

A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso

EUNICE RIBEIRO DURHAM

RESUMO: O presente trabalho apresenta a evolução do sistema educacional durante o governo Fernando Henrique Cardoso, no contexto das transformações ocorridas na última década. Os dados demonstram o nítido progresso ocorrido na educação básica; o artigo analisa as políticas educacionais implementadas e as transformações ocorridas no sistema neste período. Parte especial é dedicada ao ensino superior, na qual se mostra a permanência da crise que afeta as instituições públicas, particularmente as federais, e os avanços registrados nos processos de avaliação do sistema.

UNITERMOS:
educação,
governo FHC.

Considerações gerais

Há alguns parâmetros que precisam ser observados quando se trata de avaliar a evolução do sistema educacional num período bastante curto e recente, isto é, os últimos 5 anos, que correspondem à gestão do Presidente Fernando Henrique.

Em primeiro lugar, é preciso, freqüentemente, observar as modificações recentes dentro de um período mais extenso. A evolução de um sistema não depende apenas de políticas educacionais tópicas, mas obedece a forças sociais mais amplas e complexas que se manifestam a médio e longo prazo.

Devemos também considerar que uma avaliação ampla deve levar em conta os diferentes níveis de ensino, uma vez que eles não se transformam no mesmo ritmo e, muitas vezes, sequer na mesma direção.

Finalmente, precisamos reconhecer que o sistema educacional brasileiro é extremamente descentralizado e, por isso mesmo, a atuação da União é limi-

Professora do Departamento de Antropologia da FFLCH - USP

tada. De fato, a organização política da nação, estabelecida pela Constituição de 1988, é muito original. Somos, simultaneamente, uma federação de Estados e de Municípios. No que diz respeito à educação, tanto a União quanto Estados e Municípios são autônomos no estabelecimento e gestão de seus próprios sistemas de ensino. Disto resulta um conjunto de cerca de 5.500 sistemas municipais, 27 estaduais (incluindo o Distrito Federal) e um federal, todos independentes entre si. A Constituição também consagra uma longa tradição educacional brasileira: o ensino básico, isto é, o infantil, o fundamental e o médio, não são de responsabilidade direta da União, mas dos Estados e Municípios. Cabe à União prestar assistência técnica e financeira a esses sistemas, coordenar as políticas e manter a sua própria rede que inclui as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e escolas técnicas. Além disso, é responsabilidade do Governo Federal o controle das instituições privadas de ensino superior. Em virtude desta descentralização extremada, a evolução do sistema, tanto em seus aspectos positivos quanto negativos, não pode ser atribuída exclusivamente ao Governo Federal, mas depende muito de outras instâncias do poder público. Disto resulta também uma excessiva heterogeneidade regional e local na oferta e na qualidade da educação básica.

A tarefa de coordenação deste sistema fragmentado, que o Governo Federal tenta exercer, depende de três instrumentos básicos. Em primeiro lugar, a legislação. Em segundo, o estímulo à ação de Estados e Municípios, através de auxílio financeiro e técnico. O terceiro instrumento permeia os demais – consiste na constante interlocução com os secretários estaduais e municipais de educação, através das organizações que os congregam: o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Dentro desses limites, a política educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso se distinguiu pelo fato de se fundamentar num diagnóstico prévio e compreensivo da situação e dos principais problemas do sistema educacional. O diagnóstico permitiu o estabelecimento de prioridades e a definição dos instrumentos de atuação a serem utilizados.

O projeto do Plano Nacional da Educação, apresentado pelo Presidente ao Congresso, expressa bastante bem essas prioridades:

“A primeira consiste na garantia de oferta de Ensino Fundamental obrigatório de oito séries, assegurando o ingresso e a permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola”.

“Esta prioridade se desdobra em três outras:

- o esforço para assegurar que todas as crianças concluam as oito séries do ensino fundamental, adquirindo a formação escolar mínima para o exercício da cidadania, para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna e para a empregabilidade;
- a adequação do processo pedagógico às necessidades e carências da população escolar;
- a promoção de formação inicial e continuada de professores em conformidade com as necessidades do ensino”.

“A segunda prioridade consiste no resgate da dívida social acumulada, garantindo a educação fundamental a todos que não tiveram acesso a ela na

idade adequada ou que não lograram concluí-la. Essa meta incorpora, de forma ampliada, a determinação constitucional de erradicação do analfabetismo, entendendo que a alfabetização deve ser interpretada no seu sentido amplo, isto é, como domínio de instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve ainda a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos. Essa prioridade está incorporada na questão da Educação de Jovens e Adultos, que merece uma atenção especial neste Plano Nacional de Educação...”

“A terceira prioridade reside na ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao Ensino Fundamental, envolvendo, desta forma, a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação Superior”.

“Por acesso não se deve entender apenas a garantia de vagas nas redes de ensino, mas a oportunidade de uma formação adequada aos interesses e necessidades das diferentes faixas etárias, assim como, nos níveis mais elevados, às necessidades da própria sociedade complexa. Incluem-se, nesta concepção, tanto as demandas do mercado de trabalho como as necessidades de formação de lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais” (Durham, 1997, Introdução).

Colocou-se também como prioridade, por constituir instrumento indispensável para a gestão do sistema educacional, o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informações e de avaliação em todos os níveis e modalidades do ensino.

Permeando tudo isto, coloca-se a questão do montante e da distribuição dos recursos para a educação.

Temas mais específicos foram também incluídos na política de atuação do Governo Federal, tais como educação indígena, a educação especial e formação para o trabalho.

Para atender as prioridades, a política se orientou no sentido de definir as principais áreas de atuação, organizadas em programas:

- ampliação do acesso para garantir a democratização do ensino;
- formação de professores, associada a uma política salarial e a planos de carreira de forma a assegurar a melhoria da qualidade do ensino;
- utilização de novas tecnologias educacionais para suprir deficiências na formação dos professores e para enriquecer o currículo escolar;
- racionalização na gestão dos sistemas escolares;
- priorização de investimentos para as áreas onde se concentram os maiores déficits educacionais.

Analisaremos mais adiante as políticas e os programas. Antes, entretanto, convém apresentar os números que fornecem dados objetivos para avaliar a evolução do sistema¹.

Quando se examinam esses dados, verifica-se que houve uma evolução muito positiva no que se refere à educação básica e, mais especialmente, ao ensino fundamental. O ensino superior é, entretanto, uma área onde se acumulam problemas.

¹ Utilizamos sempre as estatísticas mais recentes. Contudo, como elas se encontram em fontes diversas, nem sempre estão organizadas do mesmo modo nem englobam os mesmos anos. Foi por isso impossível uniformizar as tabelas que elaboramos, tanto em termos de intervalos de tempo como de variáveis.

Analisaremos separadamente o Ensino Básico e o Ensino Superior. Dentro dos limites de um artigo, precisamos nos restringir ao ensino regular abandonando as demais modalidades como educação técnica, educação indígena e educação especial. Faremos apenas uma ligeira menção à educação de jovens e adultos.

Ensino Básico

Ensino Público x Ensino Privado

No nível do ensino básico, o que se nota é uma constante diminuição da participação do setor privado e ampliação do atendimento público. Esta tendência não se iniciou no atual governo, mas continuou nesta gestão e não há, nem nas estatísticas, nem nas políticas, nenhuma indicação de privatização crescente do sistema. O contrário é verdadeiro. As tabelas seguintes indicam a evolução da participação relativa do setor privado nos três níveis do ensino básico.

1. Educação Infantil
Matrícula Inicial na Pré-escola
Total e Porcentagem no ensino particular Brasil – 1987-1997
Fonte: MEC/INEP/SEEC
(¹) Incluindo 2.147 matrículas não discriminadas por dependência administrativa

Ano	Total Geral	Particular	
	Nº	Nº	%
1987 ⁽¹⁾	3.296.010	1.121.781	34,0
1988	3.375.834	1.041.294	30,8
1991	3.628.285	1.029.465	28,4
1993	4.196.419	1.018.299	24,3
1996	4.270.376	1.019.487	23,9
1997	4.292.208	987.432	23,0

2. Ensino Fundamental
Matrícula Inicial
Total e Porcentagem no Ensino Particular Brasil – 1975-1997
Fonte: MEC/INEP/SEEC
(¹) 4.441 matrículas sem informação de dependência administrativa

Ano	Total Geral	Particular	
	Nº	Nº	%
1975	19.549.249	2.522.099	12,9
1980	22.598.254	2.898.074	12,8
1985 ⁽¹⁾	24.769.359	2.989.266	12,1
1989	27.557.542	3.442.984	12,5
1991	29.203.724	3.618.012	12,4
1996	33.131.270	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	3.663.747	10,7

3. Ensino Médio
Matrícula Inicial
Total e Porcentagem no Ensino Particular Brasil – 1971-1997
Fonte: MEC/INEP/SEEC

Ano	Total Geral	Particular	
	Nº	Nº	%
1971	1.119.421	487.048	43,5
1975	1.935.903	877.036	45,3
1980	2.189.182	1.310.921	46,5
1985	3.016.138	1.004.228	33,3
1989	3.477.859	1.056.469	30,4
1991	3.770.230	1.017.612	27,0
1996	5.739.077	1.176.519	20,5
1997	6.405.057	1.267.065	19,8

As tabelas indicam também um crescimento muito positivo das matrículas nos três níveis do ensino básico, o que mostra o sucesso das políticas de democratização do acesso à escola.

