



LC/BRS/R.170 /c. 1
Maio de 2006
Original: português

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil



ATRASOS E TURBULÊNCIAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Maria Helena Magalhães Castro

Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA (Projeto: *Brasil: o estado de uma nação*). As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.



Atrasos e Turbulências na Educação Brasileira

Maria Helena de Magalhães Castro

Este capítulo revisita a educação brasileira, recuperando sua trajetória ao longo dos séculos e focalizando sua situação presente. Mas antes disso, volta a dois temas clássicos da educação, a saber, o seu impacto sobre o crescimento e sobre a equidade. Na última parte, começa a alinhar a imbricação da educação com o mercado de trabalho.

I. A falência da educação bloqueia o crescimento?

Se procurarmos com alguma persistência, quase todas as grandes idéias da economia podem ser encontradas em Adam Smith. No caso, a primeira menção escrita de que a educação é como uma ferramenta que expande a produtividade do trabalhador vem da *Riqueza das Nações*. Contudo, o tema feneceu na literatura subsequente. Marshall revive o assunto por breve período. Mas é somente na década de 60 que a idéia de educação como um Capital Humano toma corpo e as pesquisas empíricas se multiplicam. O prêmio Nobel de Theodore Schultz dá a ele o status de patrono da teoria do Capital Humano. Gary Becker ganha também um Nobel por trabalhos na área.

Desde então, cresceram os trabalhos empíricos sobre o assunto e os novos resultados não parecem se desviar de uma norma já bem entendida. Mostram sempre que se tratarmos a educação como um capital e usarmos as ferramentas clássicas para estimar o retorno econômico de investimentos, as taxas obtidas são pelo menos tão altas quanto às encontradas para o capital físico.^[1]

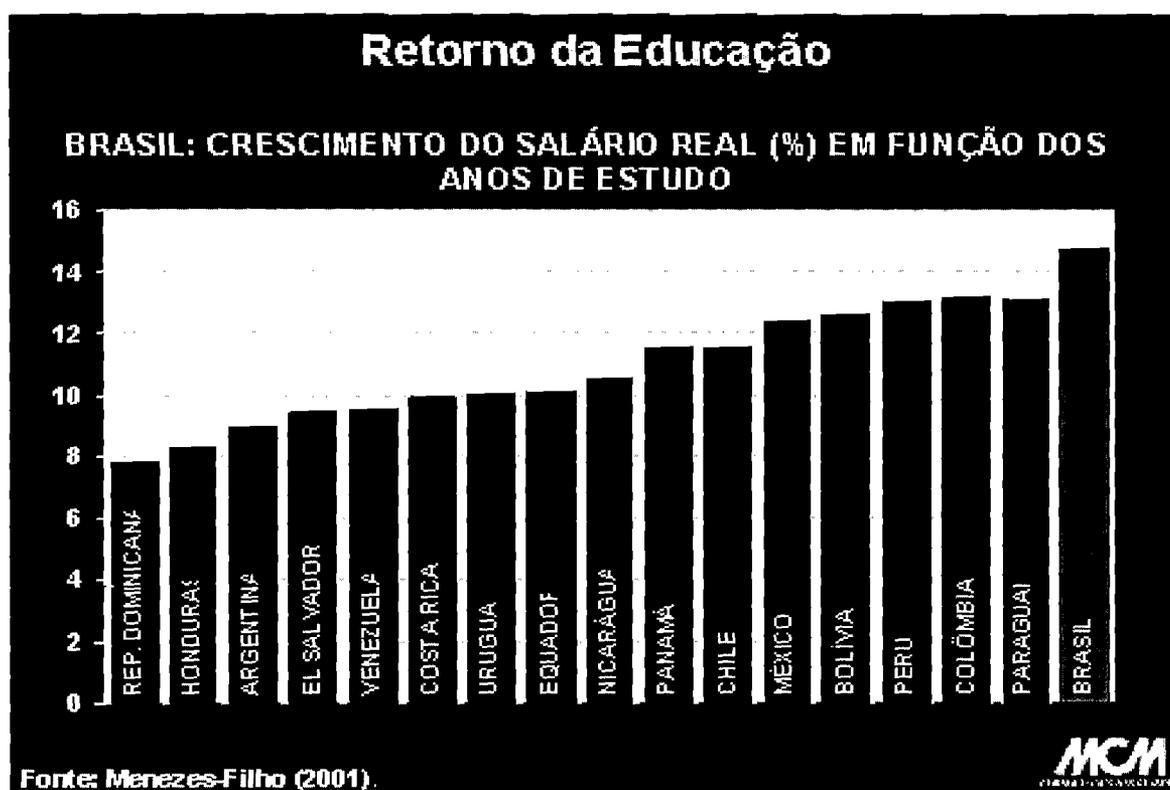
Vale a pena mencionar uma outra conseqüência da educação, bem menos lembrada. Investimentos em educação acarretam aumentos mensuráveis no nível de inteligência da

população. Os ganhos em QI observados entre gerações podem ser atribuídos à elevação no nível educacional da população.^{1 2}

A partir da década de 60 aparecem, também no Brasil, estudos, estimando retornos aos investimentos em educação. Os resultados dos três estudos do fim da década são bastante consistentes entre si e não se desviam daqueles realizados em outros países. [2] Em outras palavras, ficamos sabendo com segurança que as pessoas com níveis mais altos de educação têm maior probabilidade de receber salários também mais elevados.

Esses resultados se repetem ao longo do tempo. Recentemente, Menezes Filho mostra os diferenciais de renda associados à educação. Registra-se que, em média, um ano de escolaridade aumenta a renda em mais de 14% no Brasil.

TABELA 1 – Retorno da Educação



¹ Thorsten Husen and Albert Tuijnman, “The contribution of Formal Schooling to the Increase in Intellectual Capital” (*Educational Researcher*: October, 1991)

² Em um estudo feito em Belo Horizonte, verificou-se que entre 1930 e 2002 houve um aumento de 17 pontos no QI dos alunos. Magali Simone, “Crianças de BH estão mais inteligentes”, *O Tempo*, (18/03/2005)

Interessante também notar que o desemprego varia com o nível de escolaridade. Um aluno com médio incompleto tinha, em 2002, uma probabilidade de 17,6% de estar desempregado (11,6% em 1992). Completar o médio reduz as chances de desemprego para 10,9%. Já o indivíduo com o superior incompleto tem uma chance de apenas 5,4% de estar desempregado.³ Portanto, educação é também o melhor seguro-desemprego.

Mas as interpretações de resultados desse naipe não escaparam de severas críticas. Na década de 70, emergiu com vigor uma controvérsia: não seriam os diferenciais de renda devidos a outros fatores, tais como inteligência, nível social ou segmentação de mercados? Segundo tais hipóteses, estariam por trás dos aumentos de rendimento fatos anteriores, tais como mais inteligentes obtendo mais educação. Portanto, os retornos seriam para os diferenciais de inteligência e não para o capital humano. Isto é, os mais inteligentes sempre ganharão mais, e como têm mais escolaridade, estariam dando a impressão falsa de que a causa do aumento de rendimentos seria a educação.

Apareceu na época a chamada *Screening Hypothesis*, também chamada de Teoria do Credencialismo. É a mesma idéia de que por trás da educação há alguma outra coisa. No caso, os melhores empregos estariam sendo distribuídos dentre aqueles que têm maiores níveis de escolaridade – ou seja, maiores credenciais. A educação seria apenas um filtro para a distribuição daqueles empregos com maior potencial de avanço pessoal ou rendimento.

Muito se escreveu a favor e contra tais hipóteses. Mas ao longo do tempo, elas não se revelaram capazes de destroçar as hipóteses básicas do Capital Humano. Muitas pesquisas mostraram que o controle estatístico da inteligência e do status sócio-econômico realmente reduz os rendimentos imputáveis à educação. Contudo, sobra muita variância que pode ser explicada pelo nível de escolaridade.

Há aqui uma distinção importante a ser feita. O status sócio-econômico é o mais forte condicionante do êxito na escola e, portanto, do tempo de permanência e dos diplomas obtidos. Essa é talvez a associação mais previsível e mais universal na educação. Quanto mais alta a origem social do aluno, maior a probabilidade de permanecer na escola por mais

³ 'Empregabilidade do Jovem brasileiro', *Educação & Conjuntura* (Setembro de 2004), p. 3

tempo. Contudo, dentro do mesmo nível de escolaridade, as diferenças de rendimento monetário que podem ser atribuídas a variações no status familiar são bem mais modestas.

A *Screening Hypothesis* tampouco sobreviveu incólume o teste do tempo. Por exemplo, ela nos faria prever taxas de retorno bem inferiores ou negativas para os que estudaram, mas não conseguiram obter um diploma. Contudo, isso não acontece. Há sólidos retornos para cursos incompletos. Vale também lembrar que deveríamos esperar taxas fraquíssimas para aqueles que estão no informal, já que não há ali exigências diplomas. Mas isso não acontece, pois as taxas de retorno no setor informal são também elevadas. Não podemos rechaçar totalmente as hipóteses do credencialismo. Há o caso clássico de reservas de mercado, onde a posse do diploma restringe a oferta, levando a um equilíbrio de mercado onde as remunerações são mais elevadas. Não obstante tais complicadores, há hoje certo consenso de que educação é o fator mais importante para determinar rendimentos individuais.

Todavia, há uma interação complicando as interpretações possíveis. O diploma abre portas para ocupações onde se aprende muito mais e há mais perspectivas de progresso. Sendo assim, como é ele que permite chegar a tais ocupações, são turvas as conclusões possíveis. Nesse caso, o diploma é um filtro para ocupações onde há mais chances de progredir. Contudo, o rendimento superior captura uma produtividade maior e não uma quase-renda. Tais objeções complicam a interpretação, mas são insuficientes para invalidar a conclusão robusta de que educação é o principal fator para explicar diferenciais de renda.

Até aqui vamos bem. Contudo, há uma inferência da teoria que é bem mais frágil. Observou-se uma forte tendência de tomar os benefícios pessoais da educação e extrapolá-los para a sociedade. Há aqui o perigo da falácia de composição. O que é verdade para a parte – mais renda pessoal – pode não ser verdade para a sociedade com um todo – mais desenvolvimento econômico. Analistas mais cuidadosos concordam que não podemos usar dados microeconômicos para, ingenuamente, afirmar que se todos tiverem mais educação, a economia crescerá, melhorando a renda de todos. Isso pode ser verdade, mas não fica demonstrado pela extrapolação do individual para o macro-social.

Esse impasse metodológico deu mais força aos estudos comparativos entre países, como busca de explicação para o efeito da educação sobre o desenvolvimento. Muitos

pesquisadores saíram atrás de estatísticas que permitissem comparar níveis de renda per capita com níveis de educação. *Grosso modo*, os estudos mostram que países mais educados têm mais renda. ⁴ Igualmente interessante é verificar que pontuação nas provas internacionais de rendimento educativo se correlaciona com taxas de crescimento do PIB per capita. ⁵

Resultados equivalentes foram encontrados no Brasil, por exemplo, quando se examina o Capital Humano entre Unidades da Federação. O fator preponderante para explicar o crescimento do PIB entre estados é o Capital Humano. A cada ano adicional de escolaridade média do Estado está associada uma elevação de 36 a 38% do PIB. ⁶

Contudo, os resultados não são totalmente consistentes. Ademais, há grande variedade nas formas estatísticas de tratar os números. Contrapondo-se a tais críticas, S. Dowrick menciona que quando a qualidade da educação é levada em conta, muitas das anomalias encontradas desaparecem. ⁷

Não obstante, persistem argumentos legítimos negando que esteja cabalmente demonstrada a causalidade entre educação e renda per capita. Os resultados parecem mostrar que mais crescimento requer mais educação. Porém, há países com educação e sem desenvolvimento. Isso é fácil entender, quando vemos países com expressivas realizações na educação e que, por transtornos ou disfunções na política ou na economia, pararam de crescer. A ex-União Soviética é um exemplo claro. Apesar da excelência da maioria de suas escolas, trapalhadas na economia e na política bloquearam o crescimento do país por muitos anos. A própria Argentina é também exemplo de país com boa educação, mas onde as crises políticas

⁴ Emily Hannum and Claudia Buchmann, “The Consequences of Global Educational Expansion”, American Academy of Arts and Sciences, 2003. Veja-se também Thomas Bailey and Theo Eicher, “Education, Technological Change and Economic Growth”, *Inter-American Dialogue*, 1993. Alan Krueger and Mikael Lindahl, “Education for Growth: Why and for Whom?”, National Bureau of Economic Research, March 2000. “United Nations Millenium Project”, Final Report. October 2004

⁵ Robert J. Barro e Jong-Wha Lee, “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications” Working Paper 42, Center for International Development at Harvard University (Abril 2000) p. 13

⁶ M. R. P Souza, “Análise da variável escolaridade como fator determinante do crescimento econômico” (Curitiba: *Revista FAE*, Set / dez 1999) citado em “Ensino Superior e Políticas de Inclusão” (Rio de Janeiro: Observatório Universitário / Universidade Cândido Mendes) p 10

⁷ Steve Dowrick, “Ideas and Education: Level or Growth Effects? National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass., maio 2003).

causaram a estagnação econômica. Ou seja, a boa educação não vacina o país contra crises e desmandos, entre muitas outras possibilidades que podem travar o seu crescimento.

Outra vertente muito interessante e persuasiva para entender o nexos entre educação e crescimento é a dos estudos históricos, particularizando alguns países. Tais estudos sugerem que países da segunda Revolução Industrial, como Estados Unidos, Japão e Alemanha tiveram políticas realistas, enérgicas e duradouras na educação. Igualmente, os países emergentes do Sudeste Asiático (e.g. Coréia, Taiwan, Cingapura e China) dedicaram um esforço concentrado em melhorar seus sistemas educacionais.

Constatação também instrutiva é o fato singelo de que não há hoje um só país de rápido crescimento que seja displicente na sua educação. Esse é um argumento muito forte.

Seja como for, tratamos de hipóteses imperfeitamente demonstradas, mas muito persuasivas. Os dados levantados no bojo do presente ensaio tampouco permitem uma resposta totalmente satisfatória. De resto, o elo entre crescimento e educação é uma controvérsia que vem de longa data. A rigor, poderíamos até dizer que foi inaugurada por Adam Smith.

Ao repassar as informações e idéias despertadas pelo nosso itinerário no mundo da educação e da formação profissional, algumas conjecturas podem ser feitas. Uma hipótese de trabalho bastante razoável é que hoje as restrições na quantidade e na qualidade da educação são causas necessárias para gerar o crescimento mortífero que vemos hoje. Ao mesmo tempo, melhorar a educação não será uma causa suficiente para o avanço da economia. Há muitos outros fatores em jogo e qualquer um que se desarranje é suficiente para bloquear o progresso. Ou seja, educação é necessária, mas não suficiente para o crescimento.

Portanto, podemos cautelosamente concluir que educação ajuda, e muito. Mas o resto tem que estar certo. Se desarranjar uma peça da máquina, não será a educação que vai desbloquear o sistema.

O caso do Brasil é interessante. Fala-se que a educação é o gargalo do nosso crescimento. A escassez de educação seria uma chaga, impedindo o funcionamento mais eficiente de uma sociedade moderna e complexa.

Mas a história recente parece contradizer essa tese. Até a década de 80, nossa educação era muito pior do que é hoje e não bloqueou o crescimento do país. Por décadas, o Brasil liderou o crescimento mundial, apesar de ter uma educação pífia. Por que agora a educação seria uma trava?

Provavelmente, temos a resposta. O Brasil crescia com empresas grandes e com tecnologia relativamente sofisticada, mas estável. Sabemos que a demanda por educação e formação depende do nível de complexidade da tecnologia, e ainda mais, da velocidade com que muda. Quando muda pouco, é sempre possível ensinar alguém a fazer o serviço à perfeição, mesmo que esse alguém não seja muito educado.

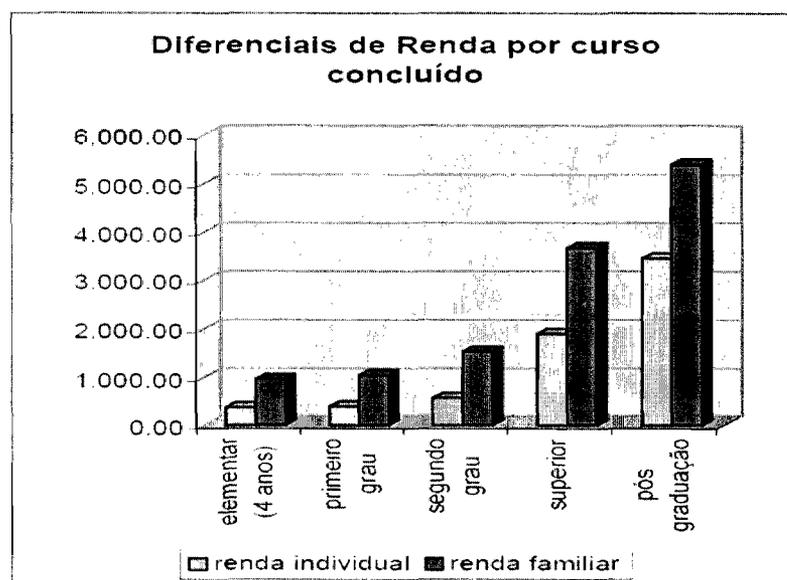
Mas quando a tecnologia muda permanentemente, a velocidade de adaptação depende do nível de escolaridade. Isso porque, antes de tudo, a educação é aquilo que nos concede uma maior capacidade para aprender ao longo da vida. Dada uma ocupação estável, há tempo para aprender a executá-la. Mas se a tecnologia e os equipamentos mudam o tempo todo, só quem tem mais educação consegue aprender o novo em um ritmo aceitável. Além disso, o crescimento da pequena e micro-empresa requer um número muito maior de pessoas bem educadas.

É ilustrativo voltar a idéias muito simples acerca de educação e produtividade. Os estudos econômicos tradicionais olham para a caixa preta de fora, não indagando muito sobre o que acontece lá dentro. Mas podemos tentar olhar com mais atenção para a caixa preta.

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

TABELA 2 – Diferenciais de Renda por curso concluído

Gráfico 1: renda individual de todas as fontes e renda familiar de pessoas com diversos níveis educacionais (fonte: IBGE, PNAD 1998).



Fonte: Schwartzman, S. 2001. *A Revolução Silenciosa do Ensino Superior*, em Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio, *O Ensino Superior em Transformação*, São Paulo, NUPES/USP e CEBRAP, pp 13-30.

Para os fins desta análise, podemos aceitar a hipótese tradicional dos economistas de que os ganhos pessoais são razoavelmente proporcionais à produtividade. De fato, é pouco razoável supor que as empresas pagarão aos empregados mais do que esses geram de produto. Ao mesmo tempo, tendem a buscar outros empregos os que acham estar ganhando menos do que produzem.

As empresas, ao pagar mais a um funcionário iniciante com diploma superior, estão remunerando o que ele aprendeu na faculdade. É o retorno imediato à sua maior capacidade de trabalho, adquirida na escola. Mas dez anos depois, sabemos que o seu salário haverá triplicado. Se a empresa estivesse remunerando o desempenho aprendido na escola, por que o faria somente dez anos depois? Por que seu salário triplicou, se não estudou mais? Podemos até formular a hipótese oposta. Será que não deveria ganhar cada vez menos, já que haverá esquecido o que aprendeu na faculdade?

A resposta a estas perguntas nos leva a ver a educação sob um outro prisma. Parte do que aprendemos na escola usamos imediatamente ao trabalhar: Ler, escrever, entender o processo produtivo e, assim por diante. É isso que a empresa está pagando, no primeiro dia de trabalho dos mais educados. Mas os ganhos subsequentes não são devidos ao que já sabíamos e que serviu para o início do trabalho. Pelo contrário, resultam de nossa capacidade de aprender com a experiência, ao longo da vida produtiva. De fato, além de ensinar coisas imediatamente úteis, a escola nos ensinou também a aprender com a experiência – o que os analfabetos são incapazes de fazer. Portanto, podemos ver a educação de outra maneira: é o equipamento intelectual que nos permite transformar experiência em produtividade. E por extensão, é o que transforma experiência em ganhos de renda. Gráficamente, é o que faz a curva dos que têm mais escolaridade inclinar-se para cima.

E naturalmente, quanto mais complexa a tecnologia e quanto mais rápido ela mudar, mais chances há de se usar os talentos cultivados pela via da educação. Isso significa mais diferença entre os rendimentos de quem tem educação e quem não tem. Algumas pesquisas mostraram que a abertura econômica da América Latina está estatisticamente associada a aumentos nos diferenciais de renda entre níveis educacionais, porque ela foi seguida de fortes mudanças na tecnologia.⁸

O Brasil tem quadros de bom nível. Mas a enorme base da pirâmide tem um nível de educação que apenas atinge uma média abaixo de sete anos de escolaridade (Tabela 3). Se considerarmos que são sete anos de péssima escola, isso é muito pouco.

⁸ Guillermo Cardoza, “Higher Education, Scientific Research and Sustainable Development in Latin América” Harvard University, novembro 1996.

TABELA 3 – Média de Anos de Estudos segundo Grupos de Idade

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

Fonte: IBGE/PNAD 2004.

Esse operário com a média de escolaridade do país não tem autonomia para buscar informações, para receber instruções ou originar comunicações escritas de certa complexidade. Não é capaz de aprender por conta própria, sem a tutela e a mediação de professores e tutores. Tem grande dificuldade para tomar decisões complexas, onde muitas variáveis estão envolvidas e certo nível de abstração é requerido. Por exemplo, o electricista aprende a passar fio pelo *conduíte*, mas não sabe ler o diagrama de um interruptor *three way*. Tais idéias ficam claras se entendermos educação como aquilo que nos permite pensar melhor e aprender mais rápido

Com a massa de empregos dependendo cada vez mais de empresas pequenas ou micro-empresas, o baixo nível educacional dos seus proprietários e funcionários os isola da modernidade, da informação, dos bons hábitos de trabalho. Além disso, falta o capital social que permite colaborar, confiar e ser confiável, bem como empreender iniciativas de interesse coletivo.

Continuamos a ter a matéria prima humana que tínhamos antes, isso é, pessoas que podem ser tuteladas e atingir bons níveis de produtividade. Mas quando estamos diante de um universo de 274 mil pequenas e 4,6 milhões de micro empresas, mesmo os seus dirigentes não tem as condições para essa liderança e para o papel de instruir a sua própria força de trabalho.

Fizemos muito nas últimas décadas, em matéria de educação. Não podemos subestimar o que foi conseguido. Mas hoje não temos hesitação em propor como hipótese que o baixo nível educacional da nossa força de trabalho é um dos fatores seriamente limitativos do nosso crescimento.

Um complicador nesta equação é que nos custa entender que antes podíamos crescer com pouca educação, mas agora não podemos mais. Tal percepção equivocada torna mais difícil lutar por uma educação de qualidade.

II. A inclusão pelo estudo e a exclusão por não ter estudo

Toda discussão sobre as conseqüências da educação tem dois lados. Há o impacto diretamente sobre a economia, discutido nos parágrafos acima, e há a questão da equidade ou justiça social para qual - para o bem ou para o mal - a educação conta.

Em uma sociedade com uma economia tradicional, uma pessoa talentosa e com iniciativa pode vencer na vida. Ao cabo de alguns anos, pode aprender um ofício. Se for alfabetizado pode abrir um pequeno negócio. Contudo, a modernidade traz a necessidade de muito mais educação, em praticamente todas as posições que estão um pouquinho acima do nível mais baixo.

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

O resultado da universalização dos filtros de escolaridade é que os caminhos para o progresso individual sem escolaridade vão ficando mais estreitos. Para chegar próximo do

topo, praticamente só os esportes e a música conseguem oferecer chances para quem não tem diplomas. Mas que nãoousem os grandes atletas e cantores querer ensinar suas artes nas escolas! São sumariamente barrados, por não ter diplomas.

De fato, segundo estudos de Menezes Filho, cerca de 26% da disparidade de rendimentos no Brasil podia ser atribuída a diferenciais de educação. Restringindo-se ao rendimento do trabalho, o percentual sobe para 40%. No gráfico ao lado, o rendimento dos portadores de diploma superior ganha o triplo por hora em relação aos que têm de 9 a 11 anos de estudo (médio incompleto).

Diante desse quadro, quem não consegue vencer as barreiras de acesso e de êxito dentro da escola está condenado a uma mobilidade ocupacional muito restringida. E como mostram as estatísticas brasileiras aqui examinadas, a escola vai desbastando seu alunado, a cada nível mais alto. A Tabela 4 registra duas correlações: entre renda e educação (positiva) e entre idade e escolarização (negativa). Quanto menor a idade, maior a escolarização e quanto maior for renda, maiores são também os percentuais de permanência na escola.

TABELA 4 – Taxa de escolarização das pessoas de 0 a 24 anos pelos quintos de renda per capita. Brasil - 2003

	1o. Quinto	2o. Quinto	3o. Quinto	4o. Quinto	5o. Quinto
0 a 6 anos	28,9	33,3	35,1	39,9	50,6
7 a 14 anos	95,2	96,0	97,4	97,9	99,3
15 a 17 anos	73,6	78,1	81,0	84,2	94,6
18 a 24 anos	27,9	28,3	29,1	31,7	51,6

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004.

ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2005/Tabelas/

Entram virtualmente todos na escola. Mas somente 59% terminam o fundamental. E o funil se estreita no médio, de onde apenas 25% da coorte obtêm seu diploma. E o aspecto mais dramático é que tal desbaste das coortes é muito seletivo. Na Tabela 4, vemos que a proporção dos alunos do primeiro quintil de renda (20% mais pobres) freqüentando a escola cai de 95,2% (no grupo de 7 a 14 anos) para 73,6% (no de 15 a 17) e para 28% no grupo de 18 a 24 anos. Este padrão se repete no 2º quintil e, em menor medida, no 3º e 4º quintos de renda.

No primeiro ano do fundamental, cerca de dois terços da turma vem de classes operárias. No ensino superior, menos de 5% têm a mesma origem (vide Tabela 30 mais à frente). Algumas pesquisas mostram que, dentre os titulados do mestrado, a proporção de classe operária é bem menor. E no doutorado, estreita-se mais ainda o funil social.

Um esboço tosco, porque usa os números de um mesmo ano, registra que em 2004, 6 milhões de crianças ingressavam na 1ª série do fundamental, mas apenas 2.755 mil concluíam a 8ª. Série (46,1%) e 1.600 mil (26,6%) jovens concluíam o ensino médio.

TABELA 5 – Simulação de rendimento escolar (fluxo estudantil) Brasil – 2004

Fundamental 1-4	N	Perda (%)	Fundamental 5-8	N	Perda (%)	Ensino. Médio	N	Perda (%)
Ingres 1ª	5.978.272	38,1	Ingres 5a	4.763.018	42,2	Ingres 1ª	3.438.523	47,2
Aprov 4ª	3.699.857		Aprov 8a	2.754.818		Concl 3ª.	1.815.913	
perdidos	2.278.415		perdidos	2.008.200		perdidos	1.622.610	

Fonte: INEP/MEC – Censo Escolar

Como a maioria dos negros é pobre, fica retida no fundamental uma proporção bem maior deles do que da população como um todo. Aí está o maior dentre todos os nossos problemas de desigualdade entre raças. As pesquisas mostram que é muito mais por ser pobre do que por ser negro que os alunos vão ficando para trás na escola.

TABELA 6a Distribuição da população por cor e decís de renda per capita - 2003

Decís de renda	Cor Branca	Cor Branca % acum	Cor Preta/Parda	Cor P/P % acum
1º	5,60	5,60	15,20	15,2
2º	7,20	12,80	13,40	28,60
3º	7,50	20,30	13,00	41,60
4º	8,70	29,00	11,40	53,00
5º	9,80	38,80	10,20	63,20
6º	9,60	48,40	10,40	73,60
7º	11,40	59,80	8,40	82,00
8º	11,90	71,70	7,80	89,80
9º	13,10	84,80	6,30	96,10
10º	15,00	99,80	4,00	100,10

IBGE/Síntese dos Indicadores sociais – 2004

ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2004/Tabelas/Resultados/

Enquanto os dados acima comprovam a forte predominância de “pretos e pardos” nos decís inferiores de renda per capita, a tabela abaixo indica que o grupo de cor preta/parda enfrenta maiores dificuldades de progresso no sistema educacional: 31% ainda estão retidos no fundamental e outros 50% estão cursando o médio. Em suma, menos de 20% deste grupo está no nível de instrução ideal para a faixa etária (nível pós-secundário). De outro lado, mais da metade (52,7%) dos que declararam cor branca estão no pré-vestibular ou no ensino superior.

