

A PROVISÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO: EXPANSÃO OU REDEFINIÇÃO?*

Cleide Fátima Moretto**

SINOPSE

O presente artigo analisa o processo de provisão pública da educação sob o ângulo da Economia do Setor Público. São avaliadas, neste sentido, as razões que levam o Estado a intervir no processo, bem como os valores atribuídos à educação, por estudiosos de diversas áreas. A assimetria do Sistema Educacional brasileiro é discutida de forma a evidenciar a falácia de se somarem esforços somente na ampliação do número de vagas no ensino, quando na realidade o problema requer alterações de cunho mais amplo, ou seja, na estrutura econômico-social do país.

Palavras-chave: educação, economia do setor público

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que a Educação, enquanto processo de instrução ou ensino, é um bem oferecido tanto pelo sistema público como pelo sistema privado. No entanto, algumas questões advêm desta dicotomia: quais as razões que levariam o Estado a intervir neste setor? Por que não deixar ao mercado a incumbência de sua provisão? Qual é o valor, ou a justificativa, atribuídos à Educação? Qual é o papel da educação na melhoria da distribuição da renda e da riqueza do país? Como está o Sistema Educacional no Brasil? Estas são algumas das questões sobre as quais este artigo pretende refletir.

* Este trabalho baseou-se no capítulo 3 da dissertação de Mestrado "A elasticidade-renda dos gastos públicos em educação no Brasil", defendida pela autora, no Curso de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, em agosto de 1993.

** Professora da Faculdade de Economia e Administração da UPF. É graduada em Ciências Econômicas pela UPF-RS e mestre em Economia pelo IEPE/UFRGS.

A autora agradece aos professores Marco Montoya, João Carlos Tedesco e Carlos Moran pelos valiosos comentários sobre o texto, isentando-os, contudo, dos erros e omissões porventura existentes, à professora Telisa Graeff pela correção do português e a Fabiano Bedin e equipe de estagiários pela diagramação dos dados.

Com base nos aspectos teóricos da Economia do Setor Público, procura-se, inicialmente, caracterizar o *bem* Educação, assim como a sua provisão. Tais características conduzem à justificativa da provisão pública, seja em razão da existência de externalidades, seja por questões distributivas.

Num segundo momento, enumeram-se diferentes posições relativas ao valor atribuído à educação, envolvendo pareceres tanto econômicos como sociais. Observa-se que, embora cada ramo teórico tenda a concentrar-se num aspecto específico, alguns de modo mais pragmático, outros de modo mais interativo, há um consenso generalizado sobre a importância de se empenharem esforços na área da educação.

Em seguida, traça-se um breve perfil do atual Sistema Educacional no Brasil que, embora tenha apresentado sinais positivos da metade da década de 60 até início dos anos 80, está caracterizado por uma marcantes assimetrias.

Por último, nas considerações finais, faz-se um apanhado geral destas questões e discutem-se as implicações de se ampliar o sistema educacional, sem se alterar o quadro econômico-social do país.

2 A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

A Economia do Setor Público distingue três tipos de bens, produzidos tanto no setor público quanto no setor privado, definidos como bens públicos¹, bens semipúblicos ou impuros² e bens privados³.

Nesse contexto, a educação é classificada como um bem semipúblico ou meritório, dada a conjugação entre sua provisão pública e sua provisão privada. Pode ser perfeitamente divisível para o consumo, mediante a identificação e a discriminação dos beneficiários e usuários diretos, e o custo marginal de cada aluno

¹ Um bem público puro caracteriza-se por duas pressuposições básicas: a) não é possível racionar seu uso, ou seja, não é possível excluir o indivíduo de seus benefícios. Isto porque a dificuldade de racionalização pelo sistema de preços implica que o mercado competitivo não produzirá um montante Pareto-eficiente do bem público. Do mesmo modo que os indivíduos não arcarão com a manutenção desses bens, alegando o problema dos usuários de *carona*, os quais usufruiriam do serviço sem contribuir; b) não é desejável racionar seu uso. O consumo de um bem público por um indivíduo não diminui o montante disponível para outros consumirem e o custo marginal da oferta do bem, a um indivíduo adicional, é zero.

² Um bem público impuro, embora apresente um custo marginal próximo de zero, pode ser taxado e, portanto, ser fornecido pelo setor privado. Contudo, devido à cobrança de valor relativo ao uso, por parte da iniciativa privada, haverá uma tendência à subutilização desse tipo de bem. Por isso, o Estado assume o *mérito* de sua provisão.

³ Os bens privados são aqueles que se adaptam ao sistema competitivo de mercado através do mecanismo de preços.

adicional é bem superior a zero. Para evitar o superconsumo do bem, caso fosse fornecido livremente pelo mercado, o mecanismo de racionamento utilizado é a oferta fixa de uma determinada quantidade. Então, normalmente, é oferecido um nível uniforme de educação para o total de indivíduos, mesmo que alguns desejassem mais ou menos. Esta é a maior desvantagem da provisão pública de bens privados⁴, pois não possibilita a adaptação às diferenças relativas aos desejos e às necessidades individuais, como ocorre no mercado privado.

Os benefícios resultantes do processo de instrução não se limitam àqueles que o pagam ou dele usufruem, assim como seria impossível excluir os menos educados dos efeitos externos gerados pelos mais educados. A presença de externalidades, portanto, é uma das justificativas para a participação pública no setor educacional, seja através da provisão ou do financiamento estatal.

