

SOUZA, Alberto de Mello e. Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. 200p. (Coleção Relatórios de Pesquisa, 42)

*O presente estudo reúne os resultados da pesquisa realizada pelo IPEA/INPES em colaboração com o Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica da América Latina — ECIEL.*

*O Projeto Educação, iniciado em 1975 pela ECIEL, consistiu numa pesquisa sobre os custos e os fatores determinantes do rendimento e dos níveis de escolaridade em vários países latino-americanos, abrangendo cerca de 20.000 alunos e apresentando resultados bastante elucidativos. O trabalho realizado pelo IPEA, sob a responsabilidade de Alberto de Mello e Souza, veio somar a esses resultados dados enriquecedores sobre a educação no Brasil.*

*A pesquisa foi desenvolvida em cinco capítulos, perfeitamente encadeados, a saber: I. Introdução — fixa os tópicos fundamentais do trabalho; II. Gastos Governamentais e Familiares em Educação — apresenta os levantamentos realizados sobre gastos educacionais, tanto públicos como familiares; III. A Incidência dos Subsídios Educacionais na Cidade do Rio de Janeiro — analisa a incidência dos subsídios por classes de renda; IV. Determinantes da Escolarização na Cidade do Rio de Janeiro — discorre sobre os fatores que atuam na escolarização, buscando estabelecer a influência relativa de determinadas características, especialmente as familiares; V. Conclusões — representam o ponto culminante do trabalho e revelam o empenho em integrar os resultados obtidos, estabelecendo as prioridades educacionais consideradas corretas diante do atual estágio da sociedade brasileira.*

*Dando início ao capítulo I, o autor destaca que, até recentemente, os estudos sobre a análise econômica do setor educacional voltaram*

*sua atenção, predominantemente, para a influência do capital humano no processo de desenvolvimento.*

*Dada a importância da educação na determinação dos salários e a crescente concentração da renda, tornou-se imperativo, para alguns especialistas da área, estreitar os diferenciais salariais através de uma rápida expansão do sistema educacional. Porém, para o autor, pouca atenção foi dada a um aspecto relevante do problema: "Até que ponto o status sócio-econômico dos pais influencia a escolarização dos filhos?"*

*Uma parte desta pesquisa se dedica a responder esta indagação baseada em dados coletados na cidade do Rio de Janeiro.*

*Outro aspecto observado é o da limitação do princípio da igualdade de oportunidades; constatada a importância do ambiente familiar na escolarização, como fazer para converter o acesso e a permanência na escola em mecanismos aptos a compensar essa limitação.*

*Na opinião do autor, a partir dessa colocação surgem duas preocupações: a primeira é o desnível de qualidade entre as escolas públicas e entre estas e o ensino particular; a segunda refere-se à distribuição dos subsídios educacionais por classes de renda, na forma de uma educação gratuita.*

*Continuando, além de preconizar uma redistribuição de recursos governamentais dentro da área educacional, procede a um levantamento detalhado dos gastos nessa área, no período 1960/74, com a finalidade de acompanhar o crescimento desses gastos nos diferentes níveis de Governo para projetar a sua expansão e a escolha de metas educacionais viáveis.*

*Os gastos por classes de renda também foram analisados, permitindo*

---

determinar a população-alvo de um programa redistributivo através da educação.

Diante da complexidade dos fatos acima citados e de dificuldades quanto à metodologia, o presente estudo foi forçado a utilizar fontes distintas de informação. No levantamento dos gastos educacionais, os dados são agrupados com o objetivo de possibilitar o conhecimento, a nível nacional, do financiamento da educação no Brasil; nas demais partes, são individuais e colhidos em uma única cidade.

No capítulo II, o autor afirma, com base nos levantamentos realizados, que os gastos em educação formal, particularmente nas esferas municipal e estadual, tiveram um significativo aumento entre 1960 e 1974, já que a proporção do PIB representada por esses gastos passou de 1,6% a 3%, facilitado pelas transferências de recursos federais.

A alocação desses recursos foi assegurada, em boa parte, pela criação de fontes de receita vinculadas à educação, exemplificadas pelo salário-educação e loteria esportiva.

Ainda com base nos dados, esclarece que em 1970 as despesas governamentais representavam 2,7% do PIB e as familiares 27% das governamentais. Estimativas para 1974 indicavam que os gastos em educação formal ultrapassavam a 4% do PIB.

Dando prosseguimento à análise dos gastos governamentais, o autor enfatiza a rigidez da política de vinculação de recursos, no que tange à aplicação das despesas, como fonte geradora de deficiências na distribuição desses recursos.

Advoga, portanto, a adoção de uma política educacional que garanta o aumento dos recursos municipais, tanto pela descentralização da capacidade tributária como pela transferência integral do salário-educação. Tal solução, segundo ele, ampliaria a margem de decisão dos municípios, dando condições à política local de exercer maior pressão junto às autoridades municipais.

