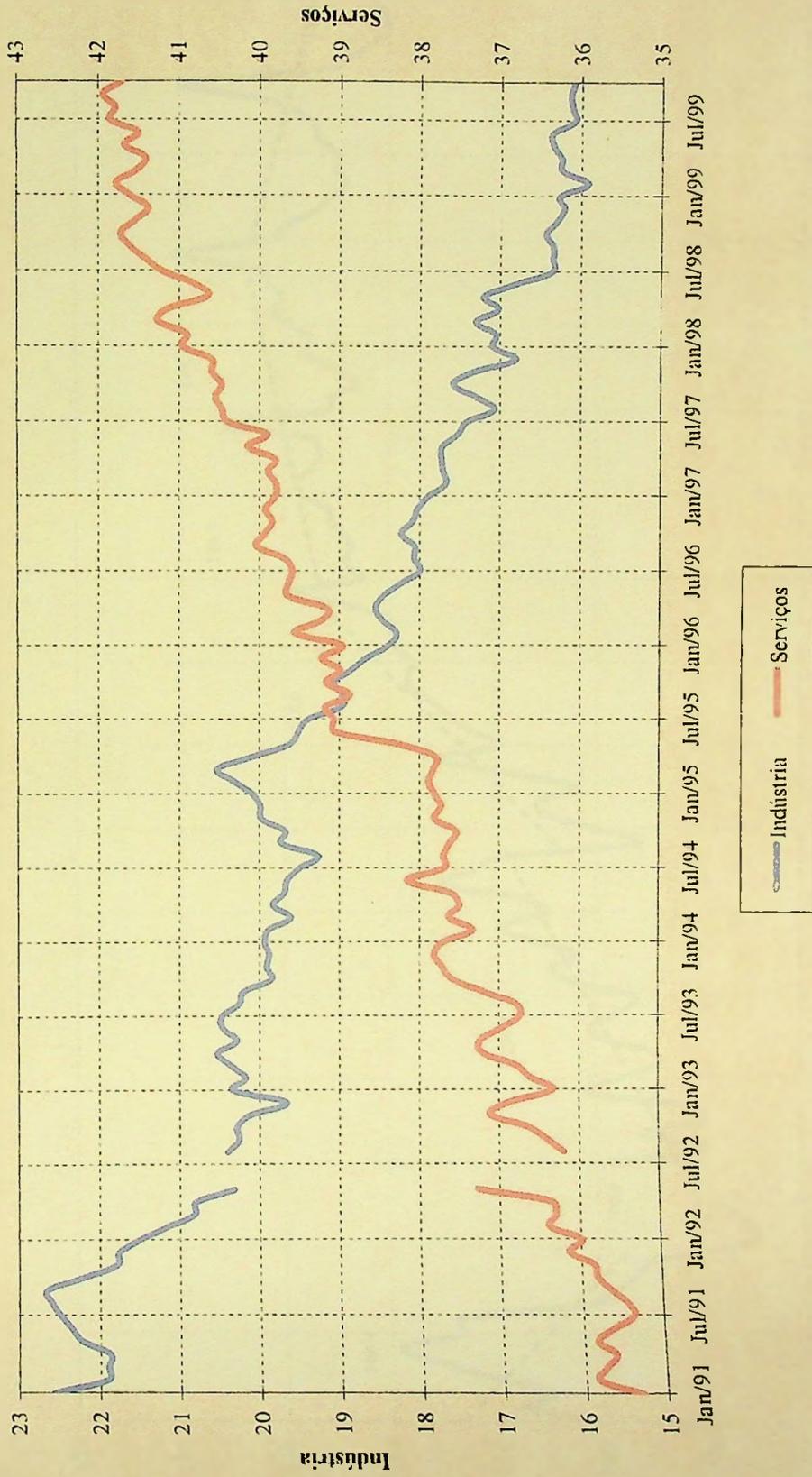
Nota: * - as taxas de desemprego obtidas a partir das PNAD's não são diretamente comparáveis às da PME devido as diferenças nos conceitos de emprego e participação.

Gráfico 8: Evolução do grau de informalidade (%)



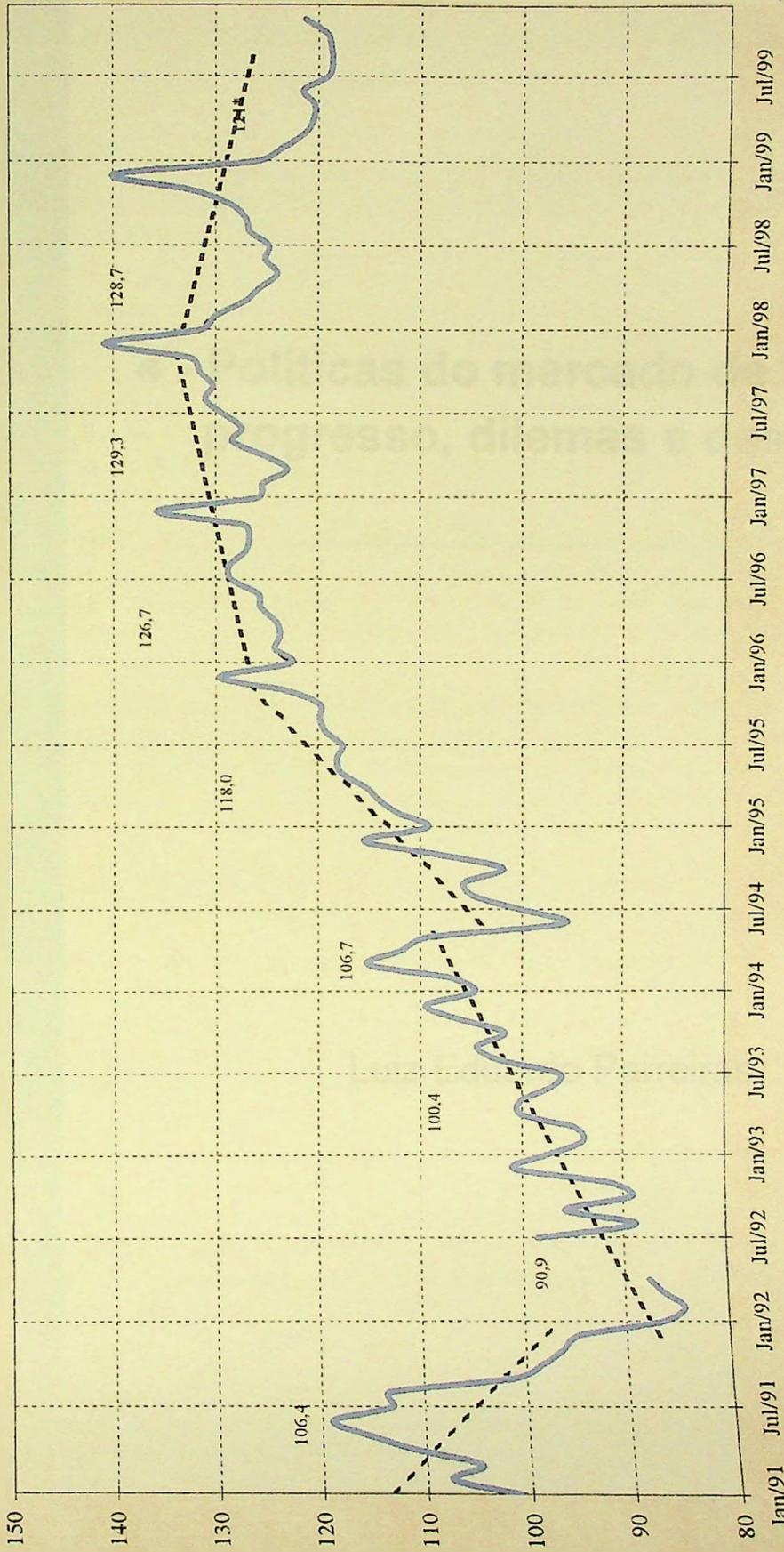
Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Gráfico 9: Evolução da estrutura setorial da ocupação: setor de serviços e indústria de transformação (% do total)



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Gráfico 10: Evolução do rendimento real médio (base: julho/94=100)



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME)

Nota: * - estimativa.

4 - Políticas do mercado de trabalho: progresso, dilemas e desafios

Luiz Eduardo Parreiras

Políticas do mercado de trabalho: progressos, dilemas, desafios

A evolução do mercado de trabalho na década de 90 foi de modo a tornar cada vez mais crucial a montagem e operação de um conjunto sistematicamente compreensivo de políticas voltadas para o seu fortalecimento.

De fato, ao iniciar-se a década, a visão corrente era de que o Brasil não tinha, salvo conjunturas recessivas muito circunscritas no tempo, maiores problemas no que diz respeito à questão do desemprego aberto, estando os principais desafios localizados na qualidade dos postos de trabalho, haja vista o alto grau de informalidade e o baixo nível de produtividade dos mesmos. Já ao seu final, além do agravamento da informalidade, o mercado de trabalho passou a apresentar taxas médias de desemprego aberto da ordem de 7% nas principais regiões metropolitanas, um quadro não mais compatível com aquela visão inicial.

Contudo, mesmo antes desse agravamento das condições ficar plenamente caracterizado, diversos programas voltados para o mercado de trabalho passaram a ser objeto de maior atenção por parte das políticas públicas, em alguns casos inaugurando-se novas formas de intervenção, em outros reformulando-se e fortalecendo-se iniciativas já em andamento.

As observações abaixo pretendem apresentar, de forma panorâmica, uma visão dos progressos, dos dilemas e dos desafios que vem sendo observados naquelas que podem ser consideradas as quatro principais políticas voltadas para o mercado de trabalho: qualificação, intermediação de mão de obra, programas de crédito produtivo e seguro-desemprego.

1. Introdução

As políticas do mercado de trabalho são comumente classificadas em dois grandes grupos: o das chamadas políticas passivas e o outro, denominado de políticas ativas. Estas denominações prendem-se aos objetivos de cada grupo de políticas, sendo que, no primeiro caso, o objetivo é combater o desemprego através da retirada das pessoas do contingente da população economicamente ativa. No segundo caso trata-se de aumentar o número de pessoas empregadas, de aumentar o emprego¹.

Entre as políticas passivas, a principal delas costuma ser o seguro-desemprego que, ao proporcionar um certo fluxo de renda ao desempregado, permite que o indivíduo beneficiado se mantenha afastado do mercado. Outros exemplos de políticas incluídas nesse conjunto são aquelas que estimulam a permanência dos jovens nos bancos escolares, ou ainda as que incentivam a aposentadoria precoce dos desempregados mais idosos e com dificuldade de reinserção profissional.

¹ Ver Azeredo, B e Ramos, C. A... Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, jun.-dez., Rio de Janeiro, IPEA, 1995.

No campo das políticas ativas, as de uso mais generalizado são aquelas relativas à qualificação e requalificação profissional, os programas de intermediação de mão-de-obra e as políticas de fomento aos setores com maior coeficiente de emprego por unidade de produto, sendo mais freqüentemente contemplado, neste caso, o apoio às micro e pequena empresas.

Existe ainda um outro tipo de política, de caráter distinto das anteriores, voltado para o aumento ou manutenção do emprego via alteração dos parâmetros de funcionamento do mercado de trabalho, quer sejam de natureza econômica ou institucional.

No primeiro caso ressaltam as iniciativas de redução da carga tributária incidente sobre a remuneração do trabalhador, os chamados encargos sociais sobre a folha de pagamentos. No caso dos parâmetros de natureza institucional, as questões envolvem as medidas de flexibilização dos vínculos contratuais e dos direitos trabalhistas, bem como a estrutura e o funcionamento das relações sindicais entre patrões e empregados. O sentido, aqui, é o de permitir formas mais apropriadas de adequação do quadro de mão-de-obra às vicissitudes pelas quais as empresas passam ao longo do ciclo econômico.

Relativamente às políticas passivas e ativas, o caráter distinto das medidas de cunho regulatório encontra-se no fato de que elas, em princípio, ocorrem uma única vez, alterando, como dito anteriormente, os parâmetros econômicos e/ou institucionais de funcionamento do mercado de trabalho, ao contrário daquelas, que constituem-se em processos de intervenção continuada e permanente.

2. As quatro principais políticas

2.1. Qualificação Profissional

A baixa escolaridade média atual da população brasileira, bem como a sua desigual distribuição, têm, certamente raízes históricas, e estão intimamente ligadas à formação social e política do país. Em boa medida, todavia, sua existência pode ser debitada também ao tipo e nível de exigência que o processo de organização da produção, ou padrão tecnológico, fordista/taylorista, de tarefas simples, específicas e rotinizadas, demandava até recentemente, em conjunto, por suposto, com o alto grau de proteção que a produção interna possuía. A sobrevida alcançada em nosso país pelo modelo de desenvolvimento baseado na estratégia de substituição de importações fez o Brasil acordar para as realidades da competição globalizada somente na década de 90, ou pouco antes, num mundo não mais fordista, em que a especialização flexível, as ilhas de produção, o trabalhador polivalente, tinham - em termos paradigmáticos - substituído o ritmo monótono, a realidade repetitiva das linhas de montagem.

Defrontada, subitamente, com a necessidade de qualificar para esses novos tempos modernos um contingente de trabalhadores em que mais da metade não possui o primeiro grau, a sociedade brasileira vem buscando os caminhos capazes de fazê-la dar conta de tamanho desafio.

E, no seu enfrentamento, as incógnitas são de toda ordem, a começar pela própria definição do que se almeja quando se fala, hoje, em qualificação da mão-de-obra.

Considerando como dado um certo patamar, no que diz respeito à educação formal, particularmente se este patamar apresenta a precariedade que caracteriza a situação brasileira, a existência de uma mão-de-obra qualificada, por seu turno, só se produz em estreita articulação com a própria utilização dessa mão-de-obra por parte do aparelho produtivo. Na medida em que as condições macroeconômicas não estejam sendo de molde a demandar novos trabalhadores com determinado tipo de competências, como processar esse objetivo de qualificação? Que estratégias perseguir?

Se no plano conceitual-programático as dificuldades a serem superadas são dessa magnitude, no campo institucional o esforço também é imenso. Embora sempre tenha havido muitas instituições operando no campo da educação profissional (empresariais, religiosas e, em menor medida, sindicais e não governamentais), seja na formação de jovens ou no retreinamento de adultos, além de não terem alcançado – salvo as empresariais - uma presença marcante, nunca chegou a haver uma articulação entre elas, por menor que fosse, no sentido de conformar uma estratégia comum de trabalho.

Nesse contexto, a gestação, em 1995, do Planfor – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador e o início de sua implementação de fato, em 1996, representou o surgimento de uma política governamental, capaz de, a partir do volume de recursos que pode mobilizar, alcançar uma abrangência nacional e se propor a alterar a história da qualificação profissional no Brasil.

No processo de sua elaboração, houve clareza de que era necessário assumir dois grandes desafios iniciais. Por um lado, a busca de definições precisas sobre o sentido a ser dado ao esforço que seria empreendido (qualificar quem, para que e como) e, por outro, a montagem de um arranjo institucional capaz de transformar esse conjunto de organizações dispersas em um quadro de executores, atuais e potenciais, de um programa nacionalmente articulado. Além disso, e aí reside o caráter inovador e estimulante dessa política, transformando essas organizações, e também outras entidades representativas da sociedade, em efetivos formuladores dessa própria proposta e das estratégias de intervenção adotadas.

Para vencer o primeiro desafio, um dos três “eixos estratégicos” do Programa, denominado “Avanço conceitual”, contempla “...o desenvolvimento de *novos conceitos, metodologias, recursos didáticos e outros produtos fundamentais para se colocar em pauta e em prática um novo projeto de educação profissional no país, focado na demanda do setor produtivo (empresários + trabalhadores)*, e não na oferta de ‘pacotes’ de cursos e treinamentos...”²

Nesse esforço, ao final de 1997, foi considerada como conquista mais importante que o próprio desempenho do Programa, entre outras, a “...colocação em pauta de um *novo conceito de educação profissional*”:

- não substitutiva da educação básica, mas complementar a esta e, no campo de jovens e adultos, propiciando a sua realização (mediante programas de alfabetização e supletivo);

- ...

² SEFOR/MTb.PLANFOR - Avaliação Gerencial – 2º ano do Triênio – resultados até 31/12/97. Brasília, abril de 1998. *Itálicos no original*.. Sublinhado nosso.

- absorvedora da diversidade da força de trabalho, capaz de incorporar empregados e desempregados, trabalhadores do setor formal e informal...

- orientada pela demanda do setor produtivo (entendido como conjugação de interesses e necessidades de empresários e trabalhadores), e não simplesmente pela oferta de cursos e treinamentos disponíveis na praça;

- planejada, gerida, executada e avaliada de forma participativa e democrática, por intermédio das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, reunindo representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo em torno de pautas relevantes para o sistema público de emprego ...³.

Note-se que, conceitualmente, o PLANFOR abandona a noção de qualificação profissional como treinamento específico (embora, obviamente, não deixe de incorporar também essa modalidade) para adotar uma visão mais em sintonia com o novo paradigma ocupacional, em que ela é entendida como o conjunto de competências básicas, suporte de um aprendizado continuado e que confere maior grau de polivalência ao trabalhador.

No segundo desafio mencionado, o da montagem de uma nova institucionalidade para a qualificação profissional, o PLANFOR vem acumulando êxitos como os relativos ao papel desempenhado pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, devendo ser considerada também a rede de executores que está sendo mobilizada e articulada no âmbito de suas linhas de atuação.

Dadas essas apreciações favoráveis, a questão que naturalmente se coloca é: pode-se já afirmar que o PLANFOR vem se constituindo numa ação coroada de êxito enquanto estratégia para uma política nacional de qualificação?

Quanto a esses aspectos, sim, por ter conseguido instituir um processo participativo, ainda inconcluso, de elaboração do conceito de qualificação mais adequado às complexidades da realidade brasileira e por estar montando uma nova rede de formuladores/ gestores/executores dessa política, decididamente aberta às demandas que emergem da sociedade.

Por outro lado, não há ainda avaliações dos resultados alcançados que permitam afirmar, com segurança, que o Programa é, definitivamente, um êxito, mesmo porque seu desenvolvimento vem se dando numa conjuntura de baixo dinamismo do mercado de trabalho, o que dificulta, dado um certo volume de investimentos feitos em qualificação, a obtenção de retornos mais expressivos.

A ênfase que tem sido dada à elaboração de avaliações independentes, feitas por Universidades, ONG's e órgãos de pesquisa como o IPEA, é, contudo, uma garantia de que, nesse processo, haverá de se chegar a dados sólidos, os quais possibilitarão as devidas correções de rumos.

Não obstante a expectativa das conclusões que essas avaliações irão produzir, algumas preocupações de ordem geral sobre a forma de implementação do PLANFOR, estão colocadas. Essas preocupações são de dois tipos, estando porém relacionadas entre si: a primeira diz respeito à *focalização* das atividades de formação/qualificação desenvolvidas, isto é, em última análise, aos critérios utilizados pelas Comissões

³ SEFOR/MTb. Opus cit.

Municipais e Estaduais para definir os cursos dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's), enquanto que a segunda refere-se ao dilema "quantidade *versus* qualidade" enfrentado pelo programa.

Para a definição de prioridades de formação, o pano de fundo que deve existir é, naturalmente, um diagnóstico da realidade e uma visão sobre as perspectivas *econômicas* e sobre as tendências do mercado de trabalho do município/região em questão, formulados de forma a mais competente possível, para que seja possível eleger os campos e as modalidades de formação mais estratégicas, levando em conta essas mesmas tendências.

Para o PLANFOR, isso é, inclusive, um elemento distintivo, em relação à tradição anterior, ou seja, uma concepção "...orientada pela demanda do setor produtivo (entendido como conjugação de interesses e necessidades de empresários e trabalhadores), e não simplesmente pela oferta de cursos e treinamentos disponíveis na praça" (ver acima).

A preocupação está, então, em saber até que ponto, e com que qualidade, as Comissões Municipais de Emprego, tal como são constituídas e operam, realizam aqueles diagnósticos e levantam as referidas tendências. Em outras palavras, quais os procedimentos adotados pelas Comissões para que a concepção dos planos seja realmente "orientada pela demanda"?

Em princípio essa preocupação só poderá ter uma perspectiva de encaminhamento na medida que as Comissões Municipais passarem a dominar minimamente instrumentos conceituais e informações, tanto para elaborar diagnósticos da realidade como para desenhar as tendências prováveis do mercado de trabalho de suas cidades/regiões.

Quanto à preocupação referente ao dilema qualidade x quantidade, ela origina-se da óbvia escassez de recursos, onde a busca de maior eficiência, com a possível prevalência de um objetivo quantitativo, de maximização do número de trabalhadores "qualificados/requalificados", pode redundar em uma enorme ineficiência do programa como um todo, na medida em que disso resultar uma ineficácia generalizada dos cursos no que diz respeito ao objetivo formativo que se propõem alcançar.

2.2 Intermediação de Mão de Obra

Diferentemente do que vem ocorrendo com a qualificação profissional, que, conforme visto acima, vê emergir, através do PLANFOR, o que pode ser considerada a primeira política abrangente para o enfrentamento das enormes carências e desafios nesta área, no caso da intermediação de mão de obra o panorama é bastante distinto. Nesse sentido, as observações a seguir, ao invés de se deterem na situação atual de funcionamento dos serviços públicos de intermediação, procurará ressaltar o seu significado na constituição de um Sistema Público de Emprego eficiente, apontando algumas perspectivas que podem ser adotadas na superação dos impasses hoje existentes.

De fato, no conjunto das políticas de emprego, talvez a menos controvertida em relação à sua importância, ao papel que joga no combate ao desemprego e à sua eficácia, seja a que engloba os serviços de intermediação de mão-de-obra.

Além de se mostrarem eficazes naquela função para a qual foram especificamente concebidos, os programas de intermediação são parte essencial e central na conformação de um Sistema Público de Emprego (SPE), que articule de forma coerente, as diversas

políticas e programas de combate ao desemprego e à desigualdade das oportunidades que emergem no mercado de trabalho.

Portanto, a par de atuarem sobre o desemprego de caráter friccional, e para que o façam de forma eficaz, esses programas, quando eficientes em sua concepção e funcionamento, centralizam os SPE's que integram, desempenhando os seguintes papéis:

a) associados aos programas de seguro-desemprego, contribuem para que estes deixem de ter a natureza puramente assistencialista de uma política passiva de emprego, fazendo-os evoluir para se tornar uma peça chave do SPE, ao constituir a porta de entrada de um tal Sistema. Dessa forma, os trabalhadores, ao procurarem receber os recursos propiciados pelo seguro-desemprego, automaticamente são inscritos no cadastro do Programa de Intermediação,

b) esse cadastramento, por seu turno, os posiciona frente ao quadro de oportunidades oferecidas pelas necessidades das empresas e, ao mesmo tempo, desde que - novamente - dentro de um programa de intermediação eficiente, frente às oportunidade que apresentam os programas de requalificação profissional (também integrantes do SPE),

c) o quadro de oportunidades que as empresas oferecem, e que é gerenciado pelo Programa de Intermediação, ao se transformar em um sistema de informações estatísticas sobre as características da demanda por mão-de-obra, passa a ser, na realidade, um insumo fundamental para as definições da montagem do rol e dos conteúdos dos cursos de requalificação. Estes, por sua vez, ao terem sua clientela - no caso dos treinandos que estejam desempregados - inscrita no programa de intermediação do SPE, ganham em eficácia, contribuindo para aumentar de forma significativa o retorno social dos investimentos que neles são feitos,

d) da mesma forma, em termos dos programas de crédito específicos, voltados para micro e pequenos empreendedores, a intermediação passa a ser uma porta de entrada, em termos de informações e orientação para os desempregados que tenham interesse em se estabelecer por conta própria,

e) finalmente, um papel importante que esses programas, concebidos da forma exposta, também devem ter, é o de aconselhamento vocacional e de apoio moral e psicológico ao trabalhador. Por mais que isso pareça distante da nossa realidade, deve se ter clareza que a existência desse tipo de apoio não tem, tão somente, um fundamento humanitário. São mais do que conhecidos os efeitos deletérios que a baixa da autoestima - decorrente da situação de desempregado - provoca sobre a vida pessoal, familiar e social dos trabalhadores, influenciando inclusive a sua própria capacidade de recolocação, sendo um dos fatores que levam ao chamado "desemprego por desalento". Deixar de ser uma "estatística anônima", um incompetente profissional, e voltar a ser uma pessoa a enfrentar, de forma consciente, as conseqüências de processos sociais que estão muito além das forças de um indivíduo, é um resultado que, apesar de intangível, dificilmente pode ter o seu valor subestimado.

Não obstante tantos e tão importantes papéis a eles atribuídos, os SINE's, criados na década de setenta, ainda não conseguiram chegar próximo daquilo que se pode considerar um programa de intermediação minimamente eficiente.

Talvez um início de explicação para isso esteja no fato de que, para todos os efeitos relevantes, somente nesta década o programa de seguro-desemprego passou a existir no Brasil e, pelo exposto, a associação da concessão do seguro-desemprego aos programas de intermediação é um dado importante na aproximação do desempregado. Uma outra vertente explicativa aponta para a pequena prioridade que a questão do desemprego sempre teve na agenda política dos governos federal e estaduais, responsáveis pela operacionalização desses serviços, provavelmente pelas relativamente baixas taxas de desemprego aberto que caracterizaram, até há pouco tempo, a nossa economia.

Progressos vem sendo feitos em alguns estados, com o aperfeiçoamento das rotinas e informatização desses serviços, porém urge assumir politicamente este desafio, em termos nacionais e com o grau de importância social que ele hoje adquire. Como se trata de uma realidade extremamente complexa, com diversas variáveis a serem equacionadas, cabe montar uma estratégia de âmbito nacional, capaz de atender às particularidades de cada Estado.

Para a implementação dessa estratégia deve se ter clareza quanto às questões que emergem de forma diferenciada no curto e no longo prazos. Para garantir o funcionamento eficiente a longo prazo desses programas e serviços, uma linha de reflexão que deve ser considerada é aquela que questiona a necessidade e, mais que isso, a própria pertinência, de se continuar a tratar esses programas como uma atribuição dos governos estaduais, levando em conta que, embora *públicos*, eles não precisam ser *estatais*, assumindo-se uma perspectiva de que os programas de intermediação de mão-de-obra, por sua natureza, constituem-se tipicamente em um serviço que deve fazer parte do setor público não-estatal, o chamado “terceiro setor” onde devem se situar aqueles “... serviços que não envolvem o poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado...estabelecendo-se uma parceria entre Estado e sociedade para o seu financiamento e controle.”⁴

Nesse sentido, dentro dessa parceria com a sociedade estaria envolvida a constituição, em cada serviço estadual, de um conselho gestor composto por representantes dos vários segmentos sociais (empresários, trabalhadores, igrejas, associações de moradores, etc.) que supervisionaria um corpo diretivo responsável pela execução de um contrato de gestão socialmente discutido, com metas, indicadores de desempenho e tudo o mais que compõe a proposta desse novo modelo institucional constituído pelas “organizações sociais”.

O caráter inovador de um arranjo como esse, embora suscetível de gerar apreensões quanto à sua efetividade, pode significar, por outro lado, uma alternativa real de solução para impasses antigos e para problemas que se apresentam como que cristalizados no modelo dos atuais SINE's.

2.3. Criação e Manutenção de Empregos

Os programas de apoio aos micro e pequenos empreendimentos, considerados como programas sociais de terceira geração⁵, vêm cada vez mais se consolidando, no conjunto

⁴MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Cadernos MARE de Reforma do Estado. Brasília, junho de 1997.

⁵ Ver Azeredo, B.. Op. cit.

das políticas para o mercado de trabalho, como as políticas por excelência de criação e manutenção de empregos e, ao lado da qualificação profissional, como eficientes também para o objetivo de redução das desigualdades de renda.

Há várias razões para essa evolução, destacando-se, para os efeitos da presente discussão, as seguintes:

a) em primeiro lugar, tais programas têm como fundamento a noção elementar de que, por esses empreendimentos terem uma relação emprego/produto maior do que a média verificada na economia, os investimentos que neles são feitos trazem um maior retorno em termos do objetivo de combate ao desemprego. Esse argumento se vê reforçado quando a ele se acrescenta a idéia de que haveria a possibilidade do nível de atividade da economia ser, em parte, dependente da oferta, isto é, não depender exclusivamente do comportamento da demanda. É certo que essas reflexões enfrentam, por outro lado, o contra-argumento de serem os microempreendimentos extremamente frágeis, de terem um ciclo médio de vida curto e de que suas vantagens como geradores de postos de trabalho serem, portanto, muito questionáveis. Contudo, e justamente levando em conta essa fragilidade, se o desenvolvimento desses empreendimentos se vê limitado pelas dificuldades de acesso ao crédito, às tecnologias mais eficientes, etc., um apoio que rompesse com essas limitações certamente iria contribuir para sua maior sustentabilidade e, provavelmente, também para o crescimento do nível de emprego⁶.

b) a segunda razão, já no campo da questão estrita da desigualdade de rendimentos, baseia-se na hipótese de que o fluxo de rendimentos é função da dotação de ativos que se possui. Dessa forma o acesso ao crédito, tecnologia, etc., ao propiciar uma redistribuição desses ativos (capital físico, capital humano) ensejaria também um processo de redistribuição dos fluxos de renda.

c) a terceira razão já é de outra natureza, e se liga ao fato de que esses programas de crédito com freqüência se dão em um contexto de movimentos associativos (por exemplo, de formação de cooperativas), propiciando, paralelamente às melhorias econômicas, uma série de ganhos no campo da formação de uma consciência de coletividade, de cidadania.

Deve-se ter claro, porém, que o sentido de se ter programas de crédito desenhados especificamente para os micro e pequenos empreendedores não está, como a princípio poder-se-ia supor, no propósito de oferecer a esses agentes econômicos linhas de crédito com condições de pagamento menos onerosas, isto é, com taxas de juros mais baixas que as que vigoram para as maiores empresas.

Pelo contrário, dados os custos administrativos (por unidade de crédito concedido) de tais programas, relativamente mais elevados que os dos bancos comerciais ou de investimentos, a tendência é que o custo financeiro desses créditos, para o tomador, seja maior do que o de uma média ou grande empresa. Hoje, no Brasil, com o volume de recursos disponíveis para o microcrédito, o nível desses custos administrativos é, ao lado do domínio das metodologias de operação desses programas, uma das causas das dificuldades encontradas para sua expansão mais acelerada.

O que torna a existência desses programas uma necessidade, e os diferencia do

⁶ Ver Ramos, C. A.. *Programas Federais de Apoio aos Pequenos Investimentos: Justificativas, Características e Balanço Preliminar*. Texto para Discussão nº 546. IPEA. Brasília, fevereiro de 1998.

crédito bancário tradicional, é a questão das garantias e, a ela associada, a questão da complexidade dos procedimentos necessários à obtenção do financiamento. Como se sabe, o crédito tradicional é lastreado, via de regra, por garantias reais ou por haveres a receber, procedimentos que não são passíveis de acontecer, por exemplo no caso de um micro-empresendedor informal.

No Brasil registra-se a existência de programas de microcrédito pelo menos desde o início da década de setenta, com iniciativas na maior parte dos casos ligadas a entidades religiosas ou apoiadas por fontes de financiamento com esse tipo de origem. Embora timidamente, essas iniciativas vieram crescendo em número, no rastro da trajetória excludente do crescimento (e da falta de crescimento) da economia brasileira. Contudo, o crônico processo inflacionário desse período não permitiu uma ampliação das fontes de fundos que pudesse levar tais iniciativas a alcançar um novo patamar, transformando-se em programas massivos e constituindo-se numa nova institucionalidade na questão do crédito no Brasil.

A grande novidade surgida nos últimos anos está na mobilização de recursos públicos significativos para o financiamento desses programas. Em 1994 foi instituído o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda, um fundo de financiamento de operações de crédito para micro e pequenos empresários dos setores formal e informal, com recursos originários do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Dividido nas modalidades urbana e rural, esse programa começou a operar através do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste, recebendo em 1995 uma dotação de R\$ 260 milhões para a versão urbana e R\$ 1,1 bilhão para a rural. Posteriormente foi desenvolvido, também com recursos do FAT, um programa específico para a agricultura familiar (PRONAF), chegando-se, no conjunto, ao final de 1998, com um total de R\$7.052 milhões aplicados através da realização de cerca de 1.400 mil operações, com um valor médio de pouco mais de R\$5 mil por operação.

Uma recente avaliação do PROGER, realizada pelo IBASE, a par de validar a importância desse tipo de programa para a criação e manutenção de postos de trabalho⁷, levantou uma série de questões a serem consideradas no seu aperfeiçoamento. Dentre essas, cabe destacar, no PROGER Urbano, a necessidade de uma efetiva participação das Comissões Municipais de Emprego no desenvolvimento do Programa, confirmando a percepção inicial de seus formuladores: deixar a sua operação por conta exclusivamente dos agentes financeiros tende a empobrecer o seu papel de democratização efetiva do crédito produtivo.

Nessa linha de raciocínio, o IBASE levanta ainda a conveniência desse componente urbano ser subdividido em duas modalidades, *com normas operacionais diferenciadas*: uma voltada para o segmento dos empreendimentos formalizados, liderados por pessoas com maior escolaridade média, identificado, na pesquisa, como aquele que gera novos empregos, e outra direcionada para os microempreendimentos sem registro, com responsáveis com escolaridade média mais baixa, segmento este cuja vocação aparece,

⁷ Não considerando o PROGER Rural e o PRONAF, foram geradas, em média, 2,02 novas ocupações e mantidas 5,62, por operação, a um custo unitário, respectivamente, de R\$7.083,33 e R\$2.5548,17. Ver Democracia Viva. Edição Especial 1999. IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro, 1999.pg. 194.

fundamentalmente, como sendo a manutenção de postos de trabalho.

Tendo clareza dessa realidade, o tipo de estratégia adotada pelo BNDES é que vem caracterizando, no âmbito do PROGER, um esforço de implantação de um sistema de microcrédito efetivo. Lançado em 1996, o Programa de Crédito Produtivo Popular opera com ONG's formadas nos municípios que se dispõe a aderir ao Programa, organizações estas que podem contar, contudo, com a participação das prefeituras. O BNDES Solidário vem se firmando como uma proposta capaz de atender com competência a demanda por uma política de crédito popular.

A operação com microcrédito requer uma metodologia toda própria e o Banco vem, através da contratação de consultores especialistas, formando o pessoal das entidades conveniadas. Com isso é esperada a constituição de uma rede de instituições capacitadas para a prestação desse serviço, o que permitirá a continuidade da proposta com independência em relação ao suporte oferecido pelo Banco.

Essa experiência do BNDES deixa claro que a instituição de uma política de microcrédito massiva é uma tarefa histórica, que possui etapas que devem necessariamente ser cumpridas até que uma estrutura institucional e uma capacidade operacional estejam de fato disponíveis. À medida que uma tal estratégia vai mostrando o seu potencial de realizações, a tendência é essa cultura ir se disseminando na sociedade, até se chegar a um estágio em que o microcrédito esteja definitivamente incorporado à cena econômica do país. Deve-se registrar que no período recente também surgiram iniciativas apoiadas em recursos de organismos multilaterais de financiamento, como o BID.

Essencial nessa trajetória é garantir que os fundos de financiamento tenham recursos capazes de sustentar a demanda potencial por esse tipo de crédito, para a qual, todavia, ainda não há estimativas. Para isso, contudo, torna-se fundamental a mensuração dos seus retornos sociais, cabendo montar uma estratégia de pesquisa, na linha da realizada pelo IBASE, contemplando o seguimento dos tomadores, para que se possa ter mais dados confiáveis, tanto em termos da geração de postos de trabalho (envolvendo informações sobre sua qualidade), quanto em relação ao crescimento de renda verificado. No entanto, esse tipo de pesquisa, pelos custos envolvidos, não pode ser financiada pelas próprias agências de microcrédito, sendo necessária uma decisão ao nível de políticas públicas, como no caso da avaliação acima mencionada, para que esses recursos sejam disponibilizados e se chegue, então, a uma perspectiva clara sobre os méritos de programas consistentes de microcrédito, enquanto instrumentos de superação da pobreza e de redução das desigualdades de renda.

2.4. O Seguro-Desemprego

O seguro-desemprego é, provavelmente, entre todas as demais, a política pública voltada para o mercado de trabalho que detém a história mais longa, no que se refere à existência de dispositivos legais. Contudo, só na década de 80 é que a elaboração legislativa caminhou efetivamente para construir um programa de alguma relevância para o trabalhador, tendo isso se dado em decorrência dos elevados níveis de desemprego provocados pela recessão de 1981/83. Dessa forma, o amadurecimento do debate público, iniciado nessa conjuntura de crise, produziu uma série de propostas que viriam, um pouco

mais adiante, em uma outra conjuntura política e econômica, resultar naquilo que pode ser caracterizado como a primeira versão minimamente consistente de um programa de seguro desemprego.

Com o decreto que implantou o Plano Cruzado (fevereiro de 1986) foi instituído, então, um programa que, apesar das limitações apresentadas, configurou uma experiência real de seguro-desemprego. Embora suas regras de acesso fossem restritivas, e os valores e a duração do benefício ficassem em níveis bem modestos, a sua cobertura alcançou, em 1989, a 1.620.543 trabalhadores, o que equivale a 25,6% dos trabalhadores demitidos sem justa causa.⁸ Tais limitações não foram, contudo, o principal problema dessa iniciativa. A inexistência de uma definição que garantisse uma fonte de financiamento certa para o programa, ao colocá-lo na dependência das disponibilidades orçamentárias e da caixa do Tesouro Nacional, impedia, na prática, sua ampliação e consolidação.

A Constituição de 1988 veio sanar essa dificuldade ao constituir o FAT-Fundo de Amparo ao Trabalhador como a fonte de financiamento para o programa do seguro-desemprego. Uma vez que as contribuições para o PIS-PASEP garantiam um fluxo de recursos - para o FAT - que eram suficientes para o desenvolvimento do programa, a regulamentação dos dispositivos constitucionais pôde caminhar no sentido de transformar as regras de acesso e os valores dos benefícios na direção de uma maior cobertura e de um auxílio monetário mais significativo. Com isso, o número de segurados passou, ao final da década de 90, para cerca de 4,5 milhões de trabalhadores beneficiados, o que representa uma taxa de cobertura da ordem de 65%, estando o valor do benefício médio mensal oscilando em torno de 1,5 salários mínimos, com os segurados tendo direito à sua percepção por períodos que variam de três a sete meses, conforme o tempo de carteira assinada e a região.

Onde o programa não conseguiu avançar de forma significativa foi na articulação do seguro-desemprego com os serviços de intermediação e qualificação profissional, conforme assinalado acima. No início dos anos noventa, para se conseguir superar os problemas operacionais que estavam sendo encontrados para a concessão do benefício, a Caixa Econômica, além ser o órgão pagador, passou também a fazer parte do atendimento inicial ao trabalhador. Se os SINE's e DRT's já não conseguiam promover essa articulação, a entrada da Caixa (responsável por cerca de 50% do atendimento) não contribuiu para melhorar a situação.

Dessa forma, para a constituição de um Sistema Público de Emprego eficiente, além das melhorias específicas em cada uma das políticas e programas que o compõem, é fundamental a solução dos entraves que hoje ainda obstaculizam a sua integração.

3. Conclusão

Os comentários acima procuraram deixar claro a existência de uma série de progressos importantes no desenvolvimento de um conjunto consistente de políticas públicas voltadas para o fortalecimento do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, espera-se que tenha também ficado claro que cada uma dessas políticas encontra-se em estágios

⁸ Segundo dados do MTb, *apud* Azeredo, Beatriz, *opus cit.*, página 68.

bem distintos de amadurecimento, com níveis diferenciados de tratamento no que diz respeito aos esforços atualmente desenvolvidos para o seu aperfeiçoamento.

Além dessa diversidade de momentos, um outro fator a ser ressaltado é a falta de articulação entre cada uma das políticas, o que pode caracterizar-se como um desafio equivalente ao do desenvolvimento exitoso de qualquer uma delas isoladamente. Isso requer uma estratégia própria, a qual, não obstante, é completamente dependente das estratégias particulares a serem seguidas nas políticas individuais.

Em outras palavras, trata-se de encarar o desafio da montagem de um *sistema* de políticas de emprego, com seus diversos elementos operando de forma eficiente e, portanto, coerentemente articulados.

5. Uma breve análise sobre discriminação

Sergei Soares

Uma breve análise da discriminação no Brasil 1981-1998

1. Introdução

A discriminação de dois tipos, racial e de gênero, tem sido objeto de atenção especial no Brasil. Nesta seção os indivíduos da população brasileira foram classificados em duas categorias raciais, branco (correspondendo às pessoas que se declararam brancas ou amarelas nas pesquisas domiciliares) e não-branco (correspondendo às pessoas que se declararam pardas, negras ou indígenas) e comparados em termos de diferenciais na educação e no mercado de trabalho, existentes mesmo quando todas as suas outras características observáveis nas pesquisas domiciliares fossem idênticas.

