D101
Educação e cultura
1987: situação e políticas governamentais
Autoria IPEA / coord. Educação e cultura

Data: 1987.

ipea INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Instituto de Planejamento - IPLAN

Acompanhamento de Políticas Públicas nº 4

EDUCAÇÃO E CULTURA - 1987: Situação e Políticas Governamentais

Coordenadoria de Educação e Cultura

O IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social, é uma fundação vinculada à SEPLAN, composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisas (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro-Chefe da SEPLAN: João Batista de Abreu
Presidente do IPEA: Ricardo Luís Santiago
Superintendente do IPLAN: Flávio Rabelo Versiani
Superintendentes-Adjuntos do IPLAN: Joaquim Pinto de Andrade e
Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento: Guilherme Costa Delgado
Coordenadoria de Educação e Cultura: Divonzir Arthur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salários: Ricardo Roberto de Araújo Lima
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional: Áureo Miranda
Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: Edgar Bastos
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia: Francisco Almeida Biato
Coordenadoria de Minas e Energia: José Cechin
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico: João do Carmo Oliveira
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social: Maria Emília Rocha Mello de Azevedo
Coordenadoria de Setor Externo: Renato Coelho Baumann das Neves
Coordenadoria de Transportes e Comunicações: Sérgio de Azevedo Marques

ABSTRACT

Este documento enfoca temas da educação e da cultura no Brasil, com base no ano de 1987, a partir de um diagnóstico de situação e da análise das políticas governamentais.

O capítulo introdutório expõe os objetivos, a metodologia e as características do documento. O capítulo II apresenta uma análise interpretativa do sistema educativo-cultural num momento de inflexão, partindo da evolução recente do sistema, das taxas de escolarização, da extensão da escolaridade e dos avanços de cada nível de ensino. Destaca questões relativas ao ensino superior, ao ensino de 2º grau, ao estado educativo-cultural da população e à evolução dos gastos com educação.

O capítulo III é dedicado a educação básica e aborda aspectos diagnósticos, diretrizes e atuação direta e indireta do Ministério da Educação. Analisa a programação executada em 1987, os problemas conjunturais e as tendências manifestas.

O capítulo IV volta-se para o ensino de 2º grau, descrevendo a situação desse nível de ensino, suas políticas e diretrizes. Apresenta uma análise da programação executada em 1987, dando destaque às tendências e problemas emergentes.

O capítulo V tem por objetivo o ensino superior. Apresenta a visão geral do sistema, a evolução quantitativa, as diretrizes políticas e a programação. Analisa a ação programada de governo, destacando os recursos aplicados por programa e subprograma nas IES federais, estaduais, municipais e particulares. Tece observações a respeito da programação executada ou em execução. Conclui com a apresentação de uma síntese com recomendações.

Finalmente, o capítulo VI discorre sobre aspectos materiais e institucionais da política cultural. Apresenta indicadores da evolução de alguns segmentos da indústria cultural em contraposição ao de áreas culturais que dependem da subvenção oficial.

Em síntese, o documento apresenta dois cenários conjugados: o da diagnose do sistema educativo-cultural e o da análise das políticas públicas a partir da programação executada em 1987 pelo governo federal.

ABSTRACT

This document is about education and culture in Brazil. Its objective is to present an analysis of the educational and cultural systems and of governmental policies and programs carried out in 1987.

The introductory chapter describes the objectives, methodology and characteristics of the document. The following chapter presents a comprehensive analysis of the educational and cultural systems, focusing on current indicators such as schooling and literacy rates, years of schooling of the population and improvments attained in each educational level. Subsquently the document covers basic education, secondary education, higher education, cultural aspects and the evolution of educational and cultural expenditures.

The third chapter brings basic education into focus, pointing out its main problems, policies, current guidelines and perspectives. It also analyses the programs directly or indirectly develoed by the Ministry of Education in 1987.

Chapter four focuses on secondary education, describing its mais problems, policies and guidelines. It also presents an analysis of the programs carried out by the Ministry of Education in 1987, stressing recent tendencies and emerging problems.

Higher edcation is the center of interest of the fifth chapter. It presents, among other aspects, a detailed view of this educational level, its quantitative evolution, guidelines, programs developed out and expenditures carried out by federal, state, municipal and private institutions. A set of suggestions is presented at the end.

Finally, the sixth chapter describes selected material and institutional aspects of cultural policies. It presents a picture of the evolution of segments of the cultural industry confronting them with those that depend on official support.

In sum, the document is centered on two basic aspects. The first is the diagnosis of the educational an cultural systems and the second is the analysis of public policies through the programs dveloped in 1987 by the Ministry of Education.

APRESENTAÇÃO

A Coordenação de Educação e Cultura - CEC - do Instituto de Planejamento - IPLAN - do IPEA traz a público, para análise e conhecimento o Relatório Anual de Acompanhamento das Ações do Governo Federal na área da educação e da cultura, relativas a 1987.

Trata-se de documento de caráter institucional dentro da visão de que o processo de acompanhamento é parte integrante das funções de planejamento e de coordenação das ações de governo, fazendo interface com as tarefas de diagnose, de assessoria e programação.

Foi de decisiva importância a participação dos Ministérios setoriais envolvidos mediante o franqueamento de dados e informações técnicas que possibilitaram melhor compreensão das ações executadas. A supervisão desta atividade da CEC coube a Raulino Tramontin e a edição geral do documento a Jose Amaral Sobrinho.

A equipe da CEC é formada por:

Divonzir Arthur Gusso - Coordenador
Raulino Tramontin - Coordenador Adjunto
Angela M. Rabelo S. Barreto - Técnico
Genuino Bordignon - Técnico
José Amaral Sobrinho - Técnico
Ligia Cademartori - Técnico
Ronald Braga - Técnico
Marly I. dos Santos Pinto - Apoio Técnico
Maria do P. Socorro M. Fonseca - Secretária
Marcos de Souza Paula - Contínuo

Brasilia, DF - setembro/1988

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 001

2. O SISTEMA EDUCATIVO-CULTURAL NUM MOMENTO DE INFLEXÃO 005

2.1 Uma visão compreensiva 005

2.2 Evolução recente do sistema educativo-escolar.. 015

2.2.1 As taxas de escolarização 016

2.2.2 Extensão da escolaridade 022

2.2.3 Avanço da extensão da escolaridade: Educação Media e Superior 025

2.2.4 Massificação e excelência no ensino de 3º grau 028

2.2.5 Educação de adolescentes: uma incógnita.. 033

2.3 Estado educativo da população 035

2.3.1 Analfabetismo 036

2.3.2 Subescolarização 041

2.4 Participação na educação escolar 045

2.5 Evolução nos gastos com educação 048

3. EDUCAÇÃO BÁSICA 084

3.1 Aspectos da situação educacional 084

3.2 Diretrizes para a educação básica 094

3.3 Atuação do Ministério da Educação 096

3.3.1 Ação indireta 098

3.3.2 Ação direta 108

3.3.3 Outras atividades 111

3.4 Considerações sobre a programação 111

3.5 Problemas conjunturais 118

3.6 Tendências 122

APÊNDICE: Quadros

4. ENSINO DE SEGUNDO GRAU 131

4.1 A situação do ensino de segundo grau 132

4.2 Políticas e diretrizes 141

4.3 Programação 143

4.3.1 Apoio ao desenvolvimento dos sistemas de ensino 143

4.3.2 Programa de expansão e melhoria do ensino técnico - PROTEC 146

4.3.3 Programa de melhoria do ensino técnico industrial e agrícola - EDUTEC - Acordo MEC/BIRD 152

4.3.4 Manutenção e desenvolvimento do ensino federal 157

4.4 Análise da programação 160

4.5 Principais problemas e tendências..... 162

APÊNDICE: Quadros

5. ENSINO SUPERIOR 169

5.1 Visão geral do sistema de ensino superior brasileiro 169

5.1.1 O ensino superior visto em 1987..... 169

5.1.2 Os números - O que retratam? 174

5.2 Diretrizes políticas para a ação programada ... 187

5.2.1 O diagnóstico geral 187

5.2.2 Objetivos programáticos 188

5.2.3 Principais linhas de ação 191

5.3 Ação programada: execução financeira 193

5.3.1 Gastos gerais do ensino superior 193

5.3.2 Despesas com as instituições federais de ensino superior supervisionadas pelo MEC 198

5.3.3 Participação das IES não federais nas despesas da União com o ensino superior.. 202

a) as IES privadas..... 204

b) as IES estaduais 206

c) as IES municipais..... 207

5.4 Observações gerais quanto a ação programada ... 208

5.4.1 Análise dos programas executados ou em execução 208

5.4.2 Observações gerais quanto ao comportamento da administração. Resultados da programação 217

5.5 Conclusão e recomendações finais 228

APÊNDICE: Quadros

6. DESENVOLVIMENTO CULTURAL 276

6.1 Introdução 276

6.2 Troca de bens simbólicos 277

6.3 Indústria cultural sólida 282

6.4 Política pública 288

6.4.1 Cinema e vídeo 290

6.4.2 Livro 296

6.4.3 Teatro 303

6.5 Financiamento da cultura 307

6.6 Conclusão 312

APÊNDICE: Quadros

INDICE GERAL DE QUADROS

VISÃO GERAL DA EDUCAçÃO BRASILEIRA

QUADRO II.1	Brasil: Educação. Taxas de escolarização da população de 7 - 14 anos de idade. Evolução 1950 - 1980	059
QUADRO II.1A	Brasil: Educação. Taxas de Escolarização da população de 7 - 14 anos de idade. Por localização, segundo as Regiões - 1986	060
QUADRO II.2	Brasil: Educação. Ano de estudo das gerações escolares - 1940/1970	024
QUADRO II.3	Brasil: Educação. Evolução das matriculas por nivel de ensino - 1940/1970	061
QUADRO II.4	Brasil: Educação. Matriculas no ensino médio de segundo ciclo e de segundo grau em escolas públicas e particulares. 1960/1980	062
QUADRO II.4A	Brasil: Educação. Matrículas públicas e particulares no ensino medio. 1960	063
QUADRO II.4B	Brasil: Educação. Matriculas públicas e particulares no ensino médio. 1970	064
QUADRO II.5	Brasil: Educação. Evolução recente dos efetivos discentes por nivel de ensino. 1975/1985	065
QUADRO II.6	Brasil: População. Evolução da população total, urbana e rural. 1940/1985	066
QUADRO II.7	Brasil: População. Pessoas com 15 anos e mais, que não sabem ler nem escrever. 1920/1980	067
QUADRO II.8	Brasil: População total, analfabeta e taxa de analfabetismo, segundo grupos etários 1950/1980.....	068
QUADRO II.9	Brasil: Educação. Chances de Alfabetização. 1940/1950	038
QUADRO II.10	Brasil: Analfabetismo. População de 15 anos e mais, efetivos e taxas por grupo de idade e domicilio, total do pais. 1986	069

QUADRO II.11 Brasil: Analfabetismo. Efetivos e taxas por região e domicílio, população de 15 anos e mais. 1986 070

QUADRO II.12 Brasil: População. Anos de estudo das pessoas com 10 anos ou mais, segundo condição de domicílio. 1986 071

QUADRO II.13 Brasil: População. Média: anos de estudos das pessoas com 10 anos ou mais, segundo condição de domicílio. 1986 072

QUADRO II.14 Brasil: População. Anos de estudo das pessoas com 10 anos ou mais, segundo condições de domicílio e regiões metropolitanas. 1986 073

QUADRO II.15 Brasil: População. Anos de estudo das pessoas com 10 anos ou mais, segundo a condição de atividade. 1986 074

QUADRO II.15A Brasil: População. Anos de estudos das pessoas com 10 anos ou mais da área urbana, segundo a condição de atividade. 1986 075

QUADRO II.15B Brasil: População. Anos de estudos das pessoas com 10 anos ou mais da área rural, segundo a condição de atividades. 1986 076

QUADRO II.16 Brasil: População. Cursos completos das pessoas de 10 anos ou mais. 1940/1980 077

QUADRO II.17 Brasil: População. Pessoas ocupadas por classe de renda mensal do trabalho, segundo anos de estudo de classe. 1986 078

QUADRO II.18 Brasil: Educação. Despesas públicas na área de educação e cultura. 1980/1987..... 052

QUADRO II.19 Brasil: Educação. Despesas dos Estados e Municípios por região na área de educação e cultura. 1980/1985 079

QUADRO II.20 Brasil: Educação. Índice das despesas dos estados e municípios por região, na função educação e cultura. 1980/1985 080

QUADRO II.21 Brasil: Educação. Distribuição percentual das despesas da União e dos Estados na função educação e cultura por programa. 1980/1985 081

QUADRO II.22 Brasil: Educação. MEC-Despesas realizadas segundo os principais programas - recursos do tesouro e outras fontes. 1984/1987 082

QUADRO II.23 Brasil: Educação. Evolução das despesas realizadas pelo MEC, segundo os principais programas. 1984/1987 083

QUADRO II.24 Brasil: Educação. Índice de crescimento real de arrecadação do salário-educação. 1974/1983 054

EDUCAÇÃO BÁSICA

QUADRO III.1 Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Matrícula inicial por idade e dependência administrativa, segundo as regiões - 1970/1988 .. 125

QUADRO III.2 Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Matrícula inicial por dependência administrativa e percentagem segundo as regiões - 1970/1988. 126

QUADRO III.3 Brasil: Educação. Situação educacional por microrregiões - 1980 086

QUADRO III.4 Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Custo/aluno das escolas públicas por estado, esfera administrativa e localização - 1985 . 087

QUADRO III.5 Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Estado de conservação das escolas por região - 1985. 091

QUADRO III.6 Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Distribuição das despesas segundo o subprograma e a natureza -1987..... 127

QUADRO III.7 Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Despesas por área e fonte de financiamento - 1987. 128

QUADRO III.8 Brasil: Ensino de Primeiro Grau.Distribuição parcial dos recursos aplicados por programas e por região. 1987..... 128

QUADRO III.9 Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Despesa realizada pelo MEC por subprograma - 1985/1987..... 129

QUADRO III.10 Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Evolução da participação do ensino de primeiro grau e do subprograma alimentação escolar nas despesas do MEC. 1985/1987 130

ENSINO DE SEGUNDO GRAU

QUADRO IV.1 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Percentual de matrículas na rede pública por região 1980/1986 134

QUADRO IV.2 Brasil: Ensino de Segundo Grau.Crescimento médio anual de matrículas por dependência administrativa e região - 1980/1986 135

QUADRO IV.3 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Reprovação e abandono por dependência administrativa 1984/1985 136

QUADRO IV.4 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Participação nos gastos da União e dos Estados na função educação 1980/1985 139

QUADRO IV.5 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Alocação orçamentária pór niveis de ensino na América Latina e paises desenvolvidos. 1965/1980 140

QUADRO IV.6 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Número de escolas por modalidades e região - 1987 .. 149

QUADRO IV.7 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Distribuição dos recursos do PROTEC por atividade e região 1987 150

QUADRO IV.8 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Programa EDUTEC. Situação da execução orçamentária por subprograma e dependênciua administrativa - 1987 153

QUADRO IV.9 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Programa EDUTEC. Situação da programação orçamentária - 1984/1987..... 153

QUADRO IV.10 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Demonstrativo das despesas com as ETFs, CEFETs e Colégio Pedro II, segundo natureza da despesa - 1987 166

QUADRO IV.11 Brasil:Ensino de Segundo Grau. Demonstrativo das despesas com as Escolas Agrotécnicas Federais segundo natureza da despesa - 1987 167

QUADRO IV.12 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Transferência de recursos do MEC por natureza da despesa e unidades beneficiadas - 1987 .. 161

QUADRO IV.13 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Recursos alocados por subprograma - 1984/1987 168

QUADRO IV.14 Brasil: Ensino de Segundo Grau. Evolução percentual dos recursos alocados por subprograma. 1984/1987. 168

ENSINO SUPERIOR

QUADRO V.1 Brasil: Ensino Superior. Evolução das principais variáveis. 1960/1986 239

QUADRO V.2 Brasil: Ensino Superior. Evolução das principais variáveis. (Taxa média geométrica de crescimento anual). 1960/1986.... 239

QUADRO V.3 Brasil: Ensino Superior. Evolução percentual das principais variáveis. 1960/1986. 239

QUADRO V.4 Brasil: Ensino Superior - Graduação. Principais variáveis segundo dependência administrativa. 1986 240

QUADRO V.5 Brasil: Ensino Superior - Graduação. Dados gerais por dependência administrativa e área de conhecimento - 1986 241

QUADRO V.6 Brasil: Ensino Superior - Graduação. Número de cursos, conclusões em 85,matrícula e funções docentes do pessoal em exercício, por dependência administrativa, segundo as regiões - 1986 242

QUADRO V.7 Brasil: Ensino Superior - Graduação. Matrícula em 30/04/86, por natureza e dependência administrativa, segundo as regiões 1986 243

QUADRO V.8 Brasil: Ensino Superior - Graduação. Conclusões por natureza e dependência administrativa, segundo as regiões - 1985 244

QUADRO V.9 Brasil: Ensino Superior - Graduacão. Conclusões em 1985 e matrícula em 30/04/86, por área de conhecimento, segundo as regiões - 1986 245

QUADRO V.10 Brasil: Ensino Superior - Graduacão. Número de vagas oferecidas, inscrições e ingressos por natureza da instituição, segundo as regiões e dependência administrativa - 1986 246

QUADRO V.11	Brasil: Ensino Superior - Graduacão. Número de vagas oferecidas, inscrições e ingressos por natureza da instituição, segundo as regiões - 1986.....	247
QUADRO V.12	Brasil: Ensino Superior - Pós-Graduacão. número de cursos, alunado, aluno titulado por dependência administrativa, segundo região e nivel do curso - 1986	248
QUADRO V.13	Brasil: Ensino Superior - Pós-Graduação. Alunado e alunos titulados por nivel do curso, segundo a area de conhecimento-1986	249
QUADRO V.14	Brasil: Ensino Superior - Pós-Graduação. Distribuição de cursos de mestrado, segundo os resultados de avaliação, por área de conhecimento - 1979/1986	250
QUADRO V.15	Brasil: Ensino Superior - Pós-Graduação. Distribuição percentual dos cursos de mestrado, segundo os resultados de avaliação, por area de conhecimento - 1979/1986	250
QUADRO V.16	Brasil: Ensino Superior - Pós-Graduação. Distribuição dos programas de doutorados segundo os resultados da avaliacão, por área de conhecimento - 1979/1986	251
QUADRO V.17	Brasil: Ensino Superior - Pós-Graduação. Distribuição percentual dos programas de doutorado segundo os resultados da avaliação, por area de conhecimento - 1979/1986	251
QUADRO V.18	Brasil: Ensino Superior. Evolução das funções docentes por qualificação nos anos de 1974/1987	252
QUADRO V.19	Brasil: Ensino Superior. Evolução das funções docentes por qualificação nos anos de 1974/1987 (taxa geométrica de crescimento anual)	252
QUADRO V.20	Brasil: Ensino Superior. Funções docentes por grau de qualificação, por regime de trabalho e dependência administrativa.1987	253
QUADRO V.21	Brasil: Ensino Superior. Funções docentes por grau de qualificação, regime de trabalho e dependência administrativa, segundo as regiões. 1987	254

QUADRO V.22 Brasil: Ensino Superior. Resumo da despesa realizada pelo MEC por subprograma e fonte Posição final 1987 255

QUADRO V.23 Brasil: Ensino Superior. Despesas realizadas pelo MEC, segundo principais subprogramas (em Cz$ milhões correntes) 1984/1987 256

QUADRO V.24 Brasil: Ensino Superior. Despesas realizadas pelo MEC, segundo principais subprogramas (em Cz$ milhões constantes de 1987) 1984/1987 256

QUADRO V.25 Brasil: Ensino Superior. Evolução das despesas realizadas pelo MEC, por principais subpro gramas - 1984/1987..... 257

QUADRO V.26 Brasil: Ensino Superior. Despesas realizadas pelas entidades supervisionadas,segundo subprogramas - 1987 258

QUADRO V.27 Brasil: Ensino Superior. Despesas realizadas por subprogramas e por órgãos a nivel do MEC - 1987..... 259

QUADRO V.28 Brasil: Ensino Superior. Demonstrativo das despesas totais das IES federais supervisionadas pelo MEC, segundo a natureza - 1987 260

QUADRO V.29 Brasil: Ensino Superior. Pricipais variáveis das IES federais vinculadas ao MEC e relações diversas - 1987 261

QUADRO V.30 Brasil: Ensino Superior. Ensino Superior em IES federais com indicadores de dimensão e desempenho, segundo as regiões-1987 262

QUADRO V.31 Brasil: Ensino Superior. Participação das IES não federais nas despesas realizadas pelo MEC em subprograma por órgão - 1987. 203

QUADRO V.32 Brasil: Ensino Superior. Auxílios liberados pelo MEC às IES não federais por órgão - 1987 263

DESENVOLVIMENTO CULTURAL

QUADRO VI.1 Brasil: Cultura.Número de Aparelhos de TV por domicílio - 1987 283

QUADRO VI.2	Brasil: Cultura.Número de Emissoras de TV por rede e municípios cobertos - 1987 ..	314
QUADRO VI.3	Brasil: Cultura. Emissoras de TV, Sede, Canal, Rede,Direção e início de Transmissão - 1987	314
QUADRO VI.4	Brasil: Cultura. Relação das principais editoras de revistas e número de títulos publicados - 1987	284
QUADRO VI.5	Brasil: Cultura. Número de titulos por assunto das principais revistas editadas 1987	315
QUADRO VI.6	Brasil: Cultura. Hábito de ler revistas por classe sócio-econômica - 1987	316
QUADRO VI.7	Brasil: Cultura. Hábito de ler revistas por grau de instrução. 1987	316
QUADRO VI.8	Brasil: Cultura. Hábito de ler revistas por sexo. 1987	317
QUADRO VI.9	Brasil: Cultura. Hábito de ler revistas por idade - 1987	317
QUADRO VI.10	Brasil: Cultura. Numero de lares com aparelhos de rádio, area urbana e rural 1987	285
QUADRO VI.11	Brasil: Cultura. Emissoras de rádio, por tipo e situação - 1987	285
QUADRO VI.12	Brasil: Cultura. Principais redes de rádio AM/FM. 1987	286
QUADRO VI.13	Brasil: Cultura. Cinema - Evolução do custo médio do ingresso. 1947/1987	291
QUADRO VI.14	Brasil: Cultura. Cinema - Relação percentual do ingresso por habitante. 1960/1980	292
QUADRO VI.15	Brasil: Cultura. Evolução do número de livros distribuidos pelo INL - 1980/1987.	318
QUADRO VI.16	Brasil: Cultura. Gastos públicos em programas culturais - 1983/1987	307
QUADRO VI.17	Brasil: Cultura.Orçamento do MINC por órgão executor - 1987	308

QUADRO VI.18 Brasil: Cultura. Participação da Lei Sarney nos gastos em cultura - 1987 309

QUADRO VI.19 Brasil: Cultura. Bibliotecas públicas municipais cadastradas e convênios com INL - 1987 319

QUADRO VI.20 Brasil: Cultura. Lei Sarney - Levantamento financeiro das aplicações por Unidade da Federação - 1987 320

ÍNDICE GERAL DOS GRÁFICOS

ENSINO SUPERIOR

GRÁFICO D.1	Brasil: Ensino Superior. Evolução das principais variáveis - 1960/1986	264
GRÁFICO D.2	Brasil: Ensino Superior. Graduação.Cursos por dependência administrativa - 1986 ...	265
GRÁFICO D.3	Brasil: Ensino Superior. Graduação. Vagas por dependência administrativa - 1986 ...	266
GRÁFICO D.4	Brasil: Ensino Superior. Distribuição regional das matrículas, conclusões e vagas 1987.....	267
GRÁFICO D.5	Brasil: Ensino Superior. Matrícula por área de conhecimento - 1986	268
GRÁFICO D.6	Brasil: Ensino Superior. Graduação.Alunado por dependência administrativa - 1986.	269
GRÁFICO D.7	Brasil: Ensino Superior. Graduação. Conclusões em 1985 por dependência administrativa - 1986	270
GRÁFICO D.8	Brasil: Ensino Superior. Graduação. Conclusões por área de conhecimento - 1985..	271
GRÁFICO D.9	Brasil: Ensino Superior. Despesas realizadas pelo MEC (crescimento de 1984 a 1987)	272
GRÁFICO D.10	Brasil: Ensino Superior.Distribuição das despesas das IES federais por natureza 1987	273
GRÁFICO D.11	Brasil: Ensino Superior. Percentual das despesas das IES federais por natureza 1987	274
GRÁFICO D.12	Brasil: Ensino Superior. Distribuição das despesas pelas IES federais por subprogramas - 1987	275

1. INTRODUÇÃO

O acompanhamento e a análise da ação governamental, uma das funções institucionais do IPLAN, tem se constituído num instrumento de registro e memória da ação governamental e de aperfeiçoamento de formulação de políticas públicas no País.

Os estudos que compõem este documento, têm como propósito proporcionar elementos de retroalimentação para o processamento de políticas públicas de educação e desenvolvimento cultural. Ambicionam, centralmente, oferecer contribuição que torne mais objetiva e consistemente conhecidas as dimensões, os condicionamentos, a dinâmica própria e os resultados tangíveis e implícitos da ação governamental federal no campo educacional e, preliminarmente, no campo cultural. Confiando em que elementos de racionalidade têm um papel significativo a desempenhar no processamento governamental, espera-se que esses estudos possam vir a melhorar os padrões do debate e da formulação de diagnoses e de decisões político-governamentais.

Como premissa das análises, em cada capítulo, perpassa uma compreensão de que os sistemas cultural e educativo brasileiro contêm, em si, as dimensões, ambigüidades e elementos de transformação que marcam o estilo de desenvolvimento assumido pelo país desde as primeiras décadas deste século. Ao mesmo tempo

esses sistemas servem (e desservem) - com maior ou menor eficácia e diferentes graus de desempenho - aos requerimentos deste processo, não só como resultado de intervenções governamentais, como parece às vezes, mas como resultante de forças sociais que interagem para conferir-lhe uma dinâmica própria que ultrapasse e às vezes resiste a essas intervenções.

Outra premissa é a de que essas intervenções governamentais - mesmo em momentos de mais agudo autoritarismo - nem sempre resultam de uma deliberação autônoma da burocracia. No mais das vezes, decorrem da canalização política de demandas ou pressões setoriais específicas provenientes diretamente de segmentos da sociedade civil ou de embates intra-burocráticos mediadores e articuladores desses interesses. Embora parte dos casos, predomina o "ethos" burocrático no modo de processamento e de implementação das políticas públicas, por meio de programas cujos recursos são operacionalizados sob direto comando da administração. Adotando essa abordagem, procura-se superar um risco presente em muitas análises de ampla circulação, que é o de atribuir o desenho e a direção das ações governamentais a conspirações burocráticas ou partidárias. Os estudos deste documento, ao contrário, tendem a privilegiar o caráter emulativo e contraditório do processamento especificamente do desenho e condução das políticas públicas.

Isto posto, vale referir que este esforço se inscreve num movimento mais amplo, na sociedade brasileira, de crítica e

reavaliação das imagens que ela faz de seus sistemas culturais e educativos. As discussões recentes sobre os vários temas da área demonstram isso, notadamente quando procuram avaliar a experiência vivida no processo constitucional que se está encerrando.

O presente documento inclui, ainda, o ensaio de métodos e técnicas de diagnose e de avaliação de políticas públicas que se aplicarão à elaboração do documento "Perspectivas e Prioridades de Políticas Econômicas e Sociais para a Década de 1990", que será desenvolvido pelo IPLAN a partir do segundo semestre de 1988.

As informações contidas neste documento foram fornecidas, na área de educação, por órgãos do MEC e, na área da cultura, por órgãos do MINC e outras instituições, públicas ou privadas, que coletam e analisam informações referentes ao movimento cultural. As principais fontes de informações sobre recursos financeiros, na área de educação, foram o relatório de posição final de 1987 do Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD), compilado pela Secretaria Geral do MEC, os Balanços Gerais da União e Sinopses de finanças públicas preparadas pela SEF/MINIFAZ.

Na primeira parte, procura-se identificar o contexto histórico estrutural e a situação presente do sistema educativo-escolar e dos movimentos culturais mais destacados do País. Na segunda - repartida subsetorialmente - selecionam-se, para análise, aqueles programas e blocos de ação a que o Governo atribui

maior ênfase política e correlatamente mais ampla dotação de recursos. Assim, outros temas, mesmo quando especificamente importantes, são deixados de lado, como são os casos da educação especial e da educação física e desportos. Estes e outros programas serão, aos poucos, incorporados ao sistema de acompanhamento e avaliação e incluídos nos documentos seguintes.

Dentro deste esforço de ampliação, pela primeira vez o documento contempla a área cultural, que além de contar com um Ministério específico, ganhou um lugar expressivo na pauta dos debates de âmbito nacional. O acompanhamento da cultura enfoca aspectos da indústria cultural - hoje um importante agente da educação não-escolar no País - cotejando-os com as condições de outras produções culturais que necessitam da intervenção governamental. Nesse enfoque, destacou-se a criação de fundações para as áreas de cinema, teatro e livro pelo MINC e a forma de financiamento da cultura que caracteriza o Ministério.

2. O Sistema educativo-cultural num momento de inflexão

2.1 Uma visão compreensiva

Embora se repita à exaustão que o sistema educativo-cultural é parte indissolúvel das estruturas sociais, é pouco freqüente que a análise dos problemas educativos seja conduzida com uma explícita e objetiva contextualização de tais problemas e das implicações recíprocas do estado social sobre o estado educativo da população.

As políticas públicas correspondentes, por outro lado, tendem a ser vistas como processos autônomos que se amoldam apenas às conjunturas em que operam e não como expressões particularizadas de conjuntos movimentos mais amplos do jogo político da sociedade. Soma-se a isto, também, o fato de que as análises pertencem também ao contexto examinado, e são portanto, produtos de representações ideológicas dessas realidades e dos artefatos construídos para tentar moldá-las.

O caso presente da situação educacional brasileira, oferece uma boa demonstração dessa afirmativa. Não obstante o sistema ter se expandido e se transformado enormemente, desde os anos vinte e trinta - quando foi reestruturado para atender ao ciclo de urbanização e de industrialização que afloravam - seus termos atuais de problematização, pelo menos os mais em voga, pouco se modificam em relação aos que se estabeleceram àquela

época. E o debate público se orienta, em muitos casos, por representações ideológicas apoiadas em dados ultrapassados da realidade do país.

Com base nesses dados, induz-se a conclusão de que os problemas postos pela sociedade de outra época às estruturas educacionais vigentes, teriam se mantido, até hoje, iguais e, em grande parte, irresolvidos. Na verdade, não é assim.. Mesmo quando apresentam similitudes formais, os problemas do presente - e que se projetam para o futuro próximo - são qualitativamente diversos daqueles de então. A diferença se deve ao modo como as soluções foram concebidas, assim como à reação da sociedade e da própria dinâmica do sistema às políticas propostas e implementadas.

A busca da industrialização, como fator de desenvolvimento material da nação, e da urbanização, como estilo dominante de organização social, privilegiou a educação escolar como via de socialização das camadas sociais que participariam desse processo.

Cumpria, na expressão de Anísio Teixeira, "popularizar a escola primária" e franquear, progressivamente, o primeiro ciclo de ensino secundário às camadas médio-inferiores que se reacomodariam nas cidades. Requeria-se um rápido e eficiente mecanismo de instrução básica e de formação técnica de trabalhadores qualificados e semi-qualificados para os segmentos inovadores.

Por outro lado, impunha-se a ampliação seletiva de formação de quadros superiores para a gestão técnica e burocrática das empresas e dos setores modernizados da administração pública.

Pouco mais do que isso eram os propósitos das políticas educacionais então postas em vigência. No entanto, elas se tornaram a matriz das políticas principais que vieram se sucedendo até o final dos anos setenta. Claro que inovações tópicas foram acrescidas a este núcleo básico. As expressões mais formalizadas dessa matriz - as leis de diretrizes e bases e os planos nacionais de educação - mostram variantes no discurso, mas são invariantes os significados essenciais.

As transformações cada vez mais profundas que a sociedade brasileira vinha encaminhando colocariam, contudo, problemas objetivamente novos. A limitação imposta pelo populismo ao exercício democrático vai sendo frustrada pela reacomodação e reidentificação das novas camadas de trabalhadores, impostas pelas alterações nas estruturas produtivas e nas relações sociais. A arena estatal vai assumindo configurações inéditas, com o alargamento de seus aparatos operacionais e o esgotamento dos pactos nacional-populistas e burocrático-autoritários com que se manejam os mecanismos de hegemonia.

Subjacentemente, processavam-se significativas ondas de mudança cultural, que já não se podiam acomodar nos padrões de socialização conduzidos pela via das estruturas tradicionais de

educação escolar e de comunicação sócio-cultural. Já no final dos anos eufóricos do nacional-desenvolvimentismo eclodiriam vários movimentos de reforma educativa. São manifestações representativas dessa época: os embates em torno do projeto de lei de diretrizes e bases da educação, os Seminários de Reforma Universitária da UNE e as campanhas de alfabetização.

No mesmo diapasão, essas mudanças se expressam numa efervescente e inovadora produção cultural. Surgem o Cinema Novo, os Centros de Cultura Popular, a Bossa Nova e uma intensa editoração literária e de ciência social. Em escala menos visível, porém igualmente forte, instauravam-se novos valores sociais, éticos e políticos que se refletiam nas atitudes, posturas, costumes e traços do cotidiano das novas camadas sociais realinhadas pelo desenvolvimento material. Esses valores contrastavam com aqueles até então dominantes e que persistiam nas regiões menos desenvolvidas ou em segmentos sociais não integrados à modernização social.

As conseqüências desse processo de transformação social e cultural se fizeram sentir na erosão dos pactos políticos, do sistema de partidos e da constituição da representatividade política estabelecidos no pós-guerra. O grau de intolerância do sistema de dominação para com essas transformações, evidenciaram-se; a ruptura institucional de 1964 e sua consolidação em 1968/69 exprimem, no plano político-institucional, a recomposição do pacto hegemônico e, no econômico-social, a rearticulação do estilo de

desenvolvimento acelerado e excludente que coibirão o sentido potencial dessas mudanças.

Haverá, então, um "ajuste cultural" às novas condições de desenvolvimento, que passará pela instalação de severos mecanismos de controle e pela forte limitação dos canais de expressão e veiculação das manifestações culturais emergentes. Serão alvos especiais aquelas que se originassem nas camadas populares ou se dirigissem a elas. Por outro lado, faz-se a renovação das funções simbólicas da política educacional e das características de expansão dos serviços educativos.

No primeiro caso, será estimulada a produção cultural de massa. O avanço tecnológico-industrial trouxe a inovações vitais em seu "hardware" e a notável modernização do sistema de telecomunicações. As emissões de som e imagem ganham alcance continental. Conta-se com maior e mais sólido sistema de financiamento, lastreado na igualmente notável expansão e melhoria de padrões dos aparatos publicitários. Padrões cosmopolitas de consumo e de comportamento social, aliados a uma seletiva difusão jornalística e ficcional de visões do mundo, ocuparão o centro da comunicação cultural. Ela se torna mais "funcional" aos propósitos nucleares do novo ciclo desenvolvimentista.

No caso da educação, acentua-se, congruentemente, o apelo utilitário da escolaridade como canal de ascenção e mobilidade sociais. Isso se dá face às promessas de empregos e salários

mais elevados nos segmentos mais expansivos e modernizados da estrutura econômica e de níveis mais conspícuos de conforto e convivência social nos aglomerados metropolitanos. Essa tarefa será facilitada, no plano ideológico, pela crença de que, com a inovação tecnológica e com a adoção de padrões internacionais de organização empresarial, a seleção pelo mérito e a escolaridade mais longa e especializada andariam juntas com a expansão econômica.

Enseja-se, a partir daí, pelo menos nos centros mais urbanizados, a expansão do ensino médio. Preconiza-se a profissionalização como opção mais rentável e atende-se aos reclamos das camadas médias inferiores por acesso ao ensino superior. As "vagas", nas universidades públicas, são aumentadas facilitando a expansão da rede de escolas superiores privadas. Por outro lado, promove-se uma sutil, porém consistente diferenciação das formas superiores de educação, através da expansão da pós-graduação e da instauração de amplos mecanismos extra-escolares de desenvolvimento profissional e gerencial. Ou seja, acrescentam-se elementos novos sem alterar as características fundamentais do sistema educacional.

Essa contenção de expectativas e a tentativa subjacente de reorientar as demandas educativo-culturais, no entanto, revelava algumas incongruências: como o ímpeto de transformação social - acelerado nos anos setenta - e as crescentes demandas por eqüidade social decorrentes da excludência social e política desse estilo de desenvolvimento. Ademais, esgarçavam-se as possibi-

lidades "internas" de expansão dos sistemas escolares sem alteração de seus padrões pedagógicos de atuação.

Desde logo, mantivera-se inalterada a massacrante seletividade social e a desqualificação pedagógica da escola primária. Essa situação afetava não apenas as clientelas mais pobres recém-chegadas às cidades e a escolas supostamente completas, mas as próprias camadas médias que dependiam de uma escola pública e gratuita como passo inicial na manutenção de seu "status" e na ascenção de seus filhos. Tampouco serviria a estas últimas a extensão da escolaridade pela generalização do ensino médio e pela sua profissionalização, uma vez que a expansão de empregos não era suficiente nos segmentos mais avançados; enquanto nos segmentos intermediários a posse de diploma passaria a ser menos significativa.

Gradativamente, a própria explosão de vagas no ensino superior se revelaria ardilosa. Ainda que procurado como símbolo de "status", o ensino de massa vai se desvalorizando culturalmente e se tornando mais oneroso, no momento em que a desaceleração do crescimento e a contenção salarial no início dos anos oitenta se tornou mais grave. Ao mesmo tempo, com a intensificação do processo de democratização e de percepção crítico-política da natureza do desenvolvimento excludente, a universidade, contida nas sobredimensionadas instituições públicas de ensino superior, começa a reagir às limitações impostas pela máquina político-buro-

crática. Sua inconformidade se expressa nas greves docentes, nas sessões da SBPC e na politização dos eventos acadêmicos.

De certo modo, embora com feições circunstanciais distintas e ampliadas, a sociedade brasileira se defronta com o grave vaticínio de Anísio Teixeira a propósito da expansão do ensino médio nos anos 50-60: "Assim como a escola primária de alfabetização foi "descoberta" brasileira no ensino primário, a' escola secundária de letras, de tempo parcial, falsamente intelectualista, falsamente humanista e falsamente eclética, tudo tentando ensinar e nada realmente ensinando, está sendo a "descoberta" brasileira no nível médio. Expandímo-la e continuamos a expandí-la ... até que se haja de tornar à escola para todos os adolescentes brasileiros. A nossa esperança - sem paradoxo - está nessa mesma expansão. Buscada como privilégio, deixará de ser tal, em virtude da própria generalização e, nesse dia, um novo processo terá início - o de sua transformação na escola moderna de nível médio que se há de criar também no Brasil, em virtude mesmo de seu progresso real."

As redes escolares brasileiras foram criadas sem cuidados quanto à sua qualidade e acessibilidade social e o impacto de tal descuido se fez sentir na ampliação das desigualdades de oportunidades educativas. Como resultados substantivos do sobredimensionamento das redes, teve-se perda de credibilidade das instituições escolares - mesmo entre as camadas mais privilegiadas que buscam infrutífera e onerosamente meios próprios de edu-

cação para seus filhos - a perda de efetividade das próprias funções de reprodução-produção cultural que se atribuem à educação escolar no desenvolvimento nacional. Canais culturais "desviantes" competem, com vantagem, na socialização das jovens gerações mais pobres que são fracassadas na escola e bem sucedidos nas formas alternativas de sobrevivência. Meninos de classe média capacitam-se a burlar as normas escolares como preliminarmente da aprendizagem da razão cínica e do ego-narcisicmo. Os da elite preferirão, desde logo, estudar fora do país, já que a cultura das metrópoles será a sua própria.

A isto corresponde o esgotamento das matrizes de política educacional instaurada nos anos 40-50 e consolidadas até o início dos anos oitenta. Bem avaliada, a reforma pretendida nos debates da LDB/61 jamais existiu, reduzida à mera atualização do arcabouço deixado pelas leis orgânicas e pela reforma universitária de 1938. Do mesmo modo, a Lei 5692/71 apenas consagrou o movimento antes iniciado, nos estados mais desenvolvidos, de extensão da escolaridade fundamental. Não alterou as estruturas falseadas do antigo ensino ginasial. E foi, em parte, por isso que fracassou seu intento de modernização da escola média superior, mediante a adoção do modelo da "comprehensive school" travestido em ensino profissionalizante. Assim, também a reforma universitária de 1966/68 se limitou a modernizar organizacionalmente as velhas escolas profissionais superiores, abrindo campo para o prosseguimento de experiências inovadoras, mas sem ferir, de fato, suas raízes burocrático-patrimonialistas.

Por outro lado, este ciclo da história educacional deixou cumprida uma boa parte de seu papel: instaurar, numa sociedade da periferia mais imediata do centro de desenvolvimento do capitalismo o arcabouço de um sistema educativo-escolar generalizado a toda sua população.

Em pouco mais de quarenta anos o sistema educativo brasileiro conseguiu incorporar à escola elementar, malgrado as disfunções e contradições apontadas, praticamente toda a população infantil disponível, numa quadra de elevadíssimo crescimento demográfico (um dos mais altos do mundo nos anos 50-60). Em vinte anos, conseguiu expandir essa escolaridade inicial para cerca de metade do grupo etário elegível. E vinha mantendo uma capacidade de absorver na escola média quase 85% dos que conseguiam concluir as oito séries de ensino legalmente obrigatório.

Num aspecto mais pragmático, conseguiu atender às necessidades educativas mais imediatas da industrialização acelerada. Isso deve tanto em sua fase relativamente mais difícil de substituição de importações, como na sua fase tecnologicamente mais sofisticada, nos anos setenta, sem manifestações mais sérias de escassez de mão de obra qualificada ou de quadros burocráticos e gerenciais. De entremeio, fez emergir do sistema educativo-cultural elementos de destreza política e profissional e visão prospectiva que permitiram a seus quadros políticos e burocrático-estatais conceber e operar opções cruciais de desenvolvimento em

meio a severas constrições externas e não menos prementes limitações materiais e políticas internas.