A Pré-Escola

A pré-escola é uma instituição importante no sistema educacional. Para as crianças de famílias pouco escolarizadas, como é o caso de grande parte da população brasileira, facilita a integração na cultura escolar e a aquisição de competências sociais e intelectuais que o ambiente familiar nem sempre provê.

Tratando-se, entretanto, de um nível de ensino que é de responsabilidade dos municípios, é uma área de difícil atuação do Governo Federal, dada sua extrema fragmentação. Programas de incentivo e apoio precisam ser conveniados independentemente com mais de 5.500 sistemas autônomos. Por isso, o Governo Central tende a um atendimento seletivo, organizado em torno de alguns projetos de alto interesse social. A política tende portanto a ser mais fragmentada e menos eficaz.

Em 1996, isto é, logo após o início do Governo Fernando Henrique, a taxa de Matrícula Bruta, calculada em função da Contagem da População realizada naquele ano, indicava um percentual de 45,64% da faixa etária de 4 a 6 anos atendida na pré-escola. Isto constituía um aumento muito significativo em relação a 1991, quando o Censo Populacional indicava uma Taxa Bruta de 35,38%.

A Tabela 4, que utiliza os Censos Educacionais, mostra a evolução da matrícula nesta década.

O dado preocupante diz respeito ao ligeiro declínio da matrícula

Ano	Matrículas
1991	3.628.285
1996	4.270.376
1997	4.292.208
1998	4.111.120

que se observa em 1998, após toda uma década de contínua expansão. A razão provável deste declínio reside na relação entre o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual analisaremos mais adiante, e a distorção série-idade. Há realmente uma tendência no Brasil, especialmente nas regiões mais pobres, de matricular na pré-escola crianças com mais de 6 anos, que não tiveram acesso a esse nível de ensino, como forma de facilitar o trabalho posterior de alfabetização. Com a criação do FUNDEF, que aumenta os recursos dos municípios para a educação em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental, a tendência dos municípios foi a de transferir para esse nível de ensino todas as crianças de 7 anos ou mesmo menos. O enorme aumento da matrícula que se verificou no ensino fundamental no mesmo ano justifica esta hipótese. Trata-se, provavelmente, antes de um ajuste entre os diferentes níveis do que de um decréscimo de atendimento à população.

Por outro lado, parece existir hoje, em função mesma do FUNDEF, uma tendência das prefeituras a privilegiar o ensino fundamental em detrimento da pré-escola. Se esta tendência se confirmar, haverá necessidade de uma política para reverter esta distorção. Entretanto, os dados preliminares do Censo Escolar de 1999, recém publicado, demonstram um novo crescimento das matrículas que, dos 4.111.120 de 1998, passaram para 4.230.243 neste ano. A hipótese do ajuste parece assim ser a mais provável.

Se o Governo Federal não desenvolveu um programa específico para o aumento das matrículas na pré-escola, tomou entretanto uma iniciativa importante que foi a elaboração de Referências Curriculares para este nível de

4. Evolução da matrícula inicial na Pré-Escola Brasil – 1991-1998
Fonte: MEC/INEP/SEEC

ensino, o que deve contribuir muito para a diminuição da improvisação que é comum nos estabelecimentos que atendem esta faixa etária.

Ensino Fundamental

O ensino fundamental, que constituiu a prioridade deste governo, é aquele no qual se nota o maior desenvolvimento. Todos os indicadores educacionais referentes a este nível de ensino demonstram uma evolução muito positiva.

A Tabela 5 apresenta um panorama temporal mais amplo dentro do qual se localizam as transformações recentes. Verifica-se, por esta tabela, que o crescimento bruto foi contínuo e o percentual de crescimento manteve-se elevado desde a década de 70.

Ano	Total	% de crescimento
1970	15.895	-
1980	22.598	42,2
1991	29.204	29,2
1998	35.488	21,5
Crescimento Total		123,3

5. *Evolução da matrícula no Ensino Fundamental Brasil – 1970-1998 (em mil)*

Fonte: MEC/INEP/SEEC

A diminuição da taxa de crescimento é natural pois, à medida que diminui o número de crianças fora da escola, menor se torna o número daquelas que deve ser absorvido. Além disto, o declínio da taxa de crescimento da população contribui para uma desaceleração do aumento do número de matrículas.

O Governo atual atuou de modo muito vigoroso nesta área, tanto através de campanhas, como mobilizando e prestando auxílio financeiro a Estados e Municípios para ampliar as vagas existentes. A mobilização inclui o ativo recrutamento das crianças que estavam fora da escola.

Vejam agora o que significa isto em termos de atendimento da faixa etária de 7 a 14 anos, que se expressa através das taxas de escolarização, explicitando a evolução ocorrida no último governo.

Ano	Bruta (%)	Líquida (%)
1970	81	67
1980	98	80
1991	106	86
1994	111	89
1996*	116	91
1997*	119	93
1998*	122	95

6. *Ensino Fundamental – Taxa de escolarização bruta e líquida Brasil – 1970-1998*

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

* Taxas calculadas sobre estimativas da população de respectiva faixa etária no ano considerado.

Calculando-se os decimais para 1998, verifica-se que, no Brasil, 95,8% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculadas no ensino fundamental. Para se avaliar o atendimento desta faixa etária, deve-se acrescentar a este percentual as crianças de 7 anos que ainda estão na pré-escola. Podemos considerar que há ainda um outro pequeno percentual de crianças de 7 a 8 anos, que ingressarão tardiamente. Isto significa que a universalização do ensino fundamental está quase concluída. Por outro lado, a taxa bruta, isto é, o número de alunos matriculados no ensino fundamental em relação ao número de crianças da faixa etária de 7 a 14 anos, que é de 138%, indica que as crianças ingressam tardiamente e, em função da repetência, tendem a permanecerem nesse nível de ensino um

tempo maior do que os 8 anos. De fato, 23,6% das crianças matriculadas no ensino fundamental são maiores de 14 anos. O aumento da taxa bruta, por outro lado, parece indicar que está havendo um retorno à escola por parte dos jovens que haviam abandonado sem concluir o curso.

Isto é confirmado pela Tabela 7, onde se discrimina a matrícula no ensino fundamental por faixa etária.

Unidade de Federação	Matrícula por faixa etária e localização									
	Total		Menos de 7 anos		De 7 a 14 anos		De 15 a 19 anos		Mais de 19 anos	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Brasil	35.792.554	100,0	449.279	1,3	26.870.018	75,1	7.097.448	19,8	1.375.809	3,8
Norte	3.207.880	100,0	36.561	1,1	2.377.59	74,1	664.080	20,7	130.185	4,1
Nordeste	12.210.131	100,0	182.830	1,5	8.407.429	68,9	2.918.530	23,9	701.342	5,7
Sudeste	13.249.814	100,0	71.441	5,4	10.431.785	78,7	2.369.062	17,9	377.526	2,8
Sul	4.558.892	100,0	117.483	2,6	3.777.447	82,9	614.192	13,5	49.770	1,1
Centro-Oeste	2.565.837	100,0	40.964	1,6	1.876.303	73,1	116.986	20,7	116.986	4,6

7. Matrícula no Ensino Fundamental por faixa etária

Brasil e regiões – 1998
Fonte: MEC/INEP/SEEC

A enorme taxa de repetência que estes dados indicam tem caracterizado o ensino brasileiro desde seus primórdios e demonstra uma ação discriminadora da escola em relação às crianças com maiores dificuldades de aprendizagem e de adaptação ao sistema escolar (que tendem a ser as mais pobres). Demonstra também a ausência de um ensino adequado à realidade cultural dessas crianças. De fato, as maiores distorções série-idade ocorrem justamente nas regiões caracterizadas pelas maiores deficiências educacionais.