2. Diferenciais educacionais

Os resultados indicam dois tipos de discriminação : uma muito forte contra não-brancos e uma menos forte contra homens.

Se olharmos o número médio de anos de estudo, veremos que as mulheres, que começaram a década atrás dos homens, reduziram a diferença até 1987, quando empataram com os homens em 5,1 anos de estudo. Após este ano, as mulheres passaram a liderar e aumentaram cada vez mais a diferença, fenômeno que persiste até hoje, quando têm em média 0,3 anos a mais que os homens. Isto indica uma discriminação leve, porém crescente, contra indivíduos do sexo masculino, e a necessidade de políticas públicas específicas para meninos na escola. (ver Tabela 5.1 e Figura 5.1.)

Se a diferença entre homens e mulheres em termos educacionais é leve, o hiato entre não-brancos e brancos é colossal. Vemos que os não-brancos começaram a década de 80 com na média 3,78 anos de educação, 2,22 anos a menos que os brancos. Em 1998, tanto não-brancos como brancos aumentaram sua instrução média, mas o hiato manteve inalterado : 2,24 anos. Isto indica uma forte e estável discriminação contra crianças não-brancas no sistema educacional e mostra quão gritante é a necessidade de políticas públicas focalizadas sobre estes meninos e meninas.

A taxa de analfabetismo mostra uma tendência diversa, mas coerente com aquele demonstrado pela análise dos anos de estudo. Os números mostram que as mulheres já entraram a década mais alfabetizadas que os homens e mantém até hoje a vantagem. Isto não está em contradição com o que mostram os dados anteriores, pois o número médio de anos dos homens se deve muito à forte presença destes na educação superior.

Mais uma vez, o hiato entre não-brancos e brancos é muito grande, embora neste caso em vias de diminuição – uma vez que os brancos já estão próximos à taxa de 100% e os não-brancos ainda muito longe. (ver Tabela 5.2. e Figura 5.2.)

Por último, a freqüência à escola mostra que meninas entraram a década freqüentando mais a escola que meninos – mais uma vez indicando a necessidade de políticas públicas visando o público masculino das escolas – e que não-brancos freqüentam menos que brancos, embora a diferença esteja diminuindo. (ver Tabela 5.3. e Figura 5.3.)

Em conclusão, podemos ver que tanto homens como não-brancos sofrem discriminação no sistema educacional, indicando a necessidade de políticas específicas para cada grupo, políticas estas que hoje inexistem, ao menos na esfera Federal.

3. Atividade Econômica e Ocupação

Outra área importante da vida é a atividade econômica. Aqui existem dois conceitos diferentes : atividade e ocupação. Ativo é aquele que tem ou procura trabalho; ocupado é aquele que o tem. Escolhemos como indicativas as seguintes três variáveis : a taxa de atividade para pessoas entre 16 e 65 anos, a taxa de desemprego (ativos, porém não ocupados) para mesma população, e os determinantes demográficos de ter ou não um emprego.

Sendo a atividade pelo menos parcialmente uma escolha, é difícil fazer um juízo de valor quanto à desejabilidade de mulheres ou homens serem economicamente ativos. Já o desemprego é sem dúvida ruim, uma vez que um indivíduo desempregado é um indivíduo frustrado em seu desejo ou necessidade de encontrar um trabalho. Em qualquer caso, as décadas de 80 e 90 mostram grandes mudanças no perfil de atividade e desemprego para mulheres relativo aos homens, embora não para não-brancos relativo aos brancos.

A grande novidade na atividade é o forte crescimento da atividade feminina, que aumentou de 39% em 1981 até 57% em 1998, quase que dobrando em 17 anos. Enquanto isso, a taxa masculina caiu, embora que quase imperceptivelmente. A taxa de atividade de não-brancos sempre foi levemente acima da taxa dos brancos, provavelmente por estes serem mais pobres. (ver Tabela 5.4. e Figura 5.4.)

A evolução do desemprego apresenta características semelhantes à da atividade – o desemprego feminino, após passar a década de 80 levemente abaixo do masculino, explodiu tanto em termos absolutos como em relação à taxa masculina. Se isto é apenas uma consequência da entrada maciça no mercado de trabalho das mulheres ou um fenômeno duradouro é uma questão ainda em aberto. Tal como no caso da atividade, a taxa de desemprego entre não-brancos tem permanecido levemente superior à taxa entre brancos. (ver Tabela 5.5.)

Tanto o desemprego como a atividade têm como determinantes outras características tais como o nível educacional, idade e região de moradia do indivíduo. É possível que aparentes diferenciais de raça ou gênero meramente espelhem diferenças nestas outras características. Para investigar esta possibilidade, estimamos um probit – uma regressão categórica – cuja variável dependente é estar ou não empregado e cujas variáveis explicativas são as seguintes:

$$P(\text{emprego}) = f(\text{anos de estudo, idade, idade}^2, \text{urbano, mulher, não-branco})$$

onde mulher = 1 se o indivíduo for do sexo feminino e 0 senão e não-branco = 1 se o indivíduo for não-branco e 0 se for branco.

O valor do coeficiente destas duas variáveis mostram a contribuição marginal do fato de alguém ser mulher ou não-branco à probabilidade que esta pessoas esteja empregada.

Contribuição marginal quer dizer que é a contribuição independente das outras características pessoais, já incluídas na equação. (ver Tabela 5.6. e Gráfico 5.6.)

A contribuição marginal conta a mesma história das variáveis precedentes : uma aumento grande na probabilidade de participação das mulheres, que entretanto permanece bem abaixo da participação dos homens, e uma estabilidade na probabilidade de participação dos não-brancos.

4. Rendimentos dos Ocupados

O último indicador que vamos investigar é a variável renda. Os rendimentos dos ocupados não sofrem das mesmas ambigüidades que as variáveis de atividade e ocupação – é desejável ganhar mais e indesejável ganhar menos. Assim sendo, saímos do terreno das escolhas e voltamos ao mundo da discriminação.

Uma primeira abordagem da questão é simplesmente analisar os rendimentos médios de mulheres ocupadas como percentagem dos rendimentos médios dos homens ocupados, assim como os rendimentos de não-brancos como percentagem dos rendimentos dos brancos. Este é um primeiro exercício que pode indicar desníveis de bem estar, mas não indica necessariamente discriminação no mercado de trabalho, uma vez que o diferencial de rendimentos pode advir não da discriminação no mercado de trabalho, mas sim de diferenças em outras características, tais como educação ou idade.

O que observamos é uma falta de tendência. Isto porque as percentagens oscilam tanto que não se pode falar em estabilidade. As mulheres começaram o período ganhando em média 63% dos rendimentos dos homens e o terminaram ganhando 60% de média masculina. No meio, este diferencial oscilou entre 51% e 64%. Lembremos que este foi um período de grande expansão do emprego feminino e de forte aumento do nível educacional das mulheres.

Para os não-brancos, houve um pouco mais de estabilidade : seus rendimentos médios oscilaram entre 42% e 56% dos rendimentos dos brancos. Além de mais estáveis, os rendimentos dos não-brancos tem sido mais baixos relativos ao seu grupo de referência (os brancos) que os rendimentos das mulheres com relação aos homens. Diferentemente das mulheres, a discriminação contra o não-brancos tem se dado em um ambiente estável, tanto em termos de educação relativa como de participação no mercado de trabalho. Tal como ocorre com as mulheres, a medida acima não nos diz se ha discriminação no mercado de trabalho contra não-brancos ou se este apenas reflete discriminação em outras esferas da vida humana. (Ver Tabela 5.7.)

Para tentar separar os diferentes efeitos acima utilizaremos novamente uma análise de regressão. Estimamos o seguinte modelo :

$$y = f(\text{anos de estudo, idade, idade}^2, \text{urbano, mulher, não-branco})$$

onde y é o logaritmo da renda em todos os trabalhos e as outras variáveis são as mesmas que na equação de participação. Mais uma vez, os coeficientes estimados das variáveis *dummy* mulher e não-branco indicam qual o grau de discriminação no mercado de

trabalho, independentemente de outras discriminações sofridas, especialmente no sistema educacional.

Os resultados são muito diferentes para mulheres e não-brancos. Enquanto o diferencial marginal, isto é, o diferencial levando em conta todas as outras variáveis, dos não-brancos é alto – ganham 21% menos que brancos com as outras características idênticas – o diferencial das mulheres é astronômico – ganham 42% a menos que um homem com as mesmas qualificações.

Ou seja, o resultado acima é mais desfavorável para mulheres que para não-brancos. Entretanto, as perspectivas aparentam ser muito mais favoráveis para mulheres que para não-brancos. Isto porque enquanto o diferencial marginal homem/mulher vem caindo de modo constante – diminui em média 0,7% a cada ano – o diferencial não-branco/branco tem ficado estável ou até demonstrado tendência de aumento (Ver Tabela 5.8. e Gráfico 5.8)

Um problema com a análise acima é que considera que os diferenciais homem/mulher e branco/não-branco sejam independentes de todas as outras variáveis – esta é a complicada hipótese de independência linear. Uma terceira análise, o cálculo de simulações contrafactuais, não necessita desta hipótese.

A idéia é simples : estimamos a equação acima sem o *dummy* da categoria que queremos investigar. Por exemplo, no caso dos não-brancos, a equação será :

$$y = f(\text{anos de estudo, idade, idade}^2, \text{urbano, mulher})$$

Note a ausência da *dummy* “não-branco”. Os parâmetros desta equação são estimados utilizando a população branca. Uma vez estimados os parâmetros da cada variável, estes são aplicados à população observada não-branca. Deste modo, simulamos qual seriam os rendimentos da população não-branca se esta observasse os mesmos retornos às suas características observáveis que os brancos. Em fórmulas:

$$y = \beta_{\text{brancos}} x_{\text{brancos}}$$

onde x_{brancos} é o vetor de características pessoais dos brancos {anos de estudo, idade, idade², urbano, mulher} e são os coeficientes estimados deste vetor. A renda simulada é, então :

$$y_{\text{sim}} = \beta_{\text{brancos}} x_{\text{não-brancos}}$$

onde $x_{\text{não-brancos}}$ é o vetor de características pessoais dos não-brancos.

O mesmo exercício pode ser feito para mulheres com os coeficientes dos homens.

Mais uma vez, os resultados são diferenciados e fortes. Enquanto para as mulheres quase dois terços da diferença desaparecem, para os não-brancos a melhoria é bem menor – em torno de um quarto. (Ver Tabela 5.9)

Assim sendo, podemos afirmar que apenas um quarto do diferencial salarial entre brancos e não-brancos se deve a discriminação no mercado de trabalho. Os outros três quartos se encontram em outras esferas da vida, principalmente a escola.

No caso das mulheres, é diferente : enquanto um pouco mais que um terço do diferencial se deve às características observáveis, quase dois terços são discriminação – ou então fruto de características não-observáveis tais como uma opção por cuidar dos filhos ou carreiras interrompidas por gravidez.

A grande discriminação sofrida pelas mulheres é no mercado de trabalho. Na escola, elas são favorecidas, relativamente aos homens. É importante notar que este aparente favorecimento pode estar nos papéis sociais desempenhados para cada sexo na família, e não na escola. As tendências para as mulheres são alvissareiras : continuam a aumentar o hiato educacional com relação aos homens e diminuem gradualmente o diferencial de salários. A grande discriminação contra não-brancos ocorre mais cedo na vida : eles são violentamente discriminados na escola. Para meninos não-brancos, então, a situação é desesperadora – sua esperança em termos de anos de estudo é 40% menor que a média, já baixa, da população brasileira como um todo. As perspectivas temporais para os não-brancos tampouco são boas : sua posição não vem melhorando, nem do ponto de vista educacional, nem do ponto de vista do diferencial de 20%, *ceteris paribus*, no mercado de trabalho.

Tabela 5.1 - Média de anos de estudo da população em idade ativa (16 a 65 anos)

Ano	Homens	Mulheres	Branços	Não Brancos
1998	6,09	6,39	7,23	4,99
1997	5,89	6,19	7,03	4,78
1996	5,81	6,07	6,86	4,73
1995	5,65	5,90	6,73	4,54
1993	5,49	5,68	6,54	4,35
1992	5,39	5,54	6,44	4,22
1989	5,25	5,35	6,18	4,06
1987	5,10	5,10	6,00	3,78
1985	4,90	4,87	--	--
1984	4,78	4,75	--	--
1982	4,54	4,48	--	--
1981	4,50	4,41	--	--

Gráfico 5.1: Média de anos de estudo da População Ativa em Idade Ativa (16 a 65 anos)

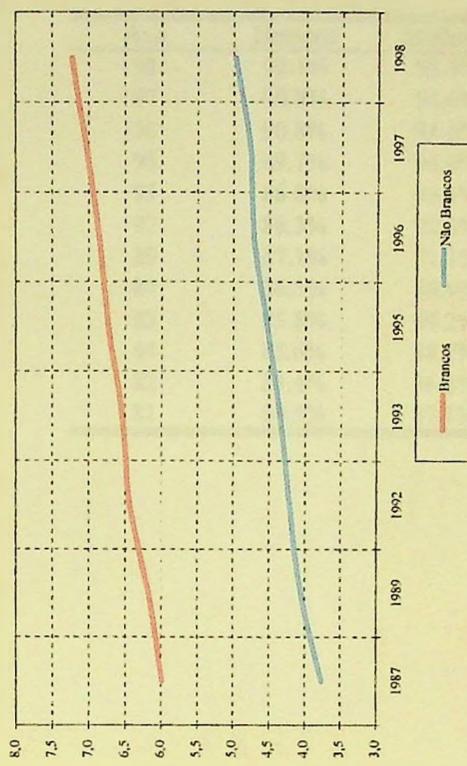
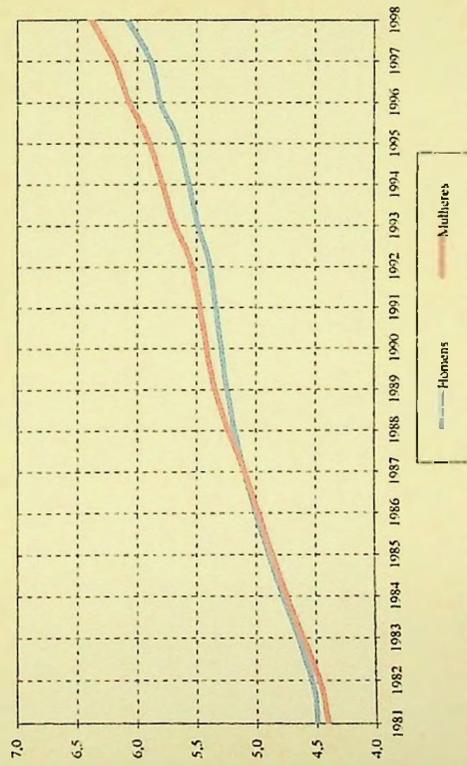


Tabela 5.2 - Taxa de alfabetização da população jovem (11 a 30 anos)

Ano	Homens	Mulheres	Branços	Não Brancos
98	92.1%	95.4%	97.0%	90.3%
97	90.8%	94.6%	96.6%	88.5%
96	90.8%	94.6%	96.3%	88.7%
95	89.7%	94.0%	96.1%	87.2%
93	88.8%	93.1%	95.7%	85.8%
92	88.3%	92.3%	95.3%	84.9%
89	87.1%	91.1%	94.4%	82.8%
87	86.3%	89.9%	93.7%	81.1%
85	85.8%	89.2%	--	--
84	85.6%	88.7%	--	--
82	83.4%	86.8%	--	--
81	84.5%	87.1%	--	--

Gráfico 5.2 Taxa de alfabetização da população jovem (11 a 30 anos)

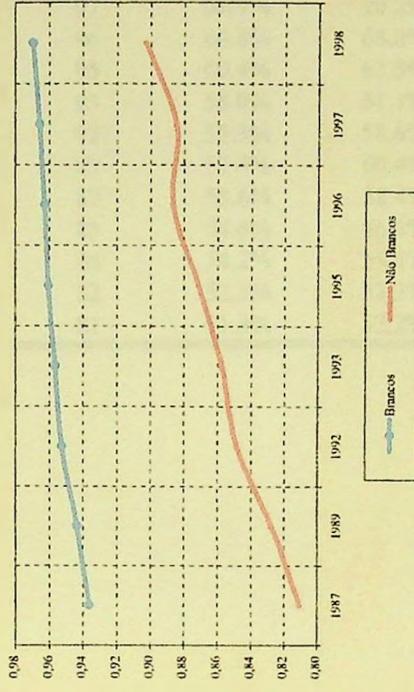
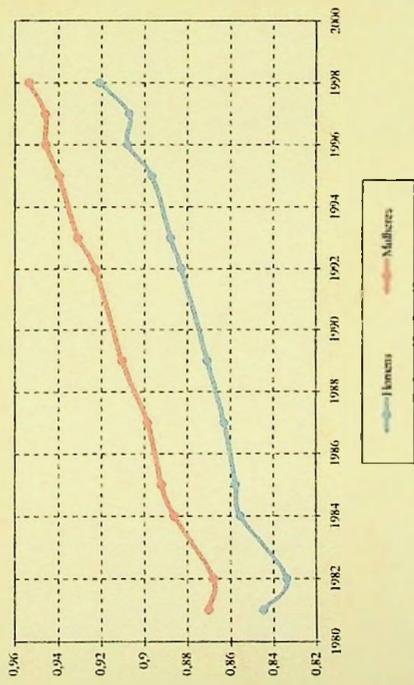


Tabela 5.3 - Frequencia à escola pessoas em idade escolar (4 e 24 anos)

Ano	Homens	Mulheres	Branços	Não Brancos
98	71.1%	71.6%	73.2%	69.5%
97	68.9%	70.2%	72.0%	67.0%
96	66.8%	68.8%	70.6%	64.9%
95	60.4%	63.5%	64.3%	59.5%
93	58.0%	61.1%	62.2%	56.8%
92	55.3%	58.6%	60.1%	53.7%
89	57.4%	60.4%	61.6%	55.9%
87	55.6%	58.4%	59.2%	54.4%
85	54.6%	56.3%	--	--
84	54.2%	55.4%	--	--
82	52.3%	53.2%	--	--
81	51.3%	52.2%	--	--

Gráfico 5.3: Freqüência à escola pessoas em idade escolar (4 e 24 anos)

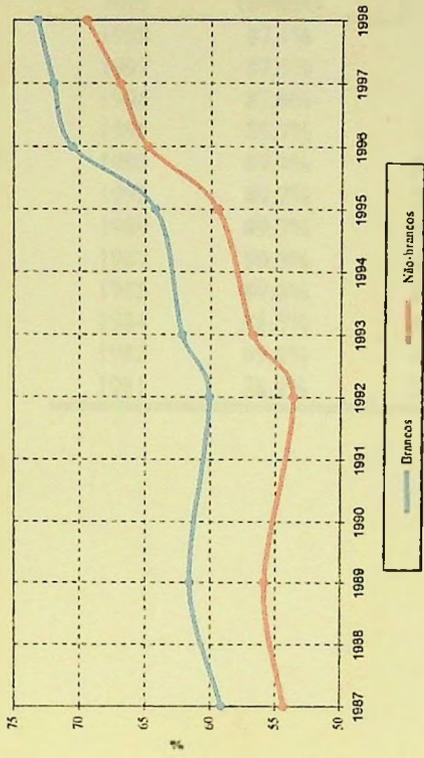
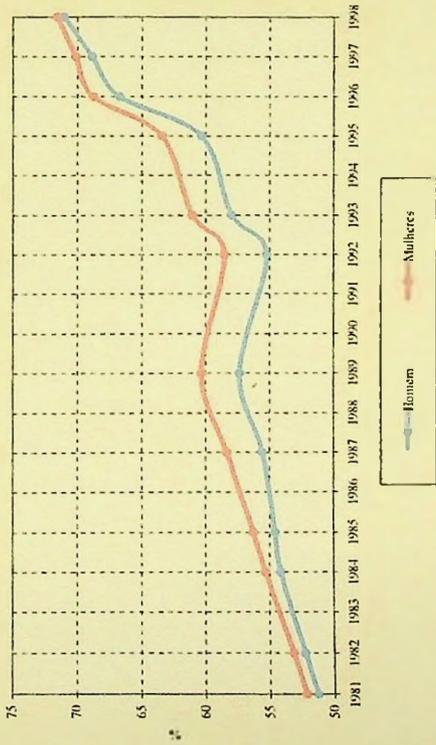


Tabela 5.4 - Taxa de atividade econômica para pessoas entre 16 e 65 anos

Ano	Homens	Mulheres	Branco	Não Branco
1998	87.1%	57.4%	71.3%	72.5%
1997	87.5%	57.1%	71.3%	72.4%
1996	87.0%	55.8%	70.5%	71.5%
1995	88.7%	58.0%	72.4%	73.5%
1993	89.4%	56.3%	71.7%	73.3%
1992	89.7%	56.3%	71.7%	73.6%
1989	89.7%	46.8%	67.1%	68.3%
1987	90.3%	46.3%	67.1%	68.4%
1985	89.6%	44.1%	--	--
1984	88.5%	42.6%	--	--
1982	89.4%	41.4%	--	--
1981	88.9%	39.3%	--	--

Gráfico 5.4: Taxa de atividade econômica para pessoas entre 16 e 65 anos

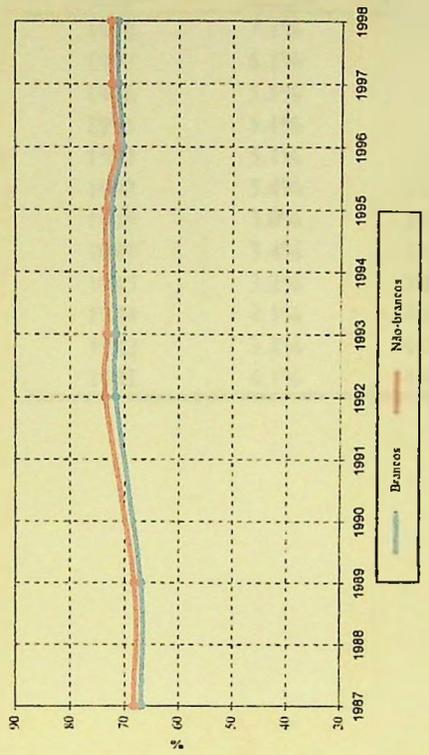
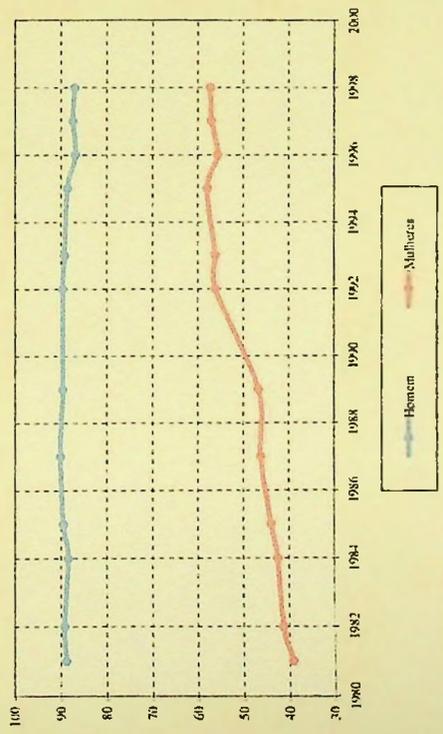


Tabela 5.5 - Taxa de desemprego para pessoas entre 16 e 65 anos

Ano	Homens	Mulheres	Branços	Não Brancos
1998	7.1%	11.4%	8.3%	9.6%
1997	6.1%	9.8%	7.0%	8.4%
1996	5.5%	8.5%	6.3%	7.3%
1995	5.1%	7.2%	5.5%	6.5%
1993	5.1%	7.3%	5.4%	6.7%
1992	5.4%	7.9%	5.8%	7.1%
1989	3.0%	3.0%	2.6%	3.5%
1987	3.4%	3.9%	3.3%	3.9%
1985	3.2%	3.8%	--	--
1984	4.1%	4.6%	--	--
1982	3.8%	4.0%	--	--
1981	4.1%	4.4%	--	--

Gráfico 5.5: Taxa de desemprego para pessoas entre 16 e 65 anos

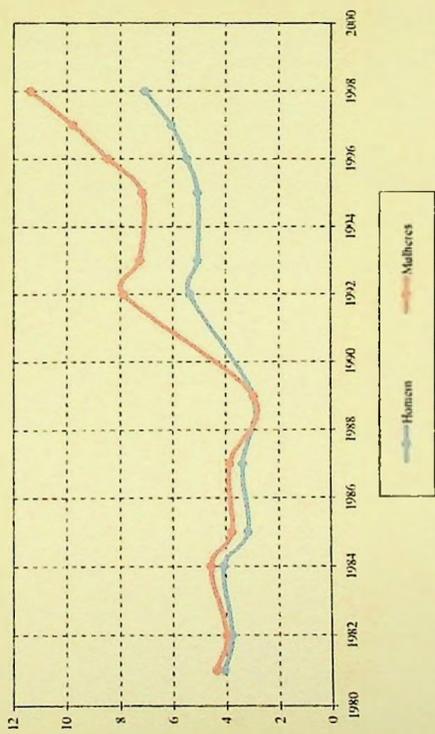
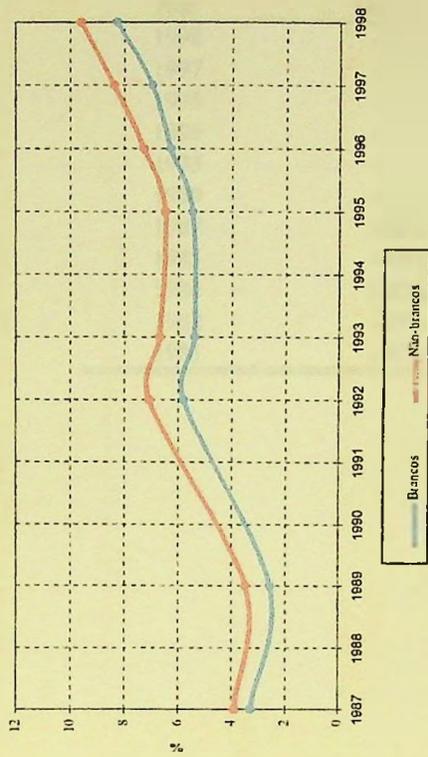
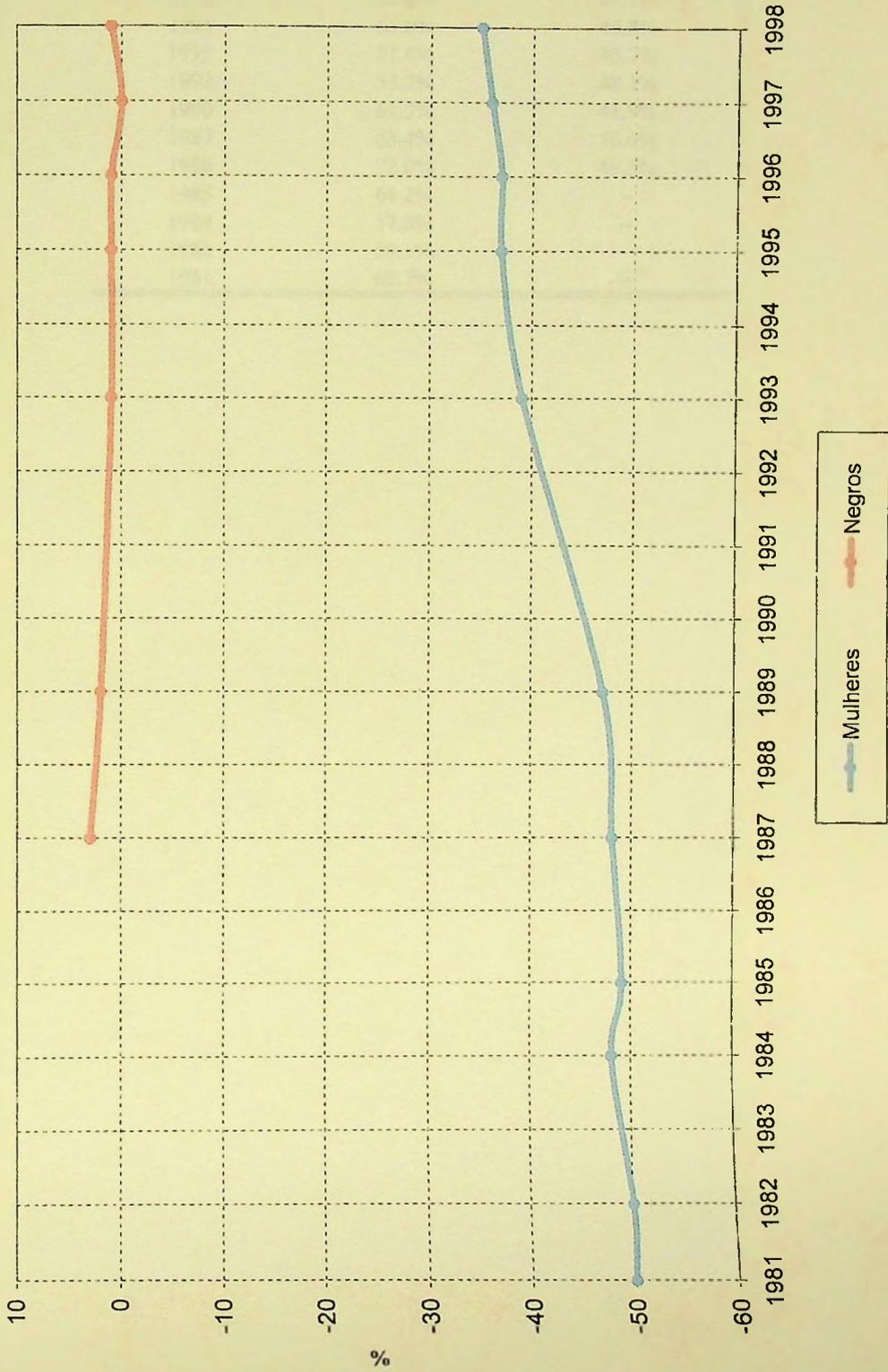


Tabela 5.6 - Contribuição marginal a estar empregado

Ano	Mulheres	Não Brancos
1998	-35%	1%
1997	-36%	0%
1996	-37%	1%
1995	-37%	1%
1993	-39%	1%
1989	-47%	2%
1987	-48%	3%
1985	-49%	--
1984	-48%	--
1982	-50%	--
1981	-50%	--

Gráfico 5.6: Contribuição marginal a estar empregado



**Tabela 5.7 - Rendas dos ocupados com porcentagem
do grupo de referência (homens e brancos)**

Ano	Mulheres	Não Brancos
1998	60.5%	45.7%
1997	58.8%	45.8%
1996	59.8%	46.1%
1995	55.0%	46.8%
1993	51.4%	46.7%
1992	53.2%	48.1%
1990	61.3%	41.9%
1987	63.4%	56.0%
1986	72.0%	49.5%
1985	64.2%	--
1984	57.0%	--
1982	59.1%	--
1981	62.7%	--

Gráfico 5.7: Renda relativa dos ocupados

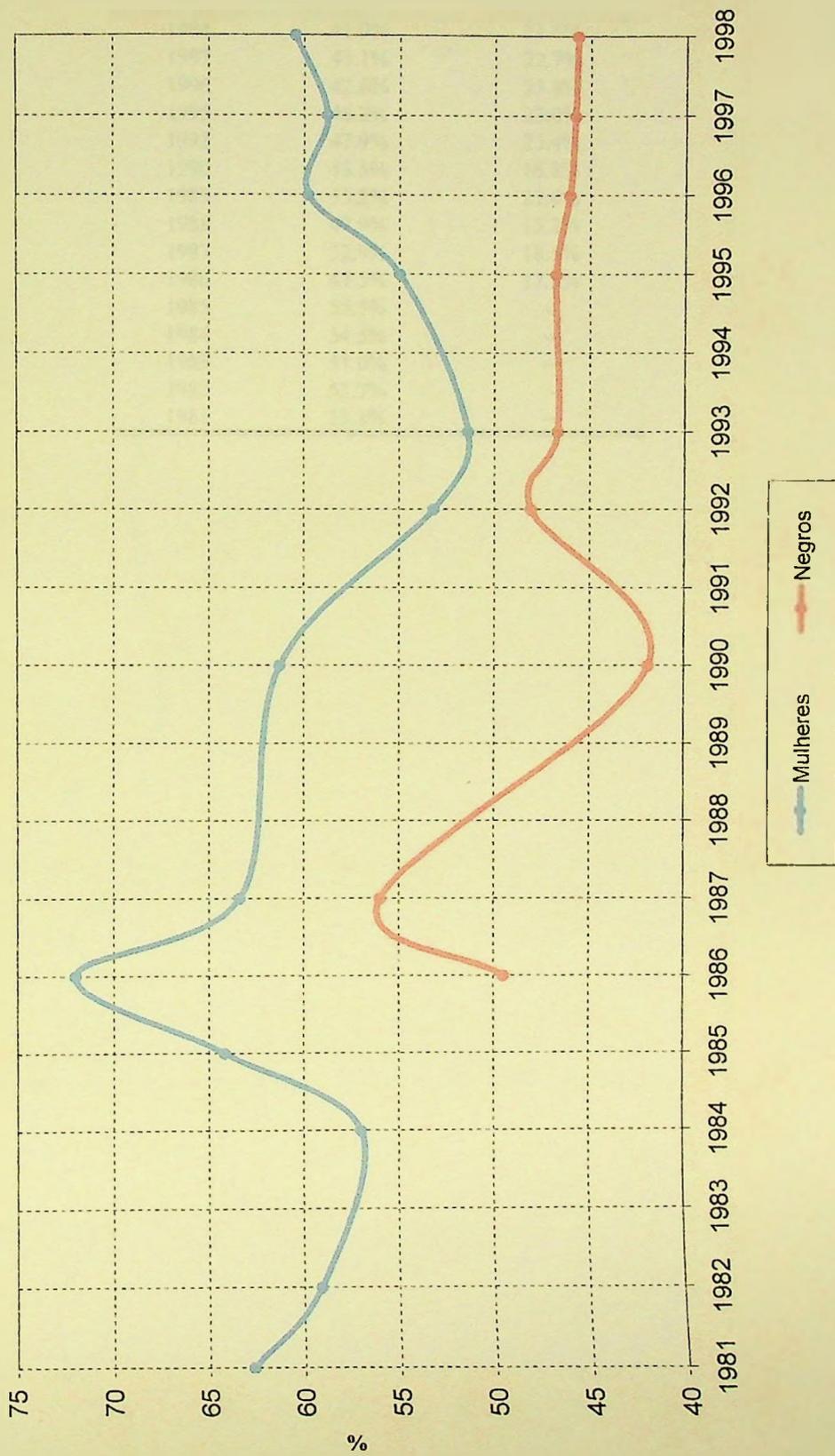


Tabela 5.8 - Diferencial de salário marginal

Ano	Mulheres	Não Brancos
1998	41.9%	21.5%
1997	43.1%	22.7%
1996	42.6%	23.8%
1995	45.2%	23.0%
1993	47.9%	23.4%
1990	45.5%	16.8%
1989	53.2%	22.4%
1988	47.9%	15.2%
1987	52.9%	18.5%
1986	47.5%	17.3%
1985	55.5%	--
1984	54.5%	--
1983	51.0%	--
1982	53.7%	--
1981	53.1%	--

Gráfico 5.8: Diferencial marginal de salário



Tabela 5.9 - Rendimentos simulados - mulheres e negros

Ano	Rendimento Médio Simulado (porcentagem do grupo referência)		Porcentagem do Diferencial Devido à Discriminação no Mercado de Trabalho	
	<i>B</i> homens	<i>B</i> brancos	<i>B</i> homens	<i>B</i> brancos
1998	87.2%	59.1%	68%	25%
1997	86.2%	57.4%	66%	21%
1996	85.5%	55.9%	64%	18%
1995	85.3%	58.7%	67%	22%
1993	80.3%	56.8%	59%	19%
1992	83.1%	58.3%	64%	20%

Gráfico 5.9: Percentagem do diferencial devido à discriminação no mercado de trabalho



6. O desempenho educacional no Brasil

Ricardo Paes de Barros
Rosane Mendonça

O desempenho educacional no Brasil

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é investigar a situação atual e a evolução temporal do desempenho educacional no Brasil, comparando-as sempre que possível com as de um grupo selecionado de países da América Latina. Toda a análise é feita tanto para a população adulta quanto para a população em idade escolar.

O trabalho encontra-se organizado em quatro seções, além deste introdução. A Seção 2 apresenta um arcabouço que tem como objetivo ajudar na compreensão de três questões fundamentais: (i) o investimento das famílias na educação de seus filhos, (ii) o papel dos investimentos em educação no processo de desenvolvimento e, (iii) o papel do Estado no sistema educacional. A Seção 3 analisa o desempenho educacional atual do Brasil comparando-o com o dos países latino-americanos. A Seção 4 analisa a evolução temporal do desempenho educacional do Brasil comparando-o com o dos países latino-americanos. Finalmente, a Seção 5 faz um sumário das principais conclusões.

2. Educação e desenvolvimento humano

Este trabalho inicia com uma rápida revisão de três questões fundamentais ligadas a demanda por educação: (1) Por que as sociedades e as famílias dedicam uma considerável parcela dos seus recursos a educação? (2) As despesas e investimentos em educação devem preceder ou se seguir ao processo de desenvolvimento? (3) Por que o Estado intervém no sistema educacional?

A resposta a primeira questão, em termos abstratos, é muito simples. A sociedade e as famílias demandam educação porque educação é um *bem* -- isto é, quanto mais educação melhor. Evidentemente esta resposta apenas transforma a questão inicial que passa a ser: por que educação é um bem? ou, que tipo de bem é a educação?

Numa economia é possível classificar os bens em dois tipos: (i) bens de consumo (finais) e (ii) bens de investimento (intermediários). Os bens de consumo são aqueles que aumentam o bem-estar das famílias ao serem diretamente consumidos por estas. Os bens de investimento são aqueles utilizados como insumos na produção de outros bens e, portanto,

aumentam o bem-estar social apenas na medida em que possibilitam a produção de bens de consumo.

A educação tem sido vista tanto como um bem de consumo como um bem de investimento. Assim, por um lado, as famílias e a sociedade gastam recursos com educação porque crêem que estes recursos serão recuperados no futuro, via aumentos na produtividade, através de rendimentos mais elevados. Neste caso, educação é percebida como um bem de investimento.

A educação é, também, um insumo fundamental na produção doméstica, com impactos nítidos sobre o nível de saúde e a qualidade dos filhos, além de ter impacto sobre diversas decisões individuais como a demanda por filhos e a participação feminina no mercado de trabalho. Estas decisões geram externalidades e, portanto, são decisões de interesse não apenas privado mas, também, social.

Por outro lado, as famílias e a sociedade estão dispostas a dedicar recursos a educação porque crêem que esta tem um fim em si mesma, seja porque educação é um direito básico de cidadania, seja porque educação influencia diretamente o bem-estar de seus membros.

Seja como um bem de investimento seja como um bem de consumo a quantidade demandada de educação vai depender do nível de renda e de produção da sociedade. Como todo insumo na produção, a educação como bem de investimento terá uma demanda tão maior quanto maior for o nível de produção. Assim, segue que uma das conseqüências do crescimento econômico é uma crescente demanda por educação. Além disso, como paripasso ao crescimento econômico têm-se, em geral, progresso tecnológico e este, por sua vez, tende a ser viesado em favor da educação, tem-se que a demanda por educação tende a crescer mais rapidamente do que o nível de produção. Em outras palavras, o progresso técnico leva a que a demanda por educação aparente ter uma elasticidade-produto maior do que a unidade. Segundo este enfoque o desenvolvimento econômico não necessita ser precedido por uma expansão educacional. Ao contrário, neste caso a expansão econômica e educacional devem ocorrer simultaneamente, com a expansão educacional se acelerando ao longo do processo. É, no entanto, possível imaginar situações (e a importância prática destas situações tem sido bastante enfatizada pelas análises do sucesso asiático) em que a expansão educacional necessita preceder a expansão econômica. Este seria o caso onde o

crescimento econômico não seria exógeno mas sim determinado por inovações tecnológicas que só poderiam ocorrer e serem difundidas caso uma significativa expansão educacional precedesse o processo de crescimento econômico.