Há de se convir que não são poucos os potenciais de um sistema que logrou cumprir estes papéis. Como tampouco se substimará a magnitude dos esforços e recursos políticos e técnico-materiais que serão necessários para superar os enormes déficits qualitativos e sociais acumulados nesse ciclo. Estes, por sua vez, corresponderão a outras tantas inflexões em outros segmentos da formação social brasileira.

2.2 Evolução recente do sistema educativo-escolar

A apreciação das configurações presentes no sistema educativo torna-se mais manejável quando consideramos os processos de transformação por que elas passaram,ao ajustar-se às mudanças socio-econômicas e políticas experimentas pelo país.Pois, se de um lado,as estruturas educativo-escolares dimensionam-se de acordo com os impactos dessas mudanças, de outro elas também respondem às demandas externas segundo uma dinâmica que se gera em seu próprio interior, à medida em que se consolidam suas infra-estruturas, se desenvolvem as categorias sócio-ocupacionais que operam e administram as agências educativas e se acumulam suas próprias experiências tecnológicas e organizacionais.

Desde logo, o que se destaca na apreciação pública desse sistema é a questão de seu tamanho e suficiência diante das necessidades e demandas sociais. E, como parte saliente dessa questão, tem-se a da capacidade de cobertura da população escolarizável pelas redes de ensino fundamental, hoje, sem dúvida, a prioridade de qualquer política educacional. Em seguida, importa considerar outro componente igualmente importante dessa mesma questão: a extensão da escolaridade que reflete as crescentes exigências culturais da sociedade e, em algum grau, os modos de distribuição das oportunidades educativas e dos meios e condições de incorporação social.(Quadro II.4).

Todavia, é igualmente desejável averiguar a qualidade do ensino escolar. Tanto ou mais do que a suficiência quantitativa, são os indicadores de qualidade que refletirão com maior sensibilidade as diferenças de atendimento educativo às diversas camadas sociais e às necessidades coletivas de ordem cultural, tecnológica e político-social.

2.2.1 As Taxas de Escolarização

A medida mais sintética e rápida da cobertura escolar consiste em confrontar, num dado momento, o tamanho do alunado ao da população elegível para um determinado nível educativo-escolar.Em sentido negativo, ela permite mostrar, também, o quanto falta a atender, ao dimensionar o contingente que não se encontra frequentando escolas nesse momento. (Quadro II.1)

Nestes últimos anos, tem sido freqüente atribuir um valor dramático para este contingente: em torno de sete a oito milhões de crianças "fora da escola". Além disso, tem-se repetido que as taxas de escolarização não teriam variado ou melhorado desde 1970, ficando em torno de 66% ou 67% da população de 7 a 14 anos. Em face disso, as políticas educativas deveriam concentrar-se numa vigorosa expansão das redes escolares, para alcançar, em prazo curto, a meta constitucional de universalização do ensino fundamental.

Não obstante haver ainda um déficit efetivo de escolaridade - no sentido de se ter a população toda nessa faixa etária distribuída entre as oito séries do ensino de 1º grau - as taxas de escolarização na verdade, não estão tão baixas, nem indicam, objetivamente que haja um efetivo tão grande de crianças sem acesso à escola. Em conseqüência, poderia ser um equívoco manter políticas meramente expansionistas de redes físicas, sem atentar para o fato de que uma expansão vigorosa dos atuais padrões de atendimento poderá significar, na verdade,uma acentuação das desigualdades de oportunidades educativas.

Em geral, os equívocos nessa matéria decorrem de mensurações apressadas e mal-interpretadas das taxas de escolarização do grupo etário de 7 a 14 anos. E, também, de tomá-las como expresivas em si mesmas, quando seu significado aparece, apenas, quando são utilizadas para comparar momentos distintos de uma

evolução educativa ou para comparar sistemas com estruturas mais ou menos semelhantes.

Assim, constatar, diretamente dos dados censitários e de matriculas de 1980, que a taxa de escolarização no Brasil, nesse ano,chegou a 80,4% da população a ser obrigatoriamente escolarizada diz muito pouco a respeito da suficiência das suas redes escolares. No máximo, permite considerar que, no sentido negativo, haveria 19,6% desse grupo não freqüentando escolas, equivalendo a cerca de 4,5 milhões de crianças e pré-adolescentes. De qualquer modo, um número bem inferior ao do déficit propalado.

Costuma-se argumentar, contra esta medida, que os dados de matrículas em escolas são imperfeitos, contendo duplas contagens, alunos ausentes, ou mesmo falseamentos da parte dos informantes ou de quem manipulasse essas estatísticas.

Entretanto, outros métodos de mensuração levam a resultados muito semelhantes. Philip Fletcher, com base em informações prestadas, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, pelas próprias pessoas a respeito de freqüência escolar , anos de estudos e séries completadas,concluiu que apenas 5% dos membros de uma geração ou coorte escolar deixa de ingressar na escola, em algum momento, entre os 7 e os 14 anos de idade. Mas também encontrou que 45% dessa masma coorte terá deixado a escola entre os 10 e os 14 anos, muitos antes de completar sequer quatro séries. E mostra que a variação em torno daqueles 5% pode ser grande,

quando se considera o nível sócio-econômico das pessoas, indicando que ela pode ser algo menor nos grupos mais afluentes e mais acentuada nos grupos muito pobres.

A medida melhora, também, quando considerada comparativamente no tempo, observando-se sincronicamente as variáveis que compõem o quociente. Assim, se se observa que, entre 1970 e 1980, a população de 7 a 14 anos aumentou de 19.693.000 para 22.598.000 (ou seja, a 1,6% ao ano) e as matrículas totais no ensino de 1º grau cresceram de 15.895.000 para 22.598.000 (ou seja,3,6% ao ano), torna-se evidente que a razão entre os incrementos terá aumentado, também, em cerca de 20%. Se se tomam as matrículas apenas na faixa etária própria, muda pouco; elas foram de 13.186.000 para 18.477.000, ou seja, aumentaram a 3,4% ao ano. Desse modo, se, em 1970, a taxa de escolarização era de 66,7%, em 1980, ela teria de chegar a 80,1%.

Repetindo o mesmo procedimento, para 1980-85, quando a expansão escolar vai encontrando dificuldades sensivelmente maiores do que no decênio anterior, chega-se a uma taxa de 83,8%; pois a população cresceu ainda mais lentamente (1,1% a.a.) e as matrículas mostraram incrementos de 1,9% anuais.

Em seguida, é preciso qualificar estas cifras de cobertura.Afinal, essas taxas são valores médios de uma estrutura bastante heterogênea, espacial e socialmente, e comportam, por isso, variações bastante sensíveis,cujo significado é politicamente im-

portante. Estas decorrem do fato de que a cobertura depende de sistemas de ensino situados em unidades federadas com diferentes condições econômico-financeiras, políticas e culturais. Mas dependem, também, das mudanças sócio-demográficas que se associam ao forte movimento de concentração urbana e crescimento das metrópoles havido desde a segunda metade dos anos setenta.

De modo geral, chega-se, nas zonas urbanas, a uma cobertura instantânea, quase completa, do grupo de 7 a 14 anos: de 87,5% no Nordeste até 96,9% no Sudeste. Esses valores podem refletir o fato de que apenas os segmentos mais pobres da população infantil deixam de se inscrever em escolas, principalmente nas áreas metropolitanas, onde é maior a concentração de pobreza. Verifica-se que, respectivamente, 45,1% e 31,6% dos não-escolarizados urbanos se encontram nas cidades do Sudeste e do Nordeste.

Nas zonas rurais, ao contrário, a cobertura mal ultrapassa metade da população escolarizável. É mais crítica a situação do Nordeste rural, onde se concentra 52,5% da população escolarizável rural do país; isso representa 2,0 milhões de crianças desatendidas ou 80% do déficit escolar rural nacional.

Em suma, há um contingente de não-escolarizados beirando os cinco milhões de pessoas entre 7 e 14 anos, concentrado em áreas sociais muito específicas e configurando problemas muito distintos de exclusão educativa. Nas zonas rurais subdesenvolvidas, tem-se uma rigidez estrutural que ultrapassa as possibilida-

des de solução contidas no sistema educativo. Há falta de escolas e as que existem têm desempenho muito limitado, em virtude do nível geral de pobreza e do tipo de dominação tradicional que vigoram nessas regiões.

Ao contrário, nas zonas metropolitanas e periferias das cidades médias, conquanto se tenham níveis gravíssimos de pobreza que dificultam o acesso à escola, o entorno sócio-cultural amplia as possibilidades de resposta do sistema educativo; limitam-nas às condições políticas que podem desestimular alternativas mais eficazes de atendimento educativo. Há insuficiência de espaço escolar - refletida na superlotação das escolas e na freqüência de turnos com horário reduzido - mas não há uma ausência absoluta de oferta de iniciação escolar.

Por outro lado, cabe observar que nas zonas rurais subdesenvolvidas é maior a proporção de jovens que jamais se escolarizaram e, dentre os que abandonaram a escola, aqueles que o fizeram porque a própria escola não oferece seriação mais longa ou completa. Nas áreas urbanas, o acesso à escola ocorre, mesmo com atraso e é pequena a proporção dos jamais escolarizados entre os que se encontram fora da escola. O problema maior é o do abandono precoce, que se deve tanto às exigências da sobrevivência familiar, como às debilidades culturais e pedagógicas da escola. E esta deficiência afeta, daqui para o futuro, a parcela mais volumosa da população escolarizável.

2.2.2 Extensão da Escolaridade

De fato, os indicadores de acessibilidade escolar já não podem limitar-se à taxa de escolarização, na medida em que os problemas mais graves passam a ser os de duração e qualidade do processo educativo-escolar. Esse fato se reflete no teor das discussões públicas a respeito do "problema das primeiras séries do ensino de 1º grau" e do "problema da evasão e repetência".

Realmente, o grande entrave à ampliação das oportunidades educativas ocorre no momento da iniciação escolar, e essa dificuldade os padrões vigentes de organização e de prática pedagógica de nossas escolas não têm conseguido enfrentar de modo eficaz. Algo se consegue, conforme demonstram alguns estudos, com a antecipação de alguns elementos dessa iniciação, no nível das classes pré-escolares. Não só no que elas podem fazer no sentido de reduzir as carências afetivas e culturais das crianças mais pobres, como no próprio sentido pedagógico da apuração das capacidades de aprendizagem das crianças oriundas das camadas intermediárias. Não foi por acaso, ou por luxo, que as famílias de elite há muito procuraram expandir e apropriar-se da pré-escola.

Entretanto, muito falta a fazer no âmbito das quatro séries iniciais. Para cerca de dois terços dos que conseguem ingressar na escola , a extensão da escolaridade mal alcança as quatro séries iniciais,apesar de a ênfase da expansão de matrículas, nos anos setenta, haver incidido nas quatro últimas séries.

Persiste, não obstante, o mesmo obstáculo de quando se tinha primário e ginasial como escolas separadas. A PNAD-82 mostra que, na quarta série, a proporção de uma coorte que abandona a escola sobe a 17%,mais do dobro da que ocorre na 3ª série e o triplo das que ocorrem até o final do ensino de 1º grau.

Há, decerto, deficiências de ordem pedagógica a explicar este fenômeno. Uma das mais antigas,e ainda válida, é a da quebra de continuidade das estruturas do ensino primário e a brusca compartimentalização e desindividualização da relação docente-aluno nas quatro séries finais. Acresce a isso, a evidente superfluidade e redundância dos conteúdos curriculares destas últimas. Entretanto, é igualmente grave o fato de que, neste ponto, sim, escasseia a oferta escolar.

A pesquisa IPEA/IBGE de 1985 a respeito das condições da escola pública brasileira, mostrou que 38% das unidades escolares disponíveis nesse ano ofereciam apenas as três primeiras séries, ' abrigando cerca de 15% do alunado; outros 35% deste conseguiam manter-se em escolas com até a 4ª série.

Apenas metade, portanto, dos escolarizados conseguirá vagas em escolas com até oito séries, apesar de já se haver pretendido integrar o ensino primário e ginasial há mais de 17 anos.

Poder-se-ia, talvez, ter avançado mais na extensão da escolaridade, se a problematização e o sentido das pressões por

mudanças nas politicas educacionais tivesse assentado nessas constatações. Porque,não obstante essas falhas estruturais, a média de anos de estudos da população vem aumentando.

A geração escolar dos anos quarenta conseguiu alcançar 4,4 anos, que à época poderiam significar, de fato, três ou quatro séries; a dos anos setenta chegou a 6,2 anos, eqüivalentes a cerca de 4 a 5 series completadas, o que mostra uma melhoria sensível nesse indicador.

Uma comparação baseada nos dados do Censo de 1980 nos permite aproximar uma medida deste fenômeno; "cortam-se" as gerações para reduzi-las a uma configuração comum de população de 10-14 anos em distintos momentos no tempo. Tem-se, então, o seguinte quadro:

Quadro II.2 - Brasil: Educação
Anos de Estudos das Gerações Escolares
1940-1970

Grupo 10-14 no ano de	Grupo Etário em 1980	S/Instrução Menos de 1 Ano(%)	C/ 1 Ano ou Mais (1.000)	Média de Anos de Estudos
1970	20-24	16,8	9.577,7	6,2
1960	30-34	23,5	5.875,9	5,6
1950	40-44	32,0	3.849,0	4,8
1940	50-54	38,8	2.515,2	4,4

Fonte: FIBGE,Censo Demográfico de 1960

A extensão da escolaridade varia, por outro lado, em evidente associação com o nível sócio-econômico e o local de domicílio dos alunos. Nas famílias de renda e "status" inferior, residentes em zonas rurais ou nos interstícios urbanos de pobreza, as séries iniciais se tornam difíceis de vencer; a sucessão de repetições faz-lhes atrasar a relação idade-série, chegando à 3ª ou 4ª série já com 12 ou 14 anos de idade, e 14,8 anos é a media de idade dos alunos ao abandonar a escola. Nessa mesma idade, progressivamente, os filhos de famílias pobres e dos grupos médio-inferiores vão acumulando encargos: primeiro, em casa e, logo, na complementação dos rendimentos familiares. A essa altura, o trabalho passa a ser mais necessário ao cotidiano familiar que a freqüência escolar. (Quadro II.3).

2.2.3 Avanço da Extensão da Escolaridade: Educação Média e Superior

Entretanto, a filtragem prossegue em direção aos estratos médios. A passagem outrora mais limitada, porém tranquila, do primeiro para o segundo ciclo médio torna-se mais difícil atualmente. Com esse fenômeno do alargamento da escolaridade, a longo prazo, o contingente dos que concluiram o ensino de 1º grau veio aumentando nos anos setenta, sem que a capacidade de absorção do ensino de 2º grau tenha aumentado correspondentemente.

Apesar das matrículas deste último haverem crescido a 13,8% ao ano, entre 1960-70, e a 10,9% ao ano entre 1970-80, a cobertura da população de 15 a 19 anos de idade, com curso completo de 1º grau, reduziu-se dos 83% de 1970 para os 80% em 1980, e vem dando mostras de continuar se reduzindo nos últimos anos, mesmo com a queda no crescimento demográfico. (Quadro II.4).

A composição etária da matrícula mostra dois aspectos distintos nesse crescimento. De um lado, aumenta a predominância da faixa de alunado entre 15-19 anos, ao mesmo tempo em que aumenta o volume de menos de 15 anos, denotando uma entrada crescente de alunos que fluiram rapidamente na seriação do ensino de 1º grau. Por outro lado, continua aumentando o efetivo de alunos maiores de 20 anos.

Associando-se este fato com a constatação de que quase metade do alunado do ensino de 2º grau freqüenta cursos noturnos, o dado pode indicar a expansão de um "outro 2º grau" para os que retardam o percurso e a conclusão da escolaridade básica - notadamente os jovens das camadas sociais médio-inferiores - e se vêem compelidos a estudar e trabalhar. Esse "outro 2º grau" estaria se sobrepondo ao ensino regular com formas dissimuladas de supletivo que aparentam facilitar a trajetória até o diploma de ensino médio.

No primeiro caso, estima-se que seriam cerca de 1,8 milhões de alunos e, no segundo, algo em torno de 1,2 milhão. Volu-

mes certamente difíceis de serem expandidos daqui para diante com a velocidade com que o ensino médio se expandiu nas décadas passadas. E, cabe reparar, este aspecto aumenta a importância da oferta pública, na medida em que nessa clientela começam a avolumar-se as parcelas provenientes das camadas médias inferiores que conseguem romper a seletividade do ensino elementar.

Entre 1960-70, o aumento da rede pública de ensino médio conseguiu ser bastante maior do que a particular. No entanto, entre 1970-80, essa tendência se inverteu: a matrícula em escolas médias públicas aumentou a 10,6% ao ano e, nas escolas particulares, a 11,2% anuais.

É quase certo que isto tem a ver com as hesitações e oscilações das políticas públicas, emaranhadas com a compulsoriedade da profissionalização. Essa obrigatoriedade impunha às administrações educacionais - principalmente a dos estados - padrões demasiadamente onerosos de investimento em equipamentos para as disciplinas técnicas ou a opção de se mostrarem arredias ao cumprimento das normas legais. Um outro fator,também de peso, terá sido o esforço financeiro e organizacional requerido para expandir o ensino de 1º grau em meio a uma tão forte migração rural-urbana.

A partir da eliminação da compulsoriedade dos cursos médios serem profissionalizantes, porém, esperava-se que as redes públicas voltassem a crescer com rítmo mais intenso. Todavia,

ainda restam dúvidas quanto ao que constituiria o "novo ensino de 2º grau", especialmente no que se refere às relações entre educação e trabalho. Além disso, persistiram as dificuldades financeiras ao longo dos anos oitenta. Em consequência, manteve-se a tendência de lentidão no crescimento das matrículas, agravadas pelas dificuldades surgidas para as clientelas do ensino privado com a crescente onerosidade das anuidades escolares. Esse fato incidirá, decerto, sobre o nível de seletividade do ensino de 2º grau.

2.2.4 Massificação e Excelência no Ensino de 3º Grau

Tendência semelhante verifica-se no ensino superior, quando se observa a incomum expansão das matrículas dos anos setenta, a partir de um ângulo diverso do convencional. Este consistia em lamentar que o crescimento do ensino de graduação no terceiro grau houvesse se dado em escolas isoladas - e não em Universidades, como preconizava a reforma de 1968 - mantidas por instituições privadas pouco afeitas a padrões de qualidade e estimuladas por políticas públicas, no mínimo, complacentes com suas deficiências. (Quadro II.5).

Entretanto, pode-se verificar que, embora os fatos realmente tenham ocorrido deste modo, seu sentido social pode ser visto de modo diferente. Com efeito o alunado no ensino de 3º grau aumenta de 425.478 alunos, no total, em 1970, para cerca de 1.377.000, em 1980. As proporções de matriculados em universidades e escolas isoladas eram, no início do período, de cerca de

50% para cada tipo de IES; e o predomínio da oferta privada era pequeno (214.865 contra 210.613 matrículas). Em 1980, haverá 725.000 alunos em escolas isoladas e 652.000 em universidades, mas a relação público-privado muda completamente: há mais de 1,4 vezes mais alunos em IES privadas do que nas públicas. E isso se dá apesar destas últimas haverem mais do que dobrado sua oferta nesse período.

Aqui, novamente, observa-se o processo de segmentação educacional. Em verdade, diferencia-se o móvel de demanda educativa entre os grupos de educandos de diferentes camadas sociais e geram-se pressões diferenciadas por ampliação de vagas. As universidades públicas, e algumas privadas, orientam-se por um padrão de oferta tendente à excelência de padrões de ensino e pesquisa. Orientam-se, também, pelo predomínio de carreiras em ciências da natureza, da saúde e nas áreas tecnológicas mais complexas que são, inevitavelmente, mais exigentes quanto a uma escolaridade anterior de boa qualidade e, em face do anteriormente visto, tornam-se socialmente mais seletivas.

Isto não significa que estas IES tenham, exclusivamente, este escopo. Muitas delas abriram seu perfil de oferta a demandas por cursos profissionais menos complexos e mais "populares". No caso das IES públicas, no Norte e no Nordeste, isto se impunha, até porque elas constituíam praticamente a única opção de ensino superior para os grupos médios socialmente mais modestos. Tanto é assim que, nessas regiões, a oferta privada só come-

çará a crescer em períodos mais recentes, associado com a maior concentração demográfica nas capitais e a emergência de camadas médias mais amplas.

Ao mesmo tempo, entretanto,a demanda por ensino superior não específico, ou destinado à formação para ocupações que se abrem aos estratos médio-inferiores, com o crescimento econômico acelerado do início dos anos setenta, será atendida,predominantemente,através de um " mercado educacional " agilmente aproveitado por uma gama muito variada de instituições de ensino. Cursos de estrutura mais simples , menos exigentes no acesso e nas avaliações internas, e relativamente baratos, oferecidos principalmente em período noturno, mostrar-se-ão como os mais convenientes - e efetivamente acessíveis - para as expectativas educacionais desses grupos. Mesmo quando oferecem cursos nominalmente semelhantes, os requistos de ingresso e os padrões de organização das universidades mostrar-se-ão limitadores do acesso desses grupos.

No período mais recente, ao final dos anos setenta, a diferenciação começará a ser percebida: primeiro, pelos próprios educadores e analistas sociais e, só depois, pelas próprias clientelas educativas. Estas reduzem o crescimento da demanda e passam a sopesar melhor os crescentes custos dessas oportunidades mais simples com as vantagens simbólicas e objetivas que podem proporcionar.

Num primeiro lance, a reação do setor privado empresarialmente organizado montou-se num duplo movimento. Concentrando a propriedade e ampliando a escala dos empreendimentos, as mantenedoras procuraram conter o crescimento de seus custos e praticar políticas mais eficazes de anuidades. Por outro lado, dominando pela oligopolização as condições de estruturação da oferta, elas reduzem a competição, ao tempo em que diversificam o leque de opções de cursos, procurando entrar em áreas mais atrativas, como as de profissões sócio-burocráticas (ciências contábeis, administração especializada, comércio exterior,etc) e mantendo a clientela tradicional.

Mas, o setor privado também avança ao contar com recursos acrescidos de financiamento gerados pelo atendimento em massa. Essas empresas buscarão concorrer com as universidades nas áreas mais caras de tecnologia e de saúde, disputando-lhes clientelas de nível sócio-econômico mais alto, residentes nas cidades mais afluentes do interior do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Num segundo lance, ora em curso, procuram eliminar as diferenças simbólicas, agregando as escolas isoladas em complexos mais integrados - e economicamente mais vantajosos - que adquirem o "status" de universidades. Com isso, intensificam sua penetração nas regiões de base agropecuária e comercial mais dinâmicas do Sudeste e do Centro-Oeste e aí se antecipam a uma virtual expansão das IES públicas, com o atendimento tanto às clientelas mais modestas como àquelas de maior poder aquisitivo e expectativas mais altas que podem pagar por cursos mais caros.

Um modelo divergente ocorrerá no Sul do pais. Começando a expansão do ensino de 3º grau com uma estrutura de educação básica menos desigual - e sobre camadas médias mais amplas e tradicionais - surgirão, ali, Universidades estaduais (como as tres do Paraná), comunitárias (como as do Rio Grande do Sul) ou fundacionais (como as de Santa Catarina), que mesclam traços das IES de formação profissional utilitária com as de excelência,sob uma gestão centrada no corpo docente e em representações civis (ou religiosas, no caso das confessionais).Estas últimas diferem das IES governamentais pelo seu estatuto jurídico, mas também das IES privadas pelos objetivos pedagógicos e pelos padrões de organização e comportamento econômico. Essas instituições cobrirão a demanda não alcançada pelas IES federais situadas nas capitais e somarão cerca de 200.000 alunos ao cabo da primeira metade dos anos oitenta.

Esta evolução conduz, assim, a um sistema altamente heterogêneo de educação superior, definido funcionalmente em três segmentos principais: o de ensino de massa, coberto por predominantemente por IES privadas empresariais, mas com alguma participação de unidades pertencentes a IES públicas (principalmente estaduais e municipais) e destinado aos estratos sociais inferiores da clientela do 3º grau; o de formação profissional utilitária,de que participam indistintamente os vários tipos de IES, mas onde predominam ligeiramente as IES públicas e que se destinam tanto às camadas inferiores como médias do alunado; e o de formação técnico-cientifica avançada e de treinamento de docentes e pes-

quisadores, restrita a algumas unidades das IES federais,dos sistemas estaduais de S.Paulo e do Paraná e de algumas poucas IES particulares, como exemplifica a PUC/Rio.

Como toda tentativa de tipificação, esta terá suas limitações. Mas pode, mesmo nessa versão ainda simplificada, ajudar a situar os diferentes problemas que se atribuem à educação superior brasileira como se ela fosse um todo uniforme e que acabam sendo atribuídos como "culpa" a um ou outro os componentes desse sistema: a universidade, a IES privada, a escola isolada. Por outro lado, pode ajudar a compreender que se torna impossível - e, certamente, indesejável e pouco pertinente - enfrentar a multiplicidades de problemas e lacunas desse sistema com políticas ou ações uniformes e de alcance pretensamente global.

2.2.5 Educação de Adolescentes e Adultos: uma incógnita

Cabe uma breve observação, por fim, à questão das oportunidades educativas informais ou extra-escolares para os adolescentes e adultos que, ou não acessaram à escola fundamental, ou a abandonaram precocemente, ou, ainda, dela obtiveram pouco proveito cultural real.Como se demonstra em outra parte desse texto, os contingentes atuais de pessoas que se encontram nesse estado alcançam a casa das dezenas de milhões e vêm aumentando com rapidez.

Em contraposição, os esforços governamentais realizados nestes últimos vinte e cinco anos devem ser considerados, no mínimo,extremamente modestos. Durante os anos sessenta e início dos setenta,julgou-se que campanhas de alfabetização em massa e programas generalizados de treinamento profissional seriam ainda o melhor caminho para enfrentar o problema. Mais ou menos ao mesmo tempo, deu-se certo incentivo aos meios de educação à distância e houve um intenso e breve entusiasmo com a teleducação e com o emprego de técnicas áudio-visuais em apoio à docência escolar.

Finalmente, ao final dos anos setenta, estioladas essas tentativas de inovação tecnológica, procurou-se a via da educação comunitária e da educação não-formal, principalmente quando o MOBRAL se viu instado a mudar sua imagem pública e a procurar novos objetivos que legitimassem sua existência. Novamente o entusiasmo durou pouco. Ao cabo, restaram programas isolados e de pequeno porte em comunidades afastadas,projetos de complementação de escolaridade e de habilitação profissional de professores leigos e um inevitável esvaziamento dos projetos de ensino de suplência.

Amenizada a suspeita ideológica e reduzida a repressão às inciativas não-governamentais ou de entidades civis e confessionais,começaram a ressurgir, no início dos anos oitenta, movimentos de educação popular. Em geral cuidadosos na concepção pedagógica e na prática metodológica, esses programas, no entanto, têm pouquíssimo alcance, diante da magnitude das clientelas que deles necessitariam. São escassos os meios de auto-financiamento

e complicadas as suas possibilidades de obtenção de financiamento governamental em escala mais ampla. Constituem-se em exceções a essa regra, alguns projetos de iniciativa de movimentos civis ou entidades comunitárias que conseguem articulação com Prefeituras Municipais em cidades das periferias metropolitanas e, desse modo, ampliam seu alcance sem perder suas características identificadoras.

Afora isso, vislumbram-se poucas inovações e esforços significativos nessa área, gerando a impressão de um grande vazio político-programático nesse setor educativo.

Baixada Fluminense - 1986/88
Caldeirão - 1985/88

2.3 Estado educativo da população

Cumpre verificar, entretanto, ao cabo deste ciclo de desenvolvimento educativo cultural, que efeitos, objetivamente, a dinâmica do sistema educativo provocou sobre as características educativas da população em geral e de alguns grupos em especial, no longo prazo e sob as conjunturas mais recentes.

Três grupos de indicadores nos servem, basicamente, para isso: os de analfabetismo, os de extensão da freqüência escolar e os de níveis completados de escolaridade. Eles correspondem, numa primeira aproximação, a problemas hoje considerados importantes para o desenvolvimento social, como os do acesso aos veículos de difusão da cultura letrada; ao próprio sistema esco-

lar, assim como os do aproveitamento de serviços educacionais escolares como meio de participação em outras dimensões da organização social.

2.3.1 Analfabetismo

A noção corrente é de que a proporção de analfabetos na população e o seu volume têm se mantido inalterados ao longo destes últimos anos ou até nas últimas décadas. Entretanto, uma visão mais abrangente no tempo mostra que essa característica vem se modificando de modo lento porém significativo. Ademais, é preciso lembrar que, salvo em conjunturas revolucionárias, esse indicador leva décadas para sofrer reduções de monta; na maioria dos casos, essas reduções dependem ou da suficiente expansão das oportunidades de escolarização elementar em face do crescimento demográfico ou da eficácia, difícil de ser conseguida, de persistentes campanhas de educação de adultos.

No caso brasileiro, estas últimas surgiram de modo episódico e pouco efetivo. Portanto, dever-se-ia esperar que o crescimento das redes escolares desse conta da tarefa, pelo menos no que se refere à alfabetização formal e funcional. E isto parece ser mais evidente.(Quadro II.6).

Com efeito, o Brasil está levando mais de trinta anos para observar uma cobertura mais significativa em seus índices de alfabetização formal. Entre 1950 e 1980, a taxa bruta de analfa-

betismo cai pela metade, passando, no grupo etário de 15 anos e mais, de 50,7% para 25,4%. E num ciclo mais longo (1920-1980), verifica-se que, enquanto a população quadruplicou - mercê das elevadas taxas de crescimento demográfico verificadas entre 1950-1970, principalmente, o contigente de pessoas de 15 anos e mais que não lêem nem escrevem aumentou em apenas 60%: ou seja, veio de 11,4 milhões de pessoas naquele primeiro ano para 18,7 milhões ao cabo do período. Além disso, dá mostras de começar a reduzir-se, em termos absolutos, este efetivo, entre 1980-1985, caindo de 18,7 para 18,3 milhões. (Quadro II.7)

Ainda mais importante, é o fato de que está se dando uma fundamental mudança de qualidade nessas cifras. O número de analfabetos na faixa etária socialmente mais ativa - a de 15 a 39 anos - não apenas se reduz, como passa a ser uma porção minoritária entre o efetivo total. O que se deve, fundamentalmente, a dois fatores: um de ordem demográfica, que consiste no efeito combinado da urbanização com o aumento da expectativa de vida e, pois, da sobrevivência do grupo maior de 40 anos; outro, de ordem educacional, que decorre do maior acesso das gerações nascidas após 1940-50 às crescentes oportunidades escolares.(Quadro II.8)

Um pequeno "scherzzo" ajudaria a visualizar este processo. Basta colocar em linha a idade atual dos membros de um grupo etário mais idoso, os anos em que estaria em idade escolar e deveria ter estado na escola primária, e as taxas de urbanização de escolarização (como "proxi" das chances de acesso à esco-

la) nestes anos. Veríamos que o grupo atualmente com 25 a 30 anos teria tido muito mais probabilidade de ter escapado ao analfabetismo do que as gerações anteriores - hoje com 40 anos e mais - que residiam predominantemente nas zonas rurais sem escolas e mesmo em cidades onde as condições de acesso escolar ainda eram limitadas.

QUADRO II.9 - Brasil: Educação
Chances de Alfabetização em 1940-1950

Idade Atual	Período de Escolarização	Taxa de Urbanização	Taxa de Escolarização
30	1966/70	51/56%	58/65%
40	1956/60	42/45%	48/53%
50	1946/50	34/36%	40/44%

O efeito da urbanização e da expansão da oferta escolar repercutirá, de outro modo, também, diretamente sobre a recomposição dos efetivos de analfabetos em termos de região e local de domicílio. Em 1986, a PNAD nos mostra que dos 17.323.000 de analfabetos, 8.980.000 vivem em zonas urbanas; e dos 8.343.000 de analfabetos rurais, 5.490.000 se concentram na Região Nordeste. (Quadros II.10 e II.11). Evidentemente, no primeiro caso se tem uma influência da longevidade, predominando entre os analfabetos urbanos os de idade mais elevada, mas, também, o efeito das in-

tensas migrações internas do final dos anos setenta , que levaram a uma relocalização dos analfabetos rurais das regiões menos desenvolvidas nas zonas urbanas mais desenvolvidas.

No segundo caso, malgrado a migração rural-urbana se fazer com os grupos mais jovens, o analfabetismo continua incidindo sobre todo o espectro etário. Ainda assim, encontram-se mais de 1,5 milhões de analfabetos rurais na Região Sudeste, notadamente entre os trabalhadores volantes nas áreas de agricultura modernizada e nas áreas mais pobres do norte de Minas e do Rio de Janeiro e no Espírito Santo. (Quadro II.11).

Um tal quadro deveria levar a pensar a questão do analfabetismo formal em termos distintos dos que são comumente veiculados na imprensa e nos debates políticos. Porque, para enfrentar suas características, seriam requeridos métodos, organização e estratégias distintas, que atendessem grupos situados em contextos tão diversos como os apontados. Além disso , teria que ser levada em conta uma nova combinação de estados educativos que dimensiona o sentido contemporâneo de analfabetismo funcional para além do domínio puro e simples de um limitado acervo de códigos e técnicas de lecto-escritura.

Nas zonas urbanas, e mesmo em áreas rurais mais modernizadas, os efeitos negativos da carência educativa incidem tanto sobre os analfabetos formais como sobre as pessoas com extensão de escolaridade reduzida em face das exigibilidades simbólico-

culturais do processo de urbanização. Os dados a respeito de anos de estudos da população maior de 10 anos de idade - captados nas pesquisas de mão de obra, como a PNAD - mostram um elevado contingente de pessoas enumeradas na categoria dos "sem instrução ou menos de 1 anos de estudos", cujo estado educativo-cultural certamente se assemelha ao dos analfabetos formais, mesmo quando declaram poder ou, efetivamente, possam ler e escrever um texto simples. Do mesmo modo, nas regiões metropolitanas e cidades de médio porte, em regiões mais desenvolvidas, a posse de quatro anos de estudos ou curso elementar completo pode representar estado educativo-cultural semelhante e implicar em diferenciações e distâncias sociais discriminatórias nos planos sócio-político e econômico. Esses fenômenos têm sido, em países desenvolvidos, associados a formas de "analfabetismo cultural".

A localização presente deste contingente esclarece, em parte,a natureza do problema,que decorreria do fato de as redes escolares rurais e de pequenas cidades e povoados oferecerem, em geral, escolaridade incompleta e de precário conteúdo. Acresce dizer que, aqui, novamente, têm-se os efeitos seqüênciais das fortes migrações do final dos anos setenta. De um efetivo de 20.378.000 de pessoas nessa condição, metade (10.455.000) reside no Nordeste (33,5% nas zonas rurais desta); mas outros 6,1% estão no Sudeste: a maioria (71,0%) domiciliada em zonas urbanas, e com volume semelhante ao do Nordeste rural, com 6.617.000. (Quadro II.12).

2.3.2 Subescolarização

Contigüo a estes contingentes encontrar-se-ão os grupos de idade mais ativa, boa parte dos quais engajados em segmentos formais da estrutura produtiva, que obtiveram relativamente poucos anos de estudos. Ou seja, receberam, na idade escolar, em suas localidades de orígem, uma extensão de escolaridade talvez suficiente para sua inserção social em segmentos ou momentos de menor complexidade, mas que, hoje, se mostra claramente insuficiente.

Enquadrar-se-iam nesse estado pessoas com freqüência escolar inferior a quatro anos, residentes em zonas urbanas em geral, mas, principalmente, nas dos sítios de atividades econômicas e sócio-politicas mais complexas. De fato, o valor do critério poderia ser ampliado, levando em conta que a legislação do ensino - com quase vinte anos já - estatui oito séries como mínimo obrigatório. É forçoso reconhecer, no entanto, que o patamar básico real continua sendo, para a maioria absoluta da população, os quatro anos iniciais do ensino de 1º grau.

De qualquer modo, os dados disponíveis, a respeito da população com 10 anos e mais, permitem fazer uma aproximação razoável a este fenômeno. Se tormarmos os quatro anos de estudos como valor - na suposição de que a esta idade as pessoas poderiam estar concluindo a 4ª série elementar - valida-se mais este recurso. Assim, excluido o grupo de analfabetos funcionais (as-

sociados com a pertença à categoria dos "sem instrução e menos de um ano" de estudos), o grupo de mais de 10 anos de idade,com um a quatro anos de estudos,permitiria dimensionar esse estado educativo. Ate porque nesses quatro anos estará compreendida tanto a situação dos que, nesse lapso de tempo, efetivamente completaram quatro séries, como a dos que deixaram de fazê-lo, contando com efetivamente duas ou três series aprovadas.

Globalmente, há 43.154.000 de pessoas nesse estado, predominando aqueles residentes em zonas urbanas (70%), denotando, desde logo, o efeito da escolaridade incompleta que caracteriza as zonas rurais e lança os adultos na categoria anterior dos analfabetos funcionais. Todavia, essa limitação também é dada nas cidades, como se pode ver ao cotejar a média de anos de estudos alcançados pelos seus habitantes em cada região do país. Enquanto a média em zonas urbanas para todo o pais e para as regiões mais desenvolvidas oscila em torno de 5,1 e 5,5 anos, respectivamente, a do Nordeste cai para 4,3 com maior dispersão para baixo. (Quadro II.13).

Isto significa que, para a maior parte da população, dada a seletividade e precariedade do ensino elementar, esta dosagem escolar é o limite real de acesso e permanência no sistema. Pouco mais de dois quintos da população - uma vez deixado um outro quinto na categoria inferior - acessam ao período de um a quatro anos de estudos e, apenas, 37,5 % terão mais do que isso.

Este era, precisamente o cerne de matriz original de política educacional: proporcionar o equipamento cognitivo e comportamental requerido para participar no núcleo desenvolvido da sociedade - notadamente no formalismo da sociedade material-consumista - a não muito mais que essa proporção da população a ser incorporada ao modo urbano de vida.

Nas zonas rurais, persiste, ao longo do tempo, o mesmo quadro, no que toca à proporção dos que possuem entre um e quatro anos de estudos. A média de escolaridade mal ultrapassa os dois anos, exceto na Região Sul e nas áreas mais modernizadas do Sudeste. Nestas, ela se aproxima de 3,6 anos de estudo; e a fração dos que ultrapassam os cinco anos de estudos passa a ser mais significativa.

Um aspecto que se deve destacar, no entanto, é o de que a média de escolaridade não se altera muito quando se observam as regiões metropolitanas, onde supostamente deveria haver sensível melhoria deste indicador. Exatamente pelas iniqüidades do sistema educativo, é nestas áreas que se reflete, com maior força, a desigualdade do acesso à escola mais longa. De modo geral, fica-se com uma freqüência escolar entre 5 e 6 anos de estudo no conjunto das regiões metropolitanas; as do centro-sul com ligeira superioridade. (Quadro II.14)

Não obstante, cai a proporção de subeducados e aumenta mais sensivelmente a de pessoas com mais de cinco anos de estudos, que já representará mais de 50,0% do contingente maior de dez anos de idade. Sem supresas, dentro dessa ótica, é o caso de São Paulo (e com alguma similitude, o de Belo Horizonte), onde a media ultrapassa 5,5, mas o efetivo de mais de cinco anos cai para 48,0%, quando no Rio de Janeiro,Porto Alegre e Salvador, com redes escolares mais antigas e menor incidência migratória, esta proporção se eleva. Ou o que é o mesmo: tanto mais afluente a região, mais desigual se torna a distribuição de oportunidades educativas.

O caràter utilitário dos valores e critérios que comandaram a expansão educacional, no entanto, revela-se mais. claramente quando se inspecionam as cifras atinentes às pessoas economicamente ativas e não-ativas, em zonas urbanas. Entre aquelas, a media de escolaridade (6,18) é quase 40% mais alta do que entre as não-ativas (4,43). Nesta a moda continua em 3 e 4 anos de estudos, enquanto entre os que trabalham - e note-se que aí estão incluidos os engajados no setor informal, presumidamente menos exigente nesse aspecto - ha um plafonamento nos três grupos de 3-4,5-8 e 9 e mais anos de estudos. Desnecessário comentar mais alongadamente o quadro das zonas rurais; pouco varia a média entre ativos e não-ativos e é reduzida a dispersão. (Quadro II.15)

Estas evidências demonstram que o problema passa a ser não tanto volumes ou crescimentos dos contingentes de analfabetos formais, mas as largas faixas sociais em estado de subeducação e, pois, de baixa participação socio-econômica e política e de diferenciação cultural.

2.4 Participação na educação escolar

A verificação dos cursos completados pelas pessoas com mais de 10 anos, enfim, ajuda a sintetizar estes movimentos e a elucidar o nexo entre a dinâmica sócio-demográfica e educativa e as politicas de expansão escolar.

Como já foi mencionado, a opção hegemônica consistiu em socializar e incorporar em novos padrões culturais, de modo paulatino, aquelas parcelas da sociedade global que se incorporavam ao segmento mais desenvolvido de nossa formação social, relegando o restante da população às margens desse processo ou a condições absolutas de exclusão, onde se manifestava mais agudamente a pobreza e a carência socio-educativa.

Assim, o rápido porém desigual e desequilibrado processo de expansão das oportunidades educativas condicionar-se-á por esta dinâmica da incorporação social e pela capacidade política dos estratos médios emergentes no sentido de apropriar-se e dar conformação aos recursos escolares que se tornavam disponíveis.

Conquanto as datas censais não reflitam os ciclos reais de sucessão histórica destes processos, as comparações de estados entre elas ajudam a compreender o sentido geral das variações experimentadas pelo sistema educativo.