A diminuição da taxa de repetência foi objeto de uma ação explícita do Governo Federal, em colaboração com os Estados, desde o início desta gestão.

De fato, houve, no período deste governo, um progresso acentuado na redução das taxas de repetência e no aumento correspondente das taxas de aprovação, conforme mostra a Tabela 8.

Ano	Promoção	Repetência	Evasão
1981	58%	36%	6%
1985	58%	36%	6%
1990	60%	34%	6%
1995*	65%	31%	4%
1998*	67%	29%	4%

8. Ensino Fundamental Taxas agregadas de transição

Brasil – 1981-2000
Fonte: MEC/INEP/SEEC.
* Dados estimados.

A análise da Tabela 9 permite, por outro lado, explicitar um dos problemas mais graves do sistema educacional brasileiro, que reside na desigualdade regional. A Tabela 9 indica com mais clareza a magnitude desta desigualdade.

A diminuição da desigualdade regional constitui, de fato, uma política explícita deste governo, implementada através do Projeto Nordeste e do FUNDESCOLA (que mencionaremos

	1996	1997
Brasil	90,5	93,0
Norte	86,1	89,3
Nordeste	84,3	89,1
Sudeste	94,7	95,9
Sul	94,7	96,1
Centro-Oeste	94,6	94,4

9. Taxa de escolarização líquida no Ensino Fundamental

Brasil e regiões – 1996-1997
Fonte: MEC/INEP/SEEC.
IBGE – Contagem da População – 1996
Dados estimados por Carlos Américo Pacheco (NESUR/IE/UNICAMP) e José Marcos Cunha (NEPO/UNICAMP).

posteriormente) e de toda uma série de diferenciação de incentivos nos programas regulares, orientados no sentido de privilegiar as regiões com maiores déficits educacionais. De fato, os Censos Educacionais indicam, nos últimos dois anos, um visível progresso nas taxas de escolarização dessas regiões².

² Para uma análise mais detalhada desta questão cf. Castro, 1998.

Analfabetismo e taxa de escolarização da população

A democratização do acesso ao ensino fundamental está associada a dois outros indicadores para os quais, entretanto, os dados mais recentes, retirados dos Censos Populacionais e da Contagem da População, não cobrem o período do atual Governo, mas referem-se apenas aos anos de 1991 e 1996. Trata-se da taxa de analfabetismo e da taxa de escolaridade média da população. Embora os dados sejam mais antigos, e não cubram o período aqui considerado, eles são fundamentais para uma compreensão mais ampla da situação educacional.

10. *Pessoas analfabetas na população de 15 anos ou mais/Números absolutos e distribuição percentual Brasil – 1920-1996*
 Fonte: *Censos Demográficos IBGE: 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991. PNAD (IBGE) 1996 e Contagem Populacional 1996.*

Ano	Número Absoluto	Percentual
1920	11.401.715	64,9%
1940	13.269.381	56,0%
1950	15.272.632	50,5%
1960	15.964.852	39,6%
1970	18.146.977	33,6%
1980	18.651.762	25,4%
1991	19.233.239	20,1%
1996	15.560.260	14,7%

Apesar do número absoluto e relativo de analfabetos ser ainda muito elevado, o declínio tem sido bastante rápido nesta última década, e vem se acelerando. Em 1996, pela primeira vez na história brasileira, houve não apenas uma redução no percentual mas, inclusive, uma diminuição do número absoluto de analfabetos. Além do mais, o problema está hoje localizado nas faixas etárias mais elevadas, que são mais dificilmente atingidas e nas localidades mais pobres do Norte e Nordeste. Por isso mesmo a política de redução do analfabetismo precisa ser diferenciada e localizada. Uma iniciativa nesta direção é a do Programa Comunidade Solidária, cuja atuação vem se concentrando nos municípios mais pobres do país de maior incidência de analfabetismo. Além da atuação do Programa Comunidade Solidária que está subordinado à Presidência da República, o MEC agiu nesta área através de parcerias com governos Municipais, Estaduais, e ONGs, fornecendo material didático, financiamento e treinamento para alfabetizadores.

11. *Taxa de Analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade Brasil – 1970-1996*
 Fonte: *IBGE – PNAD 1996.*
Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá em 1995 e 1996.

Ano	Taxa de Analfabetismo (%)						
	15 anos ou menos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 ou mais anos
1970	33,6	24,3	26,5	29,9	32,9	38,5	48,4
1980	25,4	16,5	15,6	18,0	24,0	30,8	43,9
1991	20,1	12,1	12,2	12,7	15,3	23,8	38,3
1995	15,6	6,8	7,5	9,3	11,0	16,7	32,7
1996	14,7	6,0	7,1	8,1	10,2	15,5	31,5

O declínio do analfabetismo, logicamente, está fortemente associado à expansão da escolaridade obrigatória. De fato, o analfabetismo dificilmente se resolve através de campanhas, como tantas que já tivemos. A solução depende muito mais de estancar a produção de novos analfabetos. Os países que hoje possuem elevadas taxas de alfabetização já haviam universalizado o acesso à educação primária de 4 anos já no início do século. Nós, só agora estamos che-

gando perto disso. Convém lembrar que, em 1970, a taxa líquida de escolarização era de apenas 67%, conforme já mostramos na Tabela 6.

Os dados referentes ao número médio de anos de estudo confirmam um crescimento significativo da taxa de escolarização.

Os dados da Tabela 12 mostram não só a evolução positiva, mas também confirmam a persistência da desigualdade regional.

	1960	1970	1980	1990	1995	1996
Regiões						
Norte/Centro-Oeste	2,7	-	4,0	-	-	-
Centro-Oeste	-	-	-	-	5,7	6,0
Norte	-	-	-	-	5,5	5,8
Nordeste	1,1	1,3	2,2	3,3	4,1	4,4
Sudeste	2,7	3,2	4,4	5,7	6,2	6,6
Sul	2,4	2,7	3,9	5,1	6,0	6,3

A desigualdade regional é efetivamente muito importante e se manifesta de forma consistente em todos os indicadores.

Ensino Médio

Conviria agora analisar sumariamente o que ocorreu no ensino médio: foi uma verdadeira explosão de matrículas. O percentual de aumento de matrículas que ocorreu entre 1994 e 1999 foi de 57,3%.

Por outro lado, como se pode verificar na Tabela 14, a taxa de escolarização líquida ainda é muito baixa no Brasil – apenas 32,6% – quando, em países desenvolvidos, fica ao redor de 80 ou 90%. O problema reside na questão da repetência, que promove a retenção dos jovens dessa faixa etária no ensino fundamental. De fato, como mostramos na Tabela 7, 23,6% dos matriculados no ensino fundamental têm mais de 14 anos de idade e 20,7% têm entre 14 e 19 anos. Pode-se portanto, deduzir que o atendimento dos jovens desta faixa etária está perto de 52%.

Ano	Total
1994*	4.936.211
1995*	5.374.831
1996	5.739.077
1997	6.405.057
1998	6.968.531
1999**	7.767.091
Tx. Cresc. 94/99	57,3%

12. Número Médio de anos de estudos por regiões
Brasil – 1960-1996
Fonte: Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996; PNUD/IPEA, 1996.
Dados de 1995 e 1996 calculados pelo MEC/INEP/SEEC com base na PNAD de 1995 e 1996 Exclusive a população rural da Região Norte

13. Matrícula Inicial Brasil
1994-1999
Fonte: INEP/MEC
* dados estimados
** dados preliminares

Ano	Taxa de escolarização líquida (15 a 17 anos)	Taxa de escolarização bruta (15 a 17 anos) 1997
1994	22,7	51,6
1995	23,5	53,5
1996	24,4	55,3
1998	30,8	68,1
1999	32,6	74,8

14. Ensino Médio
Taxas de escolarização líquida e bruta (%)
Brasil
1994-1999
Fonte: MEC/INEP/SEEC.

De fato, desde a década passada até a grande expansão que ocorreu nos últimos três anos, o número de vagas no ensino médio foi sempre superior ao número de egressos do ensino fundamental. Isto demonstra que a ampliação do atendimento no ensino médio esteve sempre limitada pelas deficiências do nível anterior. O aumento da taxa líquida de escolarização no nível médio não pode ser realizada sem a regularização do fluxo nas séries anteriores,

o que demonstra o acerto da política de priorizar o ensino fundamental.