Na medida em que educação é também um bem de consumo normal, a sua demanda deve crescer com o nível de renda da sociedade. A elasticidade da demanda por educação será maior ou menor que a unidade dependendo de se educação é considerada um bem de consumo essencial (direito de todo cidadão -- ler, escrever, e contar) ou um bem de consumo supérfluo (artes e ciências básicas). Caso a educação seja considerada um bem de consumo essencial para a sociedade, observaremos que o nível educacional irá crescer de forma particularmente acentuada nos primeiros estágios do desenvolvimento (investimentos em educação irão preceder o crescimento). Por outro lado, se educação for encarada como um bem de consumo supérfluo, o crescimento em educação irá se seguir ao crescimento econômico.

Finalmente, no que diz respeito a questão de porque o Estado intervém no sistema educacional, existem basicamente três razões fundamentais. Em primeiro lugar, a função do Estado pode ser corrigir uma falha de coordenação. É possível que, devido a uma série de externalidades, uma sociedade se depare com diversos possíveis equilíbrios e um deles seja socialmente melhor do que os demais. Devido a estas externalidades, no entanto, os agentes não percebem os incentivos corretos e o Estado pode, então, intervir com o objetivo de garantir que a economia vá convergir para aquele equilíbrio socialmente preferível.

Em segundo lugar, devido à imperfeição de determinados mercados, como o de crédito em particular, ou à presença de externalidades, pode ocorrer um hiato entre os benefícios (custos) sociais e privados da educação. Neste caso, uma intervenção do Estado garantindo crédito às famílias pobres ou mesmo subsidiando diretamente a educação seria socialmente desejável.

Em terceiro lugar, cabe ressaltar que o capital humano -- e a educação, em particular -- constitui-se numa das mais difundidas e importantes formas de riqueza da sociedade e, portanto, num importante fator na determinação do grau de desigualdade. Assim, na medida em que uma das funções fundamentais do Estado é buscar a equidade tem-se, então, uma justificativa para a sua intervenção no sistema educacional buscando garantir a igualdade de oportunidades e a educação para todos.

3. Desempenho educacional – situação atual

3.1. Comparações internacionais

Esta seção tem como objetivo investigar a situação atual do Brasil em termos do seu desempenho educacional, comparando-a com a de um grupo selecionado de países da América Latina¹. A análise é feita tanto para a população adulta quanto para a população em idade escolar.

3.1.1. População adulta

Nesta seção analisa-se o desempenho educacional do Brasil tendo como foco a população adulta. Esta análise tem, por um lado, a desvantagem de se estar observando o resultado de investimentos educacionais realizados no passado e a renda per capita atual. Como podemos avaliar se o país tem uma população pouco educada porque é pobre ou se é pobre porque tem uma população pouco educada? Por outro lado, uma análise comparada dos indicadores educacionais para a população adulta com aqueles para a população em idade escolar permite que se analise em que medida o Brasil está convergindo para a média dos países utilizados nesta comparação.

Na avaliação do nível educacional da população brasileira considera-se dois indicadores: (i) a taxa de analfabetismo, para a população de 15 anos e mais de idade, e (ii) o número de séries de estudo completadas com sucesso (escolaridade média), para a população de 25 anos e mais.

A - Taxa de analfabetismo

Com base nas informações contidas no Gráfico 1 pode-se constatar que a taxa de analfabetismo no Brasil é uma das mais elevadas na América Latina, 13,8%. Com uma taxa de analfabetismo maior que a do Brasil encontram-se apenas três países: El Salvador (23,5%), Honduras (19,8%) e México (15,3%). Panamá, Paraguai e Costa Rica apresentam o melhor desempenho em termos deste indicador, enquanto Colômbia, Equador e Venezuela ocupam uma posição intermediária.

¹ Quando o indicador de escolaridade média é analisado faz-se também uma comparação com a África do Sul.

O Gráfico 1a apresenta os diferenciais, em termos da taxa de analfabetismo, do Brasil em relação aos demais países. Este gráfico revela que a maior distância é a do Brasil em relação ao Panamá, Paraguai e Costa Rica, os três países com a menor taxa de analfabetismo.

B - Escolaridade média

Com base nas informações contidas no Gráfico 2 pode-se constatar que a escolaridade média no Brasil é uma das mais baixas na América Latina, 5,6 anos. Apenas El Salvador (4,9) e Honduras (4,7) apresentam uma escolaridade média abaixo da brasileira. O melhor desempenho em termos deste indicador fica por conta do Panamá (8,4), seguido por Venezuela (7,2), Equador (7,1) e Costa Rica (7,0).

O Gráfico 2a apresenta os diferenciais, em termos da escolaridade média, do Brasil em relação aos demais países. Este gráfico revela que a maior distância é a do Brasil em relação ao Panamá, país com a mais alta escolaridade média, dentre os analisados.

No que se refere a desigualdade na distribuição de escolaridade o Brasil, com um desvio padrão de 4,6 (veja Tabela 1), ocupa uma posição intermediária, encontrando-se acima do valor verificado para Colômbia (4,5), Costa Rica (4,4), Honduras (4,5), Paraguai (4,3) e Venezuela (4,4).

Quanto se compara o desempenho do Brasil com o da África do Sul, a situação torna-se ainda mais preocupante (veja Gráfico 3). A escolaridade média da população branca, para qualquer idade, é substancialmente mais elevada do que a observada para a mesma população no Brasil. A escolaridade média dos brancos com 18 anos de idade na África do Sul é cerca de 4 anos mais elevada que a dos brasileiros brancos. Quando se compara o desempenho para a população não branca nos dois países o resultado é similar. Aos 18 anos os não brancos na África do Sul tem cerca de 4 anos a mais de escolaridade que os não brancos no Brasil.

3.1.2. População em idade escolar

Nesta seção analisa-se o desempenho educacional do Brasil tendo como foco a população em idade escolar, isto é, faz-se uma análise do nível corrente de investimento em educação.

Na avaliação do nível educacional da população em idade escolar (5 a 14 anos) considera-se três indicadores: (i) a taxa de analfabetismo, (ii) a frequência à escola, e (iii) o atraso escolar.

A - Taxa de analfabetismo

A Tabela 2 e o Gráfico 4 apresentam o perfil de idade da taxa de analfabetismo para pessoas de 5 a 14 anos. Os resultados revelam que aos 14 anos, cerca de 4% destas pessoas permanecem analfabetas. Este fato revela, em grande medida, qual será a taxa de analfabetismo a longo prazo e, portanto, qual é a fração da população que não tem acesso a escola no país.

A porcentagem da população que aos 14 anos permanece analfabeta é inferior somente à observada em El Salvador e Honduras e cerca do dobro da verificada nos demais países latino-americanos, que em geral tem menos de 2% da população de 14 anos analfabeta. Em relação à idade com a qual ocorre a alfabetização, o Brasil apresenta um desempenho similar ao dos demais países latino-americanos, onde cerca de 22% das crianças com 8 anos de idade permanecem analfabetas (Honduras e El Salvador são exceções).

B – Frequência à escola

A Tabela 3 e o Gráfico 5 apresentam o perfil de idade da taxa de frequência escolar para as pessoas de 5 a 24 anos. O Gráfico 5 revela que apesar de aproximadamente 93% das crianças brasileiras terem acesso a escola, aos 7 anos de idade cerca de 7% permanecem fora dela. Esta taxa é pequena quando comparada aos demais países latino-americanos, com a exceção do Panamá, México e Venezuela que apresenta um desempenho melhor que o brasileiro. Em Honduras e El Salvador, somente cerca de 80% das crianças nesta idade estão na escola.

Outra característica significativa do sistema educacional brasileiro é a alta taxa de evasão escolar a partir dos 14 anos, equivalente ao final do primeiro grau. Como resultado desta evasão, apenas cerca da metade das pessoas de 18 anos permanecem na escola. Todos os demais países latino-americanos utilizados nesta comparação apresentam um

desempenho pior do que o do Brasil, com uma porcentagem de pessoas que freqüentando a escola bem inferior a 50%.

C – Atraso escolar

O Gráfico 6 e a Tabela 4 mostram como o atraso escolar varia ao longo do ciclo educacional. Os resultados revelam que o atraso escolar cresce a uma taxa de 0,3 ano de estudo por ano, para pessoas com idade entre 7 e 14 anos, o que implica que 1/3 do tempo destas crianças não está sendo utilizado para aumentar seu nível educacional. Na faixa de 14 a 18 anos de idade, o atraso cresce a uma taxa de 0,5 ano de estudo por ano, indicando que metade do tempo destas pessoas não está sendo utilizado para incrementar seu nível de educacional. Finalmente, para a faixa de 18 a 24 anos de idade, o atraso escolar cresce a uma taxa de 0,9 ano de estudo por ano, indicando que unicamente 10% do tempo das pessoas desta faixa de idade destinada-se ao aumento do seu nível educacional, o que confirma que somente uma pequena proporção da população brasileira tem acesso ao ensino superior.

Quando comparado ao desempenho dos países latino-americanos como México, Costa Rica, Panamá e Venezuela, o desempenho do Brasil é inferior. Na faixa de idade dos mais jovens, de 7 a 14 anos, enquanto, 1/3 do tempo em idade escolar permanece sem utilização, nestes países, somente algo em torno de 10 a 20% permanece desperdiçado. Finalmente, na faixa de 18 a 24 anos, enquanto no Brasil, somente 10% do tempo é utilizado. Nos quatro países mencionados nesta comparação esta porcentagem se encontra entre 10 e 20%.

4. Desempenho educacional – evolução temporal

O objetivo desta seção é fornecer uma visão da evolução do desempenho educacional no Brasil desde o começo do século. Desta forma, são apresentadas estimativas da distribuição de escolaridade por coorte de nascimento. Além dessas estimativas da distribuição por coorte, investiga-se o nível médio de escolaridade, a desigualdade na distribuição educacional, a densidade educacional e as taxas de retenção por coorte. Uma série de regularidades podem ser observadas conforme descrito abaixo.

A – Taxa de analfabetismo

A análise do Gráfico 7 permite concluir que mesmo entre aqueles nascidos em 1970, o analfabetismo ainda é elevado. De fato, quase 10% da coorte nascida em 1970 é analfabeta. Entretanto, a taxa de analfabetismo tem declinado suavemente desde o início do século a uma taxa próxima a 5,6 pontos percentuais por década, conforme pode-se observar na Tabela 5.

A Tabela 5 e o Gráfico 8 apresentam também a taxa de analfabetismo da população adulta (15 anos e mais) nascida entre 1930 e 1979, por ano de nascimento, para um grupo de países latino-americanos. Os resultados revelam que o Brasil ocupa uma posição intermediária em termos deste indicador. El Salvador e Honduras apresentam uma taxa de analfabetismo acima da observada para o Brasil, e Panamá e Costa Rica apresentam uma taxa de analfabetismo abaixo da brasileira. Entretanto, mais importante do que a queda na taxa de analfabetismo revelada nesta tabela e gráfico é o fato de que existe uma clara tendência de redução no hiato, em termos deste indicador, entre o Brasil e os demais países ao longo das cinco décadas investigadas.

Mesmo com a melhoria notória na taxa de analfabetismo é possível argumentar que esta vem se dando de forma muito lenta. De fato, a esta velocidade (5,6% por década) seriam necessárias ainda cerca de duas décadas para que o analfabetismo fosse reduzido a níveis insignificantes. Entretanto, também existe evidência de uma recente desaceleração na taxa de declínio da taxa de analfabetismo (veja Gráficos 7 e 8). De fato, ao contrastar-se a taxa de analfabetismo entre a coorte nascida em 1950 com a nascida em 1970, observa-se que a taxa de analfabetismo está decaindo agora a uma taxa de 5 pontos percentuais por década.

De forma similar, a Tabela 6 apresenta quantos anos seriam necessários para que, a esta velocidade (5,6 pontos por década), a taxa de analfabetismo no Brasil se igualasse àquela observada nos demais países latino-americanos. Seriam necessários, por exemplo, 11 anos para que o Brasil atingisse a taxa de analfabetismo da Colômbia e 14 anos para que atingisse a do Paraguai.

B – Escolaridade média

Apesar do crescimento contínuo desde o início do século, a escolaridade média é relativamente baixa, mesmo entre aqueles nascidos em 1970. De fato, a coorte nascida em 1970 tem completos, em média, apenas 7 anos de estudo como é observado no Gráfico 9 e Tabela 7. Nas décadas de 20 e 30 a escolaridade média aumentou 0,75 por década e nos anos 40 e 50 essa taxa aumentou para 1,25. Para o período como um todo a taxa de aumento na escolaridade foi de um ano por década.

Este crescimento no nível educacional, contudo, não foi uniforme ao longo do período. Conforme podemos observar na Tabela 7, as coortes nascidas na primeira metade da década de cinquenta tem uma escolaridade média de 1,6 ano de estudo a mais que as nascidas uma década antes, ao passo que as coortes nascidas no início da década de 70 tem apenas 0,2 ano de estudo a mais do que as nascidas uma década antes. A expansão educacional acelerou até as coortes nascidas no início dos anos 60. A partir daí, houve uma desaceleração, levando a que para as coortes nascidas a partir dos anos 60, a velocidade de expansão fosse bem mais lenta.

Uma certa desaceleração na expansão educacional é sempre esperada na medida em que o nível educacional alcança valores mais elevados. Entretanto, dado o baixo nível educacional do Brasil, tal desaceleração não é justificada. Dada a importância da educação para a redução da pobreza, uma desaceleração na expansão educacional pode representar um obstáculo de grande importância para o combate à pobreza estrutural no país ao longo das próximas décadas.

A Tabela 7 e o Gráfico 10 apresentam também a escolaridade média da população adulta nascida entre 1930 e 1970, por ano de nascimento, para um grupo de países latino-americanos. Os resultados revelam que apenas El Salvador e Honduras apresentam uma escolaridade média abaixo da observada para o Brasil. Mais preocupante que o baixo nível de escolaridade no Brasil é o fato de não existir uma tendência geral de diminuição na brecha educacional entre o Brasil e os demais países ao longo das quatro décadas investigadas.

C – Desigualdade na distribuição de escolaridade

O Gráfico 11 apresenta a evolução do desvio padrão da distribuição de escolaridade por coorte de nascimento. Este gráfico revela um aumento bem acentuado na desigualdade desde o início do século até a coorte nascida em 1950. Durante este período o desvio padrão quase que dobra, aumentando de 2,5 para 4,5 anos de escolaridade, e a escolaridade média aumenta pelo menos três vezes. Como consequência, o coeficiente de variação, uma média padronizada da desigualdade, declina devido ao aumento do desvio padrão menos que proporcional ao aumento da média. Entretanto, para as coortes nascidas depois de 1950, a desigualdade tem declinado mesmo quando medida pelo desvio padrão.

D – Densidade educacional

No que diz respeito à densidade educacional, os Gráficos 12 a 15 apresentam a evolução da porcentagem de adultos na população com um dado nível de escolaridade.

O Gráfico 12 revela que mesmo entre as coortes mais novas, a porcentagem da população com zero ano de escolaridade ainda é muito alta, 10%, apesar de vir caindo continuamente desde o início do século. Assim como no caso da taxa de analfabetismo, pode-se identificar claramente a existência de uma recente desaceleração na taxa de declínio desse indicador.

O Gráfico 13 revela que a porcentagem da população com exatamente quatro anos de escolaridade alcançou 25% em 1950. Esta porcentagem tem declinado significativamente a partir da coorte de 1955, chegando a atingir 15% para as coortes mais novas.

Em relação a porcentagem da população com 8 e 11 anos de escolaridade, os Gráficos 14 e 15 revelam que esta porcentagem tem aumentado ao longo de todo o período de análise.

E – Distribuição acumulada da escolaridade

A evolução da porcentagem da população adulta com grau de escolaridade superior a um dado nível é apresentada nos Gráficos 16 a 19. O Gráfico 16 revela que mesmo entre as coortes mais jovens, a porcentagem de pessoas com alguma educação formal ainda está longe dos 100%. Apesar do aumento contínuo desde o começo do século, pode-se observar uma recente redução na sua taxa de crescimento a partir das coortes nascidas em 1960.

O Gráfico 17 apresenta a porcentagem da população que tem pelo menos 4 anos de escolaridade completos, ou seja, a primeira etapa do primeiro grau (1ª a 4ª série). Apesar desta porcentagem estar crescendo com o tempo, mesmo entre as coortes mais jovens, apenas 60% da população adulta completou a quarta série.

Uma análise semelhante pode ser feita para a fração da população que possui pelo menos o primeiro grau completo. O Gráfico 18 revela que apesar da porcentagem da população que tem pelo menos 8 anos de escolaridade estar crescendo com o tempo, até mesmo entre as coortes mais jovens, apenas 30% da população adulta completou a oitava série.

No que diz respeito à porcentagem da população que completou pelo menos 11 anos de escolaridade, ou seja, possui o 2º grau completo, o Gráfico 19 mostra que apesar desta porcentagem também estar crescendo com o tempo, mesmo entre as coortes mais jovens, apenas cerca de 10% da população adulta completou o segundo grau.

F – Taxas de retenção

Definiu-se a taxa de retenção num dado nível de escolaridade como sendo a porcentagem da população adulta que possui esse nível de escolaridade como uma proporção da população que tenha alcançado pelo menos esse nível de escolaridade. Assim, a taxa de retenção na primeira série do primeiro grau é a razão entre a porcentagem de pessoas que tem essa série (no máximo) e a porcentagem de pessoas que possuem pelo menos essa série completa. Os resultados obtidos estão apresentados nos Gráficos 20 a 30.

Analisando os Gráficos 20 a 27 pode-se perceber que a taxa de retenção na primeira etapa do 1º grau (o antigo primário) tem decaído com o tempo. O Gráfico 23 revela, no entanto, que apesar desta melhora, a taxa de retenção na quarta série ainda é ainda de 20%, mesmo entre as coortes mais jovens, o que significa dizer que 20% de todas as crianças que completaram a quarta série não avançaram para a série seguinte.

Já os Gráficos 24 a 27 revelam que a taxa de retenção de toda a segunda etapa do 1º grau (da 5ª a 8ª série) não tem declinado com o tempo, exceto no caso da oitava série. Porém, apesar do declínio, mesmo entre as coortes mais jovens, a taxa de retenção da oitava série ainda é de 25%. Ou seja, 25% das crianças que completam o primeiro grau não avançam para o segundo grau.

No que diz respeito ao segundo grau, os resultados, apresentados nos Gráficos 28 a 30, revelam que a taxa de retenção tem aumentado com o tempo, ou seja, a evasão escolar no segundo grau tem se tornado um problema crescente nas últimas décadas. Além disso, o Gráfico 30 revela que a taxa de retenção ao final do secundário tem permanecido muito alta (55%) e constante ao longo do tempo, pelo menos até 1950. Existe, contudo, alguma evidência de um aumento na taxa de retenção depois de 1955. Em outras palavras, a probabilidade de um jovem que completou o segundo grau ingressar no ensino superior não é alta (45%) e tem declinado ao longo das últimas décadas.

5. Conclusões

Este trabalho investigou a situação atual e a evolução temporal do desempenho educacional no Brasil, comparando-a com a de um grupo selecionado de países da América Latina. A análise foi realizada tanto para a população adulta quanto para a população em idade escolar. No que diz respeito a análise do desempenho para a população adulta constatou-se que a taxa de analfabetismo no Brasil é uma das mais elevadas na América Latina (13,8%). Analisando-se a evolução temporal da taxa de analfabetismo da população nascida entre 1930 e 1979, por ano de nascimento, observou-se que ao longo desse período esta taxa declinou, em média, de 5,6 pontos percentuais por década. Há, também, uma clara tendência de redução no hiato, em termos deste indicador, entre o Brasil e os demais países ao longo das cinco décadas investigadas. Apesar dessa convergência, é possível argumentar que esta vem se dando de forma muito lenta uma vez que a esta velocidade, seriam necessárias ainda duas décadas para que o analfabetismo fosse reduzido a níveis insignificantes.

No que diz respeito a escolaridade média da população adulta, observou-se que a do Brasil é uma das mais baixas na América Latina (5,6 anos). Apenas El Salvador (4,9) e Honduras (4,7) apresentam uma escolaridade média abaixo da brasileira. Analisando-se a evolução temporal da escolaridade média da população nascida entre 1930 e 1974, por ano de nascimento, observou-se que esta cresceu cerca de 1 ano de estudo por década. Importante observar, contudo, que houve uma desaceleração na taxa de crescimento da escolaridade, levando a que para as coortes nascidas a partir dos anos 60, a velocidade de expansão fosse bem mais lenta. Uma vez que o nível educacional do Brasil ainda é muito

baixo, tal desaceleração não é justificada. Dada a importância da educação para a redução da pobreza, uma desaceleração na expansão educacional pode representar um obstáculo de grande importância para o combate à pobreza estrutural no país ao longo das próximas décadas. Observou-se, também, que não existe uma tendência geral de diminuição na brecha educacional entre o Brasil e os demais países ao longo das quatro décadas investigadas.

No que diz respeito ao desempenho da população em idade escolar os resultados revelam que aos 14 anos, cerca de 4% das pessoas permanecem analfabetas. Esta porcentagem é inferior somente à observada em El Salvador e Honduras e cerca do dobro da verificada nos demais países latino-americanos, que em geral tem menos de 2% da população de 14 anos analfabeta.

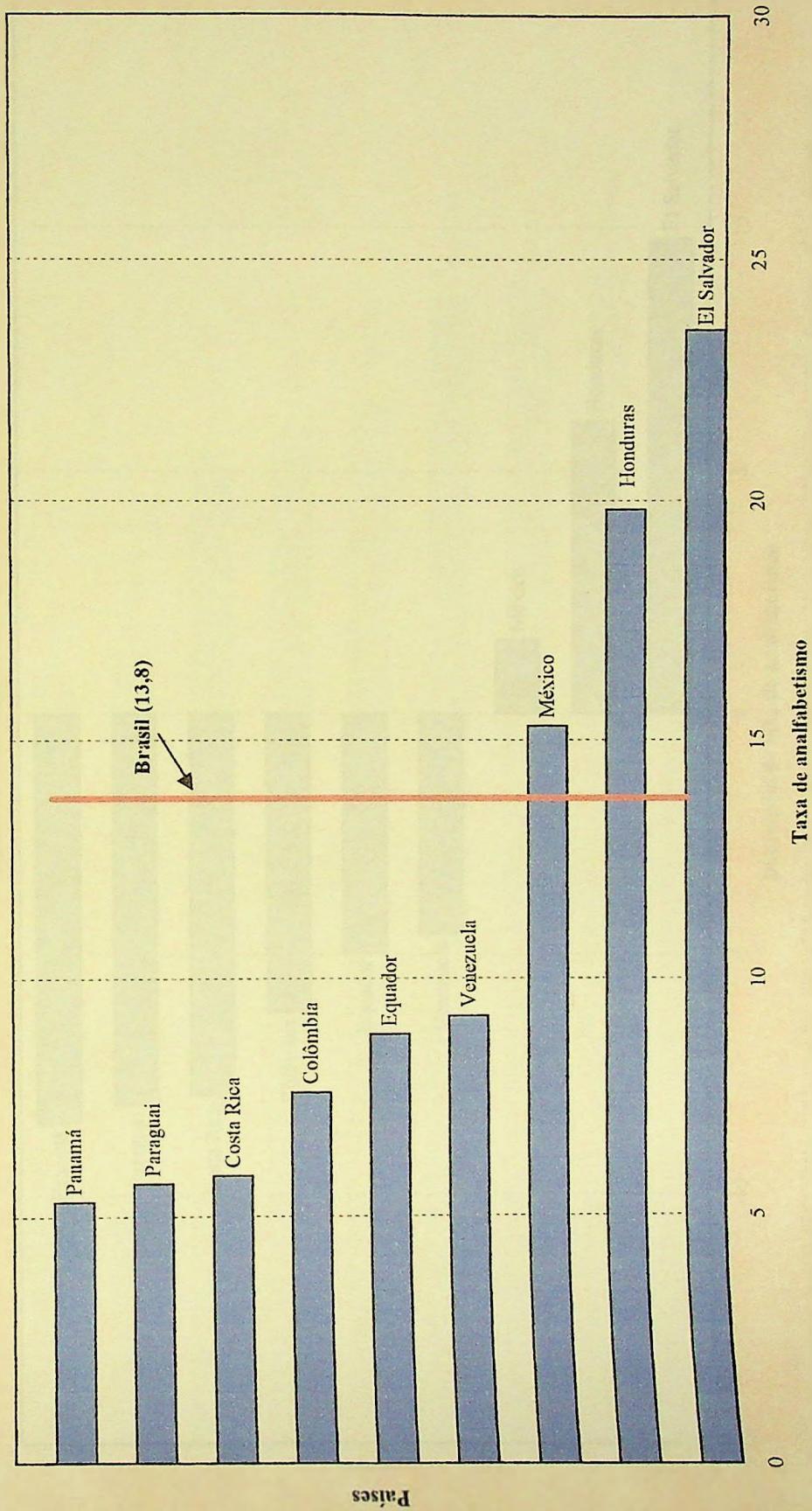
Apesar de aproximadamente 93% das crianças brasileiras terem acesso a escola, aos 7 anos de idade cerca de 7% permanecem fora dela. Outro resultado importante é a alta taxa de evasão escolar a partir dos 14 anos, equivalente ao final do primeiro grau. Como resultado desta evasão, apenas cerca da metade das pessoas de 18 anos permanecem na escola. Todos os demais países latino-americanos utilizados nesta comparação apresentam um desempenho pior do que o do Brasil, com uma porcentagem de pessoas que frequentam o secundário bem inferior a 50%.

A análise sobre o atraso escolar mostrou que este cresce a uma taxa de 0,3 ano e 0,5 ano de estudo por ano, para crianças com idade entre 7 e 14 anos e 14 a 18 anos de idade, respectivamente. Isso implica que cerca de 30% e 50% do tempo destas crianças não está sendo utilizado para aumentar seu nível educacional. Para a faixa de 18 a 24 anos de idade, o atraso escolar cresce a uma taxa de 0,9 ano de estudo por ano, indicando que unicamente 10% do tempo das pessoas desta faixa de idade destinada-se ao aumento do seu nível educacional, o que confirma que somente uma pequena proporção da população brasileira tem acesso ao ensino superior.

A desigualdade na distribuição da escolaridade, quando medida a partir do coeficiente de variação, vem reduzindo desde o início do século. Para as coortes nascidas a partir de 1950, entretanto, esta desigualdade vem declinando quando mensurada tanto pelo coeficiente de variação quanto pelo próprio desvio-padrão.

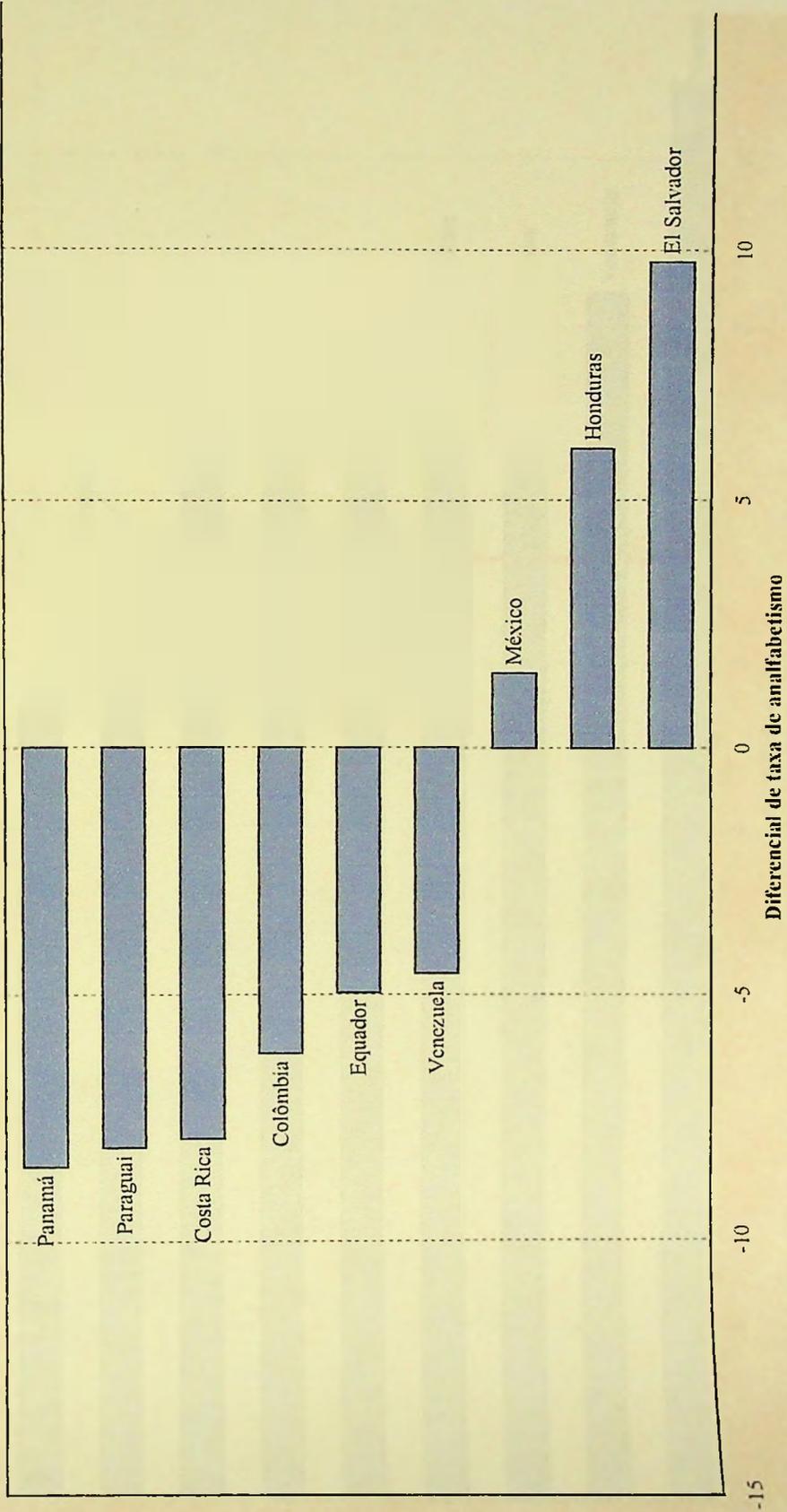
Por fim, quando a evolução das taxas de retenção foi investigada observou-se que estas taxas continuam elevadas em, em alguns casos (como no 2º grau) vêm aumentando.

Gráfico 1: Taxa de analfabetismo - população de 15 anos e mais



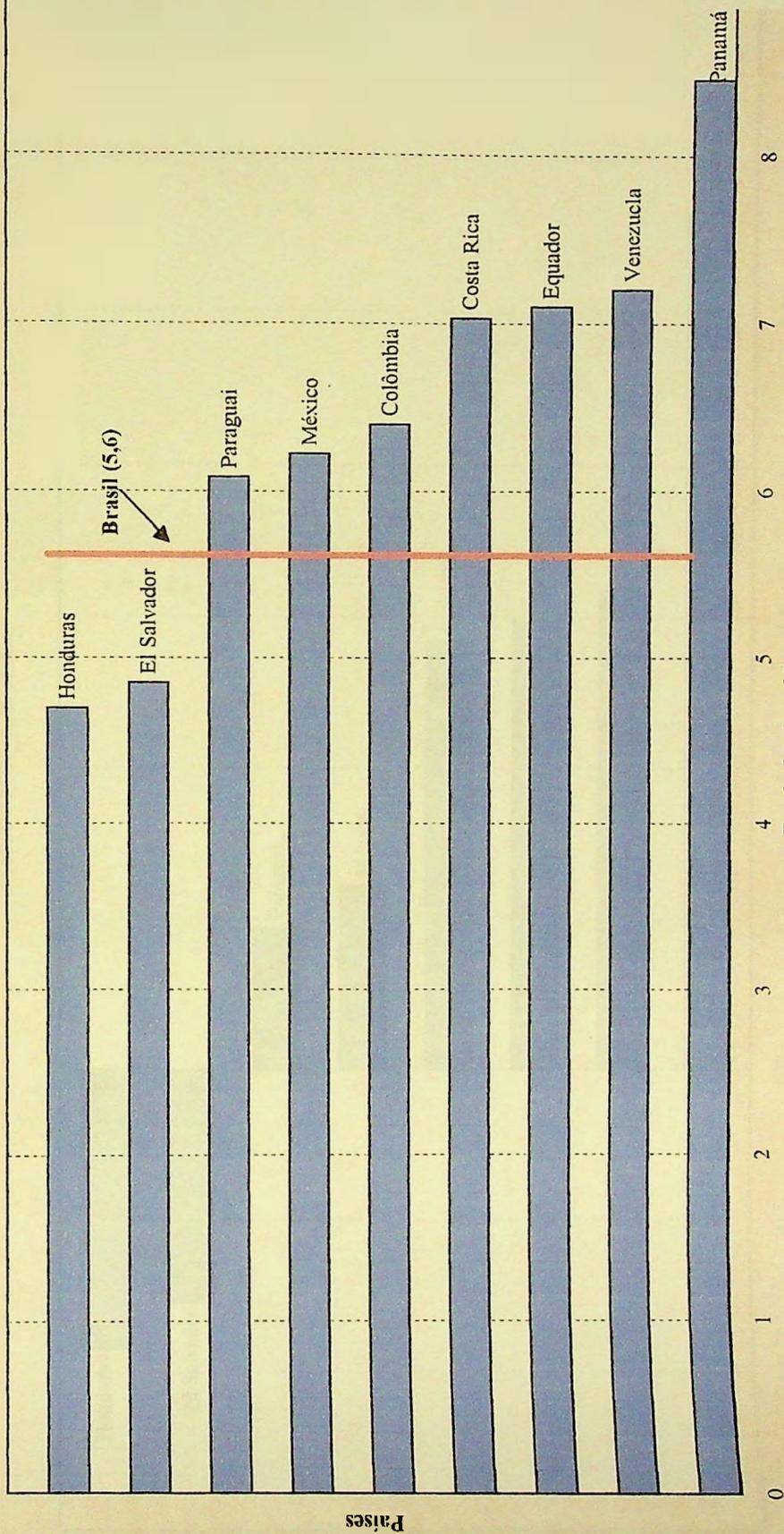
Fonte: Pesquisas Domésticas: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Gráfico 1a: Diferencial de taxa de analfabetismo em relação aos países da América Latina



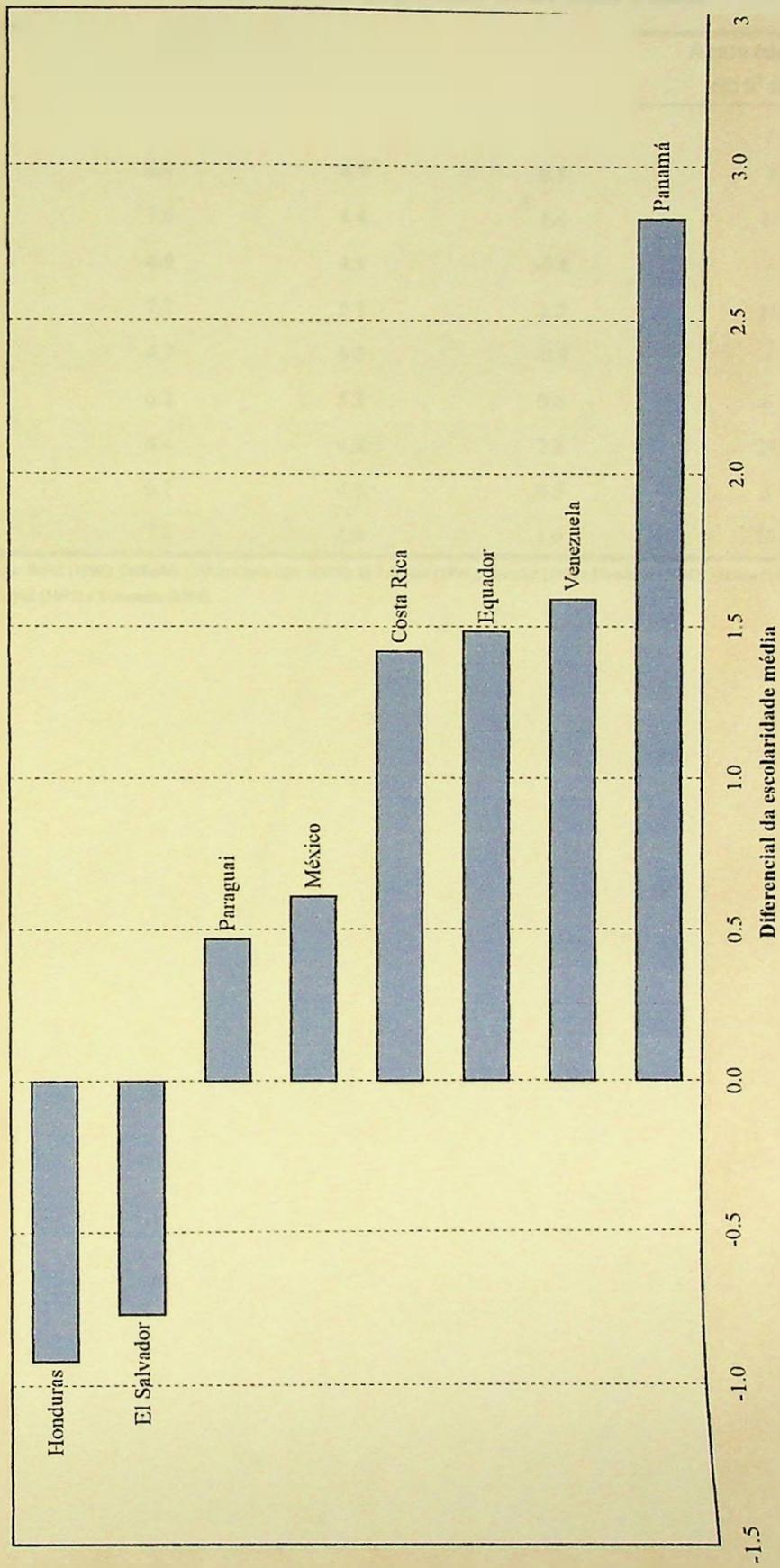
Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); México (1995); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Gráfico 2: Escolaridade média - população de 25 anos e mais



Fonte: Pesquisas Domestilares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1996); Panamá (1994); Paraguai (1995); Venezuela (1995).