Num primeiro momento, refletido nos dados de 1940-1950, verifica-se que se fazia necessário expandir a escola elementar para atender ao crescimento das camadas sociais básicas das cidades e como isto foi atendido. Entre estes anos, quase metade do acrescimo de população com mais de 10 anos de idade conseguiu completar algum curso e 86% desse novo contingente o fez no ensino elementar; apenas 628 mil pessoas completaram cursos médios (pouco disponiveis ainda) e somente 52 mil pessoas completaram cursos superiores. (Quadro II.16)

Em seguida, como se vê na variação dos dados entre 1950/70 (à falta de dados equivalentes para 1960), consolida-se este processo, começando a expandir-se, ainda lentamente, os níveis mais altos de ensino, com o alargamento das camadas médio-inferiores urbanas. Deve-se notar que os valores das variáveis relativas ao crescimento do contingente de pessoas com curso completo será afetado pelo crescimento a ritmo mais lento da oferta educativa no inicio dos anos sessenta.

No geral, a relação entre crescimento demográfico e aumento deste contingente será bem menor do que na década 40-50; não mais de 40% do incremento demográfico completará algum curso.

Em parte, isso pode se dever ao fato de ter se acelerado o crescimento populacional, no periodo 1950-60, mas outros fatores, propriamente educativos, terão influído nesse fenômeno e merecem ser melhor investigados, apesar da escassez de dados relativos ao estados educativos na data censal de 1960.

Ainda assim, o número de pessoas com curso completo aumentará a "apenas" 5,0% ao ano, contra os notáveis 12,0% ao ano do periodo anterior e os 2,7% de aumento demográfico. Vê-se, portanto, que, embora expandindo-se as matrículas no ensino elementar a rítmos superiores ao da população urbana, o número dos que concluem crescerá muito menos do que antes. E, ainda que menor, o crescimento dos que possuem curso completo de nível médio far-se-á, nesse periodo, sobre números de partida muito maiores. Ao mesmo tempo, porém, no ensino superior, o aumento será sensivelmente maior. É o momento em que a expansão se associa à ampliação das desigualdades; muitos ingressam no ensino elementar e secundário sem concluir os cursos e os que concluem o nível ginasial poderão aumentar suas probabilidades de chegar ao ensino superior.

Finalmente, ao cabo desse ciclo, refletem-se nos dados que medeiam os anos setenta-oitenta, o grande crescimento dessas estruturas de segmentação educativa, em que cada camada se expande "em si",porém com relativamente pouca mobilidade inter-segmental. Mesmo com efetivos demográficos bastante avolumados, o crescimento geral do número de pessoas com curso completo voltará a apresentar um aumento significativo (7,4% contra os 2,7% de

1950-70). Novamente, mais de 80,0% do incremento de população completará algum curso. Muda, no entanto, a composição destas variações. Os que completam ensino de 1º grau aumentam em 6,6% ao ano; mas os que completam ensino médio e superior, o fazem a 10,5% e 13,2% anuais. Ou seja, esse exame "ex-post" reflete, de algum modo, como as propostas ideológicas dominantes nos anos setenta, de que seria mais rentável investir nos níveis mais altos de ensino, acabaram, de fato, influindo na disputa por oportunidades educativas. Demonstra, por outro lado, como em vários outros aspectos da vida social, as camadas médias e superiores foram atendidas com mais prodigalidade e mostraram-se capazes de apropriar-se de maior proporção das ofertas de serviços sociais coletivamente produzidos. Enquanto isso, as camadas médio-inferiores e mais pobres receberam atenção quantitativamente ampliada, porém qualitativamente inferior. (Quadro II.17)

2.5 Evolução dos gastos com educação

Ao atribuir à União, aos Estados e aos Municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro, as normas legais consagraram a existência de um sistema federal de ensino, de um sistema estadual e de uma rede municipal de ensino.

Cada instância do poder público tem, assim, um sistema de ensino para manter e expandir, bem como mecanismos e fontes de recursos para isto. A União aplica parte de seus recursos na ma-

nutenção do sistema federal de ensino, na execução de programas próprios, e transfere outra parte para os sistemas estaduais de educação e para os municípios. Os Estados recebem recursos da União que, somados aos recursos provenientes de suas receitas, são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Os municípios recebem recursos da União e dos Estados que são somados aos recursos próprios na composição dos recursos destinados à expansão da rede de ensino.

Em 1968, a reforma tributária concentrou os recursos na União, deixando Estados e Municípios na dependência das transferências federais para a expansão e melhoria do ensino. O período que se seguiu caracterizou-se pela centralização: o MEC, pela força dos recursos que dispunha, definia políticas, diretrizes e normas; influia no conteúdo dos Planos Estaduais de Educação e, através da assistência técnica, conformava as estruturas administrativas estaduais à imagem e semelhança da estrutura do MEC.

Na década de 70, houve um esforço para aumentar os recursos para o setor educação. A taxa média anual de incremento dos gastos públicos com a função educação e cultura foi de 9,8%, acima da taxa anual de crescimento do PIB. A relação entre a despesa pública em educação e o PIB passou de 2,66 em 1970 para 3,59, em 1980. Estes dados revelam que a posição relativa das despesas públicas em educação e cultura, dentro das despesas globais realizadas, aumentou na década de 70.

O incremento dos recursos ocorreu principalmente no nível federal e no nível municipal, com uma taxa média anual de crescimento, respectivamente, de 11,0% e 14,7%. A regularização da entrega dos recursos do salário-educação ao MEC; a melhoria da fiscalização e o aumento, em 1975, da alíquota do salário-educação para 2,5% da folha de salário e contribuição colaboraram para um aumento dos gastos da União, de 21.1, em 1976, quando comparado aos gastos em 1975. A partir de 1976, a taxa média de crescimento das despesas públicas na função educação e cultura começa a cair em decorrência dos problemas econômicos.

Este aumento nos gastos fez parte de uma estratégia política de governo no sentido de conseguir legitimação através dos gastos na area social, uma vez que a legitimação fundamentada no sucesso econômico desmoronou com o fim do milagre econômico.

A decada de 80 se inicia com a herança da crise econômica agravada nos fins dos anos 70. A legitimação do governo muda de eixo: passa para a abertura de canais de participação política, deixando a area social de ter relevância, mesmo com a criação do Programa de Prioridades Sociais e do FINSOCIAL.

Os gastos no sistema educacional, como também no setor social em geral, se retraem. As taxas médias de crescimento dos gastos públicos, na função educação e cultura, no periodo 1980/1985, foram, no entanto, um pouco maiores do que as constatadas no periodo 1975/1980.

No nível da União, a taxa média de crescimento das despesas com a função educação e cultura, de 1980 a 1985, foi de 15,8%; enquanto, no período de 1975 a 1980, foi de 6,8%. No sistema estadual, a mesma taxa, no período de 1980 a 1985, foi de 5,6%; enquanto no período de 1975 a 1980 ficou em 3,0%. Nos municípios com 50.000 habitantes e mais, a taxa média de crescimento foi de 4,2% de 1980 a 1985; enquanto, no período 1975 a 1980, o crescimento médio foi de 14,8%.

Embora este dado possa parecer auspicioso para o sistema educacional nesta década, é preciso levar em conta que os gastos públicos, em 1980 e 1981, foram, em preços constantes, inferiores aos gastos efetuados em 1978 e 1979 e que, pelos índices contidos no Quadro II.18 foi significativa a irregularidade dos gastos públicos, com acréscimos e decréscimos, principalmente em 1983 e 1984, período em que a crise econômica se manifestou com maior intensidade.

A evolução das despesas públicas, na função educação e cultura, de 1980 a 1987, está registrada no Quadro II.18 a seguir.

Quadro II.18 - Brasil: Educação
Despesas públicas na area de Educação e Cultura
1980/1987

Em Cz$ 1.000,00 de 1987

ANO	UNIÃO	ÍNDICE	ESTADOS	ÍNDICE	MUNICÍPIOS	ÍNDICE
1980	86.154,9	100	145.015,5	100	37.905,5	100
1981	89.620,2	104	192.710,5	132	36.122,9	95
1982	117.281,8	136	175.676,7	121	37.003,0	97
1983	95.711,7	111	142.899,2	98	31.998,9	84
1984	116.707,3	135	130.652,9	90	30.186,7	79
1985	167.699,7	194	174.882,9	120	43.529,1	114
1986	184.805,1	214	...	...	...	...
1987	213.985,4	248	...	...	...	...

Fonte: Balanços da União dos Estados e dos Municipios compilados pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Do ponto de vista regional, a evolução das despesas com educação e cultura, a partir de 1980, não foi uniforme e constante. Os Estados das regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste mantiveram as despesas com educação e cultura, de 1981 a 1985, acima das despesas de 1980, embora as despesas em 1983 e 1984 tenham sido menores do que as efetuadas em 1981 e 1982. Os Estados da Região Sudeste reduziram os gastos com educação e cultura, em 1983 e 1984, recuperando um pouco em 1985.(Quadros II.19 e II.20)

Os municípios reduziram as despesas na função educação e cultura em 1981, ocorrendo uma recuperação, em 1982, em todas as regiões, com exceção da Região Sul. Em 1983 e 1984, os gastos com educação voltaram a cair em todas as regiões, exceto na Região Norte. Em 1985, houve uma recuperação em todas as regiões, exceto na Região Centro-Oeste. (Quadros II.19 e II.20).

A distribuição dos gastos por programas também apresentou variações durante este período. Essa variação, é percebida pela análise dos gastos efetuados pela União e pelos Estados nos seguintes programas: Ensino de Primeiro Grau, Ensino de Segundo Grau e Ensino Superior. Constata-se, pelo Quadro II.21, que:

a) de 1980 a 1985, o ensino de primeiro grau teve uma participação maior do que o ensino de segundo grau e o ensino superior no total das despesas efetuadas em educação pela União e pelos Estados.

Aqui, também, a descontinuidade foi uma constante. A participação foi maior em 1981, reduzindo-se, nos anos seguintes, até alcançar, em 1985, o mesmo nivel alcançado em 1980.

Nos gastos efetuados pela União, a participação do ensino de primeiro grau, em 1980, foi de 18,1%. Em 1982, aumentou para 34,8%, caindo para 29,5%, em 1984 e recuperando-se, em 1985, com 34,5%.

Particularizando a análise aos gastos efetuados apenas pelo Ministerio da Educação, a partir de 1984, constata-se que o ensino de primeiro grau aumentou sua participação de 24,9%, em 1984, para 32,9%, em 1986, caindo, em 1987 para 23,3%, indice inferior ao de 1984. (Quadro II.22).

Nos gastos dos Estados, o ensino de primeiro grau teve, em 1980, uma participação de 63,5%. Em 1981, esta participação aumentou para 71,2%. Em 1985, no entanto, ela caiu para 58,8%.

A descontinuidade nas despesas com o ensino de primeiro grau não foram decorrentes apenas da contenção dos recursos do tesouro ordinario, mas deve-se, também, à variação de arrecadação dos recursos do salario-educação. Esta variação, mostrada no Quadro II.22, certamente, decorreu da recessão econômica sobre os niveis de produção, emprego e salários.

Quadro II.24 - Brasil: Educação
Indice de crescimento real de arrecadação
do salario-educação - 1974 - 1983

ANO	INDICE	ANO	INDICE
1974	100,0	1980	86,5
1975	119,4	1981	100,1
1976	125,8	1982	98,1
1977	129,5	1983	92,6
1978	110,6	1984	64,9
1979	112,8	1985	89,7

Fonte: DIPLAN/FNDE/MEC

Os índices mostram que, após uma fase de significativa ascensão da arrecadação do salário-educação, com pico em 1977, houve uma tendência decrescente, a partir de 1979. A maior queda verificou-se em 1984, com uma recuperação em 1985.

b) O ensino de segundo grau manteve, também, uma participação irregular no total das despesas em educação efetuadas pela União e pelos Estados de 1980 a 1985. O percentual da União cresceu de 1980 a 1985. De 1984 a 1987, a participação do ensino de segundo grau nos gastos efetuados pelo MEC pouco se alterou: passou de 5,4%, em 1984, para 6,9%, em 1986, caindo para 6,6%, em 1987 (Quadro II.22). Os Estados gastaram, em 1985, o mesmo percentual gasto em 1980, ou seja, 10,0%

c) A participação da União, no total dos gastos públicos, com o ensino superior foi bastante significativa no período de 1980 a 1985, quando comparada aos outros níveis de ensino, embora haja uma tendência declinante a partir de 1982.

Considerando-se apenas os gastos efetuados pelo MEC, observa-se que a participação do ensino superior caiu de 57,8%, em 1984, para 49,9%, em 1986, com uma recuperação em 1987. (Quadro II.22)

Os Estados aumentaram sua participação de 3,9%, em 1980, para 10,0%, em 1985, mantendo a mesma participação nos anos seguintes.

Constata-se que a diferença entre a participação do ensino de primeiro grau e do ensino superior, no total das despesas da União e dos Estados, veio aos poucos, se reduzindo, chegando a inverter a tendência em 1985, quando a União gastou, com o ensino de primeiro grau, 34,5% e com o ensino superior, 30,6% do total de recursos gastos com educação.

O contexto político de maior espaço para participação, mesmo dentro do setor público, não se refletiu em uma maior participação dos Estados e Municípios nos encargos financeiros com a educação. Ao contrário, a participação da União aumentou de 28,1% em 1970, para 43,4% em 1985; a participação dos Estados reduziu de 60,5% em 1970, para 45,3%, em 1985, e a participação dos Municípios permanecem, em 1985, a mesma de 1970, apesar de ter alcançado, em 1979, uma taxa de 15,7%.

Devido a administração descentralizada do sistema educacional, torna-se difícil mensurar o impacto no sistema educacional da irregularidade nos gastos com educação e cultura, tanto no nivel federal, como no estadual e no municipal. Cada esfera administrativa reage de acordo com as circunstâncias políticas e administrativas. Algumas conseqüências disso podem ser identificadas, como:

- significativa participação dos municípios na manutenção do ensino de primeiro grau, quando os municípios mais sofreram com a contenção dos gastos;

- crescente municipalização do ensino nas regiões mais carentes. Os municípios da Região Nordeste detêm 45% das matrículas no ensino de primeiro grau quando, na realidade, dispoem de poucos recursos para a prestação de serviços públicos;

- falta de correspondência e equilíbrio entre matrícula nas redes estadual e municipal e despesas educacionais, levando a grandes diferenças no custo/aluno ou no gasto per capita;

- manutenção de baixos salários para o magistério;

- desgaste da rede física por falta de manutenção;

- redução no volume das matrículas no ensino de segundo grau nas escolas privadas. Nos anos de recessãp elas perderam quase 280.000 alunos;

- crescente envolvimento dos Estados, e mesmo de municípios com o ensino superior, quando a universalização da educação básica ainda não foi atingida e as condições de ensino ainda são precárias.

As análises sobre a composição dos gastos com a educação, no Brasil, ainda são precárias. As informações ajustadas nas diferentes esferas administrativas carecem de coerência e coesão. Este óbice faz com que as análises não alcancem visão de conjun-

to, sejam parciais e, portanto, não generalizáveis. O mais grave, no entanto, é que, com facilidade, as análises são comprometidas pelo vezo ideologico de correntes que as utilizam para justificar seus pressupostos.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.1 - BRASIL: EDUCACAO
TAXAS DE ESCOLARIZACAO DA POPULACAO DE 7 - 14 ANOS DE IDADE
EVOLUCAO - 1950 - 1980

ANOS	POPULACAO 7-14 ANOS (1.000)	MATRICULAS TOTAIS		MATRICULAS 7-14 ANOS			TAXAS DE ESCOLARIZACAO (%)
		PRIMARIO (1.000)	GINASIAL (1.000)	PRIMARIO (1.000)	GINASIAL (1.000)	TOTAL (1.000)	
1950	10402,7	3709,9	421,7	3561,5	202,4	3763,9	36,2
1960	14406,4	6423,6	910,3	9108,8	436,9	9545,7	45,4
1970	19693	12812	3082,6	11845,3	1364,6	13209,9	67,1
1980	22981,8	16089,7	6508,5			18476,7	80,4

FONTES: FIBGE, Censos Demograficos, seec/mec, Sinopses Estatisticas.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.1A - BRASIL: EDUCACAO
Taxas de Escolarizacao da Populacao de 7-14 Anos
Por Localizacao , segundo as Regioes - 1986 (+)

REGIAO	POPULACAO 7-14 ANOS (1.000)			MATRICULAS 7-14 ANOS (1.000)			Taxas de Escolarizacao (%)		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Norte(++)	***	924,8	***	1.164,0	839,5	324,5	***	90,8	***
Nordeste	8.673,9	4.455,1	4.218,8	6.172,2	3.896,2	2.276,0	71,2	87,5	53,9
Sudeste	10.546,0	8.618,5	1.927,5	8.829,2	7.820,3	1.008,9	83,7	90,7	52,3
Sul	3.749,6	2.440,8	1.308,8	3.168,6	2.364,6	804,0	84,5	96,9	61,4
Centro Oeste	1.981,8	1.426,8	555,0	1.596,3	1.307,7	288,6	80,5	91,7	52,0
Brasil	24.951,3	17.910,6	8.010,1	20.930,3	16.228,3	4.702,0	83,9	90,6	58,7

FONTES:FIBGE,PNAD;SEEC/MEC
(+) Estimativas baseadas em calculo direto sobre as fontes
(++) Estimativas preliminares,base PNAD
Estimativas provisorias para zonas rurais da regiao

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO II.3 - BRASIL : EDUCACAO

EVOLUCAO DAS MATRICULAS POR NIVEL DE ENSINO
1940 - 1970

ANOS	Ensino Primario	Ensino Medio	
		Ginasial	Colegial
1940	3.303	320	
1950	5.240	686	
1960	7.458	943	276
1970	12.812	3.083	1.271
Crescimento Anual (%)			
1940/50	4,72	7,92	
1950/60	3,59	5,92	
1960/70	5,56	12,58	16,50

FONTE:FIBGE e SEEC/MEC

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO II.4A - BRASIL: EDUCACAO

MATRICULAS PUBLICAS E PARTICULARES NO ENSINO MEDIO
1960

ENSINO MEDIO	TOTAL	PUBLICO	PARTICULAR
PRIMEIRO CICLO			
Total	943.000	326.062	616.938
Secundario	785.705	282.603	503.102
Comercial	111.012	8.100	102.912
Normal	26.337	17.308	9.029
Industrial	19.946	18.051	1.895
SEGUNDO CICLO			
Total	276.195	93.580	182.615
Secundario	117.547	54.164	63.383
Comercial	84.012	9.097	74.915
Normal	67.263	28.701	38.562
Industrial	7.373	1.618	5.755
OUTROS	39.390	17.628	21.762
TOTAL	1.258.585	437.270	821.315

FONTE: FIBGE e SEEC/MEC.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.5 - BRASIL: EDUCACAO

EVOLUCAO RECENTE DOS EFETIVOS DISCENTES POR NIVEL DE ENSINO
1975 - 1985

ANOS	EFETIVOS DISCENTES (milhares)					
	PRE-ESCOLAR	PRIMEIRO GRAU			SEGUNDO GRAU	SUPERIOR(1)
		TOTAL	URBANO	RURAL		
1975	566,0	19.549,2	14.232,2	5.317,0	1.935,9	1.072,5
1976	707,5	19.729,5	14.592,1	5.137,4	2.212,7	1.096,7
1977	780,0	20.556,8	15.035,1	5.521,7	2.437,7	1.159,0
1978	944,6	21.473,1	15.830,3	5.642,8	2.538,2	1.225,6
1979	1.198,1	21.886,8	16.106,2	5.780,6	2.658,1	1.311,9
1980	1.335,3	22.598,3	16.196,4	6.401,9	2.819,2	1.377,3
1981	1.543,8	22.473,0	17.053,3	5.419,7	2.821,0	1.386,2
1982	1.864,9	23.563,9	17.992,4	5.571,5	2.874,5	1.408,3
1983	2.084,1	24.555,8	18.853,6	5.702,2	2.944,1	1.439,0
1984	2.481,8	24.789,3	19.041,7	5.747,6	2.951,6	1.399,5
1985	2.650,5	24.769,3	19.173,7	5.595,6	3.016,1	1.367,6
Taxas Anuais de Crescimento (%)						
1975/1980	18,73	2,94	2,62	3,78	7,81	5,13
1980/1985	14,70	1,85	3,43	(2,66)	1,36	(0,14)
1975/1985	16,69	2,39	3,03	0,51	4,53	2,46

FONTE: MEC/SEEC
(1) Apenas graduacao.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.6 - BRASIL: POPULACAO

EVOLUCAO DA POPULACAO TOTAL, URBANA E RURAL
1940 - 1985

ANOS	TOTAL		URBANO		RURAL	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
1940	41.236	100,0	12.880	31,2	28.356	68,8
1950	51.944	100,0	18.782	36,2	33.162	63,8
1960	70.070	100,0	31.303	44,7	38.767	55,3
1970	93.138	100,0	52.084	55,9	41.054	44,1
1980	119.002	100,0	80.436	67,6	38.566	32,4
1985 (1)	131.411	100,0	95.473	72,7	35.938	27,3
Taxas Anuais de Crescimento (%)						
1940/1950	2,34		3,84		1,58	
1950/1960	3,04		5,24		1,57	
1960/1970	2,89		5,22		0,57	
1950/1970	2,96		5,23		1,07	
1970/1980	2,48		4,44		(0,62)	
1980/1985	2,00		3,49		(1,40)	

FONTE: FIBGE, Censos Demograficos e Estimativas para 1985
(1) Populacao residente nas datas censais.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.7 - BRASIL: POPULACAO

PESSOAS COM 15 ANOS E MAIS QUE NAO SABEM LER OU ESCREVER

1920-1980

ANOS	ANALFABETOS 15 ANOS E MAIS (1.000)	INDICE (1920 = 100)	POPULACAO 15 ANOS E MAIS (1.000)	INDICE (1920 = 100)
1920	11.402	100	17.558	100
1940	13.269	116	23.710	135
1950	15.273	134	30.250	172
1960	15.965	140	40.278	229
1970	16.147	142	53.981	307
1980	18.717	164	73.542	419
1985 (1)	18.285	160	87.713	500
1986	17.323		86.454	

FONTE: FIBGE. Censos Demograficos.
NOTA: (1) Estimativa PNAD acrescida de projecao para a zona rural da Regiao Norte.

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO II.8 - BRASIL: POPULACAO

POPULACAO TOTAL, ANALFABETA E TAXAS DE ANALFABETISMO SEGUNDO GRUPOS ETARIOS

1950/1980

POPULACAO TOTAL POPULACAO ANALFABETA TAXAS DE ANALFABETISMO	ANOS			
	1950	1960	1970	1980
POPULACAO TOTAL (milhoes)				
15 anos e mais	30,2	40,3	54,0	73,5
15 a 39 anos	20,9	27,1	35,8	48,6
40 anos e mais	9,3	13,1	18,2	25,0
POPULACAO ANALFABETA (milhoes)				
15 anos e mais	15,3	16,0	18,1	18,7
15 a 39 anos	10,0	9,4	10,1	9,1
40 anos e mais	5,3	6,4	8,0	9,6
TAXA DE ANALFABETISMO (%)				
15 anos e mais	50,7	39,7	33,5	25,4
15 a 39 anos	47,8	34,7	28,2	19,7
40 anos e mais	57,0	48,9	44,0	38,4

FONTE: FIBGE, Censos Demograficos.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.16 - BRASIL: ANALFABETISMO

Populacao de 15 Anos e Mais Efetivos e
Taxas por Grupo de Idade e Domicilio
Total do Pais - 1986

Grupos de Idade	TOTAL			URBANA			RURAL		
	Populacao (1.000)	Analfabetos (1.000)	Taxa de Analfabetismo (%)	Populacao (1.000)	Analfabetos (1.000)	Taxa de Analfabetismo (%)	Populacao (1.000)	Analfabetos (1.000)	Taxa de Analfabetismo (%)
Populacao de 15 anos e mais	86454	17323	20.0	65027	8980	13,8	21427	8343	38.9
15 a 29	37622	4153	11,0	28181	1784	6,3	9441	2369	25,1
15 a 19	14016	1537	11.0	10059	596	5,9	3957	941	23.8
20 a 24	12845	1383	10.8	9735	610	6,3	3110	773	24,9
25 a 29	10761	1233	11,5	8387	578	6,9	2374	655	27,6
30 a 39	17974	2895	16.1	13847	1398	10.0	4127	1505	36,5
40 a 49	12495	3148	25,2	9327	1611	17,3	3168	1537	48,5
50 e mais	18363	7127	38,8	13672	4195	30,7	4691	2932	62,5

Fonte:FIBGE.PNAD 1986

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.12 - BRASIL: POPULACAO
ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS,
SEGUNDO CONDICAO DE DOMICILIO
1986

	MEDIA	POPULACAO TOTAL (1.000)	(%)	SEM INSTRUCAO E MENOS DE 1 ANO (1.000)	(%)	1 A 4 ANOS (1.000)	(%)	5 ANOS E MAIS (1.000)	(%)
NORTE									
Total	5,03	3.864	100,00	391	12,76	1.208	39,43	1.465	47,81
Urbano	5,03	3.864	100,00	391	12,76	1.208	39,43	1.465	47,81
Rural		...	0,00	...	0,00	...	0,00	...	0,00
NORDESTE									
Total	3,19	28.384	100,00	10.455	36,83	10.986	38,70	6.943	24,46
Urbano	4,29	15.996	100,00	3.838	23,99	6.167	38,55	5.991	37,45
Rural	1,74	12.359	100,00	6.617	53,54	4.819	38,99	923	7,47
CENTRO-OESTE									
Total	4,55	6.903	100,00	1.276	18,48	2.970	43,02	2.657	38,49
Urbano	5,19	5.163	100,00	727	14,08	2.037	39,45	2.399	46,47
Rural	2,64	1.740	100,00	549	31,55	933	53,62	258	14,83
SUDESTE									
Total	5,11	47.851	100,00	6.083	12,93	20.641	43,07	20.327	43,20
Urbano	5,47	40.526	100,00	4.326	10,67	16.811	41,48	19.389	47,84
Rural	2,86	6.525	100,00	1.757	26,93	3.830	58,70	938	14,38
SUL									
Total	4,83	16.307	100,00	2.173	13,33	7.349	45,07	6.785	41,61
Urbano	5,49	10.679	100,00	1.162	10,88	4.103	38,42	5.414	50,70
Rural	3,58	5.628	100,00	1.011	17,96	3.246	57,68	1.371	24,36
BRASIL									
Total	4,49	101.709	100,00	20.378	20,04	43.154	42,43	38.177	37,54
Urbano	5,19	75.428	100,00	10.443	13,84	30.326	40,21	34.657	45,95
Rural	2,49	26.281	100,00	9.935	37,80	12.826	48,80	3.520	13,39

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.14 - BRASIL: POPULACAO
ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS,
SEGUNDO CONDICAO DE DOMICILIO E REGIOES METROPOLITANAS
1986

REGIOES METROPOLITANAS	MEDIA	POPULACAO TOTAL (1.000)	(%)	SEM INSTRUCAO E MENOS DE 1 ANO		1 A 4 ANOS		5 ANOS E MAIS	
				(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
BELEM	5,98	847	100,00	60	7,08	293	34,59	494	58,32
FORTALEZA	4,97	1.435	100,00	275	19,16	500	34,84	660	45,99
RECIFE	5,12	2.000	100,00	309	14,86	814	39,13	957	46,01
SALVADOR	5,00	1.699	100,00	177	11,00	521	32,38	911	56,62
BELO HORIZONTE	5,52	2.439	100,00	229	9,39	1.064	43,62	1.146	46,99
RIO DE JANEIRO	6,07	8.382	100,00	782	9,33	2.627	31,34	4.973	59,33
SAO PAULO	5,62	12.284	100,00	1.101	9,02	5.232	42,67	5.871	48,11
CURITIBA	5,69	1.477	100,00	137	9,28	637	43,13	703	47,60
PORTO ALEGRE	6,28	2.101	100,00	161	7,66	585	27,84	1.355	64,49
T O T A L		32.574	100,00	3.231	9,92	12.273	37,68	17.070	52,40

FONTE: FIBGE, PNAD - 1986

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO II.15 - BRASIL: POPULACAO

Anos de Estudos das Pessoas com 10 Anos ou Mais
Segundo a Condicao de Atividade
1986

Anos de Estudos	TOTAL (1000)	TOTAL (%)	ATIVOS (1000)	ATIVOS (%)	NAO-ATIVOS (1000)	NAO-ATIVOS (%)
Sem Instrucao e Menos de 1 Ano	20377	20.0	9957	17,5	10420	23.1
1 e 2	14459	14.2	6673	11,7	7785	17.3
3 e 4	28694	28.2	15350	27,0	13344	29.6
5 a 8	22268	21,9	12812	22,6	9456	21,0
9 e Mais	15907	15,6	11902	20,9	4005	8,9
Subtotal	101704	99.8	56694	99.8	45010	99.9
Sem Especificacao	161	0.2	120	0,2	41	0,1
Total	101865	100.0	56814	100,0	45051	100.0
Media de Anos de Instrucao	4,70		5,29		3,96	

Fonte: FIBGE/PNAD
Nota: Exclusive a populacao rural da Regiao Norte.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.15A - BRASIL: POPULACAO

Anos de Estudos das Pessoas com 10 Anos ou Mais da Area Urbana, Segundo a Condicao de Atividade 1986

Anos de Estudos	URBANA		ATIVOS		NAO-ATIVOS	
	(1000)	(%)	(1000)	(%)	(1000)	(%)
Sem Instrucao e Menos de 1 Ano	10442	13,8	4373	10,5	6069	17,8
1 e 2	9187	12,2	3877	9,3	5310	15,6
3 e 4	21138	28,0	10732	25,8	10406	30,6
5 a 8	19533	25,8	11138	26,8	8395	24.7
9 e Mais	15123	20,0	11326	27,3	3797	11,2
Subtotal	75423	99,8	41446	99,8	33977	99.9
Sem Especificacao	161	0,2	103	0,2	34	0.1
Total	75584	100,0	41549	100,0	34011	100,0
Media de Anos de Instrucao	5,39		6,18		4,43	

Fonte: FIBGE/PNAD

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO II.15B - BRASIL: POPULACAO

Anos de Estudos das Pessoas com 10 Anos de Mais da Area Rural, Segundo a Condicao de Atividade 1986

Anos de Estudos	R U R A L		A T I V O S		N A O - A T I V O S	
	(1000)	(%)	(1000)	(%)	(1000)	(%)
Sem Instrucao e Menos de 1 Ano	9934	37,6	5583	36,6	4351	39,4
1 e 2	5269	19,9	2795	18,3	2474	22,4
3 e 4	7555	28,6	4618	30,3	2937	26,6
5 a 8	2735	10,3	1674	11,0	1061	9,6
9 e Mais	782	3,0	575	3,8	207	1,9
Subtotal	26275	99,4	15245	99,9	11030	99,9
Sem Especificacao	161	0,6	17	0,1	7	0,1
Total	26436	100,0	15262	100,0	11037	100,0
Media de Anos de Instrucao	2,72		2,87		2,51	

Fonte: FIBGE/PNAD
Nota: Exclusive a populacao rural da Regiao Norte.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.16 - BRASIL : POPULACAO

Cursos Completos das Pessoas de 10 Anos e Mais
1940 -1980

	Efetivos (milhares)				Proporcoes (%)				Crescimento Anual(%)		
	1940	1950	1970	1980	1940	1950	1970	1980	1940/50	1950/70	1970/80
Pop.10 Anos e Mais	29038	38558	65862	87806	100,00	100,00	100,00	100,00	2,88	2,71	2,92
Pop.c/curso completo	2087	6543	17468	35554	7,19	16,97	26,52	40,49	12,11	5,03	7,37
Elementar	1561	5389	15021	28509	5,38	13,98	22,81	32,47	13,19	5,26	6,62
Medio	359	987	1918	5212	1,24	2,56	2,91	5,94	10,64	3,38	10,51
Superior	106	158	529	1833	0,37	0,41	0,80	2,09	4,07	6,23	13,23
Nao Declarado	61	9	-	-	0,21	0,02	-	-			

FONTE:FIBGE,Censos Demograficos

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.17 - BRASIL: POPULACAO
PESSOAS OCUPADAS POR CLASSES DE RENDA MENSAL DO TRABALHO
SEGUNDO ANOS DE ESTUDO E MEDIA DE ANOS DE ESTUDO DE CLASSE
1986

ANOS DE ESTUDO	Classes de Renda de Trabalho (em Salarios Minimos)			
	Ate 2	2 a 5	5 a 10	10 e mais
TOTAL	27.923	14.467	5.089	3.416
Sem instrucao e menos de 1	7.114	1.343	198	57
1 a 4	11.825	5.524	1.372	526
5 a 8	6.257	3.747	1.101	498
9 a 11	2.384	2.809	1.280	692
12 e mais	300	1.012	1.135	1.641
Nao declarados	43	32	3	2
Media de Anos de Estudo	3,65	5,62	3,73	10,09

FONTE: FIBGE, PNAD-1986.

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO II.19 - BRASIL: EDUCACAO

DESPESAS DOS ESTADOS E MUNICIPIOS(*) POR REGIAO, NA FUNCAO EDUCACAO E CULTURA
1980 - 1985

(Em Cz$ milhoes de 1987)

ANO	REGIAO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO OESTE	BRASIL
1980	ESTADOS	3.623,3	19.577,1	87.879,4	24.217,6	9.716,0	145.015,4
	MUNICIPIOS	581,9	4.105,9	892,6	27.510,7	4.804,4	37.985,5
	TOTAL	4.205,2	23.683,0	88.772,0	51.728,3	14.520,4	182.920,9
1981	ESTADOS	5.781,3	28.906,5	107.917,8	36.634,9	13.469,7	192.710,2
	MUNICIPIOS	577,4	3.842,5	875,5	26.766,7	4.060,8	36.122,9
	TOTAL	6.358,7	32.749,0	108.793,3	63.401,6	17.530,5	228.833,1
1982	ESTADOS	6.689,7	27.191,9	97.439,1	33.861,6	10.512,4	175.694,7
	MUNICIPIOS	722,1	4.677,8	1.000,2	25.486,7	5.116,2	37.003,0
	TOTAL	7.411,8	31.869,7	98.439,3	59.348,3	15.628,6	212.697,7
1983	ESTADOS	5.430,1	23.578,3	74.307,6	28.865,6	10.717,4	142.899,0
	MUNICIPIOS	726,8	3.879,5	828,1	22.588,0	3.976,5	31.998,9
	TOTAL	6.156,9	27.457,8	75.135,7	51.453,6	14.693,9	174.897,9
1984	ESTADOS	4.964,8	20.251,2	68.854,1	25.477,3	11.105,5	130.652,9
	MUNICIPIOS	741,7	3.672,4	680,6	21.488,7	3.623,1	30.186,5
	TOTAL	5.706,5	23.923,6	69.534,7	46.946,0	14.728,6	160.839,4
1985	ESTADOS	7.694,8	31.129,1	90.936,1	30.254,7	14.868,0	174.882,7
	MUNICIPIOS	1.028,3	5.479,7	1.186,9	31.226,9	4.685,7	43.527,5
	TOTAL	8.723,1	36.608,8	92.123,0	61.481,6	19.473,7	218.410,2

FONTE: Balanco dos Estados e Municipios - Secretaria de Economia e Financas do MF.
(*) Municipios com 50.000 habitantes ou mais.

IPEA/IPLAN/SEC QUADRO II.02 - BRASIL: EDUCACAO

INDICE DAS DESPESAS DOS ESTADOS E MUNICIPIOS(*)
POR REGIAO NA FUNCAO EDUCACAO E CULTURA
1980 - 1985

(Indice base: 1980=100,0)

ANO	REGIAO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO OESTE	BRASIL
1980							
	ESTADOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	MUNICIPIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981							
	ESTADOS	159,6	147,7	122,8	151,3	138,6	132,9
	MUNICIPIOS	99,2	93,6	98,1	97,3	84,5	95,3
	TOTAL	151,2	138,3	122,6	122,6	120,7	125,1
1982							
	ESTADOS	184,6	138,9	110,9	139,9	100,2	121,2
	MUNICIPIOS	124,1	113,9	112,1	92,6	106,5	97,6
	TOTAL	176,3	134,6	110,9	114,7	107,6	116,3
1983							
	ESTADOS	149,9	120,4	84,6	119,2	110,3	98,5
	MUNICIPIOS	124,9	94,5	92,8	82,1	82,9	84,4
	TOTAL	146,4	115,9	84,6	99,5	101,2	95,6
1984							
	ESTADOS	118,1	103,4	78,4	105,2	114,3	90,1
	MUNICIPIOS	127,5	89,4	76,2	78,0	75,4	79,6
	TOTAL	135,7	101,0	78,3	90,8	101,4	87,9
1985							
	ESTADOS	183,0	159,0	103,5	124,9	153,0	120,6
	MUNICIPIOS	176,7	133,5	133,0	113,5	95,9	114,8
	TOTAL	207,4	154,6	103,8	118,9	134,1	119,4

FONTE: Balanco dos Estados e Municipios - Secretaria de Economia e Financas do MF.

(*) Municipios com 50.000 habitantes ou mais.

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO II.21 - BRASIL: EDUCACAO

DISTRIBUICAO PERCENTUAL DAS DESPESAS DA UNIAO E
DOS ESTADOS NA FUNCAO EDUCACAO E CULTURA POR PROGRAMA
1980 - 1985

ANO/ESFERA	TOTAL	1o.GRAU	2o.GRAU	SUPERIOR	OUTROS
1980					
UNIAO	100,0	18,2	8,8	49,9	23.1
ESTADOS	100,0	63,5	10.2	3,9	22,6
T O T A L	100,0	46,6	9,6	21,0	22,8
1981					
UNIAO	100,0	28,0	5,2	52,7	14,0
ESTADOS	100,0	71,2	7,2	8,4	13,2
T O T A L	100,0	57,5	6,6	22,4	13,5
1982					
UNIAO	100,0	34,8	9,2	44,7	11,3
ESTADOS	100,0	64.6	8,9	10,0	16,5
T O T A L	100,0	52,7	9,0	23,9	14,4
1983					
UNIAO	100,0	32,5	7,5	45,1	14.9
ESTADOS	100,0	63.2	8.3	9,6	18,9
T O T A L	100,0	50,9	8,0	23.8	17,3
1984					
UNIAO	100,0	29,5	4.9	33,7	31,9
ESTADOS	100.0	63,6	8,1	9.9	18,4
T O T A L	100.0	47,6	6,6	21,1	24,7
1985					
UNIAO	100,0	34,5	5,4	30,6	29.5
ESTADOS	100,0	58.9	10,3	9,8	21,0
T O T A L	100,0	47,0	7,9	20,0	25,1

FONTE: Balanco da Uniao e dos Estados. Ministerio da Fazenda

SEPLAN/PR/IPEA

QUADRO 01.02 - BRASIL EDUCACAO

MEC: DESPESAS REALIZADAS SEGUNDO OS PRINCIPAIS PROGRAMAS

RECURSOS DO TESOURO E DE OUTRAS FONTES

1984 - 1987

(Em Cz$ Valores Constantes de 1987

FUNCAO	PROGRAMA	- DENOMINACAO	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
09	07.	Administracao	2.539.715,9	3,44	2.348.989,1	2,84	2.972.742,3	2,23	3.766.171,8	2,40
	08.	Administracao Financeira	2.519.567,4	3,41	2.435.180,2	2,93	2.098.633,1	1,57	2.302.036,8	1,47
	09.	Planejamento Governamental	315.891,7	0,43	1.268.928,6	1,27	1.481.688,4	1,11	4.644.247,8	2,96
	10.	Ciencia e Tecnologia	46.712,9	0,06	78.792,7	0,09	92.327,6	0,07	155.471,8	0,10
	12.	Telecomunicacao	111.651,1	0,15	81.248,5	0,09	696.771,4	0,52	1.253.578,8	0,80
	29.	Servico de Informacao	7.136,4	0,01	18.488,3	0,01	9.821,5	0,01	1.316,8	0,00
	42.	Ensino de 1o. Grau	18.398.936,8	24,92	27.198.927,4	27,18	43.866.825,1	32,92	36.688.926,8	23,33
	43.	Ensino de 2o. Grau	4.012.568,6	5,44	5.671.882,1	5,67	9.318.261,8	6,99	10.467.481,8	6,67
	44.	Ensino Superior	42.711.646,9	57,86	55.689.551,6	55,66	66.545.225,8	49,94	89.554.841,8	57,00
	45.	Ensino Supletivo	-	-	-	-	4.317,8	0,00	5.052,8	0,00
	46.	Educacao Fisica e Desportos	246.846,4	0,33	308.122,8	0,31	735.276,8	0,55	1.124.138,8	0,72
	47.	Assistencia a Educandos	139.884,7	0,19	345.748,9	2,35	484.859,8	0,36	543.186,8	0,35
	48.	Cultura	30.926,2	0,05	44.827,5	0,04	1.967,8	0,00	164,8	0,00
	49.	Educacao Especial	162.482,4	0,22	278.313,6	0,28	487.619,7	0,37	278.423,8	0,18
	75.	Saude	2.252,4	0,00	1.348,7	0,00	1.687,8	0,00	496,8	0,00
	81.	Assistencia	48.138,5	0,07	59.241,8	0,06	110.746,6	0,08	82.288,8	0,05
15	81.	Assistencia	8.299,6	0,01	14.432,2	0,01	16.712,1	0,01	-	-
	82.	Assistencia e Previdencia	2.262.963,6	3,09	3.398.237,7	3,38	3.774.939,2	2,83	5.751.888,8	3,67
	84.	PASEP	227.191,9	0,31	342.593,4	0,34	642.347,8	0,48	455.251,8	0,29
	TOTAL		73.818.485,6	100,00	100.586.811,1	100,00	133.253.876,4	100,00	156.895.979,8	100,00

FONTE: MEC - SOF - SOO. Posicao Final.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO II.23 - BRASIL: EDUCACAO
EVOLUCAO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO MEC SEGUNDO OS PRINCIPAIS PROGRAMAS
RECURSOS DO TESOURO E DE OUTRAS FONTES
1984 - 1987

(Ano Base 84 = 100)

FUNCAO	PROGRAMA	DENOMINACAO	1984	1985	1986	1987
08	07.	Administracao	100,00	111,86	117,05	148,29
	08.	Administracao Financeira	100,00	104,59	82,98	91,37
	09.	Planejamento Governamental	100,00	402.72	478,24	1.442,20
	10.	Ciencia e Tecnologia	100,00	168,68	197,66	332,84
	22.	Telecomunicacao	100,00	72,77	624,06	1.122,76
	29.	Servico de Informacao	100,00	146,97	137,34	18,44
	42.	Ensino de 1o. Grau	100,00	147,83	238,42	198,97
	43.	Ensino de 2o. Grau	100,00	141,33	232,23	260,87
	44.	Ensino Superior	100,00	130.29	155,80	209,67
	45.	Ensino Supletivo	-	-	100,00	85.45
	46.	Educacao Fisica e Desportos	100,00	125,23	298,84	456,88
	47.	Assistencia a Educandos	100,00	248,52	298,52	398,49
	48.	Cultura	100,29	113,11	5,85	0.42
	49.	Educacao Especial	100,30	169.44	300.11	171.49
	75.	Saude	100,00	59,88	71,38	22,02
	81.	Assistencia	100,02	122.89	232.10	172.45
15	81.	Assistencia	100,00	173,89	201,36	-
	82.	Assistencia e Previdencia	100.00	144,56	165,35	251,95
	84.	PASEP	100,00	150.79	202,73	200.38
	TOTAL		100,00	135,58	130,51	212,54

FONTE: MEC - SOF - 000. Posicao Final.