A capacidade de atendimento do sistema é elevada e a melhoria do fluxo do ensino fundamental permitirá a continuidade da aceleração do atendimento no ensino médio, sem que isto signifique, necessariamente, um aumento correspondente do número de matrículas no conjunto do sistema.

Verifica-se entretanto, na Tabela 15, que não houve, no ensino médio, a mesma melhoria de fluxo que ocorreu no ensino fundamental: a taxa de repetência vem aumentando, embora tenha diminuído um pouco a evasão. Entretanto, pode-se considerar que a melhoria do fluxo é quase impossível de ser atingida quando a expansão das matrículas é muito elevada.

15. Ensino Médio
Taxas agregadas de
transição
Brasil
1985-1998

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Ano	Promoção (%)	Repetência (%)	Evasão (%)
1985	60	31	9,0
1990	60	32	8,0
1995	61	34	5,0
1998	60	36	4,0

Outro dado muito importante diz respeito à enorme distorção série-idade que se manifesta no ensino médio, bem maior que a do ensino fundamental, conforme se verifica na Tabela 16, na qual se nota também, mais uma vez, a desigualdade regional.

16. Taxa de Distorção
série-idade no Ensino
Médio
Brasil e regiões
1998 em %

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Brasil e regiões	Total	Série %			
		1ª	2ª	3ª	4ª (habilitações)
Brasil	53,9	56,4	52,8	51,3	49,6
Norte	73,2	75,6	71,9	70,0	75,3
Nordeste	69,5	72,3	68,4	66,0	58,1
Sudeste	48,4	49,7	48,0	47,1	46,5
Sul	39,1	41,6	36,6	36,2	47,8
Centro-Oeste	57,7	60,8	55,9	53,9	64,8

Há aspectos negativos e positivos nesta distorção. O negativo é óbvio: demonstra o ingresso tardio e o longo número de anos necessários para completar o 1º grau, em virtude da repetência. Mas há também um lado positivo, especialmente quando se verifica um aumento na idade média dos alunos, que já apontamos no caso do ensino fundamental: é a tendência de muitos jovens e mesmo adultos, que haviam abandonado os estudos após o ensino fundamental, de retornarem aos estudos. Nestes casos, a exigência crescente de qualificação no mercado de trabalho provavelmente pressiona nesta direção, o que promoverá a elevação do nível médio de escolarização da população.

Qualificação de professores

Se bem que tenha havido progressos inegáveis na ampliação do acesso e regularização do fluxo escolar, as avaliações referentes ao nível de proficiência dos alunos (SAEB) são preocupantes, pois indicam a permanência de desempenhos muito insatisfatórios, especialmente, em Matemática (cf. SAEB, 1997). Por outro lado, esta mesma avaliação mostra uma associação bastante elevada entre desempenho dos alunos e nível de escolarização do docente.

Estes dados apontam para problemas de qualidade do ensino que

remetem àquela que talvez seja a questão mais importante do sistema educacional brasileiro hoje: a qualificação dos professores. Neste item também se registrou uma evolução positiva durante o governo Fernando Henrique, mas o problema continua sendo muito sério.

Os dados indicam um aumento do nível de escolarização dos docentes. Está havendo, portanto, algum progresso. Entretanto, pesquisas qualitativas mostram que a preparação dos professores, mesmo os que possuem o ensino superior, não é ainda adequada às necessidades de aprendizagem dos alunos. É preciso, portanto, melhorar a qualidade da formação inicial e continuada dos docentes brasileiros.

Vejamos, em primeiro lugar, os dados referentes ao nível de qualificação docente, em sua evolução recente.

	Valor Absoluto			(%)			Cresc. (%)
	1991	1996	1998	1991	1996	1998	
1º grau incompleto	9.734	16.198	23.115	5,8	7,4	8,9	137,5
1º grau completo	21.851	19.069	22.720	13,1	8,7	8,8	4,0
2º grau completo	106.843	144.189	167.421	64	65,7	64,8	56,7
3º grau completo	28.489	40.061	45.285	17,1	18,2	17,5	59,0
Total	166.917	219.517	258.541	100	100	100	54,9

Ano	No total = 100%	1º Grau incompleto	1º Grau completo	2º Grau completo	3º grau completo
1975	896.652	12,1	13,2	46,2	28,5
1980	884.257	12,8	9,9	43,7	33,5
1985	1.040.553	8,3	6,1	45,1	40,5
1991	1.295.965	5,6	5,2	48,2	41,0
1996	1.388.247	4,6	4,4	47,2	43,8
1998	1.460.455	3,1	3,8	45,1	46,1

Ano	Número	Percentual com formação superior
1975	130.070	64,8
1980	198.087	75,1
1988	230.639	83,6
1996	326.827	86,4
1998	365.874	89,3

Verifica-se facilmente que houve uma evolução muito positiva no que diz respeito aos docentes do ensino fundamental e médio, cuja qualificação vem sendo incentivada pelo governo federal. No ensino médio, o aumento da qualificação nos dois anos entre 1996 e 1998 é, em termos percentuais, equivalente ao que ocorreu no período de oito anos entre 1988 e 1996. No ensino fundamental é um pouco menor, mas mesmo assim há nitidamente uma aceleração. Para os 5 anos entre 1991 e 1996, houve um aumento de 2,8 no percentual dos docentes com nível superior; para os dois anos seguintes, esse crescimento foi de 2,9.

Os problemas, com uma indicação de involução da qualificação, se manifestam na pré-escola, a qual, sendo de responsabilidade exclusiva dos municípios, compõe um sistema extremamente fragmentado e, por isso mesmo, de difícil atuação para o Governo Central como dissemos anteriormente.

17. Pré-escola
Função docente por grau de formação Brasil 1991-1998
Fonte: MEC/INEP/SEEC.
O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

18. Ensino Fundamental
Número de funções docentes e percentual por grau de formação Brasil e Regiões 1975-1998
Fonte: MEC/INEP/SEEC

19. Ensino Médio:
Número de funções docentes e percentual por grau de formação Brasil e regiões - 1997
Fonte: MEC/INEP/SEEC

Administrar um programa que atinja todos os municípios, o que pressupõe negociações independentes em cada um deles, é quase inviável administrativamente. A correção deste problema exige uma solução inovadora, que não dependa de negociação município por município, mas se dirija aos docentes, diretamente. Por outro lado, o surpreendente aumento de “docentes” sem primário completo pode indicar uma ampliação de um quadro auxiliar de atendentes, à semelhança do que ocorre nas creches.

No caso da formação dos professores, como vimos, não basta aumentar o grau de qualificação. É preciso também propor e implementar uma profunda reforma nos programas de formação inicial e continuada.

No que diz respeito à formação inicial, isto está sendo feito, em decorrência da LDB, com as iniciativas de regulamentar os Institutos Superiores de Educação e os Cursos Normais Superiores. Estão sendo também utilizadas, nas Comissões de Especialistas da SESu/MEC as propostas de Diretrizes Curriculares para as licenciaturas, as quais podem promover uma profunda reformulação desses cursos. No caso da formação continuada em serviço, foi formulado um novo programa, os Parâmetros em Ação, que tem como objetivo orientar os professores na utilização dos novos Parâmetros Curriculares, o qual está sendo muito bem recebido.

Os Programas Federais para o Ensino Básico e avaliação geral da evolução do sistema

Se bem que, como já indicamos no início deste artigo, nem toda evolução positiva ou negativa possa ser imputada integralmente ao Governo Federal, é muito difícil que se obtenham resultados positivos integrados para o conjunto do sistema e para as diferentes regiões do país, como ocorreu, sem uma ação vigorosa e bem orientada por parte do Governo Federal.

Nos limites deste artigo, podemos apenas indicar as principais.

Uma das políticas implementadas já no início do governo foi a de alterar a legislação no sentido de definir mais claramente as responsabilidades de cada instância do governo, o que foi feito através de emendas constitucionais e da LDB. A importância desta política é clara. Não se pode articular um sistema se as diferentes instâncias do Poder Público têm total autonomia no que diz respeito ao nível de ensino que oferecem e ao percentual da faixa etária que atendem.