Gráfico 2a: Diferencial da escolaridade média em relação aos países da América Latina



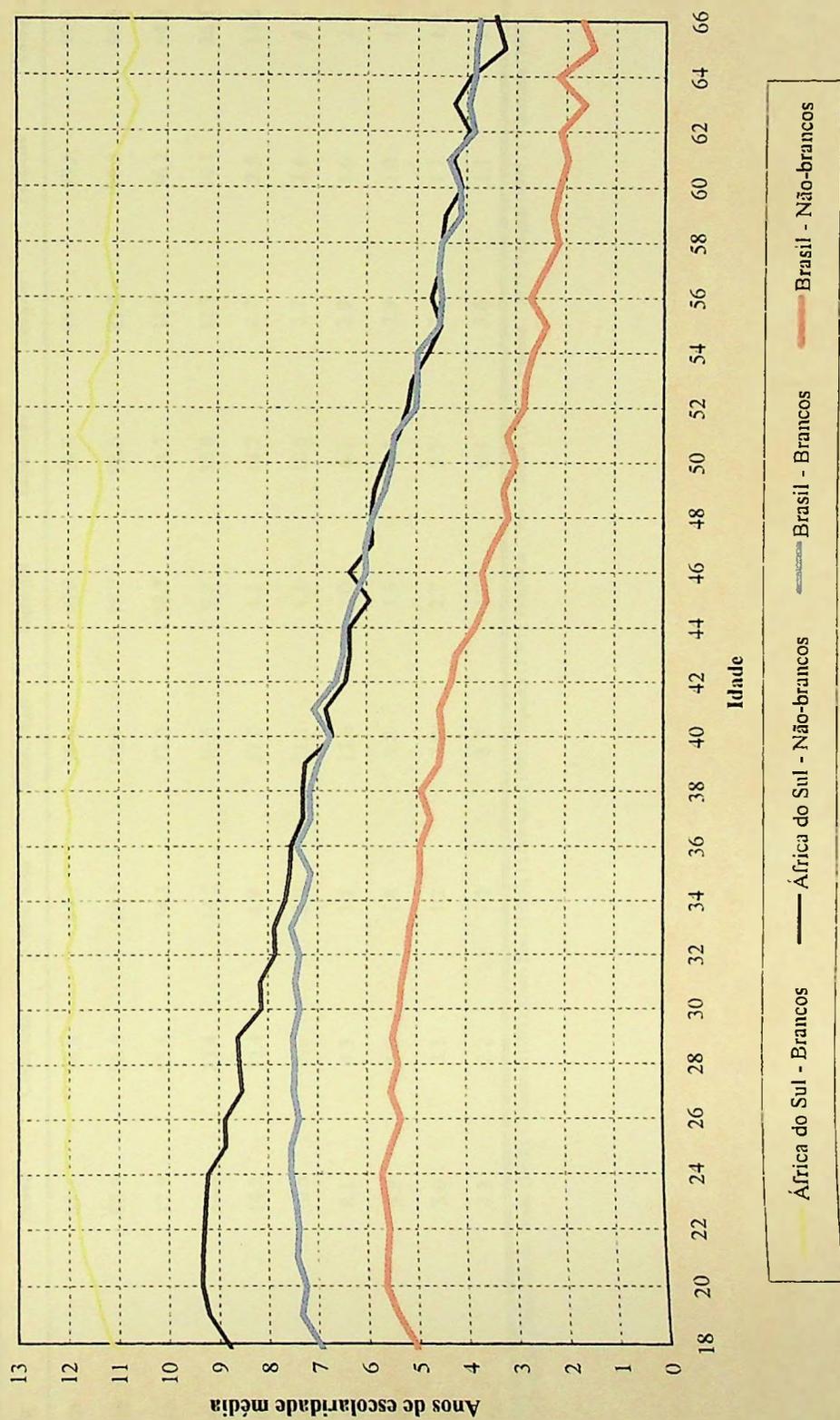
Fonte: Pesquisas Domésticas: Brasil (1998); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1995); México (1996); Panamá (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Tabela 1: Escolaridade média - população de 25 anos e mais

Paises	Escolaridade média	Desvio padrão	Diferencial em relação aos países	Atraso educacional em nº de anos
Brasil	5.6	4.6	0	-
Colômbia	6.4	4.5	0.8	8
Costa Rica	7.0	4.4	1.4	14
El Salvador	4.9	4.9	-0.8	-
Equador	7.1	5.1	1.5	15
Honduras	4.7	4.5	-0.9	-
México	6.2	5.2	0.6	6
Panamá	8.4	4.9	2.8	29
Paraguai	6.1	4.3	0.5	5
Venezuela	7.2	4.4	1.6	16

Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Gráfico 3: Anos de escolaridade média por idade para brancos e não-brancos, África do Sul, 1995 OHS e Brasil



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 1995).
David Jam, 1998. "Schooling Inequality and Income Inequality in South Africa and Brazil"

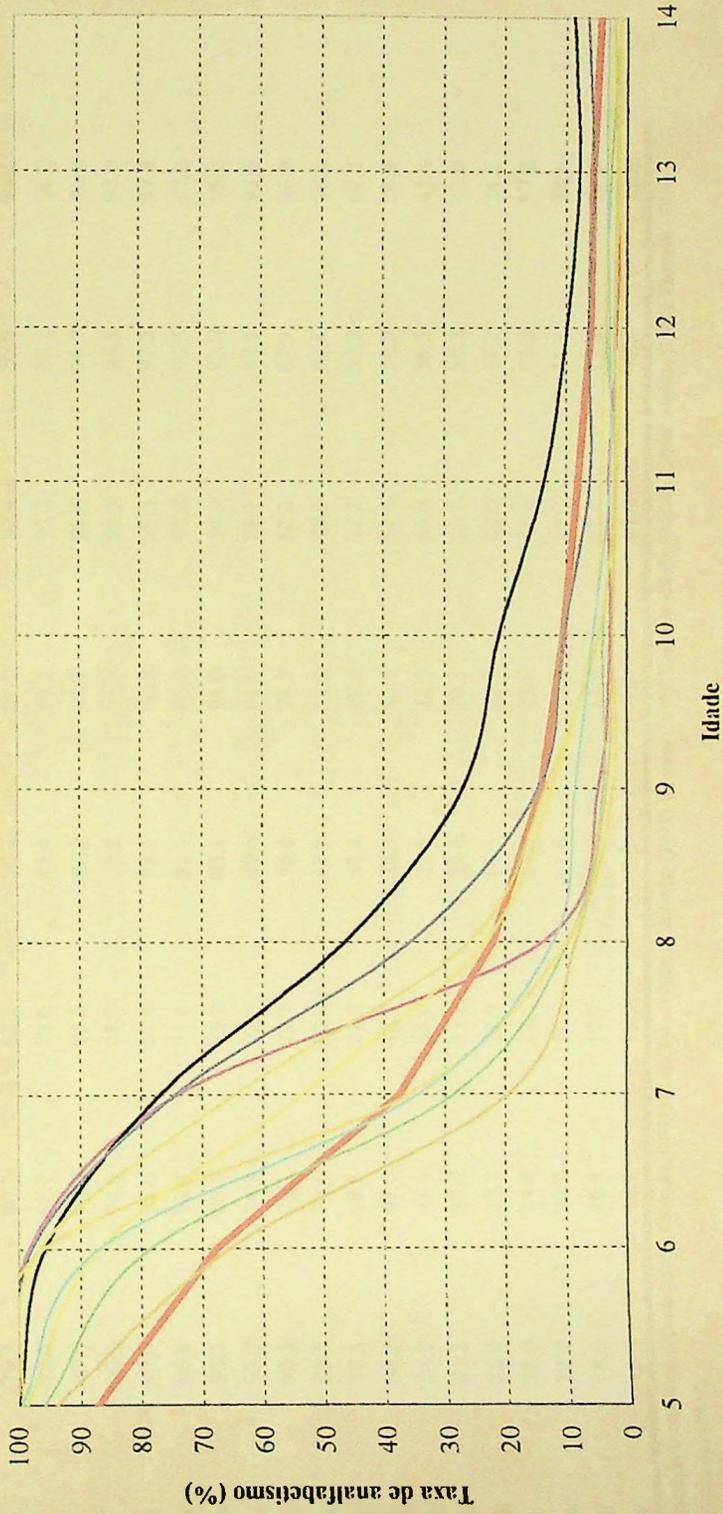
Tabela 2: Taxa de analfabetismo para a população de 5 a 14 anos

(%)

Idade	Brasil	Colômbia	Costa Rica	El Salvador	Equador	Honduras	México	Panamá	Paraguai	Venezuela
5 anos	87.3	98.8	99.7	99.9	96.0	99.6	99.7	99.5	99.7	94.0
6 anos	67.9	86.9	98.5	95.9	78.7	98.0	87.2	96.2	96.8	65.7
7 anos	37.5	53.8	74.3	77.0	28.7	74.7	34.6	36.2	64.8	19.6
8 anos	22.2	23.4	14.0	46.5	9.7	35.8	12.3	10.1	26.1	8.5
9 anos	14.2	12.4	4.9	27.0	4.1	14.7	8.7	2.5	13.5	3.5
10 anos	10.5	5.7	2.9	21.1	4.1	10.6	5.7	2.4	4.7	2.6
11 anos	8.1	4.3	3.1	13.6	2.0	6.2	2.9	1.6	2.1	2.1
12 anos	5.9	3.8	1.8	9.8	3.5	6.4	2.9	1.0	1.9	2.1
13 anos	5.6	3.1	1.2	7.8	2.7	5.5	3.4	1.1	1.3	1.7
14 anos	4.3	2.2	1.2	8.7	1.0	6.4	3.0	1.1	1.4	2.1

Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

**Gráfico 4: Taxa de analfabetismo para
pessoas de 5 a 14 anos**



- Brasil
- Costa Rica
- El Salvador
- Equador
- Honduras
- Panamá
- Paraguai
- Colômbia
- México
- Venezuela

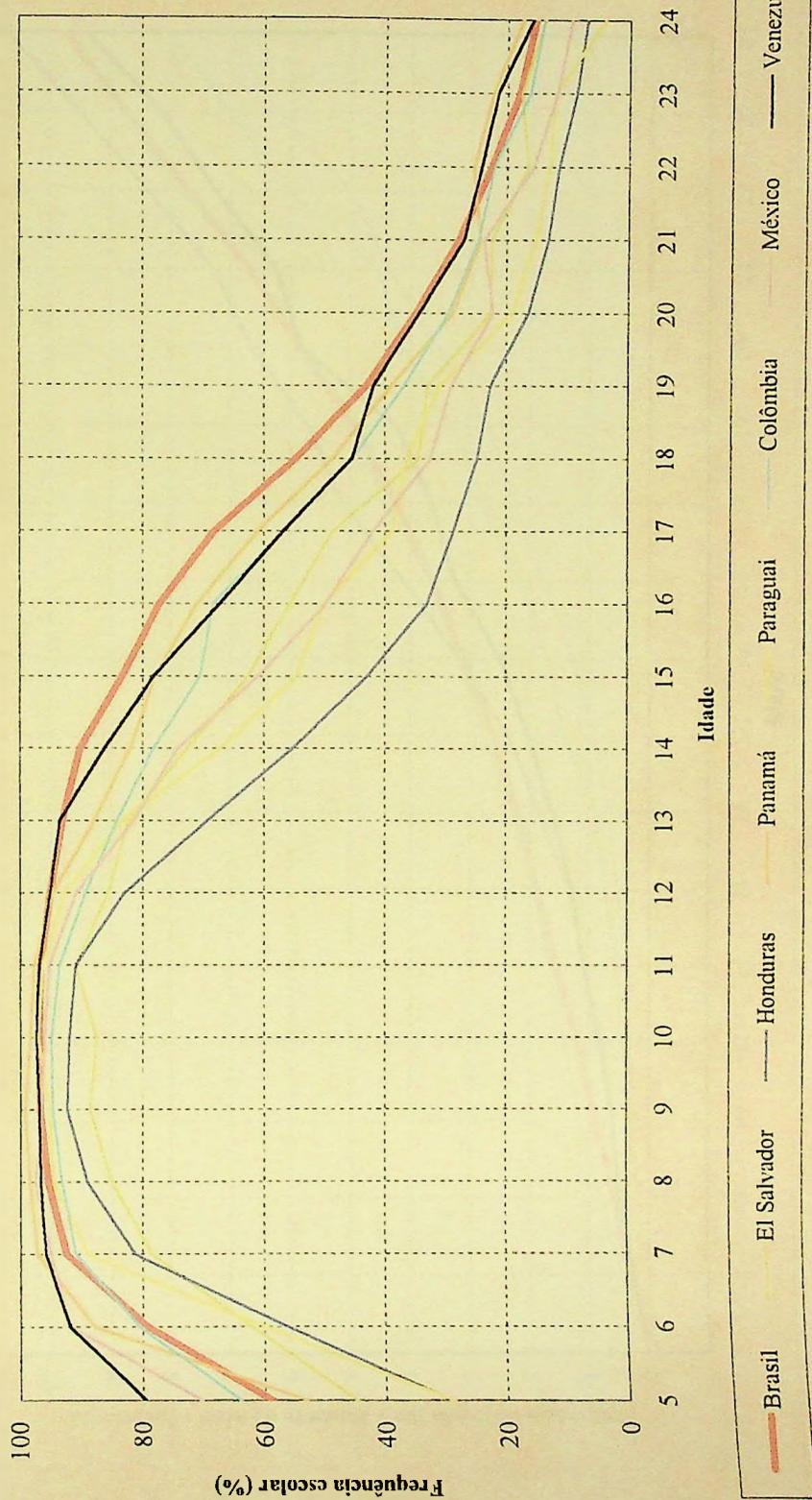
Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995) e Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Tabela 3: Frequência escolar para população de 5 a 24 anos

Idade	Brasil	Colômbia	El Salvador	Honduras	México	Panamá	Paraguai	Venezuela
5 anos	58.8	64.0	44.8	29.2	70.3	52.9	28.9	79.6
6 anos	79.3	80.7	62.2	56.2	91.9	87.9	59.8	92.1
7 anos	92.6	91.1	78.6	81.4	95.2	97.3	89.1	96.0
8 anos	95.6	93.4	85.2	89.2	97.7	98.6	94.7	96.9
9 anos	96.9	94.8	88.7	92.5	96.7	99.3	95.3	97.0
10 anos	97.0	95.0	87.6	92.1	96.2	98.5	97.2	97.4
11 anos	96.8	93.7	91.0	91.1	95.4	97.8	96.5	97.0
12 anos	95.2	89.5	85.8	83.1	91.0	94.9	92.9	95.2
13 anos	93.2	84.3	82.4	69.5	81.6	88.1	83.5	93.6
14 anos	90.3	78.2	72.7	55.4	74.3	82.2	67.3	86.3
15 anos	83.5	70.6	62.7	43.1	61.1	78.0	54.8	78.2
16 anos	77.3	68.5	55.9	33.2	49.8	71.2	50.2	67.3
17 anos	68.2	57.0	48.7	28.9	42.1	61.1	38.9	56.8
18 anos	54.9	45.5	34.6	25.0	32.5	48.9	36.5	45.4
19 anos	43.2	37.0	33.1	22.8	29.3	39.1	31.2	42.0
20 anos	35.0	29.7	22.9	16.5	22.3	29.0	19.2	34.5
21 anos	28.0	24.8	22.5	13.2	23.9	24.4	15.3	27.2
22 anos	22.7	22.2	16.5	11.6	15.8	25.7	13.1	24.4
23 anos	18.0	16.4	17.7	8.7	11.9	22.4	12.2	21.6
24 anos	15.5	14.1	13.9	7.0	9.6	17.6	4.2	15.9

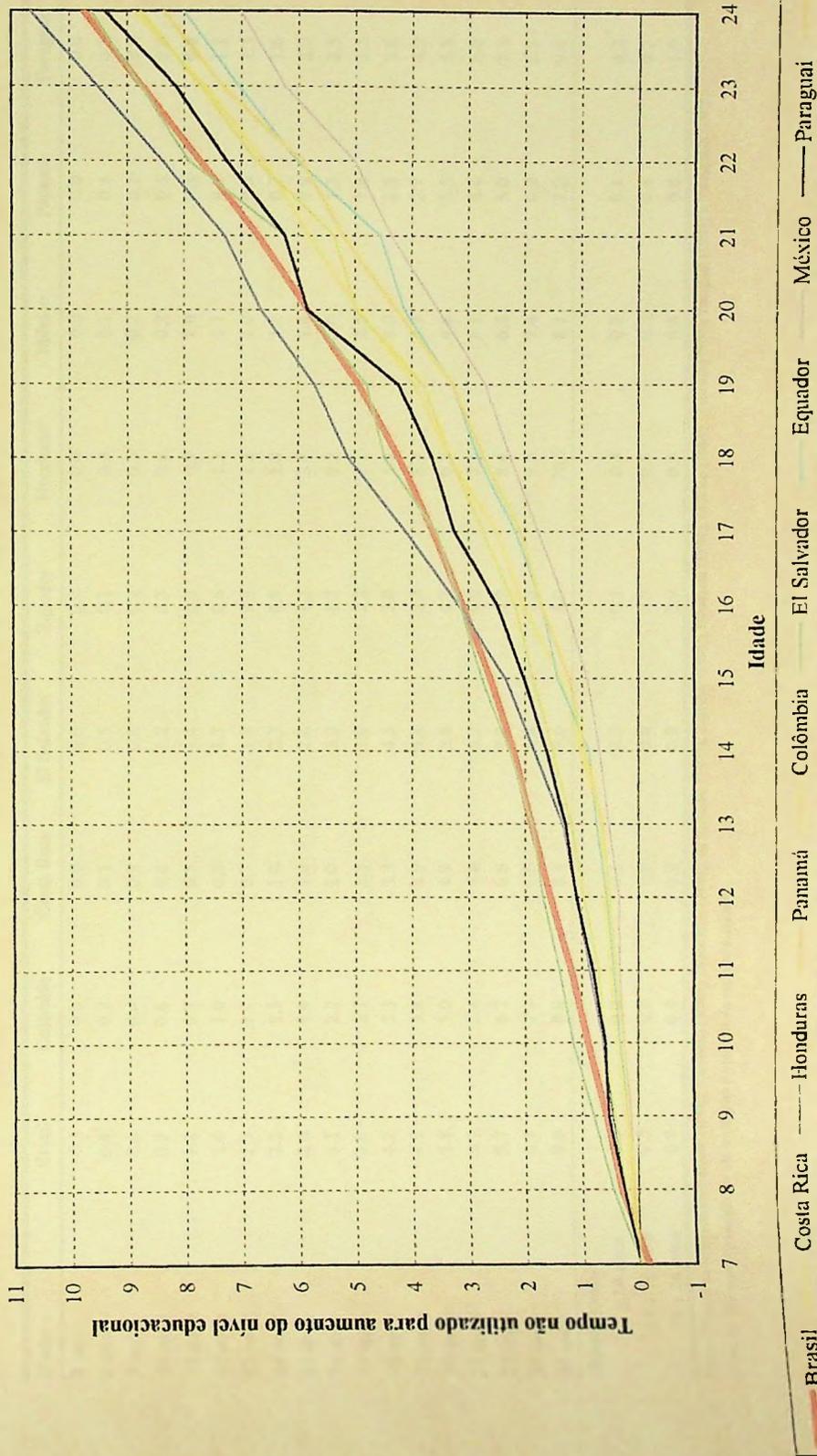
Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1994); Paraguai (1995); e Venezuela (1995).

Gráfico 5: Frequência escolar para a população de 5 a 24 anos



Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998), Colômbia (1995), El Salvador (1995), Honduras (1996), México (1994), Panamá (1995), Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Gráfico 6: Atraso escolar ao longo do ciclo educacional



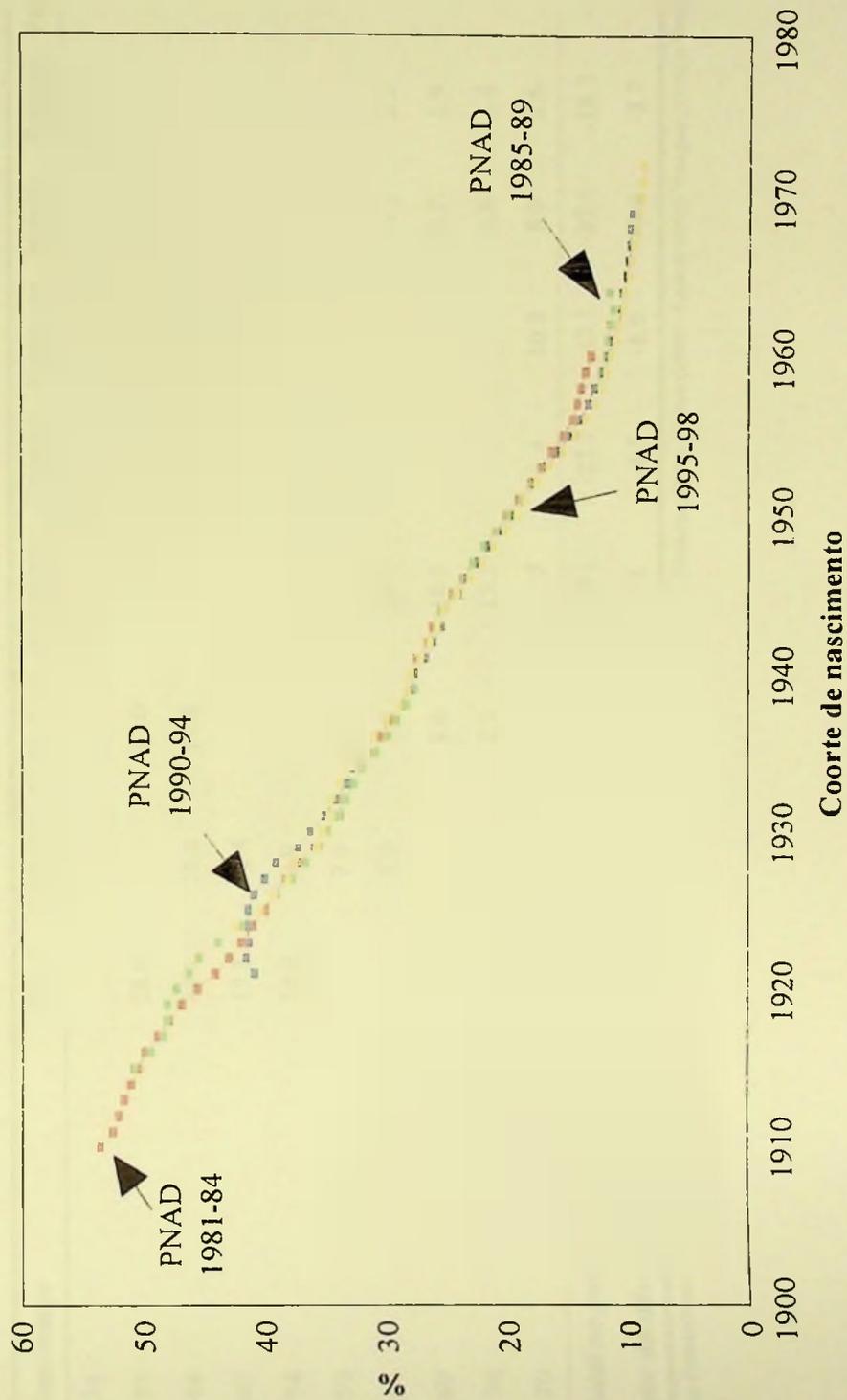
Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1995); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Tabela 4: Atraso escolar ao longo do ciclo educacional¹

Idade	Brasil	Colômbia	Costa Rica	El Salvador	Equador	Honduras	México	Panamá	Paraguai	Venezuela
7 anos	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8 anos	0.3	0.2	0.1	0.5	0.1	0.3	0.1	0.1	0.3	0.1
9 anos	0.6	0.4	0.3	0.8	0.2	0.5	0.2	0.1	0.5	0.2
10 anos	0.9	0.6	0.4	1.2	0.3	0.6	0.2	0.3	0.6	0.3
11 anos	1.2	0.7	0.5	1.4	0.5	0.9	1.0	0.3	0.8	0.4
12 anos	1.6	1.0	0.6	1.7	0.6	1.1	1.1	0.4	1.1	0.5
13 anos	1.9	1.2	0.7	1.9	0.8	1.3	1.0	0.5	1.3	0.6
14 anos	2.2	1.5	1.0	2.3	0.9	1.8	1.1	0.7	1.6	1.0
15 anos	2.6	1.9	1.4	2.8	1.4	2.3	1.4	0.9	2.0	1.2
16 anos	3.1	2.2	2.0	3.2	1.7	3.2	2.0	1.3	2.5	1.7
17 anos	3.6	2.7	2.5	3.6	2.2	4.1	2.5	1.8	3.3	2.1
18 anos	4.2	3.3	3.3	4.5	2.8	5.1	3.0	2.3	3.6	2.7
19 anos	4.9	3.8	3.9	4.8	3.3	5.7	3.7	2.7	4.2	3.3
20 anos	5.8	5.0	4.9	5.8	4.1	6.7	4.8	3.5	5.8	4.3
21 anos	6.7	5.4	5.8	6.2	4.6	7.3	5.1	4.4	6.2	5.2
22 anos	7.7	6.7	6.6	7.9	6.0	8.4	6.2	5.0	7.3	6.0
23 anos	8.7	7.7	7.6	8.8	7.0	9.5	7.4	6.2	8.2	7.3
24 anos	9.8	8.8	8.9	9.6	8.0	10.7	8.1	7.0	9.4	8.4
<i>Atraso médio</i>										
7 a 14 anos	0.3	0.2	0.1	0.3	0.1	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1
14 a 18 anos	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.8	0.5	0.4	0.5	0.4
18 a 24 anos	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	1.0	0.9

Fonte: Pesquisas Demográficas: Brasil (1998), Colômbia (1995), Costa Rica (1993), El Salvador (1995), Equador (1995), Honduras (1996), México (1994), Panamá (1993), Paraguai (1995) e Venezuela (1995).
 Nota: 1 - Foi usado o tempo não utilizado para o aumento do nível educacional.

Gráfico 7: Taxa de analfabetismo



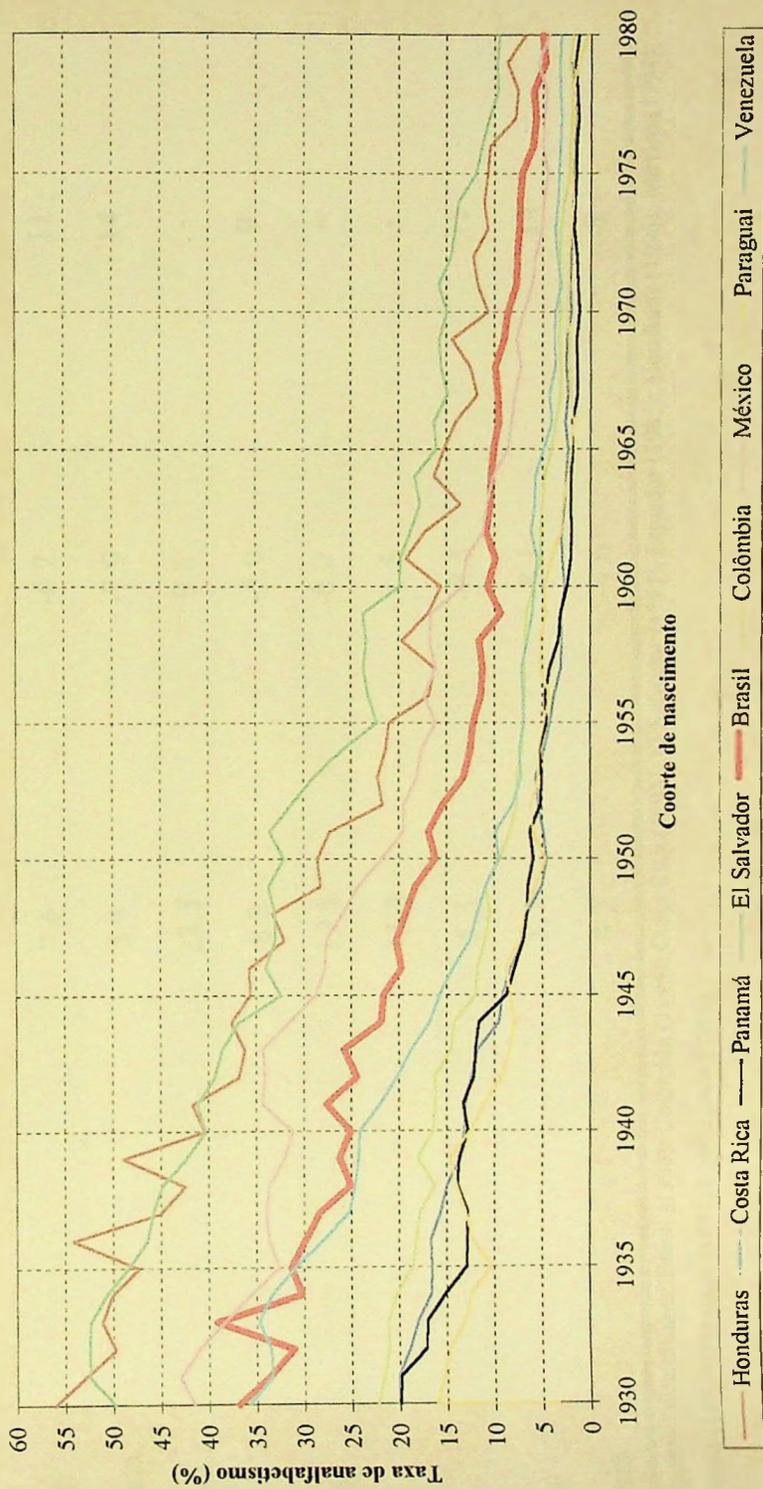
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Tabela 5: Evolução temporal da taxa de analfabetismo

Coorte de nascimento	Brasil	Colômbia	Costa Rica	El Salvador	Equador	Honduras	México	Panamá	Paraguai	Venezuela
1930 - 34	34.2	22.0	20.5	50.8	24.6	53.4	42.1	19.9	16.4	35.5
1935 - 39	28.0	19.0	17.0	48.6	26.6	49.6	34.5	13.4	11.8	29.5
1940 - 44	24.8	16.3	13.8	41.6	19.9	40.7	33.1	13.6	11.8	22.9
1945 - 49	19.8	12.4	9.7	34.1	15.1	35.1	28.5	8.5	8.7	15.0
1950 - 54	14.8	9.0	5.1	32.5	13.3	26.7	20.9	6.2	5.3	9.8
1955 - 59	11.2	7.0	4.7	23.7	9.1	18.7	18.0	4.5	4.5	6.8
1960 - 64	10.5	5.9	3.0	20.7	6.3	17.7	13.1	2.3	4.6	6.0
1965 - 69	9.7	4.1	2.6	16.5	4.3	14.4	8.7	1.9	1.9	4.7
1970 - 74	7.8	3.2	2.3	15.1	3.1	11.3	6.6	1.4	2.4	3.7
1975 - 79	5.9	2.4	1.8	11.7	1.9	10.3	5.0	1.6	2.1	3.4
<i>Variacão total no período (1979-1930)</i>	-28.3	-19.6	-18.7	-39.1	-22.7	-43.1	-37.1	-18.3	-14.3	-32.1
<i>Variacão por década</i>	-5.65	-3.9	-3.7	-7.8	-4.5	-8.6	-7.4	-3.7	-2.9	-6.4

Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1996); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Gráfico 8: Evolução da taxa de analfabetismo (15 anos e mais) por coorte de nascimento



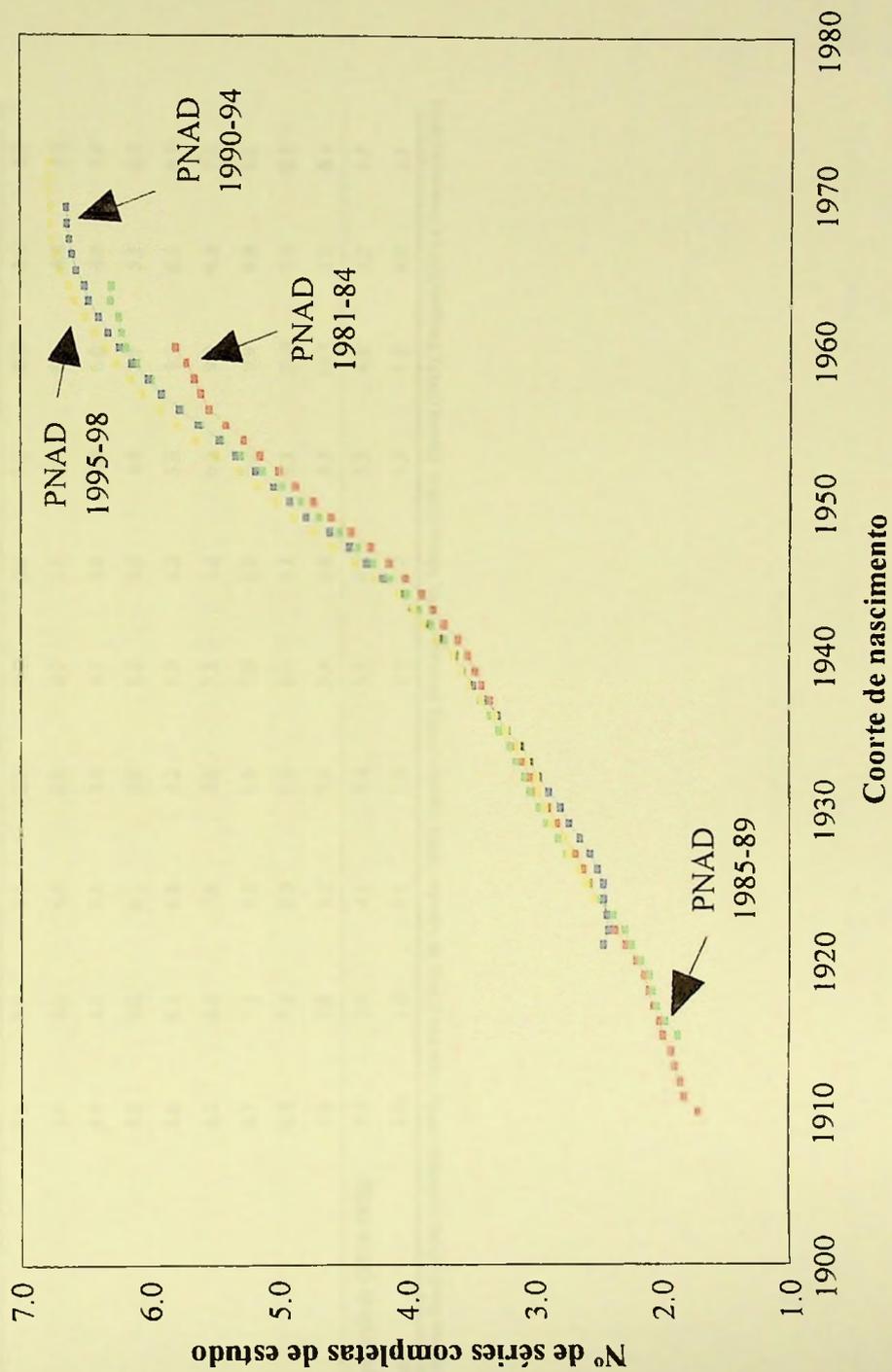
Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1995); México (1994); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Tabela 6: Taxa de analfabetismo - população de 15 anos e mais

Países	Taxa de analfabetismo	Diferencial em relação aos países	Atraso educacional em nº de anos
Brasil	13.8	0	-
Colômbia	7.6	-6.2	11
Costa Rica	5.9	-7.9	14
El Salvador	23.5	9.8	-
Equador	8.8	-5.0	9
Honduras	19.8	6.0	-
México	15.3	1.5	-
Panamá	5.3	-8.5	15
Paraguai	5.7	-8.1	14
Venezuela	9.2	-4.6	8

Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Gráfico 9: Escolaridade média



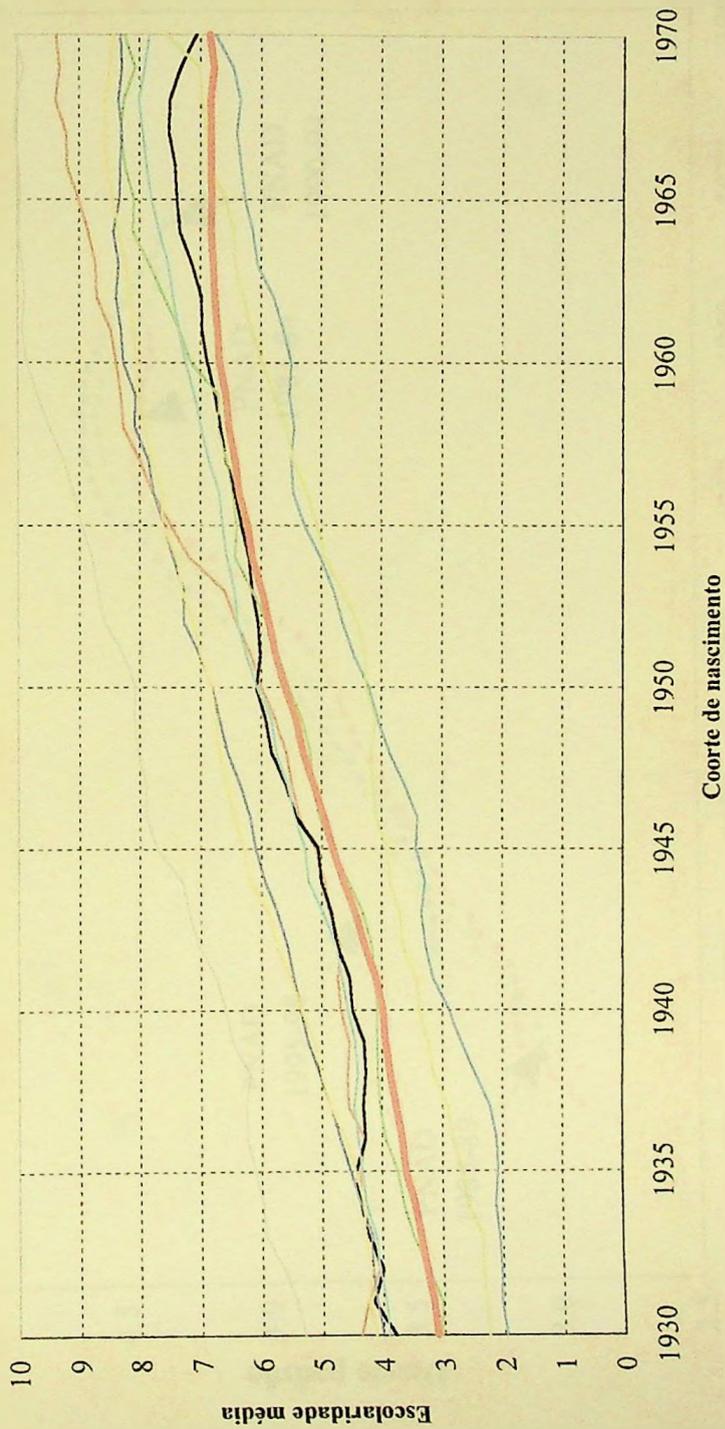
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Tabela 7: Evolução temporal da escolaridade média

Coorte de nascimento	Brasil	Colômbia	Costa Rica	El Salvador	Equador	Honduras	México	Panamá	Paraguai	Venezuela
1930 - 34	3.1	3.9	4.1	2.2	4.2	2.0	3.0	5.3	3.9	4.2
1935 - 39	3.6	4.3	4.6	2.6	4.2	2.0	3.7	6.1	4.4	4.5
1940 - 44	4.0	4.6	5.4	3.4	4.7	3.0	4.0	6.6	4.6	5.4
1945 - 49	4.8	5.2	6.1	3.8	5.2	3.5	4.8	7.7	5.1	6.3
1950 - 54	5.6	6.1	6.8	4.2	6.0	4.2	5.6	8.1	6.1	6.9
1955 - 59	6.2	6.6	7.6	5.0	7.5	5.4	6.3	9.0	6.4	7.6
1960 - 64	6.7	7.3	8.3	6.0	7.0	5.5	7.2	9.9	6.9	8.0
1965 - 69	6.8	7.8	8.3	6.6	9.0	6.3	8.1	10.0	7.4	8.5
1970 - 74	7.0	7.8	8.3	7.6	9.4	6.8	8.3	10.1	7.1	8.4
<i>Varição total no período de (1974-1930)</i>	3.9	3.9	4.3	5.4	5.2	4.8	5.3	4.8	3.2	4.3
<i>Varição por década</i>	1.0	1.0	1.1	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2	0.8	1.1

Fonte: Pesquisas Domiliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

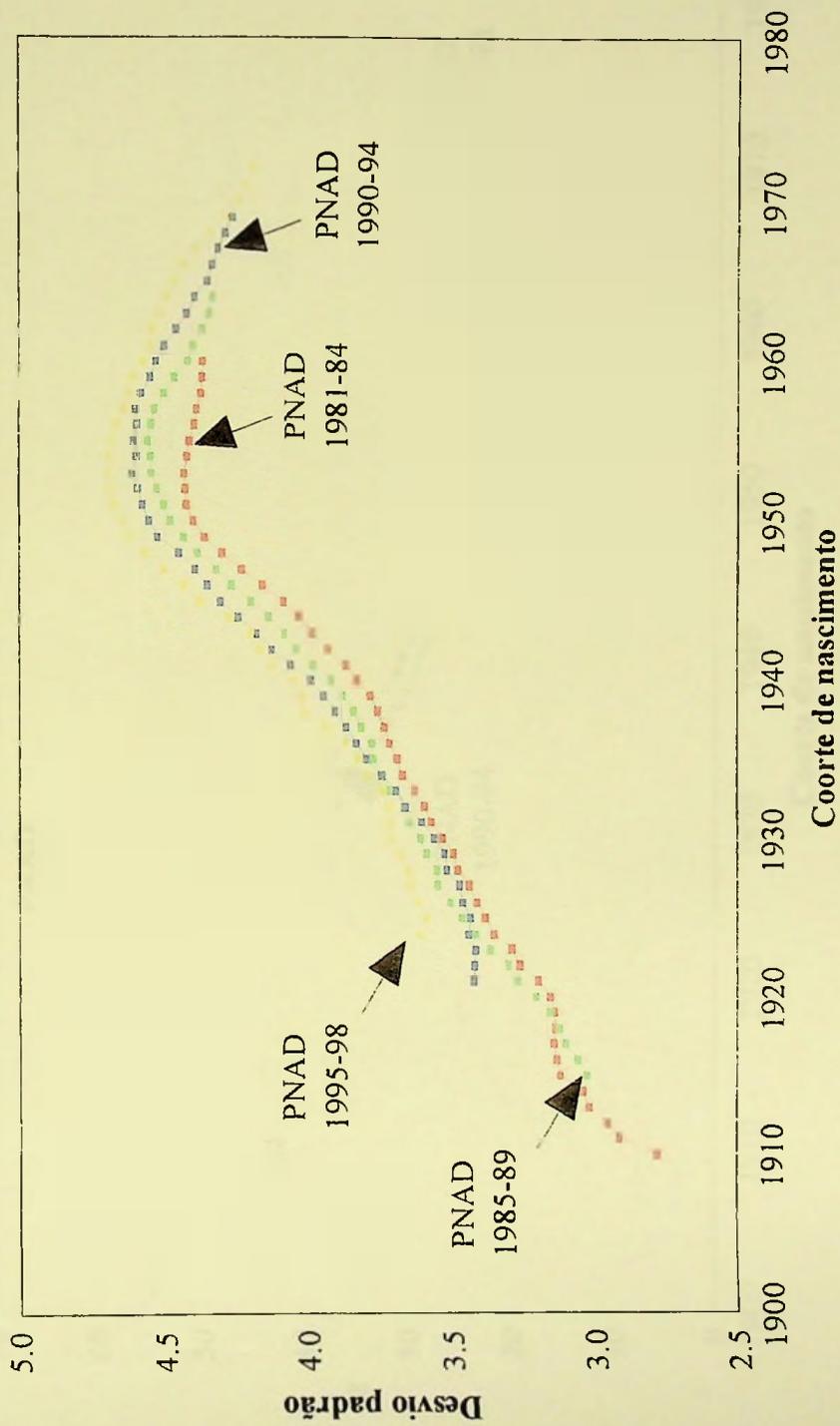
**Gráfico 10: Evolução da escolaridade média (25 anos e mais)
por coorte de nascimento**