TABELA 6b - Estudantes de 18 a 24 anos por cor e nível de ensino freqüentado (%) – 2003

Cor	Total	Fundamental	Médio	Pré-vestibular	Superior
preta e parda	3 626 733	30,9	49,8	3,9	14,1
branca	4 258 209	11,6	35,3	6,3	46,4

BGE/Síntese dos Indicadores sociais – 2004

ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2004/Tabelas/Resultados/

Até pouco mais de uma década atrás, havia um filtro na entrada da escola, na forma de uma coorte maior do que o número de vagas. Na década de 80, sobrava 15% da população de 7 a 14 anos fora da escola. Hoje, a entrada se universalizou. Foi um grande e rápido progresso.

Eliminada essa fonte de iniquidade, o principal filtro hoje está dentro da escola fundamental e não à sua entrada. Não há sociedade onde aqueles alunos de origem mais modesta não tenham um desempenho mais fraco na escola. Isso é sobejamente reconhecido. Pesquisas mostram que entre pobres e ricos, a diferença de vocabulário ao entrar na escola pode atingir 1:20, nos países ricos. Os filhos de pessoas mais educadas são cuidadosamente preparados pelas famílias para obter bons resultados na escola e nada do que se conseguiu fazer até hoje elimina o impacto dessa diferença de capital cultural. E não foi pouco o que se tentou, sobretudo, em países com preocupações igualitárias mais fortes.

Portanto, a questão não é perguntar se os pobres estão em desvantagem na escola deste ou daquele país, pois sabemos que estão em desvantagem em todos – qualquer que seja seu regime político ou ideologia. A pergunta relevante é acerca do grau de desvantagem e do que se faz para reduzi-lo. Nos países com escolas melhores, os pobres também estão em desvantagem, mas em grau muito menor. Nos países industrializados, praticamente todos conseguem terminar com sucesso dez anos de escolaridade – com qualidade aceitável - e a universalização do médio não está longe.

Dentre nós, o miolo da diferença – que estava antes no acesso – agora está na qualidade do ensino oferecido. Não apenas os mais pobres freqüentam escolas piores, mas mesmo quando estão nas mesmas escolas do que os menos pobres, têm maiores dificuldades em aprender e avançar dentro do sistema. Ou seja, a escola é incapaz de oferecer a eles um aprendizado razoável. De mil maneiras, essa escola é frágil. A pesquisa demonstrando tais deficiências é abundante.

Em uma sociedade onde o filtro mais ubíquo para o progresso individual já é a educação, a fragilidade da nossa escola é a sentença de morte nas chances de progresso e mobilidade para os mais pobres. Portanto, do ponto de vista de uma política de equidade, somente vemos uma única prioridade para a educação brasileira: melhorar a qualidade do ensino fundamental.

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

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

Uma dimensão perversa do pensamento educacional corrente é ser contra os mecanismos que selecionam os pobres mais talentosos e oferecem a eles uma escola de melhor qualidade. O ISMART – que seleciona alunos de escola pública e os coloca nas melhores escolas privadas do Rio e São Paulo – vem encontrando dificuldades para aplicar testes de seleção nas escolas. As Secretarias de Educação relutam em autorizar os testes, por entender que isso é injusto com os outros que não terão tais oportunidades. Ou seja, os filhos de famílias ricas podem freqüentar as melhores escolas, os pobres não.

Há um caráter eminentemente discriminatório no nosso ensino. No ensino fundamental público, freqüentado pelos mais pobres, os gastos por aluno são um décimo do que o governo gasta com suas universidades, predominantemente freqüentadas pelos 40% mais

ricos. É como se todo ano o governo presenteasse cada aluno pobre da escola pública com uma bicicleta (pois estão no básico) e doasse aos ricos (que estão no superior) um Fiat Uno.

Quando examinamos a formação profissional, o quadro é mais favorável. O Sistema S oferece seus cursos de formação profissional gratuitamente para uma clientela de classe bem mais modesta. Já nos cursos técnicos e de tecnólogos privados, freqüentados por alunos menos pobres, na maioria dos casos, há cobrança de mensalidade. Ou seja, há a progressividade que gostaríamos de encontrar em outros setores, mas que raramente encontramos. O principal aspecto negativo é ser o Sistema S relativamente pequeno, para o tamanho da força de trabalho.

Como será mostrado mais adiante, há uma miríade de cursos complementares sendo oferecidos. É o que chamamos de ‘setor invisível’. Como a maioria deles é oferecida pela iniciativa privada ou semi-privada, tendem a ser cursos pagos. Isso, em si, já constitui um fator de desigualdade, pois os mais pobres não podem pagar por tais cursos. Contudo, há também uma grande variedade cursos voltados para populações mais pobres.

Um outro aspecto importante militando contra a equidade do sistema é o fato de que, cada vez mais, os cursos profissionais pressupõem a alfabetização funcional por parte dos alunos. Ou seja, a estonteante variedade e quantidade de cursos oferecidos sobre qualquer assunto que se possa imaginar deixa de fora praticamente todos aqueles que não atingem a competência necessária para ler materiais didáticos e escrever as tarefas passadas pelo professor. Como a estimativa de analfabetismo funcional é de 120 milhões (2/3 da população)ⁱ, esse é o número dos que não terão a acesso a esses cursos, mesmo que sejam de graça.

Em resumo, houve uma gigantesca democratização no acesso e permanência na escola acadêmica e na quase infinita variedade de cursos que são oferecidos como complemento. Isso não é um feito menor do Brasil, país de poucas realizações na educação. Com todos os percalços, a educação e o treinamento chegam a uma proporção extraordinariamente grande da nossa população. Do ponto de vista da equidade, também foi um grande salto.

Mas há duas ressalvas. A primeira é que ainda estamos longe de um ensino que promova a equidade. Estamos hoje menos longe, é verdade, mas há ainda muito terreno a cobrir. A segunda é que a multidão de cursos existente hoje não beneficia o extremo inferior da

hierarquia social. Alcança os que estão quase na base, mas não alcança o fim da linha. Para esses, o sistema continua oferecendo muito pouco ou nada.

No mundo empresarial, há uma clara tendência para que o número de cursos feitos seja maior, quanto mais elevado na hierarquia da empresa for o funcionário. Há algumas razões para tal. As posições mais elevadas são mais complexas, exigem mais atualização e o impacto no resto da equipe é maior. Além disso, há uma rotatividade maior nas posições mais baixas, agravada pela CLT e o FGTS. Por essa razão, as empresas não querem investir em funcionários cuja probabilidade de abandonar a firma é mais elevada.

Em que pese tal racionalidade econômica, do ponto de vista social, uma vez mais, os pobres são prejudicados. Esse imenso mundo da formação permanente favorece a quem está um pouco mais alto na pirâmide econômica e social.

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

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

III. Do atraso secular ao crescimento atabalhado

A educação brasileira tem sido bastante estudada e seus números são conhecidos. Não obstante, vale a pena recordar os seus contornos mais relevantes, pois nem sempre as

interpretações usuais são corretas. Esta seção traça as suaves marés da nossa educação que, progressivamente, vão se tornando ressacas e maremotos.

Talvez o mais importante que se possa dizer da educação brasileira é haver padecido de um atraso secular. Mais sério do que os erros do presente foi a crônica inação nos primeiros quatro séculos de vida do país.

A escola se difundiu rapidamente na Europa, a partir do século XVIII. Mas mesmo antes, o Ducado de Weimar passou uma lei obrigando todas as crianças de 6 a 12 a permanecerem na escola e proibindo a contratação de quem não fosse escolarizado. Virtualmente todos os países da Europa se aproximaram da universalização da escola ainda no século XIX.

Em contraste, quando os jesuítas foram expulsos do Brasil, em meados do século XVIII, estima-se que apenas 0,01% dos brasileiros freqüentavam suas escolas – as únicas que existiam. Em São Paulo, somente no fim do século XIX aparecem as primeiras escolas públicas.

Estima-se, grosseiramente, que quase 70% da população brasileira era analfabeta em 1900 (Graf. Abaixo).ⁱⁱ É fácil entender as razões para esse atraso, quando consideramos que dois terços da população de Portugal nessa época também era analfabeta. Portugal nos legou o que tinha de bom e o que tinha de ruim. No segundo caso, dele herdamos uma fraquíssima tradição educativa.

TABELA 7a - Evolução da Taxa de Analfabetismo na população de 15 anos ou mais: 1900-2000.

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
taxa analfabetismo	65,0	68,0	70,0	64,0	57,0	50,0	40,0	33,0	25,0	19,0	14,0

Fonte: Creso Franco, 2005.

Portanto, o Brasil é um país que se atrasou na sua educação, nos seus primeiros quatro séculos. Nem precisamos compará-lo com a Europa ou os Estados Unidos. Nossos vizinhos ao sul, Argentina e Uruguai, liderados respectivamente por Varella e Sarmiento, começaram um processo sério de escolarização universal na segunda metade do século XIX. O primeiro Censo Educacional brasileiro, em 1932, registrava uma repetência já na 1ª série do Ensino Fundamental de cerca de 60% do alunado.ⁱⁱⁱ

Andando em direção à metade do século XX, a educação começa a dar sinais de vida. O crescimento que se dá depois disso é impressionante. Não é claro que pudéssemos haver compensado em cinquenta anos uma diferença que se acumulou por quatrocentos anos. Mas é claro que ao crescer tão rápido, a partir de uma base tão pífia, as trapalhadas e tropeços seriam inevitáveis. Portanto, uma primeira conclusão é que o atraso brasileiro na educação é muito mais o resultado da inação por quatrocentos anos do que do grande avanço, aos trambolhões, do último meio século.

Recendendo ao elitismo atávico da sociedade brasileira, estando em pleno curso a nossa Revolução Industrial, a partir da década de 60 houve um grande esforço de expandir o ensino superior, pela criação de uma rede de universidades federais. Foi um feito impressionante, sobretudo considerando que no seu bojo criou-se a pós-graduação e pesquisa – que transformou um país paupérrimo em ciência na grande locomotiva científica da América Latina.

TABELA 7b – Expansão das matrículas no ensino superior em relação ao ensino médio: 1970-90 (em Mil)

	Médio	Superior	Superior / Médio
1970	1.119	425	0,38
1975	1.936	1.073	0,55
1980	2.189	1.377	0,63
1990	3.500	1.540	0,44

Fonte: INEP/MEC. Castro, MHG de , 1998.

O crescimento foi mais rápido do que o do ensino médio. Abastecer as novas vagas criadas nas universidades. Isso porque, entravam poucos no início da escolarização, travavam muitos no meio do caminho, de tal forma que o médio permaneceu atrofiado por quase duas décadas (1975 a 1995), criando uma igual estagnação no crescimento do superior.

Somente nos anos 90 é que, realmente, tem lugar a grande revolução no ensino básico. Em meados dos 80, 86% da coorte de 7 a 12 estava já na escola. Na segunda metade da década, 97% da coorte esta freqüentando a escola fundamental. Ao mesmo tempo, um enorme contingente de alunos que tradicionalmente estavam represados dentro do ciclo

fundamental vai progressivamente sendo capaz de concluir seus cursos. Programas de correção de fluxo, como a criação do ciclo básico de alfabetização, aumentaram a taxa de crescimento nas conclusões, da ordem de 2% ao ano.^{iv}

A expansão das matrículas e a melhoria do fluxo passaram a abastecer o nível médio, que sempre foi ínfimo, comparado com outros países. É simples, como muitos alunos não terminavam o fundamental, não havia matéria prima para o médio crescer. Mas, com o crescimento das graduações no fundamental, o médio passa a crescer a um ritmo elevado. Entre início de 90 e início dos anos 2000, a matrícula praticamente triplica. Inevitavelmente, essa expansão do médio vai se rebater sobre uma maior provisão de graduados, que permite ao superior crescer de forma acelerada, rompendo mais de uma década de quase estagnação.

TABELA 8 – Evolução das matrículas no ensino médio e superior:

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

Fonte: INEP/MEC

Nesse período, cai a deserção e cai a repetência. Mas os números que medem esses dois fluxos ainda não são nada lisonjeiros. A distorção idade-série – que reflete as reprovações e repetência, se reduz muito lentamente. Em suma, é um sistema que fica cada vez maior e produz cada vez mais, contudo sua eficiência ainda é muito problemática e a qualidade definitivamente é precária.

Podemos rapidamente sumariar cinco séculos de educação. Até o século XX, pouco se fez, permanecemos na letargia de um país pobre com educação inexpressiva. No século XX, com o surto de desenvolvimento, o sistema cresce a uma velocidade que se acelera progressivamente. O grande salto começa com a criação de uma rede nacional de universidades federais. Mas, a expansão no topo do sistema não é correspondida por um crescimento correspondente nos níveis inferiores, bloqueando o avanço subsequente do superior. Somente na década de 90, há uma grande expansão no fundamental e médio,

dando uma feição mais equilibrada à pirâmide educacional. Considerando a fraca qualidade desse sistema, vivemos hoje o desafio de lidar com ela.

IV - O perfil do ensino básico

Uma vez que o Brasil conseguiu matricular quase todas as crianças na escola fundamental, o problema seguinte passou a ser o que acontecia dentro da escola. A qualidade da instrução foi diluída pela explosão das matrículas em décadas anteriores. Tanto a população quanto a classe política mostraram-se igualmente indiferentes. Não houve na classe política um compromisso sério para desenvolver a educação fundamental. Pelo contrário, em sua maioria viam a educação básica como pouco mais do que um palco para troca de favores (através da nomeação de professores e diretores, ou mesmo, da criação de escolas, muitas vezes presenteadas a cabos eleitorais no interior) - o que vem atrapalhando o desenvolvimento da educação. O sistema tem uma base ainda permeável à política local e pulverizada em pequenas escolas de 1ª a 4ª série, com até 50 alunos, especialmente no interior e zona rural.^v

TABELA 9 – Ensino Fundamental. Taxa de escolarização líquida

UF	Tx	UF	Tx	UF	Tx	UF	Tx
SC	98,7	RR	97,5	GO	97,0	BA	95,6
SP	98,5	MG	97,4	MA	96,7	AM	95,3
DF	98,5	PI	97,3	PB	96,7	PE	95,3
RJ	98,0	PR	97,3	TO	96,6	AL	95,1
RS	97,9	RN	97,2	MT	96,2	PA	94,5
MS	97,8	Brasil	97,1	SE	96,1	RO	94,3
ES	97,7	CE	97,0	MA	95,8	AC	92,7

Fonte: PNAD/IBGE 2004

No passado, as dificuldades eram quantitativas e qualitativas. Hoje são principalmente qualitativas. No gráfico acima vemos que apenas três estados do Norte - Pará, Roraima e Acre - apresentavam taxas de escolarização líquida inferiores a 95% (abaixo do ponto vermelho) – mas acima de 92%. O gargalo número um _ que antes era o número insuficiente de matrículas _ tornou-se o ritmo lento do avanço pelas séries da escola

fundamental, resultante das repetências que já começam nos primeiros anos. Na verdade, o que chama atenção é a perseverança dos alunos, forçados a repetir, mas que, ainda assim, permanecem na escola.^{vi}

4.1. O crescimento do ensino básico

Em retrospecto pode-se observar que as estatísticas da educação básica começaram a mudar antes do governo de Fernando Henrique Cardoso. Seja qual for o fermento social que fez mudar este sistema mastodôntico, parece ter começado a agir poucos anos antes do esforço enérgico do novo do Ministério da Educação para reformar a educação.

TABELA 10 – Evolução das Matrículas no ensino fundamental

	1970	1975	1980	1985	1991	1997	1998	2000	2002	2004
matrículas	15.895	19.549	22.598	24.770	29.204	34.229	35.793	35.718	35.258	34.012

Fonte: INEP/MEC/DAES

A mudança aconteceu de forma lenta e local e ganhou velocidade no caminho. Primeiro, alguns municípios começaram a reformar seus sistemas educacionais. Depois alguns estados (especialmente Paraná e Minas Gerais) levaram a sério a reforma e criaram novos estilos e fórmulas para aperfeiçoar a educação fundamental.^{vii}

O que o governo fez foi selecionar as melhores idéias dos estados, adicionar outras políticas e energizar com elas o país inteiro. A melhor notícia da educação brasileira é que as mudanças mais impressionantes estão acontecendo nas escolas primárias. A taxa de graduações está subindo e os testes de desempenho indicam que a qualidade não tem se deteriorado no processo, como veremos mais à frente. Na Tabela 11 pode-se observar um resultado direto do aumento das graduações, que é a queda da distorção série-idade.

TABELA 11 – Taxa de Distorção Idade-série no Ensino Fundamental

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

Fonte: MEC/Inep.

Na verdade, a queda nas taxas de repetência reflete vários fatores, dentre eles, diferentes políticas de correção de fluxo, que se disseminaram a partir da publicação do Modelo Profluxo em 1993 - que denuncia a “pedagogia da repetência”^{viii} e estabelece o fato de que a repetência é, em si mesma, uma das principais causas da repetência, uma vez que a probabilidade de um aluno repetente ser aprovado é quase a metade da probabilidade de aprovação de um aluno novo na série”^{ix}

O consenso anterior que responsabilizava o aluno pelo fracasso escolar^x começa a ser substituído pelo princípio de que a escola e o professor só dão certo quando o aluno dá certo. O aluno dá certo quando aprende e progride, mantendo a esperada correspondência entre sua idade e a série que cursa. As políticas de regularização do fluxo - que já vinham sendo tentadas, aqui e ali, desde 1968 em São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, etc. -, ganharam a ordem do dia. Uma das principais estratégias consistiu no atendimento prioritário aos alunos com defasagem idade-série superior a dois anos (Oliveira, 2001).

Classes de Aceleração

Entre 1999-2000, a Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) analisou e recomendou o total de 1.174 projetos de prefeituras municipais e secretarias estaduais de Educação. Com esses projetos, foram atendidos 537.367 alunos de 1a a 4a série, com distorção de dois ou mais anos, e capacitados 32.894 professores, para atuarem nas classes de aceleração. Neste mesmo período, o MEC realizou a primeira avaliação do programa, e verificou que: [1] o número de escolas com classes de aceleração passou de 1.993, em 1997, para 8.044, em 1999 - um aumento de 300% de escolas, em dois anos; [2] triplicou o número de alunos beneficiados, de 158 mil, em 1997, para 443 mil, em 1999 e [3] o número de professores treinados para tais ações saltou de 13.318, em 1997, para 29.343, em 1999. A partir de 1999, as classes de aceleração começaram a decair, mas ainda somavam 1.072.648, em 2002. A reinserção dos egressos deste programa nas turmas regulares pode ser difícil para professores, alunos e egressos e não há estudos de acompanhamento. A questão que permanece é a de quais são as medidas cabíveis sendo adotadas para eliminar as causas e não apenas corrigir as distorções associadas à cultura/ pedagogia da repetência.

Gatti, 2004.

Este conjunto de desenvolvimentos, combinado com a introdução de um sistema bienal de avaliação da aprendizagem na educação básica - o SAEB em 1990 - e do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, em 1998, evidenciam que o problema número um começa a ser resolvido: o de dirigir a atenção ao que se passa dentro da escola e das salas de aula.

Talvez o programa de alcance mais profundo seja o FUNDEF, um programa federal (acoplado à legislação necessária) que subsidia a educação nas escolas pobres e está sendo ampliado para incorporar a pré-escola e o ensino médio, com o nome de FUNDEB. Os estados ou municípios que realmente gastam com educação a proporção de seus orçamentos determinada pela Constituição, mas não conseguem atingir o patamar mínimo definido de custo por aluno têm direito a receber do Fundo o dinheiro necessário para cobrir a diferença^{xi}. Dos municípios que não gastam a proporção determinada por lei, a diferença entre o que deveriam gastar e o que já gastam será confiscada e usada para subsidiar outras comunidades.

Há boas razões para acreditar que o impacto deste programa sobre a equidade tenha sido muito maior do que qualquer outra iniciativa do governo FHC. Uma avaliação recente (Balanço do FUNDEF 1998-2000) indica que, em 1998, o Fundo repassou 13,3 bilhões de reais (de um total de 18,3 bilhões gastos na educação básica). Em 1999, aquela cifra total

alcançou R\$ 15,2 bilhões. Para o ano 2000 era estimado o valor de R\$ 17,0 bilhões. Gerou um aumento líquido de R\$ 2,0 bilhões nas despesas educacionais, em 1998; R\$ 2,7 bilhões (aumento de 35%) em 1999; sendo previsto R\$ 3,1 bilhões (elevação de mais 15%) em 2000.

As escolas municipais aumentaram suas despesas em 22,7% e 2.159 municípios beneficiaram-se destes ganhos (esses municípios são responsáveis por 66,4% das matrículas municipais.) Dois terços dos ganhos foram para o Norte e o Nordeste, as regiões mais pobres do país. Em municípios nordestinos, o crescimento real das despesas chegou a 89% (47% no Norte). A injeção de dinheiro novo nos municípios mais pobres levou a um aumento de 6% do total de matrículas no primário, pulando de 30,5 para 32,4 milhões de alunos. Pela mesma razão, o salário médio dos professores cresceu 12,9% entre 1997 e 1998 (o aumento no Nordeste chegou a 49,6%). O FUNDEF gerou 153.000 novos empregos, principalmente para professores. Em termos gerais, num país onde as despesas do governo tendem a ser regressivas o FUNDEF destaca-se como poderoso contra-exemplo.

4.2. A exclusão decrescente, mas ainda enorme

Considerando que houve uma virtual universalização do acesso e permanência, isso foi, sem dúvidas, um enorme salto na equidade do sistema. Ninguém fica de fora – exceto em certos bolsões de pobreza no interior do Nordeste. Levando em conta que nos custou cinco séculos para conseguir isso, não podemos deixar de festejar esse feito.

Não foi fácil superar as estruturas sociais que foram responsáveis pela nossa entrada tardia no mundo da educação. Ainda mais difícil será superar as forças mais nebulosas que fazem com que os resultados acadêmicos dos mais pobres se distanciem daqueles obtidos pelos ricos.

E nem se fale de reduzir distâncias. O Coleman Report já mostrou que, mesmo com a fortuna gasta pelos Estados Unidos com educação básica, as escolas tendem a aumentar um pouco a diferença entre raças. O mesmo foi observado em Israel. Diante disso, o que se

pode desejar é que entre o primeiro dia de aula e o dia da formatura, as distâncias aumentem o mínimo possível.

Para os mais pobres, a experiência escolar é um salto em um mundo desconhecido e que não foi talhado para eles. Não têm familiaridade com livros e com a língua escrita. Seu vocabulário é muito menor. Os métodos de ensino foram feitos para a geração escolar anterior, de classe média ou alta. Os primeiros resultados são ruins. As frustrações se acumulam.

O que vai acontecendo é bem conhecido. As notas fracas aumentam a probabilidade de reprovação. As reprovações mais freqüentes atrasam a trajetória escolar, aumentando o desvio série-idade. Para muitos, o abandono é inevitável. Em geral, ocorre quando o jovem chega a uma idade em que o trabalho se torna mais viável, em geral, a partir dos 14 anos. Muito se debateu se os jovens são atraídos ao trabalho, forçados ao trabalho pelas necessidades econômicas da família ou, simplesmente, rejeitam a escola.

O gráfico abaixo foi gerado a partir dos mesmos dados e ilustram as perdas de matrículas ao longo do ensino básico. Vemos que a quantidade de concluintes do ensino médio em 2003 não passa de 30,4% da quantidade que ingressou na 1ª. Serie de Fundamental neste mesmo ano.

Esta simulação tosca com os números de 2003 resulta nos seguintes percentuais de “perdas” de alunos – do total de ingressantes na 1ª. série do Fundamental, 38% não concluem a 4ª. série e 54% não concluem a 8ª série. Dos ingressantes no ensino médio, 47,5% não terminam a 3ª serie.

TABELA 12 – Percentuais de concluintes por ingressantes na educação básica -- 2003

	N	perdidos	“sobreviventes”
Ingressantes 1ª E.F	5.978.272		
Aprovados 4ª E.F.	3.699.857		
concl 4ª. EF/ Ingress 1a EF		2.278.415	61,9
Ingressantes 5a E.F.	4.763.018		
Aprovados 8a. E F	2.754.818		
Perdidos	2.008.200	42,2	57,8
concl 8a EF/ ingress 1a EF		3.223.454	46,1
Ingressantes 1ª E.M.	3.438.523		
Concluintes 3ª E.M.	1.815.913		
concl EM / ingress EM		1.622.610	52,8
concluintes EM/ ingres EF		4.162.359	30,4

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar

Mas, a equação da evasão por necessidade de trabalhar é complicada, dado o fato de que a curta duração da jornada escolar (menos de 4 horas por dia) não chega a impedir as formas mais usuais de trabalho. Portanto, a concomitância é comum. De outro lado, este mesmo fato milita em favor de uma hipótese ainda mais preocupante - a de que a rejeição à escola é mais forte do que a atração do trabalho, já que não é preciso deixar a escola para trabalhar.

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

TABELA 12b – Estudantes do Ensino Médio pelos quintos de renda familiar per capita e rede de ensino -2003

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

Fonte: PNAD/IBGE - 2004

Em resumo, a exclusão na entrada da escola desapareceu. Foi um grande avanço. Mas agora, acontece ao longo do ciclo escolar, através de uma progressiva erosão dos grupos mais pobres. Da maioria de pobres que iniciaram, seu número decresce drasticamente ao longo do percurso.

4.3. A qualidade cronicamente fraca

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

A considerável queda no elitismo social conviveu com uma qualidade muito pobre durante a última década. Quando começamos a medir as competências dos alunos, nas primeiras aplicações do SAEB no início dos 90, nossa experiência nascente em avaliação foi atropelada pelo aumento explosivo na matrícula e a pouca preocupação de todos com a qualidade. Por isso, temos uma educação muito fraca. É bem verdade ser ela bem menos socialmente elitista do que nas décadas passadas – há mais pobres no seu bojo. Mas o pior é ser também menos intelectualmente elitista, ou seja, não exige muito dos que sobrevivem e chegam ao fim.

Como nos indica o nosso Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, os alunos sabem muito pouco: ^{xii} A primeira informação que salta à vista nos gráficos abaixo é o desnível entre as médias anuais e os níveis de proficiência esperados (representados pelas bolas ao final das linhas). Na média, os alunos não alcançam os níveis esperados. De outro lado, não se pode negar que tem havido certa estabilidade dos resultados - não há grandes melhoras, nem tampouco grandes pioras - apesar das matrículas estarem crescendo rapidamente neste período. Não surpreende o fato de o ano de 2001 ter sido o pior para todas as turmas em Português e em Matemática – exceto pela turma de 8ª. série que continuou piorando em Língua Portuguesa em 2003. Os melhores resultados em Língua

Portuguesa foram em 1995 e os de Matemática em 1997. Por fim, as melhorias registradas em 2003 são muito ligeiras - os resultados estão muito mais próximos da pior nota do que de qualquer outra nota.

TABELA 13 – SAEB Português e Matemática

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

Fonte: INEP/MEC

As várias provas internacionais das quais o Brasil participou - IAEP (1992), OREALC (1997) e o PISA (2000 e 2003) confirmam tudo que o SAEB nos diz. Saímos em último lugar no IAEP de Ciências (Tabela 14a) e no teste do PISA 2000.