3. EDUCAÇÃO BÁSICA

3.1 Aspectos da situação educacional

O ensino de primeiro grau se expandiu de forma acentuada no período de 1970 a 1988, incorporando mais de 10 milhões de novas crianças no sistema escolar (Quadro III.1). Este crescimento representou um acréscimo de 74,0% em relação à matrícula existente em 1970. Como resultado dessa expansão, a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos passou, de 67,0%, em 1970, para aproximadamente 85,0% em 1988. Em alguns estados, a matrícula total é, hoje, maior do que a população de 7 a 14 anos, tornando-se já freqüentes os casos de escolas desativadas por falta de alunos, o que comprova ter sido a construção de escolas superdimensionada em relação à demanda efetiva.

A expansão do ensino de primeiro grau foi mais acentuada em algumas regiões. Na Região Norte, a matrícula, no período 1970/1988, cresceu 262,0%; na Região Centro-Oeste, 135,0%; na Região Nordeste, 121,0%; na Região Sudeste, 48,0% e na Região Sul, 25,0%.

As matrículas na rede municipal cresceram 107,0% no mesmo período, enquanto o aumento na rede estadual atingiu 64,0%. Assim, a participação do município no total da matrícu-

la elevou, de 25.7%, em 1970, para 30.6% em 1988 (Quadro III.2). O aumento das matrículas na rede municipal foi mais intenso na Região Norte, com 681,0% de incremento em relação a 1970, e na Região Nordeste, com a taxa de 126,0%.

Este crescimento, no entanto, não se processou de forma harmônica. Fatores de natureza econômica e social configuraram um sistema educacional desequilibrado, desigual e fora de compasso com as necessidades de uma sociedade com estruturas econômicas já bastante complexas.

Estudos recentes evidenciam estas disparidades.

A. Os órgãos SEPS/MEC, IPEA/IPLAN e UNICEF elaboraram, em 1986, um modelo explicativo e de análise da situação educacional do País, no nível do ensino de primeiro grau. Foram reunidas quinze variáveis que, do ponto de vista teórico-conceitual, eram bastante significativas e estatisticamente mais representativas, podendo definir índices de situação educacional.

A elaboração dos índices teve como propósitos oferecer subsídios práticos de caráter metodológico e ampliar e melhorar o conhecimento da realidade educacional do País. Estes índices, uma referência às condições de ensino de primeiro grau, representam uma medida do desenvolvimento educacional em espaços geográficos determinados e oferecem um diagnóstico das desigualdades inter e intra-regionais existentes no País no plano educacional.

Com base nos índices de situação educacional, elaborados a partir do estudo de 15 variáveis educacionais, foi feita uma estratificação das microrregiões do País, segundo as regiões. O resultado está contido no Quadro III.3.

Quadro III.3 - Brasil: Educação.
Situação educacional por microrregiões - 1980

Brasil e Regiões	No. Microrregiões	Estratificação da situação educucional				
		Mto alta	Alta	Media	Baixa	Mto baixa
Brasil	361	27	96	80	125	33
Norte	28	-	-	8	16	4
Nordeste	128	-	-	16	86	26
Sudeste	111	8	57	32	13	1
Sul	64	19	37	8	-	-
C. Oeste	30	-	2	16	10	2

Fonte: CALSING, Elizeu. Indice de Situação Educacional para as Microrregiões Brasileiras. IPEA

Observa-se, assim, que 158 microrregiões, ou seja 44,0%, apresentavam uma posição "baixa" e "muito baixa" no que se refere a índices educacionais. Destas microrregiões, 132, ou seja, 83,0%, se encontravam nas Regiões Norte e Nordeste. Das 175 microrregiões das Regiões Sul e Sudeste, apenas 8,0%, ou seja 14, se encontravam na mesma situação.

B. Antônio Emílio Sendim Marques e Antônio Carlos da R. Xavier elaboraram, em 1985, um estudo sobre custo/aluno das escolas públicas, evidenciando as diferenças de custo existentes entre as escolas públicas urbanas e rurais, estaduais e municipais, entre regiões e dentro das próprias regiões.

O Quadro III.4, a seguir, apresenta o custo/aluno em alguns estados das diferentes regiões, tanto na rede estadual quanto na municipal.

Quadro III.4 - Brasil: Ensino de Primeiro Grau. Custo aluno das escolas públicas, por Estado, esfera administrativa e localização- 1985

Em US$

Estado	Rede Estadual			Rede Municipal		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
AC	104.8	39.5	48.6	44.1	95.0	47.0
PA	53.8	52.8	53.1	33.7	27.0	27.4
RN	91.7	100.9	97.7	55.7	40.6	42.0
PI	47.0	24.7	32.6	32.1	22.2	22.4
AL	73.0	56.5	66.1	33.0	19.8	21.1
CE	84.1	31.8	67.2	44.7	19.9	21.6
SP	172.5	222.2	202.7	-	-	-
PR	135.1	65.8	106.7	94.3	59.7	62.7
SC	120.9	89.2	95.2	100.7	127.4	125.6
GO	78.6	113.9	84.0	43.0	36.9	37.5
MS	74.7	-	74.7	72.0	40.1	44.5

Fonte: MARQUES, Antonio Emilio e XAVIER, Antonio Carlos da R. Custo/aluno nas escolas públicas de 1o. Grau.

A comparação dos custos apresentados no Quadro III.4 permite constatar algumas desigualdades:

- o custo/aluno na rede estadual é sempre mais elevado do que o custo/aluno na rede municipal. Isto é válido tanto para a área urbana quanto para a rede. Há exceções, como nos Estados do Acre e de Santa Catarina, onde o custo/aluno na rede rural municipal é mais elevado do que o custo/aluno na rede rural estadual;

- o custo/aluno na rede urbana estadual é, em geral, mais elevado do que na rede rural estadual. Há algumas exceções, como as ocorridas no Rio Grande do Norte, São Paulo e Goiás. Há algumas diferenças significativas, como no Acre e no Paraná, onde o custo/aluno na rede rural estadual é muito inferior ao custo/aluno na rede urbana estadual;

- o custo/aluno na rede urbana municipal é, em geral, mais elevado do que na rede rural municipal. Há exceções, como as ocorridas no Acre e em Santa Catarina;

- há grandes diferenças no custo/aluno na rede urbana estadual entre as regiões: o custo/aluno na rede urbana estadual de São Paulo é de US$ 172.5, enquanto no Piaui o custo/aluno é de US$ 47.0. Diferenças também existem na rede urbana municipal: em Santa Catarina, o custo/aluno é de US$ 100.7, enquanto no Piaui é de US$ 32.1. Diferenças nas mesmas dimensões podem ser constatadas na rede rural estadual e municipal;

- na Região Nordeste, há uma grande diferença entre o custo/aluno de US$ 100.7 na rede estadual do Rio Grande do Norte e o custo/aluno de US$ 19.8 na rede rural municipal de Alagoas.

C. Philip Fletcher e Sérgio Costa Ribeiro, com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD), realizada pelo IBGE,em 1982, confirmam as disparidades já apontadas nos estudos citados.

Analisando as oportunidades de acesso ao sistema educacional, eles concluíram que 90% das pessoas em cada geração tinham acesso ao ensino no Brasil. Embora este dado seja verdadeiro, como regra geral, para o conjunto do País, existiam variações marcantes segundo a região, a situação do domicílio (urbano-rural) e a faixa de renda domiciliar da população.

Nas Regiões Sudeste e Sul, mais de 95% em cada geração tem acesso ao primeiro grau. Ao mesmo tempo, na Região Centro-Oeste, a taxa de participação, ou a proporção máxima de uma coorte de idade que consegue entrar na primeira série ainda está acima da média nacional.

Na Região Nordeste, apenas 79% de cada coorte conseguem entrar no primeiro grau, o que não significa que todos completariam a primeira série. Dos que não têm acesso à escola, 70% se concentram na Região Nordeste.

No meio rural, apenas 80% da população jovem têm acesso ao ensino de primeiro grau. No meio rural da Região Sul, 95% das crianças têm acesso ao ensino. No entanto, no meio rural do Nordeste apenas 68% de cada geração ingressam na primeira série do ensino de primeiro grau.

No que se refere à renda familiar, para os 55% da população nacional em idade escolar, residentes em domicílios com renda maior do que dois salários mínimos, mais de 98% das crianças têm acesso à escola. No entanto, nos domicílios com renda até um salario mínimo, apenas 74% das crianças conseguem entrar na escola.

D. Cláudio de Moura Castro e Philip Fletcher elaboraram um relatório sobre a situação da escola pública de primeiro grau, em 1985, com base em uma amostra de 600 escolas em todo o território nacional. O relatório apresenta, entre outros aspectos, um retrato da situação da rede física escolar e da disponibilidade de equipamentos.

No que se refere à rede física, o relatório ressalta que apenas 27% das escolas do País encontravam-se em bom estado. Água corrente não existia em 27% das escolas. Apenas na metade das escolas havia banheiro dentro do prédio e, em um quarto das escolas, não havia banheiro de espécie alguma.

O Quadro III.5 mostra as condições da rede por região.

Quadro III.5 - Brasil: Ensino de Primeiro Grau.
Estado de conservação das escolas por região- 1985

Região	Situação da escola		
	Grandes reformas	Pequenas reformas	Bom
Norte	26.03	73.04	0.92
Nordeste	38.04	39.72	22.24
Sudeste	14.79	50.47	34.74
Sul	20.12	33.52	46.36
Centro-Oeste	56.50	41.12	2.38

Fonte: FLETCHER, Philip e CASTRO, Cláudio de Moura. A escola que os brasileiros freqüentaram em 1985. IPEA

Constata-se, assim, que as condições das escolas nas Regiões Norte e Centro-Oeste eram piores do que nas outras regiões. A rede de escolas das Regiões Sul e e Sudeste estava em melhores condições, com uma porcentagem menor necessitando de maiores reparos.

No que se refere ao equipamento escolar, constatou-se que, em um quarto das salas de aula visitadas, não havia uma mesa sequer para a professora. Na Região Nordeste, 34% das salas de aula se encontravam nessa situação, sendo que nas Regiões Sul e Sudeste essa proporção estava abaixo dos 15%.

A pesquisa constatou que, no Nordeste rural, 11% das escolas não tinham banco para os alunos. Em muitos casos, havia bancos, mas insuficientes para todos. Das escolas rurais do Nordeste, 47% não tinham lugares suficientes, em contraste com apenas 10% no meio rural da Região Sul.

Há outros estudos que evidenciam as desigualdades existentes na educação básica. No entanto, as informações dos estudos citados são suficientes para realçar a evolução diferenciada do sistema.

Estas disparidades mostram que o ensino de primeiro grau se desenvolveu seguindo a variável econômica e a localizaçào urbano-rural. As regiões mais desenvolvidas aplicam mais recursos no ensino de primeiro grau, conseguindo maior cobertura escolar, melhores condições de ensino, melhores instalações físicas, custo/aluno mais elevado e melhores índices de situação educacional.

A rede escolar, pelo processo de urbanização e industrialização, expandiu-se inicialmente no meio urbano e, posteriormente, no meio rural. O meio rural das regiões mais desenvolvidas foi atendido em termos educacionais mais cedo do que o meio rural das regiões menos desenvolvidas. Pelos levantamentos do SEEC, 80% da rede rural municipal na Região Norte foram construídos no período de 13 anos, de 1971 a 1984. Na Região Sudeste, no entanto, 80% da rede rural municipal foram construídos em 29 anos, de 1953 a 1982

Os estados, em 1985, mantinham 67% da rede escolar urbana, enquanto os municípios mantinham 72% da rede escolar rural. Como os municípios são mais carentes de recursos em relação aos estados, as escolas rurais municipais apresentam piores condições

de ensino, de instalações, de índices de situação educacional e um custo/aluno mais baixo.

Num país com as dimensões do Brasil, a existência de desigualdades é previsível. Porém, desigualdades tão acentuadas, como as atuais, discriminam e penalizam cidadãos que, perante o Estado, têm o mesmo direito. Ao nascer no meio rural de uma região carente,um cidadão certamente terá à sua disposição uma escola municipal precária, com professores mal preparados e mal remunerados, sem livro ou qualquer outro material escolar, e ele terá poucas chances de completar as quatro primeiras séries. Se, ao contrário, o cidadão nascer no meio urbano de uma região desenvolvida terá, certamente, acesso a uma escola em melhores condições, com professores mais preparados e melhor remunerados. Há uma grande falta de eqüidade; são desiguais as oportunidades. Cidadãos com os mesmos direitos estão sendo tratados de forma díspar pelo próprio setor público.

Assim, além das carências educacionais básicas que a população brasileira enfrenta e que foram analisadas no relatório elaborado pela CEC, em 1987, as acentuadas desigualdades de oferta e de condições de ensino existentes no sistema educacional público constitui um dos principais problemas sobre o qual o setor público deve se concentrar para a busca de soluções.

3.2. Diretrizes para a educação básica

No sistema federativo brasileiro, a definição de políticas e diretrizes educacionais globais e a implementação de programas de caráter regional e, mesmo nacional, têm constituído a atuação do Ministério da Educação. As secretarias de educação das Unidades da Federação e as prefeituras municipais não participam da definição das diretrizes gerais. Têm, no entanto, certo espaço para a definição de seus programas, projetos e atividades, e para a elaboração de planos.

Os objetivos programáticos que orientam as ações do MEC e dos sistemas estaduais em direção à melhores condições de ensino, de acesso e de permanência na escola, foram definidos, no que se refere à educação básica, nos seguintes termos:

- assegurar o acesso da população de 7 a 14 anos à escola de primeiro grau, garantindo ao aluno uma permanência de, no mínimo, quatro horas diárias na escola, independente de estar no meio rural ou urbano;

- expandir a oferta de educação pré-escolar, principalmente nas áreas menos desenvolvidas;

- reduzir o contingente de analfabetos marginalizados do sistema regular de ensino, mediante a expansão do atendimento aos diversos segmentos da população jovem e adulta.

As principais linhas definidas pelo Ministério da Educação em que têm pautado as ações do setor público são:

a) expansão da oferta de educação pré-escolar, principalmente nas áreas menos favorecidas;

b) expansão e melhoria do ensino de primeiro grau, para assegurar o acesso à escola e garantir a permanência da população de 7 a 14 anos, preferencialmente na rede municipal e nos municípios do interior;

c) apoio técnico e financeiro a modelos escolares alternativos, para que a criança carente no meio rural,em áreas de fronteiras agrícolas, em regiões onde se implantam grandes projetos e, mesmo nas periferias dos grandes centros urbanos, possam, além do atendimento escolar, ter acesso a outros benefícios mais imediatos, como alimentação, saúde e proteção;

d) criação de condições para a melhoria do ensino, mediante disponibilidade de livro didático e de material escolar; ações preventivas de saúde; utilização de tecnologia educacional e fornecimento de merenda escolar.

e) definição de conteúdos curriculares, visando garantir um mínimo comum a todas as escolas de primeiro grau e, ao mesmo tempo, acolher as especificidades regionais e locais;

f) municipalização da merenda escolar;

g) estruturação da carreira do magistério, para que todos os municípios brasileiros elaborem, aprovem e implantem os respectivos estatutos;

h) distribuição de bolsas de estudos, que deve refletir o compromisso com o aluno economicamente menos favorecido;

i) utilização de programas educativos com o recurso dos multimeios, buscando oferecer melhores condições de aprendizagem e estruturas curriculares atualizadas.

3.3. Atuação do Ministério da Educação

Os objetivos programáticos e as linhas de ação do ensino de primeiro grau caracterizam-se mediante uma programação na qual o Ministério da Educação gastou, em 1987, CZ$ 36.608.926.000,00 (trinta e seis bilhões, seiscentos e oito milhões e novecentos e vinte e seis mil cruzados). A programação incluiu ações de pré-escolar, ensino regular de primeiro grau e educação de adultos. O Quadro III.6 mostra que, do total dos dispêndios:

- CZ$ 16.233.707.000,00 (dezesseis bilhões, duzentos e trinta e três milhões e setecentos e sete mil cruzados), 44.2%

portanto, foram transferidos e aplicados pelos estados, municípios e instituições privadas, caracterizando uma ação indireta do Ministério da Educação;

- CZ$ 16.919.248.000,00 (dezesseis bilhões, novecentos e dezenove milhões e duzentos e quarenta e oito mil cruzados), correspondentes a 46.5%, destinaram-se à contratação de serviços pelo MEC para o desenvolvimento dos programas de assistência ao estudante e educação de adultos, caracterizando uma ação direta do Ministério;

- CZ$ 3.455.971.000,00 (três bilhões, quatrocentos e cinqüenta e cinco milhões e novecentos e setenta e um mil cruzados), correspondentes a 9.3%, foram gastos em outros programas e atividades.

Os recursos foram provenientes das seguintes fontes (Quadro III.7):

Fonte	Cz$ bilhões	%
Tesouro Ordinário	1.6	4.3
Tesouro Vinculado		
Salário Educação Q/F	8.7	23.8
FINSOCIAL e Empréstimos	17.9	48.9
Outras Fontes	8.4	23.0

3.3.1 Ação Indireta

As transferências efetuadas pelo Ministério foram assim distribuídas: CZ$ 6.057.852.000,00 (seis bilhões, cinqüenta e sete milhões e oitocentos e cinqüenta e dois mil cruzados) para as secretarias de educação das Unidades da Federação; CZ$ 9.405.361.000,00 (nove bilhões, quatrocentos e cinco milhões e trezentos e sessenta e um mil cruzados) para os municípios e Cz$ 770.494.000,00 (setecentos e setenta milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil cruzados) para instituições privadas (Quadro III.6). Esses recursos se somaram àqueles aplicados pelas secretarias de educação, prefeituras municipais e instituições privadas no financiamento de programas, projetos e atividades na área da educação pré-escolar, do ensino regular de primeiro grau e da educação de adultos.

A - Os CZ$ 6.1 bilhões transferidos às secretarias de educação foram alocados de acordo com a seguinte distribuição percentual:

	Cz$ milhões	%
Educação Pré-escolar	789,0	13.0
Ensino regular	4.897,8	80.9
Educação de adultos	371,0	6.1

Os recursos foram provenientes de:

Fonte	%
Tesouro ordinário	10.6
Tesouro vinculado-salário educação O/F	37.5
Tesouro vinculado - outros	7.6
Outras fontes	44.3

Para o programa de pré-escolar transferiram-se Cz$ 789.014.000,00 (setecentos e oitenta e nove milhões e quatorze mil cruzados), aplicados na manutenção do atendimento já alcançado e na criação de novas vagas que, em 1987, chegaram a 39.625. O total de alunos beneficiados foi de 1.238.259.

O ensino regular de primeiro grau, segmento mais importante dos sistemas estaduais de educação, recebeu, em 1987, CZ$ 3.691.569.000,00 (três bilhões, seiscentos e noventa e um milhões e quinhentos e sessenta e nove mil cruzados) em transferências. Os recursos destinaram-se a ações de expansão e melhoria da rede física - como construção, reforma, ampliação, equipamento - à concessão de bolsas de estudos, apoio a programas de distribuição de livros e merenda escolar, educação especial, coleta e tratamento de informações e teleducação, bem como à melhoria do ensino propriamente dito: treinamento de professores, experimentações curriculares, elaboração, produção e aquisição de materiais didáticos, etc.

Além destes, foram ainda transferidos CZ$ 1.309.950.000,00 (um bilhão, trezentos e nove milhões e novecentos e cinqüenta mil cruzados) às Unidades da Federação, para a execução dos seguintes programas específicos na área do ensino regular:

a) O Programa de Expansão e Melhoria da Educação no meio rural do Nordeste (EDURURAL), que foi executado com financiamento do BIRD. Teve seu início, em 1980, e o término previsto para 1987, atendendo a 400 municípios da região.Para o término do programa, em 1987, foram repassados CZ$ 524.340.000,00 (quinhentos e vinte e quatro milhões e trezentos e quarenta mil cruzados).

. Dentre as principais metas alcançadas pelo EDURURAL, podem ser citadas:

. construção, ampliação, reforma e equipamento de 3.690 salas de aula;

. treinamento de 30.780 professores e de 12.000 supervisores e outros profissionais da educação;

. distribuição de 4.071.000 pacotes de material de ensino e aprendizagem e de 5.190.300 livros e guias.

b) O Programa de Educação Básica para as Regiões Norte e Centro-Oeste (MONHANGARA) conta, também, com financiamento do BIRD. Atua nas áreas urbanas de 25 municípios e tem como objetivos: promover a universalização do ensino de primeiro grau, assegurando um mínimo de quatro anos de escolaridade; fortalecer e racionalizar os serviços educacionais para a melhoria da produtividade do sistema escolar.

Em 1987, foram repassados CZ$ 658.781.000,00 (seiscentos e cinqüenta e oito milhões e setecentos e oitenta e um mil cruzados), tendo sido registrados os seguintes resultados:

. recuperação de 80 escolas;

. construção de 33 escolas;

. treinamento de 7.220 professores e 3.387 especialistas e/ou pessoal técnico-administrativo;

. distribuição de 33.911 livros didáticos de primeira à quarta série e de 44.632 livros para o acervo das bibliotecas e/ou salas de leitura;

. distribuição de 340.955 pacotes de material escolar para alunos; de 5.705 pacotes de material escolar para professores de primeira à quarta série; de 1.443 pacotes de material es-

colar para salas de aula e de 720 pacotes de material de consumo para as unidades escolares.

c) O Programa de Educação Básica para a Região Nordeste (Projeto Nordeste),que deverá dar continuidade ao EDURURAL, ainda se encontra em fase de preparação e negociação. Tem como objetivo geral a expansão e melhoria do ensino de primeiro grau no meio rural da Região Nordeste. O programa deverá financiar ações previstas nos planos quinquenais de educação elaborados pelas secretarias.

Foram gastos, nessa fase preparatória do programa, em 1987, Cz$ 126.829.000,00 (cento e vinte e seis milhões e oitocentos e vinte e nove mil cruzados).

A SEB implementou, ainda, o Programa de Apoio Institucional para desenvolver, melhorar e fortalecer a administração dos sistemas de ensino. O programa teve como componentes a valorização do magistério, o treinamento gerencial e ações de Planejamento Estratégico de Longo Prazo (PELP).

O programa de valorização do magistério visou incentivar e desenvolver ações voltadas para a melhoria das condições do professor do ensino de primeiro grau, tanto no sistema municipal quanto no estadual. Em 1987, a Secretaria do Ensino Básico analisou 2.216 estatutos do magistério apresentados pelas prefeitu-

ras municipais e apoiou municípios das Regiões Norte e Centro-Oeste na elaboração de estatutos.

O projeto de treinamento gerencial foi parte da estratégia geral do Programa Monhangara. Visou, entre outros objetivos, fortalecer os órgãos que atuam na administração educacional e melhorar seus níveis de desempenho. O projeto foi financiado com recursos do programa Monhangara e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com duração de três anos. Em 1987, foram gastos, no projeto, CZ$ 687.200,00 (seiscentos e oitenta e sete mil e duzentos cruzados), sendo CZ$ 258.700,00 (duzentos e cinqüenta e oito mil e setecentos cruzados) do PNUD e CZ$ 433.500,00 (quatrocentos e trinta e três mil e quinhentos cruzados) do MEC.

O planejamento estratégico de longo prazo é um componente do Programa Monhangara, mas sua área de abrangência estende-se a todo o País. Objetiva a geração e/ou sistematização de informações necessárias ao planejamento e ao desenvolvimento e a implantação de metodologia de longo prazo que conduza à elaboração de planos de ação e investimento plurianuais. O PELP desenvolveu estudos nas áreas de projeção dos fluxos escolares, custo/aluno, financiamento da educação, padrões educacionais e assimetrias educacionais.

O Ministério da Educação, além dos programas específicos de assistência ao estudante, executado pela FAE,

transferiu CZ$ 61.635.000,00 (sessenta e um milhões e seiscentos e trinta e cinco mil cruzados) para apoio a programas de distribuição de livros e merenda escolar das secretarias de educação.

As secretarias de educação receberam CZ$ 371.018.000,00 (trezentos e setenta e um milhões e dezoito mil cruzados) para cursos e treinamento de recursos humanos na área de educação de adultos.

B. Os CZ$ 9.405.361.000,00 (nove bilhões, quatrocentos e cinco milhões e trezentos e sessenta e um mil cruzados) transferidos aos municípios foram alocados de acordo com a seguinte distribuição percentual:

	Cz$ milhões	%
Educação pré-escolar	187.3	2.0
Ensino regular	8.295.3	88.2
Educação de adultos	922.7	9.8

Fonte	%
Tesouro ordinário	2.2
Tesouro vinculado Salário Educação Q/F	61.8
Outras fontes	36.0

O programa municipal de educação pré-escolar, hoje administrado pelos municípios e coordenados pelas delegacias do MEC, é remanescente do programa de pré-escolar do antigo -MOBRAL. Este programa foi desenvolvido em 3.044 prefeituras. Beneficiou, em 1987, 623.912 crianças, tendo sido transferidos às prefeituras municipais CZ$ 187.314.000,00 (cento e oitenta e sete milhões e trezentos e quatorze mil cruzados).

O programa municipal e intermunicipal de educação fundamenta-se no Decreto 88.374/84, que determina que 25,0% do salário-educação,quota federal, sejam destinados ao financiamento de programas municipais e intermunicipais de desenvolvimento do ensino de primeiro grau.

Os projetos foram elaborados pelas prefeituras municipais e entregues às delegacias do MEC. Estas encaminham os projetos à SEB/MEC após a análise pela secretaria da educação e emissão de parecer pelos Conselhos Estaduais de Educação.

A Secretaria de Educação Básica recebeu 2.765 projetos, tendo aprovado 2.419. Foram aplicados neste programa, CZ$ 3.352.323.000,00 (três bilhões, trezentos e cinqüenta e dois milhões e trezentos e vinte e três mil cruzados) para a consecução das seguintes metas:

. construção de 14.443 salas de aula;

. ampliação de 3.285 salas de aula e de 2.241 dependências de escolas;

. equipamento de 14.909 escolas e de 9.809 salas de aula;

. reforma de 7.315 escolas;

. construção de 442 quadras desportivas;

. perfuração de 1.727 poços em unidades escolares;

. treinamento de 29.332 professores e de 2.393 supervisores;

. distribuição de material didático a 36.288 escolas, num total de 1.331.219 alunos;

. criação de 841.937 vagas.

Foram, ainda, transferidos aos municípios CZ$ 4.942.977.000,00 (quatro bilhões, novecentos e quarenta e dois milhões e novecentos e setenta e sete mil cruzados) para apoio a projetos na área do ensino de primeiro grau.

Os municípios receberam CZ$ 922.747.000,00 (novecentos e vinte e dois milhões, setecentos e quarenta e sete mil cruzados) para o desenvolvimento de programas de educação básica e de adultos.

C. Os CZ$ 770.494.000,00 (setecentos e setenta milhões e quatrocentos e noventa e quatro mil cruzados) transferidos pelo Ministério da Educação às instituições privadas destinaram-se aos seguintes subprogramas:

	Cz$ milhões	%
Educação pré-escolar	70.4	9.1
Ensino regular	420.6	54.6
Educação de adultos	279.4	36.3

Fontes	%
Tesouro ordinário	6.5
Tesouro vinculado	
salário educação Q/F	8.5
outros	6.5
Outras fontes	78.5

3.3.2 Ação Direta

O Ministério da Educação foi responsável pela aplicação de CZ$ 16.919.248.000,00 (dezesseis bilhões, novecentos e dezenove milhões, duzentos e quarenta e oito mil cruzados), por meio de contratação de serviços, em programas de assistência ao estudante e de educação de adultos.

Desse total de recursos, CZ$ 13.410.922.000,00 (treze bilhões, quatrocentos e dez milhões e novecentos e vinte e dois mil cruzados) foram provenientes do FINSOCIAL; CZ$ 219.576.000,00 (duzentos e dezenove milhões, quinhentos e setenta e seis mil cruzados), do salário educação Q/F; CZ$ 232.403.000,00 (duzentos e trinta e dois milhões, quatrocentos e três mil cruzados), do tesouro ordinário; CZ$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de cruzados), de outros recursos vinculados e CZ$ 556.347.000,00 (quinhentos e cinqüenta e seis milhões e trezentos e quarenta e sete mil cruzados), de recursos de outras fontes.

Nas atividades de assistência ao estudante gastaram-se CZ$ 16.603.554.000,00 (dezesseis bilhões, seiscentos e três milhões e quinhentos e cinqüenta e quatro mil cruzados), assim distribuídos:

a) O programa nacional do livro didático objetiva o atendimento a todos os alunos da primeira à oitava série das escolas públicas e comunitárias. O programa explicita que a escolha

do livro seja feita na própria escola, com a participação de professores de ensino de primeiro grau, mediante análise, seleção e indicação dos títulos. É, também, uma diretriz do programa a adoção de livros reutilizáveis, que respondam a aspectos pedagógicos e econômicos da política do livro didático, e a permanente avaliação dos livros indicados, a fim de aprimorar o processo de seleção.

O programa previu a distribuição de 55.000.000 de livros, possibilitando aos alunos das classes de primeira à quarta série o recebimento de um novo exemplar, totalizando, assim, quatro livros. Aqueles da quinta à oitava série receberam três novos exemplares, totalizando seis livros. Foram gastos CZ$ 2.100.972.000,00 (dois bilhões, cem milhões e novecentos e setenta e dois mil cruzados), equivalente a aproximadamente 13,0% do total do orçamento da FAE.

Foram, ainda, gastos CZ$ 219.576.000,00 (duzentos e dezenove milhões e quinhentos e setenta e seis mil cruzados) na distribuição de livros para alunos e bibliotecas.

b) O programa nacional de material escolar tem como finalidade atender alunos, professores, salas de aula e escolas de todo o País, com a distribuição de módulos contendo material básico para o ensino de primeiro grau.

O programa é desenvolvido com as secretarias de educação das Uunidades da Federação e sua operacionalização atingiu, em 1987, apenas a Região Nordeste, com a distribuição do módulo para o aluno. Adiou-se. para 1988, a cobertura de outras regiões.

Foi prevista, para 1987, a distribuição de 17.000.000 de módulos e foram gastos CZ$ 1.827.006.000,00 (um bilhão, oitocentos e vinte e sete milhões e seis mil cruzados), correspondendo a 11,0% do orçamento da FAE.

c) O programa de merenda escolar consumiu, em 1987, CZ$ 12.456.000.000,00 (doze bilhões e quatrocentos e cinqüenta e seis milhões de cruzados). O programa atingiu todos os estados, exceto São Paulo, com uma clientela constituída de alunos das escolas públicas de primeiro grau e de seus irmãos menores. Em 1987, a FAE deu prosseguimento à descentralização da merenda, nos municípios, como forma de possibilitar a utilização de produtos alimentares regionais e o fortalecimento da economia regional, apoiando pequenos e médios produtores, cooperativas e indústrias de pequeno e médio porte. Foram firmados 72 novos convênios e aditados, em sua vigência, 82 convênios firmados em 1986.

d) Na área de educação de adultos, foram gastos CZ$ 315.694.000,00 (trezentos e quinze milhões e seiscentos e noventa e quatro mil cruzados) na realização de cursos de suplência.

3.3.3 Outras Atividades

O restante dos recursos despendidos no ensino de primeiro grau, no valor de CZ$ 3.455.971.000,00 (três bilhões, quatrocentos e cinqüenta e cinco milhões e novecentos e setenta e um mil cruzados), foram aplicados, principalmente, em administração (pessoal, material permanente), em todos os subprogramas; no apoio financeiro a estudantes (bolsas de estudo), que se classificam como transferência a indivíduos, e em outros subprogramas diversos. Estas atividades foram financiadas, em sua maioria, com recursos provenientes de outras fontes (Quadro III.6).

3.4. Considerações sobre a programação

O confronto dos três tópicos anteriores - aspectos da situação educacional; diretrizes para a educação básica e atuação do MEC e sua relação com a situação de anos anteriores - permitem algumas considerações:

a) O MEC, de acordo com suas diretrizes programáticas e linhas de ação, continuou, em 1987, dando ênfase à universalização do ensino de primeiro grau e à melhoria das condições de ensino. Os programas desenvolvidos pelas secretarias de educação dos estados e secretarias municipais de educação, com os recursos transferidos pelo MEC (FNDE, Fundação Educar, SEB), e os programas implementados diretamente pela Fundação de Assistência ao Estudante deram continuidade, em 1987, a uma programação iniciada

em anos anteriores. Os programas visaram, em seu conjunto, apoiar a expansão da oferta de vagas no pré-escolar, no ensino regular de primeiro grau e na educação de adultos, assim como criar melhores condições de ensino. O ensino regular consumiu 92.7% dos recursos, pouco restando para o pré-escolar e para a educação de adultos.

De acordo com os dados apresentados pela SEB, as transferências para estados e municípios (dentro do programa municipal e intermunicipal de educação) possibilitaram, em 1987, a criação de cerca de 1.300.000 novas vagas. Com as bolsas de estudos do sistema de manutenção de ensino, este número se aproxima de 1.500.000 novas vagas.Com os outros recursos transferidos aos municípios, estima-se que a expansão do sistema tenha sido maior.

As ações desenvolvidas retratam, no entanto, a ênfase dada à melhoria das condições de ensino, por força dos programas de assistência ao estudante. Além da FAE, que é responsável pelos programas de merenda escolar, do livro didático e do material de ensino, o EDURURAL e o MONHANGARA também investiram em livro didático, material de ensino e treinamento de professores, aumentando o total aplicado em programas desta natureza. Somente a FAE aplicou, em seus programas, 46% do total dos recursos gastos no ensino de primeiro grau.

b) As diretrizes do MEC foram muito tímidas em relação aos problemas de eqüidade dentro do sistema educacional retrata-

dos na parte inicial deste relatório. O documento de políticas se refere rapidamente à preferência que deve ser dada à rede municipal, principalmente a do interior, ao meio rural e periferias. O que se fez, em 1987, na direção de maior equidade no ensino de primeiro grau, foi:

- conceder prioridade à Região Nordeste, por meio de repasse de um percentual maior de recursos aos estados e municípios e atendimento aos programas do livro didático e material escolar. Os dados fornecidos pelo MEC, referentes aos recursos transferidos e à estimativa dos custos dos bens (livros, material escolar e alimentos) recebidos pelas Unidades da Federação e prefeituras municipais, embora não cubram todos os programas e atividades, permitem constatar que, do total de Cz$ 26.548.654.000,00 (vinte e seis bilhões, quinhentos e quarenta e oito milhões e seiscentos e cinqüenta e quatro mil cruzados), a Região Nordeste recebeu 50% (Quadro III.8);

- aumentar os recursos para atendimento direto aos municípios. A transferência de recursos pelo MEC, diretamente aos municípios, embora criticada, é um instrumento que garante recursos a uma rede de ensino em situação muito precária e pouco ou quase nada atendida pelos estados.

c) As diretrizes e programação do MEC foram, também, pouco significativas no que se refere à educação de adultos. O analfabetismo é sempre colocado como a grande carência que afeta

a população adulta. Na realidade, porém, o analfabetismo está se reduzindo e, hoje, concentra-se na população mais idosa. Embora a alfabetização seja fundamental como direito de cidadania, não se pode esquecer que milhões de brasileiros que hoje estão no mercado de trabalho, ou que estão migrando para centros urbanos com perspectivas de ingressar no mercado de trabalho, possuem poucos anos de escolarização. A aquisição de mais conhecimentos por parte dessa clientela é um imperativo e um desafio.

d) Houve redução no total de recursos para o Programa Ensino de Primeiro Grau, de 1986 para 1987, nos gastos do MEC (Quadro III.9). Essa tendência declinante sobreveio depois de uma recuperação nos gastos ocorrida em 1985. Essa mesma tendência observa-se nos estados. Tais reduções comprometem a prioridade, sempre repetida, atribuída ao ensino de primeiro grau.

e) Do total de recursos gastos no Programa Ensino de Primeiro Grau, em 1987, o percentual gerido pela FAE e aplicado em programas de assistência ao estudante chega a 50%. Este percentual foi, também, elevado nos anos anteriores (Quadro III.9). A concentração de recursos em ações de assistência ao estudante significou valores menores para as atividades de ensino propriamente dito. Isto se torna mais evidente quando se constata que, de 1985 a 1987, mais de um terço das despesas do MEC com o Programa Ensino de Primeiro Grau foram efetuadas no Programa de Alimentação Escolar (Quadro III.9). Os Cz$ 12.720.320.000,00 (doze bilhões, setecentos e vinte milhões e trezentos e vinte mil cru-

zados) gastos em 1987 são quatro vezes superiores ao total transferido aos municípios. Guardadas as proporções meta/recursos de 1987, os municípios, com esses valores, teriam condições de criar mais de 3.000.000 de novas vagas no ensino de primeiro grau.

f) As ações da FAE estão desentrosadas nos estados. O aproveitamento do livro didático, do material escolar e da merenda escolar torna-se reduzido quando esses benefícios não chegam simultaneamente à escola. A avaliação do EDURURAL mostrou que a entrega simultânea desses materiais na escola repercute positivamente no rendimento escolar. Há uma queixa constante das prefeituras e das escolas sobre o atraso na entrega do livro didático, do material escolar e, mesmo, da merenda escolar.

g) As ações financiadas com transferências diretas pela SEB e FNDE constituem apenas parte de uma programação desenvolvida pelos estados e municípios. Os recursos transferidos pelo MEC representam aproximadamente de 8% a 12% do total dos dispêndios estaduais em educação. A programação definida para estes recursos não é representativa do que se passa nos estados. O MEC não tem condições de conhecer a dimensão da programação encaminhada pelas secretarias, fundamento da transferência dos recursos, nem de avaliar a dimensão do que foi desenvolvido. Não se sabe, portanto, até que ponto a sistemática do Programa de Trabalho Anual (PTA), que consome grande parte do esforço da SEB e das secretarias de educação, pelas rotinas e procedimentos envolvidos, tem induzido os estados a direcionarem os recursos para programas

específicos. Se não houve indução, se os estados, com ou sem PTA, aplicariam os recursos da mesma forma, questiona-se a existência desse instrumento.

h) O MEC definiu critérios para transferências aos estados e, junto com a UNDIME, definiu critérios para transferências aos municípios. Esses critérios visam corrigir diferenças regionais e, no caso dos municípios, objetivam levar as prefeituras a cumprirem certos preceitos legais referentes ao financiamento da educação. No entanto, este esforço está comprometido, pois o próprio MEC repassa recursos às prefeituras para projetos especiais, sem obediência a esses critérios. Assim, em 1987, o MEC transferiu aos municípios, dentro do Programa Ensino de Primeiro Grau, CZ$ 9.405.361.000,00 (nove bilhões, quatrocentos e cinco milhões e trezentos e sessenta e um mil cruzados). Deste total, CZ$ 5.812.508.000,00 (cinco bilhões, oitocentos e doze milhões e quinhentos e oito mil cruzados) adviram do salário-educação. No entanto, apenas 57.6% dos recursos do salário-educação, ou seja, CZ$ 3.352.323.000,00 (três bilhões, trezentos e cinquenta e dois milhões e trezentos e vinte e três mil cruzados), foram transferidos via programa municipal e intermunicipal de educação, coordenado pela SEB. O restante foi transferido para projetos especiais.

i) Falta de integração entre os níveis de ensino. Hoje, um dos grandes problemas do sistema educacional brasileiro situa-se no magistério: baixo nível de formação, corporativismo,

baixa remuneração, etc. Os professores estão sendo formados em cursos noturnos de baixa qualidade mantidos por instituições privadas. No entanto, não existe uma atuação conjunta da Secretaria de Ensino Superior e da Secretaria de Educação Básica e, no nível dos estados, entre secretarias de educação e universidades, no sentido de buscar alternativas para esta situação.

j) Da análise da programação do MEC depreende-se a não existência de uma política educacional coesa e representativa. As diversas regiões do País encontram-se em estágios diferentes de desenvolvimento da educação. As diretrizes e políticas para a educação básica, se objetivam balizar o desenvolvimento educacional, devem ser diferenciadas e mais específicas. Ao pretender ser demasiadamente abrangente, a política educacional vigente perde em especificidade.

l) Observa-se uma preocupação da SEB no sentido de encontrar novos caminhos para a atuação da Secretaria:

- os trabalhos desenvolvidos dentro do Planejamento Estratégico de Longo Prazo (PELP) sinalizam nesta direção, embora os resultados ainda não estejam sendo aproveitados pelos estados e pelo MEC na definição de diretrizes em razão da falta de estruturas que possam absorver os resultados;

- a criação do Comitê Político na condução do Projeto Nordeste Educação acena com uma forma de relacionamento do MEC com as secretarias de educação.