— Honduras — Equador — Paraguai — Mexico — Costa Rica — El Salvador — Brasil — Panamá — Venezuela

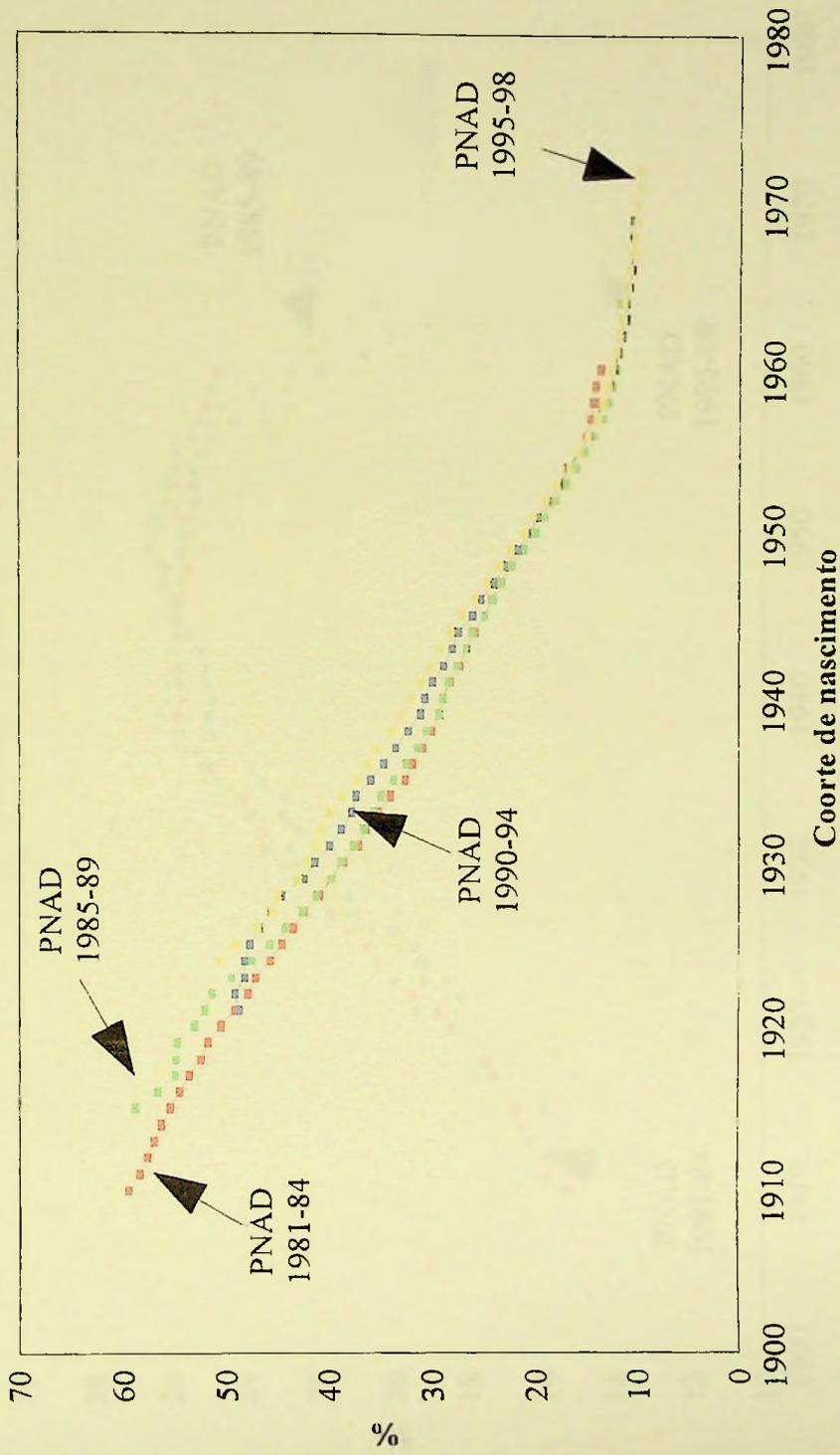
Fonte: Pesquisas Domiliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (El Salvador); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Gráfico 11: Desvio padrão da distribuição de escolaridade



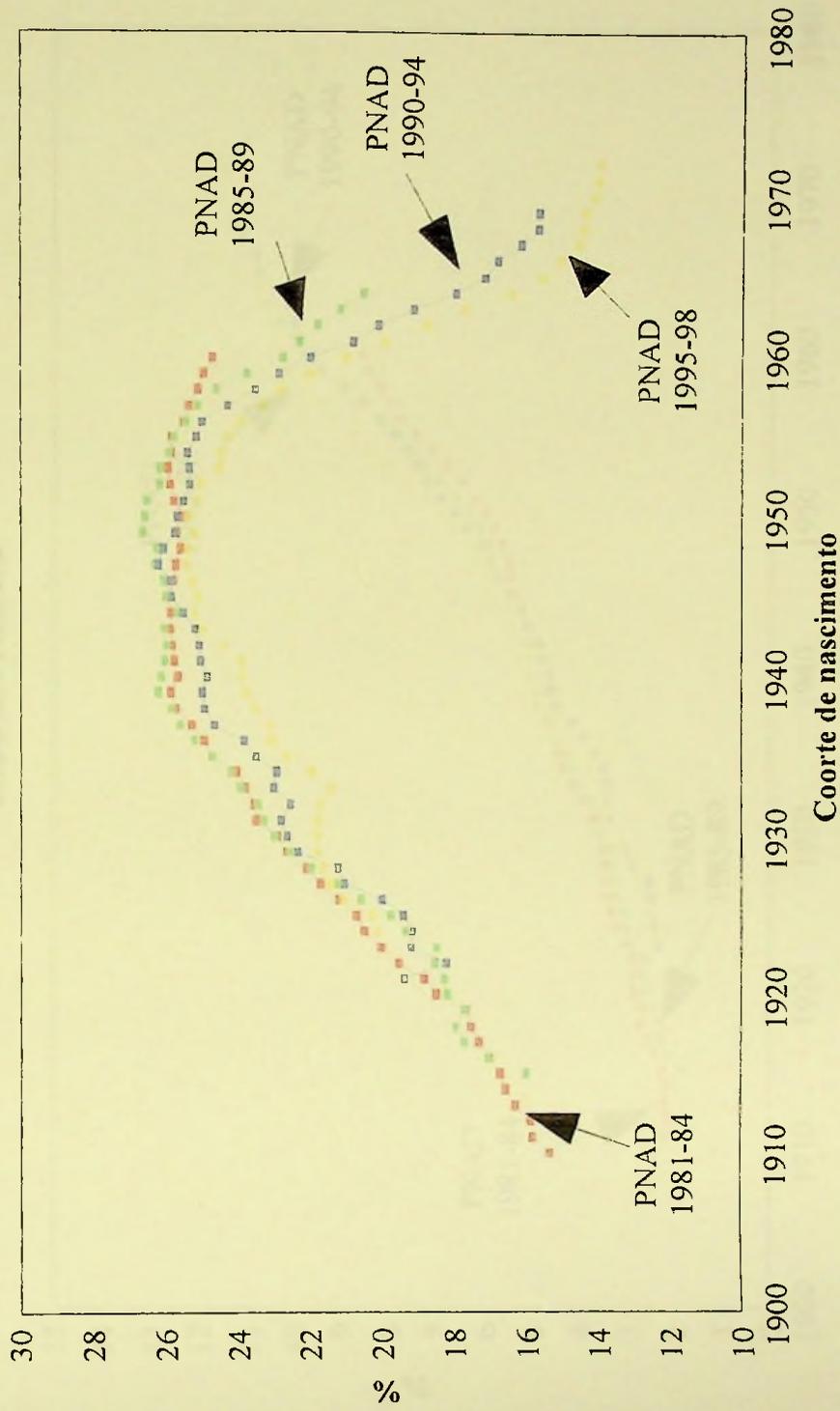
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 12: Porcentagem da população com zero anos de escolaridade



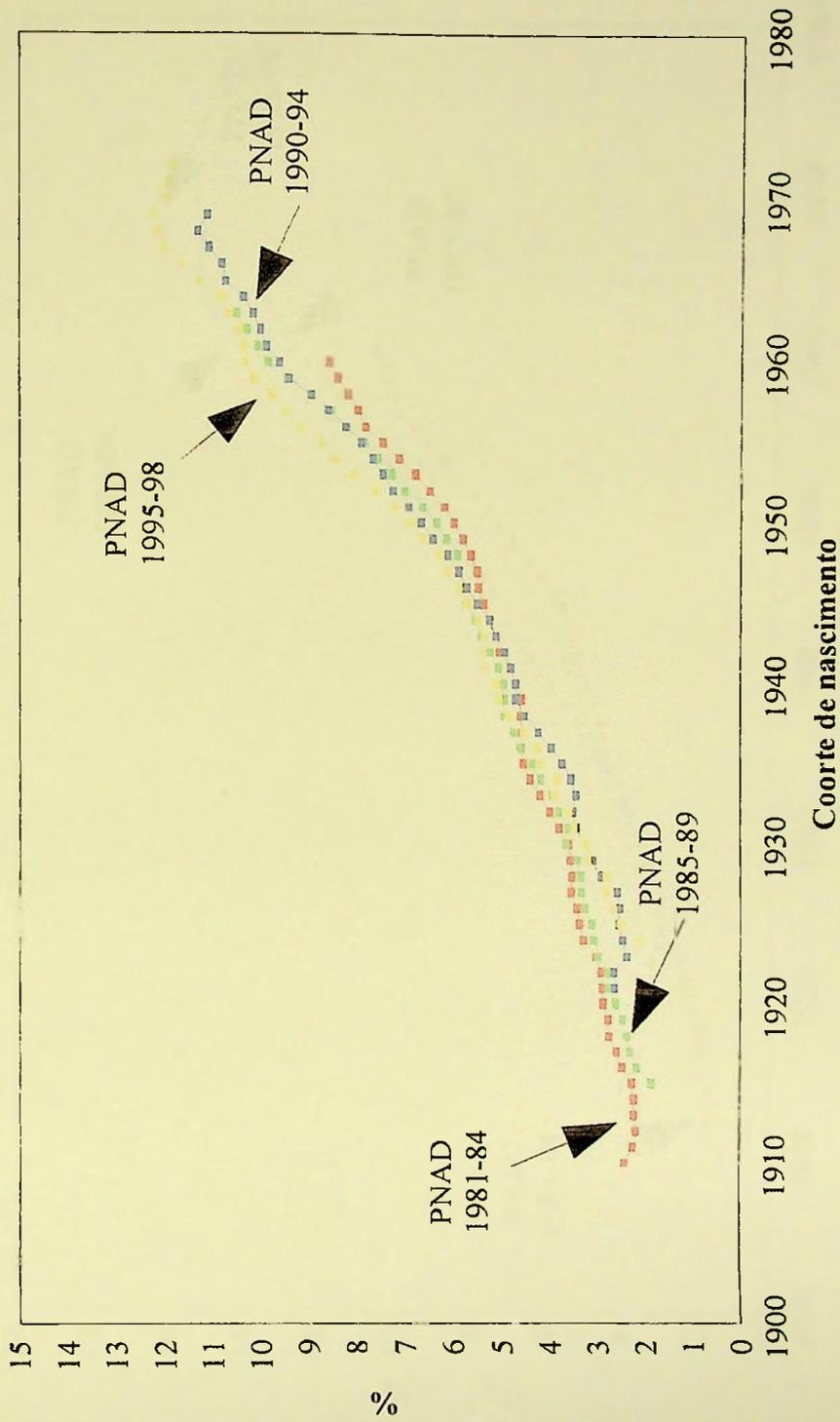
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 13: Porcentagem da população com quatro anos de escolaridade



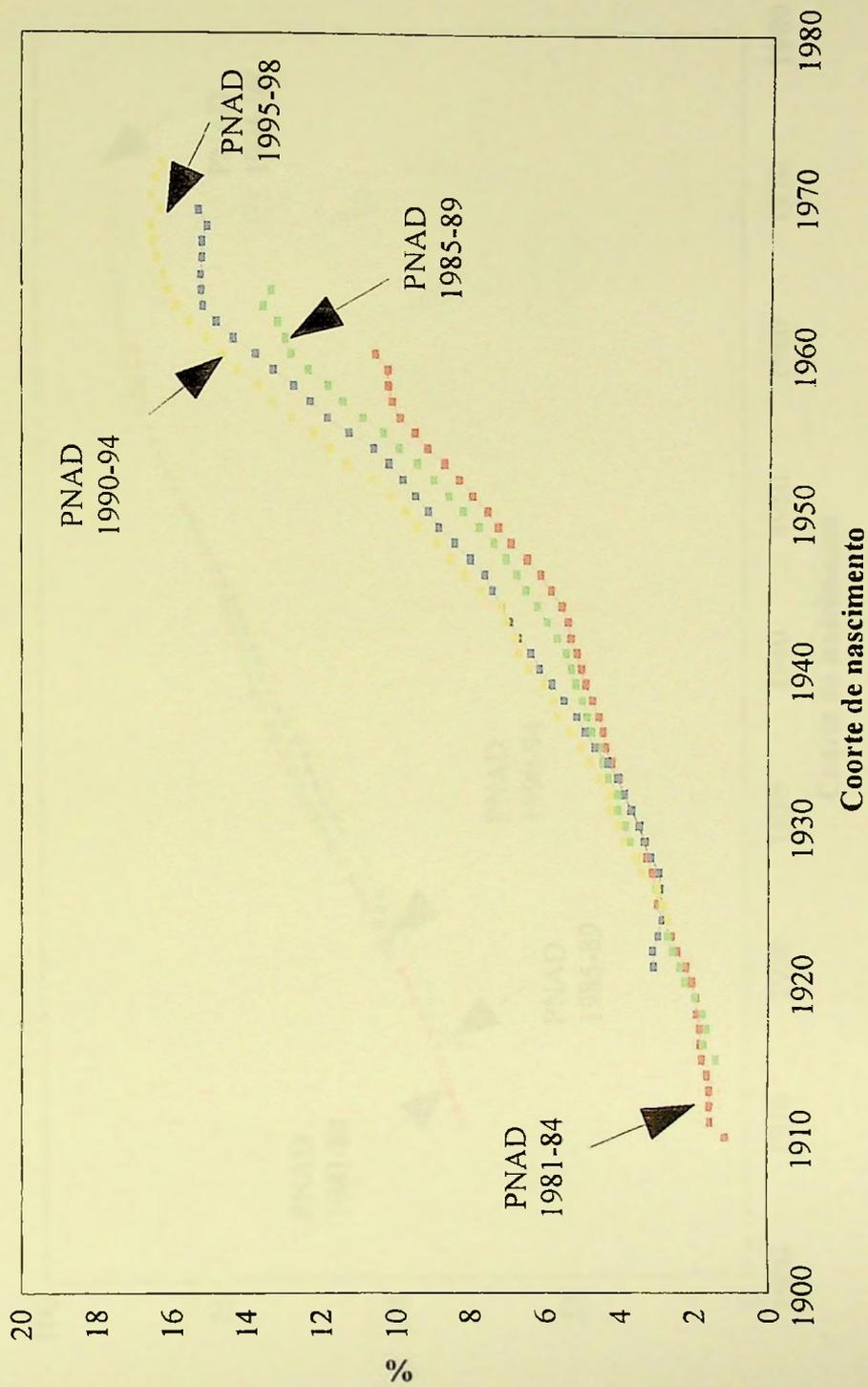
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 14: Porcentagem da população com oito anos de escolaridade



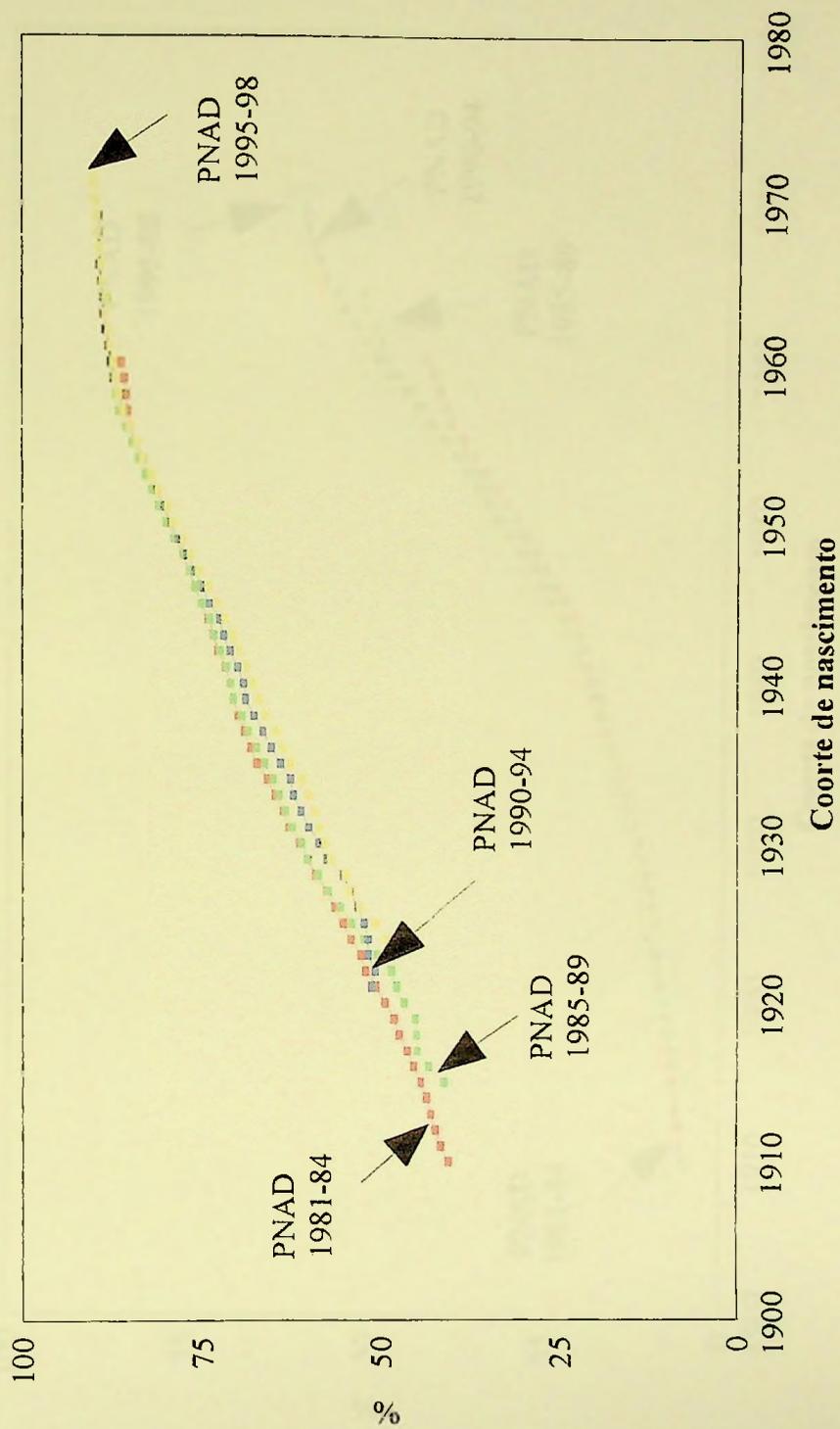
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 15: Porcentagem da população com onze anos de escolaridade



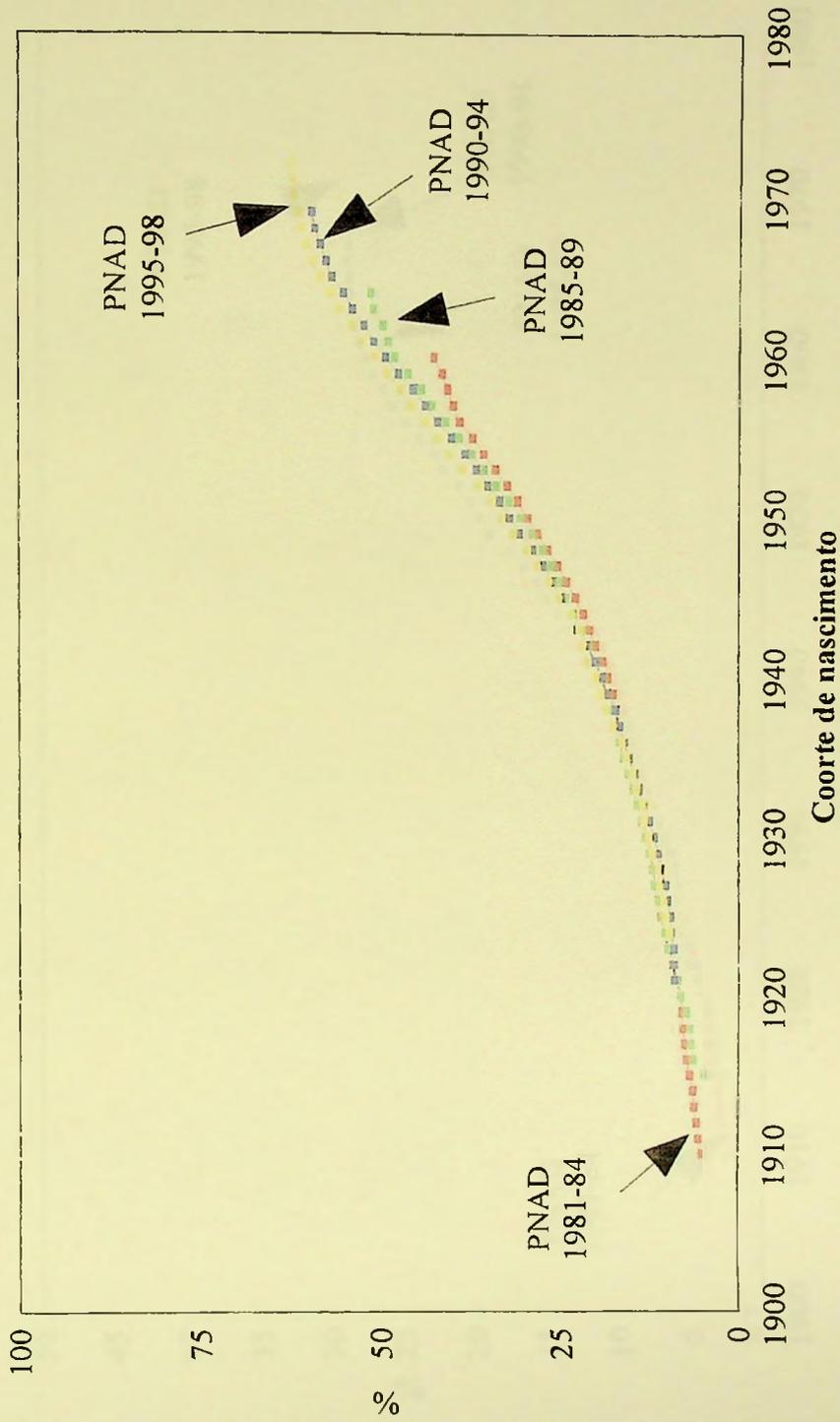
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 16: Porcentagem da população com mais de 0 anos de escolaridade



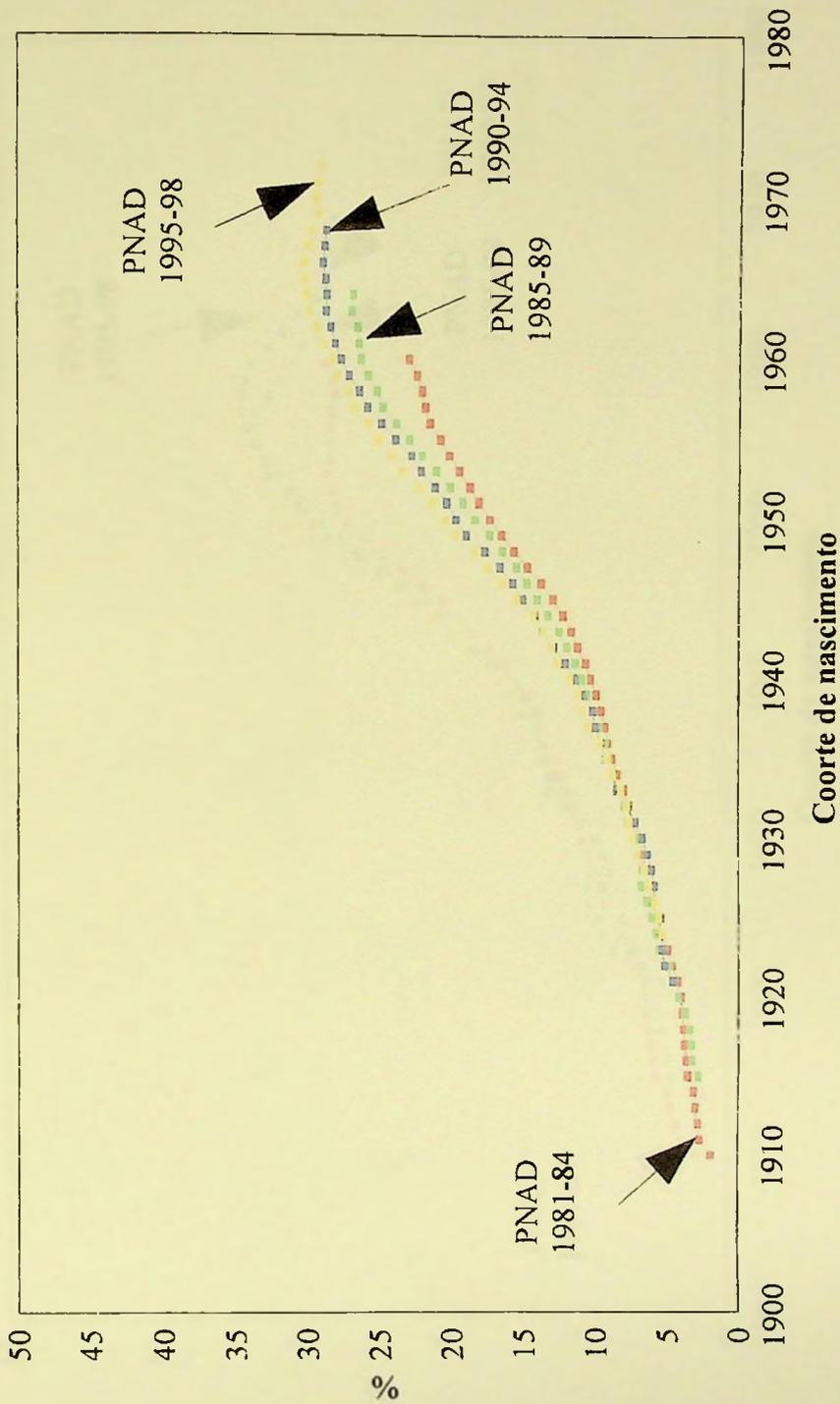
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 2,5 e 74 anos.

Gráfico 17: Porcentagem da população com mais de 4 anos de escolaridade



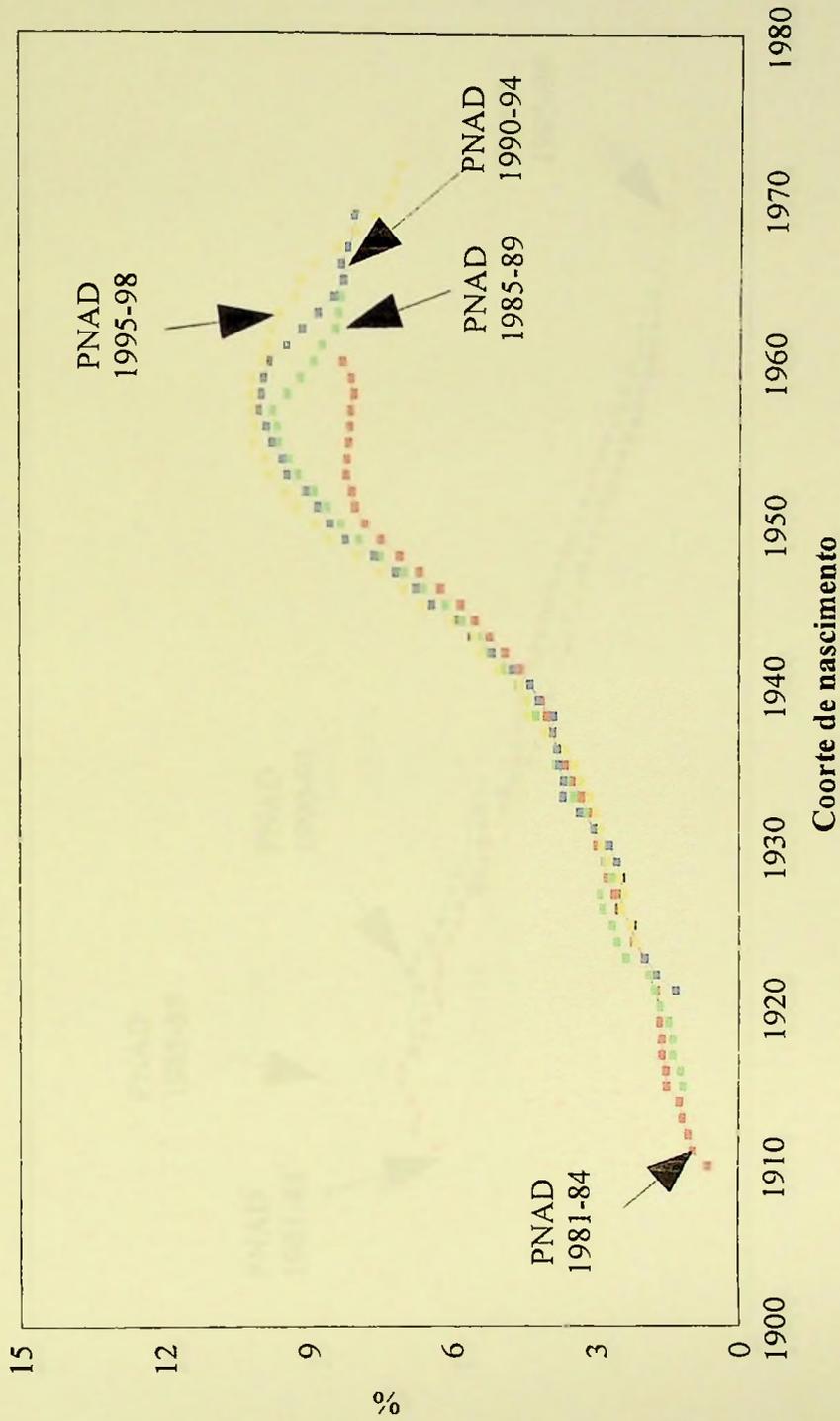
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 18: Porcentagem da população com mais de 8 anos de escolaridade



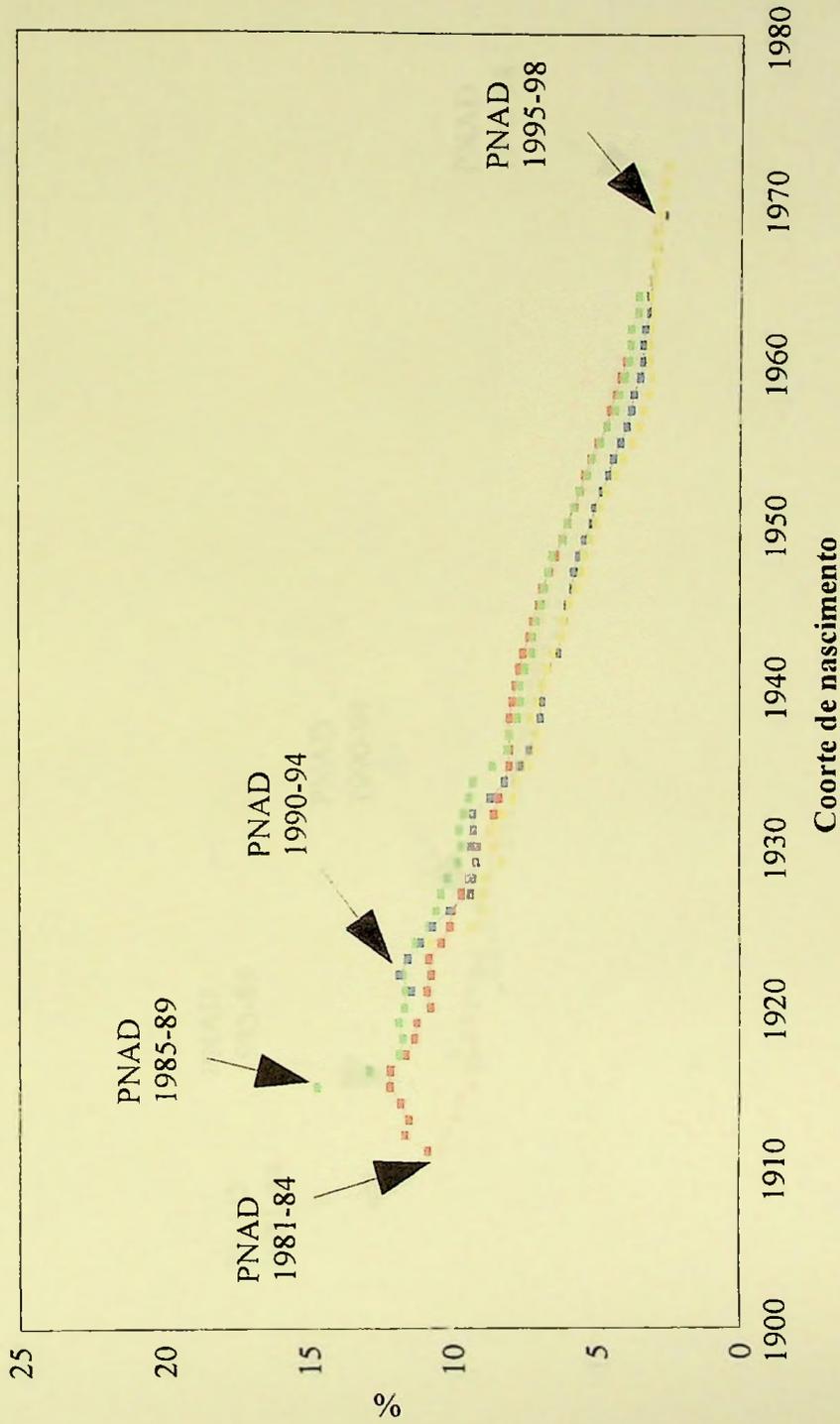
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 19: Porcentagem da população com mais de 11 anos de escolaridade



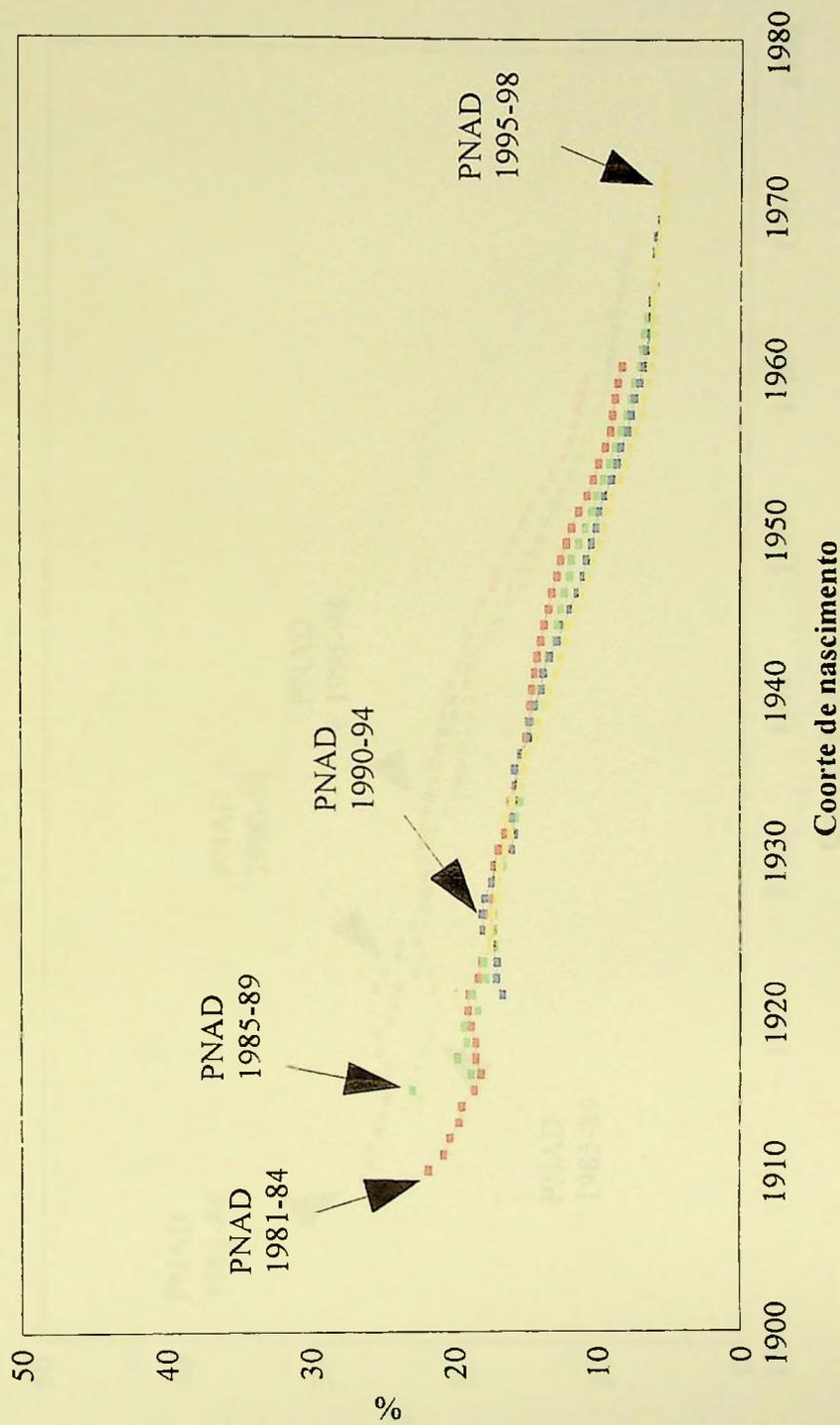
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 20: Taxa de retenção na primeira série (1º grau)