TABELA 14a – Percentuais de respostas certas no IAEP II – Brasil e países selecionados, 1991

País/Cidade	Matemática		Ciências	
	%	<i>dp</i>	%	<i>dp</i>
Coréia	73,4	0,6	77,5	0,5
Espanha	55,4	0,8	67,5	0,6
EUA	55,3	1,0	67,0	1,0
Brasil/ São Paulo	37,0	0,8	52,7	0,6
Brasil/ Fortaleza	32,4	0,6	46,4	0,6
Moçambique	28,3	0,3	56,6	0,7
Média IAEP	58,3		66,9	

Fonte: IAEP, 1992 e IFAPESP- Indicadores de CT&I em SP, 2001

Melhoramos ligeiramente em matemática e ciências no PISA de 2003, mas não em leitura (Tabelas 14b e 14c). A pior notícia das comparações internacionais, é a constatação de que capacidade de compreensão de leitura dos alunos das nossas elites que é inferior ao nível obtido pelos alunos de classes mais baixas da Europa. Não há como negar o nível lastimável da nossa educação básica.

TABELA 14b – Países melhor e pior colocados no PISA 2003

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

Fonte: site INEP/MEC Notícias 7 dezembro 2004

TABELA 14c – Comparação dos resultados do Brasil no PISA 2000 e 2003

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

Fonte: site INEP/MEC Notícias 7 dezembro 2004

Há, contudo, um aspecto positivo. Apesar do enorme influxo de novos alunos – quase sempre de nível social mais baixo – e do aumento expressivo de diplomações, o SAEB mostra que a qualidade não caiu. Talvez seja essa a maior proeza do nosso ensino nos últimos anos. Conseguir uma grande expansão sem queda de qualidade não é uma realização menor.

O SAEB e o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM (introduzido em 1998 com periodicidade anual) constituem dois sistemas nacionais de avaliação que geram séries históricas e colocam à disposição de Secretarias Estaduais dados que podem ser muito úteis. ^{xiii} Ambos têm efeitos salutareos sobre a qualidade do ensino, a começar por estabelecer novos parâmetros para a elaboração de questões de provas, novos enfoques de avaliação dos alunos, que têm repercussão sobre conteúdos e modos de ensinar. Certamente, não são suficientes para mudar, mas serão sempre reforços a mudanças.

Mas seja como for, permanecemos com o formidável desafio de melhorar a qualidade do nosso ensino. Está totalmente descalibrado das nossas expectativas de desenvolvimento econômico. Não há como pensar que haja outra prioridade no nosso ensino.

V. Os altos e baixos do ensino superior

Na seção anterior, discutimos a educação básica, um nível onde o atraso do Brasil é gravíssimo. Contudo, na raiz do problema está a falta de percepção coletiva de que aí está o grande desastre. Discutimos aqui o ensino superior, o nível mais controvertido e onde as discussões são mais acaloradas, movimentando contendores loquazes e com ressonância na sociedade.^{xiv} Há pouco acordo sobre questões, grandes e pequenas, e o colorido ideológico, tinge a maioria dos debates, polarizados pelas perspectivas parciais dos diferentes segmentos. Discussões acaloradas serpenteiam pelos meandros da equidade, crescimento, público versus privado, qualidade e papeis do Estado.

5.1. O superior cresceu demais ou de menos?

É interessante começar pelo contraste de duas visões opostas acerca do porte do nosso ensino superior. Na primeira, somos mais do que retardatários e temos um déficit crônico de alunos no ensino superior. Na segunda, erramos na mão e investimos demais nesse nível.

Vejam a primeira visão. Enquanto Santo Domingo e Peru tiveram universidades no século XVI, nossos primeiros cursos superiores foram criados após a vinda de D. João VI para o Brasil e se limitaram a algumas escolas profissionais (de Direito, Engenharia Civil e Medicina). A primeira universidade brasileira de verdade foi a Universidade de São Paulo, criada em 1934, trazendo eminentes acadêmicos franceses, italianos e alemães.^{xv} A Universidade do Brasil, criada no início da década de 1920 (principalmente porque o governo queria dar um doutorado *honoris causa* ao rei da Bélgica em visita ao país) não era mais do que uma colagem, sob um único reitor, de escolas profissionais existentes. Mas depois desses esforços pioneiros, o progresso deteve-se.

Comparado com qualquer país no nível do Brasil, ou mesmo menos rico, a matrícula líquida no nosso ensino superior é raquítica, atingindo apenas 10% dos jovens de 18 a 24 anos. Fala-se de enormes relações candidatos/ vaga nos vestibulares das universidades públicas e gratuitas, sugerindo filas de alunos tentando entrar e não podendo por falta de

vagas e escolas. De fato, os dados abaixo, extraídos das estatísticas mais recentes da Unesco, mostram que mesmo em termos de taxa bruta de matrícula no ensino superior, o Brasil está abaixo da média da América do Sul e do que o México, Colômbia, Bolívia, Republica Dominicana, Chile e Argentina.

TABELA 15 – Taxa Bruta de Matrícula no Ensino de 3o. Grau – ambos os sexos

Taxa Bruta de Matrícula no Ensino de 3o. Grau – ambos os sexos					
	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
África	8*	8*	8*	8*	8*
América do Norte	48	47	47	53	55
América do Sul	22	24	26	27	29
Ásia	11*	12	14	15	16
Europa	48	50	53	56	59
Oceania	47	46*	46*	47	53

Fonte: UNESCO http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/ger_tertiary.xls

TABELA 16 – Taxa bruta de matrícula no ensino superior 2002/2003

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

Fonte: UNESCO http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/ger_tertiary.xls

Mas há uma segunda visão do mesmo processo. Até meados do século XX, éramos equilibradamente atrasados em matéria de educação. Pouquíssimas escolas primárias e quase nada de universidades. Com a prosperidade do pós-guerra, consolidam-se as percepções de que o país precisava de lideranças superlativamente bem preparadas para dar o salto do desenvolvimento. Inicia-se então um processo ambicioso de construção de universidades federais em todos os estados. Possivelmente, nenhum país do continente teve

uma arrancada tão vigorosa e tão cara. Entre 1960 e 1980 as matrículas passaram de 95.691 para 425.478, em 1970 e para 1.377.286, em 1980. ^{xvi} O governo federal liderou esta expansão ao abrir pelo menos uma universidade em cada estado brasileiro. Em 1980 havia trinta e quatro universidades federais.

TABELA 17 – Evolução das Matrículas no ensino superior por dependência administrativa

Ano	setor publico	setor privado
1933	18.986	14.737
1945	21.307	19.968
1960	59.624	42.067
1965	182.696	142.386
1970	210.613	214.865
1980	492.232	885.054
1985	556.680	810.929
1990	578.625	961.455

Fonte: Durham (2005) e MEC/ Censo e Sinopses do ES.

TABELA 18 – Evolução dos Estabelecimentos de Ensino Superior por Tipo de Instituição e Dependência Administrativa. Brasil 1980-1998

Ano	Total	Univ. Fed	Univ Est	Univ Part	Fac. Integ.	Isol. Part	Isol. Pub
1980	882	34	9	20	20	643	154
1982	873	35	10	20	51	545	210
1984	847	35	10	20	59	531	190
1986	855	35	11	27	65	502	212
1988	871	35	15	31	67	541	180
1990	918	36	16	40	74	582	167
1992	893	37	19	46	84	539	164
1994	851	39	25	59	87	490	147
1996	922	39	27	64	143	515	128
1998	973	39	30	76	93	595	132

Fonte: MEC/Inep "Evolução 1980-1998"

Sem dúvida alguma, esta expansão mudou completamente o quadro da educação superior. Expandiram-se os *campi*, em sua maioria, afastados do centro e as matrículas cresceram rapidamente até o início dos anos 80. O Brasil adquiriu um conjunto respeitável de universidades, provavelmente, melhor instaladas e equipadas do que as de qualquer outro país do continente.

Essas universidades foram criadas com a ambição de se tornarem centros de ensino, pesquisa e extensão. E, de fato, sua implantação se deu simultaneamente à criação muito bem-sucedida, e sem similar na América Latina, de um sistema de cursos de pós-graduação em âmbito nacional em todas as grandes áreas do conhecimento, como veremos em maior detalhe a seguir.

O modelo de universidade de pesquisa adotado pela Reforma Universitária de 1968 - que atingiu as universidades federais, estaduais e as PUCs, entre outras existentes na época - é objeto de muita controvérsia. Sua maior e indisputável virtude foi haver criado a pós-graduação, atrelada a um mercado cativo para os seus graduados. Por mais de três décadas, cresceram mestrados e doutorados, impulsionados pelos fundos generosos do Ministério do Planejamento e pela existência de posições nas universidades, exigindo a pós-graduação *stricto sensu*. A esse assunto voltaremos, ao falar da pós-graduação.

Mas o modelo, que incluía conspicuamente a ‘indissociabilidade do ensino e da pesquisa’ para todos, continha uma dose enorme de fantasia, pois em todos os países avançados, a proporção de instituições pós-secundárias que realizam pesquisas tende a estar sempre abaixo de 5%. Ou seja, o imperativo de que todos devem fazer pesquisa é inviável e sequer é sugerido nos países de maior destaque na ciência. Portanto, no Brasil, não passa de um sonho estapafúrdio.

Quem acreditaria que todos os departamentos de todas as universidades deveriam ou poderiam realizar pesquisas? Será que todo professor seria capaz de realizar pesquisas? Seguramente, faz sentido promover uma política de encorajar a pesquisa, sempre que existam pré-condições. Nas universidades mais antigas e mais bem dotadas de recursos humanos, seria de se esperar que a pesquisa fosse quase universalizada. Nas instituições mais novas, pequenos grupos, aqui e ali, se envolveriam em pesquisas.

Na verdade, foi isso exatamente o que aconteceu. Dez universidades mais importantes têm segmentos consideráveis do corpo docente realizando pesquisas (isto é, publicando pelo menos um título por professor e por ano). A maioria tem alguma uma ilha de pesquisa aqui ou ali e as mais fracas não têm quase nada. Portanto, há duas leituras da mesma realidade. De um lado, os lamentos justificados de que a pesquisa não se universalizou em todas as universidades públicas. De outro, a constatação de que a produção dos melhores centros

deixa o Brasil à frente de todos os outros países latino-americanos, em termos do total de capacidade instalada, esforço e produção de pesquisas publicadas (medido pela a contagem de pesquisas arroladas pelo ISI no seu *Current Contents*).

TABELA 19 – Publicações brasileiras indexadas (ISI) por ano: 1973-2003

1973	1978	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
700	1200	1923	2220	2256	2329	2360	2521	2565	2815	3142	3597	3935

1993	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
4650	4461	4857	5482	6008	6712	8037	9052	9676	10686	11423	12627

Fonte: Extraído de Guimarães, Jorge, 2005

Diante da ausência de produção científica em quase todas as universidades federais, o dogma da ‘indissociabilidade’ tem uma consequência gravíssima para o contribuinte. Justificado por ele, praticamente todos os professores das federais são contratados em tempo integral e dedicação exclusiva. Como a pesquisa não se materializa, fica o custo de pagar professores por mais tempo do que efetivamente trabalham. Por mais que a vida institucional das universidades públicas, com suas reuniões de colegiados, inúmeras comissões, programas de iniciação científica e programas de pós-graduação tomem tempo, ainda assim há um enorme desajuste entre os termos do contrato de 40 h e o trabalho efetivamente realizado.

É sempre complicado falar linearmente da universidade, porque ela abriga realidades muito dispare, dependendo da área do conhecimento e não só da especialidade do grupo de pesquisa, mas de seu ethos e atitude frente à graduação, à política institucional, etc. Mas, podemos admitir como razoável que a docência na graduação e a militância na vida institucional dificilmente ultrapassem 20 horas para os docentes que não produzem pesquisa. Eles estão fora da carreira do CNPq e do corpo docente da pós-graduação. Se estimarmos que no ano 2001 a diferença entre contratos de 20 e 40 horas com dedicação exclusiva era da ordem de R\$ 3 bilhões, é isso que o MEC está pagando por uma pesquisa onde da ordem de 10% das instituições produzem quase 90% das publicações. Ou seja, 90% dos 3 bilhões não geram pesquisa.

Na Tabela abaixo, apenas 10 das 46 universidades federais figuram entre as 19 instituições que possuem programas de pós-graduação com nota máxima na avaliação da CAPES. Este grupo de IFES reúne menos da metade (27) dos 62 PPGs com nota 7 em 2004.

TABELA 20a - Instituições com Programas de Pós-Graduação com Conceito = 7 - 2004

Instituição	Total	Instituição	Total
<u>USP + USP/ESALQ</u>	20	<u>UFF</u>	1
<u>UFRJ</u>	8	<u>FAP</u>	1
<u>UNICAMP</u>	7	<u>UFRRJ</u>	1
<u>UFMG</u>	6	<u>IUPERJ</u>	1
<u>UFRGS</u>	3	<u>UFPE</u>	1
<u>PUC-RIO</u>	2	<u>UNB</u>	1
<u>UFSCAR</u>	2	<u>UNESP/JAB</u>	1
<u>UFV</u>	2	<u>EST</u>	1
<u>UNIFESP</u>	2	<u>IMPA-OS</u>	1
<u>Subtotal</u>	52	<u>FGV/RJ</u>	1
		Total	62

A alta concentração da competência em pesquisa fica ainda mais evidente quando contextualizamos os PPGs excelentes (nota 7) e bons (nota 5 ou superior) em suas IFES. Vemos que são seis as Universidades Federais que realmente demonstram competência em pesquisa em mais da metade de seus programas de pós-graduação *stricto sensu*.

TABELA 20b - Universidades Federais com PPGs melhor avaliados – 2004

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

Fonte: CAPES/MEC <http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/EstatisticasPG.htm>

Argumenta-se que o tempo integral e a pesquisa, ambos fictícios em muitas partes, são necessários para compensar os salários muito baixos. Na verdade, muitos dos professores produzindo pesquisa não ganham tão mal assim porque podem complementar seus salários

com alguma(s) das seguintes alternativas: [1] as bolsas atreladas à carreira de pesquisador no CNPq (acompanhadas com taxas de bancada e bolsas para manter equipes); [2] várias modalidades de prestações de serviços; como ensino de pós-graduação em outras IES; [3] convênios, consultorias e colaborações a órgãos do governo e da sociedade, etc. Além disso, [4] conseguem apoio para pós-doutorados no país ou no exterior, sem falar no apoio para viagens e para organização de congressos e outros tipos de eventos acadêmicos internacionais e nacionais.

Mas em economia, salário baixo ou alto é questão de mercado e não de julgamentos morais. Como as privadas contratam professores com o mesmo perfil (mestrados e doutorados) e por salários mais baixos, o mercado indica que as públicas estão pagando mais do que necessitariam, no caso daqueles que não estão efetivamente engajados na pesquisa e cuja dedicação efetiva à universidade é muito limitada. Considerando a concentração da pesquisa em umas poucas universidades, não são poucos os recursos mobilizados, além do necessário para assegurar as aulas dos professores.

Admitamos que uma universidade federal, com quase todos os seus professores em tempo integral, deveria produzir muito mais pesquisa do que o faz. Mas e o ensino privado? Consideremos que 43% da matrícula não estão em universidades, mas em faculdades e centros universitários. Isso significa que boa parte da pesquisa no privado seria em instituições que não foram desenhadas para tal. Entre outros aspectos relevantes, as agências federais praticamente barram as pretensões de financiamento de quem não está no setor público e, certamente, de quem não tem mestrado ou doutorado.

TABELA 21 – Matrículas e Estabelecimentos de Ensino Superior segundo o tipo de instituição – 2004

2004	No. Estabelecimentos	No. Matrículas	% matrículas
Universidades	169	2.369.717	56,9
Centros Universitários	107	614.913	43,1
Faculdades Integradas	119	200.695	
Faculdades, Escolas, Institutos	1.474	901.976	
CET/FaT	144	76.432	
Total	2.013	4.163.733	100,0

Fonte: Censup 2004.

Mas seja qual for a fórmula jurídica, a equação é a mesma. Os fundos públicos de pesquisa são praticamente monopolizados pelas universidades públicas, como se pode verificar no ranking das universidades com maior número de estudantes de pós-graduação *stricto sensu*. Estas dez universidades absorvem 45% das matrículas nos mestrados e doutorados no país. Oito delas estão nas regiões Sudeste e Sul e apenas uma delas é privada (em azul)

TABELA 22 – 10 Universidades com maior número de matrículas na pós-graduação – 2004

Universidade	Matrículas
USP	18.776
Unicamp	7.793
UFRJ	7.127
Unesp	5.296
UFRGS	4.817

Universidade	Matrículas
UFMG	4.161
PUC-SP	4.126
UFSC	3.465
UnB	3.084
UFPE	2.564

Fonte: CAPES/MEC

Outro ângulo de observação dessas disparidades - e que também registra a extrema seletividade do filtro da autorização e reconhecimento pela Capes - é o gráfico que compara a distribuição dos programas de pós-graduação pelos setores público e privado. Embora o número de programas tenha crescido muito, a posição relativa entre os setores público e privado parece mudar muito mais lentamente.

TABELA 23 – Distribuição percentual dos programas de pós-graduação reconhecidos pela Capes, segundo a dependência administrativa: 1996 e 2004

	1996			
	Fed	Estad	Munic	Priv
Mestrados	58%	34%	0	8%
Doutorados	43%	49%	0	8%

	2004			
	Fed	Estad	Munic	Priv
Mestrados	54%	27%	1%	18%
Doutorados	55%	36%	0	9%

Fonte: CAPES/MEC Im Guimarães, J. 2005

Se os nossos melhores cientistas ainda vivem basicamente dos financiamentos públicos e se o Estado não financia a pesquisa nas instituições privadas, para fazer pesquisa, as jovens universidades e faculdades teriam que fazer seus alunos pagarem por ela. Ora, se as mensalidades presentes já levaram o sistema praticamente ao limite de seu crescimento, não há qualquer hipótese realista de que o desenvolvimento de pesquisas ocorra efetivamente em uma proporção significativa de instituições. O que acontece, na prática, é que as

universidades particulares criam pequenos centros de pesquisa, financiados com um *overhead* sobre as mensalidades de todos. Por meritórias que sejam tais iniciativas, não podemos nos furtar da constatação de que redistribuem recursos dos alunos, que são mais pobres, para os pesquisadores contratados, que são menos pobres.

Isso tudo sabemos. Acontece que as visitas do MEC/INEP esperam encontrar projetos e linhas de pesquisa nos cursos que pedem autorização para começar a operar, mesmo nas faculdades (isso pode ser facilmente demonstrado pelos relatórios que os visitantes preparam). Isso é um óbvio convite à hipocrisia, de ambos os lados. ^{xvii}

Falta dentre nós o realismo de entender que aqui, como alhures, a pesquisa sempre estará concentrada em alguns poucos centros, mais generosamente dotados de recursos materiais e humanos, melhor posicionados geograficamente em relação a cadeias produtivas, outras universidades. Aos demais, cabe uma tarefa não menos meritória ou nobre de oferecer um ensino de qualidade, onde essa qualidade é definida como sendo aquela que faz os alunos se desenvolverem no limite do seu potencial.

5.2. A expansão da graduação e a década perdida

O crescimento das universidades públicas foi admirável e não duvidamos que tenha tido um grande impacto no país, pois carecíamos de lideranças bem formadas. Contudo, o resultado foi uma matrícula desalinhada com os níveis inferiores. Passamos a ter uma pirâmide com o seu topo hipertrofiado – em comparação com a de outros países - e uma base com capacidade insuficiente para abastecer o ensino superior. Ou seja, enquanto uns denunciavam um ensino superior mirrado, as estatísticas mostravam um sistema com cabeça grande e pés vacilantes. Em outras palavras, um ensino superior hipertrofiado, quando contrastado com os níveis inferiores.

A matrícula no superior cresceu demais, tendo em vista o porte do fundamental e médio. Chegamos a ter taxas de transição entre médio e superior acima de 65%, no início dos anos 90. Note-se que, na Alemanha de hoje, esta taxa é de 35% ^{xviii} e poucos países ultrapassam 50%. Na tabela abaixo vemos que de 1980 a 1994, o Ensino Superior apresentava

capacidade para absorver entre 62% a 66% dos concluintes do ensino médio, o que é muito.

xix

TABELA 24 – Evolução das Taxas de Transição do Ensino Médio para o Ensino Superior

	Concluintes do Ensino Médio	Ingressantes no Ensino Superior	No. Ingressos Superior / No. Concluintes.Médio
1980	541.000	356.667	65,93
1991	659.000	426.558	64,73
1994	749.000	463.240	61,85
1997	1.266.000	527.958	41,70
2001	1.836.130	944.157	51,42
2002	1.855.419	1.036.690	55,87
2003	1.851.834	1.163.843	62,85

Fonte: Durham, Eunice, 2005 e MEC/Inep

A partir de 1997, as conclusões no Ensino Médio crescem mais rápido do que os ingressos no ensino superior, até que o próprio ensino médio perde velocidade de crescimento de 2001 para 2002. Por razões pouco conhecidas, em 2003, perde concluintes em números absolutos. Ao longo deste processo, a matrícula no ensino superior se mantém praticamente estagnada, nos anos 80, como se pode verificar no gráfico abaixo.

TABELA 25 – Evolução das Matrículas por nível de ensino – 1970-2004 (em Mil)

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

Fonte: INEP/MEC

É somente na década de 90 que o ensino superior volta a crescer, em virtude da enorme expansão dos níveis fundamental e médio. Mas essa segunda onda de crescimento encontra um ensino superior público caro, relativamente pequeno e sem fôlego gerencial e financeiro para a escala de expansão que passou a ser possível. Somente o dinamismo do setor privado foi capaz de retomar o crescimento.

TABELA 26 -Evolução das Matrículas no Ensino Superior por dependência administrativa								
	1980	1985	1990	1995	1998	2002	2003	2004
Privado	885.054	810.929	961.455	1.059.163	1.321.229	2.428.258	2.750.652	2.985.405
Público	492.232	556.680	578.625	700.540	804.729	1.051.655	1.137.119	1.178.328
Total	1.377.286	1.367.609	1.540.080	1.759.703	2.125.958	3.479.913	3.887.771	4.163.733
% privado	64,3	59,3	62,4	60,2	62,1	69,8	70,8	71,7
Evolução das Instituições de Ensino Superior por dependência administrativa								
	1980	1985	1990	1995	1998	2001	2003	2004
Privada	773	731	780	761	842	1.253	1.657	1.789
Pública	108	128	138	128	131	129	146	224
Total	881	859	918	889	973	1.382	1.803	2.013
% privado	87,7	85,1	85,0	85,6	86,5	90,7	91,9	88,9

Source: Daes/INEP/MEC at <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>

Como se pode verificar, a população de estudantes no ensino superior triplicou desde 1980 - de 1.400 mil para 4.200 mil -, o número de instituições dobrou e acentuou-se a predominância das instituições particulares. Elas hoje representam 90% (88,9%) do universo das instituições de ensino superior do país, e absorvem 72% dos estudantes. Entre elas surgiram alguns gigantes: 48 universidades com mais de 15 mil alunos e duas com mais de 90 mil.

Esta expansão atinge seu ritmo máximo entre 1997 e 2002. Nesse contexto, é importante reconhecer que a pós-graduação brasileira, de longe o melhor setor de nosso ensino, abastece adequadamente a graduação com professores mestres e doutores, como veremos mais à frente (Tabela 45)

Podemos discutir se os mestres estão usando todo o seu potencial e se o regime horista, que prevalece nas instituições privadas é uma boa solução. Mas não podemos deixar de apreciar o enorme avanço nas titulações do corpo docente. Também é de se notar que o setor privado tornou-se o principal mercado para docentes com titulação de mestrado: 70% destes atuam em instituições privadas.

Assim sendo, mesmo com a grande expansão recente, os quadros docentes são cada vez mais qualificados. Pode-se dizer, não temos problemas nem de suprimento de professores e

nem de oferta de vagas na graduação. O setor privado pode continuar crescendo a praticamente qualquer taxa que o mercado absorva.

5.3. A Dinâmica do Setor Privado

Diante dos impasses nas universidades públicas e das dificuldades de resolvê-los, desse lado, não se pode esperar um cenário muito otimista de expansão. Portanto, o cenário mais plausível para a expansão é o privado.

Os problemas de expansão do setor privado sempre esbarraram nas peias legais. A burocracia que regula a abertura e credenciamento de cursos é pesada, lenta e pouco transparente. E sabe-se - com segurança, mas sem dados sistemáticos - que é sujeita a corrupção e tráfico de influências. O vício de examinar papel e não olhar para a realidade vem de longa data. É razoável dizer que a expansão da oferta tem uma longa tradição de ser determinada pela velocidade com que transitam dentro do MEC os pedidos de abertura de cursos.

A velocidade de crescimento da educação particular foi freada até o final dos anos noventa pelo Ministério da Educação e seu órgão normativo, o Conselho Federal de Educação (desde 1995, Conselho Nacional de Educação/ CNE). O acúmulo de pedidos de abertura de cursos atinge os milhares, sendo um tema muito conflituoso no CNE. Os membros que representam o sistema público rejeitam e temem a invasão da educação particular, enquanto os representantes do sistema privado, já estabelecidos, buscam evitar a competição de novas escolas particulares. Também militam a favor de uma expansão mais lenta as associações profissionais (advogados e médicos em particular), alegando proteger a qualidade, embora não seja fácil descartar a hipótese de que desejam menos competição. Na verdade, todos os grupos alegam estar protegendo a qualidade. Isso bem pode ser verdade, mas também é verdade que têm interesses ocultos em retardar a criação de novas escolas e em restringir a concorrência. Impulsionando a expansão, há os lobbies e despachantes dentro do MEC, lubrificando as engrenagens da máquina administrativa, mas não necessariamente em benefício dos que mais merecem.

Esta expansão é liderada pelas universidades privadas, cujo status jurídico permite abrir cursos sem consultar o MEC.

TABELA 28 – Evolução das matrículas no ensino superior por condição de autonomia das instituições

	1980	1985	1990	1995	1998	2003
Autônomas: Univ. & Centros Univ	652.200	671.977	824.627	1.127.932	1.467.888	2.276.281
Não Autônomas: Integradas & Isoladas	725.086	695.632	715.453	631.771	658.070	1.611.490
Total	1.377.286	1.367.609	1.540.080	1.759.703	2.125.958	3.887.771

Na segunda metade dos 90, as restrições burocráticas foram aliviadas, resultando em uma aceleração do crescimento das faculdades. Ao contrário do que se afirma, as exigências técnicas para a abertura de cursos não foram facilitadas, pelo contrário, tornaram-se até mais rígidas. O que melhorou foi o fluxo dos pedidos dentro do MEC.

Freqüentemente se menciona que há um milhão de vagas ociosas no setor privado. Isso é uma meia verdade, pois as vagas não passam de uma autorização para crescer dada pelo MEC. Nem há espaço ocioso e nem professores ganhando sem dar aula. Como as autorizações de funcionamento condicionam o número de vagas, os mantenedores sempre pedem mais do que precisam, para ter margem de negociação com o MEC e para ter uma reserva futura, caso haja expansão da demanda. Além disso, há demanda reprimida nos cursos onde aumentou o afluxo de candidatos e as travas burocráticas impedem a expansão. A perda de fôlego, após o crescimento acelerado dos últimos anos, é mais do que real. Mas pouco pode ser inferido das estatísticas de vagas ociosas.

Estamos hoje diante de vários obstáculos à continuidade da expansão do superior. O primeiro que chama atenção é a desaceleração das diplomações no ensino médio. A retração das diplomações no médio provavelmente não passa de um fenômeno passageiro, pois a proporção da coorte terminando o médio ainda é muito pequena. Em 2002, menos de 1,86 milhões de alunos concluíram o ensino médio, para uma população de mais de 3,4 milhões de jovens de 17 anos. ^{xx}

Mas possivelmente, o problema mais sério é o esgotamento das camadas sociais que podem pagar por uma matrícula no setor privado. Os alunos com renda familiar abaixo de um certo

nível (3º quintil de renda, no Gráfico abaixo) desaparecem do sistema privado, só restando alguns poucos no setor público, que é gratuito. Vemos que o ensino superior praticamente só recebe alunos oriundos dos 40% mais ricos da população brasileira. Os 40% mais pobres - que já estão subrepresentados no ensino médio público (a representação perfeita seria 20% em cada quintil) - praticamente desaparecem do ensino superior (público ou privado).