Com a reforma, a educação infantil passou a ser de responsabilidade exclusiva dos municípios e a oferta do ensino médio coube aos Estados. O ensino fundamental, entretanto, continuou sendo de responsabilidade conjunta dessas duas instâncias. Para garantir a distribuição equitativa da responsabilidade pelo ensino fundamental e assegurar o cumprimento da injunção constitucional da oferta obrigatória desse nível de ensino para toda a população, foi elaborada uma emenda constitucional específica, a que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O FUNDEF articulou, para o ensino fundamental, as responsabilidades de Estados e Municípios, assim como a ação supletiva e redistributiva da União. Em cada Estado, 15% dos recur-

tos de impostos decorrentes de transferências de uma para outra instância do Poder Público formam um fundo que é distribuído entre Estados e Municípios de acordo como o número de crianças matriculadas em uma ou outra rede de ensino do nível fundamental. Cabe ressaltar que além dos recursos transferidos, Estados e Municípios dispõem de outros 10% para aplicarem nos níveis de ensino de sua exclusiva responsabilidade. Os impostos locais não são incorporados ao Fundo, mas mantém-se a obrigação da aplicação de 15% do seu valor no ensino fundamental e 10% nos demais níveis. Desta forma, os municípios que se empenham em melhorar sua arrecadação não são prejudicados.

Quando o *per capita* aluno calculado pelos recursos do Fundo for inferior a R\$ 315,00, a União complementarará os recursos de modo a alcançar esse limite. Define-se assim, de modo claro, a ação supletiva e redistributiva da União.

Nessa sistemática, pode-se facilmente verificar que o mínimo de R\$ 315,00 só se aplica a municípios que não arrecadam nenhum imposto local, mas dependem integralmente de transferência do governo federal e estadual. Em todos os demais Municípios e todos os Estados, os recursos para a manutenção do ensino fundamental excederam este mínimo. O impacto do Fundo no sentido de diminuir as desigualdades do sistema é enorme.

O Fundo também promove outros resultados positivos. Ao estabelecer que 60% dos recursos distribuídos pelo Fundo precisam ser aplicados no pagamento dos docentes em atividade, ele promove um substancial aumento salarial, o que já ficou patente no 1º ano de sua vigência, mas deverá ser sentido plenamente a longo prazo. Pela sistemática do Fundo, o salário médio de uma função docente (quatro horas de trabalho na escola) não pode ser inferior a R\$ 315,00 por mês. Se isso pode parecer pouco para São Paulo (cujo *per capita* aluno e, portanto, cujas médias salariais são muito mais elevadas), R\$ 315,00 reais por mês por meio período de trabalho constitui um salário bastante bom para os municípios mais pobres, que são os únicos nos quais os recursos disponíveis se restringem ao Fundo.

O impacto mais imediato do Fundo foi, entretanto, o aumento das matrículas no ensino fundamental, especialmente no sistema municipal. Uma vez que se garantiram recursos *per capita*, os dirigentes educacionais foram estimulados a aumentar a sua rede de ensino³.

A segunda política de grande alcance e impacto social consistiu na continuidade e aperfeiçoamento do Projeto Nordeste, iniciado em 1994. O Projeto reúne recursos de um vultoso empréstimo do Banco Mundial, acrescido da contrapartida nacional equivalente, aplicado exclusivamente na melhoria do ensino fundamental na região Nordeste, a que apresenta os piores índices educacionais do país. Os recursos do Projeto foram aplicados na reforma e ampliação das escolas, em material pedagógico e na formação de professores. A melhoria dos indicadores educacionais do Nordeste que ocorreu nesses últimos 5 anos, deveu muito a essa nova fonte de recursos. Em 1998 o Projeto Nordeste foi ampliado para atender também as regiões Norte e Centro-Oeste, com a nova denominação de FUNDESCOLA. Foi também substancialmente reformulado para melhorar a sua eficácia, atuando de forma mais direta e mais integrada com estados e municípios.

O Ministério investiu, além disso, também na superação dos obstácu-

los econômicos que afastam da escola as crianças das famílias de menor renda. O Programa da Merenda Escolar foi ampliado, regularizado e fortalecido, e constitui hoje um dos programas mais amplos e bem sucedidos de suplementação alimentar existentes nos países em desenvolvimento. O fornecimento de livros didáticos gratuitos a todas as crianças da 1^a à 4^a séries logrou, pela 1^a vez, distribuir os livros antes do período letivo. Esse mesmo Programa foi ampliado para atender também às crianças da 5^a à 8^a série e criou-se um sistema de avaliação da qualidade do livro didático que deve contribuir muito para a qualidade do ensino.

Um Programa de grande significado social, o da Bolsa-Escola, não foi de iniciativa do Governo Federal, mas da administração Cristóvão Buarque, do Distrito Federal. Em 1997, reconhecendo a importância deste programa, o Governo Federal passou a apoiar, com recursos próprios, programas semelhantes nos municípios mais pobres. É preciso reconhecer, entretanto, que o Projeto dificilmente pode ser universalizado, dado seu custo elevado. Mesmo no Distrito Federal, o programa só foi possível porque todo sistema de ensino básico é pesadamente subsidiado pelo Governo Central.

No que tange à qualidade de ensino, os recursos para a formação de professores foram ampliados, especialmente para o Nordeste, onde as deficiências são maiores. Além disso, o Programa TV-Escola distribuiu televisões e vídeos para todos os estabelecimentos escolares de mais de 100 alunos e organizou a transmissão regular de programas educativos destinados tanto a ampliar o conhecimento dos professores como a enriquecer e facilitar, através de novas tecnologias educacionais, o trabalho em sala de aula.

Deve-se ainda mencionar, neste mesmo sentido, a articulação entre Governo Central e Governos Estaduais na implementação de Classes de Aceleração. Seu objetivo é regularizar o fluxo escolar e reduzir a defasagem série idade, a qual é responsável pela diminuição da auto-estima dos alunos e pela evasão escolar. Iniciado há pouco mais de dois anos, as Classes de Aceleração já atendiam, em 1998, 1.189.998 alunos, com concentração bastante alta na Região Nordeste.

Finalmente, é importante mencionar um Programa que não tem recebido atenção suficiente: o do Dinheiro na Escola. Consiste na distribuição de pequenos fundos que são repassados diretamente aos estabelecimentos escolares e são por eles utilizados para suprir necessidades menores tais como pequenos reparos, pintura, aquisição de material didático. Este programa, freqüentemente suplementado pelos Estados e Municípios, aumenta substancialmente a autonomia das escolas, além de promover a democratização da gestão por exigir de um Conselho Escolar constituído por docentes e pais, que se responsabilize pela gestão dos recursos.

Dentro dos limites deste artigo, uma enumeração e descrição das demais iniciativas é impossível. Mas é necessário mencionar, mesmo que de passagem, o sucesso de outros programas como os da Educação Indígena, da Educação para Portadores de Necessidades Especiais, assim como a iniciativa de elaboração e publicação dos Parâmetros Curriculares para o Ensino Fundamental e Pré-escola.

No que diz respeito ao Ensino Médio é preciso mencionar a ampla reforma curricular em curso, associada à reorganização de todo o ensino técni-

co, que era necessária, mas cujos resultados ainda não podem ser avaliados.

O que se pode verificar desta exposição sumária é que muito do sucesso da política educacional deste Governo deveu-se a uma articulação de programas distintos no sentido de atingir os problemas mais graves e o monitoramento dos resultados através de pesquisas e dos Censos Escolares.

Os problemas maiores ainda não foram resolvidos, nem podem sê-lo a curto prazo, mas estão sendo enfrentados diretamente e se referem à desigualdade regional, à qualificação dos professores, à regularização do fluxo escolar, à qualidade do ensino de forma geral, e ao ensino supletivo para jovens e adultos que não completaram a escolaridade obrigatória de 8 séries. Aliás esta última área foi uma das de pior desempenho, em termos quantitativos, de todo o sistema educacional e, face a seu alto interesse social, precisaria ser reformulada em regime de prioridade. A atuação do Programa da Comunidade Solidária vem obtendo resultados positivos, mas seria necessário ampliar a cooperação do Ministério com ONGs, empresas, sindicatos e secretarias de educação. A ação recente de junção de esforços do MEC e do Ministério do Trabalho, alimentada com recursos do FAT, pode representar a superação das deficiências que ocorrem nesta área.

Apesar do saldo positivo, há sinais preocupantes neste novo período presidencial, que se iniciou este ano. A crise fiscal do Estado vem ameaçando o financiamento de programas que podem ser considerados essenciais para a continuidade do processo de melhoria do ensino, especialmente o FUNDESCOLA, a Bolsa-Escola e aqueles voltados para Jovens e Adultos. Particularmente grave é a dificuldade que vêm ocorrendo para o aumento do referencial de R\$ 315,00 do FUNDEF, como está previsto na legislação.

Apesar destas dificuldades recentes, o saldo do primeiro período do Governo Fernando Henrique foi muito positivo no que diz respeito ao ensino fundamental.