Outra explicação, comumente adotada, para a intervenção pública na educação, está relacionada a questões distributivas. Quando se compara uma situação Pareto-eficiente⁵, pouco se sabe a respeito do nível de bem-estar atingido. Pode-se ter uma situação considerada eficiente, porém apresentando sérios desequilíbrios distributivos. Daí, a importância do planejamento da educação num mercado que não tem condições de funcionar perfeitamente. Cabe ao Governo assumir a tarefa de tomar decisões no presente que repercutirão somente no futuro. E é devido à relevância atribuída à educação que muitos países determinam sua obrigatoriedade até uma certa faixa de idade da população.

⁴ Os programas sociais são, geralmente, classificados como bens públicos impuros. Segundo MOLDAU (1986, p.354) os programas sociais são atividades que dificilmente podem ser executadas pelo setor privado. Se fossem deixados totalmente a cargo da iniciativa privada, haveria, provavelmente, um suprimento insuficiente de bens. Isto porque os benefícios resultantes de programas sociais não podem ser apropriados integralmente pelos agentes de oferta. Como a iniciativa privada age em função da maximização do lucro, só estaria disposta a ofertar tais serviços até o ponto em que seu custo marginal se igualasse à sua receita marginal. Então, do ponto de vista social, a exclusão dos benefícios não apropriáveis implicaria subinvestimento nesses setores. Outro motivo que inibe a ação do setor privado nos setores sociais é o grande volume de recursos necessários para concretizá-los. Observa, ainda, que nas áreas da saúde e da educação, pelo menos parte dos benefícios pode ser apropriável, por isso, coexistem a atividade pública e a atividade privada. Enquanto esta atenderia às classes de renda mais elevada, aquela estaria orientada para o atendimento das classes inferiores.

⁵ Uma situação é dita ótima, segundo o economista italiano Vilfredo Pareto, quando não for possível fazer nenhuma realocação nos métodos de produção e no perfil de consumo dos bens públicos e privados, de forma a melhorar a situação de pelo menos um indivíduo sem prejudicar a situação dos demais.

3 O VALOR DA EDUCAÇÃO

Quando se procura justificar a intervenção pública no setor educacional, surgem diferentes posicionamentos quanto ao valor atribuído à educação. De um lado, podem ser identificados autores que defendem o valor econômico da educação, os quais se utilizam dos aspectos teóricos da Economia da Educação e do Desenvolvimento Econômico. De outro, identificam-se os que ressaltam a importância do valor interativo do complexo econômico-social da educação.

3.1 Os defensores do valor econômico da educação

Dentre os que defendem o valor econômico da educação, destacam-se Mark Blaug e Theodore Schultz, no campo de estudos da Economia da Educação, e, numa perspectiva brasileira, ligados aos aspectos do desenvolvimento econômico, Ladislau Dowbor, Mário Henrique Simonsen e Carlos Langoni. Esta linha de estudos procura evidenciar a estreita relação entre crescimento econômico e nível educacional. Assim, o desenvolvimento depende da mão-de-obra especializada, obtida com a educação formal, ou seja, do aumento do estoque de capital humano.

O estudo de Blaug (1975) parte da análise comparativa da educação como um *produto* vendido no mercado, que proporciona aos indivíduos a oportunidade de investirem em si mesmos. O sistema educacional é comparado a uma *indústria*, sendo que o *mercado* é composto pelas instituições, alunos e professores e o *ciclo de produção* é bastante longo. Este processo faz parte da formação do capital humano⁶ que, através dos custos atuais, transforma-se em investimento para o futuro. Segundo este autor, mesmo que a educação venha a elevar a renda individualmente, seria um investimento do ponto de vista social, pois beneficiaria a sociedade como um todo.

Schultz (1973 e 1987), por sua vez, contesta a negligência com que o pensamento econômico tem tratado duas formas de investimento muito importantes nos tempos modernos: o investimento no Homem e o investimento na Pesquisa, tanto no plano privado como no público. Investindo em si mesmas, as pessoas teriam maiores possibilidades de escolha e poderiam melhorar seu bem-estar geral. Sob esta ótica, o ensino escolar é mais do que uma atividade de consumo: os custos

⁶ Há de se enfatizar, contudo, que o sentido de capital humano, para os teóricos da Economia da Educação, não corresponde ao tratamento dos seres humanos como *simples* fatores de produção, da mesma forma que o são os bens de capital.

públicos e privados são aplicados na aquisição de um *cabedal* produtivo, incorporado aos seres humanos- o capital humano, o qual proporciona futuros serviços. Segundo este autor,

"(...) a aquisição de conhecimento e capacidades que possuem valor econômico são em grande parte o produto de investimento e, combinados com outros investimentos humanos, são responsáveis predominantemente pela superioridade produtiva dos países tecnicamente avançados. Omiti-los, ao estudar-se o crescimento econômico, é o mesmo que explicar a ideologia soviética sem a figura de Marx "(SCHULTZ;1973, p.35).

Dentre as análises executadas por autores nacionais, a de Dowbor (1986), numa linha semelhante às anteriores, atribui à educação o papel transformador da sociedade. Comenta que o indivíduo está inserido num contexto de transformação permanente. A educação desponta, portanto, como um poderoso instrumento de transformação na era das inovações tecnológicas.

Ainda na década de 70, Simonsen (1974), inspirado nas questões de desenvolvimento econômico e projeções de crescimento, chegou a sugerir a ampliação do sistema educacional do país como uma das primeiras medidas para superar o círculo vicioso da pobreza relativa, no sentido de maximizar a democratização das oportunidades. O maior nível de escolaridade era visto por ele, não só como instrumento de crescimento da produção, mas sobretudo como veículo de melhor distribuição de renda, destinado a diminuir o hiato das rendas individuais.