TABELA 30 – Distribuição dos estudantes pelos quintos de renda familiar - 2004

	Total	1º quintil	2º quintil	3º quintil	4º quintil	5º quintil
média de anos de estudo	6,4	3,9	4,8	5,4	7,2	10,4
ensino médio público	7 990 350	14,9	22,2	25,4	25,2	12,3
ensino superior público	1 205 822	2,3	4,8	10,3	24,9	57,7
ensino médio particular	1 381 091	2,5	5,0	10,7	24,4	57,4
ensino superior particular	3 375 882	1,2	2,1	6,6	20,8	69,3

PNAD/IBGE 2004 - ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2005/Tabelas/

Ainda com referência ao Gráfico, é impressionante a similaridade entre o perfil dos estudantes do ensino médio privado e do ensino superior público.^{xxi} É também surpreendente o grau de elitização do superior privado, com mais de 70% dos seus estudantes pertencendo ao segmento dos 20% mais ricos. Como ficou claro acima, a expansão do ensino superior privado dependerá das possibilidades de incorporação de camadas sociais de menor poder aquisitivo e já portadoras de diploma de nível médio.

Como há fortes restrições ao número de alunos em sala de aula e como se exige considerável titulação dos professores, não há muito como baixar custos e, portanto, as mensalidades no setor privado.^{xxii} A saída para este problema básico de equidade é o financiamento do estudante pobre. Esta é, sem dúvida, uma responsabilidade clássica do Estado – de garantir igualdade de oportunidades aos habilitados para o ensino superior.

Tanto a criação de alternativas como as dos cursos seqüenciais e tecnológicos, como o ProUni, que resultou na incorporação de cerca de 200 mil estudantes que não conseguiriam atender às exigências de fiador do FIES, são respostas dignas de nota. No entanto, nenhuma delas responde ao problema em sua proporção real. Os recursos do FIES atendem a menos de 10% da demanda e as fórmulas do crédito excluem o contingente dos que não têm fiadores que ganhem pelo menos o dobro da mensalidade. Além disso não penalizam a

inadimplência. Na sua versão anterior, o Creduc chegou a operar com mais de 80% de inadimplência. O novo FIES não oferece incentivos à adimplência, assim como o ProUni não prevê contrapartidas por parte dos bolsistas beneficiados.

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

Já existe um mercado para este tipo de financiamento e já existem alternativas. A mais conhecida é o Instituto Ética. Contudo sem a participação do Estado não parece possível criar programas com escala suficiente para sair desse impasse. Infelizmente, não prosperaram as iniciativas que mudariam drasticamente a situação dos alunos que não podem pagar.

Tudo indica que a pressão pela expansão continue forte, como resultado de uma atitude mais benevolente do MEC, permitindo a criação de centenas de novas instituições no setor privado, a partir 1980.²⁶ A competição nas capitais do Sudeste está se tornando mais acirrada. O setor educacional já é o principal anunciante nos jornais do Rio de Janeiro e já houve episódios de guerra de preços. A nova legislação é explícita e mais liberal do que as anteriores quanto aos cursos pós-secundários de curta duração. Algumas das escolas mais agressivas estão acelerando sua oferta de cursos seqüenciais e tecnológicos.

Seja como for, a última onda de expansão começou a perder fôlego em 2002. As taxas de expansão de novos ingressos caíram de uma média de 17% ao ano (entre 1997 e 2002) para 8% em 2003 e para 5% em 2004.^{xxiii} Mesmo vivendo o início de um período de retração e crise, motivada pelo crescimento indiscriminado de instituições e vagas muito além da demanda, o ensino superior privado ainda mantém um forte interesse para alguns operadores.

Isto porque, há muitas instituições pouco competitivas, permitindo aos mais agressivos ocupar progressivamente os seus espaços. Nas instituições mais tradicionais, a gestão

profissional ainda está em fase embrionária e as mazelas crônicas da empresa familiar travam as mudanças.

No entanto, parece claro que não há mais demandas latentes e novas fronteiras a conquistar. Estamos no fim do "ciclo de ouro" da expansão do ensino superior privado e chegando ao "momento da verdade". O crescimento da capacidade instalada e do número de vagas pe muito maior do que o da demanda. A relação ingresso/vaga despencou.^{xxiv} A abundância na demanda permitiu que os erros e o amadorismo na gestão fossem sendo encobertos pela grande quantidade de captação de novos alunos. Agora a realidade é outra e iremos finalmente ficar sabendo quem veio para ficar. Algumas IES sobreviverão e continuarão a crescer, beneficiando-se de um mercado mais exigente, competitivo, profissionalizado e maduro. 'Grandes instituições de ensino esgotaram sua capacidade de crescimento em seu local de origem e agora buscam uma expansão para todo o território nacional.^{xxv} Um dos indicadores da agressividade da oferta é dado pelos gastos de 4,2% do faturamento com marketing.^{xxvi}

5.4. A conta do ensino superior

Não se pode julgar um sistema educacional pelo que custa, mas tampouco se pode avaliá-lo sem boas indicações financeiras. O Brasil dispõe de informações aceitavelmente confiáveis acerca do que custa cada um dos seus subsistemas. Não obstante, há controvérsias em torno da evolução dos gastos nos últimos anos e, também, acerca dos elementos que compõe o custo aluno das universidades públicas.

5.4.1. Gastos públicos

Ao lidar com recursos, devemos nos lembrar que as fórmulas de financiar uma atividade têm conseqüências tanto no real direcionamento dos gastos como na eficiência com que são feitos. Por exemplo, um orçamento global não estimula nem a qualidade nem a eficiência. Um orçamento per capita estimula a quantidade, mas não a qualidade, e assim por diante.

Tais comentários são pertinentes, em vista dos elevados custos por aluno do ensino superior brasileiro e pela ineficiência com operam os programas de graduação nas universidades. Os

problemas não estão nas universidades, mas nas regras sob a quais operam, em particular, cumpre acusar a mecânica orçamentária que não oferece quaisquer incentivos à eficiência. Não há incentivos financeiros para matricular mais alunos, para reduzir a deserção, para cortar custos ou para alocações de recursos mais eficientes.

Temos gastos públicos em educação equivalentes a 4,3 % do PIB, seguindo as definições da OECD. Tal valor está próximo da média da OECD. É maior do que países com sistemas de educação muito mais bem sucedidos, como Uruguai, Chile e Argentina.

Desses gastos, 21% são dedicados ao superior, correspondendo a 0,82% do PIB (1999). Não são gastos inteiramente fora de linha com os outros países, embora sejam relativamente altos. Só 16 países no mundo gastam mais e são, praticamente todos, muito ricos. É mais do que gastam o Japão, China, Japão e Coréia.^{xxvii}

Mas isso não seria um problema se os 0,82% permitissem muitos alunos estudar na rede pública. Mas esse não é o caso. Tais gastos permitem manter apenas 5,2% da população em idade universitária. Em contraste, com a média de 1% do PIB, os países da OECD mantêm 41% da população em idade de estar na universidade.

Podemos ver a mesma coisa por outro ângulo: os 0,82 % do PIB financiam uma educação com um custo/aluno muito elevado. Isso é fácil verificar quando estimamos o custo/aluno em termos de unidades de PIB per capita. Os números mostram custos que equivalem a mais de uma vez e meia o PIB per capita. Estão dentre os mais altos do mundo. Em contraste, a educação básica custa um quarto de PIB per capita – muito baixa para o nível de desenvolvimento do Brasil.

TABELA 31 – Gasto por aluno universitário como PIB per capita = 100 (2001)

Uruguai	26
Argentina	32
Itália	33
França	33
Espanha	35
Reino Unido	40
média OECD	42

Alemanha	41
Coréia do Sul	42
México	47
Chile	71
Peru	81
Índia	89
Brasil	161

Fonte: OECD, Education at a Glance, 2004. Table B

De fato, nossos dispêndios por matrícula (1999) atingiam R\$13 mil para as federais e R\$10 mil para as estaduais. É preciso notar que esses são dados controvertidos. O ponto da discórdia são os hospitais universitários e o custo dos inativos (aposentados). Podemos dizer que os hospitais universitários fazem parte do custo do ensino ou, podemos dizer que são gastos do Ministério da Saúde. Mas pela teoria econômica convencional, os inativos são parte do custo, pois não é possível contratar professores sem arcar com as despesas da sua aposentadoria – é o conceito clássico de custo de oportunidade.

Nossos custos/aluno são muito elevados. Na verdade, aproximam-se daqueles observados nos países da OECD e são muito mais altos do que na América Latina, como se pode observar na tabela abaixo:

TABELA 32 – Gasto por Aluno Universitário (em US\$ PPP) - 2001

Uruguai	2.201	Espanha	7.456
Índia	2.522	Itália	8.347
Argentina	3.775	França	8.837
Peru	4.230	Brasil	10.306
México	4.341	Alemanha	10.504
Coréia do Sul	6.618	Reino Unido	10.753
Chile	6.901	<i>média OECD</i>	<i>10.052</i>

Fonte: OECD, Education at a Glance, 2004. Table B1.1

É preciso entender que tais números sofrem um ajuste pela paridade do poder de compra (método usado pelos economistas para eliminar o efeito de flutuações ou câmbios irrealistas). Portanto, não correspondem aos dados nominais em Dólares ou Reais. Trata-se de um conceito pouco transparente para não-economistas, mas inteiramente aceito nas comparações internacionais.

Para oferecer uma alternativa a esse caminho, podemos também tomar as relações entre custos de segundo grau e de terceiro. É como se tomássemos o custo do segundo grau como unidade de moeda, passando a ser a base de comparação ou a âncora. Os resultados estão apresentados abaixo:

Brasil: Superior é 10 vezes maior que o médio
Estados Unidos: superior é 2,4 vezes mais caro que o médio
França: superior praticamente igual ao médio

Fonte: OECD, *Education at a Glance*, CREI, Reproduzido pelo Inep

Fica evidente o descompasso entre o nível médio e o superior. Mostra que, para os padrões brasileiros, trata-se de um nível muito dispendioso. A França gasta no superior o mesmo que no segundo grau e que no Brasil, bem mais pobre, se gasta dez vezes mais.

A baixa relação aluno/professor mostra uma das razões porque os custos são altos. Nas Federais, são 10,9 alunos por professor. Em contraste, a média da OECD é de 16,4. Não é que sobrem professores, é que a sua distribuição é muito errática. Além de outras distorções - como professores que nem dão aula e nem fazem pesquisa - há muitos cursos com mais professores do que alunos. A tabela abaixo ilustra um caso real.

Universidade Federal do Ceará

18% das turmas com até três alunos

41% das turmas com até dez alunos

207 turmas com apenas um aluno

Fonte: Josias M. Pinheiro, Cláudio A. Marques, *Sistema de Custos Universitários*, 1994, Universidade Federal do Ceará (1996)

Em outras palavras, temos custos por aluno de Primeiro Mundo, renda per capita de Terceiro Mundo e uma proporção muito pequena de alunos no sistema público superior.

Mas em que pesem esses altos custos e a gratuidade, tampouco o sistema permite aos mais pobres freqüentar os cursos de mais alto status e que requerem tempo integral (Medicina, Engenharia etc).

Diferenças na escolha de carreiras entre diplomado de escola média pública e privada

	Médio em pública	Médio em privada
Medicina	906	5578
Matemática	6647	1693

Fonte: Sergio Costa Ribeiro, "Acesso ao ensino superior: uma visão", NUPES/USP (1989)

Acima, examinamos os gastos para os anos mais recentes em que estão disponíveis. É também importante tentar entender a sua variação ao longo dos últimos anos. Na verdade, esse é um assunto altamente controvertido, diante das denúncias de sucateamento das universidades federais.

Os gastos da União com a educação superior^{xxviii}, realizados pelo MEC, ampliaram-se em cerca de 95%, em valores nominais, entre 1995 e 2004.

TABELA 33 – Evolução dos Gastos do MEC com as instituições federais de ensino superior..(em R\$ correntes).

	1995	1996	1997	1998	1999	
Universidades	5.415.265.258	5.402.951.219	5.739.084.453	5.832.607.016	6.364.055.726	
Outras Ifes	246.127.173	285.628.821	309.903.680	341.121.457	314.134.969	
CEFETs	143.985.939	160.899.015	157.712.452	164.683.540	183.673.635	
TOTAL	5.805.378.370	5.849.479.055	6.206.700.585	6.338.412.013	6.861.864.330	
	2000	2001	2002	2003	2004	1995/2004
Universidades	6.829.107.142	6.886.833.386	7.931.532.708	8.656.470.032	10.424.682.608	92,5
Outras Ifes	323.310.289	369.255.766	380.565.124	416.110.832	545.082.130	121,5
CEFETs	205.730.031	214.576.601	255.012.121	279.663.042	342.178.717	137,6
TOTAL	7.358.147.462	7.470.665.753	8.567.109.953	9.352.243.906	11.311.943.455	94,9

Fonte: Siafi/Sidor

Nesse mesmo período, o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) correspondeu a 103,14%. Portanto, em termos globais, houve redução de recursos à área de educação, quando comparados o início e o final do período sob análise. Desse modo, a redução em valores absolutos correspondeu a um montante aproximado de R\$ 480 milhões.

TABELA 34– Gastos do MEC com as instituições federais de ensino superior (R\$ de dez. 2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	
Universidades	11.000.569.845	9.481.639.094	9.418.985.404	9.276.178.198	9.652.363.320	
Outras Ifes	499.982.739	501.250.018	508.613.920	542.519.565	476.448.507	
CEFETs	292.493.036	282.361.681	258.837.676	261.912.702	278.577.802	
TOTAL	11.793.045.621	10.265.250.794	10.186.437.000	10.080.610.465	10.407.389.629	
	2000	2001	2002	2003	2004	
Universidades	9.676.161.909	9.133.318.437	9.698.678.195	9.227.797.054	10.424.682.608	
Outras Ifes	458.098.348	489.706.997	465.355.034	443.574.147	545.082.130	
CEFETs	291.498.881	284.571.488	311.828.822	298.120.803	342.178.717	
TOTAL	10.425.759.139	9.907.596.922	10.475.862.051	9.969.492.004	11.311.943.455	

Fonte: Siafi/Sidor Obs.: em R\$ de dez. 2004

Os dados sugerem que houve uma redução dos orçamentos, em termos reais. Mas trata-se de uma redução relativamente modesta.

É interessante notar que, no período considerado, a participação da educação superior no orçamento do MEC foi consideravelmente ampliada. Em 1999, a participação do ensino superior estava bem próxima de 50. Hoje é da ordem de 70%. Ou seja, o orçamento do ensino superior foi reforçado com 20 pontos percentuais do orçamento do MEC. A verdadeira perda foi nos outros níveis de ensino.

Tais constatações mostram que, dentro do MEC, o orçamento das universidades foi praticamente preservado, a expensas de reduções muito mais fortes nos outros programas.

5.4.2 Gastos privados ^{xxix}

Entre 1999 e 2005, os gastos com o ensino superior privado cresceram de 8,8 para 15 bilhões de Reais. Ou seja, cresceu de 76 % em termos nominais. É interessante notar que entre 1999 e 2004 (anos para os quais dados do setor público estão disponíveis), o crescimento do setor privado foi de 64% em contraste com 56% para o público. Ou seja, a diferença entre o público e o privado não é tão grande.

Apesar do grande crescimento da matrícula, houve uma considerável queda nas anuidades. Entre 1999 e 2005, passaram de 532 R\$ para 447 R\$, em termos nominais. Isso significa uma queda significativa em termos reais. O fator impulsionando para baixo as anuidades é a entrada de novas faculdades com anuidades mais baixas. Além do impacto na média, as mais antigas são obrigadas também a baixar, para não perder alunos.

Uma das causas da redução do faturamento das privadas é a inadimplência. A estimativa é que traz perdas anuais para o setor da ordem de 600 milhões de Reais. Antes de tudo, é o resultado de uma lei que proíbe a exclusão do inadimplente, mas permite que a escola recuse a sua rematrícula. O resultado é que muitos alunos deixam de pagar, até o último minuto. Com o alto custo do dinheiro, isso significa uma perda real e uma transferência de parte dos custos para os alunos que pagam em dia.

Dentro do ensino privado, como mencionado, o superior tem um faturamento de 15 bilhões de R\$. O fundamental atinge um faturamento de 13,2 R\$. O médio, apesar de corresponder a uma fatia maior do mercado neste nível, seu faturamento é de apenas 4,6R\$. Tal diferença

meramente reflete o pequeno porte do médio – que está longe de haver sido universalizado. A educação infantil tem um orçamento total de 2,7 bilhões de R\$.

5.5. Qualidade e avaliação

Do ponto de vista da qualidade, há muitas questões requerendo atenção. Permanecem as tradições centenárias do ensino decorativo, do ensino excessivamente abstrato, da ênfase na memorização e das poucas oportunidades de aprender aplicando. A aula convencional persiste em não ultrapassar de muito o estilo das preleções. As provas requerem muito mais memória do que compreensão, aplicação, análise e síntese – o que é fácil entender, pois é muito mais difícil formular e corrigir provas medindo desempenho em conhecimentos de ordem superior. Infelizmente, não se nota qualquer preocupação com a sala de aula da graduação. Obviamente, sobra heterogeneidade no sistema e falta transparência, dificultando uma visão serena e neutra.

Do lado positivo, a avaliação, seja do ensino público seja do privado, é uma fronteira que foi desbravada a partir da primeira metade dos anos 90 e avançou em termos irreversíveis. A criação de uma cultura de avaliação talvez tenha sido o maior avanço do ensino superior na década de 90. O passo mais corajoso foi a criação do *Provão*, um exame realizado no último semestre antes da formatura. As notas nesta prova não afetam o recebimento do diploma. Ao invés, são usadas para computar uma nota média para cada curso das instituições de educação superior. Esses resultados são ajustados numa curva normal e transformados em conceitos (A, B, C, D e E). Os conceitos de cada instituição são publicados na Internet e em todos os jornais. Há considerável evidência de que os cursos levaram a sério os resultados e investiram em modificações, visando melhorar as suas notas. ^{xxx}

Igualmente, há uma variedade de evidências dispersas sugerindo que o provão foi amplamente usado pelos vestibulandos para escolher o seu curso. É interessante registrar que entre o primeiro e o último provão, em 2003, o número de candidatos aos cursos obtendo A e B aumentou, enquanto o curso com os piores conceitos perderam seus

candidatos. Tais constatações demonstram que os alunos usam a informação oferecida pelo provão e a usam buscando uma educação melhor.

Vinte e seis grandes carreiras, cobrindo mais de 90% do universo dos estudantes do ensino superior, tiveram seus cursos avaliados e os resultados divulgados anualmente (Tabela abaixo). A rejeição ao *provão* foi muito forte de início, mas aos poucos ele foi sendo percebido como um instrumento útil e poderoso. Os cursos particulares que recebem conceito baixo entram imediatamente em pânico e tentam melhorar o seu desempenho na próxima rodada, porque perdem candidatos.

As escolas particulares são menos numerosas dentre os cursos que conquistam conceitos A (que correspondem aos melhores 12%). Mas, do B para baixo, oferecem uma educação de qualidade não muito diferente daquela oferecida pelo setor público - e faz isso sem sobrecarregar os orçamentos públicos. Com efeito, a diferença entre a média das notas das instituições públicas e privadas é muito pequena. ^{xxxi}

Em geral, pode-se dizer com segurança que há um grande bloco de instituições, situadas no centro da distribuição, onde as privadas e públicas se superimpõe. Ou seja, o setor privado e o público diferem nas causas das distribuições, mas em sua grande maioria não são diferentes. Usando o Provão de 2003, temos no bloco das instituições com desempenho C ou mais: 82% das instituições federais; 69% das particulares e 66% das estaduais.

Outro dado importante refere-se aos cursos com conceito D e E. Considerando o elevado custo das instituições públicas, bem como a sua gratuidade, não deveríamos esperar que muitas obtivessem os piores conceitos, D e E. Não obstante, a proporção de particulares situadas em tal nível não é muito maior do que a das públicas. Embora a proporção de privadas com D ou E seja 30,9% e as públicas correspondam a 17%, devemos nos lembrar que é, inclusive, menor do que as percentuais das instituições estaduais. Este é um resultado importante, considerando que o custo por aluno das instituições privadas é cerca de um terço das públicas e que, praticamente, não há subsídios para as privadas.

TABELA 35– Exame Nacional de Cursos 2003. Distribuição dos conceitos por dependência administrativa das instituições

IES	A+B	C	D+E	Total	C ou +
Federal	52,5	30,2	17,3	100,0	82,7
Estadual	34,4	32,0	33,6	100,0	66,4
Privadas	19,3	49,8	30,9	100,0	69,1
Municipal	19,0	40,7	40,3	100,0	59,7

Tabulação própria de DAES/INEP/MEC-ENC 2003

Resta lembrar que os conceitos do provão não passam de notas atribuídas pela posição de cada curso na distribuição total dos escores. Há várias limitações que não podem ser ignoradas – o que infelizmente ocorre com frequência. Em primeiro lugar, não é possível comparar notas entre cursos diferentes. Jamais houve qualquer tentativa de criar qualquer tipo de métrica que permita dizer se um curso de odontologia é melhor ou pior do que um curso de matemática. As notas são relativas e têm apenas significado como comparação entre os cursos da mesma disciplina. Em segundo lugar, as provas não são comparáveis no tempo. São provas diferentes e nunca houve qualquer possibilidade de calibrar um ano com outro. De comparações temporais, o máximo que podemos dizer é que o curso X melhorou ou piorou, comparado com os outros. Em terceiro lugar, as pontuações praticamente nada dizem. Uma área do conhecimento obtém mais pontos do que outra, seja porque os graduados sabem mais, seja porque a prova foi mais fácil. Não há como dizer qual a alternativa correta. As pontuações quase nada dizem acerca da qualidade dos cursos, pois os construtores do teste sempre buscam preparar uma prova onde a média de acertos é de 50%.

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

A primeira edição do ENADE, em novembro de 2004, examinou uma amostra de 56% de ingressantes e concluintes em 13 carreiras.^{xxxii} Houve problemas de representatividade

porque além do comparecimento de 90,2% dos estudantes amostrados, participaram também dez mil estudantes como *voluntários, através de mandatos de segurança*, ou “*como inscritos fora do prazo*” - e, não se sabe se os resultados das provas destes dois grupos adicionais de estudantes, que seguramente deformariam a amostra, estão incluídos ou não nos cálculos das notas.^{xxxiii} *Além disso, dos 2.184 cursos-alvo só 1.427 receberam conceitos*”- ou seja, 757 cursos, ou 34,7% não receberam conceito, porque “*muitos cursos ainda não tinham concluintes ou por outros motivos*”^{xxxiv}

O ENADE teve resultados surpreendentes e, sobretudo, ininteligíveis. Surpreendentes porque alunos ingressantes tiveram desempenho melhor do que os concluintes tanto em conhecimentos gerais, como em conhecimentos específicos, em várias carreiras, inclusive Medicina.^{xxxv} Surpreendente também porque apenas 10,4% dos cursos tiveram desempenho abaixo da média. A rigor, esse é um resultado estatisticamente sem sentido, mas não temos como esclarecer a questão. A distribuição global das notas, reproduzida no Quadro abaixo, apresenta uma forte assimetria “positiva” que atribui nota “3 ou mais” a 89,6% dos cursos e, notas 3 e 4 a 79,1% dos cursos.

TABELA 36 – ENADE 2004 - Distribuição dos cursos pelas notas finais

Notas	1	2	3	4	5	Total
No. cursos	33	115	565	564	150	1427
%	2,3	8,1	39,6	39,5	10,5	100

Os resultados foram ininteligíveis devido aos procedimentos usados para converter percentuais de acertos, ajustados a médias nacionais, em uma nota de zero a 5. O quadro abaixo traz um resumo desta metodologia, extraído de Schwartzman, 2005. O “ENADE 2005” ainda não publicou seus resultados e examinou outros 13 cursos.^{xxxvi}

Outro resultado curioso do ENADE é o desempenho comparado entre públicas e privadas. Nas profissões da saúde – que foi o foco do exame – no nível mais baixo, estavam 15 privadas e 19 públicas. Como no Brasil há cinco vezes mais públicas do que privadas, os resultados mostram um desempenho amplamente pior para as públicas. Não se pode concluir muito desse resultado, pela coleção de falhas do ENADE, mas não deixa de ser

surpreendente, em se tratando de uma prova feita sob os auspícios de um grupo de defensores da universidade pública.

Decifrando a Metodologia do ENADE

O ENADE tem um procedimento que se aproxima ao de uma distribuição relativa. Cada prova tem um conceito de 0 a 100, em separado, para as questões de formação geral e de conhecimentos específicos. Depois, estas notas são recalculadas em função da média e do desvio padrão de todas as provas da área no país.

Assim, se a média de um curso for igual à média de todos os cursos, seu valor será zero. O resultado desta operação é fazer com que todos os cursos se distribuam ao redor da média zero, e com o desvio padrão de 1 (significando que, se a distribuição não for assimétrica, cerca de 67% dos cursos estarão um desvio padrão abaixo ou acima da média).

A partir daí, são feitas duas operações: primeiro, para que ninguém fique abaixo de zero na média, e possa variar entre zero e 5, diz o resumo técnico: Ao afastamento padronizado de cada uma das instituições será somado o valor absoluto do menor afastamento padronizado entre todas as instituições que oferecem o curso respectivo; em seguida, esse resultado será dividido pela soma do maior afastamento padronizado com o módulo do menor. Finalmente, o resultado desse quociente será multiplicado por 5 (p. 62).

O resultado desta operação é que a média, ao invés de ser sempre 2.5 para cada área de conhecimento, varia de área para área, sem que exista nenhuma interpretação clara sobre o que significa esta variação. “A forma de padronização utilizada na produção do conceito final depende crucialmente do tamanho do afastamento da menor nota em relação às demais. Assim sendo, esta padronização produz, em situações onde o menor conceito está muito isolado dos demais [exatamente o caso do curso de medicina, conforme o gráfico que está no seu texto], conceitos altos para a maioria dos outros. Isto explica a inflação de conceitos altos nos cursos de medicina e medicina veterinária.” (Agradeço a José Francisco Soares este comentário, que ajuda a entender melhor o problema.)

Extraído de S.Schwartzman

Os processos de fiscalização e controle de qualidade do MEC – incluindo o SINAES - têm sido formalistas e inexpressivos, porque nem estimulam os bons operadores e nem penalizam os delinqüentes ou incompetentes. Sempre houve uma grande ênfase no exame de formalidades e dos ‘ensaios de ficção’, que são os Planos de Desenvolvimento Institucional e os Projetos Pedagógicos Institucionais, apresentados pelos mantenedores para abrir cursos. A resposta do mercado é previsível, há um ativo comércio de documentos desse naipe, produzidos por empresas

A promulgação em lei do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, do qual o ENADE é um dos três componentes – reformulou, em parte, o sistema de

avaliação do ensino superior definido na LDB e que já estava em franca implantação. O SINAES manteve as “Comissões de Avaliação das Condições de Ensino” como mecanismo de avaliação dos cursos; criou o ENADE para avaliar os alunos (e cursos também) e tentou mais uma vez implantar a Avaliação Institucional - que ainda não havia saído do papel. Por fim, a lei do SINAES criou a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior – CONAES como órgão coordenador do sistema e que vem enfrentando turbulências na distribuição de responsabilidades com o INEP de um lado e a SESu, de outro.

Embora a idéia da Avaliação Institucional seja interessante, criou-se um sistema pesado demais, a tal ponto que inviabiliza as avaliações externas genuínas, capazes de efetivamente assessorar e apoiar a melhoria da qualidade das instituições sendo avaliadas. Reincidimos, uma vez mais, no formalismo. Ao invés de definir um foco e usar de parcimônia para viabilizar exercícios verdadeiros de auto-exame e submissão ao parecer externo, as diretrizes da Avaliação Institucional são exaustivas com suas dez dimensões, cada qual com três blocos de informação (Núcleo Básico obrigatório, Núcleo Optativo e Núcleo de documentação, dados e Indicadores).