Ensino Superior

No que diz respeito ao ensino superior há aspectos favoráveis e desfavoráveis na evolução do sistema e nas políticas desenvolvidas para este setor.

Expansão e participação do setor privado

Em termos da sociedade, o problema maior a ser resolvido diz respeito à extensão do sistema. A taxa bruta de matrículas no ensino superior, calculada em relação à faixa etária de 20 a 24 anos, que é de 12%, não pode deixar de ser considerada extremamente baixa, não só em comparação com os países desenvolvidos, mas inclusive em relação a países de renda *per capita* bem menor do que a brasileira. Assim, a taxa bruta brasileira, compara-se muito desfavoravelmente com a da Argentina, de 39% (1994); Chile, 27% (1994) e mesmo da Bolívia, de 22% (1994). A deficiência da oferta de ensino superior fica ainda mais patente quando comparada com as taxas brutas da Inglaterra, 48%, França, 50%, para não falar dos Estados Unidos, onde ultrapassa 80%.

³ Para uma avaliação dos resultados do FUNDEF, inclusive em termos de aumentos salariais, consultar *Educação Brasileira: Síntese das Avaliações*. MEC/INEP, 1999. Cf. também Censo do Professor 97.

O problema é de natureza estrutural e não recente. De fato, após a grande expansão dos anos 60 e 70, o sistema praticamente se estagnou na década seguinte. Um crescimento moderado começou na década de 90, como mostra a Tabela 20.

20. *Evolução da Matrícula no Ensino Superior Brasileiro Total e por Dependência Administrativa*
Dados retirados de Castro, 1998.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1986	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1998	2.085.120	426.187	268.724	123.695	1.266.514
Taxa de crescimento 80/98 (%)	51,4	34,7	145,9	86,6	43,1

Os dados indicam um fator importante, que é a evolução mais a longo prazo da relação entre setor público e privado, face a qual é necessário avaliar o período mais recente.

Nota-se, de imediato, que o desenvolvimento máximo do setor privado ocorreu em 1980, quando atingiu mais de 64% das matrículas. Esta participação diminuiu durante a década de 80, quando o setor privado chegou a declinar não só em termos relativos, mas absolutos: de 885.054 matrículas em 1980, caiu para 840.564 em 1986, passando a se recuperar desde então, sem entretanto lograr a mesma participação relativa anterior.

A Tabela 21 deixa isto mais claro.

21. *Matrículas no Ensino Superior Total e percentual no ensino particular 1960 – 1998*
Fonte: MEC/INEP/SEEC

Ano	Total de Matrículas	% Particular
1960	95.691	44,0
1970	425.487	50,5
1980	1.377.286	64,3
1990	1.540.080	62,4
1995	1.759.703	60,1
1998	2.085.120	60,7

Não se pode portanto dizer que tenha ocorrido, nestas últimas décadas, uma privatização de ensino superior.

O problema no que tange ao Governo Federal, é que este crescimento do setor público que ocorreu a partir de 1990 se deveu à criação de diversas instituições estaduais, ao passo que a matrícula nas IFES aumentou muito pouco, apenas 34,7%, apresentando, em todo o período, um crescimento inferior às demais dependências administrativas e à média nacional, que é de 51,4%.

Não houve entretanto uma privatização do ensino superior federal durante o Governo Fernando Henrique. O aumento da participação do setor privado nos últimos 5 anos é muito pequeno, passando de 60,1% em 1995 a 60,7% em 1998 e não se deve a uma estagnação ou diminuição de crescimento do sistema federal. De fato, o crescimento nas IFES, que foi em média de 8.681 matrículas por ano entre 1990 e 1994, subiu para uma média de 17.164 matrículas por ano entre 1995 e 1998, isto é, praticamente dobrou. O problema é que, dada a tradicional atribuição da responsabilidade pelo ensino superior ao Governo Federal, o crescimento durante esta gestão não é de molde a sustentar a necessária ampliação do sistema.

A questão do crescimento é complexa. A estagnação da década de 80

só se explica como decorrência do estrangulamento do ensino médio o qual, por sua vez, estava associado às baixas taxas de conclusão do ensino fundamental.

A relação entre número de egressos do ensino médio e número de vagas no ensino superior é apresentada na tabela seguinte.

Verifica-se facilmente que a oferta de vagas no ensino superior é bastante grande face à demanda potencial e foi ainda maior

no início desta década, quando chegou a 1,3. No Estado de São Paulo, o número de egressos do ensino médio era inferior ao número de vagas existentes no ensino superior. Desde a década de 80 o sistema tem operado com vagas ociosas, tanto no setor privado como no público.

Uma pressão maior sobre as vagas só começa a ocorrer agora e é consequência da desobstrução do gargalo do 1º Grau e consequente ampliação do 2º Grau. Isso deve nos levar a concluir, inclusive, que a política seguida foi correta: o crescimento do 3º Grau dependia, de fato, da melhoria das condições de fluxo nos níveis anteriores.

Se, em virtude dessas razões, a pressão pela expansão do sistema não foi crítica no passado recente, ela começa a se fazer sentir agora e tende a aumentar.

Para atender esta demanda, o setor privado começa a se expandir com grande vigor. Para manter o necessário equilíbrio entre setor público e privado, o crescimento do primeiro precisa ser objeto de uma política muito definida.

Entretanto, a expansão do setor público esbarra com uma crise de financiamento que atinge tanto o setor estadual quanto federal e a qual não pode ser facilmente resolvida.

A crise de financiamento do setor público

É necessário reconhecer que a crise do financiamento é antiga, tem raízes estruturais profundas e não pode ser simplesmente imputada a um pretenso neo-liberalismo deste governo.

Simon Schwartzman já chamara atenção para esta questão em 1995 e os trabalhos que o NUPES vem realizando desde 1989 indicaram claramente o esgotamento do modelo de financiamento do ensino superior público.

Os trabalhos comparativos realizados entre 1990 e 1995 indicaram também que o mesmo problema se manifestava na Argentina, no Chile, na Colômbia e no México (cf. Brunner, 1990, 1991, 1996; Schwartzman, 1988, 1991; Balan *et alii*, 1993). Os países da OECD estavam vivendo esta mesma crise desde o início dos anos 80 (cf. Cerych, 1986; Acherman & Brons, 1989).

É difícil para a comunidade universitária compreender que a forma atual de financiamento ameaça tornar o sistema inviável. Sem uma profunda reforma de todo o sistema e uma diferenciação das instituições, será simplesmente impossível realizar a expansão necessária no ritmo desejável.

Embora o nível salarial dos docentes seja bastante baixo, o custo da manutenção do sistema é excessivamente elevado, mesmo quando não se com-

22. *Relação entre concluintes do Ensino Médio e vagas no Ensino Superior*
Fonte: MEC/INEP/SEEC

Ano	Relação Concluintes 2º Grau e vagas no Ensino Superior
1995	1,5
1997	1,9

puta o gasto com inativos. Isto aponta para uma irracionalidade na estrutura de gastos que precisa ser corrigida.

A demonstração do custo excessivo do sistema pode ser facilmente comprovada quando se fazem comparações internacionais. Os dados de 1994 são os mais comparáveis, porquanto as informações internacionais estão referidas a esse ano.

Como se verifica na Tabela 23, o gasto por aluno nos estabelecimentos públicos federais é superior àquela observada na média nos países de OECD. Procura-se, no Brasil, justificar este custo relativo excessivamente alto, pelo fato da inclusão nos gastos das universidades, das despesas realizadas com os hospitais. Entretanto, os hospitais universitários recebem recursos do SUS que não são computados nos cálculos referentes ao financiamento efetuado pelo MEC. Do mesmo modo, não se pode racionalizar em termos do custo da pesquisa, pois esta conta tanto no Brasil como nos demais países considerados, com recursos extra-orçamentários fornecidos pelas agências de fomento.

23. Gasto por Aluno em Instituições Públicas de Ensino Superior Diversos Países 1994 em US\$

Fonte: OECD. *Education at a Glance MEC-SPP. 1995*

* Excluído o custo dos inativos e pensionistas.