O trabalho em questão constatou também as acentuadas desigualdades regionais nos gastos estaduais em educação. A participação dos alunos na população em idade escolar ideal apresenta uma grande variação a nível estadual, sendo a maior fração dessa população representada pelos estados mais ricos, capazes de assegurar por mais tempo a permanência das crianças na escola.

Quanto à participação das matrículas do sistema estadual, a tendência se repete, já que o ensino municipal é predominantemente rural e o ensino particular contempla uma parcela pouco apreciável de matrículas.

No cômputo dos dados referentes aos gastos educacionais por estados, se evidencia a necessidade premente de aumentar os gastos dos Estados das regiões Norte e Nordeste, na tentativa de se atingir uma situação de maior equabilidade aos demais estados.

A seguir, o autor estabelece comparação entre o custo por aluno dos sistemas estadual e municipal, alertando para os mecanismos que acentuam as desigualdades regionais visto que o custo por aluno estadual é geralmente superior ao custo por aluno municipal.

Como a participação das escolas municipais tende a aumentar nos estados mais pobres, uma proporção maior de crianças freqüentam as escolas municipais, que, paradoxalmente, representam as de menor custo em todo o sistema escolar público.

Encerrando as considerações sobre o capítulo II, examina o custo privado com a educação e sua componente direta, a renda sacrificada. A estimativa do montante desse custo é decisiva para, em conjunto com as despesas governamentais, determinar o investimento direto em educação formal.

Entenda-se como custo direto as várias modalidades de gastos familiares com a educação, tornando-se interessante conhecer a importância relativa desses gastos no orçamento familiar e como eles se comportam diante da variabilidade da renda familiar.

*A renda sacrificada dos estudantes traduz, na maioria das vezes, um ônus familiar e, em consequência, torna-se o principal impedimento à escolaridade mínima legal.*

*Para o autor, a tendência em aumentar os anos de escolaridade em detrimento da qualidade do ensino é parcialmente explicada pela diminuição da renda sacrificada por ano de escolaridade, possibilitando o seu financiamento familiar.*

*A partir do capítulo III, o presente estudo focaliza, primeiramente, a progressividade dos subsídios por família para o ensino primário e ginásial.*

*Cumpra destacar três aspectos, no que diz respeito à mencionada progressão: 1) a finitude da demanda por educação, a qual limita os subsídios educacionais por família e força a introdução da progressividade; 2) a não inclusão pela pesquisa dos subsídios provenientes do Imposto de Renda, o que contribuiria para reduzir essa progressividade; e 3) a diferenciação dos subsídios por nível de ensino para as diferentes classes de renda, repercutindo no menor retorno privado para os mais pobres, cuja escolarização raramente vai além dos oito anos.*

*Argumenta o autor que, à finalidade diferente dos subsídios corresponde um sistema educacional seletivo, cujo processo de seletividade se inicia no ingresso à escola primária, em função dos critérios sócio-econômicos, dificultando as oportunidades de acesso às escolas de melhor qualidade e culminando com a exigência de exames vestibulares para ingresso no ensino superior.*

*No capítulo IV, os resultados do estudo permitiram a comprovação de aspectos bastante elucidativos, quais sejam: 1) a importância da condição sócio-econômica dos pais na escolarização dos filhos; 2) a escolaridade da mãe, apresentando um efeito cumulativo acentuado na medida que aumenta a idade do aluno; e 3) o tamanho da família determinando maior ou menor grau de investimento na escolarização dos filhos.*

*À guisa de conclusão, o autor faz sua primeira abordagem em torno dos recursos destinados à educação, revelando que "o quadro que se desenhou foi o de um crescimento bastante rápido das despesas, familiares e governamentais, ainda que possa ser dito que a população apresentava, no início da década de 60, um baixo padrão de escolarização".*

*Em sua opinião, o problema educacional consiste menos na disponibilidade de recursos e mais na sua aplicação, isto é, na conjugação adequada dos aspectos de eficácia e equanimidade.*

*No enfoque desse prisma, o autor oferece três opções fundamentais, com vistas a uma revisão do sistema de prioridades estabelecidas para o ensino brasileiro.*

*A primeira diz respeito à qualidade ou quantidade do ensino. A elevação da taxa populacional brasileira acrescida da expansão do processo de urbanização provocou o crescimento da demanda social por educação; frustrar este aumento natural das aspirações populares teria repercussões políticas indesejáveis.*

*Em contrapartida, o crescimento dos recursos não acompanhou, proporcionalmente, a rápida expansão das matrículas. A consequência óbvia desta dissonância é a deterioração da qualidade do ensino.*