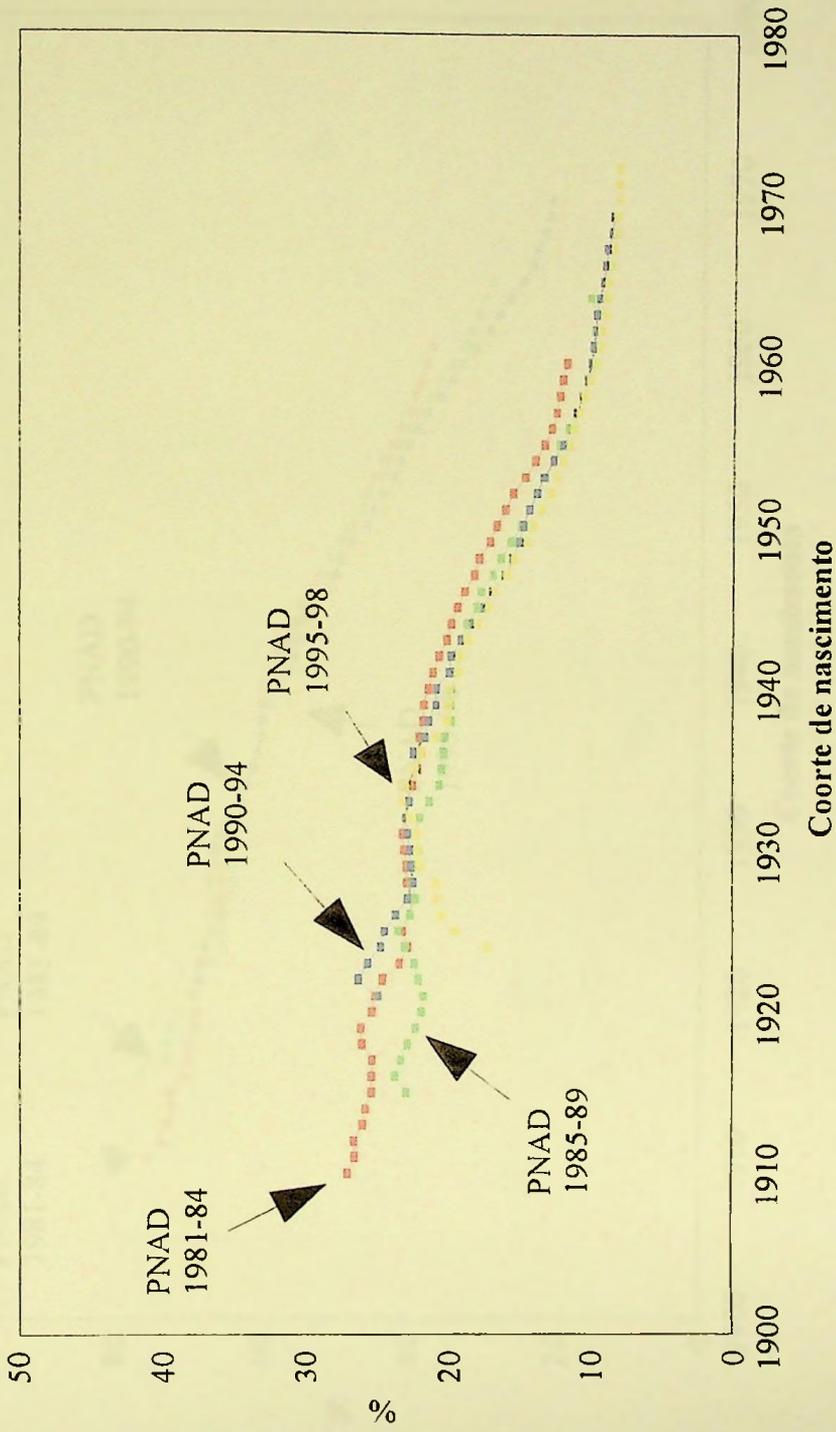
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 21: Taxa de retenção na segunda série (1º grau)



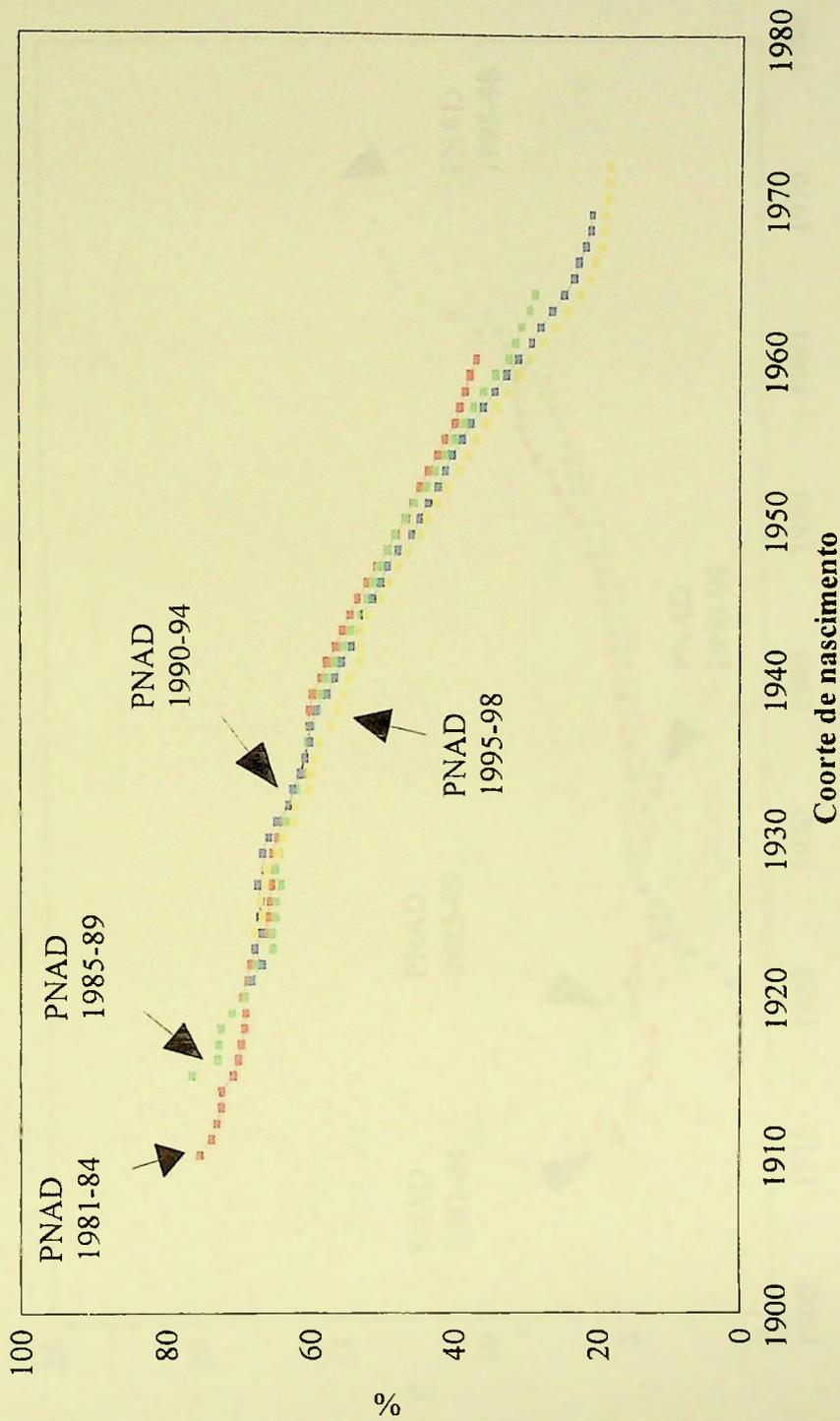
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 22: Taxa de retenção na terceira série (1º grau)



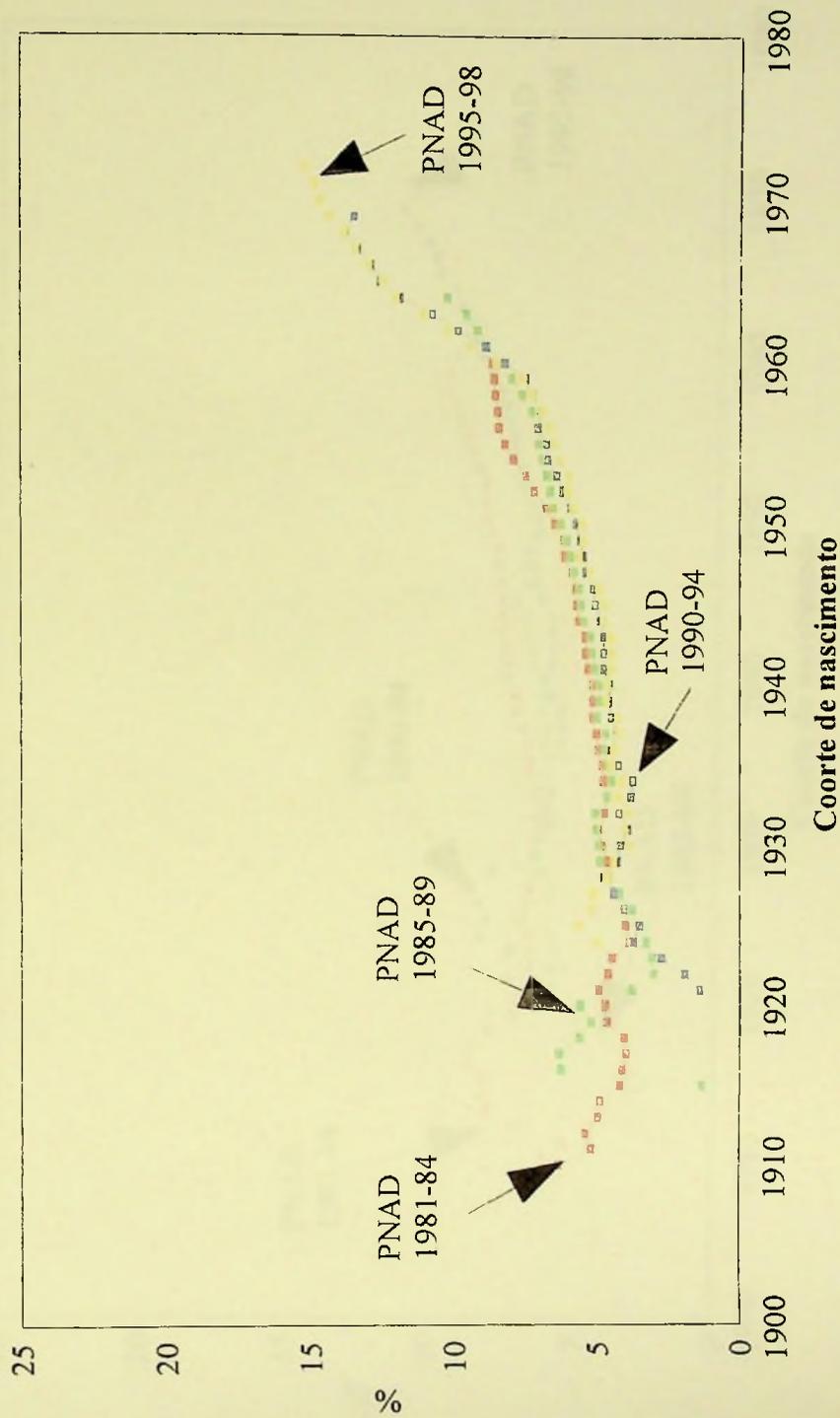
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos

Gráfico 23: Taxa de retenção na quarta série (1º grau)



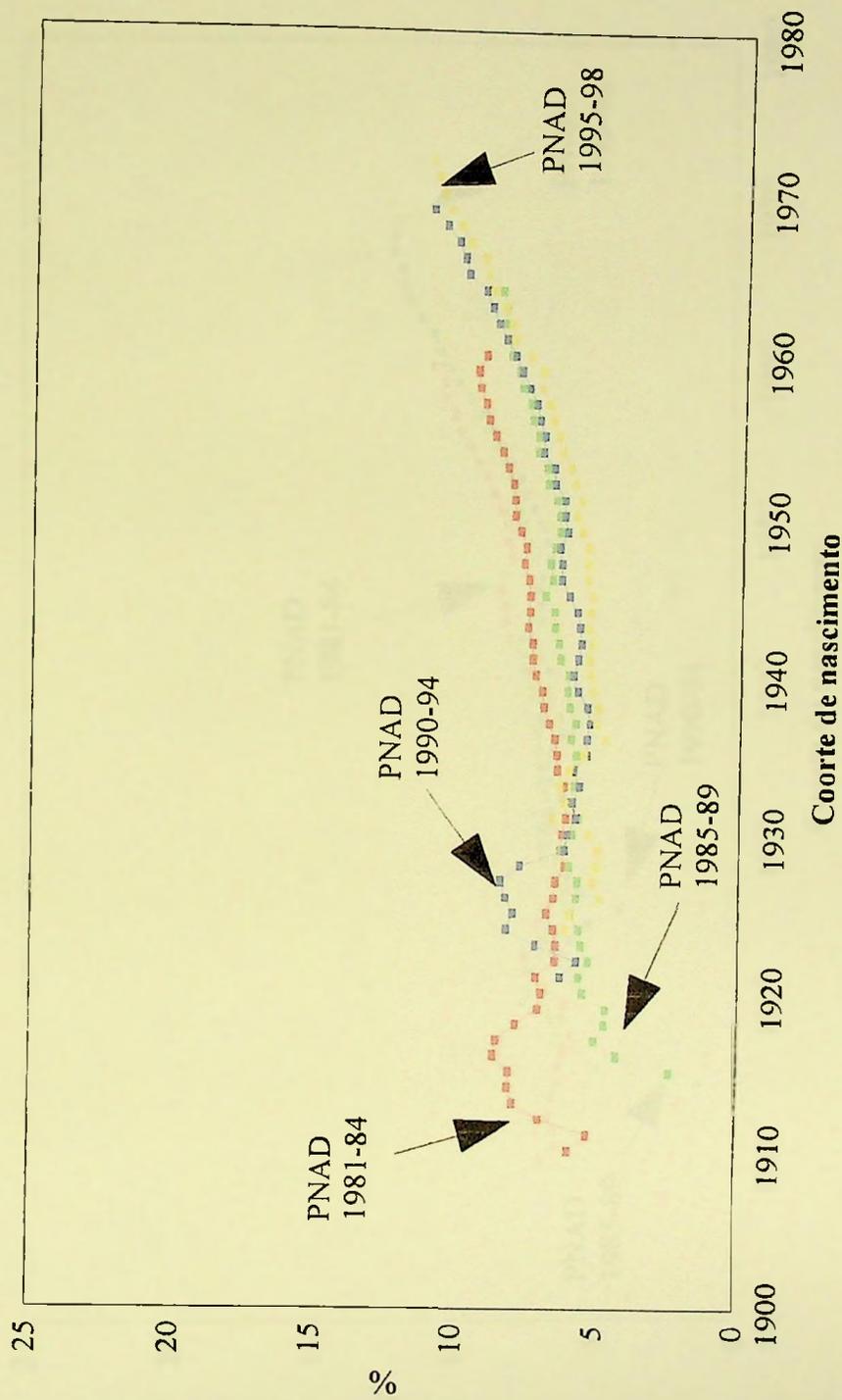
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 24: Taxa de retenção na quinta série (1º grau)



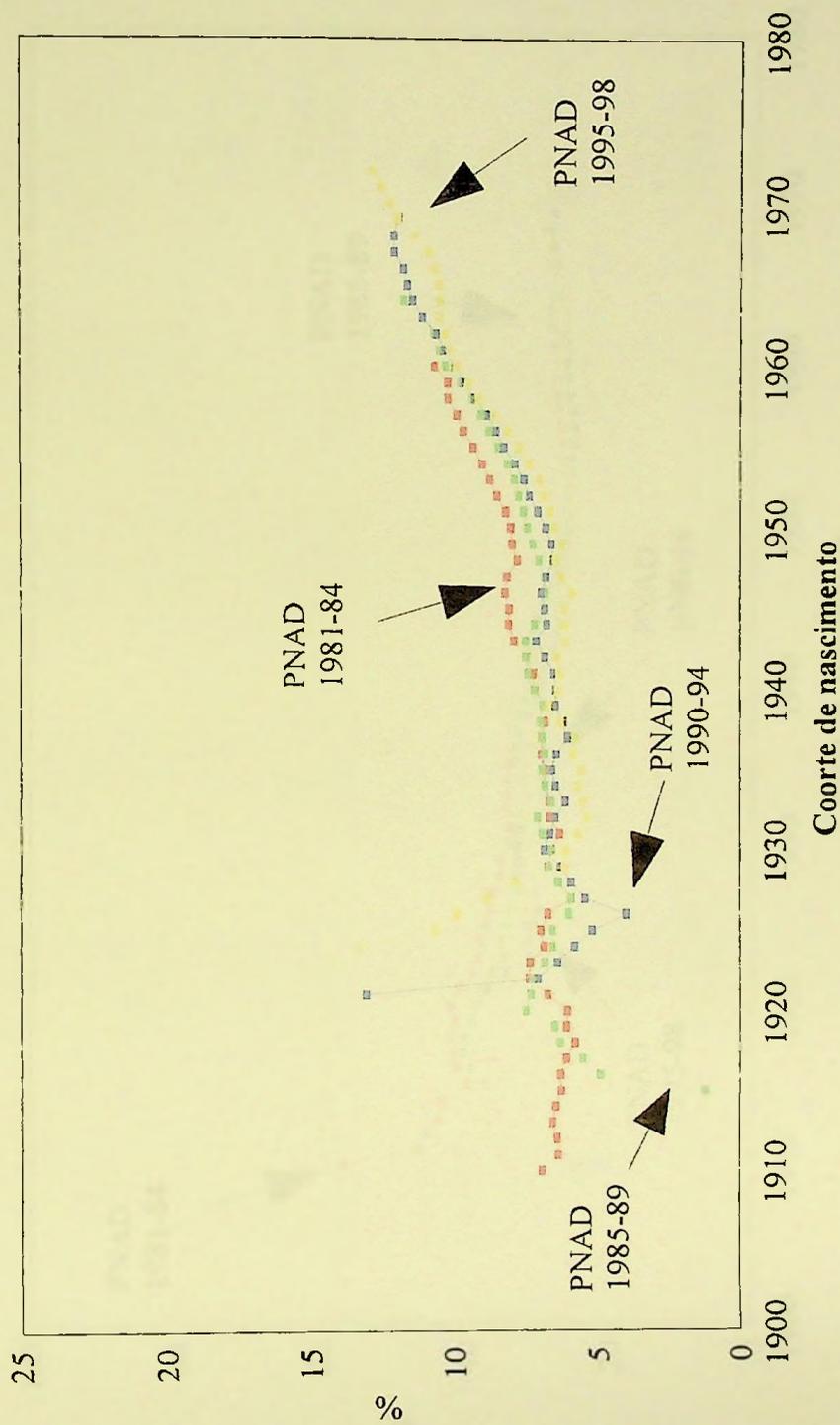
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 25: Taxa de retenção na sexta série (1º grau)



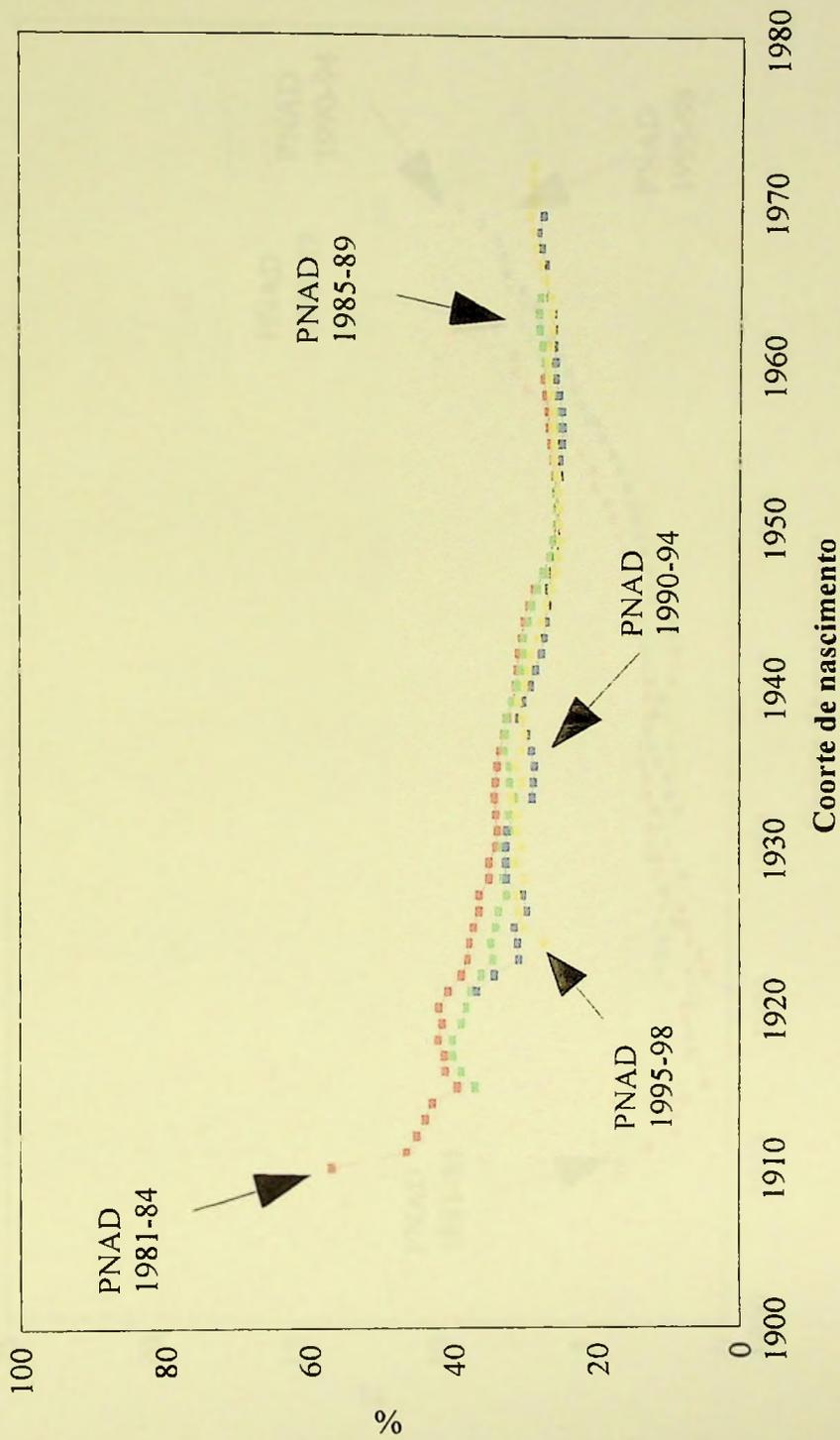
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 26: Taxa de retenção na sétima série (1º grau)



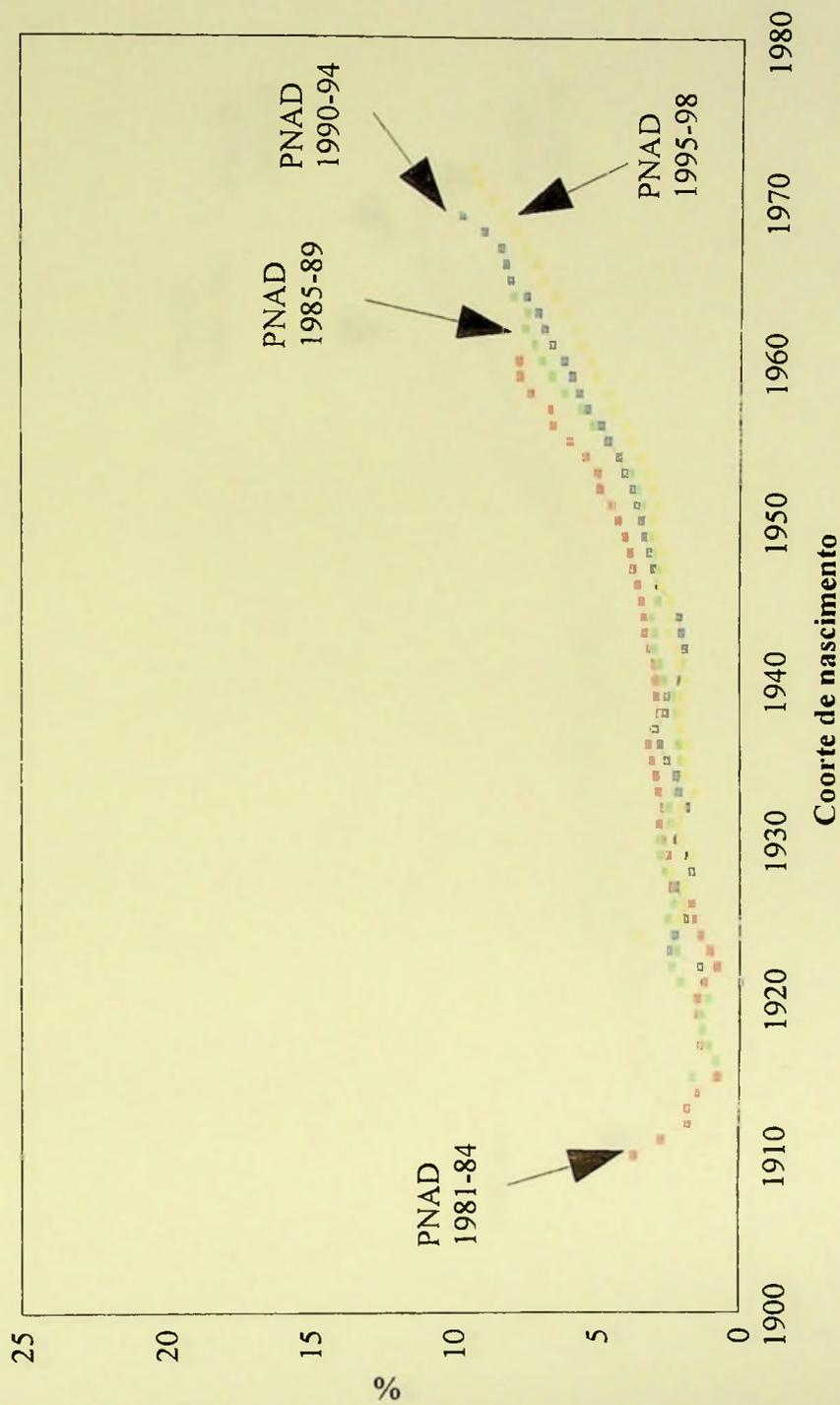
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 27: Taxa de retenção na oitava série (1º grau)



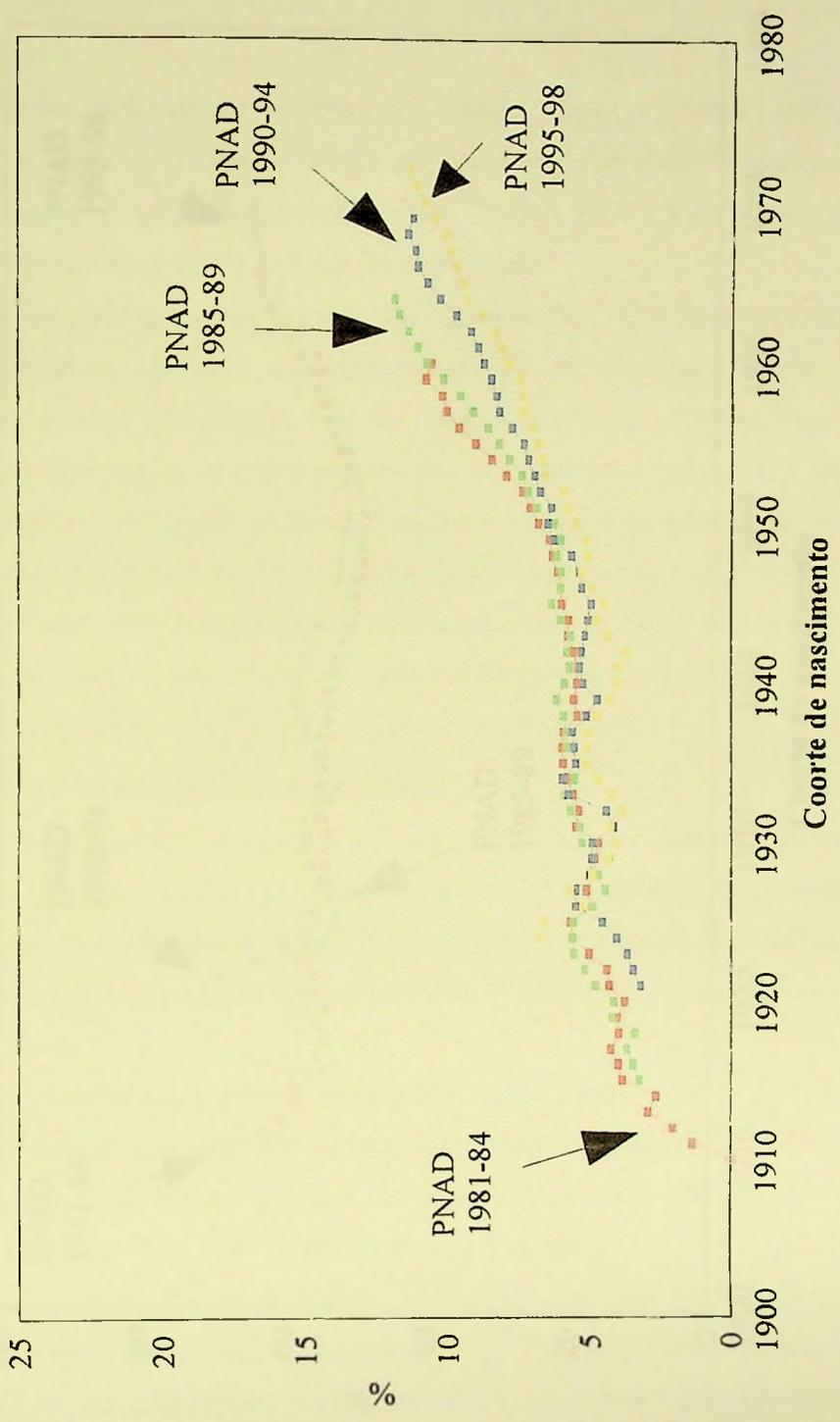
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 28: Taxa de retenção na primeira série (2º grau)



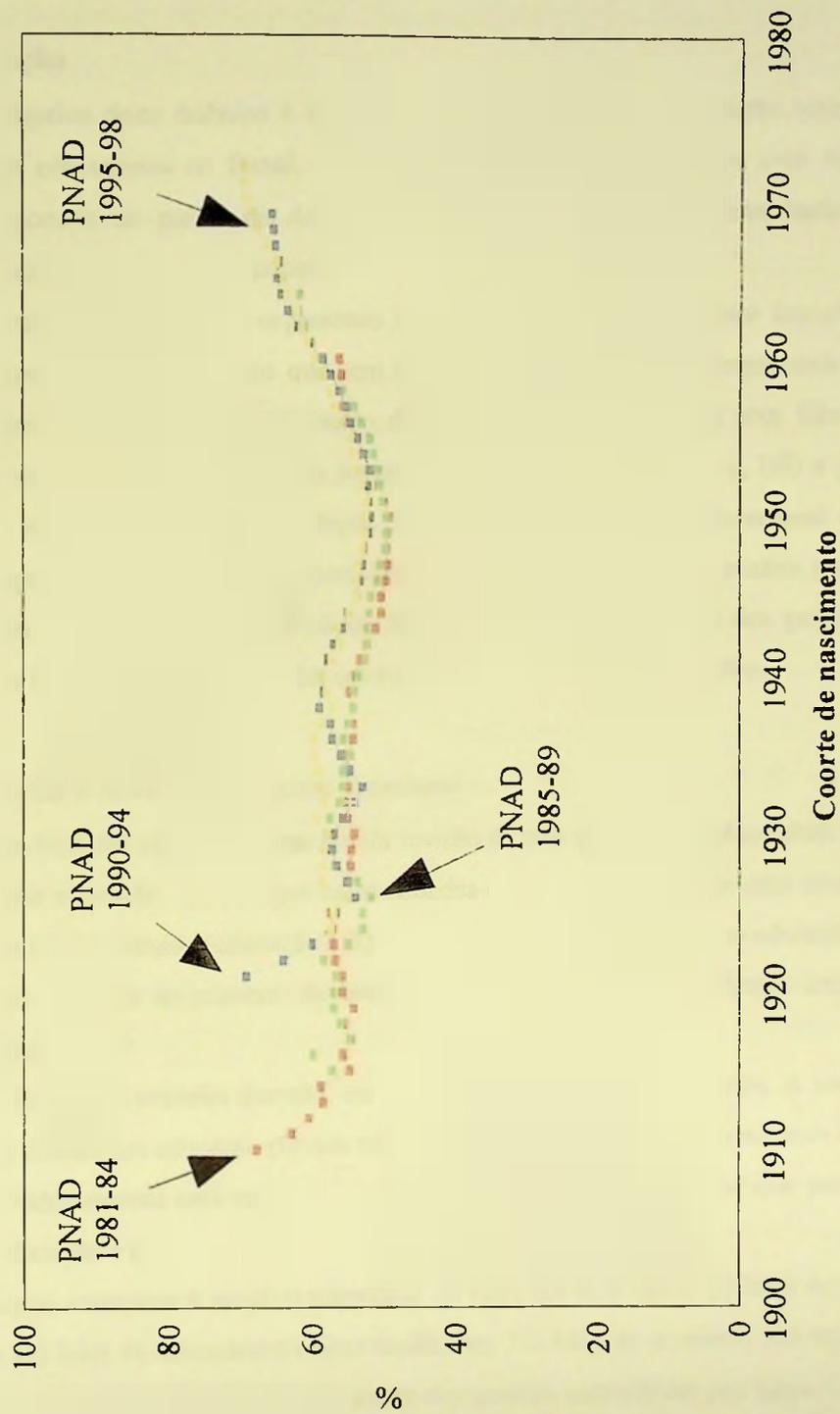
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 29: Taxa de retenção na segunda série (2º grau)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

Gráfico 30: Taxa de retenção na terceira série (2º grau)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Universo: Pessoas com idade entre 25 e 74 anos.

O desempenho educacional no Brasil

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é investigar a situação atual e a evolução temporal do desempenho educacional no Brasil, comparando-as sempre que possível com as de um grupo selecionado de países da América Latina. Toda a análise é feita tanto para a população adulta quanto para a população em idade escolar.

O trabalho encontra-se organizado em quatro seções, além deste introdução. A Seção 2 apresenta um arcabouço que tem como objetivo ajudar na compreensão de três questões fundamentais: (i) o investimento das famílias na educação de seus filhos, (ii) o papel dos investimentos em educação no processo de desenvolvimento e, (iii) o papel do Estado no sistema educacional. A Seção 3 analisa o desempenho educacional atual do Brasil comparando-o com o dos países latino-americanos. A Seção 4 analisa a evolução temporal do desempenho educacional do Brasil comparando-o com o dos países latino-americanos. Finalmente, a Seção 5 faz um sumário das principais conclusões.

2. Educação e desenvolvimento humano

Este trabalho inicia com uma rápida revisão de três questões fundamentais ligadas a demanda por educação: (1) Por que as sociedades e as famílias dedicam uma considerável parcela dos seus recursos a educação? (2) As despesas e investimentos em educação devem preceder ou se seguir ao processo de desenvolvimento? (3) Por que o Estado intervém no sistema educacional?

A resposta a primeira questão, em termos abstratos, é muito simples. A sociedade e as famílias demandam educação porque educação é um *bem* -- isto é, quanto mais educação melhor. Evidentemente esta resposta apenas transforma a questão inicial que passa a ser: por que educação é um bem? ou, que tipo de bem é a educação?

Numa economia é possível classificar os bens em dois tipos: (i) bens de consumo (finais) e (ii) bens de investimento (intermediários). Os bens de consumo são aqueles que aumentam o bem-estar das famílias ao serem diretamente consumidos por estas. Os bens de investimento são aqueles utilizados como insumos na produção de outros bens e, portanto,

aumentam o bem-estar social apenas na medida em que possibilitam a produção de bens de consumo.

A educação tem sido vista tanto como um bem de consumo como um bem de investimento. Assim, por um lado, as famílias e a sociedade gastam recursos com educação porque crêem que estes recursos serão recuperados no futuro, via aumentos na produtividade, através de rendimentos mais elevados. Neste caso, educação é percebida como um bem de investimento.

A educação é, também, um insumo fundamental na produção doméstica, com impactos nítidos sobre o nível de saúde e a qualidade dos filhos, além de ter impacto sobre diversas decisões individuais como a demanda por filhos e a participação feminina no mercado de trabalho. Estas decisões geram externalidades e, portanto, são decisões de interesse não apenas privado mas, também, social.

Por outro lado, as famílias e a sociedade estão dispostas a dedicar recursos a educação porque crêem que esta tem um fim em si mesma, seja porque educação é um direito básico de cidadania, seja porque educação influencia diretamente o bem-estar de seus membros.

Seja como um bem de investimento seja como um bem de consumo a quantidade demandada de educação vai depender do nível de renda e de produção da sociedade. Como todo insumo na produção, a educação como bem de investimento terá uma demanda tão maior quanto maior for o nível de produção. Assim, segue que uma das conseqüências do crescimento econômico é uma crescente demanda por educação. Além disso, como paripasso ao crescimento econômico têm-se, em geral, progresso tecnológico e este, por sua vez, tende a ser viesado em favor da educação, tem-se que a demanda por educação tende a crescer mais rapidamente do que o nível de produção. Em outras palavras, o progresso técnico leva a que a demanda por educação aparente ter uma elasticidade-produto maior do que a unidade. Segundo este enfoque o desenvolvimento econômico não necessita ser precedido por uma expansão educacional. Ao contrário, neste caso a expansão econômica e educacional devem ocorrer simultaneamente, com a expansão educacional se acelerando ao longo do processo. É, no entanto, possível imaginar situações (e a importância prática destas situações tem sido bastante enfatizada pelas análises do sucesso asiático) em que a expansão educacional necessita preceder a expansão econômica. Este seria o caso onde o

crescimento econômico não seria exógeno mas sim determinado por inovações tecnológicas que só poderiam ocorrer e serem difundidas caso uma significativa expansão educacional precedesse o processo de crescimento econômico.

Na medida em que educação é também um bem de consumo normal, a sua demanda deve crescer com o nível de renda da sociedade. A elasticidade da demanda por educação será maior ou menor que a unidade dependendo de se educação é considerada um bem de consumo essencial (direito de todo cidadão -- ler, escrever, e contar) ou um bem de consumo supérfluo (artes e ciências básicas). Caso a educação seja considerada um bem de consumo essencial para a sociedade, observaremos que o nível educacional irá crescer de forma particularmente acentuada nos primeiros estágios do desenvolvimento (investimentos em educação irão preceder o crescimento). Por outro lado, se educação for encarada como um bem de consumo supérfluo, o crescimento em educação irá se seguir ao crescimento econômico.

Finalmente, no que diz respeito a questão de porque o Estado intervém no sistema educacional, existem basicamente três razões fundamentais. Em primeiro lugar, a função do Estado pode ser corrigir uma falha de coordenação. É possível que, devido a uma série de externalidades, uma sociedade se depare com diversos possíveis equilíbrios e um deles seja socialmente melhor do que os demais. Devido a estas externalidades, no entanto, os agentes não percebem os incentivos corretos e o Estado pode, então, intervir com o objetivo de garantir que a economia vá convergir para aquele equilíbrio socialmente preferível.

Em segundo lugar, devido à imperfeição de determinados mercados, como o de crédito em particular, ou à presença de externalidades, pode ocorrer um hiato entre os benefícios (custos) sociais e privados da educação. Neste caso, uma intervenção do Estado garantindo crédito às famílias pobres ou mesmo subsidiando diretamente a educação seria socialmente desejável.

Em terceiro lugar, cabe ressaltar que o capital humano -- e a educação, em particular -- constitui-se numa das mais difundidas e importantes formas de riqueza da sociedade e, portanto, num importante fator na determinação do grau de desigualdade. Assim, na medida em que uma das funções fundamentais do Estado é buscar a equidade tem-se, então, uma justificativa para a sua intervenção no sistema educacional buscando garantir a igualdade de oportunidades e a educação para todos.

3. Desempenho educacional – situação atual

3.1. Comparações internacionais

Esta seção tem como objetivo investigar a situação atual do Brasil em termos do seu desempenho educacional, comparando-a com a de um grupo selecionado de países da América Latina¹. A análise é feita tanto para a população adulta quanto para a população em idade escolar.

3.1.1. População adulta

Nesta seção analisa-se o desempenho educacional do Brasil tendo como foco a população adulta. Esta análise tem, por um lado, a desvantagem de se estar observando o resultado de investimentos educacionais realizados no passado e a renda per capita atual. Como podemos avaliar se o país tem uma população pouco educada porque é pobre ou se é pobre porque tem uma população pouco educada? Por outro lado, uma análise comparada dos indicadores educacionais para a população adulta com aqueles para a população em idade escolar permite que se analise em que medida o Brasil está convergindo para a média dos países utilizados nesta comparação.

Na avaliação do nível educacional da população brasileira considera-se dois indicadores: (i) a taxa de analfabetismo, para a população de 15 anos e mais de idade, e (ii) o número de séries de estudo completadas com sucesso (escolaridade média), para a população de 25 anos e mais.

A - Taxa de analfabetismo

Com base nas informações contidas no Gráfico 1 pode-se constatar que a taxa de analfabetismo no Brasil é uma das mais elevadas na América Latina, 13,8%. Com uma taxa de analfabetismo maior que a do Brasil encontram-se apenas três países: El Salvador (23,5%), Honduras (19,8%) e México (15,3%). Panamá, Paraguai e Costa Rica apresentam o melhor desempenho em termos deste indicador, enquanto Colômbia, Equador e Venezuela ocupam uma posição intermediária.

¹ Quando o indicador de escolaridade média é analisado faz-se também uma comparação com a África do Sul.