3.5. Problemas Conjunturais

As observações apresentadas, decorrentes da análise comparativa dos tópicos, têm sua fundamentação em alguns problemas conjunturais:

a) Não existe uma clara definição de funções entre o Governo federal, os estados e os municípios em termos de gestão do ensino de primeiro grau. Com a redemocratização da sociedade e a ausência de definições claras, os espaços passam a ser disputados e, nesse processo, a falta de integração se torna uma constante. Alguns estados buscam uma forma de integração; outros, porém, não aceitam a autonomia dos municípios em termos de educação e pleiteam que todos os recursos e programas passem pelo crivo das secretarias de educação.

b) Existem duas redes de ensino de primeiro grau, uma estadual e outra municipal, com capacidades de financiamento diferenciadas e atendendo clientela escolar localizada em diferentes contextos: a rede estadual é mais urbana e a rede municipal é mais rural.

c) Não existe uma política educacional coesas. O MEC definiu diretrizes e linhas de ação para o sistema como um todo. Ocorre, contudo, que o Ministério é parceiro dos estados e dos municípios, assim como da iniciativa privada, na manutenção do sistema educacional. Essa parceria abre espaço para propostas educacionais diferentes em função das diversidades. O espaço está sendo ocupado, mas as políticas continuam refletindo apenas a visão de uma instância pública: a federal. Essa visão do panorama educacional, no que se refere ao ensino de primeiro grau, tem se restringido à questão básica da universalização do ensino de primeiro grau e da melhoria de sua qualidade. A sociedade brasileira, no entanto, mudou muito nos últimos anos, no que se refere ao comportamento demográfico, ao comportamento social, ao processo migratório, ao processo econômico, político e social. É necessário, portanto, proceder-se a uma nova leitura dessa realidade na qual seja revisto o papel da educação.

d) A participação do Ministério da Educação nas despesas totais da União sofreu uma redução em 1986, quando comparada à de 1985,e apresentou um aumento em 1987. O ensino de primeiro grau, depois de ter aumentado a sua participação percentual no total das despesas do MEC - de 27,1% em 1985, para 32,9% em 1986 - reduziu essa participação em 1987 para 23,3%, inferior ao percentual de 1984, que foi de 24,9%. Os programas de assistência ao estudante, principalmente alimentação escolar, têm mantido uma alta participação no total de gastos no ensino de primeiro grau (Quadro III.10). Além da redução dos recursos para o ensino de

primeiro grau, os problemas econômicos têm-se refletido no sistema educacional por afetar as condições de vida e sobrevivência de milhões de alunos matriculados.

e) O MEC busca, com a transferência de recursos, corrigir diferenças regionais. Os recursos disponíveis para transferência aos estados e municípios são, no entanto, insuficientes para reduzir a distância existente entre alguns estados e regiões no que se refere a gastos com educação. Uma análise dos dispêndios em educação, de 1980 a 1985, revela que, somente a Região Sul gastou, no ensino de primeiro grau, tanto quanto os estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste juntos.

Assim, a atuação do MEC é insuficiente para reverter, de forma significativa, as desigualdades existentes no País, e retratadas na parte inicial deste documento.

f) Ainda persistem problemas de natureza gerencial no MEC, principalmente no que se refere ao fluxo dos recursos. estados e municípios reclamam dos constantes atrasos na entrega da merenda escolar, dos materiais de ensino e dos livros didáticos, o que dificulta a programação das atividades escolares e reduz o impacto que os programas poderiam ter na escola.

Em muitos estados, os problemas gerenciais são também expressivos. Muitas secretarias de educação não conseguem apli-

car, de forma rápida, os recursos disponíveis. Não há respostas rápidas da máquina administrativa. Com o processo inflacionário existente, a capacidade de expansão acaba sendo comprometida.

g) Há uma descontinuidade administrativa, tanto federal, como estadual. Equipes se revezam e os compromissos assumidos anteriormente nem sempre são levados avante, nem sempre evoluem na direção estabelecida. As administrações chegam com ânimo para transformar o sistema educacional, definir novos modelos e novos conceitos. Nesse afã, a realidade educacional é reinterpretada, diretrizes e prioridades são revistas e o processo se inicia de novo.

h) O sistema de planejamento está desagregado. Com a redemocratização da sociedade, grupos representativos passaram a exercer intermediação entre a sociedade e o Estado. Os modelos e esquemas de planejamento vigentes não sabem como incorporar esta intermediação. Ainda não se conseguiu um equilíbrio entre o político e o técnico no planejamento, desagregação que atinge também as secretarias de educação.

i) Os objetivos propostos para os programas muitas vezes são irreais. Buscam solucionar de uma vez os problemas educacionais; propõem atacar todas as variáveis que afetam o desenvolvimento do sistema educacional; pretendem modificar estruturas e comportamentos. Estas propostas garantem a racionalidade dos programas,mas nem tudo o que é racional se torna real, quando as

restrições de natureza financeira, administrativa e operacional interferem.

3.6. Tendências

A Constituição consagrou, no primeiro turno, algumas disposições que, a curto prazo, poderão ter reflexo no ensino de primeiro grau:

a) a reforma tributária ampliará os recursos que os estados e municípios deverão aplicar em educação. Se esta medida, por um lado, aumentará os recursos dos estados e municípios, por outro, reduzirá o montante disponível no orçamento do MEC para transferências. O MEC precisa ser repensado dentro desta nova realidade.

Análises já elaboradas sobre a reforma tributária apresentam a seguinte variação na receita tributária da União, dos estados e dos municípios, se for mantido o texto constitucional já aprovado no primeiro turno de votações:

. os municípios terão um acréscimo de 31% em suas receitas;

. Os Estados terão um acréscimo de 13%;

. A União perderá 28%.

Do ponto de vista regional, os aumentos da receita serão os seguintes:

Região Norte	15%
Região Nordeste	18%
Região Sudeste	12%
Região Sul	11%
Região Centro-Oeste	11%
Distrito Federal	13%

b) Além do sistema federal de ensino e dos sistemas estaduais, ficou explicitada no texto constitucional a existência de um sistema municipal de educação. Atualmente, o sistema municipal existe de fato, mas não de direito. Com a reforma tributária, o sistema municipal de educação tenderá a crescer, a organizar-se e a consolidar-se. A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação certamente se utilizará deste dispositivo como alavanca para a consolidação da educação municipal.

c) O texto constitucional prevê também a elaboração de um Plano Nacional de Educação. Esta proposta, contrária à descentralização, poderá levar a uma análise do papel do Governo no sistema educacional.

d) Várias entidades ligadas à educação - como ANPED,CEPEC, ANDES, UNDIME, CONSED - estão trabalhando em torno da ela-

boração de uma nova lei de diretrizes e bases, a partir do novo texto constitucional.

e) Como a expansão do ensino de primeiro grau não mais constitui o principal problema educacional a ser resolvido, observa-se uma tendência de tornar a escola foco de atenção dos administradores educacionais. As atenções se voltaram, nas décadas passadas, para as estruturas administrativas central e estadual. As estruturas cresceram, tornaram-se complexas e, hoje, consomem grande parcela de recursos sem a devida contrapartida para a melhoria do ensino.

f) A democratização da sociedade abriu espaço para inovações e propostas, permitindo, inclusive, uma certa diversidade dentro do próprio setor público, tendência que deverá se acentuar nos próximos anos.

g) Dentro do processo de maior participação, mesmo no setor público, há uma forte pressão para a estadualização da merenda escolar, por parte das secretarias de educação, para a municipalização da merenda escolar, por parte dos municípios. Essa pressão ganha força com a necessidade de se reverem os programas federais e suas fontes de financiamento. A merenda escolar é atualmente financiada pelo FINSOCIAL, cujos recursos, pelo texto constitucional ainda em elaboração, serão destinados à Previdência Social.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO III.1 - BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
MATRICULA INICIAL POR INDICE E DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA
SEGUNDO AS REGIOES

1970 - 1988

(Indice base: 1970 = 100)

REGIAO/ANO	TOTAL	INDICE CRESC. MAT.	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA							
			FEDERAL	INDICE	ESTADUAL	INDICE	MUNICIPAL	INDICE	PARTICULAR	INDICE
NORTE										
1970	559.068	100	42.146	100	336.373	100	98.934	100	81.215	100
1975	781.191	140	81.566	194	423.840	126	168.518	170	106.646	131
1980	1.137.499	203	138.703	329	580.035	172	288.353	291	129.456	159
1985	1.679.913	300	77.838	185	811.706	241	638.338	645	150.774	186
1988*	2.021.917	362	90.120	214	974.795	290	772.365	781	183.127	225
NORDESTE										
1970	3.753.556	100	25.376	100	1.480.105	100	1.668.328	100	579.347	100
1975	5.217.028	139	18.050	71	2.015.686	136	2.411.695	145	771.112	133
1980	6.757.016	180	14.284	56	2.207.551	149	3.569.255	214	965.340	167
1985	7.439.761	198	18.648	73	3.078.473	208	3.382.799	203	959.191	166
1988*	8.305.030	221	20.747	82	3.412.680	231	3.771.768	226	1.099.107	190
SUDESTE										
1970	7.166.811	100	24.398	100	5.266.904	100	856.695	100	1.018.414	100
1975	8.665.291	121	18.849	77	5.689.323	108	1.803.818	211	1.152.792	113
1980	9.522.351	133	8.673	36	6.057.141	115	2.130.957	249	1.325.051	130
1985	10.058.164	140	12.247	50	6.844.601	130	1.916.153	224	1.284.633	126
1988*	10.602.888	148	13.303	55	7.166.739	136	2.045.548	239	1.376.733	135
SUL										
1970	3.028.459	100	2.983	100	1.685.434	100	1.029.282	100	310.360	100
1975	3.591.022	119	2.817	94	2.039.121	121	1.189.059	116	359.578	116
1980	3.584.186	118	1.644	55	2.025.734	120	1.196.514	116	359.886	116
1985	3.656.353	121	3.481	117	2.148.115	127	1.087.076	106	417.197	134
1988*	3.782.409	125	3.588	120	2.220.086	132	1.126.172	109	432.062	139
CENTRO-OESTE										
1970	899.421	100	4.887	100	476.529	100	310.242	100	107.363	100
1975	1.301.185	145	173.130	3.543	655.888	138	346.290	112	121.971	114
1980	1.600.267	178	6.034	123	1.057.854	222	417.448	135	118.341	110
1985	1.934.704	215	4.634	95	1.295.476	272	456.444	147	177.471	165
1988*	2.112.936	235	5.076	104	1.417.906	298	494.078	159	195.134	182
BRASIL										
1970	15.407.315	100	99.790	100	9.245.345	100	3.963.481	100	2.096.699	100
1975	19.555.717	127	294.412	295	10.823.858	117	5.919.380	149	2.512.099	120
1980	22.601.320	147	169.338	170	11.928.315	129	7.602.527	192	2.898.074	138
1985	24.768.895	161	116.848	117	14.178.371	153	7.480.810	189	2.989.266	143
1988*	26.825.180	174	132.834	133	15.192.206	164	8.209.931	207	3.286.163	157

FONTE: SEEC/MEC
(*) estimativa

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO III.2 - BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
MATRICULA INICIAL POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA E PERCENTAGEM
SEGUNDO AS REGIOES

1970 - 1988

REGIAO/ANO	TOTAL	%	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA							
			FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	PARTICULAR	%
NORTE										
1970	558.768	100,00	42.146	7,54	336.373	60,20	98.934	17,71	81.215	14,53
1975	780.670	100,00	81.566	10,45	423.840	54,29	168.518	21,59	106.646	13,66
1980	1.136.647	100,00	138.703	12,20	580.035	51,03	288.353	25,37	129.456	11,39
1985	1.678.756	100,00	77.838	4,64	811.706	48,35	638.338	38,02	150.774	8,98
1988*	2.020.507	100,00	90.120	4,46	974.795	48,25	772.365	38,23	183.127	9,06
NORDESTE										
1970	3.753.256	100,00	25.376	0,68	1.480.105	39,44	1.668.328	44,45	579.347	15,44
1975	5.216.643	100,00	18.050	0,35	2.015.686	38,64	2.411.695	46,23	771.112	14,78
1980	6.756.530	100,00	14.284	0,21	2.207.551	32,67	3.569.255	52,83	965.340	14,29
1985	7.439.211	100,00	18.648	0,25	3.078.473	41,38	3.382.799	45,47	959.191	12,89
1988*	8.304.402	100,00	20.747	0,25	3.412.686	41,09	3.771.768	45,42	1.099.107	13,24
SUDESTE										
1970	7.166.411	100,00	24.398	0,34	5.266.904	73,49	856.695	11,95	1.018.414	14,21
1975	8.664.782	100,00	18.849	0,22	5.689.323	65,66	1.803.818	20,82	1.152.792	13,30
1980	9.521.822	100,00	8.673	0,09	6.057.141	63,61	2.130.957	22,38	1.325.051	13,92
1985	10.057.634	100,00	12.247	0,12	6.844.601	68,05	1.916.153	19,05	1.284.633	12,77
1988*	10.602.323	100,00	13.303	0,13	7.166.739	67,60	2.045.548	19,29	1.376.733	12,99
SUL										
1970	3.028.059	100,00	2.983	0,10	1.685.434	55,66	1.029.282	33,99	310.360	10,25
1975	3.590.675	100,00	2.817	0,08	2.039.121	56,79	1.189.059	33,12	359.678	10,01
1980	3.583.878	100,00	1.644	0,05	2.025.734	56,52	1.196.514	33,39	359.886	10,04
1985	3.655.969	100,00	3.481	0,10	2.148.115	58,76	1.087.076	29,73	417.197	11,41
1988*	3.782.008	100,00	3.588	0,09	2.220.086	58,70	1.126.172	29,78	432.062	11,42
CENTRO-OESTE										
1970	899.121	100,00	4.887	0,54	476.529	53,00	310.242	34,51	107.363	11,94
1975	1.297.379	100,00	173.130	13,34	655.888	50,55	346.290	26,69	121.971	9,40
1980	1.599.777	100,00	6.034	0,38	1.057.854	66,13	417.448	26,09	118.341	7,40
1985	1.934.125	100,00	4.634	0,24	1.295.476	66,98	456.444	23,60	177.471	9,18
1988*	2.112.294	100,00	5.076	0,24	1.417.906	67,13	494.078	23,39	195.134	9,24
BRASIL										
1970	15.405.615	100,00	99.790	0,65	9.245.345	60,01	3.963.481	25,73	2.096.699	13,61
1975	19.550.149	100,00	294.412	1,51	10.823.858	55,36	5.919.380	30,28	2.512.099	12,85
1980	22.598.654	100,00	169.338	0,75	11.928.315	52,78	7.602.527	33,64	2.898.974	12,82
1985	24.765.695	100,00	116.848	0,47	14.178.371	57,25	7.480.810	30,21	2.989.266	12,07
1988*	26.821.534	100,00	132.834	0,50	15.192.206	56,64	8.209.931	30,61	3.286.163	12,25

FONTE: SEEC/MEC
(*) estimativa

QUADRO III.6 - BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
DISTRIBUICAO DAS DEPESAS SEGUNDO OS SUBPROGRAMAS E A NATUREZA
1987

(EM CZ$ 1.000,00)

ORGAO	SUBPROGRAMA CODIGO	SUBPROGRAMA DENOMINACAO	TRANSFERENCIAS ESTADO	TRANSFERENCIAS MUNICIPIO	TRANSFERENCIAS PARTICULAR	OUTROS SERVICOS E ENCARGOS	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
FNDE	031	ASSISTENCIA FINANCEIRA	226.335	4.882.134	290.414		16.700	5.335.583
	044	INFORM.GEOGRAFICA E ESTAT.	7.334				7.889	15.223
	137	RADIOFUSAO	8.123	20	1.085		38.872	48.100
	188	ENSINO REGULAR	2.487.356	3.308.000	10.350		63.772	5.861.478
	190	EDUCACAO PRE-ESCOLAR	800	30.414	20.150		1.200	52.564
	213	CURSOS DE SUPLENCIA	143.153		28.000		24.500	195.653
	217	TREIN.RECURSOS HUMANOS	1.927	895	1.845		10.333	15.000
	235	BOLSAS DE ESTUDO	625.815				528.343	1.154.158
	236	LIVRO DIDATICO				219.576		219.576
	237	MATERIAL APOIO PEDAGOGICO					25.213	25.213
	252	EDUCACAO COMPENS.	11.787	700	17.462		2.589	32.538
SUBTOTAL (1)			3.512.630	8.134.163	369.306	219.576	711.411	12.947.086
(%)			57,98	86,48	47,93	1,30	20,58	35,37
SEB	031	ASSISTENCIA FINANCEIRA	1.340.374	50.700	200		30.160	1.421.434
	188	ENSINO REGULAR	127.134		48.900			176.034
	190	EDUCACAO PRE-ESCOLAR	788.214	156.900	50.282		11.504	1.006.900
SUBTOTAL (2)			2.255.722	207.600	99.382	0	41.664	2.604.368
(%)			37,24	2,21	12,90	0,00	1,21	7,11
FAE	236	LIVRO DIDATICO	6.664	1.589	1.368	2.100.972	94.642	2.205.155
	237	MATERIAL APOIO PEDAGOGICO			2.000	1.827.696	88.679	1.917.685
	427	ALIMENTACAO E NUTRICAO	54.971	139.342	47.064	12.456.000	22.943	12.720.320
SUBTOTAL (3)			61.635	140.851	50.432	16.383.978	206.264	16.843.160
(%)			1,02	1,50	6,55	96,84	5,97	46,01
EDUCAR	021	ADMINISTRACAO GERAL					795.555	795.555
	213	CURSO DE SUPLENCIA	227.865	922.747	251.374	315.694	1.299.331	3.017.011
SUBTOTAL (4)			227.865	922.747	251.374	315.694	2.094.886	3.812.566
(%)			3,76	9,81	32,63	1,87	60,62	10,41
FUNTEVE	137	RADIOFUSAO					510	510
SUBTOTAL (5)			0	0	0	0	510	510
(%)			0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
IES	-	DIVERSOS SUBPROGRAMAS					401.236	401.236
SUBTOTAL (6)			0	0	0	0	401.236	401.236
(%)			0,00	0,00	0,00	0,00	11,61	1,10
TOTAL			6.057.852	9.405.361	770.494	16.919.248	3.455.971	36.608.926
(%)			100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: MEC/SG/SOF
ELABORACAO: Jose Amaral Sobrinho e Marly I. dos Santos Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO III.7 - BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
DESPESAS POR AREAS E FONTES DE FINANCIAMENTO

(Em Cz$ 1.000,00)

AREAS	TESOURO			OUTRAS FONTES	TOTAL
	ORDINARIO	VINCULADO			
		SALARIO-EDUCACAO	OUTROS RECURSOS		
1 - ADMINISTRACAO GERAL	314			795.241	795.555
2 - PRE-ESCOLAR	156.900		850.000	52.564	1.059.464
3 - ENSINO DE 1o.GRAU	1.443.554	8.513.662	17.029.519	4.554.517	31.541.243
Ensino Regular	1.138.086	8.268.873	1.118.578	3.927.757	14.453.294
Livro Didatico	10.068	219.576	1.954.932	240.155	2.424.731
Material Escolar	295.400	25.213	1.500.000	122.285	1.942.898
Alimentacao Escolar			12.456.000	264.320	12.720.320
4 - EDUCACAO ADULTOS		195.653		3.017.011	3.212.664
TOTAL	1.600.768	8.709.315	17.879.519	8.419.333	36.608.926

FONTE: MEC/SG/SOF.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO III.8 - BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
DISTRIBUICAO PARCIAL DOS RECURSOS APLICADOS POR PROGRAMAS E POR REGIAO
. 1987

(EM CZ$ 1.000.00)

PROGRAMAS	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
01. EDUCACAO PRE-ESCOLAR	938.164	42.799	357.363	287.667	188.835	61.599
02. ENSINO REGULAR						
.PROGRAMA ESTADUAL	3.691.569	484.594	1.783.000	334.528	365.220	724.227
.EDURURAL	524.340		524.340			
.NOVHANGARA	658.781	342.073	316.708			
.PROGRAMA MUNICIPAL	3.352.323	349.219	1.611.121	511.834	559.078	321.071
.PROJETO NORDESTE	126.829		126.829			
03. EDUCACAO DE ADULTOS	669.836	26.312	486.129	140.812	47.165	50.218
04. BOLSAS DE ESTUDO	54.334	1.467	38.961	8.606	3.371	1.929
	1.116.639	83.954	337.832	444.595	221.518	28.740
05. LIVRO DIDATICO	2.315.667	166.729	664.596	956.370	365.875	162.097
06. MATERIAL DE APOIO PEDAGOGICO	1.959.411		1.959.411			
07. MERENDA ESCOLAR	11.140.761	964.682	5.299.968	2.273.334	1.599.970	1.002.806
TOTAL	26.548.654	2.461.650	13.426.258	4.956.946	3.351.032	2.352.767

FONTE: Relatorios apresentados pelos orgaos do MEC/SG/SOF.

QUADRO III.9 - BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
DESPESA REALIZADA PELO MEC POR SUBPROGRAMA
1985 - 1987

(Em Cz$ 1.000,00 constantes de 1987)

COD.	SUBPROGRAMA	1985	%	1986	%	1987	%
021	ADMINISTRACAO GERAL	1.068.701	3,93	481.235	1,10	795.555	2,17
031	ASSISTENCIA FINANCEIRA	3.763.482	13,84	6.098.509	13,90	6.757.017	18,46
044	INFORM.GEOGRAFICAS ESTAT.	-	-	22.867	0,05	15.223	0,04
137	RADIODIFUSAO	46.583	0,17	62.864	0,14	40.752	0,11
188	ENSINO REGULAR	5.033.514	18,51	8.221.292	18,74	6.434.937	17,58
190	EDUCACAO PRE-ESCOLAR	1.087.980	4,00	1.103.152	2,51	1.059.464	2,89
196	FORMACAO SETOR PRIMARIO	-	-	4.011	0,01	-	-
197	FORMACAO SETOR SECUNDARIO					1.116	0,00
207	EXTENSAO UNIVERSITARIA	-	-	-	-	368	0,00
208	CAMPUS UNIVERSITARIO	275	0,00				
213	CURSOS DE SUPLENCIA	1.505.868	5,54	3.522.038	8,03	3.212.664	8,78
215	CURSOS DE QUALIFICACAO	-	-	1.238	0,00	1.772	0,00
217	TREIN.RECURSOS HUMANOS	1.062	0,00	21.005	0,05	15.413	0,04
223	EDUCACAO FISICA	157.376	0,58	200.538	0,46	-	-
235	BOLSAS DE ESTUDO	2.849.340	10,48	2.178.046	4,97	1.154.158	3,15
236	LIVRO DIDATICO	758.655	2,79	3.780.369	8,62	2.424.731	6,62
237	MATERIAL DE APOIO PEDAGOGICO	1.190.896	4,38	1.823.003	4,16	1.942.898	5,31
252	EDUCACAO COMPENSATORIA	48.440	0,18	46.558	0,11	32.538	0,09
427	ALIMENTACAO E NUTRICAO	9.641.357	35,45	16.299.300	37,16	12.720.320	34,75
487	ASSISTENCIA COMUNITARIA	45.395	0,17	-	-	-	-
	T O T A L	27.198.924	100,00	43.866.026	100,00	36.608.926	100,00

FONTE: MEC/SOF/ODD
NOTA: Esta serie foi deflacionada pela IGP-DI/FGV-Conjuntura Economica.

QUADRO III.10 - BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU

EVOLUCAO DA PARTICIPACAO DO ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
E DO SUBPROGRAMA ALIMENTACAO ESCOLAR NAS DESPESAS DO MEC
1985/1987

(Em Cz$ milhoes constantes de 1987)

ANO	TOTAL (A) DESPESAS REALIZADAS UNIAO	TOTAL (B) DESPESAS MEC EDUCACAO	(%) B/A	TOTAL (C) DESPESAS MEC 1o.GRAU	(%) C/B	TOTAL (D) DESPESAS C/ALIMENTACAO ESCOLAR	(%) D/C
1985	1.026.295	100.086	9,8	27.199	27,2	9.641	35,4
1986	1.780.312	133.253	7,5	43.866	32,9	16.299	37,2
1987	1.615.100	156.896	9,7	36.609	23,3	12.720	34,7

FONTE: BALANCOS GERAIS DA UNIAO - MEC/SOF/ODD.

4. ENSINO DE SEGUNDO GRAU

O Relatório Anual de Acompanhamento de 1986 registrou a retomada do debate público, marcado pela busca de novas alternativas para o segundo grau, como conseqüência da edição da Lei No. 7044/82 que eliminou a compulsoriedade da profissionalização nesse grau de ensino.

Os dados de 1987 pouco acrescentam à análise contida naquele Relatório, tampouco o lugar e as funções deste segmento da educação brasileira se mostram alterados. As reflexões dos educadores e o pensamento pedagógico oficial denunciam que o ensino de segundo grau continua ocupando, na estrutura da educação brasileira, lugar e função de ponte, em elo de ligação entre a educação básica e a superior ou ponto de passagem entre a educação e o mundo do trabalho, como momentos ou coisas distintas. Essa travessia é temperada pelo nunca superado dilema entre ser teoria ou prática, acadêmico ou técnico, educação geral ou formação especial, escola para a elite ou escola de massa. Esse dualismo resulta da mal ou nunca resolvida relação entre educação e trabalho e tem como conseqüência a indefinição conceitual, e de papéis, desse grau de ensino.

O novo é que educadores e formuladores de políticas públicas buscam a superação do impasse historicamente vivido pelo segundo grau, em seu movimento pendular entre as funções propedêutica e profissionalizante, enfatizando a especificidade e bus-

cando uma definição própria. É interessante observar que essa discussão não se faz presente em relação ao primeiro grau ou ao ensino superior, uma vez que há relativo consenso a respeito. Essa especificidade é buscada na articulação entre ciência e trabalho, de modo a superar o mero adestramento em técnicas produtivas pelo domínio do saber tecnológico e pela compreensão das relações de produção.

Ganha força, igualmente, a consciência do estreitamento do espaço do segundo grau na estrutura da educação brasileira, em face da ênfase atribuída ao primeiro grau e à força de barganha do ensino superior. O ensino de segundo grau fica relegado à posição secundária nas políticas e diretrizes e na alocação de recursos. Nas análises e discussões públicas sobre educação, este setor ganha pouco espaço, cedendo vez à "crise da universidade" ou ao "déficit da escolarização básica". Ganha, contudo, espaço como bode expiatório das mazelas do ensino superior, no que se refere aos (des)caminhos do acesso e (des)qualificação do alunado. Em vista disso, cabe a imagem da educação brasileira como um time com um meio de campo frágil.

4.1. A Situação do Ensino de Segundo Grau

Do total do alunado regular dos três níveis de ensino, o segundo grau detém 10,5% das matrículas, ficando o primeiro grau com 85,0% e o ensino superior com 4,5%. As matrículas de segundo grau, que permaneceram praticamente estagnadas no período

1980/1985, registram leve retomada de crescimento em 1986, pela reversão da queda na rede particular. Na distribuição de matrículas nesse grau de ensino, a rede estadual participa com 60,0%; a federal com 3,3%, a municipal com 4,4% e a particular com 32,3%.

O crescimento total das matrículas de segundo grau, no período 1980/1985, foi de 7,0% (média de 1,4% ao ano). Esse crescimento, no entanto, não foi uniforme: enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste cresciam , a Sul regredia em 0,2%, voltando a crescer 2,8% em 1986. Assim, a Região Sul, em 1986, possuia o mesmo número de matrículas de 1980, enquanto se acelerava o processo de urbanização. As matrículas na rede pública, nessa região, permaneceram estagnadas, enquanto as da rede privada regrediram. Nas demais regiões, a rede pública estava em expansão. No período 1980/1985, as vagas na rede pública aumentaram em 33,4% (média de 6,0% ao ano), enquanto na rede particular decresceram 23,4%, decréscimo encontrado em todas as regiões. A retomada do crescimento, em 1986, deveu-se à rede particular, que registrou 7,6%, enquanto a pública crescia 2,8%

Os Quadros IV.1 e IV.2 apresentam o comportamento das matrículas no segundo grau, nas redes pública e particular e nas diferentes regiões do País, de 1980 a 1986. Esses dois quadros mostram que a "migracão público-privado", ocorrida de 1980 a 1985, inverteu-se em 1985/1986, associada a significativo incremento das matrículas. O percentual de matrículas públicas, que vinha crescendo de forma constante, começa a decrescer em 1986.

Se não e possivel, ainda, falar-se em tendência, algumas hipóteses podem ser aventadas para o fato verificado.

A primeira hipotese está relacionada a fatores sócio-econômicos: 1985 registrava a retomada do crescimento econômico, acompanhado de processo acelerado de urbanização (98,9% das matriculas de segundo grau estão em escolas urbanas). A segunda pode ser relacionada a fatores politicos : a liberação, ocorrida com a implantaçao da "Nova República", ensejou a multiplicação dos movimentos grevistas no setor público, com freqüentes paralisações na rede estadual de ensino. Paralelamente, o Governo exerceu controles rigidos nas anuidades das escolas particulares. Esses fatores conjugados, associados ao reduzido crescimento da rede publica, teriam motivado o retorno da classe media à escóla particular.

Quadro IV.1 - Brasil: Ensino de Segundo Grau.
Percentual de matriculas na rede pública,
por região - 1980-1986

REGIÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*
NORTE	56,5	74,9	76,2	77,6	81,3	97,0	94,7
NORDESTE	54,7	56,1	56,8	62,4	64,8	66,4	70,0
SUDESTE	46,5	51,0	52,8	56,5	60,8	69,4	67,2
SUL	66,7	65,9	67,2	67,7	69,3	69,7	69,9
C. OESTE	63,2	72,7	72,9	72,6	75,6	75,0	75,7
BRASIL	53,5	56,8	59,0	61,6	65,0	69,2	68,9

FONTE : SEEC/MEC
NOTA: (*) Dados Preliminares.

Quadro IV.2 - Brasil: Ensino de Segundo Grau. Crescimento médio das matrículas por dependência administrativa e por região - 1980/1986.

REGIÃO	1980/1985 PUBL.	PRIV.	TOTAL	1985-86 PUBL.	PRIV.	TOTAL
NORTE	19,4	-8,4	10,7	4,0	2,4	3,0
NORDESTE	8,3	-1,4	4,4	6,0	5,2	5,8
SUDESTE	6,4	-7,8	0,0	1,2	11,6	4,4
SUL	0,7	-2,1	-0,2	3,1	2,2	2,8
C.OESTE	8,7	-5,0	4,5	3,0	11,5	5,0
BRASIL	6,0	-5,4	1,4	2,8	7,6	4,2

FONTE: SEEC/MEC

A escola de segundo grau reproduz, de certa forma, a estratificação social. A escola particular, predominantemente diurna, concentra a camada mais afluente da sociedade. Para essa camada, oferece ensino propedêutico ou pseudo-profissionalizante, garantindo a "passagem" para a universidade, preferencialmente pública, de melhor qualidade e/ou conceito. Aos jovens e adultos trabalhadores resta a escola noturna, predominantemente pública. Constitui hipótese plausível que as limitações qualitativas da escola pública não são, ao contrário do que se atribui usualmente, intrínsecas à mesma, mas determinadas pelas limitações da clientela que a freqüenta. A qualificação docente e os materiais instrucionais não explicam a diferenciação qualitativa atribuída às redes pública e privada. A seleção social e as condições de educabilidade da clientela devem determinar, em boa parte, os diferenciais de eficiência verificados entre essas redes de ensino, medidos pelos indicadores usuais de fluxo escolar:

Quadro IV.3 - Brasil: Ensino de Segundo Grau.
Reprovação e abandonos por dependência administrativa
1984 / 1985
(percentuais)

Situação	E. Pública	E. Privada	TOTAL
Abandonos	24,0	13,4	20,7
Reprovação	12,1	6,2	10,3
Aprovações	63,9	74,2	69,0

Fonte : SEEC/MEC

Os indices de evasão e repetência da escola pública praticamente dobram em relação aos da particular. Como esta última é predominantemente freqüentada pela classe média e alta, supõe-se que o maior abandono e reprovação na escola pública tem como causa predominante fatores de natureza sócio-econômica. Podem ser aventadas, tambem, razões de "disciplina pedagógica", sabidamente mais rígida na escola particular, especialmente a confessional, como causa de maior eficiência.

Os dados analisados no Relatório de 1986, relativos à cobertura da clientela real e potencial, não registram alterações significativas. Se as matriculas de segundo grau atendem a, apenas, 14,8% dos jovens situados na faixa etária própria (15 a 19 anos), as mesmas alcançam 80,0% desses jovens que concluíram primeiro grau. Ao aumento de conclusões de primeiro grau, fruto da política de apoio à educação fundamental de 8 anos, correspondeu a retomada da expansão das matrículas de segundo grau em 1986. Embora extremamente baixa em relação à população da faixa etária

própria, especialmente se comparada aos demais países latino-americanos, a cobertura de segundo grau pode ser considerada satisfatória em relação à população elegível, ou seja, concluintes do primeiro grau. Um aumento da capacidade de matrícula das escolas de segundo grau não teria efeito no sistema sem a ampliação da eficiência do ensino de primeiro grau. Este problema começa a se apresentar como grave, se analisado em relação ao ensino superior. As vagas oferecidas por este nível de ensino, em torno de 450.000, estão próximas do número de conclusões do ensino de segundo grau, aproximadamente 580.000.

A alocação dos recursos públicos mostra oscilações significativas nesse período, o que revela a inexistência de políticas definidas para esse grau de ensino. Os balanços da União e dos estados indicam que, de 1980 a 1985, o segundo grau contou, em média, com 8,0% dos recursos globais da função educação, oscilando de 9,6%, em 1980, para 6,6% em 1981 e 1984.

A oscilação do percentual de recursos alocados, tanto no nível federal quanto no estadual, não permite identificar tendências, nem há razões plausíveis para o fato, que é explicado apenas pela inexistência de políticas oficiais para o setor.

A União responde pela manutenção da rede de escolas técnicas e agrotécnicas federais, que absorvem 3/4 dos recursos para esse nível de ensino. A outra parte se destina a alguns programas específicos, como o Programa de Melhoria do Ensino Técnico

Industrial e Agrícola (EDUTEC), o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (PROTEC) e o apoio aos sistemas educacionais. No entanto, sua responsabilidade maior é com a manutenção do ensino superior federal e com o apoio à prioridade de universalização da educação básica. Por sua vez, coerentes com essa prioridade e com sua vocação, os municípios concentram seus recursos no ensino de primeiro grau.

Assim, na repartição dos encargos educacionais, o segundo grau se coloca, predominantemente, na esfera dos governos estaduais. Mas, como se pode ver no Quadro IV.4, o percentual alocado por estes é pouco superior ao da União. O Sul e o Sudeste são as regiões que menos recursos aplicam no segundo grau (10,2% e 7,2%, respectivamente). Isso explica o menor crescimento de suas matrículas públicas em relação às demais regiões. Inversamente, são as que mais recursos aplicam no ensino superior (7,4% no Sul e 15,1% no Sudeste). A disparidade se verifica, também, entre as Unidades da Federação que compõem as regiões. O Rio Grande do Sul não mantém ensino superior público estadual e Minas Gerais mantém apenas algumas escolas isoladas. O maior percentual de recursos para o segundo grau é alocado pelo Centro-Oeste (17,6%), seguido do Norte (15,4%) e do Nordeste (14,0%). Em 1985, das três, apenas esta última região mantinha ensino superior, alocando 3,2% de seus recursos educacionais a esse nível de ensino. A partir desse ano, o Nordeste passou a ampliar significativamente a oferta de ensino superior público estadual.

Quadro IV.4 - Brasil: Ensino de Segundo Grau.
Participação nos gastos da União e dos Estados
na função educação - 1980/1985

(percentuais)

ANO	UNIÃO	ESTADOS	SUBTOTAL
1980	8,7	10,1	9,6
1981	5,3	7,2	6,6
1982	9,2	9,0	9,1
1983	7,5	8,3	8,0
1984	4,6	8,1	6,6
1985	5,2	10,2	7,9

Fonte : Balanços da União e dos Estados.

Algumas comparações internacionais, guardada a ressalva das diferenças de duração dos graus de ensino nas respectivas estruturas educacionais e nos diferentes contextos, mostram que os paises desenvolvidos, atingida a universalização da educação básica, investiram fortemente na educação média, universalizando também esse nivel de ensino. Mesmo nesses paises, o ensino superior é reservado ao numero menor de "vocacionados" para esse patamar da educação. Os paises em vias de desenvolvimento, igualmente, alocam mais recursos à educação secundária do que à superior. O Quadro IV.5 permite visualizar a evolução e a distribuição dos recursos educacionais por nível de ensino em diferentes paises.

Quadro IV.5 - Brasil: Ensino de Segundo Grau. Alocação orçamentária por niveis de ensino na América Latina e paises desenvolvidos. 1965-1980 (percentuais)

Região/Nível	1965	1970	1975	1980
America Latina				
Ed. Primária	62,4	57,4	51,6	50,9
Ed.Secundária	23,3	26,7	25,0	25,6
Ed. Superior	14,3	15,9	23,4	23,5
Países Desenvolvidos				
Ed Primária	44,7	39,75	38,0	36,6
Ed.Secundaria	41,4	41,7	42,6	44,3
Ed. Superior	13,9	18,6	19,4	19,1

Fonte : SAAVEDRA, Patricio Rojas. Financiamento de la Educacion en América Latina - IDE/BIRD

Observe-se que o incremento de alocação de recursos obedece a etapas sucessivas, passando de um nível de ensino para outro, na medida em qua o anterior esteja satisfatoriamente atendido. No final da década de 60, a maioria dos paises desenvolvidos, e tambem os da América Latina, haviam superado o déficit de escolarização básica. Passaram, então a investir mais no segundo grau, só contemplando aumentos maiores no ensino superior quando o ensino de segundo grau já apresentava níveis razoáveis.. Em todos esses paises, vencida a escolarização básica, o segundo grau mereceu atenção prioritária, permanecendo com percentuais maiores que os do ensino superior, mesmo depois de estabilizado o sistema educacional.

4.2. Políticas e Diretrizes

A busca de definição e espaço próprios para o segundo grau levou o MEC a criar a Secretaria de Ensino de Segundo Grau (SESG) em fins de 1986, embora sua atuação propriamente dita tenha se dado em 1987.

De imediato, a nova Secretaria elaborou o Plano de Ação 1987/1991, definindo "diretrizes e programas de desenvolvimento da educação de 2o. grau, gerados em amplas consultas a educadores de todo o País". A especificidade do segundo grau foi colocada como questão central: "A formulação e a implementação de novas e mais efetivas políticas para a educação de 2o. grau colocam, de pronto, duas condições: identificar as reais funções que este grau de educação deve desempenhar para a sociedade no sistema educacional e superar as concepções e práticas com que ele foi conduzido no passado recente". As Diretrizes para a Ação Programada: Educação e Desporto - 1987/1991,do MEC, enfatizam esta questão, como condição para "garantir ensino regular de 2o. grau, de qualidade, à população egressa do ensino de 1o. grau. Para tanto, a curto prazo, torna-se imprescindível redimensionar a escola de 2o. grau, definindo sua identidade, de acordo com a natureza da oferta e da estrutura curricular adequada a seus cursos".

No tocante ao ponto da identidade, propõe:

"que a educação de 2o. grau constitui a instância do sistema em que se dá continuidade e aprofundamento ao domínio,

pelo cidadão jovem, do conhecimento científico, tecnológico e artístico, por meio dos processos de assimilação/sistematização do saber social operados pela instituição educativa." Mas, ressalta ser necessário para concretizar essas funções, "superar criticamente as concepções tradicionais que estigmatizam a constituição da escola média em nosso País (...), escoimando-a de subjacentes propósitos discriminadores, manifestados, de início, na dualidade escola de elite/escola de massa - aquela predominantemente "acadêmica", esta meramente "técnica"; e, mais recentemente, pela internalização dessa antinomia na escola de 2o. grau, quando se opôs a educação geral à formação especial, acentuada, ainda, pela acepção de habilitação profissional como símile dessa última"

Nessa perspectiva, a SESG adotou, para o período 1987/1991, as seguintes diretrizes:

a) resgatar o ensino de segundo grau como forma própria de educação integrada do adolescente e do jovem trabalhador;

b) buscar a eqüidade na oferta, incrementando a qualidade do ensino noturno pela adequação dos planos de estudo, metodologias e infra-estrutura, às peculiaridades da clientela;

c) reorientar as modalidades especializadas de educação tecnológica, com vistas a aumentar sua eficácia social e econômica, mediante apropriação de tecnologias avançadas pelas escolas técnicas industriais e agrícolas existentes;

d) revitalizar a formação de magistério para o ensino de primeiro grau pela recuperação ou implantação de unidades de habilitação de docentes, administradores e especialistas em educação básica e pela articulação com os cursos superiores na área de educação.

4.3. Programação

A SESG, criada para recuperar o atraso histórico do segundo grau em relação aos demais níveis de ensino, trouxe ao debate a situação precária do mesmo e envolveu a comunidade acadêmica e as administrações estaduais na definição de diretrizes programáticas. Além do discurso inovador, procurou, pela ação, tornar efetivas as diretrizes proclamadas. Se essa ação não logrou, ainda, imprimir o cunho inovador preconizado, alguns passos foram tentados. Em 1987, as ações se concentraram no desenvolvimento dos seguintes programas:

4.3.1 Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

Dando continuidade à tradicional atividade de cooperação técnica e financeira às Unidades da Federação, o MEC busca cumprir seu papel de compensar as carências e desequilíbrios regionais. O apoio financeiro se traduz em tranferências às redes estadual, municipal e particular, com recursos do tesouro e do

FNDE. A SESG transferiu Cz$ 401.500.000,00 (quatrocentos e um milhões e quinhentos mil cruzados), sendo Cz$ 349.300.000,00 (trezentos e quarenta e nove milhões e trezentos mil cruzados) para o ensino regular e Cz$ 52.200.000,00 (cinqüenta e dois milhões e duzentos mil cruzados) para o supletivo, enquanto o FNDE transferiu Cz$ 235.500.000,00 (duzentos e trinta e cinco milhões e quinhentos mil cruzados) para diversos programas.

Seu principal instrumento de apoio é o Programa de Trabalho Anual (PTA). Este Programa repassou, em 1987, Cz$ 299.900.000,00 (duzentos e noventa e nove milhões e novecentos mil cruzados) correspondentes a pouco mais de 60,0% do valor real daqueles repassados em 1986. Destes, apenas 42,3% foram repassados no primeiro semestre; o restante, somente ao final do ano, quando a inflação já havia corroído seu poder de compra. Por sua vez, várias secretarias de fazenda das Unidades da Federação repassam esses recursos com atraso às secretarias de educação, as quais dependem, principalmente para obras e aquisição de equipamentos, de outras agências governamentais que atuam com rotineira lentidão.