Já o estudo de Langoni (1974) faz referência ao fato de que a maior parte do crescimento econômico, observado entre os anos 60 e 70 no Brasil, decorreu do aumento da oferta de trabalho e da acumulação de capital. Para Langoni, a educação, comparada a outros fatores de influência no crescimento econômico, teve uma importância significativa, chegando a representar uma contribuição líquida de cerca de 15,7% do crescimento do produto (id. *ibid.*, p.112).

Conforme esta primeira corrente de idéias sobre o valor econômico da educação, percebe-se uma unanimidade no que diz respeito à educação constituir um investimento, na forma de capital humano, direcionando a economia e a sociedade rumo ao desenvolvimento econômico. Observa-se que a educação assume, inclusive, o papel de solução ou saída para os problemas econômicos e sociais. Estas pressuposições, contudo, requerem evidências empíricas para não serem rejeitadas.

Antes de mais nada, deve-se salientar que a investigação da relação entre educação e renda não é tarefa fácil, pois pode estar envolvida, também, uma relação

prévia entre educação e outras características que influenciam o desempenho individual. Tal preocupação aparece na análise de Cláudio de Moura Castro⁷, que há muito tenta investigar empiricamente relações semelhantes.

Destarte, os resultados de pesquisas recentes, como os de Lam & Levison⁸ e de Reis & Barros⁹, demonstram que as variações na distribuição da escolaridade têm correlação positiva com os perfis de desigualdade de renda, ou seja, quanto maior o nível educacional maior o diferencial de salários.

Então, num primeiro instante, conclui-se que a sociedade e/ou o Governo, deveria adotar medidas que elevassem a oferta de pessoal qualificado através do processo de educação formal. Visto desse modo mecanicista o problema estaria resolvido. Entretanto, antes de conclusões imediatistas, deve-se considerar um contexto mais interativo de análise, como será visto a seguir.

3.2 A Educação vista como interação econômica-social-educacional

Num outro enfoque, como crítica e ao mesmo tempo resposta aos que se concentram exclusivamente no valor econômico da educação, estão os trabalhos de Carlos Maciel e Wagner Rossi. Seus estudos tentam visualizar a participação da educação como fator residual de desenvolvimento, ou seja, aquele resíduo que não é atribuído ao montante da força de trabalho ou do estoque de capital.

A análise de Maciel (1982) ressalta a importância da visão conjunta do aspecto econômico e do papel social e educacional. Observando as modificações da

⁷ CASTRO (1974). Através deste estudo, o autor se propõe examinar as possíveis formas de associação entre educação, desempenho e os fatores que usualmente são excluídos, através de simulações de modelos numéricos simples. Conclui que *o relacionamento ingênuo entre educação e renda pode, em numerosos casos, superestimar os diferenciais de renda que seriam devidos à educação, e, em outros, imputar à educação efeitos que resultam da ação conjunta de educação e fatores cognitivos* (p.137).

⁸ Lam & Levison (1990). Os autores investigaram aqueles perfis, através de análise *cross-section*, para grupos de homens brasileiros e americanos. Concluíram que, nas amostras dos dois países, as variações na distribuição de escolaridade entre grupos têm papel central na explicação dos perfis de desigualdade de renda. Porém, os retornos obtidos com a educação mostraram-se significativamente mais elevados no Brasil.

⁹ Reis & Barros (1990). O estudo se baseou em amostras de trabalhadores das regiões metropolitanas do Brasil, entre 1976 e 1986. Investigou-se o poder de explicação de variações na distribuição da educação, e nos perfis salariais por grupos educacionais, no âmbito regional e temporal, para as variações nos diferenciais de salário no Brasil. O resultado encontrado foi que a desigualdade salarial poderia ser reduzida em quase 50% se os diferenciais de salários por nível educacional fossem eliminados. Segundo os autores, o fato de os salários aumentarem rapidamente com o aumento dos níveis educacionais é uma característica dos mercados de trabalho dos países em desenvolvimento. Além disso, no Brasil, o poder explicativo da educação varia significativamente entre as regiões, tendendo a ser mais elevado nos mercados de trabalho do Nordeste, onde a desigualdade salarial também é mais alta.

realidade econômica, comenta que as pressões da sociedade é que levaram à inclusão da educação nos planos econômicos. A política, de modo complementar, foi outro fator que encaminhou a Economia à Educação. Formou-se, a partir de então, uma nova ideologia sobre a Educação e o Desenvolvimento Econômico, ampliando as pesquisas empíricas nesta área. Para Maciel, o que havia, antes disso, eram *proclamações* em torno da educação.

Preocupado com o valor reprodutivo dos gastos sociais, ciente de que há muito mais crianças a escolarizar nas regiões subdesenvolvidas do que nas desenvolvidas, Maciel enfatiza que,

"(...) compete ao economista reexaminar o binômio economia-educação, não só do ponto de vista do que a economia pode fazer para atender as exigências da educação, mas também, do ponto de vista do que pode resultar para a própria economia, desse desenvolvimento da educação. E compete ao educador tomar consciência da inserção da educação no complexo econômico social, não somente do ponto de vista da contribuição da educação à mudança econômico-social, mas também do ponto de vista das novas perspectivas que o desenvolvimento econômico oferece para a educação" (MACIEL;1982, p. 45).

Já, numa visão mais crítica, Rossi (1978) coloca em dúvida a relação positiva, comumente adotada, entre escolaridade e nível salarial¹⁰. Avaliando certos estudos empíricos realizados por outros autores no Brasil, constatou que, mesmo nos períodos em que houve uma expansão na oferta de oportunidades escolares, a concentração de renda aumentou. Contrariamente ao que pensava Simonsen, a expansão da educação não teria se comportado como um *antídoto* eficiente para o problema da concentração da renda. Para o autor, isto acontece porque as oportunidades de acesso à educação para as classes de rendas mais baixas são muito inferiores e, ainda, porque, mesmo que houvesse uma elevação da taxa de escolaridade, diminuindo as diferenças das rendas individuais, um excesso de oferta de mão-de-obra especializada forçaria para baixo seus preços.