O Gráfico 1a apresenta os diferenciais, em termos da taxa de analfabetismo, do Brasil em relação aos demais países. Este gráfico revela que a maior distância é a do Brasil em relação ao Panamá, Paraguai e Costa Rica, os três países com a menor taxa de analfabetismo.

B - Escolaridade média

Com base nas informações contidas no Gráfico 2 pode-se constatar que a escolaridade média no Brasil é uma das mais baixas na América Latina, 5,6 anos. Apenas El Salvador (4,9) e Honduras (4,7) apresentam uma escolaridade média abaixo da brasileira. O melhor desempenho em termos deste indicador fica por conta do Panamá (8,4), seguido por Venezuela (7,2), Equador (7,1) e Costa Rica (7,0).

O Gráfico 2a apresenta os diferenciais, em termos da escolaridade média, do Brasil em relação aos demais países. Este gráfico revela que a maior distância é a do Brasil em relação ao Panamá, país com a mais alta escolaridade média, dentre os analisados.

No que se refere a desigualdade na distribuição de escolaridade o Brasil, com um desvio padrão de 4,6 (veja Tabela 1), ocupa uma posição intermediária, encontrando-se acima do valor verificado para Colômbia (4,5), Costa Rica (4,4), Honduras (4,5), Paraguai (4,3) e Venezuela (4,4).

Quando se compara o desempenho do Brasil com o da África do Sul, a situação torna-se ainda mais preocupante (veja Gráfico 3). A escolaridade média da população branca, para qualquer idade, é substancialmente mais elevada do que a observada para a mesma população no Brasil. A escolaridade média dos brancos com 18 anos de idade na África do Sul é cerca de 4 anos mais elevada que a dos brasileiros brancos. Quando se compara o desempenho para a população não branca nos dois países o resultado é similar. Aos 18 anos os não brancos na África do Sul tem cerca de 4 anos a mais de escolaridade que os não brancos no Brasil.

3.1.2. População em idade escolar

Nesta seção analisa-se o desempenho educacional do Brasil tendo como foco a população em idade escolar, isto é, faz-se uma análise do nível corrente de investimento em educação.

Na avaliação do nível educacional da população em idade escolar (5 a 14 anos) considera-se três indicadores: (i) a taxa de analfabetismo, (ii) a frequência à escola, e (iii) o atraso escolar.

A - Taxa de analfabetismo

A Tabela 2 e o Gráfico 4 apresentam o perfil de idade da taxa de analfabetismo para pessoas de 5 a 14 anos. Os resultados revelam que aos 14 anos, cerca de 4% destas pessoas permanecem analfabetas. Este fato revela, em grande medida, qual será a taxa de analfabetismo a longo prazo e, portanto, qual é a fração da população que não tem acesso a escola no país.

A porcentagem da população que aos 14 anos permanece analfabeta é inferior somente à observada em El Salvador e Honduras e cerca do dobro da verificada nos demais países latino-americanos, que em geral tem menos de 2% da população de 14 anos analfabeta. Em relação à idade com a qual ocorre a alfabetização, o Brasil apresenta um desempenho similar ao dos demais países latino-americanos, onde cerca de 22% das crianças com 8 anos de idade permanecem analfabetas (Honduras e El Salvador são exceções).

B – Frequência à escola

A Tabela 3 e o Gráfico 5 apresentam o perfil de idade da taxa de frequência escolar para as pessoas de 5 a 24 anos. O Gráfico 5 revela que apesar de aproximadamente 93% das crianças brasileiras terem acesso a escola, aos 7 anos de idade cerca de 7% permanecem fora dela. Esta taxa é pequena quando comparada aos demais países latino-americanos, com a exceção do Panamá, México e Venezuela que apresenta um desempenho melhor que o brasileiro. Em Honduras e El Salvador, somente cerca de 80% das crianças nesta idade estão na escola.

Outra característica significativa do sistema educacional brasileiro é a alta taxa de evasão escolar a partir dos 14 anos, equivalente ao final do primeiro grau. Como resultado desta evasão, apenas cerca da metade das pessoas de 18 anos permanecem na escola. Todos os demais países latino-americanos utilizados nesta comparação apresentam um

desempenho pior do que o do Brasil, com uma porcentagem de pessoas que freqüentando a escola bem inferior a 50%.

C – Atraso escolar

O Gráfico 6 e a Tabela 4 mostram como o atraso escolar varia ao longo do ciclo educacional. Os resultados revelam que o atraso escolar cresce a uma taxa de 0,3 ano de estudo por ano, para pessoas com idade entre 7 e 14 anos, o que implica que 1/3 do tempo destas crianças não está sendo utilizado para aumentar seu nível educacional. Na faixa de 14 a 18 anos de idade, o atraso cresce a uma taxa de 0,5 ano de estudo por ano, indicando que metade do tempo destas pessoas não está sendo utilizado para incrementar seu nível de educacional. Finalmente, para a faixa de 18 a 24 anos de idade, o atraso escolar cresce a uma taxa de 0,9 ano de estudo por ano, indicando que unicamente 10% do tempo das pessoas desta faixa de idade destinada-se ao aumento do seu nível educacional, o que confirma que somente uma pequena proporção da população brasileira tem acesso ao ensino superior.

Quando comparado ao desempenho dos países latino-americanos como México, Costa Rica, Panamá e Venezuela, o desempenho do Brasil é inferior. Na faixa de idade dos mais jovens, de 7 a 14 anos, enquanto, 1/3 do tempo em idade escolar permanece sem utilização, nestes países, somente algo em torno de 10 a 20% permanece desperdiçado. Finalmente, na faixa de 18 a 24 anos, enquanto no Brasil, somente 10% do tempo é utilizado. Nos quatro países mencionados nesta comparação esta porcentagem se encontra entre 10 e 20%.

4. Desempenho educacional – evolução temporal

O objetivo desta seção é fornecer uma visão da evolução do desempenho educacional no Brasil desde o começo do século. Desta forma, são apresentadas estimativas da distribuição de escolaridade por coorte de nascimento. Além dessas estimativas da distribuição por coorte, investiga-se o nível médio de escolaridade, a desigualdade na distribuição educacional, a densidade educacional e as taxas de retenção por coorte. Uma série de regularidades podem ser observadas conforme descrito abaixo.

A – Taxa de analfabetismo

A análise do Gráfico 7 permite concluir que mesmo entre aqueles nascidos em 1970, o analfabetismo ainda é elevado. De fato, quase 10% da coorte nascida em 1970 é analfabeta. Entretanto, a taxa de analfabetismo tem declinado suavemente desde o início do século a uma taxa próxima a 5,6 pontos percentuais por década, conforme pode-se observar na Tabela 5.

A Tabela 5 e o Gráfico 8 apresentam também a taxa de analfabetismo da população adulta (15 anos e mais) nascida entre 1930 e 1979, por ano de nascimento, para um grupo de países latino-americanos. Os resultados revelam que o Brasil ocupa uma posição intermediária em termos deste indicador. El Salvador e Honduras apresentam uma taxa de analfabetismo acima da observada para o Brasil, e Panamá e Costa Rica apresentam uma taxa de analfabetismo abaixo da brasileira. Entretanto, mais importante do que a queda na taxa de analfabetismo revelada nesta tabela e gráfico é o fato de que existe uma clara tendência de redução no hiato, em termos deste indicador, entre o Brasil e os demais países ao longo das cinco décadas investigadas.

Mesmo com a melhoria notória na taxa de analfabetismo é possível argumentar que esta vem se dando de forma muito lenta. De fato, a esta velocidade (5,6% por década) seriam necessárias ainda cerca de duas décadas para que o analfabetismo fosse reduzido a níveis insignificantes. Entretanto, também existe evidência de uma recente desaceleração na taxa de declínio da taxa de analfabetismo (veja Gráficos 7 e 8). De fato, ao contrastar-se a taxa de analfabetismo entre a coorte nascida em 1950 com a nascida em 1970, observa-se que a taxa de analfabetismo está decaindo agora a uma taxa de 5 pontos percentuais por década.

De forma similar, a Tabela 6 apresenta quantos anos seriam necessários para que, a esta velocidade (5,6 pontos por década), a taxa de analfabetismo no Brasil se igualasse àquela observada nos demais países latino-americanos. Seriam necessários, por exemplo, 11 anos para que o Brasil atingisse a taxa de analfabetismo da Colômbia e 14 anos para que atingisse a do Paraguai.

B – Escolaridade média

Apesar do crescimento contínuo desde o início do século, a escolaridade média é relativamente baixa, mesmo entre aqueles nascidos em 1970. De fato, a coorte nascida em 1970 tem completos, em média, apenas 7 anos de estudo como é observado no Gráfico 9 e Tabela 7. Nas décadas de 20 e 30 a escolaridade média aumentou 0,75 por década e nos anos 40 e 50 essa taxa aumentou para 1,25. Para o período como um todo a taxa de aumento na escolaridade foi de um ano por década.

Este crescimento no nível educacional, contudo, não foi uniforme ao longo do período. Conforme podemos observar na Tabela 7, as coortes nascidas na primeira metade da década de cinquenta tem uma escolaridade média de 1,6 ano de estudo a mais que as nascidas uma década antes, ao passo que as coortes nascidas no início da década de 70 tem apenas 0,2 ano de estudo a mais do que as nascidas uma década antes. A expansão educacional acelerou até as coortes nascidas no início dos anos 60. A partir daí, houve uma desaceleração, levando a que para as coortes nascidas a partir dos anos 60, a velocidade de expansão fosse bem mais lenta.

Uma certa desaceleração na expansão educacional é sempre esperada na medida em que o nível educacional alcança valores mais elevados. Entretanto, dado o baixo nível educacional do Brasil, tal desaceleração não é justificada. Dada a importância da educação para a redução da pobreza, uma desaceleração na expansão educacional pode representar um obstáculo de grande importância para o combate à pobreza estrutural no país ao longo das próximas décadas.

A Tabela 7 e o Gráfico 10 apresentam também a escolaridade média da população adulta nascida entre 1930 e 1970, por ano de nascimento, para um grupo de países latino-americanos. Os resultados revelam que apenas El Salvador e Honduras apresentam uma escolaridade média abaixo da observada para o Brasil. Mais preocupante que o baixo nível de escolaridade no Brasil é o fato de não existir uma tendência geral de diminuição na brecha educacional entre o Brasil e os demais países ao longo das quatro décadas investigadas.

C – Desigualdade na distribuição de escolaridade

O Gráfico 11 apresenta a evolução do desvio padrão da distribuição de escolaridade por coorte de nascimento. Este gráfico revela um aumento bem acentuado na desigualdade desde o início do século até a coorte nascida em 1950. Durante este período o desvio padrão quase que dobra, aumentando de 2,5 para 4,5 anos de escolaridade, e a escolaridade média aumenta pelo menos três vezes. Como consequência, o coeficiente de variação, uma média padronizada da desigualdade, declina devido ao aumento do desvio padrão menos que proporcional ao aumento da média. Entretanto, para as coortes nascidas depois de 1950, a desigualdade tem declinado mesmo quando medida pelo desvio padrão.

D – Densidade educacional

No que diz respeito à densidade educacional, os Gráficos 12 a 15 apresentam a evolução da porcentagem de adultos na população com um dado nível de escolaridade.

O Gráfico 12 revela que mesmo entre as coortes mais novas, a porcentagem da população com zero ano de escolaridade ainda é muito alta, 10%, apesar de vir caindo continuamente desde o início do século. Assim como no caso da taxa de analfabetismo, pode-se identificar claramente a existência de uma recente desaceleração na taxa de declínio desse indicador.

O Gráfico 13 revela que a porcentagem da população com exatamente quatro anos de escolaridade alcançou 25% em 1950. Esta porcentagem tem declinado significativamente a partir da coorte de 1955, chegando a atingir 15% para as coortes mais novas.

Em relação a porcentagem da população com 8 e 11 anos de escolaridade, os Gráficos 14 e 15 revelam que esta porcentagem tem aumentado ao longo de todo o período de análise.

E – Distribuição acumulada da escolaridade

A evolução da porcentagem da população adulta com grau de escolaridade superior a um dado nível é apresentada nos Gráficos 16 a 19. O Gráfico 16 revela que mesmo entre as coortes mais jovens, a porcentagem de pessoas com alguma educação formal ainda está longe dos 100%. Apesar do aumento contínuo desde o começo do século, pode-se observar uma recente redução na sua taxa de crescimento a partir das coortes nascidas em 1960.

O Gráfico 17 apresenta a porcentagem da população que tem pelo menos 4 anos de escolaridade completos, ou seja, a primeira etapa do primeiro grau (1ª a 4ª série). Apesar desta porcentagem estar crescendo com o tempo, mesmo entre as coortes mais jovens, apenas 60% da população adulta completou a quarta série.

Uma análise semelhante pode ser feita para a fração da população que possui pelo menos o primeiro grau completo. O Gráfico 18 revela que apesar da porcentagem da população que tem pelo menos 8 anos de escolaridade estar crescendo com o tempo, até mesmo entre as coortes mais jovens, apenas 30% da população adulta completou a oitava série.

No que diz respeito à porcentagem da população que completou pelo menos 11 anos de escolaridade, ou seja, possui o 2º grau completo, o Gráfico 19 mostra que apesar desta porcentagem também estar crescendo com o tempo, mesmo entre as coortes mais jovens, apenas cerca de 10% da população adulta completou o segundo grau.

F – Taxas de retenção

Definiu-se a taxa de retenção num dado nível de escolaridade como sendo a porcentagem da população adulta que possui esse nível de escolaridade como uma proporção da população que tenha alcançado pelo menos esse nível de escolaridade. Assim, a taxa de retenção na primeira série do primeiro grau é a razão entre a porcentagem de pessoas que tem essa série (no máximo) e a porcentagem de pessoas que possuem pelo menos essa série completa. Os resultados obtidos estão apresentados nos Gráficos 20 a 30.

Analisando os Gráficos 20 a 27 pode-se perceber que a taxa de retenção na primeira etapa do 1º grau (o antigo primário) tem decaído com o tempo. O Gráfico 23 revela, no entanto, que apesar desta melhora, a taxa de retenção na quarta série ainda é ainda de 20%, mesmo entre as coortes mais jovens, o que significa dizer que 20% de todas as crianças que completaram a quarta série não avançaram para a série seguinte.

Já os Gráficos 24 a 27 revelam que a taxa de retenção de toda a segunda etapa do 1º grau (da 5ª a 8ª série) não tem declinado com o tempo, exceto no caso da oitava série. Porém, apesar do declínio, mesmo entre as coortes mais jovens, a taxa de retenção da oitava série ainda é de 25%. Ou seja, 25% das crianças que completam o primeiro grau não avançam para o segundo grau.

No que diz respeito ao segundo grau, os resultados, apresentados nos Gráficos 28 a 30, revelam que a taxa de retenção tem aumentado com o tempo, ou seja, a evasão escolar no segundo grau tem se tornado um problema crescente nas últimas décadas. Além disso, o Gráfico 30 revela que a taxa de retenção ao final do secundário tem permanecido muito alta (55%) e constante ao longo do tempo, pelo menos até 1950. Existe, contudo, alguma evidência de um aumento na taxa de retenção depois de 1955. Em outras palavras, a probabilidade de um jovem que completou o segundo grau ingressar no ensino superior não é alta (45%) e tem declinado ao longo das últimas décadas.

5. Conclusões

Este trabalho investigou a situação atual e a evolução temporal do desempenho educacional no Brasil, comparando-a com a de um grupo selecionado de países da América Latina. A análise foi realizada tanto para a população adulta quanto para a população em idade escolar. No que diz respeito a análise do desempenho para a população adulta constatou-se que a taxa de analfabetismo no Brasil é uma das mais elevadas na América Latina (13,8%). Analisando-se a evolução temporal da taxa de analfabetismo da população nascida entre 1930 e 1979, por ano de nascimento, observou-se que ao longo desse período esta taxa declinou, em média, de 5,6 pontos percentuais por década. Há, também, uma clara tendência de redução no hiato, em termos deste indicador, entre o Brasil e os demais países ao longo das cinco décadas investigadas. Apesar dessa convergência, é possível argumentar que esta vem se dando de forma muito lenta uma vez que a esta velocidade, seriam necessárias ainda duas décadas para que o analfabetismo fosse reduzido a níveis insignificantes.

No que diz respeito a escolaridade média da população adulta, observou-se que a do Brasil é uma das mais baixas na América Latina (5,6 anos). Apenas El Salvador (4,9) e Honduras (4,7) apresentam uma escolaridade média abaixo da brasileira. Analisando-se a evolução temporal da escolaridade média da população nascida entre 1930 e 1974, por ano de nascimento, observou-se que esta cresceu cerca de 1 ano de estudo por década. Importante observar, contudo, que houve uma desaceleração na taxa de crescimento da escolaridade, levando a que para as coortes nascidas a partir dos anos 60, a velocidade de expansão fosse bem mais lenta. Uma vez que o nível educacional do Brasil ainda é muito

baixo, tal desaceleração não é justificada. Dada a importância da educação para a redução da pobreza, uma desaceleração na expansão educacional pode representar um obstáculo de grande importância para o combate à pobreza estrutural no país ao longo das próximas décadas. Observou-se, também, que não existe uma tendência geral de diminuição na brecha educacional entre o Brasil e os demais países ao longo das quatro décadas investigadas.

No que diz respeito ao desempenho da população em idade escolar os resultados revelam que aos 14 anos, cerca de 4% das pessoas permanecem analfabetas. Esta porcentagem é inferior somente à observada em El Salvador e Honduras e cerca do dobro da verificada nos demais países latino-americanos, que em geral tem menos de 2% da população de 14 anos analfabeta.

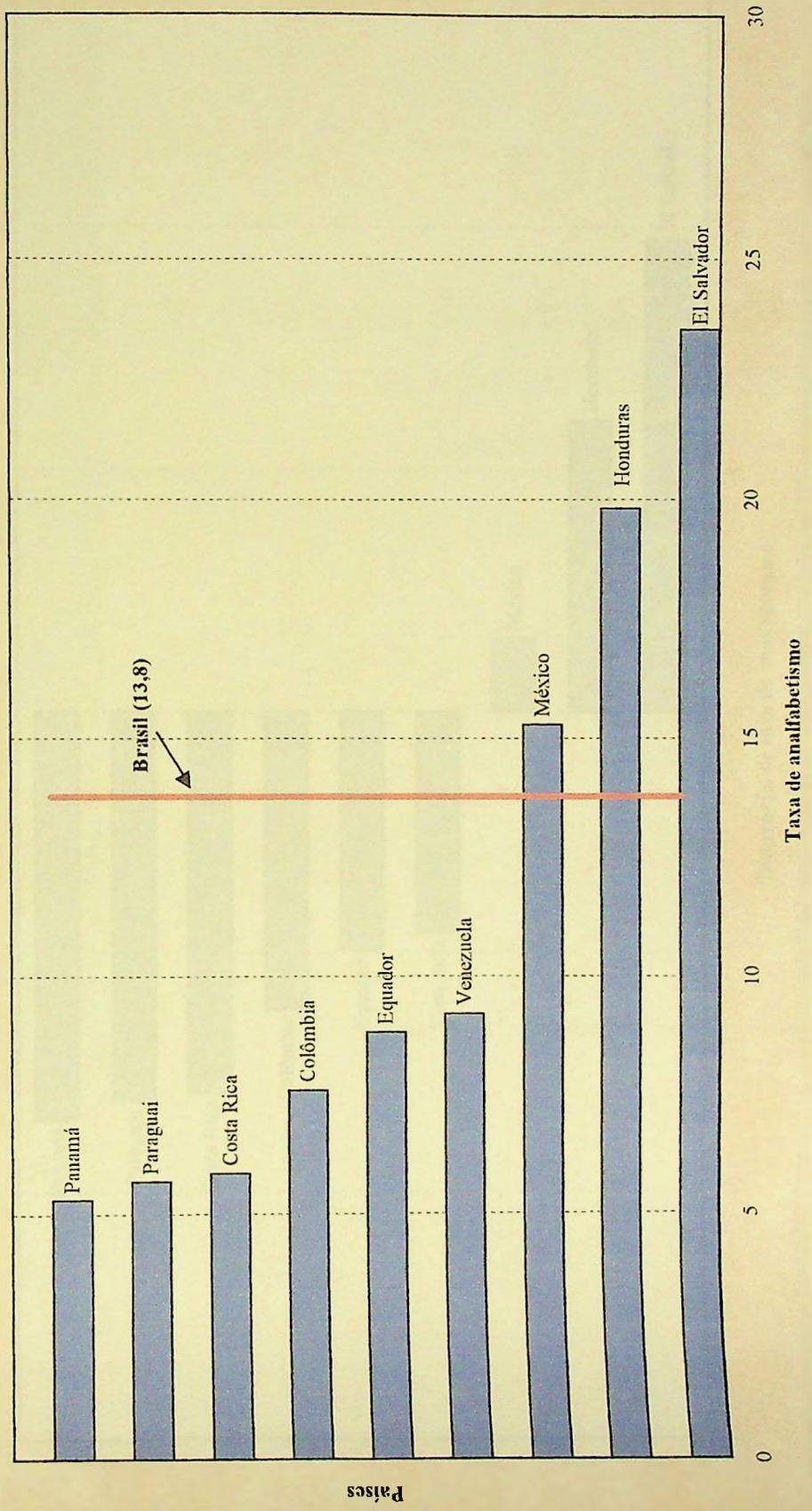
Apesar de aproximadamente 93% das crianças brasileiras terem acesso a escola, aos 7 anos de idade cerca de 7% permanecem fora dela. Outro resultado importante é a alta taxa de evasão escolar a partir dos 14 anos, equivalente ao final do primeiro grau. Como resultado desta evasão, apenas cerca da metade das pessoas de 18 anos permanecem na escola. Todos os demais países latino-americanos utilizados nesta comparação apresentam um desempenho pior do que o do Brasil, com uma porcentagem de pessoas que freqüentam o secundário bem inferior a 50%.

A análise sobre o atraso escolar mostrou que este cresce a uma taxa de 0,3 ano e 0,5 ano de estudo por ano, para crianças com idade entre 7 e 14 anos e 14 a 18 anos de idade, respectivamente. Isso implica que cerca de 30% e 50% do tempo destas crianças não está sendo utilizado para aumentar seu nível educacional. Para a faixa de 18 a 24 anos de idade, o atraso escolar cresce a uma taxa de 0,9 ano de estudo por ano, indicando que unicamente 10% do tempo das pessoas desta faixa de idade destinada-se ao aumento do seu nível educacional, o que confirma que somente uma pequena proporção da população brasileira tem acesso ao ensino superior.

A desigualdade na distribuição da escolaridade, quando medida a partir do coeficiente de variação, vem reduzindo desde o início do século. Para as coortes nascidas a partir de 1950, entretanto, esta desigualdade vem declinando quando mensurada tanto pelo coeficiente de variação quanto pelo próprio desvio-padrão.

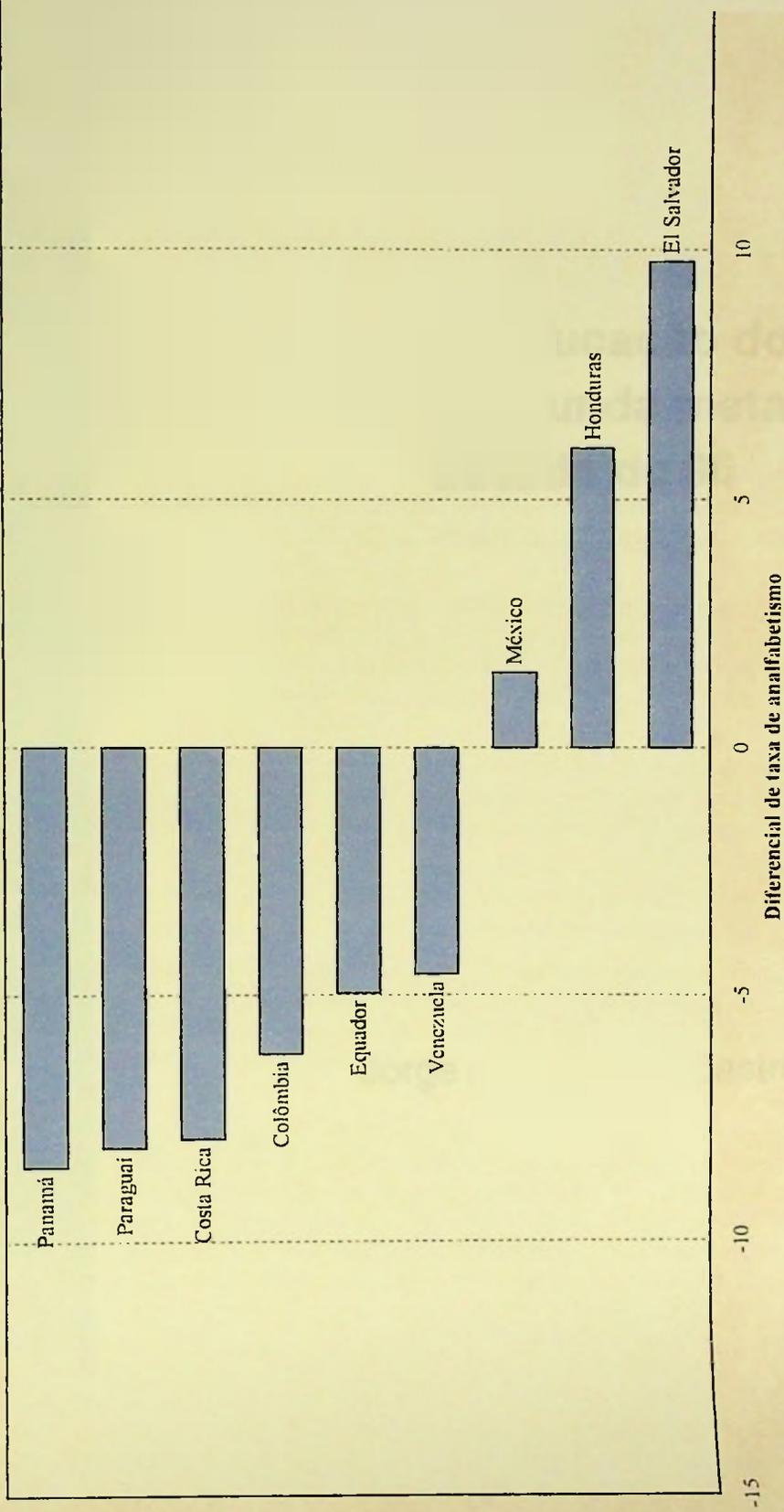
Por fim, quando a evolução das taxas de retenção foi investigada observou-se que estas taxas continuam elevadas em, em alguns casos (como no 2º grau) vêm aumentando.

Gráfico 1: Taxa de analfabetismo - população de 15 anos e mais



Fonte: Pesquisas Domestílicas: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1996); México (1994); Panamá (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

Gráfico 1a: Diferencial de taxa de analfabetismo em relação aos países da América Latina



Fonte: Pesquisas Domiciliares: Brasil (1998); Colômbia (1995); Costa Rica (1995); El Salvador (1995); Equador (1995); Honduras (1995); México (1996); Panamá (1994); Paraguai (1995); Paraguai (1995) e Venezuela (1995).

7. Políticas de educação do governo federal - Segunda metade da década de 90

Jorge Abrahão de Castro-

Políticas de educação do Governo Federal – segunda metade da década de 90 ¹

1. Introdução

A ação do Governo Federal, principalmente aquela desenvolvida pelo Ministério da Educação e do Desporto – MEC – durante a segunda metade da década de 90, foi marcada por reestruturação da política educacional, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – aprovada pelo Congresso Nacional em 1996.

Os avanços mais significativos ocorreram na educação fundamental. Os novos parâmetros da atuação do MEC introduzidos nessa fase buscaram aprofundar a revisão do padrão tradicional, centralizador e extremamente permeável aos interesses particularistas, que historicamente moldou a atuação da esfera federal no ensino fundamental.

Em menor escala, também registraram-se iniciativas buscando a reestruturação do ensino médio. Dentre elas destacam-se a proposta de alteração de sua estrutura curricular, formulada pelo MEC e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, e ações voltadas para a reformulação do ensino técnico-profissional.

Dentre as ações desenvolvidas pela esfera federal no período em análise, objetivando a reestruturação do ensino superior, destacam-se a Proposta de Emenda à Constituição e a Regulamentação do Ensino Superior que introduz novos critérios de credenciamento (Decreto n.º 2.207/97).

Outra importante vertente da ação federal em educação foi a avaliação da qualidade do ensino prestado em todos os níveis (fundamental, médio e superior).

Finalmente, destaca-se o desenvolvimento de ações conjuntas e articuladas entre o MEC e o Programa Comunidade Solidária. Essas ações governamentais de combate à pobreza contemplaram programas de educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, e envolveram, algumas delas, docentes e alunos do ensino superior.

Nas seções que se seguem, buscou-se aprofundar os pontos destacados, subdividindo-os da seguinte forma: i) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); ii) o processo de descentralização na área educacional e os novos parâmetros da atuação do MEC na gestão do ensino fundamental; iii) iniciativas visando à reforma do ensino médio; ; iv) o papel do MEC na avaliação e melhoria da qualidade do ensino; e v) as ações desenvolvidos pelo MEC em parceria com o Comunidade Solidária.

¹ Texto elaborado tomando como base o TD s/n. “A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão” e do do texto IPEA: “Quatro anos de transformações” .

2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Educação Básica

Em dezembro de 1996 foi sancionada a nova Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), objeto de discussão no Congresso Nacional desde 1988.

A referida LDB introduz inovações em relação aos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se por maior flexibilidade e pelo fortalecimento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais, e das unidades escolares.

Mais especificamente, a nova lei explicita com maior clareza os papéis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo por fundamento o regime de colaboração entre essas instâncias da Federação. À União cabe a coordenação da política nacional de educação, a articulação dos diferentes níveis e sistemas e o exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva.

A LDB também define a composição dos sistemas federal, estaduais e municipais de educação, que terão liberdade de organização, e prevê que os sistemas de ensino definirão normas de gestão democrática do ensino público da educação básica, em conformidade com os princípios de participação dos profissionais da área na elaboração do projeto pedagógico da escola, e de participação das comunidades escolares locais em conselhos escolares e equivalentes.

Ao tratar dos níveis e modalidades de educação e ensino, a LDB consolida a compreensão de que a educação básica inicia-se com a educação infantil, para as crianças com até seis anos de idade, e, além do ensino fundamental, obrigatório, estende-se ao ensino médio, para o qual prevê a progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

No que se refere ao ensino fundamental, a nova LDB institui uma série de inovações com destaque para : i) a necessidade de a União estabelecer um padrão básico de oportunidades educacionais e do correspondente custo mínimo por aluno (art. 74); ii) o caráter redistributivo e supletivo da União e dos estados (artigos 8º, 9º e 10); e iii) o mínimo de 200 dias letivos (800 horas-aula) e a progressiva ampliação da carga horária para tempo integral.

Os profissionais da educação são tratados com destaque na LDB, que explicita diretrizes para sua formação e valorização em um título específico, com sete artigos, um dos quais prevê a criação de institutos superiores de educação para a formação de profissionais da educação básica.

A nova LDB trata ainda dos recursos financeiros, fixando normas relativas ao cumprimento do dispositivo constitucional que estabelece os percentuais de aplicação mínima desses recursos pelas três esferas de governo, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Em atendimento ao previsto nas Disposições Transitórias da nova LDB, o MEC elaborou o Plano Nacional de Educação (PNE), que contém as diretrizes e metas da educação nacional para os próximos dez anos. O PNE foi encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 1997, onde encontra-se em tramitação desde então.

3. Atuação do Governo Federal no Ensino Fundamental

O Governo Federal assumiu o ensino fundamental como prioridade, em consonância com os dispositivos constitucionais que atribuem ao Estado o dever de garantir o acesso e a permanência nesse nível de ensino. Estando sua oferta sob a responsabilidade dos estados e municípios, o MEC pautou sua ação no efetivo exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel na coordenação da política nacional. Nesse sentido, intensificaram-se os esforços voltados à revisão do padrão centralizador na gestão de programas, que historicamente moldou a atuação do governo federal na área do ensino fundamental.

A definição dos novos parâmetros também implicou a progressiva extinção de alguns programas, entre os quais citam-se o Sistema de Manutenção

de Ensino (SME), o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), bem como a diminuição de importância atribuída à estratégia de financiamento via Plano de Trabalho Anual (PTA).

Entre as medidas afetas ao ensino fundamental, destaca-se a iniciativa do MEC de encaminhar ao Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), no âmbito de cada unidade federada, que foi aprovada em setembro de 1996.

Além disso, assiste-se à revisão da forma de gestão dos programas tradicionalmente desenvolvidos pelo MEC. A gestão centralizada associou-se historicamente ao desvio de recursos para atividades meio e à morosidade dos processos, e comprometia não apenas a relação custo-benefício como a própria efetividade dos programas. Assim, entre as novas diretrizes que passaram a balizar a ação federal, a partir de 1995, destacam-se:

- O incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas até então geridos pelo MEC, pela transferência de recursos aos governos subnacionais, tendo como principal exemplo o Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE); outra inovação se refere à transferência direta de recursos para as unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais, com destaque para o redesenho dos critérios de alocação de recursos, operacionalizado pelo Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE);
- A focalização sócio-regional como critério para a alocação de recursos federais: (i) com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste; (ii) pela priorização, a partir de 1995, conferida aos recursos do Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e do Programa Nacional do Material Escolar (PNME) aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária; e (iii) pelo adicional *per capita* alocado nesses municípios, por intermédio do Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE) e do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)

Outra linha de ação do MEC refere-se à criação de programas que introduzem inovações tecnológicas, visando à melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, como o TV-Escola e o de Apoio Tecnológico, e o Programa Nacional de Informática na Educação - PROINFO.

Houve, ainda, medidas voltadas à melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, como aquela que alterou os processos de seleção, produção e distribuição do livro didático.

No desempenho de sua função de coordenação, o MEC elaborou e publicou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), com a finalidade de subsidiar a elaboração ou revisão curricular, orientar a formação inicial e continuada de professores, a produção de livros e outros materiais didáticos, o fomento à discussão pedagógica interna nas escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo com especialistas, assim como a avaliação dos sistemas educacionais.

Finalmente, destaca-se a reforma administrativa promovida pelo MEC, ao extinguir a Fundação de Apoio ao Estudante (FAE) e redefinir a atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em consonância com a nova orientação da ação ministerial em prol do ensino fundamental.

Em prosseguimento a essa breve apresentação, serão analisadas, em maior detalhe, as iniciativas e mudanças empreendidas pelo MEC, de modo a permitir uma melhor compreensão acerca dos novos parâmetros da gestão federal com impacto sobre o ensino fundamental.

3.1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF

Na estratégia de priorizar o ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais, entendendo-se que a execução das mesmas seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais, uma das linhas de ação prioritárias adotadas pelo Ministério foi a criação de um fundo contábil, onde transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, o governo federal encaminhou e foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 14/96, que modificou os art. 34, 208, 211 e 212 da CF de 1988 e deu nova redação ao art. 60 de suas Disposições Transitórias.

Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, DF e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e das que lhes forem transferidas, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

O novo dispositivo legal determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do FUNDEF. No entanto, devido aos desníveis socioeconômicos existentes entre eles, que acarretam baixo gasto anual por aluno, principalmente no Norte e Nordeste, a EC-14/96 determinou que a União se responsabilize pela complementação de recursos ao FUNDEF, sempre que, em quaisquer Unidades Federadas, seu valor *per capita* deixe de alcançar o mínimo definido nacionalmente (em 1998, o valor foi de R\$315,00).

A instituição do FUNDEF reitera o dispositivo constitucional que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, na medida em que permitirá: i) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; ii) ampliar os recursos alocados; iii) implementar uma política

redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; iv) dar visibilidade à gestão dos recursos; e v) capacitar e valorizar o magistério.

As principais características dessa inovação jurídico-institucional no aparato legal de financiamento da educação fundamental são apresentadas no quadro 1. A receita que constituirá o FUNDEF destinado ao ensino fundamental, pelo que mostra o quadro 1, deve ser constituída de pelo menos 15,0% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais – ICMS, Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Exportação (FPEX) – e, quando necessário, deverá haver complementação de recursos pela União.

QUADRO 1
As Responsabilidades pelas Fontes de Financiamento
e as Formas de Distribuição do FUNDEF

Responsável	Fontes de Financiamento	Formas de Distribuição
União	<ul style="list-style-type: none"> • do salário-educação • 18% das receitas de impostos devidos à União • outras fontes • seguro-receita da Lei Complementar nº 87/96 	<ul style="list-style-type: none"> • A União, de acordo com o § 3º da EC-14/96, complementarará os recursos do fundo sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente • Distribuídos entre os estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino • ≥ 60% da receita do FUNDEF será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. Nos primeiros 5 anos, pode-se utilizar parte desses recursos para capacitação de professores leigos
Estados e DF	<ul style="list-style-type: none"> • ≥ 15% do ICMS devido ao Distrito Federal e aos estados, conforme o que dispõe o artigo 155, inciso II da Constituição Federal • ≥ 15% do FPE, previsto no artigo 159, inciso I, alínea a da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5 172, de 25 de outubro de 1966 • ≥ 15% do FPEX, que é a parcela do IPI devida ao estados e ao Distrito Federal, na forma do artigo 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989 	
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • ≥ 15% do ICMS devido aos municípios, conforme o que dispõe o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal • ≥ 15% do FPM, previsto no artigo 159, inciso I, alínea b da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5 172, de 25 de outubro de 1966 	

Fonte: Constituição Federal e legislação ordinária.
Elaboração: Castro, J. A.

Parcela razoável dos recursos do FUNDEF, de acordo com quadro 1, será proveniente dos impostos arrecadados pela União, descentralizados de acordo com os critérios de partilha previstos na Constituição e em leis complementares que estabelecem

as normas sobre a entrega dos recursos, especialmente os critérios de rateio dos fundos, cujo objetivo é promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados e entre os municípios.² Assim, parte das receitas do FUNDEF será proveniente de recursos transferidos pela União mediante o FPE, o FPEX e o FPM. No entanto, a parte mais expressiva das receitas do FUNDEF é proveniente da arrecadação estadual via Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), uma vez que a maior parcela dos recursos do fundo virá do ICMS.

A distribuição dos recursos do fundo, de acordo com artigo 2º da Lei nº 9 424/96, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim exclusivamente as matrículas do ensino presencial de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental, que será coletado pelo ministério em censos anuais.

3.2. Descentralização das ações

Entre os novos parâmetros balizadores da ação federal, que prevaleceu nos anos 90, principalmente a partir de 1993, cabe destacar a intensificação da *descentralização na gestão de programas*. Um dos exemplos mais significativos refere-se aos avanços na reestruturação do Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE) e, ainda na área de apoio ao estudante, embora em menor escala, aqueles relativos à descentralização, sobretudo dos processos decisórios, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Também assume relevância, a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), que introduz a inovadora sistemática de repasse direto de recursos financeiros às unidades escolares.

a) Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

A despeito de alguns ensaios terem sido realizados no passado, o processo de descentralização do PNAE tem início, de fato, em 1992. Em sua etapa inicial, ocorrida até 1994, verificou-se, sobretudo, a estadualização do programa. Ao cabo desta fase, a extinta FAE já repassava todos os recursos do PNAE aos estados, encerrando por completo, no plano federal, todas as funções de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios para a merenda do escolar.

A segunda etapa da descentralização, intensificada a partir de 1995, caracterizou-se pela forte adesão dos municípios ao programa. Diante do número de municípios que aderiram à descentralização da merenda, entre 1995 e 1997, elevou-se para 73% a sua participação no volume total de recursos movimentados pelo PNAE. Assim, ao final de 1996, o FNDE havia firmado convênios com 3.257 municípios.

Também se verificou, nesses anos, que a política de descentralização da merenda passou a conviver com um novo modelo, introduzido por iniciativa de alguns estados, em especial de Goiás e de Minas Gerais: a transferência dos recursos da

² Cada nível de governo tem sua responsabilidade tributária estabelecida nos artigos 153, 155 e 156, e sua estrutura de partilha estabelecida na seção IV, que trata da repartição das receitas tributárias, artigos 157, 158 e 159, da Constituição Federal. Essa legislação é que possibilita o conhecimento da arrecadação de impostos e a responsabilidades de cada unidade federada. Cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade de efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação.

merenda diretamente para as escolas. Tal formato corresponde a um reforço da autonomia da unidade escolar e significa, desde logo, uma forte descentralização funcional das redes de serviço, uma vez que se deslocam, para a ponta do sistema, as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos gêneros alimentícios. Esse modelo já atingia, em 1997, mais de 16% das escolas urbanas, mas, particularmente nas regiões Centro-Oeste (39%) e Sudeste (30%).

b) Programa Nacional do Livro Didático - PNLD

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) tem por objetivo maior o cumprimento do preceito constitucional de assegurar adequadas condições de aprendizagem para o aluno do ensino fundamental, por meio da oferta gratuita do livro didático. Além disso, visa aprimorar a qualidade do produto oferecido e adequá-lo à clientela alvo, contando para tanto com a participação dos professores regentes de classe na escolha dos títulos a serem adquiridos. Os livros passam a ser propriedade da escola e, à exceção daqueles destinados à alfabetização e à 1ª série, devem ser reutilizados por um período de três anos.