O que temos pela frente é totalmente previsível: documentos de auto-avaliação gigantescos, impossíveis de serem lidos e metabolizados com clareza. Ou seja, nem as instituições e nem os avaliadores externos terão domínio sobre o que estará sendo formalmente avaliado. Haverá uma discrepância monumental entre o escopo do auto-estudo e o das visitas *in loco* por 3 a 5 dias. Isto dará margem a desacertos entre as instituições e os avaliadores externos.

Por fim, uma avaliação que poderia funcionar - como tem funcionado em muitos outros países - como alavanca da qualidade institucional, virou uma operação mastodônica e ainda foi atropelada pela proposta de Lei de Reforma Universitária. Seja como for, a raiz do problema não está aí, mas na falta de continuidade, para que se consolide um marco regulatório para o nosso ensino superior, seja ele qual for – pois será sempre imperfeito e merecedor de revisões e ajustes. Enquanto cada Ministro resolver descartar umas coisas, renomear outras e, no fundo, começar a aprender o que realmente se passa, não teremos chances de desenvolver um sistema de ensino superior integrado e desenhado para as necessidades e aspirações do país.

5.5. Regulação, controle e eficiência no ensino superior

Tanto o setor público como o privado requerem uma presença do Estado para o seu bom funcionamento. Mas, necessitam de uma presença inteligente e com traços comuns, mas distinta para cada setor e apoiada na melhor experiência acumulada no passado - aqui e em outras partes.

5.5.1. A necessidade de regulação

Para o que oferecem, a maioria das universidades públicas custa muito caro. Isto acontece, sobretudo, porque funcionam sob um conjunto perverso de incentivos. Os professores são contratados por exames competitivos, mas, no dia-a-dia, o aumento da produtividade ou da qualidade do ensino não traz qualquer benefício a quem os promova, seja na sala de aula, seja nas chefias. Tampouco os professores sofrem penalidades por faltar às aulas ou serem desleixados. Para completar, a garantia da estabilidade, o emprego vitalício, de certo modo, encoraja o baixo envolvimento de todos com a instituição, sejam professores ou funcionários.

A maioria destas instituições oferece muito pouco e desagrada praticamente a todos, dentro e fora delas. Os de dentro, pelas más condições de trabalho, da infra-estrutura física e pelos baixos salários para quem cumpre os tempos contratuais. Os administradores das universidades não têm liberdade para realocar recursos e nem autoridade para usar com eficiência os seus professores. Contudo, para um grande número de professores, o salário/hora efetivo não é assim tão baixo, porque a carga docente é leve e a dedicação de tempo – por exemplo, à pesquisa é muito reduzida. A relação aluno/professor de 11:1 captura um aspecto desta ineficiência. De fato, é uma das menores do mundo (cerca de metade da dos Estados Unidos). É instrutivo notar que nas avaliações do Provão, a proporção de universidades públicas com nota E revela-se elevada, apenas um pouco menor do que nas privadas.

Embora o custo da maioria destas instituições seja incongruente com seus resultados (ensino pouco inspirado e quase nenhuma pesquisa ou curso de extensão), este não é o caso de um grupo de cerca de dez universidades concentradas em São Paulo, Rio de Janeiro,

Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Elas custam mais ou menos o mesmo por aluno e produzem praticamente toda a pesquisa do Brasil. Uma proporção significativa do corpo docente dessas instituições está voltada à pesquisa e disputa os fundos de pesquisa dos órgãos públicos. Para contornar a rigidez dos regulamentos do serviço público, operam várias fundações que vendem agressivamente treinamentos, serviços de consultoria e pesquisa e desenvolvimento. Por exemplo, as fundações da Unicamp geram receita adicional que chega a quase metade do orçamento vindo do Estado de São Paulo.

O Ministério da Educação tem consciência desses problemas e já tentou muitas vezes atacá-los, propondo dar maior autonomia administrativo-financeira às universidades federais. Mas, por muitas razões, isso não se concretizou até hoje.

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

A diversidade crescente na Europa e na América do Norte está longe de ser igualada pelas instituições brasileiras, privadas ou públicas. As daqui ainda são obrigadas a fingir que fazem pesquisas e são pressionadas a contratar mestres e doutores, mesmo em áreas profissionais, onde tais diplomados nada conhecem da prática do ofício. Há indicações de que estes problemas crônicos estão em via de encontrar soluções, pelo menos parciais. Mas ainda vivemos sob o manto de uma legislação pouco iluminada.

Diante de tal quadro, parece claro que a presença do Estado é fundamental. Para entender a lógica da sua intervenção no ensino superior, passaremos a examinar princípios muito simples de governabilidade de burocracias e organizações. Pensemos em dois tipos de sistemas. Há os sistemas auto-equilibrados ou auto-regulados e há os sistemas desequilibrados ou sem capacidade de voltar ao equilíbrio, uma vez perdido.

O vendedor da esquina é um sistema auto-regulado. Se erra no sabor do produto que vende, o cliente reclama. Se causa problemas de saúde, as conseqüências são imediatas. Se o produto é bom, atrairá mais clientes. Se ficar caro demais, terá menos clientes. Por tais razões, dizemos que esse vendedor independente é um sistema auto-regulado. Qualquer erro repercute em perda de renda. Os acertos trazem mais receita. *Mutatis mutandis*, as empresas em regime de mercado funcionam assim.

Também o ensino privado se aproxima desse funcionamento, pois responde a estímulos de mercado. Apesar da alta assimetria de informação (ou seja, são oferecidos preços e qualidades cujas diferenças os clientes não são capazes de perceber), os grandes traços do funcionamento dos mercados estão presentes.

Em contraste com os sistemas auto-regulados, o posto de saúde tradicional é um sistema desequilibrado porque não responde ao feedback de seus clientes ou usuários. Sem isto, não há qualquer força no processo fazendo com que o médico queira trabalhar mais, que queira chegar na hora, que não queira sair antes da hora. Tampouco há razões internas para que o zelador limpe o prédio. Em outras palavras, por conta própria, o Posto de Saúde produzirá pouco e com baixa qualidade. A sua lógica interna é desequilibrada, ao contrário da lógica interna do vendedor ambulante. Portanto, como veremos, requer uma intervenção externa ou uma mudança nas regras do jogo, para que cumpra as suas missões.

Tomemos agora um terceiro caso. Suponhamos que o vendedor resolva contratar um funcionário para operar o seu negócio. Se o funcionário tiver um salário fixo por mês, independentemente das vendas e das horas trabalhadas, sua lógica será a do menor esforço - chegar tarde e não se importar muito com os clientes. Mas o dono do negócio sabe disso e toma as suas providências. Pode vigiar o funcionário, exigindo certos comportamentos e níveis de vendas. Pode dar uma comissão, de forma que o funcionário ganhe mais se vender mais. Pode alugar o negócio, despreocupando-se da operação e embolsando um valor que considera razoável.

Em resumo, embora o funcionário tenha as mesmas motivações daqueles que operam o posto de saúde, a empresa constrói a sua auto-regulação interna, criando prêmios para o comportamento que aumenta as receitas e os lucros da operação. Em outras palavras, a auto-regulação da empresa como um todo é espontaneamente gerada pelas regras de

mercado. Já as regras de funcionamento dentro da empresa são construídas pelos seus donos. Em ambos os casos, há regras criando sistemas de auto-regulação ou um controle direto por parte do dono.

Portanto, o sistema público tradicional, requer um controle direto do Estado. Já o privado opera sem o Estado. Contudo, mesmo nesse segundo caso, existem papéis para o Estado. Só que, entre o caso do vendedor e do posto de saúde, são papéis diferentes.

No caso do vendedor, o Estado precisa controlar o *abuso*, pois o *uso* é autocontrolado. Tem que impedir o uso de produtos deteriorados e forçá-lo a atender às exigências fito-sanitárias mínimas. É até possível imaginar que o sistema de auto-regulação venha a punir quem intoxica seus clientes. Mas há uma longa tradição de julgar que não vale a pena esperar as punições do mercado, se isso arrisca a saúde da população. Afora tais situações, o sistema do pequeno negócio se auto-regula. Qualquer erro será punido com perda de mercado e de lucro.

No posto operado pelos métodos tradicionais, não há força interna de re-equilíbrio. Se o médico atende mal ou sai mais cedo, fica por isso mesmo. Portanto, o papel do Estado - que é o responsável pelo posto - é controlar tanto o uso quanto o abuso. Tem que controlar os horários de chegada e de saída. Tem que controlar a qualidade do atendimento. O posto tradicional pertence a uma categoria de sistemas que não funcionam sozinhos, por não possuírem seus próprios sistemas de auto-regulação.

O que aprendemos depois da Revolução Russa, em 1917, é que o idealismo não é uma força suficientemente robusta para fazer um país e suas organizações funcionarem. As motivações intrínsecas e o controle social não bastam para auto-regular os milhões de subsistemas existentes.

Voltando ao problema da reforma do ensino superior, a primeira conclusão é que falta clareza quanto à diferença existente entre o público e o privado. Contudo, o próprio setor privado também não tem clareza, com relação aos mecanismos de mercado que têm a função de controlar um sistema auto-regulado. Há confusão com os métodos de supervisão e controle de um sistema que não tem mecanismos de auto-regulação.

Prosseguindo, examinemos inicialmente os sistemas públicos – onde podem faltar mecanismos de regulação. É o contraste entre um sistema e outro que tornará mais claro o papel de regulação em cada sistema.

5.5.2. A regulação no setor público

A Universidade pública tradicional é uma instituição que desfruta de autonomia acadêmica e que opera por sistemas de gestão colegiada, reunindo internamente diferentes departamentos, ou grupos de acadêmicos, incapazes de avaliar a excelência uns dos outros – e sem o mínimo incentivo para fazê-lo. Em outras palavras, é uma instituição formada por subunidades que se auto-regulam – dentro de regras pouco inteligentes. E para que os acadêmicos não façam estripulias, o governo cuida de boa parte da gestão de pessoal e financeira. A administração superior também se apóia em colegiados centrais, representativos das unidades e corpos sociais que compõem a universidade. Os cargos de direção superior são eleitos, ou produto de consultas e negociações entre as lideranças acadêmicas e a autoridade superior, seja ela o Governo Federal, Estadual ou Conselhos Superiores.

Uma característica da universidade pública brasileira é que seus segmentos mais importantes são regidos por sistemas muito distintos. Na graduação, é burocrático, formalista e freqüentemente politizado. As universidades são inundadas pelos formulários da SESu, do INEP, do TCU, etc. O segundo segmento é controlado pelos prêmios e sanções de um sistema de “quase mercados” de C&T, onde os incentivos são administrados pela Capes, CNPq, Finep e muitos outros programas e linhas de financiamento à pesquisa. Em sua maioria, remuneram o pesquisador diretamente, em sua conta bancária pessoal. Ou seja, a pós-graduação e pesquisa funcionam pelas regras meritocráticas do sistema de C&T, enquanto o ensino de graduação permaneceu na velha estrutura burocrática do MEC. O primeiro, pode-se dizer, é *world class* e o último, tupiniquim autêntico. Um terceiro componente mais recente, que são as fundações universitárias, surgiu da necessidade de contornar os impedimentos burocráticos para o financiamento de pesquisa, pagamentos e contratações de serviços. Estas fundações operam com regras de mercado.

Em suma, a graduação é regulada por mecanismos ineficazes e lentos. A pós-graduação, pelos incentivos da avaliação e dos fundos de pesquisa. As fundações vendem serviços como qualquer empresa comercial. Diante de tais disparidades, o que se pode dizer sobre autonomia e regulação no setor público?

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

Ao resto da universidade pública falta muito mais do que incentivos; faltam critérios sobre o que é esperado e falta governabilidade. Quem manda na universidade pública? O reitor é frágil e sequer tem controle sobre os Institutos e Departamentos (cujas chefias são eleitas internamente). Sobram situações de conflitos de interesse e faltam os *checks and balances*, onde um puxa pra cá, outro puxa pra lá - um ingrediente fundamental da auto-regulação. Faltam regras de quorum mínimo para estabelecer a representatividade das decisões por voto. Há greves e dirigentes universitários eleitos por majorias de grupos ínfimos de votantes, menores que 20%. De outra parte, colegiados gigantes como os Conselhos Universitários são excelentes para preservar o *status quo* e dificultar mudanças. É impossível obter novos consensos num grupo tão grande e heterogêneo.

Na equação da pós-graduação, os colegiados são pequenos e a gestão se apóia em pequenas Comissões que atuam com independência - *ad referendum* do Colegiado. Há sempre novos

desafios no ar e o *ethos* aceita a mudança. As regras claras, pautando a avaliação e o uso competitivo dos recursos públicos, levam esta comunidade a obter informações de uns sobre os outros, aguçando a motivação de cada programa para manter ou elevar sua reputação. A prática de avaliação por pares, conjugada com as exigências de uso de uma variedade de indicadores, relatórios regulares e prestações de contas sobre uso de recursos financeiros transferidos em bloco, vêm formando competência em gestão.

No resto da Universidade Pública, a graduação e os outros setores operam sem regras ou com regras canhestras – difícil dizer qual alternativa é pior. Como o ensino é grátis, a universidade não precisa ouvir o mercado. Nada a induz a ouvir as empresas que contratam os graduados. Não há mecanismos fortes pra coibir os abusos. Ao contrário, é extremamente penoso e freqüentemente inócuo, o procedimento de abrir sindicância para apurar os maus-feitos.

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

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

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

As reações iniciais das universidades europeias variaram de país para país, dependendo do ambiente criado pela flexibilidade das políticas (prazos e tratamento dado) e, principalmente, pela oferta de apoios para o realinhamento (de recursos para profissionalizar a gestão, para contratar gestores e/ou assistência técnica e/ou capacitação em gestão e em sistemas de informação, etc.) Em alguns países (Suécia e Inglaterra, por exemplo), a autonomia de gestão foi sentida inicialmente, nos institutos e departamentos universitários, como intrusão externa e/ou centralização interna (Bauer, 94; Trow, 93). De fato, esta nova avaliação institucional tem o efeito de reforçar a dimensão institucional vis a vis a tradição de autonomia da gestão acadêmica (bottom heavy). Mas, a interatividade do mecanismo permitiu as revisões necessárias para completar a transição e consolidar o regime auto-regulado.

Dois outros aspectos muito relevantes desta experiência são [a] a importância atribuída aos aspectos logísticos e operacionais, que desenvolvem a confiança mútua entre as partes, e [b] o horizonte de tempo e as condições de continuidade que tais processos necessitam para se consolidar, passando por refinamentos e ajustes. O êxito das experiências de transição para a auto-regulação (das instituições e dos SES) dependeu, crucialmente:

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

[ii] da drástica melhoria da informação disponível sobre o setor e sobre cada instituição (que instauram diretorias de análise e desenvolvimento institucional^{xxxviii}) – o que aprofunda e dissemina o conhecimento não só da comunidade acadêmica, mas dos alunos e suas famílias, qualificando-os a exigir qualidade;

[iii] a preocupação explícita com o desenvolvimento da confiança (trust), para o qual contribuem a busca de economia de esforços, a flexibilidade e a desburocratização – “a nova agenda [da avaliação no Reino Unido] não tem nada a ver com uniformidade ou com gravar normas em pedra. Tem a ver com contexto e diversidade; com a identificação do que é necessário e suficiente para manter e elevar a confiança, evitando burocracia” (Harris, 2004).

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

Nosso SINAES não passou ainda pelo teste da experiência. Foi eliminado o Provão e não há nada que ofereça ao público uma medida confiável da qualidade do ensino e dos alunos formados. O programa de avaliação institucional está pesado demais para produzir resultados minimamente confiáveis. No conjunto, o SINAES precisa definir regras de premiações e demais conseqüências das avaliações.

5.5.3. A Regulação do Setor Privado: supervisão de sistemas auto-regulados

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

No ensino superior, a motivação e a mecânica dos sistemas auto-regulados são sempre parecidas – qualquer que seja o status jurídico da instituição. Harvard, que é privada e sem objetivo de lucro, funciona de forma muito parecida àquelas que declaram objetivo de lucro. Seja nas públicas, seja nas privadas, o objetivo é sempre maximizar o excedente; ou seja, comprar barato e vender caro. É a lógica de mercado. Mas é também inerente à lógica de mercado a presença de um fator impedindo que se compre barato e se venda tão caro quanto se gostaria. Adam Smith já o havia identificado claramente: é a concorrência. Justamente, o que impede o sistema de mercado de vender caro e comprar barato é o fato de que existem outros tentando fazer a mesma coisa. Harvard paga muito aos seus professores porque compete com outras universidades. Do entrechoque de todos tentando comprar barato e vender caro, mas não podendo, é que o sistema se torna eficiente.

Tal sistema não requer a tutela próxima do Estado para funcionar. Tampouco precisa de idealismo – como é o caso dos regimes coletivistas, onde se suprimem os incentivos de mercado – embora os incentivos às realizações acadêmicas sempre tenham sido preservados nos países cientificamente fortes do antigo bloco socialista.

É sempre a toda poderosa força da concorrência que faz as coisas entrarem nos eixos e a eficiência ser obtida – em um grau que outros sistemas não conseguiram. Não obstante, o Estado continua tendo papéis importantes de definição do marco regulatório, cuja função é fazer com que cada um focalize os seus esforços naquilo que traz benefícios para a coletividade.

Em primeiro lugar, há o papel clássico do Estado de *assegurar o cumprimento de regras e contratos*. Enfatizamos, não é apenas criar regras, mas zelar de perto pelo seu cumprimento. O assunto começa com a necessidade de haver um contrato de prestação de serviço entre o provedor da educação e o aluno. Tecnicamente, é um contrato de adesão ou unilateral, pois o aluno não discute os seus termos, podendo apenas aceitar ou não^{xxxix}. Mas o importante, no caso, é o papel do Estado de obrigar o ofertante a dizer exatamente o que vai oferecer, em que condições e quanto vai custar. Dentro dos limites do razoável, o operador da escola deveria poder definir o seu produto: Pretende ensinar tais assuntos, seus professores têm esse ou aquele perfil, a escola é assim e vai cobrar tanto (não pode haver custos escondidos). Desde 1997 há regulação exigindo isto. A Portaria no. 971, de agosto de 1997, obrigava a atualização anual e remessa de catálogos institucionais com informações desta ordem e agora a Portaria no. 2.864 de 24 de agosto de 2005 obriga a publicação destas informações na Internet. Está sendo cumprido?

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

É um papel claro e pouco controvertido do Estado *impedir a propaganda enganosa*. Cada escola tem que dizer o que vai oferecer, de tal forma que o cliente possa checar se o que foi

prometido está sendo efetivamente oferecido. No entanto, é muito difícil e delicado apreciar a qualidade do ensino. Faltam, ao aluno individual, as ferramentas para ficar sabendo se a escola deste lado da rua é melhor do que a do outro lado. Somente a competência técnica, o direito de acesso às informações e a abrangência macro-social do Estado permite suprir os alunos com boas informações acerca do que está sendo oferecido, tanto no setor privado quanto no público ^{xl}. Portanto, cabe ao MEC, ou seus prepostos, *avaliar e tornar público o que está sendo efetivamente oferecido* em cada curso de nível superior. Entre provedores e alunos, há uma assimetria de conhecimento que torna os alunos vulneráveis, permitindo comprar gato por lebre. Daí a função do Estado de prover os alunos com a informação faltante.

Mas há algumas indicações claras de como alunos de 12 instituições de São Paulo escolhiam suas faculdades. O fator localização domina, com 30% das escolhas – o que não surpreende em uma cidade de distâncias gigantescas. Mas é instrutivo verificar que 20% indicaram “Imagem de Qualidade” e 16% indicaram “Preço”. Ou seja, qualidade é mais importante do que preço. ^{xli}

Aí reside outra função clássica do Estado. É necessário *proteger os mais fracos de abusos*. Podemos estar falando de proteger alunos de faculdades inescrupulosas. Há miríades de pequenas transgressões possíveis. Ademais, cumpre proteger faculdades novas ou mais frágeis do abuso do poder econômico, como o *dumping* por parte de outras maiores e mais agressivas. Nada de novo aqui, pois impedir o abuso do poder econômico é também um papel clássico do Estado.

Absolutamente vital para a saúde do sistema é *garantir a entrada dos concorrentes*. Essa é a exigência mais fundamental para que possa funcionar o sistema de mercado. Se não estiver garantida a abertura para novos concorrentes, estaremos garantindo o monopólio privado, pior que monopólio público. Esse é um dos pontos mais controversos de toda a presença do setor privado na educação superior. Mas é também um dos mais vitais. Ao MEC costuma faltar clareza acerca da necessidade imperiosa de garantir a entrada de novas escolas no mercado. De fato, não é incomum que, mesmo ministros, afirmem o oposto, endossando reservas de mercado.

É perfeitamente compreensível que as associações profissionais e os sindicatos de classes profissionais lutem para frear a entrada de novos concorrentes, pois isso claramente vai gerar mais concorrência entre os operadores de escola e entre os graduados dos cursos em questão. Não admira que defendam tais posições, advogando em causa própria. Ademais, que possam fazê-lo faz parte da liberdade essencial em um sistema democrático. Mas o sistema capitalista só funciona bem quando os capitalistas fracassam nas suas tentativas de assegurar os seus monopólios.^{xlii} A contradição está na atitude tibia e ambígua do setor privado como um todo. Em meio às reivindicações monopolísticas de alguns operadores, são muito poucas as vozes individuais e das associações que deveriam defender a imperiosa necessidade da concorrência, com a sua imanente necessidade de livre entrada no setor. Gera-se, então, um tácito pacto monopolista de que é preciso conter o crescimento do setor privado, devido aos seus abusos quando, na realidade, o sistema de mercado exige que não seja contido, justamente, para eliminar os abusos.

Finalmente, há um outro papel clássico, mas delicado e espinhoso que é o de *estabelecer mínimos de qualidade aceitáveis*. Uma qualidade mínima deve ser assegurada, como política de proteção aos alunos, embora tal papel do Estado encontre problemas práticos. Na área fito-sanitária, há padrões internacionais,^{xliii} mas qual será o nível mínimo de qualidade aceitável para um curso superior?

Há alguns princípios básicos. Se o consumidor do serviço oferecido não está em condições de avaliar as qualificações do diplomado ou se os riscos são sérios, há boas razões para estabelecer mínimos mais rígidos. É o caso das profissões da saúde ou do direito (onde tratamento equivocado ou uma defesa desastrada podem arruinar a vida do cliente). Nas outras, é uma questão de bom senso e de realismo. Sendo os critérios assim tão vagos, não admira que seja conflituoso o estabelecimento de tais mínimos.

Complica muito a questão o fato de que um curso minimamente correto, recebendo alunos fracos, pode apresentar resultados piores do que um outro negligente que recebe alunos melhores. Complica também o fato de que menos da metade dos graduados do ensino superior exerce a profissão do diploma. Essa proporção desce para menos um quarto, no caso das áreas sociais. Portanto, qual o conhecimento mínimo de economia para uma turma de graduados onde somente um em dez vai virar economista? A idéia de que deve haver um

limiar de conhecimentos para uma educação que é um reforço da formação geral dos anos anteriores é bastante frágil.

Ficam alinhavadas acima as funções legítimas e necessárias do Estado na regulação do ensino superior. Passamos, em seguida, a discutir áreas onde o Estado avança o sinal, andando na contramão das teorias que regem o funcionamento dos mercados e a lógica das organizações que dependem de equilibrar receitas com despesas.

5.5.4. Mercado atende o interesse coletivo? Regras do Jogo e Violações

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

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

Outra falha de mercado é que a iniciativa privada não oferecerá nenhuma carreira, só porque há um interesse social na preparação de profissionais com tal perfil. Nenhuma faculdade vai abrir um curso que dá prejuízo. Sem uma política de subsídio, isso não vai acontecer. Se o Estado quer que a iniciativa privada vá para o Vale de Jequitinhonha - onde o poder de compra dos alunos não permite cobrir os custos, gerando prejuízos operacionais - ele tem que subsidiar essa operação. Cabe ao Estado decidir se, ao invés de abrir uma instituição pública, ele deve subsidiar uma privada. Do mesmo modo, não faz sentido o Estado abrir universidades públicas em regiões prósperas, onde os alunos poderiam pagar.

Quando o Estado quer controlar preços e anuidades, está contrariando o que se aprende nos cursos introdutórios de economia, pois na educação não é diferente. O que protegeu o nível das anuidades, durante muito tempo, foi o controle de preços. No momento em que foram eliminados, em vez de subir, os preços se estabilizaram ou baixaram. De fato, nos últimos anos, tem havido uma queda na anuidade média, em termos reais. Além disso, as mensalidades nos cursos novos são consideravelmente mais baixas ^{xliv} E isso aconteceu, sobretudo, em áreas como Administração, onde a oferta aumentou mais rapidamente. Em outras palavras, os *mercados funcionam e produzem resultados que são socialmente desejáveis*. É também relevante notar que as instituições oferecendo melhor qualidade são mais atraentes para investidores. ^{xlv}

Pública ou privada, toda instituição séria e bem sucedida tem que pensar em maximizar suas receitas e minimizar seus custos. É preciso conviver com a realidade de que o melhor ensino universitário – público ou privado - ocorre em organizações cuja administração financeira é similar à das boas empresas capitalistas. Acusar o setor privado de ser comercial é inócuo. Ele tem que ser comercial, senão fecha.

O MEC tem certa ambivalência no que diz respeito ao seu papel perante o setor privado. Muitas vezes, o MEC não sabe se o assunto é da lei, ou do mercado. Mas este é um falso dilema, porque a regulação não é uma alternativa ao mercado. O bom funcionamento da concorrência exige um marco legal inteligente, fazendo com que o esforço de cada um focalize a redução de custos, a melhoria da qualidade e a matrícula de mais alunos. Não é para o Estado ficar de fora, como mero espectador e nem para inventar leis que substituam ou obstruam as forças de mercado. O Estado precisa definir o marco regulatório e administrar incentivos, financeiros ou simbólicos, que induzam a concorrência a empurrar cada um a ser mais competente.

É preciso coibir práticas predatórias para eliminar o concorrente. Uma instituição que opera com perdas, durante certo tempo, com o objetivo de eliminar ou prejudicar os concorrentes, está fazendo *dumping*. Isso é abuso de poder econômico e não requer legislação nova para ser coibido, pois já existe legislação anti-dumping. E, sempre que a concorrência predatória incorrer no descumprimento de alguma lei, o papel do MEC é fazer com que a lei seja cumprida. ^{xlvi}

Em tese, o mercado corrigiria quase todos os vícios do setor privado de educação. Mas levaria muito tempo.^{xlvi} Diante da impaciência para com os abusos – revelada pelo próprio setor privado - a solução puramente de mercado é irritantemente lenta. Por outro lado, o corporativismo dos operadores individuais ou de sub-grupos é extremamente nocivo para o setor, porque impede o aparecimento da concorrência.

Como a observação de outros setores da economia ilustra abundantemente, alguns empresários erram, demonstram crassa incompetência, tomam decisões mesquinhas ou demonstram falta de visão. A presença do Estado pode ajudar a minorar tais vícios e limitações. Mas não pode eliminá-los. É inevitável conviver com tais arestas desagradáveis e nocivas. Muitos acham que são mais do que compensadas pelas suas virtudes. Mas trata-se aqui de juízos de valor.

5.6. Equidade e elitismo

É inevitável que se discuta a equidade do ensino superior. E isso por muitas razões que, de uma forma ou de outra, têm a ver com o fato de ser caro, fortemente financiado pelo Estado e atender a uma clientela socialmente muito elitizada. Além disso o ensino superior reúne um conjunto de carreiras e de modalidades de cursos muito mais heterogêneos do que o ensino básico e a maioria de sua clientela hoje é composta por indivíduos que são a 1ª. geração em suas famílias a chegar ao superior: 69% dos concluintes que participaram do Provão de 2003 não tinham pais com nível superior.^{xlvi} Estas características fazem com que a transparência e qualidade da informação pública disponível seja um fator muito importante de nivelamento/equidade.