Segundo Rossi, não será através da educação que se solucionarão os problemas da desigualdade de renda e da miséria no país. A solução depende de questões mais amplas, principalmente, da redistribuição da renda e da riqueza, envolvendo as relações sociais de produção. Por isso,

¹⁰ Para Rossi (1978, p.53) esta é uma afirmação *simplista, uma visão mecanicista de causalidade associada a um economicismo burguês*.

"(...) a educação só não basta. A educação pode fazer muito pelo homem, todavia não tem nenhum efeito automático na mudança real da condição de vida das classes trabalhadoras" (Rossi;1978, p.70).

Considerando-se, agora, esta perspectiva mais ampla de análise, fica clara a importância de se tomar a educação como um processo interativo entre o econômico e o social, principalmente, no que se refere à ação recíproca entre economista e educador. Do mesmo modo, concorda-se com os argumentos de Rossi acerca da necessidade de dar mais atenção aos problemas da desigualdade da renda, como também com o fato de que a educação, por si só, não é capaz de alterar tal quadro. Entretanto, quanto às conclusões sobre a relação positiva entre educação e renda, acredita-se que o autor tenha sido um tanto precipitado. Alguns estudos empíricos recentes, longe de serem *simplistas* procuram afirmar tal relação através de trabalho sério e criterioso, admitindo-se a dificuldade de mensurar as relações envolvidas com a educação, haja vista os diversos fatores intrínsecos inerentes aos indivíduos.

Por outro lado, se a constatação da correlação positiva entre educação e nível de renda leva a concluir que as desigualdades na distribuição de renda decorrem do rápido crescimento do contingente de pessoal qualificado, há de se ter cautela, porém, quanto à relação causal entre as variáveis, uma vez que faltam estudos mais aprofundados nesse sentido.

É perceptível que a Educação tem uma parcela de responsabilidade na melhoria da qualidade de vida da população ou nos avanços científicos e tecnológicos, por exemplo. Entretanto, a repercussão efetiva de tais melhorias dependerá, fundamentalmente, do sistema econômico em que elas ocorrem.

Certamente, a Educação pode contribuir para o desenvolvimento econômico, mas será que só a expansão do sistema educacional brasileiro, no caso, melhoraria o problema da concentração de renda? A expansão não poderia aumentar ainda mais a concentração da renda e da riqueza¹¹? Estas indagações remetem à necessidade de se verificar a situação da estrutura do sistema educacional brasileiro, relacionando-a com a realidade econômica e social do país.

¹¹ O estudo de Alves (1988) discute tal proposição e tenta mostrar que o sistema educacional brasileiro, tal como se apresenta hoje, não poderá ser instrumento de melhoria na distribuição de renda e, mais grave ainda, somente levará a uma perpetuação do "status quo" (p.419).

4 UM BREVE QUADRO ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

A partir da segunda metade da década de 60, e com maior ênfase até o início dos anos 80, surgiram alguns sinais positivos relacionados ao atendimento escolar no Brasil. Conforme a tabela 1, percebe-se que houve um crescimento no número de matrículas em todos os níveis de ensino: as matrículas do ano de 1985 representam, pois, 132% das de 1960, para as quatro primeiras séries de ensino, 720% a mais para a faixa de 5^a a 8^a séries, 1.074,4% a mais para o ensino de segundo grau e 1.325% a mais para o ensino superior. Fica evidente a notável expansão do ensino superior, sobretudo entre os anos de 1964 e 1975, com uma taxa média de crescimento de 20,5%, seguida, no mesmo período, pelo ensino secundário. Na década de 80, contudo, observou-se uma certa retração na tendência expansionista do processo, a qual coincidiu com o período de crise econômica.

Tabela 1 – Evolução da matrícula inicial no Brasil por graus de ensino e taxas anuais de crescimento - 1960-85

Anos	1 ^a /4 ^a séries		5 ^a /8 ^a séries		2º Grau		Superior	
	número	taxa	número	taxa	número	Taxa	número	taxa
1960	7.448.217	-	909.794	-	256.829	-	95.691	-
1961	7.764.294	4.2	1.081.628	18.9	300.599	17.0	98.892	3.3
1962	8.340.231	7.4	1.129.117	4.4	334.982	11.4	107.299	8.5
1963	8.917.553	6.9	1.321.993	17.0	396.596	18.4	116.980	9.0
1964	9.756.336	9.4	1.453.671	10.0	439.040	10.7	142.386	21.7
1965	9.505.781	-2.6	1.645.320	13.2	509.110	15.9	154.981	8.8
1966	10.240.276	7.7	1.889.799	14.8	593.413	16.5	180.109	16.2
1967	10.741.382	4.9	2.120.103	12.2	685.172	15.5	212.882	18.2
1968	11.426.199	6.4	2.404.411	13.4	797.140	16.3	278.295	30.7
1969	11.766.030	3.0	2.719.117	13.1	906.268	13.7	346.824	24.6
1970	12.274.864	4.3	3.082.598	13.3	998.926	10.2	425.478	22.7
1971	13.059.259	6.4	3.442.705	11.7	1.115.525	11.7	561.397	31.9
1972	13.676.582	4.7	4.338.646	26.0	1.291.634	15.8	688.382	22.6
1973	13.886.166	1.5	4.497.705	3.6	1.456.295	12.7	772.800	12.3
1974	13.483.616	-3.0	5.274.219	17.3	1.656.912	13.8	937.593	21.3
1975	13.490.243	(-)	5.624.400	6.6	1.902.623	14.8	1.072.548	14.3
1976	13.524.834	0.3	5.756.256	2.3	2.174.742	14.3	1.096.727	2.2
1977	14.163.728	4.7	5.974.092	3.7	2.401.148	10.4	1.159.046	5.6
1978	14.814.043	4.6	6.182.048	3.4	2.495.708	3.9	1.225.557	5.7
1979	15.719.836	6.1	6.305.613	1.9	2.622.122	5.1	1.311.799	7.0
1980	15.575.951	-1.0	6.572.857	4.2	2.823.544	7.6	1.377.286	4.9
1981	15.945.670	2.3	6.468.194	-1.5	2.785.345	-1.3	1.386.792	6.9
1982	15.900.261	-0.3	6.397.322	-1.1	2.874.505	3.2	1.407.987	1.5
1983	16.694.584	5.0	6.848.871	7.0	2.944.097	2.4	1.438.992	2.2
1984	17.488.899	4.7	7.300.419	6.6	2.951.624	0.2	1.399.539	-2.7
1985	17.308.854	-1.0	7.460.882	2.1	3.016.175	2.1	1.367.609	-2.2