A distribuição regional desses recursos, coerente com a diretriz de buscar eqüidade , privilegiou a Região Nordeste 45,7% dos valores repassados.O Norte recebeu 11,9%; o Sudeste 26,0%; o Sul 8,7%; e o Centro-Oeste 7,7%.

O PTA foi concebido para ser o programa matriz de apoio técnico e financeiro às secretarias estaduais, cabendo-lhe harmonizar o planejamento das ações da União com as dos estados, pela adoção do mecanismo de "convênio único".Entretanto, suas diposibilidades financeiras representaram apenas 2,9% dos recursos federais alocados ao segundo grau e menos da metade daqueles destinados a transferências a título de apoio aos sistemas de ensino das Unidades da Federação. Desse modo,seu impacto foi praticamente anulado em razão disso e do atraso na remessa da maior parte dos recursos,que lhes retirou o poder de compra.Como em outras áreas,a existência de mecanismos paralelos de repasse, via projetos especiais,acaba por comprometer e esvaziar as tentativas de integração intergovernamental do planejamento.

A renovação das administrações estaduais, em março, por sua vez, representou uma descontinuidade nas rotinas e, em muitos estados, na ruptura de processos e diretrizes em vigor, com o não aproveitamento das experiências das gestões anteriores. Dirigentes e equipes técnicas recém-recrutadas viveram um período inicial de incertezas e vazio de ações.

Outro segmento de apoio às Unidades da Federação, pequeno mas promissor, é constituído pelo projeto dos Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério-CEFAMs. Tal projeto, no contexto das ações contidas nos Planos de Trabalho Anual das secretarias de educação, busca apoiar pesquisas, experimentos, cursos, ciclos de estudos, produção de material didático, encontros

e seminários destinados a revitalizar a formação do magistério de primeiro grau. A base dos CEFAMs são as escolas de formação do magistério, vinculadas às secretarias de educação. Algumas universidades participam do projeto, oferecendo cursos de aperfeiçoamento aos docentes dessas escolas. Foram firmados 43 convênios, no valor de Cz$ 62.300.000,00 (sessenta e dois milhões e trezentos mil cruzados), com 6 secretarias de educação, universidades e fundações, para desenvolver projetos relativos a estudos de políticas e diretrizes, formação de magistério e outros.

4.3.2. Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (PROTEC)

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico foi iniciado, em meados de 1986, com vistas à implantação e/ou ampliação , até 1989, de 200 escolas agrícolas de primeiro grau e agrotécnicas e industriais de segundo grau, diretamente ou em convênio com estados e municípios. Este programa, ao qual a gestão Bornhausen atribuiu máxima prioridade , obteve dotações da ordem de Cr$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de cruzados).

Este programa atuou em três modalidades:

a) Construção e equipamento de escolas agrícolas de primeiro grau (5a. à 8a. séries, com profissionalização em agropecuária) no sistema de escola-fazenda, em convênio com os municípios. Estes participam mediante cessão do terreno, oferecimento

da infra-estrutura e manutenção da escola. Além das 31 conveniadas em 1986, foram iniciadas mais 41, em 1987, atendendo a 72 municípios em 20 Unidades da Federação, o que significou 17.200 novas vagas. Do total, 19 escolas estão sendo concluídas e 13 estão em fase de conclusão, enquanto as demais se acham em andamento. Foram alocados Cz$ 913.000.000,00 (novecentos e treze milhões de cruzados),dos quais Cz$ 661.600.000,00 (seiscentos e sessenta e um milhões e seiscentos mil cruzados) foram para obras e Cz$ 251.400.000,00 (duzentos e cinqüenta e um milhões e quatrocentos mil cruzados) para equipamentos. O atraso na execução do programa, que previa a entrada em operação, em 1987, das 31 escolas conveniadas em 1986, deve-se ao não cumprimento do cronograma de desembolso dos recursos e à morosidade das prefeituras no envio da documentação, decorrente da deficiência na articulação entre os órgãos envolvidos no programa. Para o início do ano letivo de 1988, previa-se o funcionamento de 91,0% das escolas conveniadas. A SESG celebrou outros 29 convênios com prefeituras, mas não realizou as correspondentes transferências de recursos em 1987.

b) Construção e equipamento de escolas agrotécnicas e industriais de segundo grau, sob a forma de unidades de ensino descentralizadas, administradas, supervisionadas e mantidas pelas escolas agrotécnicas e técnicas federais existentes. O município, onde se localiza a escola, participa com a doação do terreno e das infra-estruturas requeridas . Estão em implantação 46 escolas, sendo 13 agrotécnicas e 33 industriais, com a previsão de gerar 39.240 novas vagas. Cinco escolas têm suas obras iniciadas,

sendo que 3 correspondem a adaptações de escolas já em funcionamento. As demais 16 estão em fase de elaboração dos projetos arquitetônicos e de engenharia e 25 já têm previsto o início das obras. Para esta modalidade foram alocados Cz$ 759.600.000,00 (setecentos e cinqüenta e nove milhões e seiscentos mil cruzados). A elaboração dos projetos arquitetônicos e de engenharia absorveu 70% daqueles recursos e resultou em produtos bastante sofisticados,cujas estimativas de custos,apuradas nas licitações já efetuadas, por certo inviabilizarão o programa. Em dezembro de 1987, cada escola agrotécnica estava orçada em Cz$ 392.500.000,00 (trezentos e noventa e dois milhões e quinhentos mil cruzados) e a escola industrial em Cz$ 353.200.000,00 (trezentos e cinqüenta e três milhões e duzentos mil cruzados) o que implicará dispor para as 46 escolas previstas, de cerca de Cz$ 16.758.100.000,00 (dezesseis bilhões e setecentos e cinqüenta e oito milhões e cem mil cruzados): ou seja, 22 vezes o que foi aplicado em 1987.

c) Apoio a escolas técnicas de segundo grau existentes em convênio com Unidades da Federação, SENAI, SENAC e mantenedoras públicas ou privadas de escolas agrotécnicas, industriais e de serviços, em que o MEC participa com recursos para obras e equipamentos. Foram conveniadas 82 instituições no valor de Cz$ 675.500.000,00 (seiscentos e setenta e cinco milhões e quinhentos mil cruzados), dos quais foram repassados, em 1987, Cz$ 415.200.000,00 (quatrocentos e quinze milhões e duzentos mil cruzados). Destes, Cz$ 240.800.000,00 (duzentos e quarenta milhões e oitocentos mil cruzados) - 58,0% - foram transferidos a entidades

particulares, sendo Cz$ 151.600.000,00 (cento e cinqüenta e um milhões e seiscentos mil cruzados) - 63,0% - para SENAI e SENAC. Este segmento do Programa das Escolas Técnicas prevê a ampliação de 9.840 vagas.

Os Quadros IV.6 e IV.7 resumem, discriminando por região geográfica e modalidade de atuação, o número das escolas e os recursos aplicados no PROTEC.

Quadro IV.6 - Brasil: Ensino de Segundo Grau.
Número de escolas por modalidade e região - 1987

Região	AGR. 1o. G	T. A. 2o. G	A P O I O Est	Mun	Part	TOTAL	%
Norte	3	8	3	-	2	16	8,0
Nordeste	25	11	11	2	4	53	26,5
Sudeste	8	11	11	4	13	47	23,5
Sul	15	11	11	-	13	50	25,0
C. Oeste	21	5	3	-	5	34	17,0
TOTAL	72	46	39	6	37	200	100,0

Fonte: PROTEC

Observa-se ser bem equilibrada distribuição de escolas, obedecendo às características e necessidades regionais.Se for considerado o segmento das escolas agrícolas de primeiro grau, conveniadas com os municípios, e o apoio a escolas municipais existentes, quase a metade dos recursos do programa (48,6%) foram destinados aos municípios, caracterizando uma tentativa de muni-

cipalização desse programa mesmo quando isto não se tenha declarado em suas diretrizes políticas.

Quadro IV.7 - Brasil: Ensino de Segundo Grau. Distribuição de recursos no PROTEC, por atividade e região - 1987

Cz$ 1.000,00

Região	EXPANSÃO 1o. G	EXPANSÃO 2o. G	APOIO 2o. G	Total	%
Norte	41.051	181.147	14.052	236.250	11,3
Nordeste	279.692	146.761	108.576	535.029	25,6
Sudeste	106.793	183.690	103.761	394.244	18,9
Sul	181.401	207.565	184.040	573.006	27,4
C Oeste	305.337	40.494	4.787	350.618	16,8
Totais	914.274	759.657	415.216	2.089.147	100,0

FONTE: PROTEC: Realizações e Perspectivas. SESG/MEC

O PROTEC, em 1987, foi financiado pelo Tesouro (Cz$ 1.471.000,00 (um milhão e quatrocentos e setenta e um mil cruzados) e pelo FNDE (Cz$ 506.000.000,00 (quinhentos e seis milhões de cruzados). Do total desses recursos, Cz$ 111.200.000,00 (cento e onze milhões e duzentos mil cruzados) correspondem ao orçamento de 1986.

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico tornou-se o carro-chefe da política de segundo grau do MEC em 1987. Constituindo nova alternativa de recursos,ele suscitou expectativas otimistas e estimulou uma avalanche de pedidos por parte de governos municipais e estaduais e de entidades particulares. Além dos 200 projetos já aprovados, descritos acima, a SESG recebeu 1.360 outras solicitações, cujo atendimento, a preços de dezembro de 1987, demandaria recursos da ordem de Cz$ 321.400.000.000,00 (trezentos e vinte e um bilhões e quatrocentos milhões de cruzados), equivalentes a duas vezes o orçamento global do MEC para esse ano.

A continuidade do programa, no que se refere às 46 escolas federais, "filiais" das existentes, conforme projetos já aprovados e convênios firmados, enfrenta duas dificuldades básicas:

a) o alto custo de construção e equipamento das mesmas torna praticamente inviável a execução dos projetos aprovados;

b) a manutenção dessas escolas exige um aumento substancial do orçamento do MEC para o segundo grau, no momento em que a União perde receitas em razão da reforma tributária estabelecida na nova Constituição. Descentralizam-se recursos e, no caso, duplicam-se as atribuições.

4.3.3. Programa de Melhoria do Ensino Técnico Industrial e Agrícola (EDUTEC) IV Acordo MEC/BIRD

Assinado em dezembro de 1983, o IV Acordo MEC/BIRD previa a aplicação, no período 1984/1987, de US$ 43,700,000 (quarenta e três milhões e setecentos mil dólares) - US$ 20.000.000 (vinte milhões de dólares) do BIRD e Us$ 23.700.000 (vinte e três milhões e setecentos mil dólares) nacionais - para a melhoria da infra-estrutura (obras, equipamentos, mobiliário e acervos bibliográficos) e treinamento de recursos humanos de 33 escolas agrotécnicas; 20 escolas técnicas federais; 20 escolas agrícolas; 14 industriais estaduais e duas escolas privadas.

Tecnicamente bem concebido, o Programa encontrou contratempos de execução, não previstos inicialmente. Ao final de 1987, quando devia estar concluído, haviam sido aplicados apenas US$ 15.700.000 (quinze milhões e setecentos mil dólares) - 35,9% - sendo US$ 7.400.000 (sete milhões e quatrocentos mil cruzados) do BIRD (37,0%). O Quadro IV.8 retrata a situação do programa, discriminando o programado e o executado por subprogramas BIRD.

Quadro IV.8 - Brasil: Ensino de Segundo Grau.
Programa EDUTEC - Situação da execução orçamentária por subprograma e por dependência administrativa
1984/1987

US$ 1.000

Subprograma	Programado	Executado	%	Saldo	%
Federal: ET	6.862.2	3.545.9	51,7	3.316.3	48,3
EA	8.065.3	2.537.4	31,5	5.527.9	68,5
Estadual AG.	1.847.0	205.8	11,1	1.641.2	88,9
IND.	1.637.9	300.4	18,3	1.337.5	81,7
Treinamento	597.4	369.4	61,8	228.0	38,2
Estudos e P.	162.9	62.4	38,3	100.5	61,7
Administração	827.1	418.1	50,6	409.0	49,4
Total	20.000.0	7.439.5	37,2	12.560.5	62,8

Fonte: EDUTEC/SEEC/MEC

Do saldo de US$ 12.600.000 (doze milhões e seiscentos mil dólares) BIRD, US$ 7.700.000 (sete milhões e setecentos mil dólares) - 61,1% - correspondem à aquisição de equipamentos importados. O atraso foi motivado, dentre outras razões, por dificuldades de realização da licitação internacional e por restrições de importações impostas pelo Governo brasileiro. Registre-se que o programa foi executado em 37,2% e já foram gastos 50,6% dos recursos destinados à sua administração.

Quadro IV.9 - Brasil: Ensino de Segundo Grau.
Programa EDUTEC - Situação da programação orçamentária
1984-1987

US$ 1.000,00

Ano	Programado	Executado	%E/P
1984	13.389	-	-
1985	16.340	6.965	42,6
1986	14.292	3.888	27,2
1987	20.153	4.867	24,1
Total	64.174	15.720	24,5

Fonte: EDUTEC/SESG/MEC

Em 1987, foi executado o equivalente a US$ 4.900.000 (quatro milhões e novecentos mil dólares) - correspondentes a Cz$ 502.000.000 (quinhentos e dois milhões de cruzados), quando a programação inicial previa US$ 20.100.000 (vinte milhões e cem mil dólares). Desse total, Cz$ 98.200.000 (noventa e oito milhões e duzentos mil cruzados) correspondem a amortizações e encargos da divida, Cz$ 231.900.000 (duzentos e trinta e um milhões e novecentos mil cruzados) foram alocados às escolas técnicas federais, Cz$ 121.100.000 (cento e vinte e um milhões e cem mil cruzados) as escolas agrotécnicas federais e Cz$ 148.900.000 (cento e quarenta e oito milhões e novecentos mil cruzados) às Unidades da Federação. O desempenho de cada subprograma teve o mesmo comportamento dos anos anteriores, ou seja: as escolas técnicas federais foram as que mais avançaram na execução e os componentes estaduais os que menos avançaram.

As escolas técnicas federais executaram 79,0% do programado em obras e 51,0% em equipamentos. As escolas agrotécnicas federais alcançaram, nesses itens, 56,0% e 29,0%, respectivamente, das metas totais para o período 1984/1987. Esses componentes tiveram ritmo lento de execução nos subprogramas a cargo das Unidades da Federação.

O treinamento de recursos humanos, que esteve paralisado com a extinção do CENAFOR, foi retomado por intermédio de convênios com universidades e centros federais de educação tecnológica. Desse modo, abriu-se caminho para a superação dos processos

provisórios de formação de docentes para disciplinas técnico-profissionais em substituição ao Esquema I e II por cursos regulares nessas instituições.

O componente Estudos e Pesquisas, a cargo do INEP, teve a maior parte dos projetos concluídos, destacando-se os que se referem ao "follow up" de egressos das escolas técnicas federais e escolas agrotécnicas federais, assim como as análises de demandas sociais por ensino técnico e as avaliações de desempenho das unidades de educação técnica.

A causa principal do atraso na execução do programa foi a defasagem entre a alocação de cruzados no orçamento e a conversão em dólares na execução. O Quadro IV.9 mostra a defasagem cambial entre a programação e a execução.

Se o MEC diligenciou para que a alocação de recursos no orçamento respeitasse o compromisso do Acordo, não conseguiu os créditos suplementares necessários à cobertura da defasagem cambial, inevitável na escalada inflacionária vivida pelo País e agravada pelo atraso nas liberações e pelas dificuldades gerenciais. Esta foi a principal causa, mas não a única. Outras, externas ao MEC, podem ser citadas: demora na abertura do crédito na Conta Especial (1984); decreto proibindo aquisição de equipamentos importados (1985/1986); negativa por parte das empresas de entrega dos equipamentos pelos preços licitados; falta de recursos para atender aos reajustes de obras autorizados por Decreto;

dificuldades de realização de licitações internacionais para os equipamentos importados; incidência de "contenções orçamentárias" sobre os recursos do Acordo.

Outros fatores, internos ao MEC, relativos ao gerenciamento do programa, contribuíram para a não conclusão do mesmo no prazo previsto, destacando-se:

a) falta de definição de responsabilidades no gerenciamento do programa, com segmentos a cargo de diversos órgãos (CENDATE para as licitações, INEP para estudos e pesquisas, CENAFOR e, posteriormente, universidades e CEFETs para treinamento) sem coordenação central;

b) indefinição quanto aos recursos efetivos a serem programados pelos estados, motivando atraso na elaboração do Plano Anual de Trabalho;

c) atraso nos repasses dos recursos nacionais às entidades executoras e demora destas na comprovação das aplicações e das despesas administrativas;

d) aplicação inadequada de recursos por parte das secretarias de educação;

e) falta de supervisão, não havendo monitoramento adequado na execução do programa;

f) desativação do Comitê Técnico Consultivo e não implantação dos comitês estaduais;

g) mudança das administrações estaduais, com paralisação dos projetos em andamento para definição de novas diretrizes e orientação política, e dificuldades das novas equipes para compreenderem e assumirem programas em curso.

4.3.4. - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Federal

A atividade prioritária do MEC, em relação ao segundo grau, concentra-se na rede própria de escolas. Esta é representada por 20 escolas técnicas, 3 centros federais de educação tecnológica, 36 escolas agrotécnicas e, ainda, pelo Colégio Pedro II. Paralelamente, as universidades federais mantêm ensino de segundo grau.

O principal segmento é constituído pela rede de escolas técnicas federais e centros federais de educação tecnológica, que representam o núcleo básico de formação profissional, com tradição e qualidade consolidadas. As escolas agrotécnicas federais representam o outro segmento de formação profissional, com variados graus de qualidade.

As despesas de manutenção e alguns investimentos nas unidades da rede federal de segundo grau (Colégio Pedro II, escolas tecnicas federais, CEFETs, escolas agricolas federais e escolas de segundo grau mantidas pelas universidades federais) atingiram Cz$ 8.784.100,00 (oito milhões, setecentos e oitenta e quatro mil e cem cruzados), incluídos Cz$ 1.134.500,00 (um milhão e cento e trinta e quatro mil e quinhentos cruzados) de transferências do MEC para execução dos programas EDUTEC, PROTEC e outros, o que equivale a 84,0% do total de recursos para o segundo grau.

Nas escolas técnicas federais, as despesas com pessoal absorvem, aproximadamente, 81,0% dos recursos, ficando 9,0% para outros custeios e 10,0% para capital. Estes últimos constituem, basicamente, recursos transferidos por conta dos programas EDUTEC e PROTEC (Quadro IV.10). Com a implantação da isonomia salarial entre os docentes e funcionários dessas escolas e os das universidades federais, os recursos para pessoal devem ser sensivelmente aumentados. Nessas escolas, a relação docente/aluno se situa em torno de 12/1, com inexpressivas variações regionais.

Nas escolas agrotécnicas federais, as despesas com pessoal correspondem, somente, a 60,0% dos recursos, ficando 19,0% para capital e 21,0% para outros custeios (Quadro IV.11). Como pertencem à administração direta, parte da aquisição de equipamentos foi centralizada no MEC e transferida às escolas, não estando computada na desagregação dos custos, o que elevaria a par-

ticipação dos investimentos em capital. Nestas, também estão incluídas as transferências relativas aos programas EDUTEC e PROTEC.

As universidades federais gastaram, com ensino de segundo grau, em 1987, Cz$ 676.600.000,00 (seiscentos e setenta e seis milhões e seiscentos mil cruzados). Nelas predomina o ensino agrícola, com 67,0% dos recursos, seguido do ensino industrial, com 18,3%. O restante se distribui, igualmente, entre o setor terciário e o ensino polivalente.

As escolas técnicas e agrotécnicas federais se encontram fortemente concentradas no Sudeste, especialmente em Minas Gerais, que possui 11 das 36 das escolas agrotécnicas; e no Rio de Janeiro, onde estão sediados o CEFET/RJ e duas ETFs, absorvendo 43,0% do orçamento das escolas federais de segundo grau.

Com a criação de mais 46 unidades de ensino pelo Programa de Expansão do Ensino Técnico, vinculadas às escolas técnicas e agrotécnicas federais, e permanecendo a atual estrututa orçamentária, o MEC enfrentará graves dificuldades, para a sua manutenção. E será difícil imaginar que os estados venham a assumí-las, quando vêm mostrando clara tendência a reduzir a proporção de seus recursos alocados ao ensino de segundo grau.

4.4 Análise da Programação

O MEC exerce função catalizadora, no que se refere ao segundo grau geral, e operativa em relação ao ensino técnico. Procurou exercer a função catalizadora, mediante cooperação técnica e financeira, promovendo o debate sobre as funções do segundo grau e a definição dos currículos, junto às universidades e administrações estaduais e, também, transferindo recursos. No ensino técnico, exerceu a função operativa na manutenção da rede própria de escolas técnicas e agrotécnicas e na sua ampliação pelo PROTEC.

Nas atividades de manutenção da rede própria, o MEC registra desempenho positivo. Já na programação de desenvolvimento do ensino técnico apresenta dificuldades e descoordenação, especialmente no Programa EDUTEC e no PROTEC.

Na cooperação financeira, detecta-se a inexistência de politicas e diretrizes, adotando-se a estratégia de pronto-socorro e ações tópicas. Isso tem como corolário a ausência de critérios para as transferências, que passam a obedecer às pressões dos usuários e ao arbítrio dos dirigentes. Do total das transferências, apenas os recursos do EDUTEC e do PTA (em torno de 25,0%), constavam do planejamento local e foram resultado de programação negociada com as unidades federadas. O Quadro IV.12 mostra os recursos transferidos pelo MEC aos estados, territórios,

municípios e instituições privadas, a título de cooperação financeira, englobados os diversos programas e mecanismos.

Quadro IV.12 - Brasil: Ensino de Segundo Grau. Transferência de recursos do MEC por natureza da despesa e unidades beneficiadas.- 1987
Cz$ 1.000

Esfera de G	D.Correntes	Capital	Total	%
Territórios	5.755	112.149	117.904	7,2
Estados e DF	244.623	390.518	635.141	38,5
Municípios	6.870	234.193	241.063	14,6
I. Privadas	143.454	510.978	654.432	39,7
Totais	400.702	1.247.838	1.648.540	100,0

Fonte : QDD/MEC

Esses recursos foram transferidos para os programas de Apoio à Educação Básica, EDUTEC, PROTEC e subsídios diversos. Desses recursos, Cz$ 650.800.000,00 (seiscentos e cinqüenta milhões e oitocentos mil cruzados) são do FNDE, e complementaram a verba do Programa de Escolas Técnicas, dos governos locais e das instituições particulares, com destaque para a rede SENAI e SENAC.

Do orçamento global do MEC - Cz$ 156.800.000.000,00 (cento e cinqüenta e seis bilhões e oitocentos milhões de cruzados), o segundo grau participou com Cz$ 10.500.000.000,00 (dez bilhões e quinhentos milhões de cruzados), o que corresponde a 6,7%, caindo em relação a 1986, quando foi de 7,0%. No período 1984/1987, a evolução dos recursos destinados ao segundo grau foi

de 161,0%, mas, ainda assim, não acompanhou o crescimento do orçamento do MEC. Internamente, nos diversos subprogramas, o incremento não indica políticas definidas, com crescimento abaixo da média na formação profissional dos três setores da economia e saltos bruscos no ensino polivalente e supletivo (ver Quadros IV.13 e IV.14).

Dos Cz$ 10.500.000.000,00 (dez bilhões e quinhentos milhões de cruzados) a SESG administrou 1/5. Os outros 4/5 foram administrados pelas ETFs, universidades e FNDE. A manutenção da rede federal, representada pelas ETFs, EAFs e escolas mantidas pelas universidades federais (excluídos os recursos transferidos para os programas PROTEC e EDUTEC) consumiu 73,0% dos recursos. Os 27,0% restantes correspondem aos programas PROTEC (18,8%), EDUTEC (3,9%), PTA (2,9%), despesas administrativas, bolsas de estudo e transferências diversas a estados, municípios e entidades privadas (1,4%).

4.5 Principais Problemas e Tendências

O principal problema que transparece da análise das ações do governo relativas ao segundo grau diz respeito às relações inter-governamentais, especificamente a interação MEC/Sistemas estaduais e municipais de ensino, incluindo a rede particular.

Não estão claras as responsabilidades e não se articula um planejamento coerente. Para isso seria necessária uma programação plurianual, de caráter estratégico, e da qual, por sua vez, possam derivar os pleitos anuais de recursos federais. A repartição de recursos federais fica ao sabor de pressões e ações emergenciais, não se revelando eficaz na sua função compensatória, porque não se fundamenta em planos locais de educação pública, nem em critérios explícitos de alocação.

O Programa de Trabalho Anual (PTA), concebido para alocar os recursos de acordo com os planos e prioridades estaduais, por intermédio de convênio único e global, e para evitar a dispersão de ações, não foi seguido quer nos aspectos técnico-metodológicos, quer nos aspectos político-administrativos. Disso resultaram tranferências para projetos e programas, tanto estaduais, quanto municipais e da rede particular, sem articulação com a programação original do Estado, acarretando em atomização ou duplicação de ações originalmente programadas.

Por sua vez, os estados têm dificuldades em articular-se internamente com os municípios e a rede privada e não têm clara a política de repartição de recursos entre os graus de ensino. Enquanto permanecem graves os problemas da educação básica e é extremamente baixa a relação entre alunos do segundo grau e do ensino superior (2/1), criam-se universidades próprias, emulando com as federais situadas no mesmo espaço geográfico e cultural.

Pode-se argumentar que a reforma tributária prevista na nova Constituição resolveria estes conflitos. Nesse caso, o apoio financeiro da União ficaria reduzido, correndo o segundo grau o risco de ver agravada sua situação peculiar de se manter disputando exíguo espaço entre o primeiro grau e o ensino superior.

O Governo Federal tem garantido o "núcleo" mais nobre, e mais caro, do ensino técnico-profissional, enquanto os estados, por razões históricas, têm manifestado escassa competência técnico-administrativa e política no setor. Por sua vez, a rede particular tem mostrado competência para manter o ensino propedêutico para a universidade e alguns cursos da área de serviços.

O recente movimento estudantil e de pais, contra a "liberdade vigiada" das anuidades escolares, mobilizou a opinião pública em defesa da preservação da escola particular para a classe média, passando ao largo e ocultando o problema de fundo, que é a qualidade do ensino ministrado na escola pública, reservada às camadas não afluentes, despossuídas das benesses do desenvolvimento. Há indicadores de que existem vagas disponíveis nas escolas públicas de segundo grau. Enquanto isso, são registrados casos de famílias pobres que fazem sacrifícios para manter os filhos na escola particular. O MEC recebe forte pressão por bolsas de estudo nesse nível de ensino. É mais fácil para o Estado manter acessível à classe média a escola particular do que atender ao nível qualitativo de ensino exigido por esta classe na escola pública. De quebra, atende aos interesses não proclamados dos li-

berais conservadores de manter a desigualdade de oportunidades educacionais perpetuadora da desigualdade social.

Por último, a educação de jovens trabalhadores levanta a discussão das questões de articulação de políticas entre o Ministério da Educação e o do Trabalho. No entanto, essas políticas sequer se tangenciam no momento.

A discussão das condições educativas da juventude, apesar de central nos Países em desenvolvimento, permanece marginal em nosso País.

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO IV.10 - BRASIL: ENSINO DE SEGUNDO GRAU
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS COM AS ETFs, CEFETs E COLEGIO PEDRO II, SEGUNDO A NATUREZA DA DESPESA
1987

(EM CZ$ 1.000,00)

ESCOLA	DESPESAS				
	PESSOAL	TRANSF.(1)	O.CUSTEIOS	CAPITAL	TOTAL
COL.PEDRO II	937.886	187.964	45.362	9.627	1.180.839
ETF-AL	151.761	19.970	20.270	19.547	211.548
ETF-AM	133.219	13.166	18.391	54.382	219.158
ETF-BA	166.763	17.219	43.676	31.216	258.874
ETF-CAMPOS	173.216	12.826	26.174	44.165	256.381
ETF-CE	133.097	9.152	22.424	29.895	194.568
ETF-ES	150.934	19.841	25.933	144.460	341.168
ETF-GO	137.679	12.137	16.826	25.810	192.452
ETF-MA	142.706	21.320	34.629	34.051	232.706
ETF-MT	107.921	7.436	17.441	18.819	151.617
ETF-OURO PRETO	87.677	4.251	17.509	20.788	130.225
ETF-PA	178.573	13.197	25.884	58.009	275.663
ETF-PB	148.323	18.350	24.754	26.912	218.339
ETF-PELOTAS	203.654	18.589	19.606	22.203	264.052
ETF-PE	227.747	18.180	33.506	61.151	340.584
ETF-PI	122.724	8.587	13.606	17.092	162.009
ETFQ-RJ	92.327	12.384	15.669	33.977	154.357
ETF-RN	180.974	13.791	24.120	68.282	287.167
ETF-SC	173.737	15.791	18.186	39.019	246.733
ETF-SP	202.028	21.557	33.074	88.298	344.957
ETF-SE	112.896	15.303	17.442	25.696	171.337
CEFET-RJ	197.504	0	2.101	7.471	207.076
CEFET-MG	173.350	0	2.346	41.397	217.093
CEFET-PR	199.307	0	6.843	75.664	281.814
T O T A L	4.536.003	481.011	525.772	997.931	6.540.717

FONTE: MEC/DDD (POSICAO FINAL 1987)
NOTA: (1) Encargos com Pensionistas, Inativos e PASEP

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO IV.11 - BRASIL: ENSINO DE SEGUNDO GRAU
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS COM AS ESCOLAS AGROTECNICAS FEDERAIS, SEGUNDO A NATUREZA DAS DESPESAS
1987

(EM CZ$ 1.000,00)

ESCOLA	DESPESAS			
	PESSOAL	CAPITAL	O.CUSTEIOS	TOTAL
MANAUS	19.633	5.699	9.555	34.887
CASTANHAL	24.574	4.281	8.531	37.386
SAO LUIS	26.460	4.524	9.805	40.789
IGUATU	18.136	11.265	5.803	35.204
CRATO	26.924	2.254	6.305	35.483
SOUSA	19.858	9.925	5.196	34.979
BELO JARDIM	22.966	6.535	9.048	38.549
V.SANTO ANTAO	23.243	23.525	7.717	54.485
BARREIROS	21.764	13.955	8.945	44.664
SATUBA	27.855	3.397	9.781	41.033
SAO CRISTOVAO	36.960	5.741	8.948	51.649
CATU	23.745	9.126	10.170	43.041
JANUARIA	19.415	7.850	7.658	34.923
SALINAS	19.298	10.370	6.610	36.278
SAO JOSE EVANG.	22.790	5.957	8.147	36.894
UBERLANDIA	28.340	3.650	9.102	41.092
UBERABA	29.681	6.655	7.250	43.586
BAMBUI	24.127	8.833	8.287	41.247
RIO POMBA	32.370	2.247	9.479	44.096
BARBACENA	34.090	1.984	6.564	42.638
MUZAMBINHO	22.424	4.677	8.396	35.497
INCONFIDENTE	21.421	6.220	7.156	34.797
COLATINA	27.389	5.386	9.627	42.402
SANTA TEREZA	22.631	3.509	8.073	34.213
ALEGRE	23.743	4.006	9.741	37.490
CONCORDIA	19.684	4.668	9.232	32.984
SERTAO	26.238	7.616	9.886	43.740
JUSCELINO KUBITSCHEK	29.387	10.208	9.994	49.589
ALEGRETE	18.328	12.805	6.205	37.338
S.V.DO SUL	14.404	28.582	6.767	49.753
CUIABA	18.159	8.929	8.062	35.150
CACERES	15.820	4.492	7.029	27.341
URUTAI	22.317	9.731	9.340	41.388
RIO VERDE	28.293	4.319	7.656	40.268
ARAGUATINS	-	-	890	890
T O T A L	811.867	262.921	280.955	1.355.743

FONTE: COAGRI/MEC

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO IV.13 - BRASIL: ENSINO DE SEGUNDO GRAU
RECURSOS ALOCADOS POR SUBPROGRAMA
1984/1987

(EM Cz$ 1.000.00 CONSTANTES DE 1987)

SUBPROGRAMAS	ANOS			
	1984	1985	1986	1987
021-ADMINISTRACAO GERAL	125.663	130.480	125.779	15.924
025-EDIFICACOES PUBLICAS	88.200	163.773	185.622	220.996
031-ASSISTENCIA FINANCEIRA	128.789	118.024	897.515	651.193
055-PESQUISA APLICADA	51	55	0	1.026
196-FORMACAO SETOR PRIMARIO	1.213.038	1.674.654	2.091.997	2.200.495
197-FORMACAO SETOR SECUNDARIO	2.227.358	3.383.309	4.055.724	5.193.753
198-FORMACAO SETOR TERCIARIO	33.337	46.206	56.900	50.686
199-ENSINO POLIVALENTE	138.014	90.184	1.777.669	1.991.471
213-CURSOS DE SUPLENCIA	4.741	2.313	56.874	52.533
217-TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	36.541	38.195	44.031	-
234-ASSOCIATIVISMO ESTUDANTIL	384	0	0	-
235-BOLSAS DE ESTUDOS	7.021	13.275	26.147	9.333
238-RESIDENCIA PARA EDUCANDOS	9.327	10.528	0	71
411-COOPERACAO INTERNACIONAL	102	0	0	-
T O T A L	4.012.566	5.670.997	9.318.260	10.467.481

FONTE: MEC/ODD (POSICAO FINAL 1987)

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO IV.14 - BRASIL: ENSINO DE SEGUNDO GRAU
EVOLUCAO PERCENTUAL DOS RECURSOS ALOCADOS POR SUBPROGRAMA
1984/1987

SUBPROGRAMAS	ANOS			
	1984	1985	1986	1987
021-ADMINISTRACAO GERAL	100,0	103,8	100,1	12,7
025-EDIFICACOES PUBLICAS	100,0	185,7	210,5	250,6
031-ASSISTENCIA FINANCEIRA	100,0	91,6	696,9	505,6
055-PESQUISA APLICADA	100,0	107,5	0,0	2.002,0
196-FORMACAO SETOR PRIMARIO	100,0	138,1	172,5	188,0
197-FORMACAO SETOR SECUNDARIO	100,0	151,9	182,1	233,2
198-FORMACAO SETOR TERCIARIO	100,0	138,6	170,7	152,0
199-ENSINO POLIVALENTE	100,0	65,3	1.288,0	1.443,0
213-CURSOS DE SUPLENCIA	100,0	48,8	1.199,7	1.108,2
217-TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	100,0	104,5	120,5	-
234-ASSOCIATIVISMO ESTUDANTIL	100,0	0,0	0,0	-
235-BOLSAS DE ESTUDOS	100,0	189,1	372,4	132,9
238-RESIDENCIA PARA EDUCANDOS	100,0	112,9	0,0	0,8
411-COOPERACAO INTERNACIONAL	100,0	0,0	0,0	-
T O T A L	100,0	141,2	228,8	261,3

FONTE: MEC/ODD (POSICAO FINAL 1987)

5. ENSINO SUPERIOR

5.1. Visão Geral do Sistema de Ensino Superior Brasileiro

5.1.1 O Ensino Superior visto em 1987

A situação do ensino superior no Brasil, em 1987, não apresentou, nas suas grandes linhas quantitativas, frontaria do sistema, alterações de vulto ou variações significativas. A estrutura consolidada ao longo das últimas décadas cristalizou um tipo de perfil que serve de referência para as diversas análises que se reproduzem no País.

No seu interior, contudo, observam-se movimentos continuados de acomodação sísmica: alterações que tentam renovar alguns traços e trazer sobrevida a um sistema precocemente envelhecido, com sinais de franco esgotamento.

Os diagnósticos presentes em documentos governamentais apresentam as características gerais do sistema, tais como predominâncias do ensino privado sobre o público; dos cursos na área de humanidades e ciências sociais sobre os demais; de alunos matriculados em turno noturno sobre os matriculados no diurno; de professores graduados sobre os titulados academicamente. Enfatizam que a característica marcante do sistema é a sua heterogenei-

dade, em que convivem ensino de massa - em geral de baixa qualidade - e ilhas de excelência, com pos-graduação e pesquisa de alto nível. Essa mesma análise já mereceu espaço no Relatório desta coordenação referente ao ano de 1986. Como a situação não mudou, é necessário reprisá-la. Os indicadores não sofreram alteração, revelando que a iniciativa privada ainda é responsável pela oferta de 53,1% dos cursos, 59,2% da matrícula geral; 66,0% da oferta anual de vagas e 64,0% dos formados. Para oferecer esses quantitativos, o setor conta com apenas 42,1% dos professores. Esse último indicador revela, sem dúvida, o grande estrangulamento da área privada, tanto pelo aspecto da alta relação professor/aluno (mais de 20,1), quanto pelo aspecto de formação acadêmica, pós-gradução stricto sensu (somente 15,0% de mestres e doutores). A proliferação de cursos de especialização não passa de mero verniz burocrático e credencialista para atender às exigências dos Conselhos de Educação nos processos de autorização e reconhecimento de cursos.

Já no interior do sistema, certos traços assumem novas conotações: o número de matrículas nas universidades já representa 51,0% do total, superando as escolas isoladas. Finalmente, a Lei 5540/68 ganha certa dose de razão quando somente reconhece a universidade como modelo oficial e a escola isolada como exceção temporária. Duas dezenas de novas universidades particulares foram a causa dessa diferença de perfil, sendo a universidade privada, na sua globalidade, responsável por 40,0% deste total.

Outro traço que recompõe o interior do sistema é o crescimento do setor estadual, na busca de um equilíbrio de forças com o setor federal. Com efeito, o setor estadual, nestes últimos cinco anos, acrescenta mais de 10 novas universidades (nem todas ainda reconhecidas pelo CFE): um contingente de mais 60.000 alunos, 7.000 docentes e uma centena de cursos. Nas variáveis que dizem respeito à pós-graduação, o setor estadual há muito se equilibrava com o federal, em número de alunos, cursos, qualificação docente, situação determinada pelo exponencial das três grandes universidades estaduais paulistas.

Analisar o crescimento do setor estadual ao nível de terceiro grau, sobretudo nas Regiões Norte e Nordeste, onde são acentuadas as carências no ensino de primeiro e segundo graus, exige que se tenha presente as fortes pressões políticas regionais que determinam a criação dessas universidades,e por outro lado, o papel desempenhado pelas universidades federais em cada um dos estados, assim como a política de financiamento dos diferentes níveis e graus de ensino.

Outro ponto bastante polêmico faz referência ao número global de matrícula do sistema. A partir de 1979, o sistema possui cerca de 400.000 vagas iniciais para ingresso e, nesse mesmo período, efetiva 200.000 conclusões de curso. Esse dados levam, à primeira vista, à conclusão de que o sistema somente gradua metade daqueles que nele ingressam. A matrícula global, contudo, também a partir de 1979, oscila em torno de 1.400.000 estudantes.

Como o número global de matrículas não cai expressivamente, tem-se como hipóteses de trabalho: 1) alto percentual de alunos realiza dois cursos simultaneamente; 2) alto percentual volta ao vestibular em busca da primeira opcão, havendo, nesse caso, um processo de alta rotatividade, no interior do sistema, entre cursos e entre escolas; 3) há um índice real de evasão, tendo-se como referência a ocupação das vagas iniciais. Essas conclusões foram extraídas de estudo específico sobre a Universidade de São Paulo (Ver em IRANY NOVAH MORAES, PERFIL DA UNIVERSIDADE, EDUSP/PIONEIRA, 1986, 152 páginas).

Essas considerações mostram como o nosso sistema tem suas idiossincrasias, aproximando fenômenos contraditórios como o de inchação (retenção de alunos por mais de quatro anos nos diversos cursos), e o de ociosidade de vagas (sobretudo em cursos de segunda opção ou nos cursos de mais fácil entrada). Se não podemos ainda apresentar os números precisos que medem a evasão, a rotatividade, a inchação e a ociosidade de vagas, podemos, com toda certeza, afirmar a artificialidade do número global de matrículas, o que dificulta sobremaneira a política e o planejamento da expansão desse nível de ensino.

A análise da evolução do comportamento do alunado nos últimos cinco anos aponta para uma tendência que contradiz as projeções da última década. Ao contrário das previsões otimistas, o alunado mostrou tendência declinante em seus números, configurando, já se disse, uma evolução artificial. As causas que ex-

plicam esse fenômeno são endógenas e exógenas ao sistema. A principal causa endógena é o gargalo da evasão escolar no nível de primeiro grau; praticamente, todos os alunos que conseguem atravessar esse "rubicão", conseguem atingir o segundo e o terceiro grau. Uma política de expansão do ensino superior tem, pois, que começar, necessariamente, com a expansão e com a diminuição da evasão nos níveis anteriores. As causalidades exógenas são difusas e das mais variadas ordens: desencanto com a carreira universitária; perda do valor do diploma como garantia de emprego no mercado de trabalho; falta de perspectivas dos cursos frente à crise econômica, recessão e desemprego; falta de condições econômicas por parte da clientela para pagar os próprios cursos; fim dos sistemas de crédito educativo e de bolsas de estudo em geral. A breve euforia causada pelo Plano Cruzado, que esboçou uma reação de demanda, foi logo sufocada pelas agruras da nova conjuntura sócio-econômica instaurada.

Apesar do estado de crise, o sistema privado continua a solicitar novas autorizações de vagas e cursos nos processos já em tramitação junto ao CFE, haja vista a superveniência, em 1987, do novo Decreto, prorrogando o prazo que impede novas autorizações, diga-se, novas entradas de processos pleiteando cursos novos. O setor privado expande-se muito mais como estratégia de sobrevivência, ocupando espaços vazios e cursos mais competitivos, do que em atenção a pressões específicas detectadas em algum espaço regional.

Por outro lado, as novas demandas apresentam forte direcionamento para áreas mais competitivas, como a da saúde (odontologia, psicologia, enfermagem, fisioterapia), e a da informática, com suas variações e novas habilitações em áreas tradicionais. Em 1987, as regiões de fronteira continuaram a ter o maior volume de autorizações, como é o caso de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia.