Em primeiro lugar, no ensino público superior, o Estado paga dez vezes mais por aluno do que no fundamental ou médio. No setor privado, o valor das mensalidades sempre será um fator impeditivo que, na melhor das hipóteses, impedirá o acesso aos cursos de melhor qualidade. No momento, as instituições privadas estão entrando numa fase pouco promissora porque os segmentos sociais com poder aquisitivo já foram incorporados e o setor enfrenta um cenário de saturação da oferta. Das 1.762 instituições privadas que existem hoje, 998 foram criadas nos últimos seis anos - a maior parte delas, 935, têm menos

de 500 alunos. Os prognósticos são de que nos próximos três anos, de 400 a 500 instituições vão fechar as portas, ou ser incorporadas por outras maiores, passando a carteira de alunos.^{xlix} A média das mensalidades, já baixou nos últimos anos por causa dessas novas instituições, mas alunos de classe C ainda não conseguem pagar nem cerca de R\$ 300,00 por mês.

TABELA 37a - Evolução do Valor Médio das Mensalidades: 1999-2005 (em valores atuais)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Valor médio das mensalidades	R\$ 532	R\$ 521	R\$ 509	R\$ 495	R\$ 476	R\$ 457	R\$ 425
Valor da Diferença	-R\$ 11,00	-R\$ 11,00	-R\$ 12,00	-R\$ 14,00	-R\$ 19,00	-R\$ 19,00	-R\$ 32,00
Evolução Percentual	-1,8%	-2,1%	-2,3%	-2,8%	-3,8%	-4,0%	-7,0%

Estimativa Fonte: Hoper Educacional

As soluções padrão para o financiamento do aluno pobre abrangem programas oficiais e particulares de bolsas (ao mérito e aos mais necessitados) e programas de crédito estudantil oficial e também privado. O que tivemos até recentemente foi um crédito educativo federal muito limitado e incapaz de se auto-financiar. A inadimplência do antigo Creduc atingiu 84% e, em junho de 1999, foi substituído pelo atual Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES que já chegou a 30% de inadimplência (reduzida para 22%). O FIES instituiu salvaguardas, como fiador – com renda mínima igual ao dobro do valor da mensalidade^l e já investiu 3 bilhões de reais, beneficiando cerca de 318,7 mil estudantes (6,7 com contratos já liquidados). No ano de 2001 a estimativa foi de que os contratos do FIES atenderam a menos de um décimo da demanda.^{li} Em seu 10º. processo seletivo, em 2004, o FIES abriu 50 mil vagas e atraiu 260 mil candidatos, dos quais 199 mil foram confirmados e 44 mil selecionados (ou 17% do total de candidatos).^{lii}

Desde 2001 há uma alternativa privada ao FIES - a Ideal Invest que atende aproximadamente 25 mil alunos de 85 instituições, que juntas possuem mais de 300 mil alunos ou 11% do total de matrículas das instituições particulares. As operações realizadas com recursos da própria Ideal Invest e dos fundos dos quais é gestora totalizavam R\$ 75 milhões em outubro de 2005. São enviados mensalmente boletos que representam um movimento anual de R\$ 130 milhões.^{liii}

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

O ensino público e gratuito: equidade ou elitismo?

Uma das marcas da atual administração do MEC é o resgate da idéia da universidade pública e gratuita como a solução ideal para o país. Muito esforço tem sido feito nesta direção: desde o atendimento a demandas das universidades federais até programa de expansão da rede com 10 novos campi, até a invenção do programas de bolsas ProUni.^{lv}

Com relação à equidade obtida com o ensino público gratuito, o MEC destaca que *o orçamento para as instituições federais em 2005 permitirá recuperar, em três anos, 75% das perdas acumuladas ao longo dos oito anos anteriores. Além disso, 6.000 cargos docentes serão preenchidos em 2005, de forma que, também em três anos, terão sido ocupadas mais vagas que nos oito anos anteriores. Não bastasse o incremento orçamentário e do corpo docente, o MEC tem investido substancialmente na expansão do sistema público com cerca de 12 novos projetos, dentre os quais se destaca a Universidade do ABC. Não é por outra razão que a taxa de expansão das matrículas nas universidades públicas federais, que foi de 5% nos últimos dois anos do governo anterior, passou a 6,8% no primeiro ano do governo Lula -um aumento de quase 40%.*

Mas o Programa Universidade para Todos - PROUNI foi a única política agressiva e progressiva em termos de distribuição de renda. Pela primeira vez se subsidiou estratos sociais que estavam abaixo do patamar de acesso ao FIES. Na verdade, o PROUNI fechou uma lacuna que era a ausência de programas competitivos de bolsas para a graduação. Dados da Receita Federal mostram que o custo anual do ProUni, em renúncia fiscal, totaliza R\$ 196 milhões, enquanto o gasto efetuado para bancar a inadimplência do FIES, composto por juros subsidiados, custos administrativos e encargos, chega a R\$ 300 milhões por ano.

O Prouni distribuiu, em 2004, 112.416 bolsas e, em 2005, outras 118 mil a jovens com renda familiar per capita de até três salários mínimos.^{lvi} As regras de seleção são razoáveis por conjugar competência, medida pelo ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) com necessidade, medida pela renda familiar, rede escolar de origem, etc. Este programa permite canalizar o FIES para uma faixa de renda um pouco superior, reduzindo o risco da inadimplência, e aumenta em cerca de 10% a oferta de ensino superior gratuito, sem comprometer o orçamento do MEC, constitucionalmente assegurado.^{lvii} O número de matrículas por rede de ensino permite dimensionar o impacto das vagas criadas pelo Prouni

TABELA 37b - Impacto das bolsas ProUni na expansão das matrículas de graduação por rede de ensino – 2004

	2003	2004	Prouni 2004 =112. 416 (em %)
Setor Publico	1.136.370	1.178.328	9,54
federal	567.101	574.584	
estadual	442.706	471.661	
municipal	126.563	132.083	
Setor Privado	2,750.652	2.985.405	3,8
Total	3.887.022	4.163.733	2,7

Fonte: DAES, INEP/MEC

Mas no fundo, pode ser que o maior problema de todos, no caso do ensino superior, seja a fragilidade da preparação com que os alunos lá chegam. Universidades e Faculdades não têm problemas de infra-estrutura física; não têm problemas de encontrar mais mestres, doutores ou pessoas com experiência docente no mercado de trabalho. Mas o nível dos alunos que chegam ao superior é o reflexo direto da pobreza dos níveis anteriores. A competência didático-pedagógica dos professores (mesmo os mestres e doutores) também está longe de ser adequada ao ensino de graduação.

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

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

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

Para fechar a discussão da equidade pode ser instrutivo olhar para os seus parâmetros internacionais, frente aos quais somos pobres e fracos.

OECD – Education at a Glance 2004

- Nos países da OCDE, em média, um jovem de 17 anos pode esperar se matricular em curso de Ensino Superior de 2,7 anos de duração, incluindo-se 2 anos em tempo integral. Na Finlândia, Coréia, e nos EUA, os estudantes podem esperar entrar no Ensino Superior por aproximadamente quatro anos em tempo integral e parcial.
- Hoje, um entre dois jovens na zona da OCDE terá acesso a um curso universitário ou de nível equivalente durante sua vida.
- Com exceção da Áustria e da França, o acesso ao Ensino Superior cresceu em todos os países da OCDE entre 1995 e 2002.
- A maioria dos estudantes do Ensino Superior está matriculada em estabelecimentos públicos, mas na Bélgica, no Japão, na Coréia, nos Países-Baixos e no Reino-Unido, a maioria dos estudantes está matriculada em instituições privadas.

5.7. Inovação e diversificação

Certamente, há avanços, como um aumento de flexibilidade no currículo que agora tem 20% de atividades complementares. Há novas carreiras, quase todas no setor privado. Há experiências promissoras como as Clínicas-Escola as Empresas Junior e muitas outras.

Para entender a evolução do ensino superior no Brasil – e no mundo – é preciso ver através do véu da ‘desprofissionalização’ das carreiras profissionais. Bem sabemos que a oferta de vagas no superior cresce rapidamente em todo o mundo. Isto também é verdade na América Latina e no Brasil. Suponhamos que as economias crescem de 2 a 4% ao ano. Ora, as taxas de expansão do ensino superior avançam muito mais rápido, havendo chegado no Brasil a

20%, nas vizinhanças da década de setenta e voltando a atingir tais taxas em anos recentes. Se cresce a matrícula mais rápido do que a economia, há um resultado inevitável: vai sobrar gente com diploma que não consegue entrar na ocupação correspondente. Em outras palavras, sobram no mercado diplomados que não encontram emprego com a mesma etimologia do diploma. Isto é visto como uma tragédia de grandes proporções. Por exemplo, somente cerca de 10% dos economistas hoje se empreguem como economistas.^{lix} Diante de tais números, denuncia-se a saturação dos mercados para universitários. Põe-se a culpa nos governos como se fosse possível fazer o que todos desejam, ao mesmo tempo, aumentar a matrícula e garantir emprego na profissão.

Mas há o outro lado da medalha. Sabemos que, mais da metade das ocupações de nível superior não requerem conhecimentos específicos: são ocupações abertas. Requerem um alto nível de educação, mas praticamente qualquer educação serve.

No seu livro *Sua carreira, sua Prancha*,^{lx} Roberto Macedo mostrou alguns resultados muito interessantes. Em um levantamento realizado dentre os funcionários de nível superior das indústrias eletro-eletrônicas (membros da ABINEE), verificou-se que quase todos os cargos são abastecidos por gente com quase todos os diplomas existentes no mercado. À exceção de carreiras muito técnicas (ou exigindo diplomas de advogado), não há reservas de mercado para as profissões, mas uma mobilidade horizontal extrema. Graduados de literatura ou história podem estar em quaisquer dos cargos nas empresas eletro-eletrônicas. Da mesma forma, há engenheiros fazendo quase tudo. Em outras palavras, estas empresas tão prósperas e que poderiam dar-se ao luxo de escolher quem quisessem para o exercício dos cargos de seus quadros não têm quaisquer pudores de embaralhar diplomas e cargos da forma mais promíscua possível. A elas pouco importa o diploma, para a maioria avassaladora das posições. O que interessa é ter educação superior.

Dados do RAIS lxi e pesquisas de seguimento de egressos da USP mostram que dos graduados das áreas sociais e das humanidades, a proporção dos que não trabalham na profissão varia entre 70 e 90%. Esses resultados confirmam o que Roberto Macedo encontrou para os funcionários da ABINEE. Podemos então com segurança supor que mais da metade das posições requerendo ensino superior são “genéricas” ou “abertas”. Isto é,

nelas o que se requer é uma boa formação geral. O resto aprende-se com a experiência e no local de trabalho.

Ou seja, para uma fração muito considerável do mercado do ensino superior há a desprofissionalização dos diplomas. Isso não é uma patologia, mas alguma coisa natural.

Esta é uma das razões pela qual os cursos de graduação americanos não são realmente profissionalizantes. De fato, o primeiro e segundo anos são de formação geral e os dois restantes apenas oferecem uma profissionalização atenuada (chamada de major), comparada com os nossos currículos.

Para a sociedade brasileira, digerir essa transformação tem se revelado penoso (sobretudo, porque dentre os próprios professores não há uma clara consciência desta evolução e muito menos uma vontade de considerá-la como natural e inevitável).

Mas o número crescente de candidatos ao ensino superior sugere que talvez em outro nível de consciência, percebe-se que o investimento em ensino superior continua produzindo retornos generosos. De fato, os estudos das taxas de rentabilidade do investimento (baseado em diferenciais de renda) mostram que se mantêm elevados ou aumentaram os retornos para educação superior nos últimos anos. Portanto, a idéia de “saturação” é negada pelos altos retornos do investimento. Se quisermos ser mais precisos, há falta de empregos de economista, mas não faltam empregos para os graduados de economia (se faltassem, a taxa de retorno não poderia ser elevada). Mais ainda, a taxa de desemprego é menor para o ensino superior do que para qualquer outro nível (é um terço daquela encontrada para os graduados do médio).

Portanto, falta entender o que está acontecendo e tirar as lições corretas. Para a grande proporção dos que recebem certas modalidades de profissionalização, na verdade, o que se está oferecendo é educação geral “vestida” de educação profissional. Se assim é, temos que nos perguntar que conteúdos deveriam ser oferecidos nessa educação profissional desprofissionalizada. De fato, não há boas razões para ignorar a necessidade de repensar a estrutura de um curso onde somente 10% dos alunos vão exercer a ocupação correspondente.

Se o mercado diz que essa formação profissional será tomada como educação geral, é preciso entendê-la como tal. Nessa função geral, bem sabemos, o importante é aprender a

escrever, ler criticamente, ler em outras línguas e usar ferramentas quantitativas para analisar problemas. É claro, isso pode ser feito em muitas carreiras diferentes. De certa maneira, todo curso superior contribui para desenvolver essas habilidades gerais. Mas se o mercado predominantemente utiliza as habilidades gerais, os cursos deveriam pensar mais nisso e oferecer menos na leitura da teoria da moda e menos filigranas teóricas. Precisamos de cursos mais generalistas, para um mercado que quer mais generalistas. Deveríamos ter muito claro o que os alunos vão realmente aproveitar da sua permanência na escola. Nesse contexto, trata-se mais de aprender a aprender do que o domínio desta ou daquela técnica ou teoria.

Em outro diapasão, não podemos nos esquecer de que nesta categoria estamos falando de educação de massa. Aí estão os grandes números. Englobam pelo menos a metade dos que se formam no ensino superior. Se é assim, não adianta pensar em soluções de elite ou em soluções maravilhosas para as quais não há e não podem haver recursos. Portanto, na maior parte dos casos, temos que pensar em soluções menos dispendiosas. Esse é um dos grandes desafios do ensino privado que, cada vez mais, está exercendo esta função de oferecer uma educação de massa.

Talvez, o avanço mais importante seja a consolidação e expansão dos cursos de curta duração (dois a três anos), uma lacuna inexplicável no nosso ensino – tomando como base o fato de que todos os países avançados têm mais matrículas nos cursos curtos do que nos bacharelados tradicionais. Embora a matrícula ainda seja modesta (menos de 10%), as taxas de crescimento são expressivas.

Outra evolução importante é o amadurecimento e expansão dos cursos à distância no nível superior, seja nas públicas, seja nas privadas. Pelas estatísticas de 2004 existiam da ordem de 159 mil alunos matriculados no ensino superior à distância (além de outros 150 mil em níveis mais baixos). Isso representa um crescimento de 107% com relação ao ano anterior. Mas em linha com o que começa a acontecer em outras partes, são os cursos semi-presenciais que reservam mais potencial de expansão (a permissão de oferecer 20% da carga horária à distância parece haver desencadeado um processo irreversível, com 63% dos cursos credenciados utilizando a Internet).^{lxii}

Lidamos mal com a idéia da diversificação do ensino superior. Essa é uma área onde vários sabores de elitismo afloram. Há os mais tradicionalistas, confessos ou não, para quem o ensino superior é para poucos e deve continuar talhado para as posições de liderança que sempre tiveram. E há os outros, mais de esquerda, julgando que não pode haver uma solução de elite, para os filhos de elite e cursos mais curtos e aplicados para os de origem mais modesta. Tal visão esconde tintas de hipocrisia. Em primeiro lugar, ignora o que já está sobejamente conhecido. Os cursos de quatro anos requerem uma capacidade de abstração que a maioria dos alunos de origem mais modesta, na média, não possui. Em segundo lugar, observa-se nos países mais avançados uma preferência dos alunos mais modestos pelos cursos mais curtos, mesmo quando os outros existem e são gratuitos. De fato, em países como os Estados Unidos, de cada três alunos novos, dois vão para cursos de dois anos ou menos – embora tenham matrícula garantida nos cursos públicos de quatro anos. Curioso verificar que no ENEM de 2003 45% dos estudantes indicaram que ‘gostariam de prosseguir seus estudos, mas não tinham interesse em cursar uma graduação convencional. Querem algo diferente.’^{lxiii} Em outras palavras, pensam exatamente como o fazem os alunos de origem mais modesta da Europa e Estados Unidos. As autoridades educacionais brasileiras precisam decidir se vão ouvir os alunos.

Nesse particular, convivemos com políticas públicas ambíguas e fracas. O governo oscila entre um apoio tíbio e políticas que desestimulam os técnicos e tecnólogos. A educação superior continua a ser a área na qual a política pública é mais tímida e controvertida.

O ensino público, de sua parte, padece de uma ingovernabilidade crônica. Os reitores têm pouco poder e a política interna tem muito espaço. Os sindicatos são pouco representativos e arrostam os professores em greves improdutivas e sem agenda clara. Nos últimos vinte anos, a política estudantil tem sido substituída pela sindicalização mais organizada dos professores e funcionários, com a concomitante pressão para reduzir a dimensão meritocrática e impedir a imposição de critérios rígidos de ensino e pesquisa. Esta politização, acoplada às regras de estabilidade e isonomia do emprego público obrigatório de todos os professores, reduziu muito a governabilidade dessas instituições.

As universidades públicas estão sob grande tensão e são alvo de muitas críticas, inclusive dentro do próprio governo. A cobrança pelo ensino continua a ser um tabu, mas os que se

opõem a ela são cada vez menos fortes, ao mesmo tempo em que a opinião pública lentamente se inclina a favor de alguma forma de cobrança dos alunos.

VI. O crescimento virtuoso da pós-graduação

Pelas mesmas razões que nosso ensino de graduação era raquítico, nossa pós-graduação era quase inexistente, até a década de 60. Mestrados, doutorados e livres-docências ao estilo europeu emergiram já nos anos 30, mas tinham funções rituais de investidura em posições docentes (à exceção da USP). Em termos de ciência, o país era mais que inexpressivo nos periódicos internacionais de primeira linha.

Carecendo de tradição e de estruturas consolidadas, começamos ‘tabula rasa’. O primeiro grande passo foi a definição - em dezembro de 1965, pelo “Parecer Sucupira” - de um marco legal, estabelecendo parâmetros para os mestrados e doutorados.^{lxiv} Este marco foi integralmente confirmado pela Reforma Universitária de 1968 e seguiu claramente as tradições norte-americanas - com níveis bem mais altos de estruturação curricular, com disciplinas obrigatórias e aulas regulares - substituindo o sistema europeu, mais baseado em relação tutorial e seminários de tese. É interessante notar que a própria Europa, mais adiante, gravita para o sistema americano.

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

O fomento da C&T foi liderado pela Finep e a principal forma de financiamento, em termos do montante de recursos, foi o "apoio institucional". Estes projetos, conhecidos como “finepões”, cobriam despesas com montagem de laboratórios e bibliotecas, com contratação

de pessoal técnico e administrativo, com materiais de consumo para pesquisas, complementação salarial dos professores-pesquisadores e até a construção de prédios e instalações. Apesar das dificuldades de negociar os “finepões”, é difícil imaginar um outro sistema de financiamento que oferecesse ao pesquisador maior autonomia.

TABELA 37c – Recursos do Tesouro para o FNDCT (Cr\$1.000,00 de 1987) – valores índices (1978=100)

Anos Recursos do Tesouro			Anos Recursos do Tesouro			Anos Recursos do Tesouro		
1970	1.078.307	17,1	1976	4.406.638	70,0	1982	3.783.828	60,1
1971	1.473.210	23,4	1977	8.384.974	133,2	1983	2.536.805	40,3
1972	2.828.278	44,9	1978	6.295.200	100,0	1984	1.897.606	30,1
1973	4.497.231	71,4	1979	5.118.612	81,3	1985	2.362.735	37,5
1974	5.612.228	89,2	1980	5.419.924	86,1	1986	3.732.498	59,3
1975	9.243.276	146,8	1981	3.725.559	59,2	1987	3.663.506	58,2

Fonte: Finep, D.IV-DPO, transcrito de Klein e Delgado.

A compatibilidade entre o modelo *stricto sensu* do MEC e a política de fomento à C&T (do Miniplan e CNPq) gerou, com grande rapidez, um sistema de pós-graduação fortemente ancorado na atividade de pesquisa e na atividade acadêmica de boa qualidade, devido à ação disciplinadora da CAPES e à capacidade de escolher projetos promissores, exibida pelos agentes financiadores. ^{lxv} Além de muito bem implantada, a pós-graduação ganhou, a partir de 1976, um sistema de avaliação ancorado no julgamento pelos pares que, progressivamente, vai se tornando mais competente. Com a avaliação, a pós-graduação passa a ter mecanismos de auto-regulação, permitindo ir identificando e corrigindo muitos de seus problemas. De fato, vem elevando drasticamente a participação do Brasil na produção científica internacional e proporcionando ao país saltos tecnológicos em vários campos da economia e da vida social – das vacinas retro-virais à soja sem sabor, da prospecção em águas profundas à Embraer. Não obstante, persiste um desequilíbrio muito significativo entre o crescimento vertiginoso da pesquisa publicada e as atividades de tecnologia, ainda em patamares modestos.

A tabela abaixo mostra a evolução das matrículas na pós-graduação.

TABELA 38 – Evolução das matrículas na pós-graduação

	1987	1989	1991	1994	1996	1998	2000	2002	2004
mestrado	29281	32472	38459	43612	45622	50816	61735	63791	66306
doutorado	7914	9671	12219	17912	22198	26828	33004	37795	38948
ME Profiss							1879	4367	3318

Fonte: Capes/MEC

Em 2004, o Mestrado estava com 66.306 matrículas e o Doutorado com 38.948. A procura pela pós-graduação continua crescendo rapidamente, assim como os pedidos de autorização da Capes para a criação de novos mestrados. Apesar da velocidade de crescimento, a nossa pós-graduação consolida sua qualidade e a produção científica não pára de crescer. Em cinqüenta anos, passamos de uma produção virtualmente igual à zero para uma participação de 1,7% na ciência mundial, à frente de praticamente todos os países não industrializados (à exceção da Índia e China). Os dois próximos Gráficos registram estes grandes feitos.

TABELA 39 – Crescimento da Produção Científica brasileira em relação à mundial

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
MUNDO	1	1,03	1,05	1,04	1,12	1,17	1,16	1,2	1,24	1,28	1,31	1,39
BRASIL	1	1,16	1,18	1,22	1,23	1,31	1,34	1,47	1,64	1,87	2,05	2,42

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
MUNDO	1,37	1,45	1,52	1,54	1,55	1,61	1,64	1,63	1,67	1,66	1,79
BRASIL	2,32	2,53	2,85	3,13	3,5	4,18	4,71	5,19	5,56	5,94	6,57

Fonte: Jorge Guimarães, CAPES - 2005

Ninguém duvida que nossos mestrados e doutorados sejam as jóias da coroa de nossa educação. Mas obviamente, isso não quer dizer que a Pós-Graduação não tenha problemas, ainda que em escala muito mais reduzida do que os outros níveis. Por exemplo, é antiga a preocupação com a forte concentração dos doutorados e da pesquisa na Região Sudeste (São Paulo). Não obstante, a Tabela XX registra melhorias neste aspecto.

TABELA 40 – Distribuição percentual dos cursos de pós-graduação pelas regiões

	Mestrado		Doutorado	
	1996	2004	1996	2004
Sudeste	63,3	54,9	83,2	66,6
Sul	15,3	19,6	9,2	17,1
Nordeste	14,3	15,6	4,1	10,3
Centro-Oeste	4,9	6,4	2,2	4,1
Norte	2,2	3,5	1,3	1,8

Fonte: CAPES/MEC

Desde os anos 80 tornou-se consensual a percepção de que um excesso de academicismo, entre outros fatores, superdimensionou o mestrado, tornando a pós-graduação um sistema de formação pesado e longo demais, que titula mestres e doutores com idade média entre 37 e 42 anos ^{lxvi} - o que está totalmente fora dos padrões internacionais (de titulação de doutores com menos de 30 anos). Felizmente, esse problema está sendo superado atrelando as bolsas a prazos de titulação mais curtos e rígidos e a atribuição, na avaliação, de pesos para indicadores de duração dos cursos. Nos gráficos abaixo vemos as curvas de titulação, ao longo do tempo. O crescimento médio anual do Mestrado é de 12,9% e do Doutorado, 15,4%, no período de 1987 a 2003.

TABELA 41 – Evolução das Titulações de Mestrado e Doutorado (1987-2003)

	ME	DO		ME	DO
1987	3.647	868	1996	10.499	2985
1988	3.916	921	1997	11.922	3620
1989	4.727	1047	1998	12.681	3949
1990	5.737	1302	1999	15.380	4853
1991	6.811	1489	2000	18.373	5335
1992	7.394	1766	2001	20.032	6040
1993	7.609	1803	2002	24.432	6894
1994	7.821	2113	2003	27.630	8094
1995	9.265	2528			

Fonte: CAPES/MEC

Um assunto a merecer atenção é o mestrado e doutorado dentro das universidades privadas. De um lado, temos a grande vocação da universidade pública para a pós-graduação. Além dos financiamentos pela via dos orçamentos públicos e o respaldo legal para o tempo integral dos professores, todo o sistema de financiamento da pesquisa privilegia as

instituições públicas. Mais ainda, cria um sistema competitivo e meritocrático que permite uma das operações mais eficientes dentro do Estado brasileiro. Mais ainda, gera uma produção de mestres e doutores suficiente para abastecer as necessidades do setor educacional, com folga.

Contudo, a lei requer a operação de mestrados, para que uma instituição privada possa virar universidade. E diante do cartorialismo do MEC, o status de universidade dá uma liberdade de abrir e fechar cursos que é valiosíssima. Por tais razões, as instituições privadas têm grande interesse em abrir mestrados. Mais ainda, dada a rigidez de horários da pós-graduação pública, abrir seus próprios mestrados é uma solução para atender às exigências legais de titulação docente.

O problema é que os alunos não podem pagar a mensalidade de um mestrado. Segundo a estimativa de Hermes Figueiredo, presidente do SEMESP, uma relação de um orientador para cinco alunos gera mensalidades de R\$ 3300,00.^{lxvii} Ou seja, há que financiar o curso por meio de um *overhead* dos alunos de graduação ou por outras operações lucrativas (como MBAs, especializações etc.). Claramente, é uma política que onera os custos da graduação - que deveria poder atender a alunos de poucas posses, diante da falta de dinamismo do setor público.

O resultado é que dos 1570 programas de pós-graduação oferecidos em 2003, 86% estavam em instituições públicas. Apenas 65 instituições privadas oferecem mestrado ou doutorado. Dentre elas, as PUCs e a Unisinos respondem por mais da metade dos cursos particulares.

6.1. Disfunções, ajustes e reajustes da pós-graduação

Obviamente, a pós-graduação é um setor muito caro da educação e sua sintonia com as necessidades do próprio ensino e da sociedade tem que ser considerada. A primeira pergunta é saber para onde vão os mestres e doutores. Quais mercados ou setores da economia e sociedade? Há que perguntar também se o sistema está bem dimensionado para atender as novas exigências de titulação dos docentes de nível superior? Ou, ao contrário, está prestes a formar um exercito de “jovens” de meia-idade sem mercado para a docência no ensino superior e excessivamente qualificados para outras ocupações?

Embora a missão original da pós-graduação tenha sido a preparação de docentes - e não podemos dizer que tal foco haja perdido o sentido - pelo menos a metade dos graduados vai para o setor produtivo, sem que os cursos hajam sido recalibrados para tal. Três estudos com concluintes da PG foram realizados desde 1998. Todos recolheram informações sobre a trajetória acadêmica e profissional dos graduados, desde o início dos anos 90, em 15 áreas de formação. ^{lxviii} O Quadro abaixo sintetiza os principais resultados destas pesquisas. Em primeiro lugar, notou-se que a maioria dos mestres não segue carreira acadêmica. O mercado acadêmico só é o destino predominante em 4 das 15 áreas de formação investigadas. ^{lxix} Segundo, verificou-se que não há um padrão de ocupação fora da academia: os mestres apresentam uma ampla dispersão entre ocupações não acadêmicas.