Fonte: MPAS/CEPAL, 1990; Tabela 2, p.346.

Com relação ao nível de instrução da população ocupada (Tabela 2), comparando-se o ano de 1970 ao ano de 1981, observa-se que, para os empregados incluídos na faixa de 1 a 3 salários mínimos, aumentou a proporção relativa dos que estudaram entre 5 a 8 e 9 a 11 anos, em detrimento da diminuição dos que têm até 4 anos de estudo. Do mesmo modo, verificou-se que, para os empregados que percebem 10 e mais salários mínimos, a proporção dos que estudaram entre 9 a 11 e 12 e mais anos, sendo este último num grau maior, aumentou significativamente, enquanto a parcela dos que estudaram até 8 anos diminuiu. Estes números vêm comprovar o fato de que as pessoas tendem a investir mais no seu futuro profissional, ampliando seu grau de instrução, esperando retornos futuros, ou, pelo menos, garantir um lugar no mercado de trabalho.

Tabela 2 - Brasil: Distribuição da população ocupada por anos de estudo segundo duas faixas de renda familiar - salário mínimo - 1970-81

anos de estudo	1 a 2 sm		10 sm e +	
	1970	1981	1970	1981
até 4	82.0	58.4	39.9	12.3
5 a 8	14.1	26.9	24.9	12.3
9 a 11	3.4	12.5	18.0	21.1
12 e mais	0.5	2.1	17.2	54.3

Fonte: MPAS/CEPAL, 1990; Tabela 4, p.347.

Tabela 3 - População total e taxa de alfabetização por faixa etária no Brasil 1980 - 89

Anos	Faixa Etária (anos de idade)							
	5 E 6		7 - 9		10 - 14		15 - 19	
	Pop.	%Alfab.	Pop.	%Alfab.	Pop.	%Alfab.	Pop.	%Alfab.
1980	5.661.705	9.7	8.310.146	50.2	13.513.847	77.9	13.246.523	84.5
1981	6.009.911	4.9	8.793.776	49.3	14.223.552	80.0	13.613.778	87.5
1982	6.195.803	4.4	8.770.571	43.8	14.371.017	78.0	13.503.618	87.0
1983	6.312.231	6.2	9.035.924	49.4	14.382.418	80.6	13.633.958	88.0
1984	6.495.671	6.9	9.226.606	53.2	14.563.464	82.0	13.740.569	88.5
1985	6.824.741	7.1	9.538.917	55.1	14.712.245	82.6	13.869.631	88.8
1986	6.930.435	8.1	9.977.945	58.1	15.416.676	83.6	14.016.591	89.0
1987	7.265.740	7.4	10.383.188	55.7	15.495.674	83.0	14.083.944	89.4
1988	7.039.766	7.5	10.487.202	57.0	16.167.421	83.5	14.329.641	90.1
1989	6.931.464	9.3	10.909.816	60.3	16.599.558	85.2	14.572.517	90.5

Fonte: MEC/SAG/CPS/CIP. A Educação no Brasil na Década e 80; 1990. p.19.

Quanto à taxa de alfabetização por faixa etária, percebe-se que, entre 1980 a 1989, houve um constante crescimento na taxa de alfabetização, na população de 15 a 19 anos, e, numa proporção menos expressiva, na população de 10 a 14 e de 7 a 9

anos, diminuindo o número de pessoas fora da escola (Tabela 3). Em termos relativos, a taxa de analfabetismo passou de 39.64%, em 1960, para 18,8%, em 1989¹², representando um grande passo (Tabela 4).

Tabela 4 - Número de analfabetos e taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais no Brasil 1960-1989

Ano	População 15 anos ou mais	Nº Analfabetos de 15 anos ou mais	Taxa de analfabetismo
1960	40.224.136	15.964.852	39.6
1970	53.733.748	18.146.977	33.6
1980	74.436.482	19.330.254	26.0
1981	74.679.449	16.992.500	22.8
1982	76.534.782	17.685.985	23.1
1983	78.504.410	17.204.041	21.9
1984	81.140.959	17.273.309	21.3
1985	83.541.724	17.284.056	20.7
1986	86.454.036	17.320.725	20.0
1987	88.816.170	17.456.348	19.7
1988	91.320.205	17.269.042	18.9
1989	93.642.547	17.587.580	18.8

Fonte: MEC/SAG/CPS/CIP. A Educação no Brasil na década de 80; 1990,p.20. MPAS/CEPAL;1990, Tabela 5, p.348.