*O autor aponta a insuficiência dos insumos escolares, em especial o dos salários dos professores, como outro fator determinante da má qualidade do ensino.*

*A compreensão do custo por aluno motivou a queda do salário relativo dos professores e este fato tornou a carreira do magistério cada vez menos interessante; mesmo aqueles que persistem, levados muitas vezes pela necessidade de atendimento aos interesses vocacionais, têm poucas condições para investir em cursos de aperfeiçoamento.*

*As escolas absorvem camadas crescentes dos estratos da população de baixa renda e com elas um elenco de dificuldades, tais como:*

*culturais, carências nutritivas e ambiente familiar pouco propício a um desenvolvimento adequado do processo cognitivo.*

*A conjugação de professores despreparados com alunos sem condições de alcançarem uma aprendizagem satisfatória é responsável, em grande parte, pelo alto índice de repetência e evasão no ensino primário.*

*O Curso Supletivo, criado para proporcionar à força engajada no mercado de trabalho condições de retornar à escola sem ônus para a sua renda sacrificada, apresenta altos índices de reprovação relacionados com a sua qualidade.*

*No Curso Superior, muitos dos candidatos que disputam uma vaga, além de receberem uma educação que reflete anos de erros acumulados, freqüentaram cursos noturnos, o que constitui um agravante às deficiências do ensino.*

*Os cursos noturnos regulares, instituídos com a finalidade de reduzir a renda sacrificada pela continuação dos estudos, geram um claro conflito entre a proposta inicial e o produto final, porquanto o baixo nível de qualidade que oferecem, retém o aluno por mais tempo na escola.*

*Notadamente, adverte o autor, está havendo uma substituição da qualidade do ensino por anos adicionais de escolaridade. Esta substituição eleva a renda sacrificada e afasta da força de trabalho uma parcela considerável de estudantes, o que pode ser exemplificado pela queda na taxa de participação da força de trabalho, na década de 60.*

*A tentativa de diminuir a desigualdade de acesso à educação pela ampliação das matrículas não surtiu os efeitos esperados ao esbarrar em, pelo menos, duas dificuldades que obstaculizam as oportunidades educacionais, a saber: 1) a baixa qualidade do ensino público primário reduz a chance de acesso aos ensinos de 2º grau e universitário; e 2) o ensino particular de 1º e 2º graus tem facilitado o ingresso aos cur-*

*sos universitários, justamente àqueles cursos dotados de melhor qualidade e elevados subsídios.*

*A segunda opção colocada pelo autor trata da prioridade a ser dada à expansão das matrículas: ensino de base ou superior.*

*Na observância desta prioridade é desenvolvida a seguinte linha de raciocínio: a discussão sobre o nível de ensino que deve receber tratamento prioritário não deve ficar restrita à desigualdade da renda, abordando também aspectos relevantes dentro de uma concepção mais ampla da educação.*

*Destaca a importância do ensino primário na medida que oportuniza ao indivíduo mudanças no seu comportamento, permitindo a sua participação ativa no processo de desenvolvimento do país, ao mesmo tempo que o torna apto a receber os benefícios desse desenvolvimento. Alerta, também, para o fato de que a expansão deste ensino não é a única etapa a ser queimada na redução das desigualdades sociais, já que a sua área de atuação é limitada por vários fatores, citados à exaustão, anteriormente.*

*Ressalta que devem ser atacados, com vigor, outros pontos essenciais de estrangulamento do programa educacional: a desigualdade de acesso à escola e o desnível de qualidade entre escolas.*

*O autor explicita a sua colocação, fazendo menção à taxa de escolarização do país. O principal impasse à freqüência escolar é o baixo poder aquisitivo dos alunos, razão pela qual, mesmo no ensino primário a taxa de escolarização sofre profunda variação de região para região.*

*Sugere, em função da defasagem dos custos por aluno do curso primário, entre os estados, a adoção de medidas equalizadoras como a ampliação do programa da merenda escolar e a distribuição gratuita de material didático, bem como a reorientação no sistema de distribuição de transferências vinculadas à educação.*

*A terceira e última das opções apresentadas trata da gratuidade ou não do ensino superior.*

*Aponta para a natureza regressiva que caracteriza este nível do ensino oficial gratuito com estatísticas que revelam que apenas 10% da população em idade de ingresso nas universidades tem acesso a elas, sendo considerado como o maior agente discriminador o nível sócio-econômico dos pais.*

*Por essa razão, o autor assume posição favorável não à extinção da gratuidade no ensino superior, mas à eliminação do paternalismo e da gratuidade indiscriminada.*

*Finalizando, oferece alternativas de solução que considera compatíveis entre si para o atendimento das três opções apontadas anteriormente: ênfase na qualidade do ensino, expansão do nível primário e ensino superior pago pelas classes mais abastadas.*