TABELA 42 – Mestres: Padrão de emprego nos mercados acadêmico e não acadêmico por área de conhecimento

Área de conhecimento do Mestrado	Mercado Acadêmico	Mercado não-Acadêmico
Advocacia	19,7	80,3
Medicina/ Clínica Geral	22,0	78,0
Eng. Mecânica	32,4	67,6
Odontologia	32,7	67,3
Eng. Elétrica	33,9	66,1
Geologia	34,6	65,4
Administração	36,7	63,3
Economia	39,1	60,9
Eng Civil	39,3	60,7
Bioquímica	45,4	54,6
Psicologia	45,6	54,4
Agronomia	51,3	48,7
Química	60,2	39,8
Sociologia	64,5	35,5
Física	66,7	33,3

Fonte: Balbachevsky tabulando Velloso 2002b.

Estas 15 carreiras foram agregadas em 3 grandes áreas que, de fato, apresentam padrões de ocupação bastante diferentes, umas das outras. São elas:

- **Áreas Básicas:** Agronomia, Bioquímica, Física, Geociências, Química e Sociologia;
- **Áreas Tecnológicas:** Engenharia Civil, Engenharia Elétrica e Engenharia Mecânica;
- **Áreas Profissionais:** Administração, Clínica Médica, Direito, Economia, Odontologia e Psicologia

Em todos os grupos, a docência no ensino superior não é a ocupação predominante dos mestres. O trabalho na Universidade só absorve em média 40% dos mestres nas áreas básicas e menos de um-terço dos mestres nas demais áreas. Já entre os doutores, as médias dos que trabalham na universidade variam de 62 a 72% . Ou seja, o doutorado é mais profissionalizante na sua área específica (ensino e pesquisa) do que o mestrado.

A pesquisa revelou que 52% dos mestres nas áreas básicas trabalham na Universidade ou Institutos de Pesquisa. Os titulados nas áreas profissionais trabalham predominantemente na administração pública (25%), como profissionais liberais (22%) ou em empresas públicas ou privadas (16%). Já o destino principal dos mestres das áreas tecnológicas é o setor empresarial (39,2%), seguido pela Universidade (31%) e pela administração pública (15%). Segundo o autor, Jacques Velloso: “a evidência sugere que nossos mestrados acadêmicos, geralmente de caráter terminal, de fato formam para uma variada gama de atividades profissionais, a academia representando apenas uma delas. [...] A percepção quanto à relevância da formação em pesquisa para seu trabalho, entre mestres que estão na academia, tende a ser mais positiva do que entre titulados com outra inserção profissional”.

lxx

Um dos destinos mais nobres para um mestre ou doutor é a pesquisa nas empresas, área em que o país está muito atrasado. A pequena proporção deles nos institutos de pesquisa (oscilando entre 2% e 12%) é um dado preocupante. Embora haja alguma pesquisa fora dos “institutos de pesquisa”, esta tende a ser residual. Do ponto de vista de política pública, seria desejável ter uma proporção muito maior de pós-graduados dedicados à pesquisa fora da universidade, pois esta tende a ser mais aplicada e responder mais de perto às demandas da sociedade.

Mas, além disso, tais resultados dão substância à hipótese de que a pós-graduação é um alargamento da permanência da escola, sem que seja também para muitos uma preparação

para os empregos correspondentes. Ou seja, produzimos muitos mestres porque produzimos bacharéis mal formados.

A criação de uma nova modalidade de mestrado – o Mestrado Profissional – foi uma resposta um tanto atrasada às demandas “de uma variada gama de atividades profissionais”. Registramos abaixo o acelerado crescimento das matrículas e do número de cursos de Mestrados Profissionais.

TABELA 43 – Evolução do número de matrículas e de programas de Mestrado Profissional – 1999-2003.

	1999	2000	2001	2002	2003	Out/2005
alunos	862	1879	2978	4340	5065	-
cursos	18	37	57	93	111	147

A maioria dos novos mestrados profissionais permanece como uma alternativa oferecida por quem já oferece um mestrado acadêmico. Isto porque, a CAPES exige um perfil acadêmico e linhas de pesquisa que são cópia carbono do exigido nos mestrados acadêmicos. Portanto, estão localizados no setor público, onde está a maioria dos mestrados acadêmicos.

No entanto, o mestrado profissional seria o tipo de curso de pós-graduação mais afim com o ensino ofertado pelo setor privado e o que mais lhe interessa oferecer. O natural é que crescesse mais no setor privado. Contudo, para que isso acontecesse, a regulamentação deveria ser mais apropriada para estes mestrados. Isso iria requerer a adoção de parâmetros de avaliação que atribuam peso suficiente aos trabalhos menos acadêmicos que o setor produtivo necessita. Igualmente, seria necessário avaliar a congruência entre o foco dos currículos e as características e necessidades das áreas profissionais que pretendem atender. Até mais importante, a exigência de doutores deveria ser matizada, para permitir a presença muito maior de pessoas que tem ampla experiência profissional, mas não tem diplomação. A CAPES continua flexibilizando as suas exigências para o mestrado profissional, mas é difícil dizer se já chegou a uma fórmula satisfatória.

TABELA 44 – Distribuição percentual dos cursos de mestrado profissional por dependência administrativa

	1999	2000	2001	2002	2003	N (2003)
Federal	44,0	59,0	51,0	47,0	48,0	53
Estadual	17,0	11,0	18,0	13,0	13,0	14
Particular	39,0	30,0	32,0	39,0	39,0	43
Municipal				1,0	1,0	01
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	111

Fonte: Capes/MEC

Com relação à adequação do dimensionamento da pós-graduação às necessidades de professores para o ensino superior, há muitos fatores a considerar, mas parece que estamos em um território relativamente seguro. Se fossem todos para a docência, teríamos uma situação muito vulnerável. Uma inflexão para baixo na demanda criaria um exército de mestres desempregados. Um aquecimento na matrícula dos cursos de graduação poderia gerar um gargalo no suprimento de mestres e doutores. Mas com menos de metade indo para a docência, há muita margem de manobra.

Um resultado auspicioso da expansão dos programas pós-graduados é a elevação rápida no perfil dos docentes, particularmente no setor privado. A Tabela e os gráficos abaixo registram o teor da mudança de composição do corpo docente das IES privadas em relação às públicas.

TABELA 45 – Distribuição percentual das funções docentes por titulação e dependência administrativa (1994-2002)

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

Fonte: Balbachevsky, 2005 baseado em MEC/Inep/Daes

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

Por fim, a antiga dificuldade de conversão da ciência em tecnologia, muda de termos, mas continua em pauta. Ao longo dos anos, a disseminação de incubadoras de empresas, o financiamento para o *start up* de pequenas empresas de base tecnológica, entre várias outras iniciativas de articulação da competência científica da universidade com prioridades da economia, mudaram os termos da discussão, mas não superaram o problema. Há uma velha controvérsia acerca do papel da universidade na produção de tecnologia, muitos acreditando que isso é assunto das empresas. Mas seja como for, há um certo consenso de que os programas de pós-graduação e pesquisa poderiam fazer muito mais do que fazem hoje.

A altíssima concentração dos doutores na Universidade significa que o maior ou menor relacionamento da pós-graduação e pesquisa com o setor produtivo dependerá em alguma medida do modo como a universidade facilita ou dificulta contratos e empreendimentos com clientes ou parceiros externos. Naturalmente, há outros fatores em jogo. Por exemplo, a cultura e a orientação prática dos grupos de pesquisa, o interesse por parte do setor produtivo, a presença de programas (laboratórios compartilhados) e linhas de financiamento apoiando tais parcerias.

Resta lembrar um problema muito específico do ensino superior particular. A existência de um grande volume de mestres se formando não resolve todos os problemas do ensino privado. É verdade que muitos, simplesmente, não vão para a docência. Mas é também verdade que a existência de um grande estoque de graduados nas grandes capitais não significa que isso adiante muito para o processo de descentralização geográfica que está ocorrendo de forma acelerada. Igualmente, as escolas privadas não estão dispostas a demitir seus atuais professores e substituí-los por mestres, mesmo que estejam disponíveis. Daí um

impasse que gera soluções problemáticas. Um professor de faculdade privada raramente pode parar tudo, ou quase tudo, para fazer um mestrado (e ainda menos um doutorado). Não obstante, a pós-graduação tradicional não leva em consideração tais limitações de tempo (em contraste, por exemplo, com os mestrados de educação americanos que são freqüentemente oferecidos nas férias escolares). Como resultado dessa incompatibilidade de horários com os mestrados públicos, as universidades privadas tentam criar seus mestrados, voltados para a graduação dos seus próprios professores, sem que tenham as condições mínimas para tal. Há também uma enorme demanda por cursos à distância, em arranjos precários, senão claramente inadequados. Isso é um problema para a Capes que tem todas as razões para coibir as versões mais duvidosas, sobretudo com universidades estrangeiras sem qualquer reputação de qualidade. É razoável pensar que a melhor solução seria a criação de mestrados públicos em horários mais apropriados.

Para as instituições mais modestas, poderíamos também pensar em mestrados mais voltados para o ensino, onde haveria menos ênfase na pesquisa original voltada para a publicação em periódicos prestigiosos e mais ênfase na sala de aula e na pesquisa com os alunos, visando familiarizá-los com o método científico.

VII. O encontro com o mercado de trabalho

Examinamos o quebra-cabeças da educação brasileira, traçando as grandes linhas do seu desenvolvimento. Passamos em revista suas fraquezas seculares, seus saltos recentes e o muito que está por fazer. Neste capítulo final, tratamos do encontro desse sistema trôpego com um mercado de trabalho que se transforma rapidamente, mercê de uma aceleração tecnológica substancial.

7.1. A solução truncada: educação permanente pela via espontânea

Na década de 70, educadores europeus começam a chamar a atenção para a necessidade de uma *Lifelong Education*, conceito que logo chegou ao Brasil, batizado como ‘educação permanente’. Muito se escreveu sobre o tema. Como se dizia, em uma economia moderna,

a educação não acaba nunca, continuando pela vida afora. Mas nesse momento, o Brasil sequer conseguia colocar dois terços de suas crianças na escola. Portanto, voltar à escola seria o sonho para um futuro remoto.

Várias décadas adiante, descobrimos que o Brasil abraçou a educação permanente. Só que não foi como se previa antes ou como pregava o livro *Apprendre à Être*.^{lxxi} Tivemos uma educação permanente espontânea, causada por forças profundas e pujantes na nossa sociedade, diante de um Estado que jamais compreendeu bem o que se passava.

Na seção anterior, estimamos que essa educação permanente matricule 40 milhões de brasileiros. É um sistema de aparência caótica e extrema variedade, mas que, no fundo, tem sua lógica e sua funcionalidade. Para entender o quadro geral, temos que considerar o atraso crônico e as fragilidades da educação inicial.

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

Simplesmente, o mercado valoriza a educação. Um diploma de médio duplica os rendimentos médios da força de trabalho, comparado com quem não tem escolaridade. E o superior quase triplica esse rendimento, comparado com o médio. Portanto, há ampla racionalidade em gastar dinheiro com educação. No entanto, a concentração de renda explica o fato de 90,9% das matrículas do fundamental e 86,7% das matrículas do ensino médio estarem na rede pública (em 2001).

Mas a educação avançou aos tropeços. A repetência é cronicamente alta, resultando em um desvio idade-série de mais de dois anos para os que se formam. Esse dado subestima a ineficiência do sistema, pois a reprovação é muito maior para os que abandonam a escola. Muitos já são adultos ao terminar o fundamental.^{lxxii} A idade mediana dos alunos da 8ª série na rede pública é 16 anos. Portanto, no mínimo 50% dos que concluem a 8ª. série têm 16 anos ou mais.^{lxxiii} Portanto, os que ingressam no médio cursam predominantemente o turno noturno (54,5% em 2002).^{lxxiv} E, com enorme frequência, interrompem seus estudos,

somente voltando aos bancos escolares muito mais tarde.^{lxxv} A média de idade no superior está acima de 25 anos, sugerindo uma massa enorme de estudantes (37 %) só começando o superior mais de dez ou mais anos depois da idade correta – se não houvesse os conhecidos acidentes de percurso.

TABELA 55 - Idade Mediana de Conclusão segundo o Nível de Ensino - 2000

Nível de Ensino	Rede Pública			Rede Privada		
	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino
Fundamental	15	16	15	14	14	14
Médio	19	19	19	18	18	18

Fonte: MEC/INEP. Folder Brasil_01.

Os mercados passam a exigir melhores qualificações. Mas, ao mesmo tempo, a educação oferecida na escola é muito fraca. Como resultado, multiplicam-se os programas de complementação escolar e formação profissional de todos os tipos e matizes, oferecidos por uma gama estonteante de provedores públicos e privados. Como já mencionado, quando tentamos estimar os custos desse amontoado desconexo de cursos, apesar das fragilidades das estimativas, tudo indica que gastamos duas vezes mais do que os 5% usualmente mencionados nas estatísticas oficiais.

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

Na prática, temos uma massa gigantesca de programas de formação, que se estendem pela vida ativa da força de trabalho. Queiramos ou não, temos uma oferta enorme de ‘educação permanente’, mesmo que esse nome não seja usado. Mas longe de ser uma massa caótica, é um sistema regulado pelo mercado, apesar dos tropeços aqui e acolá.

Como há mecanismos de mercado em ação, onde há demanda, aparece a oferta, nem sempre perfeita, mas aparece. Onde sobra oferta, o mercado se retrai. O problema é a clássica falha dos mercados: pode haver necessidade e vontade de se educar, mas se não há renda suficiente para pagar os cursos, não há oferta. Ou seja, o mercado funciona, mas há

problemas de equidade. Entram aí os programas de governo para compensar as deficiências financeiras dos mais pobres. E no caso brasileiro, não são poucos os programas com patrocínio financeiro público, embora a oferta tenda a ser privada ou quase privada – o que não é uma solução má. Mas os programas públicos têm os problemas crônicos da formação profissional em todo o mundo. A saber, não respondem à demanda, mas sim a decisão governamental de financiá-los. Em particular, os programas financiados com o FAT padeceram da falta de mecanismos seguros e simples de sinalização de demanda.

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

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

Com 15 anos, muitos já trabalham, legalmente ou não. Como se pode verificar no Quadro 3 abaixo, em 2002, 31% dos jovens de 15 anos de idade e 50,4% dos jovens de 17 anos já trabalhavam. Em 2001, 80,7% da população entre 5 e 17 anos que trabalhava, também estudava. Dados da PNAD mostram que a proporção de crianças que se declaram economicamente inativas e que não freqüentam escola é equivalente à das que são economicamente ativas e não freqüentam escola ou creche. Portanto, trabalhar está muito pouco associado a estudar.^{lxxvi}

TABELA 56 – Situação Ocupacional de Crianças e Adolescentes, 2002

Idade	Ocupado	Procurando trabalho	ñ trabalham	Pop Total	% ativos	Tx desemprego
5	14.776		3.174.893	3.189.669	0,5	
6	28.595		3.282.736	3.311.331	0,9	
7	55.373		3.305.595	3.360.968	1,6	
8	83790		3.191.843	3.275.633	2,6	
9	132.331		3.073.233	3.205.564	4,1	
10	169.073	7.440	3.030.209	3.206.722	5,5	4,2
11	248.490	13.576	2.905.109	3.167.175	8,3	5,2
12	343.276	28.013	2.957.293	3.328.582	11,2	7,5
13	477.594	58.358	2.826.619	3.362.571	15,9	10,9
14	628.194	124.494	2.754.496	3.507.184	21,5	16,5
15	841.439	213.218	2.364.279	3.418.936	30,8	20,2
16	1.115.627	347.828	2.072.587	3.536.042	41,4	23,8
17	1.334.634	379.873	1.687.968	3.402.465	50,4	22,2
Total	5.473.192	1.172.800	36.626.860	43.272.842		

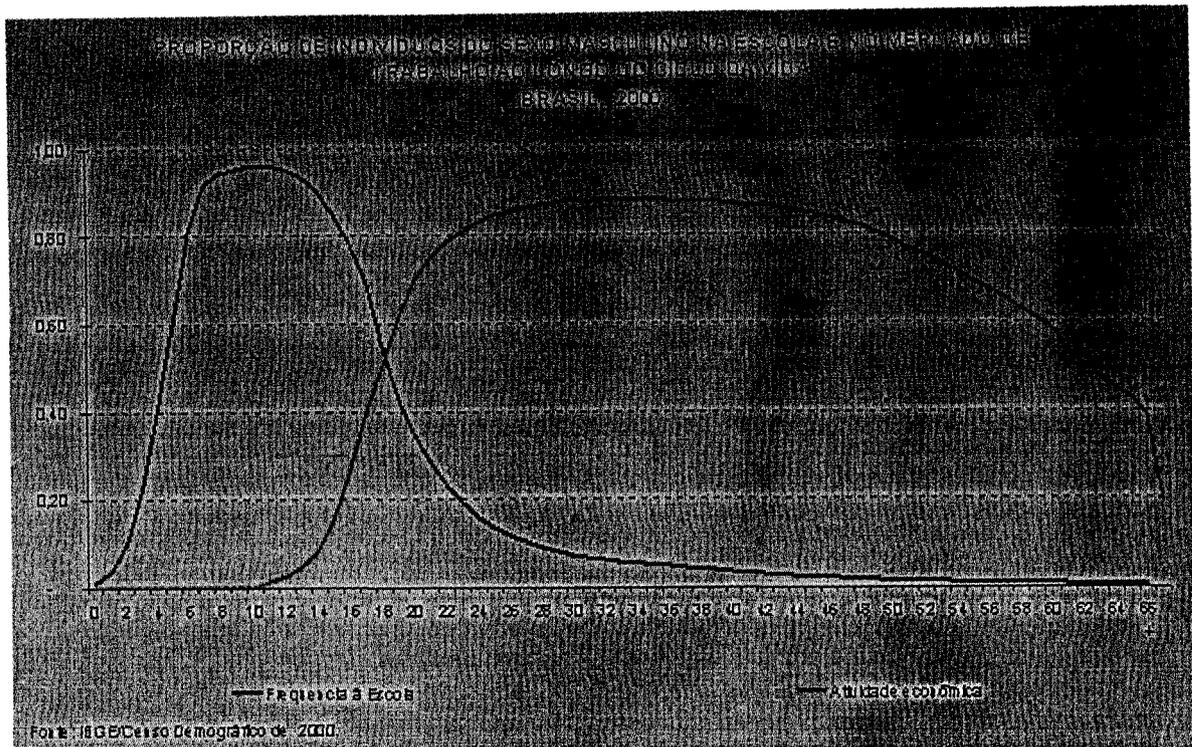
Fonte: extraído de Schwartzman,S e Schwartzman,F.F. 2003.

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

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

Vale a pena reproduzir uma versão simplificada do gráfico do capítulo demográfico, por captar exatamente o que estamos dizendo. Contudo, como foi baseada nas estatísticas usualmente disponíveis, a redução na proporção dos que estão trabalhando deve ser muito menor do que fariam sugerir os dados compilados na seção anterior.

TABELA 57 – Proporção de indivíduos do sexo masculino na escola. E no mercado de trabalho ao longo do ciclo de vida



Não obstante, a política oficial não é concebida levando tal perfil em conta. Para começar, o MEC trabalha com estatísticas de matrícula líquida - que estão fora da realidade brasileira, pois há mais gente frequentando a escola fora da faixa oficial do que dentro. Metade dos gastos educativos sequer é contabilizada como educação ou formação profissional e os beneficiários de tais cursos não entram em quaisquer estatísticas. Nas universidades públicas somente têm um terço dos alunos estão em cursos noturnos – apesar de que três quartas partes dos universitários trabalham. Ninguém planejou uma educação para adultos, qualitativamente diferente (embora seja moda falar de educação permanente).

Em resumo, temos um sistema educacional marcado por duas tendências: (i) O começo prematuro do trabalho para uma proporção significativa da população e, ao mesmo tempo, (ii) um espichamento, pela vida afora, na ocorrência de educação e treinamento. A primeira tendência é um mal necessário, para acomodar as necessidades econômicas da família. A segunda é uma reação sadia da sociedade às mudanças tecnológicas que requerem cada vez

mais formação profissional, mas também, uma forma de compensação pela educação e formação que não vieram antes e pela má qualidade da educação.

7.2. Mais escolaridade, em vez de melhor educação

Na década de 90, houve uma extraordinária aceleração na matrícula escolar, em todos os níveis. Passamos de um país com pouco mais de 10% da coorte entrando na escola em 1900 para a virtual universalização do acesso, no ano 2000. O crescimento acelerado do fundamental, a partir do início dos 90, passa a gerar graduados que fazem o médio triplicar sua matrícula em uma década. O superior, que crescia letargicamente, explode no fim do milênio.

Diante de tal crescimento, poderíamos esperar uma queda dramática na qualidade. Mas as estatísticas de um SAEB tecnicamente confiável permitiram contradizer essa expectativa. A qualidade permaneceu praticamente constante, a partir do SAEB de 1993.

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

Mas não é só isso. Assinar o nome e ler frases muito simples não tem qualquer impacto na produtividade da economia. De resto, o SAEB classificou a metade dos alunos como incapazes de ler um texto relativamente simples. Pesquisas recentes mostram três quartos dos adultos permanece nesse estágio. São indivíduos que já haviam frequentado a escola por vários anos, mas muito pouco obtiveram desta experiência. É um gigantesco estoque de pessoas inabilitadas para operar em uma economia moderna, onde as competências de expressão escrita estão intimamente imbricadas com o desempenho profissional, mesmo em ocupações manuais.

É curioso notar como a sociedade brasileira reagiu diante desse desencontro entre educação e necessidades da economia. Implicitamente, sem que isso fosse objeto de discussão ou

política explícita, optou-se por oferecer mais anos de escolaridade, em vez de oferecer mais qualidade. Como a qualidade estava nas mãos das autoridades e estas quase nada fizeram, a reação espontânea da população foi passar mais tempo na escola. No fundo, por esse processo, trocou-se educação melhor por mais educação.

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

É ilustrativo o contraste com a Suíça, onde dois terços da coorte não têm um diploma de secundário, havendo feito uma aprendizagem no local de trabalho. Como a educação é boa, em todos os níveis, não precisam mais do que isso para as ocupações em que vão. Praticamente todos os funcionários e gerentes de banco saíram da escola acadêmica na décima série e entraram em um programa de três anos e meio de trabalho e um dia de estudos.

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

Contudo, o ciclo de ajustamento a uma educação frágil não pára aí. Muitos terminam a faculdade mal formados, procurando uma pós-graduação para remendar a educação débil que receberam. Inúmeros executivos de empresas públicas e privadas têm mestrado e doutorado, por ser esta a única formação de excelência regularmente oferecida no país. De fato, menos de metade dos mestres e doutores vai para o ensino ou para a pesquisa, destino precípua dos cursos que fizeram. Não foi testado de forma rigorosa, mas parece confirmado pela observação superficial que dentre Ministros e Secretários de Estado brasileiros, há mais mestres e doutores do que em países como França, Inglaterra e Estados Unidos.

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

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

7.3. A complexa interação entre oferta e procura por educação e diplomas

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

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

Essa é uma controvérsia que se arrasta por várias décadas. Há várias zonas de penumbra nesse assunto. Não sabemos se as empresas precisam de tantos diplomas ou se eles ajudam alguma coisa. Serão vitais, ou trata-se de uma solução econômica para restringir o número de candidatos aos poucos empregos melhores que são oferecidos no setor formal? Bem sabemos que selecionar é caro. Aumentando as exigências de escolaridade, o número de candidatos se restringe. Mas sobejamente também sabemos que não é só isso, pois uma

economia mais complexa e em constante mutação não pode operar com pessoas insuficientemente preparadas.

Esse é um assunto difícil e controvertido. De um lado, é verdade que as novas ocupações requerem mais educação e mais formação técnica. A abertura da economia, no início dos anos 90, foi marcada por uma escalada nas exigências de escolaridade por parte das empresas.

Os movimentos de certificações da ISO 9000 e 14000, que incluem programas de qualidade, exigem mais escolarização da força de trabalho. Em fev/2004, havia registro oficial de 3,5 mil certificados da ISO 9000 no Brasil, segundo dados do Comitê Brasileiro de Qualidade (CB-25) da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). Parece pouco, mas é quatro vezes mais do que havia em julho/1995, indicando o avanço dos processos de certificação no país. Segundo pesquisa recente da Exame (2005, pp. 14-17) abrangendo 222 empresas no país, cerca de 84% estão envolvidas com a ISO 9000 e, destas, a quase totalidade (90% ou mais) exige que fornecedores, distribuidores e/ou clientes também apliquem os novos métodos. Desse modo, os efeitos se propagam por toda a cadeia produtiva, atingindo a maioria da força de trabalho no mercado formal e até mesmo parte do informal (extrativistas, produtores domésticos, cooperados)."

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

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

Além disso, há procedimentos que se tornam mais complexos e baseados em protocolos escritos e estatísticos, como a manutenção de equipamentos. As próprias máquinas e linhas de montagem têm manuais de instruções mais complexos e combinam seus altíssimos

custos com uma grande frequência de defeitos (*down time*), levando as empresas a políticas muito rigorosas, visando reparações em curtíssimo prazo.

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

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

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

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

Um caso dramático de transformação é a agricultura, onde o processo de plantar e colher muda pouco em cinco mil anos, mas a tecnologia tomou conta da modificação das sementes, da correção do solo, das colheitadeiras controladas por GPS, dos controles de qualidade e do monitoramento e planejamento em íntimo contato com a bolsa de

commodities de Chicago. Portanto, não é só a indústria de base tecnológica que é afetada pela tecnologia. Todas as indústrias medianamente modernas o são.

Portanto, a adoção de processos mais complexos, em algum ponto do processo produtivo, afeta profundamente as necessidades de educação da força de trabalho. O próprio uso banalizado dos computadores, hoje ubíquo em todas as empresas, requer um nível de escolaridade que está acima da média da força de trabalho brasileira (7 anos).

Uma pesquisa feita nos Estados Unidos, comparando investimentos em educação feitos em diferentes estados lança algumas pistas interessantes, pois sendo estados do mesmo país, não são poucos os fatores que se mantêm constante entre eles. Observou-se que o crescimento estava estatisticamente associado a investimentos em mão de obra altamente qualificada, no caso, cursos pós-graduados e investimentos em ciência. Mas esse era o caso de estados avançados, onde o ciclo de oferecer educação de qualidade nos níveis inferiores já havia sido completado. Nos estados mais pobres, os melhores resultados vão justamente para aqueles que investem em melhorar o seu ensino básico, quando esse é deficiente.

No quadro abaixo, Claudio Adilson tira as suas conclusões da pesquisa. Em breves palavras, o investimento em educação deve ser calibrado pelas necessidades regionais. Os nossos estados mais avançados precisam investir pesadamente em educação básica. Os mais atrasados, precisam mesmo é de melhorar sua educação básica.

Pesquisas sistematicamente mostram que não apenas os investimentos em Capital Humano produzem taxas de retorno elevadas, mas o investimento em P&D também gera resultados igualmente expressivos.^{lxxvii} Ou seja, para países como o Brasil onde o longo e caro investimento de criar uma infra-estrutura de pesquisa já foi feito, há boas razões para crer que investir em tecnologia seja uma excelente decisão.

TABELA 58 – Alocação ótima dos recursos

ALOCAÇÃO ÓTIMA DE RECURSOS

Qual nível de educação gera crescimento: básico, secundário ou superior?

- ▶ Investimentos em educação devem ser calibrados em função da distancia em relação à fronteira tecnológica
- ▶ De modo geral, investimentos em educação básica possuem capacidade substancialmente maior de estimular o crescimento econômico em países distantes da fronteira tecnológica
- ▶ Isso não significa que o setor público deva abandonar o ensino superior. Afinal, há várias áreas nas quais o Brasil está perto da fronteira tecnológica (biotecnologia, etc.)

Fonte: Aghion; Boustan; Hoxby e Vandenbussche 2005, “Exploiting State’s Mistakes to identify the causal impact of higher education on growth”. Harvard University. In MCM Consultores.