O Brasil, todavia, apresenta indicadores econômicos e sociais nada satisfatórios. Dentre os inúmeros problemas inerentes a um país subdesenvolvido, a concentração de renda parece ser o mais evidente nas discrepâncias e assimetrias de seu sistema educacional, seja no âmbito regional, distributivo ou na dicotomia pública/privada. De acordo com o estudo sobre as assimetrias do Sistema Educacional Brasileiro (AMADEO et al, 1992), a maior parte dos estudantes de escolas públicas (1º e 2º graus) vem de famílias com renda inferior a 5 salários mínimos¹³. As famílias com maior poder aquisitivo preferem colocar seus filhos nas instituições de ensino primário e secundário privadas, em função da melhor qualidade¹⁴, as quais garantem melhores chances para o posterior ingresso nas universidades e faculdades públicas.

¹² Cumpre referir a existência, nesse período, de um conjunto de ações empreendidas tanto no sistema formal quanto no sistema não-formal de ensino, como as campanhas de alfabetização lançadas pelo MOBRAL e o ensino Supletivo (Brasil: MPAS/CEPAL;1990, p.325).

¹³ Dos estudantes de escolas públicas provenientes de famílias com renda inferior a 5 salários mínimos, observa-se proporção de 78,4% do total de alunos do ensino primário, 51,6% do ensino secundário e 23,6% do ensino superior (AMADEO et al;1992, p.10).

¹⁴ A melhor qualidade das escolas de 1º e 2º Graus se deve, sobretudo, à maior disponibilidade de recursos (advindos das mensalidades), o que propicia o pagamento de melhores salários aos professores, atraindo pessoas de maior capacitação, condicionando o ambiente para o melhor desenvolvimento do aluno.

Os alunos de famílias mais pobres, quando atingem o ensino superior, acabam entrando nas instituições privadas.

O sistema de ensino no Brasil apresenta, também, altas taxas de repetência e evasão¹⁵. Estas taxas são bem maiores nas escolas públicas, tanto nos níveis primário e secundário, chegando a ser duas vezes superior à das escolas particulares. O baixo nível de renda das famílias é a principal causa para tal problema. De acordo com Alves (1988), existem duas razões econômicas fundamentais para justificar a proposição de que os estudantes pobres têm menores chances de completar um ciclo educacional que aqueles de famílias ricas. Primeiro, porque o custo da educação primária, especialmente o custo de oportunidade do trabalho das crianças para as famílias mais pobres, é mais elevado que para as ricas. Segundo, os benefícios esperados da educação primária são mais baixos para os estudantes pobres que para os estudantes ricos. Conseqüentemente, as crianças pobres estão mais predispostas a abandonar a escola em seus primeiros anos¹⁶.

Quanto à dicotomia pública/privada, o quadro que se apresenta é o seguinte¹⁷: no ensino de 1º grau, no período de 1971 a 1989, a proporção de estabelecimentos públicos é de 94%, em média, contra 6% de estabelecimentos privados; já no ensino de 2º Grau, a proporção média de estabelecimentos privados é de 55% contra 45%

¹⁵ A questão da evasão escolar tem gerado controvérsias. Numa entrevista à revista Veja (28/07/93), o pesquisador Sérgio Costa Ribeiro fala sobre *A mentira da evasão*. Segundo ele, criou-se no país a ilusão de que metade das crianças abandona a escola entre o primeiro e o segundo ano escolar pelo simples motivo de que sempre há menos alunos matriculados na 2ª série que na 1ª, levando o governo a criar programas de merenda escolar para segurar as crianças na escola. Costa Ribeiro estima que a verdadeira taxa de evasão está em torno de 2%. A causa entre essa substancial diferença estatística é que, segundo ele, o Ministério da Educação não leva em conta as elevadas taxas de repetência, que agregam milhares de alunos na 1ª série. Em contrapartida a essa colocação, há de se ressaltar, contudo, que a evasão escolar que se está considerando é aquela tomada não só entre o primeiro e segundo anos escolares, mas principalmente, no decorrer das oito primeiras séries. E, ao que tudo indica, com o elevado custo de oportunidade das famílias pobres para manterem a criança na escola, tal taxa de evasão não deixa de ser significativa.

¹⁶ Alves discute as razões econômicas para tal fato, detalhadamente, através da análise dos custos de oportunidade e benefícios da educação. Coloca, inicialmente, que *os jovens contribuem com seu trabalho para a renda da unidade familiar pobre, o que significa que, mesmo que os primeiros anos da escola sejam gratuitos, eles acarretam um custo para a família: a renda sacrificada ou o custo de oportunidade do trabalho do jovem.(...) Nas zonas rurais, e mesmo em zonas urbanas, é comum o trabalho de crianças em idade escolar. Se uma criança não pode trabalhar porque está na escola, a família sofrerá queda razoável em sua produção de subsistência ou será obrigada a contratar mão-de-obra para substituir a da criança. Em qualquer dessas situações existirá um custo real para as famílias pobres, cuja significância diminui à medida que a escala de renda da família é elevada e que as famílias estão no setor urbano* (ALVES, 1988, p.422).

¹⁷ A fonte de dados utilizadas para visualizar a proporção de instituições públicas e privadas, em termos de dependência administrativa, nos níveis de primeiro, segundo e terceiro graus, foi MORETTO (1993, cap.3, tabelas III-7 e III-8).

públicos; quanto aos estabelecimentos que ministram o ensino superior¹⁸, cerca de 94% se enquadram nas instituições isoladas, federações e integradas, e o restante, 6%, nas universidades. Das universidades, quase 70% são entidades públicas, contra a média de 30% das privadas. Dentre as instituições isoladas, a maior parte, 78%, são privadas.