Destaca-se como principal avanço no PNLD, no período, a expansão do atendimento. A partir de 1996 o programa passou a beneficiar também os alunos de 5ª à 8ª série. Com isso, a quantidade de livros distribuídos teve um substancial acréscimo, elevando-se de 60 milhões em 1995 para cerca de 109 milhões em 1998.

A partir de 1995 tem início o processo de descentralização do PNLD, que ocorreu sob duas modalidades distintas. A primeira, de natureza geral, teve a adesão de apenas duas unidades federadas (Minas Gerais e São Paulo). Neste caso, o repasse dos recursos financeiros foi total, ficando estes estados responsáveis pela aquisição do livro didático para as oito séries do ensino fundamental.

Com vistas a garantir a chegada do livro didático à escola antes do início do ano letivo, foi desencadeada, no último trimestre de 1995, a operação “Livro na Escola”. Por meio de ações de monitoramento, desde a produção até a distribuição dos livros às escolas, tem sido possível atingir aquele objetivo maior.

Outra importante iniciativa do MEC, no âmbito desse programa, foi a instituição de um processo de avaliação qualitativa dos livros didáticos disponíveis no mercado. Com base nas avaliações, realizadas por professores e especialistas, o MEC passou a editar o Guia do Livro Didático, para orientar a escolha pelos professores. A primeira avaliação, realizada em 1996, abrangeu as quatro séries iniciais. No ano seguinte, houve uma reavaliação desses livros. Em 1998, foi publicado o guia referente às quatro últimas séries. De acordo com o MEC, tal iniciativa tem estimulado os editores de livros didáticos a melhorar o conteúdo e a qualidade de suas publicações.

c) Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE

Também conhecido como *Dinheiro na Escola*³, o PMDE foi criado em 1995, com o objetivo de iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos do FNDE e, primordialmente, aportar recursos diretamente às escolas públicas

³ Por meio de Medida Provisória, editada em dezembro de 1998, passou a denominar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

estaduais e municipais do ensino fundamental, para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa da unidade escolar, de modo a fortalecer sua autonomia.

Para modificar o padrão vigente de gestão de recursos, criaram-se critérios universalistas e redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas estão condicionados à dimensão do alunado atendido pelas mesmas e à região geográfica em que se inserem. Neste caso, o Programa confere às regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte um valor por unidade superior àquele destinado às escolas das regiões Sudeste e Sul. Alterou-se, dessa forma, a prática clientelista e de “balcão de negócios”, que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação.

Até 1996, o programa visava a atender a todas as escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental. A partir de 1997, o atendimento limitou-se às escolas com mais de vinte alunos. Por outro lado, o valor devido inicialmente a cada escola, que variava de um mínimo de R\$500,00 a um máximo de R\$15 mil anuais, teve o seu teto elevado para R\$19 mil. Ainda em 1997, estabeleceu-se que as escolas com contingente superior a 200 alunos (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto o DF) ou com mais de 150 alunos (Sudeste e Sul, e DF), deveriam instituir unidades executoras próprias, para que os recursos fossem repassados. Tal medida favoreceu o aumento do número de escolas que passaram a receber diretamente os recursos do MEC.

A partir de 1997, o PMDE passou a integrar a agenda básica do Programa Comunidade Solidária (PCS), o que implicou num repasse financeiro adicional de 30% às escolas situadas nos municípios participantes. Com isso, o universo de atendimento do PCS naquele ano (1.369 municípios) absorveu cerca de 39% dos recursos do PMDE.

O aporte adicional de recursos financeiros para a gestão das unidades de ensino tem duplo efeito. Primeiro, fortalece a capacidade de iniciativa dos diretores e docentes das escolas e a participação dos pais e de membros da comunidade na definição dos objetivos e dos rumos da gestão escolar. Segundo, elimina grande parte dos tortuosos caminhos burocráticos seguidos pelas transferências, de modo a permitir que o dinheiro esteja à disposição da escola o quanto antes.

3.3. Focalização na alocação dos recursos

Tendo em vista a necessidade de se reduzirem os impactos que as desigualdades sociais e as disparidades regionais acarretam ao desempenho do sistema educacional, o MEC vem promovendo a alocação de recursos, de forma focalizada, tendo como prioridade a região Nordeste, por intermédio do Projeto Nordeste de Educação Básica, e os municípios mais pobres, abrangidos pelo Programa Comunidade Solidária, por intermédio do Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e do Programa Nacional do Material Escolar (PNME), bem como dos dispêndios com a educação infantil.

a) Projeto Nordeste de Educação Básica

Visando a superar os baixos índices de aprendizagem, reduzir a repetência e a evasão escolar e a implementar novos padrões de administração educacional, foi criado, em 1993, o Projeto Nordeste de Educação Básica (“Projeto Nordeste”), com dotação global de US\$ 737 milhões, sendo que deste total US\$ 419 milhões financiados pelo

Banco Mundial, US\$ 168 milhões em aportes dos estados nordestinos e US\$150 milhões em transferências operadas pelo MEC.

O plano de trabalho conveniado com os estados da região, para atendimento das redes estaduais e municipais, abrangeu ações de capacitação de professores, compra de livros didáticos, construção, reforma e ampliação de escolas, inovações pedagógicas e gestão escolar, com ênfase no segmento da primeira à quarta série do ensino fundamental.

No que se refere aos resultados obtidos, merecem destaque os 61 mil professores treinados ao longo de 1997, assim como o total aproximado de 200 mil professores que tiveram algum tipo de treinamento no período 1993-1997. O Projeto também possibilitou a continuidade da provisão de livros didáticos para as quatro séries iniciais, bem como a conservação e renovação das instalações escolares. De acordo com o MEC, foram recuperadas 25 mil salas de aula, construídas 1.085 e ampliadas outras 440.

b) Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA

A partir da experiência proporcionada pelo Projeto Nordeste, o MEC firmou convênio com o Bando Mundial (BIRD), que resultou na criação do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), o qual abrange, além do Nordeste, as regiões Centro-Oeste e o Norte.

São objetivos do FUNDESCOLA: (i) ampliar o acesso e a permanência da população em idade escolar no ensino fundamental; e (ii) otimizar a qualidade da escola e da gestão da educação em suas diversas instâncias.

Esse programa centra suas ações em padrões mínimos de funcionamento da escola; no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); no projeto da Escola Ativa; e em um Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG). Para o desenvolvimento dessas ações, estão previstos gastos da ordem de US\$ 1,3 bilhão, ao longo do período 1998-2002.

c) Programa Nacional de Transporte do Escolar - PNTE

Este programa foi criado em 1993, tendo por finalidade facilitar o acesso e a permanência das crianças da área rural ao ensino fundamental público. Para tanto, têm sido transferidos recursos financeiros aos municípios para a aquisição de veículos automotores (terrestres ou fluviais) destinados ao transporte de escolares.

O PNTE teve a sua linha de atuação redefinida em 1995, uma vez que todos os recursos a ele alocados foram destinados aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária.

Desde o princípio da implantação do Programa, os repasses eram executados de forma descentralizada, sendo que, nos primeiros anos, as aquisições eram realizadas com contrapartidas financeiras de estados e municípios. A partir de 1996, manteve-se o repasse direto a essas esferas de governo, porém, em cumprimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)/96, o PNTE e os demais programas sob a alçada do Comunidade Solidária foram dispensados dessa contrapartida.

Cabe ainda esclarecer que, em 1998, o PNTE amplia sua abrangência para além dos municípios já cadastrados junto ao Comunidade Solidária, ao incorporar as localidades que implementam ações vinculadas ao Programa Toda Criança na Escola.

d) Programa Nacional do Material Escolar - PNME

Outro programa expressivo de apoio pedagógico ao estudante é o PNME, o qual foi redefinido em sua linha de atuação a partir de 1995. Assim como ocorreu com o PNTE, todos os recursos alocados àquele programa foram aplicados na execução dos projetos “Cesta do Aluno”, “Cesta da Escola” e “Cesta do Professor”, junto a municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária.

Seguindo a tendência conferida aos demais programas do MEC para o ensino fundamental, a execução dos gastos vinculados ao PNME assumiu contornos descentralizadores, de tal forma que as aquisições das três modalidades de cestas foram realizadas mediante repasses de recursos financeiros aos municípios participantes do Programa.

e) Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

Instituído em 1984, com vistas a promover ações de caráter educativo, preventivo e curativo, nas áreas de saúde geral, oftalmologia e odontologia, o PNSE foi reformulado em 1995, de modo a atender aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária, por intermédio de dois projetos:

- O Projeto Cesta Saúde do Escolar (PCSE), destinado aos alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, visa dotar a escola de produtos de higiene pessoal e de primeiros socorros, bem como de equipamentos corretivos (visual, auditivo, entre outros);
- O Projeto de Assistência Integral à Saúde do Escolar (PAISE) destina-se aos alunos da 1ª série do ensino fundamental, que residem em bolsões de pobreza das capitais.

3.4. Incorporação de tecnologias e insumos

A instituição de programas portadores de novas tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem constitui o escopo principal do Programa de Apoio Tecnológico à Escola - PAT (*Kit* Tecnológico), do Programa TV-Escola e do Programa Nacional de Informática na Educação - PROINFO.

a) Programa de Apoio Tecnológico à Escola - PAT

O PAT, mais conhecido como *Kit* Tecnológico, foi instituído pelo FNDE em junho de 1995, objetivando fornecer a todas as escolas públicas de ensino fundamental um *kit* composto por uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica e uma caixa de fitas VHS.

O universo de atendimento - escolas com mais de cem alunos - previsto pelo Programa foi estimado em 42 mil, em todo o país. A previsão inicial era implementar o programa em aproximadamente 24 meses e a lógica da execução baseou-se na compra descentralizada do equipamento - realizada pelas 26 Secretarias Estaduais de Educação

e por 2.191 prefeituras municipais, para as quais o FNDE transferiu recursos financeiros da ordem de R\$1,5 mil por escola. Convênios entre o MEC, os estados e os municípios foram celebrados, utilizando recursos da quota-federal do Salário-educação.

Este programa mantém estreita relação com o TV Escola, na medida em que proporciona às escolas as condições operacionais para a recepção dos programas educativos veiculados por este último.

b) Programa TV Escola

O TV Escola constituiu uma iniciativa no sentido de se obter uma maior sistematização à modalidade de Educação a Distância. Implantado em caráter experimental em setembro de 1995, o TV Escola passou a operar definitivamente a partir de março de 1996, através de um canal exclusivo, via satélite, com uma programação voltada para a capacitação e atualização permanente dos professores, bem como para apoio às atividades em sala de aula.

Os programas veiculados durante os dias letivos perfazem três horas e são retransmitidos por mais três vezes. Em 1996, foram veiculadas 2.460 horas de programação, distribuídas ao longo de 205 dias. A partir de 1997, foi introduzida uma programação aos sábados, de aproximadamente duas horas, com temas de interesse para a comunidade.

Pesquisa realizada por encomenda do MEC, em 1997, revela que cerca de 80% dos alunos declararam estar satisfeitos com a TV Escola. A pesquisa também mostrou que a implantação do Programa modificou práticas de ensino e as rotinas das escolas.

Com a conjugação deste Programa e o PAT, o MEC propiciou condições físicas e pedagógicas para a ampliação de ações da educação a distância, cuja importância é enfatizada na nova LDB.

c) Programa Nacional de Informática na Educação - PROINFO

Instituído em 1997, o PROINFO tem como objetivos difundir o uso da informática no meio escolar, como instrumento de apoio pedagógico e de modernização da gestão escolar. Para tanto, têm sido desenvolvidas ações de capacitação de recursos humanos e aquisição de equipamentos de informática e *softwares*.

A meta inicialmente prevista era a de instalar 100 mil computadores em 6 mil escolas (13,4% do universo de 44,8 mil escolas públicas com mais de 150 alunos). No entanto, no primeiro ano de implementação do Programa, os recursos investidos (cerca de R\$ 3 milhões) destinaram-se tão somente ao suporte técnico-pedagógico requerido para a implantação dos NTE, ou seja, ao treinamento de pessoal. Outros R\$ 101 milhões foram investidos, em 1998, na capacitação de cerca de 22 mil professores multiplicadores e na aquisição de 37.284 equipamentos.

3.5. Definição de novos Parâmetros Curriculares Nacionais

A iniciativa do MEC de encetar a definição dos novos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN – concretiza a determinação da Constituição de 1988 relativa à fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental. Os PCN partem do princípio de que cada criança ou jovem, mesmo de locais com pouca infra-estrutura e condições

socioeconômicas desfavoráveis, deve ter acesso e usufruir do conjunto de conhecimentos socialmente elaborados e reconhecidos como necessários para o exercício da cidadania.

Os PCN têm como finalidade subsidiar a elaboração ou revisão curricular, orientar a formação inicial e continuada de professores, a produção de livros e outros materiais didáticos, o fomento da discussão pedagógica interna das escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo das escolas com especialistas, assim como a avaliação do sistema de educação nacional.

No processo de elaboração dos PCN foram mobilizados especialistas e professores das diversas áreas do conhecimento que compõem o currículo de 1ª à 4ª série. Submetidos, em versão preliminar, à avaliação de outros profissionais da educação (pareceristas), os documentos foram revisados e modificados segundo as contribuições encaminhadas por estes últimos. Em 1998, foram publicados os documentos relativos aos PCN de 5ª à 8ª série, que compreendem os conteúdos básicos das disciplinas e temas transversais, como consumo e trabalho.

4. Políticas voltadas ao Ensino Médio

O ensino médio no Brasil ainda não é obrigatório, mas a Constituição Federal brasileira determina como dever do Estado a progressiva extensão de sua obrigatoriedade. Visa proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, preparação para o trabalho e para o exercício pleno da cidadania, assumindo função formativa, propedêutica e profissional. O ensino técnico profissional vem sendo oferecido simultaneamente e de forma integrada ao ensino médio geral, para atender a formação profissional nas áreas de serviço, indústria e agricultura.

O ensino médio foi o nível que apresentou maior taxa de crescimento nos últimos anos e há expectativa de que, com a maior produtividade no ensino fundamental, a demanda pelo ensino médio se ampliará de forma explosiva. Por outro lado, é nesse nível de ensino que tem havido a maior crise em termos de ausência de definição de rumos quanto aos objetivos e organização. Assim, as principais ações empreendidas na área visam fazer com que o ensino médio reencontre seu lugar no sistema educacional brasileiro, proporcionando ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, preparação para o trabalho e para o exercício pleno da cidadania.

As ações federais desenvolvidas no período no âmbito do ensino médio visaram principalmente sua reestruturação destacando-se, em primeiro lugar, a proposta de alteração da estrutura curricular do ensino médio formulada pelo MEC e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Em segundo lugar ressaltou-se as ações voltadas para a reformulação do ensino técnico profissional

4.1. Novas Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio

Após intenso debate com especialistas e representantes das secretarias de educação e de entidades sociais, o MEC formulou e encaminhou ao Conselho Nacional de Educação, em julho de 1997, uma proposta de alteração da estrutura curricular do ensino médio.

Esta proposta foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, em 1998, em resolução que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Nelas são definidos os princípios filosóficos e pedagógicos a partir dos quais os novos currículos serão estruturados - identidade, diversidade, autonomia, interdisciplinaridade e contextualização -, e estabelecidas, para todos eles, uma base nacional comum e uma parte diversificada.

São particularmente importante dois pontos nessa proposta. Primeiro, o que visa superar os equívocos de concepção e de política de ensino médio introduzidos pela reforma de 1971, determinando que ele se integre como continuidade da educação básica ministrada no ensino fundamental e que se destine, basicamente, à atenção educativo-escolar do adolescente. Em seguida, inicia-se um processo de flexibilização estrutural neste nível de ensino, admitindo que a base nacional comum deverá ocupar pelo menos 75,0% do tempo legalmente estabelecido como carga horária mínima do ensino médio – 2,4 mil horas distribuídas em 3 anos. Essa base nacional comum será organizada em 3 áreas de conhecimento: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias e Ciências Humanas e suas Tecnologias. A parte diversificada, que deverá ocupar os 25,0% restantes do tempo de ensino, será definida pela escola a partir das características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos próprios alunos, que poderão optar por um conjunto de disciplinas e atividades de que gostem ou que tenham ligação com seu futuro profissional.

A partir desta base, elimina-se o caráter compulsório da “profissionalização” estabelecida em 1971 - apenas minorada por medidas paliativas posteriores - e o ensino médio adquire definitivamente um novo perfil, centrado não num currículo “academicista”, mas em um processo de alargamento da aquisição de competências cognitivas e sociais feito no nível anterior, tendendo a proporcionar, em futuro próximo, escolaridade mais extensa a todos os jovens da faixa etária dos 15 aos 19 anos; como, aliás, se está intentando em todos os países desenvolvidos, para elevar a escolaridade média de sua população e melhorar os padrões de qualidade da força de trabalho e da cidadania.

4.2 - Reformulação do Ensino Técnico Profissional

No início de 1997 o MEC publicou-se o Decreto nº 2.208/97 que estabelece em seu Art.5º que “a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este”.

Esta determinação teve por objetivo redirecionar a formação oferecida pelas escolas técnicas àqueles que, concluindo o ensino médio geral, pretendam obter qualificações específicas para ingressar em segmentos próprios do mercado de trabalho, tendo em vista que, atualmente, mais da metade dos egressos tem buscado essas escolas, mas visando seguir outra formação em nível superior, antes de ingressar no mercado.

Com a reforma, que será feita progressivamente para não prejudicar os que ingressaram no sistema atual, quem estiver interessado em curso superior não precisará seguir a parte técnica do curso, abrindo-se a oportunidade de novas vagas para aqueles que têm necessidade de se profissionalizar. Já os que concluírem o ensino médio e o técnico receberão diploma de técnico de nível médio. Os alunos oriundos de outras escolas de nível médio, assim como os que obtiverem diploma dessa etapa fazendo o

supletivo, também terão acesso às escolas técnicas. Os cursos poderão ser feitos em módulos, permitindo a saída do aluno para o mercado de trabalho e o retorno à escola para dar continuidade à formação.

A reforma prevê a implantação, nas escolas técnicas federais, de cursos básicos destinados à qualificação de trabalhadores, independentemente do seu nível de escolaridade, e cria a educação profissional de nível tecnológico, correspondente aos cursos de nível superior na área, destinada a egressos do ensino médio e técnico.

5. Ensino Superior: principais impulsos de reestruturação

Dentre as ações desenvolvidas pela esfera federal no período em análise visando a reestruturação do ensino superior, destacam-se, especialmente, duas medidas que reforçam o papel regulatório do MEC: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 233) e a Regulamentação do Ensino Superior pela introdução de novos critérios de credenciamento (Decreto n.º 2.207/97).

5.1. Proposta de Emenda à Constituição - PEC (autonomia universitária)

Considerando que a autonomia universitária é fundamental para a melhoria do ensino superior no País, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que encontra-se em tramitação.

Esta proposta, bastante polêmica, altera a natureza jurídica das Instituições Federais de Ensino Superior, de autarquia ou fundação, para entidades autônomas de regime especial, conferindo-lhes assim autonomia didática, financeira e administrativa.

Além disso, cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, a ser formado com recursos federais destinados à educação. Durante dez anos, a União deverá transferir 75% do total de recursos vinculados ao ensino - 18% da arrecadação dos impostos - para o novo fundo. A distribuição desses recursos para as universidades, conforme a proposta em tramitação no Congresso Nacional, obedecerá a alguns critérios, entre eles o número de alunos, percentual de professores com pós-graduação, avaliação dos cursos oferecidos e área construída.

Na Proposta de Emenda à Constituição os conteúdos relativos à autonomia universitária estavam inseridos, originalmente, na PEC 233-A/95. Essa PEC foi desmembrada em duas, ficando a parte relativa à autonomia universitária sob nova numeração (PEC 370/96), uma vez que o relatório da Comissão Especial, responsável pela sua análise, atribuiu a essa temática a necessidade de ser tratada de forma independente, dadas sua singularidade e complexidade.

5.2. Regulamentação do Ensino Superior : novos critérios de credenciamento

As regras de credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior foram alteradas pelo Decreto nº 2.207/97, de 15/04/97, que estabeleceu que as mesmas terão que definir-se em uma das duas modalidades jurídicas: lucrativas ou não-lucrativas e determina outras providências que as IES deverão tomar em relação à divulgação de critérios de seleção e às características institucionais.

As Universidades brasileiras estão sendo submetidas, atualmente, ao processo de avaliação e verificação *in loco*, como requisito prévio ao recredenciamento periódico da instituição, que ocorre a cada cinco anos. O recredenciamento das instituições de nível superior do sistema federal de ensino constitui, hoje, um dos instrumentos de que dispõe o Governo Federal para efeito da implementação de uma política de expansão e melhoria do ensino superior.

Juntamente com o acatamento da norma que diferencia universidades de centros universitários e de maior rigor nas autorizações e reconhecimentos de cursos e instituições pelo Conselho Nacional de Educação, cria-se com isso um espaço para redirecionar as linhas de expansão da oferta nos setores públicos e privados e nos diferentes segmentos do sistema, possibilitando definir mais claramente o espaço de priorização de investimentos e medidas de incentivo ao desenvolvimento das instituições universitárias mais complexas e os espaços que devem caber às demais modalidades de educação pós-secundária e de terceiro grau em geral.

6. Fortalecimento da atuação do MEC na avaliação da qualidade do ensino

a) Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi criado com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas e prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de melhoria da qualidade da educação.

Foram realizadas avaliações, por meio de testes e questionários, nos anos de 1990, 1993, 1995, 1997 e 1999, com sucessivos aperfeiçoamentos técnicos e metodológicos, visando ao efetivo cumprimento dos objetivos do Sistema.

Em 1995, o levantamento de dados abrangeu 90.495 estudantes de 2.290 escolas públicas e 511 particulares, da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, em todos os estados e no Distrito Federal. Esses alunos foram avaliados em testes de Matemática e Português (habilidade de leitura).

Em 1997, a avaliação mobilizou 851 escolas estaduais, 650 municipais e 447 particulares, e operou com uma base amostral ampliada para 220 mil alunos. As provas aplicadas visaram medir os conhecimentos de Matemática, Língua Portuguesa (habilidade em escrita) e Ciências, no ensino fundamental; no ensino médio, foram incluídas na avaliação as disciplinas de Física, Biologia e Química.

Para monitorar a qualidade da educação básica, o SAEB pesquisou também variáveis sobre 14.699 professores, 1.948 escolas, como infra-estrutura e gestão, além do contexto socioeconômico dos alunos e seus hábitos de estudo, possibilitando diagnósticos mais aprofundados sobre os diferentes aspectos que afetam os sistemas de ensino.

Os resultados das sucessivas avaliações do SAEB têm constituído importante insumo para a tomada de decisão na área educacional, subsidiando a definição de ações voltadas para a correção de distorções identificadas e o aperfeiçoamento das práticas das escolas e dos sistemas de ensino.

b) Avaliação do Ensino Superior

Melhorar a clareza e dar maior objetividade ao conhecimento das diferentes realidades do ensino superior brasileiro constitui o escopo básico de um amplo esforço de observação e avaliação sistemática de seu processo de desenvolvimento, consubstanciado no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, coordenado pela Secretaria de Ensino Superior, do MEC e de que participam vários outros órgãos do ministério e as próprias instituições de ensino superior.

Por ele se permite analisar e avaliar o conjunto do sistema nacional de ensino superior; o desempenho individual das instituições; o ensino em cada curso de graduação avaliado; e, os programas de mestrado e doutorado.

Os resultados das avaliações de iniciativa das próprias instituições oferecem subsídios fundamentais para esclarecer e aprofundar a análise de aspectos específicos, superando-se as acirradas polêmicas e controvérsias que, no final da década de 80, grassaram nos meios acadêmicos sobre a legitimidade e relevância da avaliação externa, principalmente em relação às instituições de caráter universitário.

Concomitantemente, as próprias instituições acadêmicas e as diversas agências públicas ligadas ao setor têm recorrido a processos avaliativos externos, como instrumentos de melhoria da qualidade de seu trabalho e de exercício pleno da autonomia. Mesmo porque a razão de ser dessa autonomia consiste na criação de condições para a competente produção e ampla disseminação dos conhecimentos requeridos pela sociedade contemporânea.

A primeira realização do ENC deu-se em 1996, ocasião esta em que foram avaliados os cursos de Administração, Direito e Engenharia Civil. Em sua segunda edição, em 1997, foram incluídos os cursos de Engenharia Química, Medicina Veterinária e Odontologia, de modo que 822 estabelecimentos foram avaliados. Em 1998, chegou-se a um total de 10 cursos, pela inclusão de Comunicação Social (Jornalismo), Engenharia Elétrica, Letras e Matemática.

De acordo com o MEC, os resultados do Exame Nacional de Cursos influíram no processo de credenciamento das instituições de nível superior, pois estas estão sendo submetidas a avaliações e verificação *in loco*, previamente ao credenciamento periódico da instituição, a cada cinco anos.

7. Ações desenvolvidas em parceria com o Comunidade Solidária

Outra característica importante da política federal em educação no período em análise é o desenvolvimento de ações conjuntas e articuladas entre o MEC e o Programa Comunidade Solidária. No setor educacional, esta articulação e coordenação das ações governamentais de combate à pobreza contempla o ensino fundamental, o ensino supletivo (educação de jovens e adultos) e o ensino superior.

No caso do ensino fundamental, conforme mencionado, a focalização passou a ser um dos critérios utilizados para a transferência de recursos federais para a implementação de programas gerenciados pelos municípios. Mais especificamente, a partir de 1995, apoio financeiro da União ao Programa Nacional do Transporte Escolar - PNTE, ao Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE e ao Programa Nacional do Material Escolar restringiram-se aos municípios contemplados no âmbito do Comunidade Solidária.

Na educação de jovens e adultos (ensino supletivo) visando o combate ao analfabetismo, destacam-se dois projetos. O primeiro é o Programa Alfabetização Solidária que visa combater o analfabetismo no Brasil, dando ênfase à população jovem, com o envolvimento de vários segmentos da sociedade. É um programa desenvolvido em parceria entre o governo federal, as universidades, os municípios interessados e as empresas que desejam engajar-se nesse esforço. O objetivo é atender, em caráter prioritário, jovens entre 12 e 18 anos que não sabem ler nem escrever e residam em municípios com elevadas taxas de analfabetismo. O segundo é o Programa Capacitação Solidária que visa proporcionar aos jovens de 14 a 21 anos, que vivem em situação de pobreza nas periferias das grandes cidades, cursos de formação e capacitação de acordo com as novas demandas do mercado de trabalho, além do desenvolvimento da sociabilidade, comunicação, organização, auto-estima e cidadania.

Finalmente, no âmbito do ensino superior destaca-se o Programa Universidade Solidária, desenvolvido pelo Conselho da Comunidade Solidária, em parceria com o MEC e o Conselho Nacional de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Participam também do Programa outros ministérios, prefeituras, universidades e entidades sem fins lucrativos.

O programa tem como objetivo melhorar a qualidade de vida das populações carentes em municípios do interior do País, mediante o acesso de informações básicas sobre higiene e saúde e promoção de ações educacionais, culturais e de lazer que valorizem o sentido da cidadania; e proporcionar aos estudantes e professores das universidades brasileiras o conhecimento da realidade regional do País, buscando ampliar o comprometimento dos mesmos no combate à miséria e à exclusão social do Brasil.

Com este Programa o Conselho da Comunidade Solidária não focaliza, exclusivamente, a população jovem do município beneficiado. Entretanto, muitas das informações repassados pelos universitários têm nos jovens seu público preferencial, não apenas pelo seu conteúdo implícito mas também por ser o jovem um agente social com potencial de multiplicar, na sua comunidade, as informações e as experiências apreendidas durante a permanência dos universitários em seu município.

8. Conclusões e perspectivas

Em linha gerais este trabalho mostrou que a ação do Governo Federal, principalmente a desenvolvida pelo MEC, na segunda metade da década de 90, foi marcada pelo redirecionamento da atuação do Ministério mediante quatro diretrizes básicas: i) estimular e coordenar o processo de melhoria da qualidade do ensino, promovendo a equidade; ii) executar cada vez menos e exercer cada vez mais uma função de articulação na coordenação da ação dos estados e municípios; iii) orientar o papel redistributivo do Ministério, no sentido de diminuir as desigualdades regionais e locais, priorizando o atendimento da população mais pobre; e iv) promover a descentralização crescente de todas as ações, com o objetivo último de atingir diretamente a escola, contribuindo para o fortalecimento da sua gestão.

Para cumprir a primeira diretriz manteve-se as sistemáticas de avaliação dos padrões de qualidade dos sistemas de ensino, mediante a continuidade da aplicação do SAEB, com sucessivos aperfeiçoamentos técnicos e metodológicos. Foram aceleradas e estendidas a outras séries e níveis de ensino as avaliações pedagógicas nacionais. Assim, foi criado em 1995, o Exame Nacional de Cursos, aplicado aos formandos de todas as

instituições de ensino superior do País, públicas ou particulares. Essas ações visam à montagem de um sistema complexo de monitoramento e avaliação de todos os níveis de ensino, com parâmetros e aferições nacionais de qualidade. Para estimular o processo de melhoria da qualidade do ensino tornou-se necessário a maior efetividade dos programas de inovações pedagógicas e de gestão escolar e, em especial, à capacitação e valorização do magistério, no que o MEC se empenhou em formular e implementar os novos mecanismos de financiamento, notadamente o FUNDEF, e as reorientações imprimidas aos programas do Livro Didático e da Alimentação Escolar.

A segunda diretriz que afirma o papel do MEC em exercer sua função regulatória e normativa, ocorreu mediante várias medidas de natureza conceitual e jurídico-institucional. Entre elas, cabe salientar: a criação do FUNDEF; Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233/95 (Autonomia Universitária); regulamentação do Ensino Superior; regulamentação do Ensino Técnico Profissional; reformulação do Ensino Médio; Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN); e Plano Nacional de Educação (PNE). Ressalta-se que neste período foi promulgada a nova LDB pelo Congresso Nacional (CN), em dezembro de 1996, resultante do substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro ao Projeto de Lei que se encontrava em tramitação no CN e que já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados (CD). De estrutura mais sintética que o Projeto Lei, a nova LDB incorporou alguns dispositivos que viriam corroborar e/ou contemplar algumas ações da União, sobretudo em relação aos ensinos fundamental e superior.

A terceira teve respaldo nos novos princípios que vieram a serem estabelecidos pela EC-14/96, que estabeleceu uma nova linha de ação para o ensino fundamental, ao rescindir o Art. 211º, Parágrafo 1º da CF. Este princípio se consubstanciou na criação do Fundef, enquanto uma estratégia de forçar a regularização e expansão do fluxo de recursos para o financiamento da educação fundamental e com isso buscar soluções para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização e capacitação do magistério.

A quarta e última foi implementada em distintos planos: i) extinção de agências centrais como ocorreu com fusão do FNDE a FAE, incrementando a delegação de funções para estados e municípios; ii) estímulos à municipalização da execução dos programas, como é o exemplo do PNAE; iii) transferência direta de recursos para as unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais responsáveis pelos programas, que levaram a fortes inovações institucionais; e iv) introdução de critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos. No caso das transferências de recursos dos principais programas do MEC/FNDE, foi suprimida grande parte dos mecanismos clientelistas de negociação dos recursos e os novos programas como o PMDE foram desenhados seguindo critérios técnicos de alocação dos recursos.

Estes aspectos tornaram possível o desenvolvimento de um processo de gestão e orientação das políticas educacionais que procurava eliminar as negociações de natureza particularista e reduzir as pressões políticas por recursos.

Além disso, alguns dos principais programas do MEC destinados à educação foram incluídos no Programa da Comunidade Solidária, como uma estratégia de articulação e coordenação das ações governamentais de combate à pobreza e à exclusão social. O programa visava também o incentivo a novas formas de parceria e a focalização das ações em favor das áreas e populações mais necessitadas.

Em conclusão, as ações realizadas pelo governo federal na área de educação, na 2ª metade da década de 90 guardam relações de continuidade e rupturas com os governos anteriores. Acumularam-se modificações importantes que projetam um perfil distinto do até a pouco existente com o MEC fortalecendo seu papel de coordenador e articulador de políticas educacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição de 1988*. – Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- BRASIL. Lei nº 9.394. Brasília: Congresso Nacional, 1996
- BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: guia para sua operacionalização*. – São Paulo: FPFL/CEPAM, 1997. 36p.
- BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. – Brasília: 1998.
- BRASIL. Ministério da Fazenda/Comissão Técnica Permanente do ICMS. *Boletim do ICMS e demais impostos estaduais*. – Brasília: dez. 1997.
- BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal. *Carga fiscal no Brasil – 1996*. Brasília: 1997. mimeo
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos da União: exercício financeiro de 1998 – Projeto de Lei*. – Brasília: MPO/SOF, 1997. v.I
- CASTRO, J. A. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do Ensino Fundamental*. Brasília: IPEA, nov. 1998, 46p.
- _____. *A capacidade de gasto da União, estados e municípios: ano de 1995*. – Brasília: 1995. Mimeo
- CASTRO, J. A. , BARRETO, A. , CORBUCCI, P. *A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Brasília: IPEA, 2000, (s/n).
- COSTA, V. L. C. (org.) *Gestão educacional e descentralização novos padrões*. São Paulo: Cortez, FUNDAP, 1997. 188p
- De NEGRI, B. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. – Brasília: INEP, 1997a.
- DRAIBE, S. M. *A descentralização recente da política brasileira de Educação Fundamental*. In: Conferencia Internacional: Education, Democracy and Development at the turn of the Century. Cidade do México, mar. 1996. (mimeo)
- FAE. *Relatórios de atividades*. Brasília: FAE, 1995, 1996, 1997 e 1998.
- FERNANDES, M. A. *et alii. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. – Brasília: IPEA, fev. 1998 (Texto para Discussão, 547)
- FNDE. *Relatórios de atividades*. Brasília: FNDE, 1995 a 1998.
- INEP. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDI e da merenda escolar: síntese dos resultados*. Brasília: INEP, 1998.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Brasil na virada do milênio: Trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento.*– Brasília: IPEA, 1997.

_____. *Quatro anos de transformações.* Brasília: IPEA, 1998

CONCLUSÃO

8 - Conclusão

CONCLUSÃO

Esta coletânea foi elaborada com o objetivo de ser uma contribuição ao relatório da Cúpula Mundial para o desenvolvimento social. No primeiro artigo dessa coletânea, os autores ressaltam, dentre as suas conclusões que, nas últimas duas décadas, o grau de pobreza exibiu apenas uma pequena queda, concentrada no momento da implantação do Plano Real, permanecendo estável desde então, em torno de 34%. Ao se entender a pobreza como insuficiência de renda, afirmam que seus dois determinantes imediatos são: a escassez agregada de recursos ou a má distribuição dos recursos existentes. A desigualdade na distribuição da renda brasileira está entre as mais elevadas do mundo, explicando o porquê do grau de pobreza no Brasil ser bem mais elevado do que em outros países com renda per capita similar. Concluem, através de sua análise, que o alto grau de desigualdade de renda no Brasil é o principal responsável pela pobreza, sendo a redistribuição da renda a solução para tal problema. Apesar de afirmarem ser a redistribuição de renda a solução mais eficaz no combate a pobreza, observam que as reduções na pobreza observadas no período deveram-se muito mais às políticas voltadas para o crescimento econômico. Contudo, as políticas teriam sido pouco eficazes para promover uma mudança estrutural no grau de pobreza e, mesmo reconhecendo a importância relativa do crescimento econômico, argumentam que o melhor instrumento é de fato a redistribuição de renda.

No segundo artigo dessa coletânea, Ramos analisa o comportamento das taxas de desemprego na última década destacando três períodos distintos: pré-Real, imediatamente posterior ao Real e nos últimos dois anos da década. No início da década, as taxas de desemprego teriam permanecido em níveis relativamente baixos, tendo experimentado uma queda significativa no momento imediatamente posterior a implementação do Real (com 3,4% de desempregados). Contudo, a partir de 1995, elas teriam apresentado uma tendência de crescimento. Em 1998, conforme mostra o autor, houve um aumento abrupto nessas taxas. A tendência de crescimento observada estaria relacionada a uma série de fatores, entre eles: (i) a reorganização da economia brasileira que, entre outras coisas, levou a um aumento de produtividade que levou as firmas a enxugar sua estrutura produtiva e (ii) eliminação da flexibilização dos salários reais via inflação, mecanismo que permitia um ajuste “automático” entre demanda e oferta. Além desses, outros fatores mais conjunturais foram levantados pelo autor, destacando-se entre eles: a elevação dos juros e o baixo crescimento econômico. O autor levanta como possível explicação para a estabilidade das taxas de desemprego pós 1998 o não

crescimento da oferta de trabalho. Esta teria ocorrido em grande parte devido a saída dos jovens do mercado de trabalho. Na seção seguinte do artigo, o autor analisa a distribuição dos ocupados por posição na ocupação e verifica um aumento da participação dos sem carteira e dos conta própria, referindo-se a esse aumento como aumento na informalidade do mercado de trabalho. Por fim, analisa a evolução dos rendimentos reais médios nos anos 90 e mostra que existem grandes variações no período.

No terceiro artigo, Parreiras, ao analisar as principais políticas de mercado de trabalho (qualificação profissional, intermediação, microcrédito e seguro desemprego). O autor afirma que ocorreram uma série de progressos nessa área, contudo ressalta os diferentes estágios em que encontram essas políticas. Conclui pela necessidade de se pensar mais sobre a articulação das mesmas dentro de um sistema público de emprego.

No quarto artigo desta coletânea, escrito por Soares, o autor chama a atenção para as diferenças de anos de estudo entre homens e mulheres, com as mulheres com uma média de anos de estudo ligeiramente maior que a dos homens e entre brancos e não brancos, sendo a diferença entre esses dois grupos bem maior que a observada na estimação por sexo. No mercado de trabalho, o autor observa, através de suas estimativas, grandes diferenças de rendimentos entre homens e mulheres (em favor dos homens) e, também, entre brancos e não brancos. Conclui pela existência de discriminação contra mulheres e não brancos contra mulheres no mercado de trabalho, e contra homens e não brancos na escola. Cabe ressaltar que mesmo após se controlar por todas as características observáveis, ainda existem características não observáveis não controladas no modelo. Estas características podem levar a que se denomine discriminação diferenças que não o seriam se pudéssemos controlá-las no processo de estimação.

No quinto artigo, Barros e Mendonça constataam que a taxa de analfabetismo brasileira é uma das mais altas da América Latina, mas que, numa análise por coorte, estaria ocorrendo uma redução nesse hiato, ainda que muito lenta. A escolaridade média da população adulta é uma das mais baixas da América Latina. Esta vem crescendo em cerca de 1 ano de estudo por década, tendo sido observada uma desaceleração na velocidade de expansão. O percentual de crianças na escola é bem maior no Brasil quando comparado a outros países da América Latina. Contudo, há uma baixa utilização do tempo escolar, que varia com a faixa etária.

Por fim, no sexto artigo dessa coletânea, Castro descreve e analisa as políticas educacionais brasileiras da década de 90. Em sua análise conclui que todas essas ações guardam relações de continuidade e ruptura com as desenvolvidas pelos governos anteriores (Governo Federal). Além disso, afirma que, na segunda metade da década de 90, as ações foram marcadas

pelo redirecionamento das ações do MEC baseado em quatro diretrizes: (i) melhoria da qualidade do ensino (através do SAEB, Exame Nacional de Cursos, etc.), buscando promover a equidade; (ii) aumento da função de articulação e coordenação das ações estaduais e municipais (através do FUNDEF, Proposta de Emenda Constitucional 233/95, Parâmetros Curriculares Nacionais, etc.); (iii) orientação do papel redistributivo no sentido de reduzir desigualdades regionais e locais, priorizando a população pobre (através EC 14/96 que estabeleceu os princípios para criação do FUNDEF, dentre outras coisas) ; (iv) promoção da descentralização crescente de todas as ações (através de ações tais como a fusão FAE/FNDE, do PNAE, do PMDE, dentre outras.). As principais modificações e ações voltaram-se, como ressalta o autor, para o fortalecimento do MEC no seu papel de coordenador e articulador de políticas educacionais.