Países	Gasto por Aluno
Canadá	12.350
Estados Unidos	11.800
Japão	11.850
Reino Unido	10.370
Brasil*	9.450
Holanda	8.720
Suécia	7.120
Bélgica	6.850
Alemanha	6.550
França	6.020
Itália	5.850
Espanha	3.770
Média OECD	5.900

Usamos dados anteriores a este governo. Estimativas do MEC para 1998 melhoram o quadro. De acordo com esses, o custo-aluno, sem inativos, seria de R\$ 8.922,00. É preciso reconhecer que, com um gasto-aluno de quase R\$ 9.000,00 há condições de manter as universidades em níveis muito mais satisfatórios de remuneração e investimento em infraestrutura do que acontece hoje. O problema localiza-se na estrutura do sistema de financiamento, nas

distorções da política de pessoal e na irracionalidade dos orçamentos.

O gasto é também muito elevado quando se considerava o percentual de gastos públicos nos diferentes níveis de ensino em relação ao número de alunos atendidos. Não há dados recentes sobre este problema, pois dependem de pesquisas. O MEC fez este levantamento em, 1996, com dados de 1995. Os resultados deste trabalho revelam as distorções da estrutura de financiamento. Embora tenha havido alterações dos valores em dólares, a estrutura permanece a mesma e é esta que precisa ser alterada. Não o foi ainda e isto constitui uma omissão deste Governo.

24. Matrículas versus Percentual dos Gastos Públicos com Educação no Ano de 1995 Todos os níveis de Governo (R\$ mil)

Fonte: Censo Escolar SEEC/INEP/MEC e IPEA/DIPOS/MPO.

¹ As matrículas incluem todas as modalidades de ensino.

² Distribuição dos gastos segundo metodologia adotada para o projeto piloto WEI da OECD/UNESCO.

Níveis de Ensino	Matrículas		Gastos	
	Nº	%	Nº	%
Educação Infantil	4.396.287	10,8	1.760.837	5,5
Ensino Fundamental	30.946.818	76,3	19.278.117	59,8
Ensino Médio	4.434.645	10,9	2.998.398	9,3
Ensino Superior	755.726	1,9	8.213.505	25,5
Todos os níveis	40.533.476	100	32.250856	100

É impossível deixar de reconhecer a iniquidade de um sistema no

qual se gasta, com 756.000 alunos do ensino superior, a metade do total que é despendido com os 31 milhões dos estudantes do ensino fundamental.

Uma das causas fundamentais do custo excessivo reside na baixa relação professor-aluno e funcionário aluno.

Países	Educação Infantil	1º a 6º – Ensino Fundamental	Ensino Médio*	Ensino Superior
Brasil	21,7	30,2	35,4	9,4
Canadá	21,4	17,0	19,4	17,3
México	24,5	28,8	18,1	9,6
Estados Unidos	21,5	17,2	16,5	14,4
França	24,6	19,4	13,1	19,0
Itália	12,3	10,6	9,9	29,1
Espanha	19,1	16,4	14,5	21,3
Turquia	15,5	27,9	23,7	21,5
Média OECD	18,0	18,2	14,4	14,4

Também neste caso, as estimativas recentes do MEC, para 1998, não revelam uma alteração positiva, pois a relação aluno por professor, para as IFES, é de 8,6.

Não há dados comparáveis para a relação funcionário aluno ou funcionário docente, mas sabe-se que, enquanto nos demais países o número daqueles é sempre inferior ao destes, no Brasil ocorre o contrário. A raiz do problema parece residir no uso inadequado de pessoal e na excessiva unificação no número de vagas.

A correção deste problema estrutural reside, claramente, na expansão do número de alunos e na redução do número de funcionários. Mantendo-se o número atual de docentes, diminuindo o número de funcionários e expandindo a matrícula, o custo aluno se reduziria substancialmente e seria possível, inclusive, uma pequena melhoria do nível salarial.

É preciso muita coragem para promover uma reforma que reestruture este sistema, porque a comunidade acadêmica tem se recusado a reconhecer a natureza estrutural do problema e tende a se limitar a reivindicar um aumento de verbas, sem propor, ela própria, outra alternativa.

Entre 1992 e 1994 a restrição do financiamento foi aliviada, no caso das instituições Federais de Ensino Superior (IFES), por um subterfúgio: o Ministério da Educação fazia adiantamentos da folha de pagamento que as universidades federais aplicaram no mercado financeiro. Os recursos assim obtidos eram incorporados como renda própria e aliviavam as pressões sobre os orçamentos de custeio e capital. Com o fim da inflação, esta saída se esgotou e a crise, já claramente visível em 1991, não só voltou a se manifestar como foi agravada pela ampliação das aposentadorias precoces estimuladas pela Constituição de 1988 e pelo Regime Jurídico Único. Neste sistema absurdo, os professores recebiam aumento de salário por ocasião da aposentadoria, o que criou enormes distorções no sistema salarial.

Tentativas de reforma de ensino superior federal

A solução apresentada na gestão Goldenberg e retomada no início da

25. *Número de alunos por professor em Instituições Públicas de Ensino Superior Diversos Países – 1994*

Fonte: Brasil: MEC/INEP/SEEC; Países da OECD: *Education at a Glance/1997*.

¹ Dados do Brasil se referem ao ano de 1996;

² Dados dos países da OECD se referem ao ano de 1995

³ Número de docentes corresponde ao número de docentes-equivalente a tempo integral, conforme a metodologia adotada pelos países da OECD.

* Ensino Médio inclui 7º e 8º Séries do Ensino Fundamental.

gestão do atual Ministro consistia em rever todo o sistema de financiamento através de um conjunto integrado de medidas que incluía: uma sub-vinculação de recursos federais para a educação, que seria destinado ao financiamento das IFES, garantindo o investimento público no ensino superior; um orçamento global que, associado à autonomia administrativa, estimulasse uma racionalização da gestão; e um sistema de distribuição de recursos através de indicadores que contemplassem o número de alunos, a existência de pós-graduação e de pesquisa, a qualificação do corpo docente, isto é, promovesse uma associação entre custos e benefícios sociais e das próprias universidades.

Uma reforma como esta só seria viável através de emenda constitucional, a qual, apresentada pelo então Ministro Goldenberg, foi retirada, sem apreciação pelo Congresso, após a sua saída do Governo. Outra, apresentada pelo Ministro Paulo Renato, em 1996, acabou também sendo retirada de pauta por impossibilidade de acordo com o Congresso e por objeções que partiram da área econômica, tradicionalmente contrária à vinculação de recursos do orçamento.

Novo projeto, apresentado recentemente (1999), que não depende de emenda Constitucional, não oferece garantias suficientes quanto à continuidade e regularidade do fluxo de recurso, além de não conseguir impor o orçamento global e assegurar um mecanismo transparente de distribuição de fundos entre as IFES.

É impossível expandir o sistema no modelo atual, porque o custo relativo é muito alto. Para que o sistema volte a crescer para atender a demanda que se está acumulando é necessário não só a reforma das atuais universidades que associam ensino e pesquisa, como criar novas modalidades de curso e novos tipos de instituições, como fizeram todos os países desenvolvidos. Mesmo nos Estados Unidos, a elevadíssima taxa líquida de matrículas no ensino superior se deve ao grande número de *community colleges*, muitos dos quais oferecem cursos de 2 anos. França e Alemanha também diferenciam seus sistemas de modo a absorver a demanda de massa. A outra alternativa seria muito pior – a universidade pública de massa, como ocorreu na Argentina e no México, com graves prejuízos tanto para a pesquisa como para a qualidade do ensino⁴. Não se trata portanto de privatizar as universidades públicas, que são essenciais para a manutenção e elevação do nível de ensino e o desenvolvimento da pesquisa. Não se trata também, pelas mesmas razões, de massificá-las, transformando-as em escalões de 3º grau. Mas há que se pensar e flexibilizar o sistema para democratizar o acesso ao ensino superior público.

De fato, a paralisação da ação do governo no processo de autonomia impediu que se realizasse a reforma necessária do sistema e agravou a crise que vem se manifestando desde o início da década.

A avaliação do ensino superior

Se o Governo Federal pode ser criticado por não ter realizado ainda a reforma necessária no sistema de ensino superior público, houve iniciativas muito importantes na área da avaliação, que constitui um dos fundamentos para a futura reforma.

O Exame Nacional de Cursos é uma delas e constitui hoje um instrumen-

to insubstituível para monitorar a qualidade do sistema privado. Como se previa desde o início, ela também demonstrou a melhor qualidade do ensino no setor público, o que constitui um elemento importante para a defesa da escola pública.

A Tabela 26 indica os resultados do ENC por dependência administrativa, onde isto fica confirmado.

Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Privada		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
A	49	28,5	24	25,0	2	4,3	25	4,9	100	12,2
B	47	27,3	27	28,1	4	8,7	72	14,2	150	18,2
C	49	28,5	26	27,1	26	56,5	217	42,7	318	38,7
D	8	4,7	11	11,5	8	17,4	126	24,8	153	18,6
E	19	11,0	7	7,3	6	13,0	66	13,0	98	11,9
SC	0	0,0	1	1,0	0	0,0	2	0,4	3	0,4
Total	172	100,0	96	100,0	46	100,0	508	100,0	822	100,0

26. Conceitos por Dependência Administrativa – 1997
Fonte: MEC/INEP/DAES/1997.

O “Provão” foi complementado por avaliações feitas por comissões de especialistas através de visitas *in loco*. Apesar da necessidade de correções de imperfeições do sistema, um imenso passo foi dado no sentido de se colocar a questão da qualidade do ensino como elemento de política pública.

O aperfeiçoamento da avaliação ocorreu também na área de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento e reconhecimento de instituições, que afeta quase que exclusivamente o setor privado. O sistema de Comissões de Especialistas e de consultores *ad-hoc* montado pela SESu, CAPES, deu uma nova seriedade ao monitoramento da expansão do setor privado.

Não é possível, nas dimensões deste trabalho, analisar todas as políticas e seus resultados. Mas dois progressos devem ser mencionados: a expansão da pós-graduação e a elevação da qualificação acadêmica dos docentes de ensino superior, a qual também demonstra a qualidade diferencial do setor público.

Ano	Mestrado			Doutorado		
	Cursos	Alunado	Titulados	Cursos	Alunado	Titulados
1994	1.119	40.027	7.550	564	17.361	2.031
1995	1.159	43.121	8.982	616	19.492	2.497
1996	1.172	44.240	10.265	625	21.672	2.950
1997	1.124	46.266	11.991	674	22.330	3.635
1998	1.315			724		

27. Evolução da Pós-graduação 1994-1998
Cursos e Alunado
Fonte: MEC/CAPES

Grau de formação	Total geral	Total	
		Pública	Privada
Sem Pós-graduação	33.370	14.905	18.465
Especialização	53.990	19.261	34.729
Mestrado	36.954	21.974	14.980
Doutorado	24.006	18.526	5.480
Total	148.320	74.666	73.654

28. Número de Funções Docentes em Exercício, por Natureza e Dependência Administrativa, segundo o Grau de Formação Brasil – 1996
Fonte: MEC/INEP/SEEC

O sistema de informações estatísticas e de avaliação

Para o sistema educacional no seu conjunto é necessário reconhecer o sucesso e a importância da política que promoveu uma imensa transformação, modernização de melhoria de qualidade das estatísticas educacionais e

do sistema de avaliação.

Antes deste governo, o Censo Escolar e o Censo do Ensino Superior eram publicados com três ou quatro anos de atraso. Hoje são publicados no mesmo ano em que foram realizados, o que ocorre em muito poucos países do mundo. Além disso, não só a metodologia estatística hoje utilizada é muito mais sofisticada e confiável, como os resultados têm sido acompanhados de pesquisas paralelas, contratadas com pessoal das universidades, que verificam e analisam os resultados. O esforço do Governo Federal no sentido de informatizar e qualificar o pessoal das secretarias estaduais de educação constitui um dos fatores que permitiu o avanço registrado nesta área, uma vez que todo o processo se realiza em cooperação com os Estados.

O sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) foi reformulado, e iniciou-se a avaliação do ensino médio, além do Exame de Final de Curso (SAEB). Formulou-se o sistema de avaliação de cursos por Comissões de Especialistas.

Foi realizado, em 1997, o primeiro Censo do Professor, o qual, forneceu informações preciosas sobre nível de qualificação, características sócio-econômicas e nível salarial dos docentes.

O progresso nesta área foi enorme e a divulgação dos resultados de todos esses processos tem tido impactos imediatos no conjunto do sistema.

Observações finais e pessoais

No âmbito deste trabalho, uma análise mais sofisticada e detalhada é impossível. Optei por utilizar boa parte do espaço com a apresentação de dados objetivos, de modo a permitir ao leitor tirar suas próprias conclusões. Para os leitores paulistas, entretanto, é necessária uma observação especial quanto a uma omissão deste trabalho. Utilizamos as estatísticas publicadas e não o Banco de Dados do Ministério. Por isso mesmo, os dados referentes ao setor público paulista estão englobados no conjunto dos estabelecimentos estaduais, o qual é extremamente heterogêneo. Não ficou claro, portanto, que a qualidade do ensino superior público paulista, em todos os indicadores, é superior ao do sistema federal, nem foi possível analisar o custo relativo deste sistema.

Sabemos que a total objetividade não é uma característica das análises sociais. Todos os autores possuem perspectivas próprias, que orientam seu julgamento. O meu também não é totalmente isento. Creio, portanto, ser importante esclarecer que fiz parte da equipe do Ministério da Educação desde o início deste governo até o início de 1997. A partir de então, faço parte do Conselho Nacional de Educação. Acredito, entretanto, que a congruência entre as análises que realizei antes deste governo, enquanto fazia parte da oposição, a minha linha de atuação no Ministério e as considerações que aqui apresento, evidencia que houve objetividade nas apreciações da evolução recente do sistema educacional brasileiro.

⁴ Para uma análise mais detalhada das questões de custo e da necessidade da reforma, cf. Durham (1993; 1998).

DURHAM, Eunice Ribeiro. Education in the government of Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 231-254, Oct. 1999 (edited Feb. 2000).

ABSTRACT: This work presents the evolution of the educational system during the government of Fernando Henrique Cardoso, in the context of the transformations occurred in the last decade. The data demonstrates a clear progress in elementary education and the article analyses the implemented educational policy and the transformation, which occurred in the system during this time. A special part is dedicated to College, and it is demonstrated the existence of a crisis which affects the public institutions, mainly the Federal ones. It also shows the headway in the process of evaluation of the system.

UNITERMS:
education,
FHC government.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHERMAN, J. A. & BRONS, R. (1989). *Changing Financial Relations between government and Higher Education*. Vitgeverij Lemma, B. V. Culemborg.
- BALAN, Jorge *et alii*. (1993) *Políticas Comparadas de Educacion Superior en América Latina*. Flacso, Santiago de Chile.
- BRUNNER, José Joaquim. (1990) *Educacion Superior en América Latina: Cambios y Desafios*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1991) *El Contexto Atual de la Educacion Superior en América Latina*. São Paulo, NUPES (Documento de Trabalho 7/91).
- _____. (1996) Educacion en América Latina durante la década de 1980: la economia política de los sistemas. In: KENT, Rolin (org.). *Los Temas críticos de la Educacion Superior en America Latina. Estudios Comparativos*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Ecómica, México e Flacso.
- CASTRO, Maria Helena. (1998) *Avaliação do sistema Educacional Brasileiro. Tendências e Perspectivas*. MEC/INEP.
- CERYCH, Ladislav & SABATIER, P. (1986) *Great Expectations and Mixed Performances. The implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Chester, European Institute of Education and Social Policy, Trentham Books .
- DURHAM, Eunice R. (1993) O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 8(23): 5-37.
- _____. (1997) *Plano Nacional de Educação*. Brasília, Ministério da Educação e do Desporto/INEP, 123 p.

- _____. (1998) *Uma Política para o Ensino Superior: Diagnóstico e Proposta*. São Paulo, NUPES (Documento de Trabalho, 3/98), 39 p.
- SCHWARTZMAN, Jacques. (1991) *A Folha de pagamento das Universidades Federais*. São Paulo, NUPES (Documento de Trabalho, 1/95), 12 p.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1988) Brazil: Opportunity and crisis in higher education. *Higher Education*, 17: 99-119.
- _____. (1991) *The Future of Higher Education in Brazil*. São Paulo, NUPES (Documento de Trabalho, 5/91), 24 p.
- UNESCO – CRESALC. (1991) Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la educación superior a Nivel Mundial. El caso de America Latina y del Caribe – Documento Base. Caracas, .

Fontes

- Censo do Professor 97. Perfil do Magistério da Educação Básica*. MEC/INEP, Brasília, 1999.
- Educação Brasileira: Síntese das Avaliações e dos Levantamentos Estatísticos*. MEC/INEP, Brasília, 1999.
- Informe Estatístico da Educação Básica. Evolução Recente das Estatísticas da Educação Básica no Brasil*, 1998. MEC/INEP, Brasília, 1999.
- Sinopse Estatística da Educação Básica 98*. MEC/INEP, Brasília, 1998.
- Situação da Educação Básica no Brasil*. MEC/INEP, Brasília, 1999.