Estes dados sugerem que, dado o processo de eliminação que ocorre devido a motivos financeiros, para os alunos pobres, nos primeiros anos de educação, fica cada vez mais difícil o ingresso no ensino público secundário e universitário. Deste modo, tudo indica que aquela pequena parcela de estudantes que tem condições de freqüentar o ensino primário e secundário em escola particular vai se constituir na parcela de alunos que freqüentam as universidades públicas, geralmente, de melhor qualidade.

Tabela 5 - Número de analfabetos e taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais segundo as regiões geográficas brasileiras: 1981-88

Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
1981	284.129	15.4	8.441.848	41.4	5.333.888	14.3	1.937.602	15.6	995.033	21.2
1982	290.223	15.2	8.770.151	42.0	5.554.534	15.3	2.020.670	16.0	1.050.407	21.6
1983	262.439	13.0	8.760.980	41.1	5.248.540	14.1	1.923.215	14.9	1.008.867	19.9
1984	281.334	13.2	8.839.909	40.0	5.259.207	13.7	1.882.652	14.3	1.010.207	18.9
1985	275.165	12.2	9.010.685	39.7	5.182.544	13.1	1.812.394	13.4	1.003.268	18.1
1986	287.648	11.4	8.992.728	38.7	5.119.830	11.9	1.887.451	13.5	1.033.098	17.9
1987	334.079	12.7	9.143.353	38.3	5.163.041	12.3	1.785.781	12.4	1.030.094	17.2
1988	332.907	11.9	8.961.316	36.5	5.079.154	11.8	1.849.791	12.5	1.045.874	16.9

Fonte: MEC/SAG/CPS/CIP. A Educação no Brasil na década de 80; 1990, p.21.

A distribuição da educação em nível regional, do mesmo modo, apresenta uma marcante disparidade. A taxa de analfabetismo da Região Nordeste, que, em 1988, era de 36,8%, é muito superior à da Região Sudeste, 11,8% no mesmo ano (Tabela 5), e o número de matrículas nas escolas primárias e secundárias são bem maiores na Região Sudeste do que na Regiões Norte e Nordeste (Tabela 6). Com relação a gastos por aluno com educação, a Região Nordeste, da mesma forma, é a que menos gasta, quando comparada a média do Brasil e das outras regiões (AMADEO et al, 1992, p.20).

¹⁸ No período de 1968 a 1974, houve uma notável expansão na provisão de ensino superior. Esta expansão deveu-se, principalmente, ao aumento da participação do setor privado (ver Tabela 8).

Através de um estudo que estabeleceu o ordenamento das microrregiões brasileiras por um índice de situação educacional¹⁹, observou-se que a Região Nordeste concentra os piores índices, apresentando coeficientes considerados baixo e muito baixos. Já as Regiões Sul e Sudeste mostram índices de situação educacional classificados como acima da média, alto e muito alto. Pode-se perceber, assim, que as desigualdades ou disparidades são piores naqueles estratos populacionais e sociais mais desfavorecidos e naquelas áreas geográficas mais pobres.

Tabela 6 - Matrícula inicial no Brasil segundo as regiões geográficas - 1987

Região	Primeiro Grau			Segundo Grau		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
BRASIL	25.703.613	22.318.699	3.384.914	3.026.207	2.080.263	1.125.113
Norte	1.729.604	1.574.119	155.485	146.374	113.377	32.997
Nordeste	7.777.999	6.651.605	1.126.394	760.264	486.469	272.964
Sudeste	10.408.775	8.981.164	1.427.611	1.584.142	976.758	607.384
Sul	3.720.585	3.267.293	453.292	495.847	340.241	155.606
Centro-Oeste	2.066.650	1.844.518	222.132	219.580	163.418	56.162

Fonte: MEC/SAG/CPS/CIP. A educação no Brasil na década de 80, 1990; p.39 e 50.

Como se pode ver, as assimetrias verificadas no sistema educacional brasileiro vêm reforçar a idéia de que a expansão do mesmo, dado o caráter perverso da concentração de renda, requer uma reestruturação macroeconômico-social em bases mais profundas. Respostas mecanicistas, portanto, não surtem efeito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Viu-se, inicialmente, que a provisão da educação tanto pelo setor público quanto pelo setor privado caracteriza um bem semipúblico ou meritório. O Estado participa, direta e indiretamente, por ser um processo que envolve uma decisão atual

¹⁹ O estudo foi organizado por Elizeu Calsing (CALSING, 1989), do MEC, em conjunto com a Secretaria de Ensino Básico. O ordenamento das microrregiões por um índice de situação educacional teve como referência o ensino de 1º Grau no país. Utilizou-se para o cálculo um conjunto de variáveis e indicadores como: escolarização, sincronia idade/série e conclusão tardia, níveis educativos da população, oferta educacional, evasão, repetência, aprovação e conclusão. Tais variáveis foram devidamente selecionadas, a partir de um grupo maior, e tratadas por métodos estatísticos apropriados. Da análise de correlação entre as variáveis, o estudo conclui que a variável renda *per capita*, em nível de país, apresenta uma correlação direta e ao mesmo tempo forte com a alfabetização, fluxo escolar, sincronia idade/série e qualificação docente; a relação é positiva e forte. Então, onde a renda é maior, também é maior a taxa de alfabetização e a taxa de escolarização (p.58).

para obtenção de retornos futuros, além de tratar-se de uma ação que não se restringe ao indivíduo que a adquire, mas sim à sociedade como um todo.