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

Já no Brasil, a proporção dos que estão em tecnólogos e seqüenciais não atinge 10% da matrícula total no superior. Podemos dizer que não existe demanda para tais cursos? Como podemos saber, se as empresas não criam posições para níveis profissionais que não existem?

Não obstante, há uma relutância e incapacidade das autoridades educacionais para sair de um impasse ideológico que perdura por alguns anos. A notável exceção é São Paulo, cuja Fundação Paula Souza tem uma política ambiciosa de expansão.

Mas do lado privado, há muita atividade. O mercado reage de forma positiva. Crescem, em ritmo acelerado, as matrículas nos técnicos e tecnólogos privados. Mas se são expressivas as taxas de crescimento, os números absolutos são ainda fora de linha até com países latino-americanos, como Argentina, Chile e Venezuela, onde cerca de um terço da matrícula pós-

secundária se dá nesses níveis. Ademais, em cursos cuja imagem ainda está pouco consolidada, os abusos de alguns operadores privados são nocivos para todos.

-
- i. De acordo com o Índice Nacional de Analfabetismo Funcional (INAF) - método desenvolvido pelo Instituto Paulo Montenegro –o analfabetismo funcional afeta dois terços da população brasileira. Os dados do INAF são coletados anualmente em amostras nacionais de 2000 pessoas, representativas da população brasileira de 15 a 64 anos, residentes em zonas urbanas e rurais em todas as regiões do país. Em entrevistas domiciliares, são aplicados testes e questionários. Com base nos resultados do teste de leitura, o INAF classifica a população estudada em quatro níveis de alfabetização em leitura e escrita e em habilidades matemáticas. Instituto Paulo Montenegro, 2005. In http://www.lema.org.br/apresentacoes/inaf2005_fabio_vera_marcia.pdf
- ii Creso Franco. “Como anda a Educação Básica”, Seminário Unibanco (2005)
- iii Parente, Marta M. de Alencar e Lück, Heloísa “Mecanismos e Experiências de Correção de Fluxo Escolar no Ensino Fundamental”, IPEA: Texto para Discussão No 1032, Brasília, julho de 2004.
- iv Castro, M.H.de G. (1998) Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro: Tendências e Perspectivas, p.19. Brasília.MEC/INEP
- v Em 1998 cerca de 80% dessas escolas tinham menos de 60 alunos. Em 2001, 107.370 das 177.800 escolas de ensino fundamental (ou 60,4%) estavam na zona rural, que corresponde a menos de 30% da população nacional. A relação das matrículas pelas escolas na zona rural dá 60:1 (60 alunos por escola). Fonte: INEP/MEC -Folder 2001
- vi “O graduado no Ensino Fundamental leva em média 11,4 anos para se formar, ou seja, 3,4 anos além do tempo regular; o que também corresponde a um acúmulo de mais de 3 repetências”. (Ribeiro, 1993, p. 67).
- vii Talvez o motor de mudança mais fundamental tenha sido a abertura e modernização da economia, que gerou uma vigorosa demanda por trabalhadores mais instruídos. Não vamos nos esquecer de que a produtividade do trabalho aumentou cerca de 50% nos últimos cinco anos, e isso significou maior demanda de trabalhadores mais preparados nos setores dinâmicos da economia.
- viii Demonstrada pelo modelo “Profluxo” de Ribeiro, Fletscher e Klein que confronta estatísticas do IBGE com as do Censo Escolar.
- ix Gatti, Bernardete A. *Estudos quantitativos em educação*. In Educação e Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004
- x Devido a problemas eram inatos, de inteligência; associados a desinteresse, vagabundagem, desmotivação e outros fatores correlatos. Só mais tarde o fracasso escolar começou a ser associado à origem socioeconômica dos alunos, cuja influência ainda é determinante, no Brasil, para o seu desempenho escolar. Ribeiro (1993).
- xi Em 2001, R\$ 363,00, para alunos de 1ª a 4ª séries, e R\$ 381,14, para os de 5ª a 8ª séries e da educação especial. Os fundos federais para a educação provêm de recursos do tesouro e do Fundo Nacional de Educação (FNDE), que é em parte repassado a Estados e Municípios, através do FUNDEF. Além disto, a área de educação recebe recursos de empréstimos internacionais, como o programa Fundoescola, financiado pelo Banco Mundial. (Castro, 2002, Ciência Eficaz)
- xii Em 2003, o SAEB realizou o seu sétimo levantamento nacional consecutivo. No entanto, a série histórica dos resultados começa em 1995, quando o SAEB passou a adotar a metodologia da Teoria da Resposta ao Item, que oferece vantagens em termos de comparabilidade entre as provas e até questões de provas e é usada internacionalmente pelo *Education Testing Service* – ETS, por exemplo.
- xiii Ambos têm limitações de representatividade por não serem compulsórios – o SAEB é amostral mas sujeito à adesão de governadores e prefeitos. O ENEM foi totalmente voluntário, mas torna-se cada vez mais mandatório seja para candidatos às bolsas do ProUni, seja como requisito de ingresso às faculdades particulares. SAEB e ENEM, portanto, não substituem, nem dispensam governadores e prefeitos de montarem sistemas de avaliação de suas redes de ensino.
- xiv Duas pesquisas da ANDI/UnB, a primeira em 1997 (*Mídia e Educação, perspectivas para a qualidade da informação*, 1999) e a última em 2004 (*A Educação na Imprensa Brasileira*, 2005) constatam que mais de 70% das notícias veiculadas na imprensa nacional são originadas no MEC e versam, em sua maioria, sobre o

Ensino Superior. Os estudos foram realizados pelo Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília em parceria com a Rede ANDI, MEC e Unesco.

^{xv} S. Schwartzman, “Um Espaço para a Ciência: A Formação da Comunidade Científica no Brasil”. 2001. In <http://www.schwartzman.org.br/simon/spacept/espaco.htm>

^{xvi} Durham, E.. “Educação Superior, Pública e Privada (1808-2000)”, In Brock & Schwartzman.

^{xvii} Excertos de relatórios de visitas à Faculdade Pitágoras: “É indispensável que a IES, crie um espaço físico compatível com o número de docentes, ... para que os docentes que estarão envolvidos com pesquisa tenham uma sala de trabalho individualizada ou não, que permita que os mesmos possam trabalhar extra classe. A falta deste espaço poderá, prejudicar a dedicação ao curso (ensino, pesquisa e extensão)”. Ou “O exame da matriz curricular e do conteúdo programático das disciplinas evidencia pouca aderência aos objetivos de pesquisa e investigação, ... Embora previstas no projeto do curso, as atividades complementares de ensino, pesquisa e extensão ainda não têm definidas”. Ou “não se verifica a intenção de dar início às atividades de extensão e pesquisa com horas efetivamente contempladas para o professor”. Ou “Ressaltamos que a IES necessita rever a contratação de seus Professores, pois nos parece inconcebível não haver dedicação para pesquisa.”

^{xviii} *The Economist*, “Germany's school system fails to make the most of the country's human capital” (Feb 9th 2006)

^{xix} Uma pesquisa realizada pelo INEP - “Avaliação dos Concluintes do Ensino Médio – ACEM, em novembro de 1997 junto a 430 mil concluintes do ensino médio em nove estados [...] verificou que 60% dos concluintes do Ensino Médio trabalharam durante o curso (o que sobe para 72% entre os matriculados no turno Noturno). Indagados sobre o que fazer após conclusão do nível médio, apenas 31,5 dos concluintes pretendiam continuar estudos; 20,5 que já trabalhavam, pretendiam melhorar de trabalho e 13% pretendiam buscar 1º. Emprego (p. 33)^{xix} O Enem deve ter questionários perguntando quem pretende entrar no superior. Não tive tempo de procurar.

^{xx} Schwartzman, S e Schwartzman, F.F. (2004) O Trabalho Infantil no Brasil, Quadro 3, p.11. In http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/trab_inf2004.pdf.

^{xxi} Estudo da HOPER corrobora isso quando afirma que há uma taxa de transferência de 90% do ensino médio particular para o superior

^{xxii} O MEC estabelece o limite de 40 alunos por sala de aula e a LDB exige que 30% dos docentes tenha titulação de mestrado ou doutorado e cumpra horário integral, nas universidades. Este percentual cai para 10% no caso dos Centros Universitários. As demais instituições privadas acabam sendo pressionadas a se alinhar ao modelo da LDB pelas Comissões de avaliação enviadas pelo Inep.

^{xxiii} *Análise Setorial do Ensino Superior Privado*, pesquisa realizada pela Editora Hoper, ao longo de 2004-5, em uma amostra de 356 instituições de ensino superior privadas em 72 cidades nas cinco regiões do país.

^{xxiv} Ryon Braga, *Análise Setorial do Setor de Ensino Superior Privado no Brasil* (Hoper, 2005)

^{xxv} Ibid

^{xxvi} Ibid

^{xxvii} OECD, *Educaton at a Glance*, Table B2 1b

^{xxviii} Referem-se aos recursos transferidos diretamente às Ifes, de modo que não estão incluídos os pagamentos de bolsas de estudos concedidas pela Capes a estudantes de pós-graduação *stricto sensu*.

^{xxix} Dados apresentados na “Análise Setorial do Ensino Superior Privado no Brasil: Tendências e perspectivas 2005-2010” (Vila Velha: Hoper, 2006) cap 7. Estimativas baseadas em uma amostra de 356 instituições sediadas em 72 cidades, nas cinco regiões do Brasil. O erro estimado é de 8 pontos percentuais.

^{xxx} Um dos resultados mais conhecidos foi na Administração de Empresas onde uma pesquisa revelou o claro impacto do provão. Conselho Federal de Administração, Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração e Ad Homines, “Alterações, efeitos e influências do provão de administração na opinião dos coordenadores dos cursos de administração” (Brasília: 2003).

^{xxxi} Em algumas carreiras, estas diferenças provavelmente não são estatisticamente significativas.

^{xxxii} Agronomia, educação física, enfermagem, farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia, medicina, medicina veterinária, nutrição, odontologia, serviço social, terapia ocupacional e zootecnia.

^{xxxiii} Os voluntários deformam a amostra porque violam o requisito do sorteio para garantir as probabilidades de representação e porque são seguramente alunos com auto-confiança em suas habilidades, que decidem fazer questão de registrar boas notas em seus históricos escolares e/ou de ajudar seus cursos a obter bons resultados. Trazem um viés de aumento das notas do curso.

^{xxxiv} O INEP teria plenas condições de saber de antemão já que tem Censup, Sied-Sup, Cadastro de Instituições, etc

^{xxxv} Schwartzman, S. “O Enigma do Enade”. <http://www.schwartzman.org.br/simon/enade.pdf>

^{xxxvi} Arquitetura e urbanismo, biologia, ciências sociais, computação, engenharia, filosofia, física, geografia, história, letras, matemática, pedagogia e química.

^{xxxvii} Programa de Apoio à Pós-Graduação – PROAP, ver <http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/DemandaSocialPROAP.htm>

^{xxxviii} Este novos setores, tem alto status, ficam diretamente vinculados a alguma vice-reitoria (Administrativa ou Planejamento) e começam, em geral, por consolidar as informações em um banco de dados corporativo e passam a conjugar a administração deste banco com análises e pesquisas sobre a própria instituição, apoiando os dirigentes.

^{xxxix} É claro que o aluno pode omitir da IES informações sobre sua incapacidade de pagar integralmente as mensalidades, seus planos de mudar de curso e/ou instituição, etc.

^{xl} Nos Estados Unidos, onde o governo federal praticamente não se mete na educação superior, a avaliação é feita por revistas semanais e empresas privadas (*US News, Atlantic Monthly, Kaplan* etc.). Mas mesmo lá, é difícil conseguir os dados que seriam necessários para uma boa avaliação.

^{xli} Ryon Braga, “Como o estudante escolhe a sua faculdade”, *Linha Direta*

^{xlii} Curiosamente, o governo acha que está punindo o sistema privado, quando proíbe ou dificulta a abertura de novos cursos. Na verdade, tal ferrolho meramente garante a permanência de monopólios pré-estabelecidos – o que premia os que chegaram primeiro (e que não são, em geral, os melhores).

^{xliii} Por exemplo, a contagem bacteriana na cozinha do restaurante não pode passar de certo nível.

^{xliv} Segundo Ryon Braga, em 2004 houve uma queda de 4% no valor real das anuidades, com relação a 2003. “Mercado da Educação no Brasil: Cenários e Previsões”, Idealinvest, 2003

^{xlv} *Ibid*, pp 11-12

^{xlvi} Na educação, a aplicação desta lei pode não ser tão fácil, mas é possível. Se uma instituição quer operar com perdas e oferece um ensino de acordo com os preceitos legais, uma corte de justiça pode ou não chegar à conclusão de que está realmente havendo dumping. Se for o caso, ela está infringindo uma lei anti-monopólio. Não há jurisprudência no Brasil sobre dumping em educação. É um assunto novo. Mas a solução pode ser mais simples, pois quase sempre que existe este abuso do poder econômico, por via de uma concorrência predatória, existe também o descumprimento de alguma exigência legal, com o objetivo de reduzir custos. E nesse caso, a providência é simples, o governo tem que forçar o cumprimento da lei.

^{xlvii} O período de gestação das soluções de mercado é muito longo – por exemplo, para eliminar os efeitos nocivos de um monopólio, é necessário que outros concorrentes se estabeleçam, o que consome muitos anos

^{xlviii} INEP/MEC Relatório Técnico ENC-2003.

^{xlix} Ryon Braga, presidente da Hoper Educacional., Acabou a Fatura ;CM Consultoria e da Ideal Invest.

^l A taxa de juros determinada no ato da assinatura do contrato, é fixa (9% a/ano) e o prazo máximo de utilização do financiamento é igual ao período de duração regular do curso, descontados os semestres já cursados. O pagamento se dá em duas fases. A primeira, imediatamente após a formatura ou interrupção do curso, no valor de R\$50,00 ao mês por um ano. Após esse período, o saldo devedor poderá ser parcelado em até uma vez e meia o período em que o estudante foi beneficiário do Programa.

^{li} Schwartzman, s e Schwartzman J, 2001, para BNDES. Alguns estados, como o de Santa Catarina já possuem programas desta ordem, mas não é praxe no país.

^{lii} Relatório de Gestão 2004, site SESu.

^{liii} <http://www.idealinvest.com.br/historia.shtml> A história da Ideal Invest começa a partir da cisão do Grupo de Educação, criado pelos sócios-fundadores da empresa, dentro do Banco CSFB Garantia.

^{liv} <http://www.estadao.com.br/educando/noticias/2004/ago/04/26.htm> Segundo o seu coordenador, existem atualmente. 163 mil contratos em funcionamento mas, se. houver uma inadimplência maior, “não poderemos garantir o crescimento e a manutenção do programa”.

^{lv} **Uma visão sistêmica da educação** Folha de São Paulo - por Fernando Haddad | 26.9.2005 | “A reforma da educação superior recuperou 80% das verbas de custeio das federais e restabeleceu sua capacidade de investimento (com a criação ou futura consolidação de 36 pólos universitários públicos). Com atraso de 16 anos, foram reguladas as isenções fiscais constitucionais concedidas às instituições privadas, permitindo a concessão de 112 mil bolsas de estudos no âmbito do Prouni e a ampliação do FIES. Pretende-se ainda garantir a autonomia das federais, num sistema dinâmico que premia o mérito institucional, e regular o setor privado que, sem marco legal estável, viveu expansão caótica

^{lvi} <http://noticias.uol.com.br/educacao/especiais/ult2738u58.jhtm>

^{lvii} MEC contesta as críticas levantadas contra o ProUni, Folha de São Paulo Fernando Haddad, 12/07/2005.

^{lviii} Citado por Barbosa, Maria Lígia (2004): Os efeitos de raça e gênero nas escolas brasileiras: uma visão integrada da pesquisa qualitativa e quantitativa, trabalho apresentado na SBS (Soc. Bras. de Sociologia)

^{lix} Roberto B. Macedo, dados processados a partir do Censo de 2000 (em publicação)

^{lx} São Paulo: Editora Saraiva, 1998

4. Reynaldo Fernandes e Renata Del Tedesco Narita, “Instrução Superior e mercado de trabalho no Brasil” (São Paulo: Universidade de São Paulo – IPE, 1999)

^{lviii} “Anuário Brasileiro de Educação a Distância”, *Educação & Conjuntura*, pp 3-4, usando dados da ABED, Instituto Monitor e Censo MEC 2003

^{lxiii} Ryon Braga e Carlos Monteiro, ‘O mercado da educação superior particular no Brasil’ (@prender Virtual: maio/junho 2003)

^{lxiv} Trata-se do Parecer 977 da Câmara de Ensino Superior do Conselho Federal de Educação, promulgado em 3 de dezembro de 1965 e posteriormente confirmado pela Reforma Universitária de 1968. O enquadramento às novas normas não foi imediato. Houve resistências e simulações de enquadramento, como foi o caso de doutorados de tradição francesa, onde: “[...] todos os subterfúgios foram utilizados para satisfazer de modo puramente formal as exigências que deveriam implantar o modelo americano” (Durham, 86). Hoje, entretanto, as variações que existem são muito menos associadas à resistência ao formato **stricto sensu** do que à peculiaridades das áreas do conhecimento e das histórias dos programas (Castro, MHMC, 1991).

^{lxv} Outras circunstâncias contribuem para alargar a demanda pelos títulos e pelas vantagens institucionais e financeiras que a pós-graduação passa a oferecer. A mais importante foi a implementação de novas regras que vinculam titulação à progressão na carreira do magistério superior e o endurecimento do regime militar. O recrudescimento da repressão política no interior da universidade levou muitos professores a se engajarem na pós-graduação pela segurança que oferecia. Por contar com fontes externas de financiamento capazes de sustentar integralmente os programas que desenvolvessem pesquisa, a pós-graduação constituía um território livre da política e administração universitárias.

^{lxvi} A Capes estima que um estudante precisa, em média, 30 meses para concluir um mestrado e outros cinquenta para o doutorado. Como o título de mestrado é pré-requisito ingressar no Doutorado, a formação como doutor no Brasil exige mais de 6 anos de estudos (80 meses). Como o nosso estudante de pós-graduação inicia seus estudos em torno de seus 30 anos de idade, nossos mestres e doutores têm idade média bem mais alta do que outros países – entre 37 e 42 anos. (Balachevsky, 2005; Velloso & Velho, 2001; Braga, 2002 in Velloso 2002)

^{lxvii} *Ensino Superior* (Fevereiro de 2006) p 13

^{lxviii} Foram aplicados questionários (quase sempre por telefone) a aproximadamente 6,1 mil mestres e 2,7 mil doutores, em 15 áreas do conhecimento, oriundos de universidades do Nordeste ao Sul do país, alcançando-se em média 73% e 82%, respectivamente, dos sujeitos que se desejava contatar. Na primeira etapa buscou-se entrevistar todas as populações de egressos. A partir da segunda etapa, combinou-se essa estratégia com amostras sistemáticas nos cursos com um grande número de titulados. Embora os sujeitos entrevistados não representem os universos nas suas áreas, a ampla variedade das instituições e de sua localização geográfica, sugerem que os dados são bastante ilustrativos do panorama em cada área, no período estudado. VELLOSO, Jacques. Mestres e doutores no país: destinos profissionais e políticas de pós-graduação. *Cad. Pesquisa.*, set./dez. 2004, vol.34, no.123, p.583-611. ISSN0100-1574.

^{lxix} Talvez a alteração digna de nota, desde que os dados foram coletados, seja a queda da taxa de crescimento econômico e o aumento da oferta de titulados, reduzindo as oportunidades no mercado acadêmico desde 1998. De outro lado, há o efeito compensador das novas exigências de titulação dos professores de nível superior.

^{lxx} Velloso, J. ‘Mestres e Doutores no país: destinos profissionais e políticas de pós-graduação’. *Nesub UnB. Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 583-611, set./dez. 2004

^{lxxi} Unesco, 1972

^{lxxii} Mais de 60% dos alunos do Ensino Fundamental acumulam dois ou mais anos de defasagem em relação à série que deveriam estar cursando, sendo que, anualmente, metade dos alunos repete as duas primeiras séries do Ensino Médio. In Parente, Marta M. de Alencar e Lück, Heloisa “*Mecanismos e Experiências de Correção de Fluxo Escolar no Ensino Fundamental*”, IPEA: Texto para Discussão No 1032, Brasília, julho de 2004.

^{lxxiii} MEC/INEP. Folder Brasil_01.

^{lxxiv} 51,1% tinham idade superior a dois anos da idade esperada para a série. Oliveira, Romualdo Portela e Sousa, Sandra Zákia, Faculdade de Educação da USP. “*O Ensino Médio Noturno*”. In WWW.TVEBRASIL.COM.BR/SALTO

^{lxxv} O suplemento especial sobre trabalho infantil da PNAD 2001 incluiu duas perguntas sobre o abandono e a falta ocasional à escola. O motivo que mais aparece para o abandono é a decisão do próprio aluno, sobretudo entre os mais velhos: “não quis freqüentar a escola”. O trabalho aparece como segunda razão, com 20% das respostas entre os mais velhos. Problemas com a própria escola (falta de professor, greve) são também significativos, e afetam sobretudo o segmento de mais idade. In Schwartzman, S & Schwartzman, F.F. 2004.

^{lxxvi} Schwartzman, S e Schwartzman, F, 2001. *O Trabalho Infantil no Brasil* http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/trab_inf2004.pdf

^{lxxvii} Steve Dowrick, “*Ideas and Education: Level or Growth Effects?* National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass., maio 2003).

^{lxxviii} Dan Hull

Referências

ANDI (Agencia de Noticias dos Direitos da Infância) & UnB *Mídia e Educação, perspectivas para a qualidade da informação: 1997 (1999) e A Educação na Imprensa Brasileira em 2004, (2005).*

Bailey, Thomas and Eicher, Theo “Education, Technological Change and Economic Growth”, *Inter-American Dialogue*, 1993.

Balbachevsky, Elizabeth Graduate Education. Emerging challenges to a successful policy. In Brock & Schwartzman *Challenges of Education in Brazil*. Oxford. Symposium Books. 2004. pp.209-227.

Barbosa, Maria Ligia *Os efeitos de raça e gênero nas escolas brasileiras: uma visão integrada da pesquisa qualitativa e quantitativa*, trabalho apresentado na SBS (Soc. Bras. de Sociologia) (2004):

Barro, Robert J e Jong-Wha Lee, “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications” Working Paper 42, Center for International Development at Harvard University (Abril 2000) p. 13

Braga, Ryon & CM Consultoria “Como o estudante escolhe a sua faculdade”, *Linha Direta*; <http://www.estadao.com.br/educando/noticias/2004/ago/04/26.htm>

Braga, Ryon e Monteiro. *Análise Setorial do Ensino Superior Privado no Brasil: Tendências e perspectivas 2005-2010* ES, Vila Velha: Hoper, 2006, Cap 7.

Braga, Ryon. “Mercado da Educação no Brasil: Cenários e Previsões”, Idealinvest, 2003 <http://www.idealinvest.com.br/historia.shtml>

Cardoza, Guillermo “Higher Education, Scientific Research and Sustainable Development in Latin América” Harvard University, novembro 1996.

Castro, M.H. de Magalhães “Os temas sociais: Educação e Trabalho” em Schwartzman, S. *Ciência, Tecnologia e Interesse Público*, CNPq, 2002. In <http://www.schwartzman.org.br/simon>.

Castro, MH de Magalhães, *O Sistema Nacional de Pós-Graduação: Brasil em Zoom*. NUPES/USP. Documento de Trabalho. 1991

Castro, M.H. Guimarães de. *Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro: Tendências e Perspectivas*. Brasília.MEC/INEP. 1998. , p.19

Conselho Federal de Administração, Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração e Ad Homines, “Alterações, efeitos e influências do provão de administração na opinião dos coordenadores dos cursos de administração” (Brasília: 2003).

-
- Costa Ribeiro, S; Fletscher, Phillip e Klein, Ruben . “Profluxo” NUPES/Usf Documento de Trabalho, 1993.
- Dowrick, Steve “Ideas and Education: Level or Growth Effects? National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass., maio 2003).
- Durham, E.. “Educação Superior, Pública e Privada (1808-2000)”.In Brock & Schwartzman (2005) *Educação & Conjuntura* .Empregabilidade do Jovem brasileiro’, (Setembro de 2004), p. 3
- Fernandes, Reynaldo e Del Tedesco Narita, Renata “Instrução Superior e mercado de trabalho no Brasil” (São Paulo: Universidade de São Paulo – IPE, 1999
- Franco, Creso. “Como anda a Educação Básica”, Seminário Unibanco (2005)
- Gatti, Bernardete A. *Estudos quantitativos em educação*. In Educação e Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004
- Haddad, Fernando *MEC contesta as críticas levantadas contra o ProUni* “ Folha de São Paulo 12/07/2005.
- Haddad, Fernando **Uma visão sistêmica da educação** “Folha de São Paulo | 26.9.2005, <http://noticias.uol.com.br/educacao/especiais/ult2738u58.jhtm>
- Hannum, Emily and Buchmann, Claudia “The Consequences of Global Educational Expansion”, American Academy of Arts and Sciences, 2003.
- INEP/MEC “Avaliação dos Concluintes do Ensino Médio – ACEM, novembro de 1997.
- INEP/MEC Relatório Técnico ENC-2003.
- Instituto Paulo Montenegro, Índice de Analfabetismo Funcional – INAF-2005.In http://www.lema.org.br/apresentacoes/inaf2005_fabio_vera_marcia.pdf
- Krueger, Alan and Lindahl, Mikael “Education for Growth: Why and for Whom?”, National Bureau of Economic Research, March 2000. “United Nations Millenium Project”, Final Report. October 2004
- Magali Simone, “Crianças de BH estão mais inteligentes”, *O Tempo*, (18/03/2005)
- MEC/INEP. Folder Brasil_01.
- MEC/SESu Relatório de Gestão 2004. In <http://www.merc.gov.br/SESu>.
- OECD, *Educaton at a Glance*, Table B2 1b
- Oliveira, Romualdo Portela e Sousa, Sandra Zákia , Faculdade de Educação da USP. “O Ensino Médio Noturno”. In WWW.TVEBRASIL.COM.BR/SALTO
- Parente, Marta M. de Alencar e Lück, Heloísa “Mecanismos e Experiências de Correção de Fluxo Escolar no Ensino Fundamental”, IPEA: Texto para Discussão No 1032, Brasília, julho de 2004.
- Programa de Apoio à Pós-Graduação – PROAP, ver <http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/DemandaSocialPROAP.htm>
- Revista *Ensino Superior* SP. SEMESP.(Fevereiro de 2006) p 13
- Schwartzman, S. “Um Espaço para a Ciência: A Formação da Comunidade Científica no Brasil”. 2001. In <http://www.schwartzman.org.br/simon/spacept/espaco.htm>
- Schwartzman, S. e Schwartzman, Felipe F. O Trabalho Infantil no Brasil, Versão 2 Quadro 3, p.11.In

http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/trab_inf2004.pdf

Schwartzman, S e Schwartzman J. O Ensino Superior Privado . BNDES, 2001

Schwartzman, S. “O Enigma do Enade”. <http://www.schwartzman.org.br/simon/enade.pdf>

Souza, M. R. P “Análise da variável escolaridade como fator determinante do crescimento econômico” (Curitiba: *Revista FAE*, Set / dez 1999) citado em “Ensino Superio e Políticas de Inclusão” (Rio de Janeiro: Observatório Universitário / Universidade Cândido Mendes) p 10

The Economist, “Germany's school system fails to make the most of the country's human capital” (Feb 9th 2006)

Thorsten Husen and Albert Tuijnman, “The contribution of Formal Schooling to the Increase in Intellectual Capital” (*Educational Researcher*: October, 1991)

Velloso, Jacques. Mestres e doutores no país: destinos profissionais e políticas de pós-graduação. *Cad. Pesquisa.*, set./dez. 2004, vol.34, no.123, p.583-611. ISSN0100-1574.

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300005&lng=pt&nrm=iso>.