Diante da crise política e sócio-econômica que o País atravessa, e diante da falta de uma postura política realista e explícita por parte do Ministério da Educação, as próprias escolas elaboraram sua política de sobrevivência: reduzem-se extremamente os investimentos, que ficam para tempos futuros, a manutenção ressente-se de economias internas, utiliza-se somente o essencial, e até mesmo setores vitais à vida da universidade são fechados temporariamente.

5.1.2 Os Números - o que retratam?

- Evolução do Sistema

O ensino superior, no Brasil, apresentou crescimento rápido ao final da década de sessenta e princípios da década de setenta, formando um sistema de grandes proporções e de muita heterogeneidade. A taxa média anual de crescimento das vagas de 1960 a 1986 ficou em 10.2% ao ano; seguida de 11.0% na matrícula;

10,6% nas conclusões e, apenas, 6,8% na expansão docente.As maiores taxas proporcionais de crescimento foram verificadas nas décadas de 60 a 70 como pode ser visto nos Quadros de V.1 a V.3.

Analisando-se as mesmas variáveis em taxas de cada década a partir de 1960, tem-se que as vagas apresentaram de 1960 a 1970 um crescimento de 409%; as matrículas cresceram 456%; as conclusões, 379% e os docentes 258%. Já na década de 70 a 80 as vagas apresentaram um crescimento menor, ficando em 279%, o mesmo ocorrendo com as demais variáveis: matrícula, 323%; conclusões, 348%; professores, 174%. As taxas do período de 80 a 86 revelam que o sistema já não suporta um crescimento tão acelerado, ficando com 109% nas vagas; 103% para as matrículas; 105% para as conclusões e 123% para os docentes.

Para um sistema, que, no início da década de 60, ofertava apenas 35.381 vagas, chegar a 1986 com 442.314, um conjunto de fatores entraram em cena: desde incentivos à iniciativa privada até a mudança no sistema de ingresso, a par de facilidades e critérios menos rigorosos nas condições de expansão. As taxas acumuladas de crescimento de 1960 a 1986 indicam que as vagas aumentaram 1.250%; as matrículas, 1.521%; as conclusões 1.386% e os professores apenas 556%. O indicador de aumento dos docentes revela que o mesmo não acompanhou a expansão das vagas e matrículas, ficando a reboque da avalanche represada ao final dos anos 60 e no início de 70. Fatidicamente, a rede privada, de modo es-

pecial, nunca mais conseguiu equilíbrio em quantidade e qualidade.

Os números absolutos da evolução do sistema e as diversas taxas de crescimento podem ser melhor interpretadas consultando-se os Quadros números V.1 a V.3 antes referidos.

Chegamos a 1986 com um sistema de grandes proporções, que não consegue suportar os 1.400.000 alunos e as 442.314 vagas com evasão significativa ao longo do processo de formação. A abordagem sequencial dos quadros seguintes permite mapear o sistema em seus aspectos quantitativos e qualitativos.

O Quadro V.4 apresenta as principais variáveis do sistema de ensino superior, segundo dependência administrativa e tipo de instituição, podendo-se, também, observar a participação percentual em cada caso. Apesar das universidades concentrarem 51,0% do alunado, a oferta de vagas continua maior na rede de isoladas: 57,8% do total.

As escolas mantidas pelo Governo Federal, responsáveis, inclusive, pelo maior aporte de recursos públicos, detinham, em 1986, 25,3% dos cursos; concentravam 18,7% das conclusões; abrigavam 22,9% do alunado; ofereciam 15,4% das vagas e possuiam 37,4% do corpo docente. A menor participação continua na rede municipal.

O Quadro V.5 contém os mesmos dados gerais, por área de conhecimento, onde podemos observar que as Ciências Humanas e Sociais Aplicadas detêm a maior participação em cursos, alunado e conclusões. Na rede de IES federais, o comportamento observado é o mesmo das demais dependências, com maior participação da área de Ciências Sociais Aplicadas que, somada às Ciências Humanas, detêm 40,0% do alunado.

O Quadro V.6 apresenta a distribuição regional das principais variáveis do ensino superior. A Região Sudeste concentra 52,0% de todos os cursos, sendo a maioria na iniciativa privada (70,0%), abrigando 55,0% da matrícula, das quais 71,8% são na área privada. Concentra, também, 61,0% das conclusões, com 75,8% na área privada, além de 55,0% dos docentes dos quais, também, 54,6% estão na iniciativa privada.

O Quadro V.7 apresenta um detalhamento maior da matrícula por dependência administrativa, tipo de instituição e distribuição regional. A rede federal aparece com maior participação na Região Nordeste: 33,5%; seguida da Sudeste com 30,2%; do Sul com 19,2%; do Centro-Oeste com 9,1%; e Norte com 7,9%, computadas as matrículas apenas nas universidades. Já no sistema isolado, a presença da rede federal é pequena: apenas 1,7% do total e, deste, a maioria situa-se na Região Sudeste, com 68,8% das matrículas.

O setor privado, por seu turno, concentra sua maior presença na matrícula em universidades na Região Sudeste, com 55,2%, seguida da Região Sul com 27,1%. Nas IES isoladas, a maioria das matriculas (67,2%) concentra-se na Região Sudeste e, nesta, São Paulo é o maior expoente.

O Quadro V.8, como o anterior, apresenta um detalhamento das conclusões por tipo de instituição, dependência administrativa e grandes regiões. Em termos de participação por dependência, a rede federal é responsável apenas por 19,3% das conclusões e a iniciativa privada por 64,2%. O que ressalta é que 45,3% de todos os formandos provêm da inicitiva privada isolada, com uma concentração na Região Sudeste de 76,6%, sendo São Paulo o pólo de maior expressão.

O Quadro V.9 ilustra as variáveis matrícula e conclusões, por área de conhecimento, e sua distribuição pelas grandes regiões. Como pode ser observado, a Região Sudeste concentra a maior parte das matrículas em todas as áreas de conhecimento, excetuando-se apenas as Ciências Agrárias, com apenas 39,5%, o mesmo valendo para as conclusões. Em termos globais, o senso comum já identifica as áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas como concentradoras da grande parte do alunado e das conclusões. As duas áreas juntas são responsáveis por 56,5% da matrícula e 56,0% das conclusões.

O sistema de ensino superior brasileiro apresenta uma estrutura peculiar e aparentemente contraditória: por um lado, uma concentração geográfica de matrículas na Região Sudeste e, por outro, uma dispersão em pequenos estabelecimentos de precária infra-estrutura e recursos humanos responsáveis por, no máximo, 20,0% do total de matrícula. Neste contexto, há algumas variáveis que merecem destaque. Apesar da existência de mais de 120 tipos ou modalidades de cursos, a grande concentração de matrículas e conclusões ocorre em pouco mais de dez cursos, dentre os quais, pela ordem, destacam-se: Pedagogia, Direito, Administração, Engenharia, Letras, Ciências-licenciatura, Ciências Contábeis, Psicologia, Ciências Econômicas e Educação Física. Nestes dez cursos estão mais de 53,0% das conclusões e 48,1% das matrículas gerais. Se ampliarmos esse universo, acrescentando os cursos, pela seqüência, de Medicina, Odontologia, Estudos Sociais, Enfermagem, História e Educação Artística, tem-se mais de 78,2% das conclusões e a maioria das matrículas. Assim, qualquer programa, estratégia ou medida corretiva, ação avaliativa, etc, requer, como pré-requisito, o conhecimento desta peculiaridade do sistema. A título de ilustração, o curso de Pedagogia é responsável por 11,2% de todos os graduados que, somando-se aos 9,3% de Direito, configuram um quinto de todo o alunado. Nos quatro primeiros cursos indicados acima concentram-se 36,0% das conclusões no Brasil.

- Oferta e Demanda

Os Quadros V.10 e V.11 oferecem informações sobre oferta e demanda, por natureza da instituição, segundo regiões e dependência administrativa. Em virtude do sistema de vestibular adotado no Brasil,causa alguma distorção avaliar a relevância das inscrições, pois as datas de realização dos exames não coincidem no sistema federal, estadual e particular. A duplicidade de candidaturas escamoteia o quadro real de procura pelo ensino superior no Brasil; não obstante, os dados apresentados ilustram e configuram o comportamento de oferta e procura nas regiões; saliente-se, contudo, que a maior procura é pela universidade em si e, nesta, pelas federais, dada a gratuidade do ensino.

Em termos de Brasil, considerando-se os números totais, constata-se que a relação foi de apenas 3,92 candidatos por vaga. Já na esfera federal esta relação é maior, subindo para 6,95; na estadual ficou em 6,05; na particular, 3,11, e na municipal, 2,37.

A situação do vestibular no País foi alvo de acirrada polêmica ao final de 1987, com a constatação de tentativa de fraude nas provas. A imprensa abriu grande espaço para o relato dessas tentativas, mas pouco reservou para a discussão do instrumento e da maneira como ele vem sendo usado. Criticou-se sobejamente o sistema de vestibular, levantando-se diversas alter-

nativas, dentre as quais sobressai a de avaliação ao longo dos estudos de segundo grau. Porém, entendidos na área alertam para o fato de que o problema não está no instrumento em si, mas em seus modus operandi. Salientam que ele seleciona apenas os de nota mais alta e mais baixa, deixando o grupo intermediário sem discriminacão. Por outro lado, os exames não apresentam uma cobertura do conhecimento ao nível de segundo grau, restringindo-se,em algumas áreas, a um ponto, como, por exemplo, na prova de matemática, à questão das funções. A elaboraração de matriz de conhecimentos básicos de segundo grau, sobre a qual as provas teriam de ser representativas, surge,também, como uma das alternativas.

O certo é que a polêmica que ocupou os jornais e adiou vestibulares nas IES federais não é independente da situação de crise moral que o País atravessa. Assim, o que aconteceu nos exames vestibulares reflete, ainda que palidamente, a situação crítica enfrentada pelo País.

- Pós-Graduação

O Quadro V.12 apresenta as principais variáveis referentes ao sistema de Pós-Graduação strictu sensu,(mestrado e doutorado), por dependência administrativa e tipo de instituição.

Há, no Brasil, 1.185 Programas de Pós-Graduação, sendo 831 de mestrado e 354 de doutorado, com uma matrícula global de

39.478 alunos, dos quais 80,3% estão nos mestrados e 19,7% nos doutorados. Em termos de dependência administrativa, as IES federais são responsáveis por 50,0% do alunado dos Mestrados e 30,0% dos Doutorados. A esfera estadual é responsável por 61,0% dos Doutorados, cabendo ao sistema estadual de São Paulo a maior participação. Em termos de distribuição regional, observa-se a tendência concentradora da região mais desenvolvida - a Sudeste - com 60,0% dos mestrandos e 94,6% dos doutorandos. A maioria dos programas, como se observa no Quadro V.12, ocorre dentro das universidades.

O Quadro V.13 complementa o anterior, apresentando o alunado por nível de curso, distribuído pelas áreas de conhecimento. A maior concentracão de alunado está na área de Ciências Humanas e Sociais, com 28,0%, sendo que o Programa de Mestrado concentra 29,7% dos alunos nesta área. Seguem-se, na ordem, as áreas de profissões sociais, engenharias, saúde, ciências exatas e da terra, ciências biológicas, profissões agroindustriais e artes.

Com relação aos alunos titulados, o maior número é proveniente também das ciências humanas, com 22,1%, seguidas das ciências exatas e da terra, com 16,2%, das engenharias, com 14,0% e das profissões da saúde, também com 14,0%. Na seqüência, temos as profissões agroindustriais e ciências biológicas, ficando as profissões sociais e artes com a menor participação no montante

de alunos titulados. Em termos globais, 83,0% do alunado titulado é formado por mestres e apenas 18,0% por doutores.

A avaliação efetuada em 1986 permite uma comparação, com o ano base 1979, dos Programas de Mestrado e Doutorado por área de conhecimento. Observa-se que o número de programas com classificação "A" aumentou, nos mestrados, em 54,7% e, no doutorado, em 62,0%. Já os Programas de Mestrado classificados na categoria "B" aumentaram, no período, 40,0%, enquanto no doutorado o índice é de 108,7%. Este aumento na qualificação torna-se bastante expressivo na análise do comportamento geral do sistema, pois significa o avanço qualitativo da pós-graduação e sua consolidação. Grande parte deste avanço deve ser creditado à CAPES que desenvolveu, ao longo da última década, uma metodologia de avaliação, hoje suficientemente testada e consolidada como instrumento indispensável para sinalizar e detectar as potencialidades dos diferentes programas.

Os Quadros V.14 a V.17 apresentam, por área de conhecimento, a situação, em 1979 e 1986, dos resultados da avaliação em termos absolutos e em termos percentuais.

- Os efetivos docentes

O descompasso entre o crescimento da oferta de vagas e matrículas e o número dos efetivos docentes é mencionado neste relatório. Ilustrando o fenômeno o Quadro V.18 mostra a evolução

no período compreendido entre 1974 e 1987. Atesta um crescimento global de 46,7% nas funções docentes, passando, em números absolutos, de 64.479 para 120.818 funções, com uma taxa média geométrica de crescimento anual de 4,95%, como revela mais especificamente o Quadro V.19.

A situação docente é uma caixa de segredos, pois não há estudos que analisem sua composição, suas características, as superposições e o real efetivo físico que atua no universo global das IES.

Durante muito tempo, predominaram as discussões a respeito das qualidade do ensino e sua relação com a variável "titulação docente". Pressupunha-se que um professor bem-formado seria condição fundamental para que a relação ensino-aprendizagem se realizassem a contento. As experiências, contudo, com o Plano Institucional de Capacitação Docente e os Planos Nacionais de Pós-Graduação I e II, indicaram que o problema era mais amplo e complicado, uma vez que a equação inclui a disponibilidade de bibliotecas e equipamentos; o estudo e a elaboração de novas metodologias de ensino; a existência de infra-estrutura adequada e a disponibilidade de tempo dos docentes, ou seja o regime de trabalho. Esta constatação fez surgir inúmeras ações com o fim de cobrir o universo desses problemas, principalmente no subsistema das IES federais.

Entretanto, as ações de maior impacto foram, sem dúvida, os Planos Nacionais de Pós-Graduação. Em dez anos, período em que o número de postos docentes foi duplicado nas IES públicas, o número de mestres e doutores quintuplicou, enquanto o número de docentes em regime de tempo integral multiplicou-se por 4,5. Nas IES privadas, ao contrário, a situação pouco se alterou no tocante à titulação. Com a enorme expansão deste segmento, o número de funções docentes ocupadas por mestres e doutores quintuplicou, porém, passando de um efetivo muito reduzido para uma proporção ainda pequena: perto de 26,0%, apenas. De qualquer modo, como apresenta o Quadro V.20, a situação das funções docentes por dependência administrativa e regime de trabalho e titulação, em 1987, revela que a grande concentração delas nos níveis maiores de qualificação se concentra nas IES públicas.

Mesmo sem o aprofundamento da questão, o Quadro V.21 permite fazer uma varredura da distribuição regional das funções docentes por qualificação, regime de trabalho e dependência administrativa, ensejando, inclusive, comparações com outras informações de matrícula e oferta já mencionadas neste documento.

Da mesma forma, fica evidente que, na variável docente, repousa ainda grande parte das interrogações do sistema de ensino superior. Não há um cadastro confiável. Não há controle das superposições docentes, principalmente no subsistema privado. A expansão de vagas e cursos parece apontar para um formalismo que causa apreensão, uma vez que permite uma prática perigosa: docen-

tes que autorizam a utilização de seus nomes como mero passaporte para a criação de novos cursos. Ocorre, com freqüência - não há supervisão que cubra o universo das IES - que não existem compromissos efetivos e reais de assumir as novas funções e, às vezes, podem os professores até ignorar que seus nomes estejam sendo usados para compor quadros de novas Instituições. Isto pode explicar, em parte, os improvisos freqüentes, as mudanças constantes de quadros docentes em novas instituições e o surgimento de cursos de especialização sem controle mínimo de qualidade. Trata-se, em muitos casos, como já foi dito, de um expediente que, simplesmente, passa um verniz na situação e, com o aparente cumprimento das formalidades legais, consegue satisfazer, burocraticamente, os requisitos de acesso ao magistério superior. Isso, contudo, não invalida o esforço de qualificação pois alguma coisa sempre sobra para melhor.

Por outro lado, é possível - só uma pesquisa pode confirmar a suspeita - que grande parte dos mestres e doutores que aparecem nas IES privadas não universitárias sejam professores de IES públicas em regime de não dedicação exclusiva. Isto acontece, principalmente, em grandes centros urbanos onde se concentram os maiores efetivos de matrículas privadas. Para o sistema privado é um reforço positivo, porém, suas implicações em termos de tempo/dedicação só uma análise mais aprofundada poderá avaliar. Contudo, muitas experiências inovadoras têm surgido do recurso das IES privadas aos professores de IES públicas.

Em conclusão, o que se constata é que o professor continua a ser, nas pesquisas, um ilustre desconhecido: não sabemos quanto são; onde e em que condições trabalham; qual seu nível de remuneração, etc. O que se sabe é que o problema, dada a sua significação, deve ser atacado com urgência para evitar a cumplicidade omissória com o embaralhamento atual.

5.2. Diretrizes Políticas para Ação Programada

5.2.1 O diagnóstico geral

O Ministério da Educação tornou público documento intitulado "Diretrizes para Ação Programada - 1987 - 1991", em que procura, inicialmente, traçar um panorama do ensino superior. Em resumo, são estes seus pontos:

- o ensino superior experimentou, nos últimos vinte anos, notável expansão;

- no último qüinqüênio, apresentou taxa de crescimento negativa;

- o Brasil continua em posição desfavorável em relação ao atendimento à demanda social por formação profissional;

- a expansão "desordenada" criou sérias distorções: menos de dez por cento dos estabelecimentos são universidades; a participação governamental na oferta de matrículas é pequena; o ensino público sofre de escassez crônica de recursos, enquanto o sistema particular vem sendo prejudicado por "esquemas irrealistas de preços de seus serviços";

- este conjunto de problemas traz como reflexo a crescente queda da qualidade do ensino, tanto nos cursos de graduação como na pós-graduação".

Com relacão à pós-graduacão e à pesquisa, o diagnóstico do MEC coloca que "persistem problemas estruturais que têm dificultado o processo de institucionalização da pesquisa e da pós-graduação nas universidades brasileiras, dentre os quais estão a diversidade de formas de financiamento e a falta de articulação entre as diferentes fontes, o que tem acarretado a instabilidade dos grupos de pesquisa, repercutindo na implementação de uma política de ciência e tecnologia como um todo".

5.2.2 Objetivos programáticos

Dois são os objetivos programáticos na área:

I) "avaliar o estado atual de desenvolvimento do ensino superior no País e projetar sua expansão para o futuro próximo, buscando-se desenhar um novo perfil em termos de formação profis-

sional e capacitação científica, de acordo com padrões de eficiência e de eficácia, compatíveis com as expectativas de avanço da sociedade".

Este objetivo é traduzido em algumas premissas de intenções, quais sejam:

"- o sistema de ensino superior brasileiro deverá ajustar-se, ao longo dos próximos anos, às demandas sociais por formação profissional, desenvolvimento científico e tecnológico e elevação dos níveis de escolaridade da população.

A formação de uma consciência crítica, voltada para o desenvolvimento econômico e social, e a realização de um esforço amplo, visando à redução dos níveis de dependência tecnológica em áreas estratégicas, deverão marcar a presença da universidade no cenário em que se desenvolvem as atividades de ensino e, principalmente, na própria sociedade.

- Nesse sentido, será indispensável a restauração da dignidade da função social da educação e do prestígio dos estabelecimentos de ensino e dos profissionais que neles exercem as suas atividades.

- A expansão necessária deverá ser promovida com ganho significativo de qualidade e razoável progresso na linha de democratização do acesso às oportunidades de estudo. A universidade

pública deverá ter restaurada sua presença no sistema, como eixo dominante de reflexão e impulsão dos processos de formação e de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico. O resguardo da pluralidade de iniciativas no setor deverá determinar as linhas de expansão e de melhoria dos padrões de desempenho no interior do sistema e nas suas relações com a sociedade como um todo.

- A autonomia universitária deverá avançar tanto em termos de conceito como de prática cotidiana, sem prejuízo de balizamento determinado pela própria sociedade. Nesse sentido, a incorporação de amplos esquemas de avaliação deverá ser entendida como prática igualmente privilegiada, fazendo contraponto com o exercício responsável da autonomia.

- A diversificação das oportunidades de aprendizado, o desenvolvimento cultural e científico e a formação profissional deverão nortear a expansão da oferta de oportunidade, aproximando o ensino e a pesquisa das reais demandas sociais e dos requerimentos do setor produtivo."

II) Consolidar e melhorar o desempenho dos cursos de pós-graduação, integrando-os no sistema de ciência e tecnologia, e institucionalizando a pesquisa nas universidades.

Estas orientações resultam do reconhecimento da importância da pós-graduação para o avanço da pesquisa no Pais, com reflexos no esforço de intercâmbio com o setor produtivo e com os outros graus de ensino do sistema educacional. O avanço da pesquisa científica e tecnológica deverá, portanto, encontrar, na universidade brasileira, e em especial na pós-graduação, seu crescente pólo de atração. As pesquisas serão desenvolvidas com a liberdade que lhes assegura o regime democrático e estarão pautadas por critérios vinculados prioritariamente ao desenvolvimento nacional, ao avanço da nossa cultura e à preservação da soberania do País, tendo presente a gravidade dos problemas sociais que enfrenta e a busca de propostas de soluções alternativas.

5.2.3 Principais linhas de ação

As linhas de ação decorrentes dos objetivos programáticos são transcritas a seguir, e analisadas operacionalmente tendo em vista a programação em curso.

- Ampliação das oportunidades de acesso a novos e diferentes segmentos de demanda, mediante oferta de alternativas de admissão para clientelas não tradicionais, diversificação das carreiras e flexibilidade nas exigências para permanência no processo. Neste caso, abre-se caminho, de um lado, para a expansão ordenada da matrícula (admitindo-se o ingresso de novos segmentos da população, independentemente da sua origem econômica e social, faixa etária, nível anterior de formação ou tempo decorrido a

partir desta, e grau de experiência no exercício de atividades profissionais). De outro lado, criam-se novas alternativas de formação profissional e habilitação técnica (em especial tendo em vista o atendimento a situações peculiares do desenvolvimento local e regional). Neste último caso, estimula-se a criação de carreiras pós-secundárias, de preparação de tecnológos com formação científica ou de modalidades do tipo ensino a distância, em regime de tutoramento ou parcelado, e outros.

- Adequação da oferta de oportunidades às reais necessidades locais e regionais, considerando o mercado de trabalho, sem prejuízo da formação de interesse nacional. Podem contribuir, para isso, a avaliação institucional; o desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos à problemática educacional e sócio-econômica de cada meio; e o desenho de novos cenários prospectivos, visando a eficácia do ensino da pesquisa e da extensão.

- Melhoria das condições infra e supra-estruturais para a manutenção de níveis mínimos de qualidade do ensino e, principalmente,de desempenho da função social dos estabelecimentos de ensino superior, o que pode ser atingido por intermédio da correção das defasagens acumuladas na relação entre o orçamento de pessoal e o de custeio das universidades federais; da abertura de novos programas de apoio à incorporação de métodos avaliativos em instituições de ensino e em outros organismos, cujos objetivos ou finalidades tenham a ver com a qualidade do ensino ou do exercício profissional. Serão implementados programas de apoio à recu-

peração do patrimônio físico e pedagógico das instituições federais de ensino e, finalmente, será promovido o aprimoramento da gestão dos hospitais de ensino.

5.3 Ação Programada: Execução Financeira

5.3.1 Gastos Gerais do Ensino Superior por Subprograma

O MEC teve, em 1987, uma despesa geral de Cz$ 156.895.979.000,00 (cento e cinquenta e seis bilhões, oitocentos e noventa e cinco milhões e novecentos e setenta e nove mil cruzados) dos quais o Programa 044 "Ensino Superior" obteve Cz$ 89.554.841.000,00 (oitenta e nove bilhões, quinhentos e cinquenta e quatro milhões e oitocentos e quarenta e um mil cruzados). Do montante aplicado ao ensino superior, 87,8% tiveram como fonte o Tesouro e, deste, 74,6% foram do Tesouro Ordinário e 25,2% do Tesouro Vinculado. Do total das despesas, 12,2% ficaram para outras fontes. A distribuição das despesas por origem dos recursos por subprograma pode ser observada no Quadro V.22.

A participação do Programa 044 "Ensino Superior" no MEC ficou, em 1987, em torno de 57,0% em termos de despesas, sem contar, obviamente, os recursos despendidos com o subprograma do "PASEP" e dos "Inativos e Pensionistas".

Para uma análise do comportamento das despesas do MEC com o Programa 044 "Ensino Superior" apresentamos os Quadros V.23 e V.24, referentes ao quadriênio 1984/1987, em valores correntes e atualizados de 1987. Em termos reais, o volume de receitas e despesas cresceu, de 1984 para 1985, em 30,0%, de 1985 para 1986, em 56,0% e, de 1984 para 1987, em 110,0% reais.

Em todos os anos observados, alguns subprogramas concentram a maioria das despesas, a saber: o Subprograma 205 "Ensino de Graduação" foi contemplado, em 1984, com 73,1%; em 1985, 72,6%; em 1986, com 65,7% e, em 1987, com 70,4% dos recursos do "Programa 044". Este subprograma compreende projetos de coordenação e manutenção dos serviços administrativos, coordenação e manutenção do ensino de graduação, manutenção do acervo bibliográfico, Em relação a 1984, tinha, em 1987, crescido 102,0% (ver Quadro V.25).

O segundo subprograma de maior volume de recursos é o da "Assistência Médica e Sanitária", que absorveu, em 1987, cerca de 9,7% dos recursos totais. Já de 1984 a 1987 ele cresceu cerca de 95,0% reais. O subprograma compreende atividades ligadas à manutenção dos hospitais universitários, construção e reparo de outros e manutenção de alguns convênios por parte de instituições que ainda não dispõem de hospitais próprios. A questão dos hospitais universitários, apesar do esforço isolado de alguns técnicos, e de existir, na Secretaria da Educação Superior, uma comissão de especialistas na área do Ensino Médico, ainda não mereceu

estudo aprofundado e conseqüente adoção de medidas alternativas para resolver os crônicos problemas de estrangulamento e/ou superposição. Se a crítica indica a baixa qualidade do ensino médico, inclusive em escolas federais, é inadiável que se analisem causas, conseqüências, desempenho e estruturas deste problema. Relatórios de situação são meros sinalizadores para a formulação de políticas para o setor.

O terceiro subprograma em volume de recursos, em 1987, foi o do "Campus Universitário" com 5,6% dos recursos. Compreende atividades contratadas pelas IFES e administradas sobretudo com assistência técnica do CEDATE. Os recursos são destinados à construção, consolidação e reparo dos campi universitários, incluindo-se, também, atividades e projetos de urbanização e infra-estrutura. Este subprograma apresentou um incremento, de 1984 a 1987, de 146% reais, significando que a política governamental de dotar as universidades de infra-estrutura adequada para a melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa vem sendo implementada e consolidada. Como se pode observar no Quadro V.26, os recursos para o subprograma são, em menor percentual, do Tesouro Ordinário, sendo maior no Vinculado - Acordo MEC-BID - e na contratação da contrapartida pelo FAS/CEF.

A alocação de recursos aos campi universitários para recuperação da capacidade instalada obteve, em 1987, da Secretaria Geral do MEC, recursos da ordem de Cz$ 1.457.000.000,00 (um bilhão, quatrocentos e cinquenta e sete milhões de cruzados), me-

dida coerente com a política definida no Programa de Ação Governamental.

O quarto subprograma, com 4,1% dos recursos, é o de Bolsas de Estudo, que apresentou, em 1987, crescimento expressivo com a nova política de formação de recursos humanos coordenada pela CAPES. Efetivamente, o volume de bolsas de estudo, tanto para o País como para o exterior, aumentou de forma significativa. Em termos reais, o subprograma obteve, em 1986, apenas Cz$ 104.000.000,00 (cento e quatro milhões de cruzados) e, em 1987, Cz$ 3.688.953.000,00 (três bilhões, seiscentos e oitenta e oito milhões e novecentos e cinquenta e três mil cruzados). Este aumento significa a retomada dos investimentos na área de formação de recursos humanos, visando corrigir o déficit, verificado nos estudos da CAPES e CNPq, com relação às necessidades para o desenvolvimento científico e tecnológico.

O Subprograma 031 "Assistência Financeira" ficou em quinto lugar com 3,4% dos recursos. Compreende ações nas IES federais ligadas à recuperação de instalações e equipamentos, visando a melhoria do ensino. Abrange, também, apoio a projetos de desenvolvimento educacional de IES não-federais com recursos repassados pelo FNDE.

Os subprogramas 054 "Pesquisa Fundamental" e 055 "Pesquisa Aplicada" ficaram com 3,0% dos recursos no exercício. Trata-se do apoio a atividades ligadas à coordenação e manutenção da

pesquisa, com vistas a assegurar a implementação de ações e de meios que concorram para o fomento da pesquisa, na busca da melhoria do ensino.

O Subprograma 206 "Ensino de Pós-Graduação" ficou com apenas 2,7% dos recursos para projetos e atividades ligadas à manutenção e fomento do subsistema nacional de pós-graduação, a cargo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Os demais subprogramas podem ser visualizados no Quadro V.26, com os respectivos montantes de recursos aplicados.

A evolução quadrienal dos recursos aplicados no Programa 044 "Ensino Superior" aparece nos Quadros V.23 e V.24 na análise antes referida.

Por outro lado, o Quadro V.24, também referido, apresenta as despesas realizadas pelo MEC, segundo os principais subprogramas do Programa 044, em Cz$ milhões de 1987, o que possibilita uma comparação dos valores reais que foram despendidos, ano a ano, desde 1984, com o ensino superior e seu crescimento. Já o Quadro V.23 apresenta as mesmas informações em valores correntes para o quadriênio 84-87, ilustrando, como nos anteriores, a situação de alocação de recursos por subprograma.

Para visualizar melhor a distribuição das despesas realizadas por subprograma no nível do MEC e por órgão é apresentado o Quadro V.27 com os recursos alocados às IES, supervisionado por subprograma, no valor de Cz$ 80.598.475.000,00 (oitenta bilhões, quinhentos e noventa e oito milhões e quatrocentos e setenta e cinco mil cruzados); da Secretaria Geral para recuperação dos campi das IES federais no valor de Cz$ 1.457.628.000,00 (um bilhão, quatrocentos e cinqüenta e sete milhões e seiscentos e vinte e oito mil cruzados); recursos liberados pelo FNDE, Secretaria da Educação Superior, C&DATE, CAPES e os gastos com inativos e pensionistas que, embora não façam parte do Programa 044, são despesas afetas às IES Supervisionadas.

Pelo que se depreende do quadro antes referido, o volume principal dos recursos são orçamentados diretamente nos orçamentos das IES supervisionadas, ficando a administração direta com percentual pouco significativo de recursos para administrar, exceção feita à CAPES em seu Programa de Bolsas de Estudo.

5.3.2 Despesas com as Instituições Federais de Ensino Superior Supervisionadas pelo MEC.

As despesas realizadas pelas IFES, segundo os subprogramas do Programa 044, estão traduzidas no Quadro V.26. O subprograma que absorveu o maior volume de recursos é o referente ao Ensino de Graduação, com 76,0% dos recursos, seguido do"Subpro-

grama Assistência Médica e Sanitária", com 10,8%, do "Campus Universitário" com 6,0%, e do de "Pós-Graduação" com 2,7% das despesas. Ainda dentro do mesmo quadro, aparecem os Subprogramas 495 e 494, referentes ao PASEP e aos inativos e pensionistas, que, embora não façam parte do Programa 044 "Ensino Superior", representam despesas com as quais as IFES arcam todos os anos, tendo, inclusive, aparecido no Orçamento individualizado de 1987. Somando-se ao total os subprogramas referidos, a despesa total das IFES sobe para Cz$ 86.130.944.000,00 (oitenta e seis bilhões, cento e trinta milhões e novecentos e quarenta e quatro mil cruzados), significando um acréscimo de 6,1%.

Nos Programas 054 "Pesquisa Fundamental" e 055 "Pesquisa Aplicada" foram investidos, em 1987, cerca de 3,4% dos recursos orçamentários das IFES, o que importou num montante de Cz$ 2.710.356.000,00 (dois bilhões, setecentos e dez milhões e trezentos e cinquenta e seis mil cruzados).

Algumas instituições federais de ensino superior, principalmente as universidades, possuem escolas de primeiro e segundo graus, o que lhes eleva o dispêndio global. Desta forma, o Quadro 28 apresenta uma despesa total das IFES no valor de Cz$ 94.539.539.000,00 (noventa e quatro bilhões, quinhentos e trinta e nove milhões e quinhentos e trinta e nove mil cruzados) dos quais 61,0% são verbas do Tesouro Ordinário e 21,4% do Tesouro Vinculado.

Como no quadro anterior, a despesa com ensino superior representa 85,2% da despesa total das IFES. O maior volume de dispêndios no ensino superior das IFES é representado pelo encargo com pessoal, que consome 79,4% dos recursos. O pessoal docente representa 53,0% destes gastos e o pessoal administrativo 47,0%. As despesas de capital somam 9,0% e as outras despesas correntes e outros custeios custaram 10,2%, ficando as transferências com apenas 1,5%

O que chama a atenção no quadro é o volume representado pelos gastos com pessoal administrativo, que no total fica com 37,7%, enquanto o pessoal docente representa apenas 41,7%.

Pesquisa realizada pelo CRUB indica que as IES Federais ofereciam, em 1987, 1.019 cursos com 63.998 vagas. A matrícula na graduação estava em 319.460 alunos. Já os formados em 1985 somaram 43.760 conclusões, o que significa uma produtividade média de 69,0%, comparando-se as entradas anuais. Na área de pós-graduação, as' IES federais somaram 17.135 alunos em mestrado e doutorado. Todos estes dados aparecem no Quadro V.29, que apresenta, ainda, a capacidade instalada das instituições, além de um conjunto de relações a serem comentadas.

A capacidade instalada apresenta 5.245.759m2 de área construida, o que significa uma média de 15,58m2 por aluno, incluindo-se graduação e pos-graduação.

A despesa média por aluno foi, em 1987, de Cz$ 239.450,00 (duzentos e trinta e nove mil cruzados quatrocentos e cinquenta cruzados), podendo-se observar a grande variação nesta relação no conjunto geral das IFES. Para ajustar melhor a relação desta despesa, outras foram efetuadas. Assim, a despesa média aluno/ano pelo subprograma de graduação indicou um total de Cz$ 191.540,00 (cento e noventa e um mil, quinhentos e quarenta cruzados) por aluno. Já a despesa média aluno/gastos com pessoal docente apresenta um total de Cz$ 99.820,00 (noventa e nove mil, oitocentos e vinte cruzados), observando-se uma grande variação desta média entre as IES. A mesma relação, tomando-se os gastos com pessoal administrativo, totaliza Cz$ 90.190,00 (noventa mil, cento e noventa cruzados) por aluno/ano.

A relação aluno/professor foi, em 1987, de 7,03 alunos por professor. Contudo, se ajustarmos os docentes, reduzindo-os todos ao regime de 40 horas, esta relação se eleva a 9,03 alunos por professor. Como não há estudos mais aprofundados a respeito, o quadro indicado permite fazer algumas comparações úteis, ainda que dotadas das precariedades e reservas necessárias para que não se caia na generalização das afirmações imperativas.

Para que se visualize o comportamento das IES federais ao nível regional, é apresentado o Quadro V.30 com as mesmas variáveis do anterior, agora distribuídas pelas grandes regiões. Algumas inferências são possíveis a partir deste agrupamento, constatando-se a capacidade instalada versus alunado, docentes e

despesa total, por pessoal docente, administrativo, além da relação aluno/professor total e professor/quarenta horas.

5.3.3 Participação das IES Não Federais nas Despesas da União com o Ensino Superior

O ensino superior estadual, municipal e particular recebeu, em 1987, do Governo Federal, Cz$ 2.568.993.000,00 (dois bilhões, quinhentos e sessenta e oito milhões, novecentos e noventa e três mil cruzados), equivalendo a 2,9% do total da despesa federal com ensino superior.

O Quadro V.31 apresenta o montante de recursos distribuídos por instituição e órgão de origem dos recursos com respectivos percentuais.

Já o Quadro V.32 detalha esses recursos, por subprograma e participação percentual de cada IES não federal. Aparecem, no quadro, apenas aqueles subprogramas que tiveram recursos alocados a algum tipo de IES não federal. Para efeitos de comparação, os subprogramas indicam também os recursos liberados para as IES federais.

Quadro V. 31 Brasil: Ensino Superior
Participação das IES Não Federais nas Despesas Realizadas pelo MEC em Subprogramas, por órgãos -1987

	Cz$ milhões	%
1. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO-FNDE		
031-Desenvolvimento de Métodos e Técnicas Educacionais		
.Federal	356.722	24,4
.Estadual	97.347	6,8
.Municipal	134.705	9,2
.Particular	869.161	59,6
T O T A L	1.457.935	100,0
2. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE NIVEL SUPERIOR-CAPES		
206-Apoio Institucional aos Programas de Pós-Graduação		
.Federal	162.407	56,3
.Estadual	66.094	23,0
.Particular	59.799	20,7
T O T A L	288.300	100,0
3. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - SESU		
205-Nova Universidade		
.Federal	288.613	76,0
.Estadual	27.177	7,1
.Municipal	9.125	1,9
.Particular	55.085	15,0
T O T A L	380.000	100,0
205-Apoio às IES Não-Federais		
.Estadual	70.000	5,8
.Municipal	26.000	2,2
.Particular	1.094.000	92,0
T O T A L	1.190.000	100,0
205-Programa Integrado de Desenvolvimento do Ens. Superior-PIDES		
.Federal	82.200	57,6
.Particular	60.500	42,4
T O T A L	142.700	100,0
T O T A L G E R A L	3.458.935	

FONTE: MEC/SOF/QDD - Posição Final 1987

a) As IES Privadas

O ensino superior privado foi beneficiado, em 1987, com um montante de Cz$ 2.138.545.000,00 (dois bilhões, cento e trinta e oito milhões e quinhentos e quarenta e cinco mil cruzados) assim distribuídos por subprograma:

	Cz$ milhões
031-Desenvolvimento de Métodos e Técnicas Educacionais	869.161
206-Apoio Institucional aos Programas de Pós-Graduação	59.799
205-Nova Universidade	55.085
205-Apoio às IES Não Federais	1.094.000
205-Programa Integrado Desenvolvimento Ensino Superior	60.500

Estes recursos representam uma participação, no total dos gastos, de 2,3%. A questão fundamental que se coloca na análise da aplicação desses recursos diz respeito aos critérios que presidiram a liberação desse montante, considerando-se que, do total, parcela razoável foi distribuída a instituições não universitárias.

A importância do programa de apoio às IES não federais pode ser aquilatado pela expressiva representação que receberam as universidades ditas comunitárias, objeto de um tratamento específico no Programa de Ação Governamental-PAG. Apesar das reações observadas em órgãos do MEC, a proposta de apoiar as universidades confessionais e comunitárias representa uma alternativa mais factível às pressões pela criação de novas universidades federais ou pela federalização de outras.

O Governo Federal, apesar dos esforços, não consegue atender na plenitude as necessidades reais das atuais IFES. Logo, seria temerário criar novas instituições para dividir recursos tão escassos. O apoio controlado a um grupo de universidades que desempenha funções similares às universidades federais, isto é, funções públicas, tal como acontece com o grupo das confessionais e comunitárias, que detêm 205.000 alunos e 13.000 professores, surge como uma política mais coerente. A federalizacão de apenas uma universidade custa mais caro ao Governo do que a duplicação do apoio às confessionais e comunitárias.

A questão do apoio ao sistema particular ainda está eivado de preconceitos corporativistas e de alguma má vontade de ideologias que, sejam de direita ou de esquerda, podem significar totalitarismo estatal não desejável. Deve-se reconhecer, contudo, que o problema necessita estudos mais aprofundados. A publicação

"Universidades Comunitárias: Um Modelo Alternativo",de autoria de Raulino Tramontin e Ronald Braga, constitui um primeiro esforço nesse sentido.

b) As IES Estaduais

A participação das IES estaduais na composição das despesas federais com o ensino superior somou, em 1987, apenas Cz$ 260.618.000,00 (duzentos e sessenta milhões, seiscentos e dezoito mil cruzados) o que significa 0,3% do total dos gastos federais com ensino superior. Os recursos alocados às IES estaduais estavam assim distribuídos por subprograma:

	Cz$ milhões
031-Desenvolvimento de Métodos e Técnicas Educacionais	97.347
206-Apoio Institucional aos Programas de Pós-Graduação	66.094
205-Programa Nova Universidade	27.177
205-Apoio às IES Federais	70.000

A parcela maior desses recursos foi canalizada a instituições de Santa Catarina e Paraná e correspondeu a cerca de 40% do montante geral aplicado.

c) As IES Municipais

O ensino superior municipal recebeu, do Governo Federal, em 1987, um montante de Cz$ 169.830.000,00 (cento e sessenta e nove milhões, oitocentos e trinta mil cruzados) equivalente a 0,2% do total dos gastos federais com o ensino superior. Os recursos foram distribuídos da seguinte forma por subprograma:

	Cz$ milhões
031-Desenvolvimento de Métodos e Técnicas Educacionais	134.705
205-Programa Nova Universidade	9.125
205-Apoio às IES não federais	26.000

5.4. Observações Gerais quanto à Ação Programada

5.4.1 Análise quanto aos programas executados ou em execução

Torna-se temerário analisar o desempenho da ação programada no ensino superior, quando nos deparamos com a constatação de que o principal programa restringe-se à rotina de manutenção das IFES, que absorveu a maior parte dos recursos do Programa 044. Neste, o ensino de graduacão absorve cerca de 75,0% dos recursos. O principal programa, pois, esta calçado na folha de pagamento de pessoal, representando praticamente 79,0% dos recursos alocados às IFES. A programação de iniciativa da Secretaria da Educação Superior é periférica em termos de recursos e em termos de efeitos.