Uma vez que a educação não se atém a um campo de estudos específico, surgem diferentes posicionamentos quanto ao valor que lhe é atribuído. Percebe-se, então, de um lado, uma corrente mais pragmática que vê a educação pelo ângulo do capital humano, como papel transformador e essencial para o bem-estar de toda a sociedade ou até mesmo como solução para os problemas, no sentido de atenuar os desequilíbrios distributivos, conforme defendia Simonsen. De outro lado, outra corrente define-se de modo mais interativo, preocupando-se não só com valores econômicos, mas também com os valores sociais. Esta defende uma visão tal que relacione o que a economia pode oferecer para o sistema educacional e, reciprocamente, o que a educação pode fazer para alterar a situação econômico-social. Esta última, certamente, corresponde melhor ao modelo ideal de análise, uma vez que tende a ampliar o universo das discussões.

Alguns estudos empíricos abordados comprovam a relação positiva entre educação e nível de renda, ou entre nível de escolaridade e desigualdades salariais. Contudo, há de se ter cautela quanto à relação causal envolvida. Sabe-se que a educação é importante para o desenvolvimento econômico, mas o que se desconhece é o possível efeito perverso de uma expansão no sistema educacional.

Tal fato fica claro na medida em que o sistema educacional brasileiro apresenta-se profundamente marcado por assimetrias, seja em nível regional, seja em caráter distributivo. Mesmo havendo gratuidade nos níveis iniciais de ensino, o custo de oportunidade das famílias pobres, para manter uma criança na escola e fora do mercado de trabalho, ainda é bastante alto. Da mesma forma, observa-se um processo natural de seleção para as séries mais avançadas, como o curso superior por exemplo: os alunos que puderam cursar escolas particulares, certamente, terão mais chances de ingressar numa universidade pública.

Por outro lado, as regiões mais pobres do país são as que apresentam os piores índices de situação educacional, como o analfabetismo por exemplo, cuja taxa é significativamente superior na Região Nordeste, quando comparada à da Região Sudeste.

É por este motivo que não se pode simplesmente sugerir a ampliação do sistema educacional, sobretudo quando a estrutura já é problemática. Não basta ampliar o sistema, deve, sim, haver uma redefinição do mesmo. Caso contrário, se estará incorrendo no risco de ampliar ainda mais as desigualdades.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Denisard Cnéio de Oliveira. Educação e Desenvolvimento Econômico. In: ANDRÉ FRANCO MONTORO FILHO et al. Manual de Economia. São Paulo: Saraiva, 1988, p.419-36.
- AMADEO, Edward J; CAMARGO, José M.; MARQUES, Antônio E. S. & GOMES, Cândido. Fiscal Crisis and Assymetries in the Educacional System in Brazil. Departamento de Economia PUC-RJ, fev. 1992 (Texto para discussão nº 276).
- BLAUG, Mark. Introdução à Economia da Educação. Porto Alegre: Globo, 1975.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. MEC Dados. v.1 - Brasília: 1981.
- _____. Ministério da Educação. SAG. A educação no Brasil na década de 80. Brasília: 1990.
- _____. MPAS/CEPAL. Projeto: A Política Social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília, 1990 (Brasil: Indicadores Sociais Seleccionados),4.
- CALSING, Elizeu Francisco (elab.). Estudos de Assimetrias educacionais no Brasil: apresentação de desigualdades. Brasília: MEC, Secretaria de Ensino Básico, 1989.
- CASTRO, Cláudio de Moura. Educação e Renda: quando tudo mais não permanece constante. Estudos Econômicos. São Paulo, IPE/USP, v.4, n.1, 1974.
- DOWBOR, Ladislau. Aspectos Econômicos da Educação. São Paulo: Ática, 1986 (Série Princípios).
- FILELLINI, Alfredo. Economia do Setor Público. São Paulo: Atlas, 1990.
- LAM, David & LEVISON, Deborah. Idade, experiência, escolaridade e diferenciais de renda: Estados Unidos e Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro: IPEA, v.20, n.2, p. 219-256, ago. 1990.
- LANGONI, Carlos Geraldo. As causas do crescimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Apec, 1974.
- MACIEL, Carlos. Sugestões de Economia Educacional. Recife: Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 1982.
- MOLDAU, Juan Hersztajn. Sugestões de Diretrizes para a Formulação e Avaliação de Programas Sociais. Estudos Econômicos. São Paulo: IPE/USP, v.16, n.3, p.353-67, 1986.
- MORETTO, Cleide F. A elasticidade-renda dos gastos públicos em educação no Brasil. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS/FCE/CPGE, 1993.

REIS, José Guilherme A. & BARROS, Ricardo Paes de. Desigualdade salarial e distribuição: a evolução das diferenças regionais no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro: IPEA, v.20. n.3, p. 415-78, dez. 1990.

RIBEIRO, Sérgio Costa. Entrevista: a mentira da evasão. Veja, São Paulo, 28 de julho de 1993, p.7-9.

ROSSI, Wagner Gonçalves. Capitalismo e educação: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

SCHULTZ, Theodore W. Investindo no povo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

_____.O Capital Humano: Investimentos em Educação e Pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SIMONSEN, Mário Henrique. *Brasil 2001*. 5.ed. Rio de Janeiro: Apec, 1974.

ABSTRACT

PUBLIC EDUCATION SUPPLY GROWTH OR REDEFINITION?

This present article analyses the public supply process in education, under the point of view of Public Economy. Thus, reasons for the publics to participate in this process are evaluated, as well as the value of education given by studios from different areas. Asymmetries of the Brazilian Educational System are discussed to point out of concentrating efforts only to increase the number of educational vacancies, when, in fact, the problem is asking for wider modifications, particularly on the social-economic structure of our country.

Key-words: education, public economy sector.