O papel da SESU, hoje, é o de mera repassadora de recursos e informações para as instituições de ensino superior. A instância decisiva está na Secretaria Geral, para onde se dirigem reitores e diretores de escolas. A SESU resta um papel secundário em termos de recursos e decisão. Isso não lhe retira o mérito, como será assinalado adiante, de ter, dentro do limitado espaço que lhe permitiram ocupar, realizado um eficiente trabalho ao promover o sistema de avaliação dos cursos de graduação.

A leitura do Relatório Anual (1987) da Secretaria da Educação Superior - 1987 permite concluir que não se partiu para a elaboração de propostas acabadas na área de ensino superior.

Considerando-se, por um lado, que na Nova República não se conseguiram ainda concretizar as expectativas e o esforço governamental iniciado com o grupo de reformulação do ensino superior (o GERES, legado de Tancredo Neves), nem as demais tentativas de elaboração de uma política de educação nacional e, por outro lado, que a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, necessariamente, apresentará um novo capítulo sobre educação e cultura, propostas acabadas poderiam representar mais uma camisa de força do que um novo horizonte para a educação nacional.

Assim, o Ministério da Educação, de um modo geral, e a Secretaria de Educação Superior, de modo particular, preocuparam-se apenas em ajustar alguns pontos que, reivindicados pela comunidade acadêmica, e também desejados pelo Governo, colaborassem para amainar a crise que cerca o sistema de ensino superior, sobretudo o das universidades federais. Desse modo, os Decretos-Leis 7596 e 94.664 definiram o Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos; o Decreto 94.410 ampliou a autonomia universitária, transferindo aos reitores das universidades públicas a nomeação de seus próprios vice-reitores; as Portarias 04 e 05/81 do MEC, relacionadas ao ensino particular, assim como o Decreto-Lei 261/87, definiram a situação das anuidades escolares das escolas particulares e transferiram aos conselhos es-

taduais respectivos a fixação dos índices de reajuste regionais das anuidades e o poder de realizar, casuisticamente, correções de defasagem.

Com a edição do Programa de Ação Governamental, consolidou-se, definitivamente, importante inovação para as universidades particulares, com o compromisso do Governo de subsidiar 30% dos orçamentos das universidades confessionais e comunitárias que prestam e oferecem relevantes serviços de caráter público.

O III Plano Nacional de Pós-Graduação, promulgado pelo Decreto 94.011/87, representou outro ponto de relevância para a educação superior no País, assim como para o progresso da ciência e da tecnologia.Seu principal objetivo é a institucionalização das atividades de pesquisa científica na universidade e a sua integração definitiva aos programas de ensino pós-graduado. Para isso, duas ações básicas são implementadas pelo Ministério da Educação, através da CAPES :o apoio institucional aos cursos de mestrado, doutorado e de aperfeiçoamento-especialização e o apoio individual aos estudantes através da concessão de bolsas de estudos tanto no País, como no exterior.

Com a aprovação da Exposição de Motivos no. 007/87, dos Ministros da Educação e da Ciência e Tecnologia, foram estabelecidas diretrizes e metas físicas que não apenas determinam um crescimento substancial do programa até 1990, como também asseguram a estabilidade do valor unitário das bolsas, agora fixado co-

mo proporção dos salários dos docentes do sistema federal. Assim, foi possível a concessão de 10.800 bolsas no País para cursos de mestrado e de doutorado, além de 1.457 bolsas para cursos de aperfeiçoamento e especialização, tudo significando um aumento expressivos de recursos. No programa de formação de recursos humanos no exterior foram concedidas 1.100 bolsas de estudos, majoritariamente para cursos de doutorado, numa aplicação de US$ 17,4 milhões.

Os principais programas realizados pelo MEC, por intermédio da Secretaria de Educação Superior, foram:

a) o Programa Integrado de Desenvolvimento do Ensino Superior-PIDES, que, nesse exercício, complementou algumas ações já deslanchadas pelo Programa Nova Universidade no exercício anterior. O PIDES aplicou nas IES privadas Cz$ 60.500.000,00 e Cz$ 82.200.000,00 nas IES federais, num total de Cz 142.700.000,00

O Programa Nova Universidade aplicou Cz$ 380 milhões, nos projetos Biblos, Micro e Oficina, assim distribuídos: Cz$ 288.613.000,00 (76,0%) para as IES federais e Cz$ 27.177.000,00 (7,1%) para IES estaduais; Cz$ 9.125.000,00 (2,4%) para as IES municipais e Cz$ 55.085.000,00 (14,5%) para as IES privadas.

b) as ações de avaliação do ensino de graduação, operacionalizadas por meio de seminários nacionais e internacionais, de publicação de textos pertinentes, da realização de projetos-

pilotos, da avaliação através das comissões de especialistas e, finalmente, de auto-avaliação por parte de algumas universidades federais (UnB, UFSM, UFPa, setores da UFMG, etc.) assim como da USP;

c) o apoio ao desenvolvimento educacional, social e cultural, integrado pelo Programa de Estímulo à Editoração do Trabalho Intelectual-PROED, que, neste exercício, beneficiou 32 editoras universitárias, num total de Cz$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de cruzados); pelo Programa de Apoio à Extensão Universitária-PROEX, que fomenta ações de extensão e atingiu 19 universidades federais, com Cz$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de cruzados); pelo Programa Integração das Universidades com o Ensino de Primeiro Grau, que apoiou cerca de 62 projetos de 33 instituições de ensino superior, num total de Cz$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzados); e pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior-PADES que incentivou o esforço das instituições de ensino superior na elaboração de propostas institucionais abrangentes que expressem sua prática pedagógica. O PADES não contou com recursos financeiros em 1987. O Programa de Ajuda Financeira às IES não federais, controlado pela SESU, repassou CZ$ 1.194.000.000,00 (um bilhão, cento e noventa e quatro milhões de cruzados) para as IES particulares, Cz$ 70.000.000,00 (setenta milhões de cruzados) para as IES estaduais e Cz$ 26.000.000,00 (vinte e seis milhões de cruzados) para as IES municipais, num total de Cz$ 1.190.000.000,00 (um bilhão, cento e noventa milhões de cruzados).

As ações de maior relevância para a Secretaria de Educação Superior foram aquelas institucionalizadas pelo Programa de Ação Governamental-PAG, executado ao longo do exercício de 1987, mas tão-somente transformado em Lei em 30 de setembro de 1987, pelo Decreto 94.991. Essas ações foram:

- Apoio às Universidades Comunitárias, "com o objetivo de apoiar 20 universidades confessionais e comunitárias, subsidiando-se 30% de seus orçamentos para implantação e melhoria das condições de ensino" (pág. 191 do PAG). No exercício de 1987, as 20 IES do citado programa foram beneficiadas com cerca de Cz$ 1.490.957.000,00 (um bilhão, quatrocentos e noventa milhões e novecentos e cinquenta e sete mil cruzados), aproximando-se dos 30% dos respectivos totais orçamentários das IES confessionais e comunitárias. Deste montante, Cz$ 487.257.000,00 (quatrocentos e oitenta e sete milhões e duzentos e cinquenta e sete mil cruzados) tiveram origem no FNDE e Cz$ 1.003.700.000,00 (um bilhão, três milhões e setecentos mil cruzados) na SESU.

- O Programa de Recuperação dos Hospitais Universitários contemplou a reposição de quadros de recursos humanos e a recuperação de equipamentos e construção. Foi despendido nesse programa um total de Cz$ 770.000.000,00 (setecentos e setenta milhões de cruzados), atingindo 32 hospitais universitários.

- O Programa de Recuperação dos Campi das IES Federais, que praticamente atingiu 100% do universo dos mesmos e despendeu

cerca de Cz$ 1.457.628.000,00 (hum bilhão, quatrocentos e cinqüenta e sete milhões e seiscentos e vinte e oito mil cruzados) com assistência técnica do CEDATE.

Uma leitura superficial do quadro de eventos no ensino superior, em 1987, mostra que a educação superior, no Brasil, percorreu um ano agitado, mas repleto de fatos significativos, capazes de alterar, a médio prazo, o perfil desse nível de ensino. São eles: o Plano único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos, para o pessoal das universidades federais, o III Plano Nacional de Pós-Graduação, o Programa de Ação Governamental-PAG e a Reforma Administrativa para o funcionalismo público em geral, para não falar do fato maior, o capítulo sobre Educação e Cultura em discussão na Constituinte.

O Plano único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos veio corrigir uma distorção histórica entre autarquias e fundações federais, iniciada, em 1979, com a lei dos reajustes salariais semestrais. O Plano único, apesar de baseado no polêmico princípio de isonomia, acrescenta 40 novos itens na carreira docente, introduzindo o concurso público, o sistema de promoção por mérito, o regime de dedicação exclusiva em novos moldes, o ano sabático, etc. Em termos de atitude do Governo, pode-se afirmar que está lançada a pedra fundamental de uma política de pessoal, que restaura a dignidade da profissão de professor na administração pública, não somente em termos salariais, como no referente à carreira propriamente dita.

O III Plano Nacional de Pós-Graduação reflete, já de modo mais objetivo, a política governamental para a ciência e tecnologia no País, concentrando recursos humanos nas áreas estratégicas, especialmente as mais carentes, já identificadas pelo CNPq e pela CAPES.

O substantivo aumento das metas físicas de bolsas de pós-graduação, tanto no País como no exterior, permitirá registrar avanços significativos no estoque nacional de conhecimentos, e colocará o Brasil em condições competitivas com outros países.

Com o PAG, o Governo tentou retomar o conceito de planejamento participativo, prevendo metas a serem conquistadas no período 1978-1991 e meios para alcançá-las. Enquanto delineia a política nacional para um desenvolvimento economicamente autosustentável, preocupa-se sobremaneira com as grandes disparidades sociais existentes e as profundas disparidades inter-regionais brasileiras.

A Reforma Administrativa para o funcionalismo público introduz o regime jurídico único, pondo fim a um sistema histórico de dois pesos e duas medidas, com servidores celetistas de um lado e funcionários estatutários de outro. Introduz a aposentadoria integral, o sistema de promoção na carreira pelo mérito e dezenas de outras inovações há tanto tempo esperadas.

No setor privado, os reflexos do Plano Cruzado ainda se fizeram sentir, permanecendo em aberto e conflitante a questão da fixação de anuidade e semestralidade escolares. A falta de estudos sobre o equilíbrio entre custos e preços impediu, ao longo de 1987, qualquer medida que possibilitasse alternativas de um acordo entre as partes. O desajuste provocado com o congelamento desestabilizou financeiramente grande parte das IES privadas. Nesse contexto, a interveniência governamental continuou episódica, criando mais conflitos que soluções.

O principal movimento na área educacional, envolvendo questões políticas, econômicas e sociais, foi, sem dúvida, o debate do capítulo sobre Educação e Cultura em discussão na Assembléia Nacional Constituinte. As universidades, através do CRUB, as organizações de classe, como a ANDES, ABESC, UNDIME, CONSED, SBPC e outras instituições, procuraram elaborar sugestões e propostas na tentativa de facilitar os trabalhos e, ao mesmo tempo, pôr em pauta determinados pontos de vista. A questão das verbas governamentais ocupou parte das discussões, sob o slogan "Verbas Públicas para as Escolas Públicas". O velho debate sobre o ensino público e o privado desviou a atenção de temas mais substantivos que poderiam merecer maior elaboração.

Ao final de 1987, as propostas apresentadas sobre o capítulo da Educação e Cultura refletiam as diversas correntes de pensamento. Fica, contudo, a expectativa, para 1988, de que haja amadurecimento e equilíbrio de posições para que prevaleça a questão da educação sobre os interesses corporativistas e as

ideologias antagônicas; de que venha a lume um texto constitucional inovador e progressista que permita construir um sistema educacional dinâmico, capaz de responder aos interesses do País e de seu povo.

5.4.2 Observações gerais quanto ao comportamento da administracão. Resultados da programacão

A principal dificuldade no processo de acompanhamento no ano de 1987 foi saber qual a programação que deveria merecer o foco da atenção. Não há, oficialmente, política definida para o ensino superior traduzida em programação plurianual, apesar da existência de inúmeros documentos, inclusive com Decretos aprovando-os. Esta constatação parte das seguintes observações: O Plano de Metas 1986/1989 foi completamente esquecido; o Programa Plurianual de Investimentos, aprovado por Lei, foi também esquecido, o Programa de Ação Governamental, que consumiu meses de trabalho, caiu no ostracismo político a partir das constantes mudanças nas equipes ministeriais e, principalmente, pela falta de recursos para sua implementação. O que aconteceu no setor Educação talvez tenha ocorrido também com outros ministérios. Daí, a dificuldade em saber qual a programação que está sendo executada pelo MEC na área da educação superior.

O documento que circulou no MEC sob o título Diretrizes para Ação Programada 1987-1991, pelo que foi dado a observar, ainda não foi assumido pela atual gestão administrativa. Assim,

não e oficial e ninguem responde por sua adoção ou exatidão. Logo, fica a pergunta: o que vale, em termos de programacão? Esta observação não invalida e nem quer afirmar que os tecnicos de carreira do MEC não estejam engajados em trabalhos, documentos e preocupações válidas em suas areas de atuacão. Como se sabe, os pareceres tecnicos são, freqüentemente, neutralizados pelos interesses politicos e acresce que a alta rotatividade do cargo de Ministro e da equipe de dirigentes vem dificultar, sobremaneira, não so a feitura, mas qualquer ação conseqüente e continua de programação.

No rol das atividades que se desenvolvem na Secretaria de Educação Superior, algumas permanecem pelo esforço de alguns técnicos, que teimam em "arrumar" a ação programada pela escassez crónica de recursos. A bem da verdade, estas ações, pelo menos, deixam os técnicos ocupados e mantém acesa a chama das ações de fomento, tão escassas na area.

A nova legislacão ocupou o tempo do MEC/SESU em negociações, avanços e recuos a partir do GERES, cuja proposta mereceu apenas uma analise parcial e emotiva, advinda de segmentos marcados pela ação corporativista, que não conseguem vislumbrar nada "de bom" nas iniciativas governamentais. Ao contrário, ficam sempre à espreita do fantasma conspiratório, atribuindo ao Governo estrategias para acabar com a universidade pública e gratuita.

Deve-se reconhecer, contudo, que a nova política para as instituições federais de ensino superior - IFES, designação usada na Lei 7.596/87, foi aprovada sob pressão, o que significa que o Governo não analisou seus efeitos mediatos e imediatos e, acredita-se, nem mesmo as universidades tiveram este cuidado. Exemplicando: as universidades reclamam da falta de autonomia e, contraditoriamente, exigem um plano único para todo o País, o que, em tese, prejudica sua autonomia. Aprovado o novo plano, a universidade será enquadrada, submetendo-se a algo que vem de fora, destituído de dinâmica própria e que nivela situações e organizações que, embora executando tarefas similares, apresentam ambientes e mercados desiguais. O plano único exerce o efeito de uma camisa de força, impedindo o necessário arejamento dos efetivos de cada instituição, de acordo com política própria, específica de cada IFE.

Isso não teria acontecido se o Plano Unico de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos fosse um piso mínimo fundamental, e a partir dele cada instituição edificasse seu próprio Plano de Carreira tanto para o magistério quanto para o pessoal técnico-administrativo. O plano único carrega o ônus de expressiva perda de autonomia. Prevaleceram, fundamentalmente, a questão salarial e certos direitos trabalhistas. O alistamento geral - enquadramento - deixará professores e funcionários em posição mais cômoda e "segura", o que não indica, porém, que a curto prazo seja revertida a situação de desempenho de cada IFE, sua qualidade e carga de trabalho de cada docente. A complexida-

de de cada instituição, o conflito entre as fronteiras do tempo dedicado a um tipo de serviço chamado genericamente de pesquisa, onde se enquadra uma parcela razoável de docentes, tudo isto deixa uma grande interrogação, principalmente em razão de alguns coeficientes produzidos pelo MEC, que indicam que "de acordo com a média nacional, o docente equivalente (40 horas) ocupa 28,88% do seu tempo com aulas práticas e teóricas, podendo dedicar, portanto, 71,12% de seu tempo a outras atividades" (A Ocupação Docente nas Instituições Federais de Ensino Superior. Brasil, MEC, 1987).

Sem adentrar em análises mais contundentes sobre as consequências do novo plano único , deve-se reconhecer que os professores necessitam de melhores salários, de melhor ambiente de trabalho e de status profissional; a sociedade, contudo, exige que, juntamente com as melhorias adotadas, seja diminuído o índice de absenteísmo às aulas e aumentada a produção docente, em termos de mais pesquisa e prestação de serviços à comunidade.

O ano de 1987 marca, no âmbito da SESU, o início de um movimento pela avaliação do ensino superior que, entre outros eventos, promoveu o Seminário Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior. A programação da SESU, na área de avaliação, traduziu-se em estudos e debates sobre modelos implantados em outros países, experiências em instituições brasileiras, discussões sobre métodos e processos aplicáveis ao caso brasileiro. A Subsecretaria de Política de Educação Superior só não desenvolveu

uma ação mais abrangente pela exigüidade dos recursos e, também, porque existe ainda uma resistência, por parte das IES, em aderir, com espontaneidade e consciência, ao programa.

O programa de avaliação iniciado pela SESU, apesar de embrionário, significa o caminho mais objetivo para o estabelecimento de uma política adequada à nossa realidade.

Quanto aos demais itens de programas executados sob a supervisão da SESU, não cabem maiores comentários, dada a insignificância de recursos a eles atribuídos.

A CAPES, com sua organização e trabalho já consolidados, conseguiu, em 1987, alguns avanços significativos em termos de harmonia de programação com o CNPq, o que veio facilitar a condução da política de formação de recursos humanos no sistema de pós-graduação. Contudo, em que pese a avaliação positiva que deve ser feita com relação às atividades da CAPES, alguns pontos devem ser levantados para reflexão com referência à condução da política de pós-graduação.

A história da USP e sua consolidação servem ainda hoje de exemplo e de alternativa em algumas áreas. Referimo-nos a uma dosagem do envio de novos bolsistas ao exterior com a vinda de especialistas e doutores de universidades estrangeiras ao Brasil para implantar, aqui, programas de doutoramento e treinamento de

equipes brasileiras em pesquisa e ensino. As experiências nesse campo são exíguas e deveriam merecer maior atenção.

Talvez tenha chegado o momento de se pensar numa relação custo-benefício quanto à adoção de medidas alternativas ao envio de bolsistas ao exterior, sobretudo quando a demanda de bolsas deve crescer em função do incentivo do "plano único" para a carreira do magistério. Ainda que essa política tenha sido intencional, corre-se agora o risco de que certas prioridades da ciência e tecnologia sejam alijadas em benefício de pura promoção na carreira.

A importância, a relevância, a necessidade de ampliação do número de bolsas, como ocorreu em 1987, é indiscutível. Contudo, é fundamental considerar o impacto produtivo dessas concessões sobre o sistema universitário, assim como sua contribuição para o desenvolvimento da ciência e tecnologia.

O fato de não haver uma política definida para o sistema de ensino superior como um todo não significa que o setor federal, por pressão de suas organizações para-sindicais, não tenha sido beneficiado amplamente com recursos e apoio governamentais, uma vez que podem ser constatados alguns avanços:

- O Plano único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos e os recursos liberados para recuperação da capacidade instalada dos campi universitários, no montante de Cz$

1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de cruzados), representam avanço em termos de pessoal e recuperação de instalações. Entretanto, exatamente por não ser fruto de uma política global equilibrada e de um cronograma articulado, à medida que esses setores obtinham ganhos consideráveis, aumentava a perda de recursos para outras despesas correntes e outros custeios de capital, prejudicando a continuidade do ensino, da pesquisa e da prestação de serviços. Com isso, não se pôde avaliar, mais uma vez, o efeito dos investimentos governamentais para a melhoria dos programas de trabalho das universidades federais.

Em 1987, o Governo fez um esforço considerável no auxílio às universidades comunitárias e confessionais. O montante de recursos distribuídos foi ínfimo em relação às necessidades, mas não deixa de representar uma mudança, ainda que episódica, do comportamento governamental para com o sistema não federal.

Contudo, se houve avanço material no setor das federais, o resto do sistema continua sem a menor orientação, principalmente o setor privado. A prorrogação do Decreto que proíbe a criação de novos estabelecimentos continua com efeito inócuo, haja vista o grande número de processos que continuam tramitando junto ao Conselho Federal de Educação e Conselhos de Educação dos Estados.

Já é hora de se repensar criticamente a política de expansão do ensino superior brasileiro no contexto dos objetivos

nacionais do Brasil como Estado-Nação. Onde o País quer chegar, no início do século XXI, como Estado-Nação? Que ritmo vai imprimir para chegar até lá? Quanto necessita em estoque de profissionais e em recursos humanos para ter independência científica e tecnológica? Essas são questões básicas para uma definição de política de expansão do ensino superior e deveriam ser formuladas em lugar de uma seqüência de decretos proibitivos que só conseguem cercear a iniciativa das escolas em determinados setores.

Neste contexto, pode ser colocada a questão da criação de novos cursos. A expansão, nos últimos anos, foi muito pequena; as autorizações feitas nesse período, em alguns casos, revelam fragilidade. A situação apontada em 1986 agudizou-se, pois é difícil imaginar uma mantenedora, (ver pareceres de cartas-consultas na revista "Documenta") com um patrimônio de trezentos, quatrocentos ou mesmo um milhão de cruzados, ter condições de arcar com a instalação de um curso de Odontologia, Farmácia, Medicina Veterinária, etc. As despesas serão, fatalmente, repassadas aos alunos.

É freqüente concentrarem-se as críticas nas políticas relativas às IES públicas, esquecendo-se os problemas - talvez de maior magnitude e, certamente, de igual valor social - que se originam das políticas públicas relativas ao ensino superior organizado pelo setor privado. De certo modo, há uma não-política do Governo: ao se omitir na definição de objetivos e limites de ação, deixa margem excessiva para um comportamento ao mesmo tempo

cartorial e oligopólico. Supõe-se que o CFE atue como órgão de auto-regulamentação do setor privado - à medida em que se compõe de representações de vários segmentos - e de arbitramento de controvérsias. Esses papéis não são cumpridos regularmente porque faltam ao CFE mecanismos institucionais de acompanhamento, avaliação e revisão com o objetivo de sanear segmentos deficientes do setor privado.

- Quanto à definição de objetivos programáticos e linhas de ação.

Apesar da não oficialização do documento Diretrizes para Ação Programada do MEC/SG/SESU, é possível tecer considerações sobre sua pertinência, oportunidade e coerência com as ações que vêm sendo executadas.

Deve-se reconhecer, de princípio, que os objetivos programáticos identificados são suficientemente claros e respondem ao diagnóstico do setor de ensino superior. Todavia, suas premissas, se indicam intenções, não estão suficientemente amarradas às linhas de ação. Estas, por sua vez, voltam a repetir as mesmas "intenções" que não compõem com o quadro de ações que vem sendo executado pelo MEC. Poder-se-ia alegar que decorreu apenas o ano de 1987, faltando ainda três anos para que sejam postas em execução. Entretanto, a prática de trabalho dos órgãos responsáveis pelo setor que mais se expande - o setor privado - desconhece estas prioridades e os próprios colegiados, que decidem, não

atuam em harmonia de posições. O MEC não interfere na ação do CFE, que age com independência. Prova disto são os cursos criados em 1987. Serão estas as prioridades nacionais em termos de expansão? Esta falta de trabalho harmonioso e consesual pode revelar um certo descompromisso dos diversos segmentos que atuam no setor. A própria expansão no setor governamental, apesar de exígua, parece não seguir diretriz maior em termos de prioridade nacional que se coadune com as linhas indicadas no documento citado.

A ampliação das oportunidades de acesso, hoje, só pode ocorrer com diversificação de oferta e caso o Governo decida aumentar sua participação. Adequação da oferta às reais necessidades é diretriz de difícil concretização, pois exigiria uma verdadeira revolução num sistema onde a maior oferta ocorre em áreas sabidamente não prioritárias e de menor custo operacional. Ninguém tem coragem de fechar escolas e cursos, fundir estabelecimentos, redirecionar vagas, etc., mesmo que comprovadas as inadequações. A busca de facilidades é lugar comum no vestibular: os alunos inscrevem-se em cursos de menor prestígio para conseguir classificação.

Perseguir a qualidade da oferta de ensino superior é tarefa inadiável. Contudo, é fundamental que o requisito de qualidade esteja presente de modo veemente e como fator restritivo no processo de expansão. Isto não vem ocorrendo, o que dificulta ações corretivas no sistema já instalado, uma vez que se processa

uma mistura heterogênea de elementos de difícil acomodação, dado o grau dos interesses envolvidos. Adequar a oferta exige instrumentos suficientemente fortes, coercitivos; exigências e parâmetros de quantidade e qualidade e, também, eficiência, eficácia e eqüidade.

O novo texto constitucional, ao consagrar, como uma das premissas de princípio, a tese da autonomia da universidade, atuará como faca de dois gumes: para aquele grupo de universidades que já possui uma identidade e um projeto pedagógico, a autonomia significará liberação do peso buracrático do CFE e do MEC e, conseqüentemente, progresso na escalada de objetivos maiores; para a grande parte das universidades, ainda sem personalidade definida, o espaço da autonomia pode significar um vazio difícil de ser preenchido.

As análises das ações governamentais na área da educação superior, nos últimos anos, indicam que, entre o discurso e a prática programática, não existe sintonia. Logo, é forçoso reconhecer que dificilmente o sistema federal mudará a curto prazo. Se o Governo não consegue mudar o que ele próprio mantém, como pensar em reestruturar o sistema privado onde as distorções são infinitamente maiores?

5.5. Conclusão e recomendações finais

O Relatório de 1987, no que diz respeito ao ensino superior brasileiro, coloca algumas reflexões finais, assim como algumas recomendações para os exercícios de 1988/1989:

A leitura do capítulo "Visão Geral do Sistema" e "O que os Numeros Retratam" parece mostrar que o ensino superior atingiu um difícil alto grau de exaustão, com movimentos sísmicos internos incapazes de delinear um rosto mais condizente com as necessidades e exigências da sociedade brasileira.

- A sociedade e o Governo não souberam ainda conciliar o ensino de massa com o ensino de elite. Se alguns indicadores colocam o ensino superior como um raro privilégio para poucos (e, nesse sentido, o nosso elitismo se estende até o curso pré-primário), por outro lado, ministra-se o mesmo ensino à grande maioria dos alunos assalariados do turno noturno e aos alunos com disponibilidade exclusiva para o estudo nas universidades federais: o tempo, os créditos, as disciplinas, o período letivo atinge todos do mesmo modo.

- Os números mostram que a grande maioria dos estudantes se concentra em dez cursos, sete deles nas áreas de humanidades e ciências sociais. No leque de oferta de cursos ficam outros 110, com uma população escolar mais pulverizada e rarefeita, notadamente em algumas subáreas de artes . Certos ramos das ciên-

cias da natureza, que dizem respeito diretamente à condição física e geográfica do País, e ao seu porte como Estado-Nação, ficam visivelmente prejudicados nessa extemporânea divisão de cursos e disciplinas. A alta rotatividade dos alunos entre escolas e cursos é um expressivo indicador da insatisfação reinante entre eles, uma vez que a oferta se faz de forma concentrada, rígida e pobre em alternativas (não em relação ao leque possível de cursos existentes, mas às ofertas concretas oferecidas pelas escolas).

- Outros desequilíbrios são flagrantes, como, por exemplo entre os setores público e privado e entre regiões. Enquanto a demanda nas escolas públicas atinge um índice de sete candidaturas por vaga , nas particulares esse índice baixa para três. Essa mesma demanda, se analisada por regiões, atinge níveis alarmantes, como na Região Norte, onde a relação sobe para dezesseis. Esses fatos pareceriam aconselhar a expansão da oferta de vagas nas escolas públicas, sobretudo através dos cursos noturnos, no intuito de atingir a população mais carente. Contudo, a análise recente dos exames vestibulares de 1988 mostrou de modo surpreendente que sobraram vagas nas federais, devido ao caráter não classificatório dos exames pela inclusão de nota mínima. A universidade federal volta, pois, ao vestibular habilitatório, uma vez que o segundo grau não representa nenhuma referência de padrão mínimo cognitivo. Isso significa que o vestibular não seleciona mas, simplesmente, exclui. Diante dessa situação, devemos repetir as perguntas formuladas por Sérgio Costa Ribeiro (Vestibular 1988: seleção ou exclusão? Mimeo. LNCC/CNPq, abril

1988): para que aumentar o número de vagas para depois deixá-las ociosas? Como ter argumentos para manter a gratuidade da universidade pública se uma política deliberada impede o acesso dos menos favorecidos? Como usar da pressão sobre a escola de segundo grau para justificar esta política de acesso, se é barrada a entrada daqueles que teriam a possibilidade de, freqüentando uma universidade pública, tornarem-se melhores docentes dos graus anteriores de ensino e assim melhorá-los?" Sabe-se, hoje, que 75% dos nossos licenciados provêm dos cursos noturnos das escolas particulares de menor qualidade. Sabe-se, também, que as licenciaturas das federais, mesmo sendo os cursos de menor prestígio dentro da universidade, não se dedicam a formar docentes, mas burocratas para a administração pública. Evidentemente, não será por essa via que se modificará o perfil do ensino superior brasileiro. Esses são alguns dos pontos de estrangulamento que emergem imediatamente de uma leitura da visão geral do sistema e dos números que os quadros apresentam.

- Com relação às diretrizes políticas e ação programada, já se acentuou devidamente que, como discurso, o diagnóstico da situação é objetivo e as propostas em termos de linha de ação compatíveis. Falta, contudo, um planejamento coeso, que operacione diretrizes e linhas de ação em programas, projetos, atividades que venham a ser traduzidos em metas físicas anuais, factíveis e controláveis em sua execução, e em resultados. Não há coerência entre o que se propõe no discurso e o que acontece na prática da utilização de recursos extremamente escassos. Assim, a implemen-

tação de metas físicas fica comprometida, de um lado, por falta de amarração orçamentária e, de outro, por falta de vontade política dos eventuais ocupantes de cargos de decisão. O que não pode acontecer é a completa descontinuidade na programação, gerada com a troca de dirigentes. A ação programada não pode variar como as estações do ano.

- A própria execução financeira da ação programada revela a sua fragilidade. A manutenção do ensino de graduação absorve a maior fatia de recursos; mais especificamente, a folha de pagamento de pessoal docente e administrativo das IFES consome 80% dos recursos. Não há estudos sobre apropriação de custos nesta área, nem sobre compatibilidade e produtividade destes gastos. Por outro lado, fica patente a desproporção flagrante entre os gastos de pessoal e os recursos despendidos para Outros Custeios e Capital, medidos pelos padrões internacionais. E, praticamente, nisso se esgotam os recursos da universidade. A universidade brasileira não tem, a rigor, "ação programada", mas tão-somente manutenção. Os programas que escapam dessas duas rubricas têm recursos financeiros simbólicos ou nenhum. Talvez resida, aqui, parte da explicação do imobilismo e da rotina de nossas universidades. De um lado, os gastos com pessoal que, simplesmente, são repassados como <u>block funds</u>, sem nenhuma discussão. Ausência ou presença de professores, produtividade ou improdutividade, qualidade, greves maiores ou menores, publicações e pesquisas, existência ou não de pós-graduação, nada disso afeta de modo significativo o cálculo do número de docentes versus regime de trabalho.

Como já foi dito, a lei da isonomia veio, nesse sentido, nivelar todas as universidades, pagando montantes relativamente iguais às que produzem e às que não produzem. De outro lado, a carência relativa de verbas de Outros Custeios e Capital, assim como, para programas inovadores, - que poderiam, de certo modo, sacudir a universidade e lançá-la em direção à comunidade, aos demais níveis de ensino, à indústria e ao comércio, à promoção da cultura, à formação dos setores líderes da sociedade - limita a universidade à da ministração de um ensino livresco, alienado e repetitivo, dito profissionalizante, com "diplomas" de validade nacional atribuído por instituições desiguais, principalmente em qualidade.

- Sobre aos critérios de alocação de recursos para as instituições federais de ensino superior, o que se disse dos gastos gerais por subprogramas, com concentração em pessoal, etc, já demonstrou de sobejo que, neste campo, o que realmente existe são procedimentos utilizados há longo tempo, modificados topicamente no decorrer dos anos, e que carecem suporte teórico. Ocasionalmente, aparecem "modelos" sugeridos por alguma gestão administrativa. Contudo, costumam ser de difícil aplicabilidade, tendendo ao irrealismo.

Não há, pois, um conjunto de critérios transparentes que presida e justifique a alocação de recursos financeiros da União para as diversas universidades federais; não se percebe relação entre despesa média aluno/ano e montante alocado a determi-

nada instituição, não há estudos avaliativos que subsidiem a decisão de alocar.

- Como já foi por diversas vezes salientado, a pesquisa e a pós-graduação não estão totalmente institucionalizadas na universidade. Assim, grande parte dessas atividades são mantidas com recursos financeiros governamentais, mas externos ao Ministério da Educação e, na maioria dos casos, não entram na contabilidade rotineira da universidade. Julgamos da maior conveniência a existência de fundos públicos especiais para fomento à pós-graduação e à pesquisa, como os administrados pelo CNPq, FINEP e CAPES. Tratando-se de recursos governamentais, contudo, devem aparecer nas contas da universidade, ao invés de nela ingressarem por caminhos dos quais, muitas vezes, nem a direção administrativa da universidade tem conhecimento. Para que isso aconteça, já é tempo de se distinguir as ações de fomento, por sua natureza episódica e sujeita a contínuas negociações, das ações de manutenção de programas estáveis e de pesquisa de longo prazo, que necessitam ser institucionalizadas e administradas pela própria universidade.

- A programação dos gastos com universidades federais deve ser submetida a uma profunda reforma, já que não se pode conceber que a alocação de recursos seja realizada por critérios históricos ou políticos, sem consideração de prioridades nem otimização dos recursos que, afinal, são provenientes de arrecada-

ção tributária de uma população cheia de carências e necessidades.

- Os quadros demonstrativos da participação das escolas estaduais, municipais e privadas no Orçamento da União tornam patente que esses recursos são simplesmente simbólicos, se comparados ao montante da área federal. Maiores disponibilidades nessa área certamente significariam economia de expansão do setor federal - mais caro - e multiplicação de alternativas de educação, ponto aconselhado por qualquer política educacional coerente com a realidade nacional.

- O evento historico mais importante, ocorrido em 1987, é a Constituinte, que elabora para o povo brasileiro as diretrizes fundamentais que certamente nortearão o País nos próximos anos. No que diz respeito à educação superior, a nova Carta traz algumas esperanças e muitas preocupações. Fica-se, nessa fase de negociações, entre a decepção e a expectativa, entre a frustração e a realização, entre avanços e retrocessos. Esse é o clima imposto pelo ritmo do processo que, se avança em direção à liberdade, autonomia, diversidade, descentralização, eqüidade, paradoxalmente é pressionado por grupos corporativos que lutam pela ampliação da tutela do Estado e pela isonomia a qualquer custo. Em âmbito nacional, crescem as probabilidades de fortalecimento do poder central, de burocratização, de uniformização facista, de centralização, de dependência ampliada pelos novos sistemas de controle e vigilância.

Um dos fatos mais marcantes nesses últimos cinco anos tem sido a multiplicacào dos grupos de pressão organizados que se formam no interior da área educacional: UNE, ANDES, CRUB, FASUBRA, ABESC, ABM, FENEM e, ainda, atingindo mais o primeiro e o segundo grau, CONSED e UNDIME. Sob vários aspectos, esse é um fato auspicioso, porque significa que a sociedade toma consciência da importância da educação e se prepara para pressionar o Governo, dotando-o daquela "vontade política" que, historicamente, faltou na adequação dos problemas educacionais. Pode-se, já, afirmar que algumas importantes realizações se concretizaram graças à pressão dessas associações de classe. Duas preocupações, contudo, surgem, quando se analisa a atuação corporativista dessas associações: a primeira é a radicalização de posições ideológicas do passado, que pareciam já superadas pelos fatos, como é o caso da polêmica entre publicistas e privatistas, que data da década de cinqüenta. Esse confronto, dentro da área da educação, tem colocado a Constituinte num papel de concessões contraditórias do qual resulta um texto constitucional ambíguo, fragmentado e, certamente, destinado a gerar polêmicas de longo curso e soluções demoradas.

A segunda preocupação refere-se às características de algumas dessas associações que atuam em relação ao Governo buscando um confronto total. A linguagem destas entidades lembra o início da década de 60, quando pactuar com o Estado significava perder, quando qualquer compromisso de associações de classe com o Governo era considerado traição à causa da democracia social. É

nesse sentido que se prega a necessidade de um pacto social: tudo é negociável e do processo de negociação surge o compromisso. Uma política, ao contrário, de puro confronto e de oposição radical tenderá a puxar a sociedade para formas antigas de regime autoritário e de exceção.

- Essas conclusões aconselham algumas iniciativas que podem ser tomadas pelo Governo nesse período 88/89, para conciliar a convivência entre o grande debate nacional que começou com a Constituinte e continuará com o estudo e a edição da legislação complementar/ordinária e o imperativo que tem o Governo, nesse ínterim, de levar adiante as ações imprescindíveis ao progresso do País.

Como ações de curto prazo, sugere-se que:

a) a administração federal se adiante para que fatores conjunturais, como a inflação, não venham a corroer importantes medidas, adotadas em 1987, que representam conquistas democráticas e, como conseqüência, não se estabeleça um clima de paralisação de atividades e de confronto de posições que possa levar o Governo a sucumbir às pressões, em vez de administra-las por definição de políticas e estratégias;

b) o MEC arme-se de competência para envolver todos os setores e lideranças da sociedade na discussão e elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como decorrência

da Nova Constituição. A nova lei ordinária da educação não poderá ser fruto de interesses corporativistas, de classes ou de grupos de qualquer facção, mas representativa dos interesses da comunidade nacional, expressos por meio de suas lideranças mais significativas em todos os setores de atividades. A questão da educação superior, por sua importância, será um desafio que deverá ser vencido com independência e isenção, tendo presente sempre os interesses maiores do País como Estado-Nação;

Sugerem-se as seguintes prioridades para investimento em 1988/1989:

1) ampliar, em articulação com o MCT e o CNPq, os programas de apoio e de bolsas para o sistema de pós-graduação, de acordo com diretrizes e critérios formulados no Plano de Metas a ser definido;

2) integrar ao orçamento próprio das IES federais o atendimento às necessidades de equipamentos, de ampliação de bibliotecas e de custeios de rotina, ora compondo o PIDES e o Programa Nova Universidade e a assistência financeira feita pelo FNDE, levando-as a integralizar os processos orçamentários e de planejamento, ao mesmo tempo em que se reforçam suas disponibilidades em OCC, de acordo com as reivindicações dos movimentos de docentes e funcionários.

3) ampliar o Programa de Apoio às IES não federais, enfatizando o apoio a instituições comunitárias e confessionais que constituem alternativa às pressões para criação de novas universidades federais em áreas de influência das já existentes; reduzir as transferências às IES estaduais, principalmente onde haja maior carência de educação de primeiro e segundo grau.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.1 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR
EVOLUCAO DAS PRINCIPAIS VARIAVEIS
1960/1986

VARIAVEIS	ANOS			
	1960	1970	1980	1986
VAGAS	35.381	145.000	404.814	442.314
MATRICULAS	93.202	425.478	1.377.286	1.418.196
CONCLUSOES	16.893	64.049	222.896	234.173
DOCENTES	21.064	54.389	94.788	117.211

FONTE : SEEC/MEC.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.2 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR
EVOLUCAO DAS PRINCIPAIS VARIAVEIS
(Taxa media geometrica de crescimento anual)
1960/1986

(Em %)

VARIAVEIS	ANOS			
	1960/1970	1970/1980	1980/1986	1960/1986
VAGAS	15,15	10,81	1,49	10,20
MATRICULAS	16,40	12,46	0,49	11,04
CONCLUSOES	14,26	13,28	0,83	10,64
DOCENTES	9,95	5,71	3,60	6,82

FONTE : SEEC/MEC.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.3 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR
EVOLUCAO PERCENTUAL DAS PRINCIPAIS VARIAVEIS
1960/1986

(Em %)

VARIAVEIS	ANOS			
	1960/1970	1970/1980	1980/1986	1960/1986
VAGAS	409,82	279,18	109,26	1.250,15
MATRICULAS	456,51	323,70	102,97	1.521,64
CONCLUSOES	379,15	348,01	105,06	1.386,21
DOCENTES	258,21	174,28	123.66	556,45

FONTE : SEEC/MEC.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.4 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - GRADUACAO
PRINCIPAIS VARIAVEIS. SEGUNDO DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA
1986

DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA	TOTAL									
	CURSOS	(%)	CONCL.85	(%)	ALUNADO	(%)	VAGAS	(%)	DOCENTE	(%)
BRASIL	4.045	100,00	234.173	100,00	1.418.196	100,00	442.309	100,00	127.358	100,00
FEDERAL	1.025	25,34	43.875	18,74	325.734	22,97	68.188	15,42	47.669	37,43
ESTADUAL	493	12,19	21.837	9,33	153.789	10,84	43.650	9,87	20.350	15,98
MUNICIPAL	379	9,37	16.732	7,15	98.109	6,92	38.421	8,69	5.697	4,47
PARTICULAR	2.148	53,10	151.729	64,79	840.564	59,27	292.050	66,03	53.642	42,12
UNIVERSIDADES	1.880	100,00	102.778	100,00	722.863	100,00	186.669	100,00	81.677	100,00
FEDERAL	982	52,23	41.894	40,76	313.520	43,37	65.402	35,04	45.202	55,34
ESTADUAL	288	15,32	13.035	12,68	104.816	14,50	25.554	13,69	16.307	19,97
MUNICIPAL	56	2,98	3.533	3,44	20.600	2,85	7.060	3,78	1.229	1,50
PARTICULAR	554	29,47	44.308	43,11	283.927	39,28	88.653	47,49	18.939	23,19
INST.ISOLADAS(1)	2.165	100,00	131.403	100,00	695.333	100,00	255.640	100,00	45.681	100,00
FEDERAL	43	1,99	1.981	1,51	12.214	1,76	2.786	1,09	2.467	5,40
ESTADUAL	205	9,47	8.802	6,70	48.973	7,04	18.096	7,08	4.043	8,85
MUNICIPAL	323	14,92	13.199	10,04	77.509	11,15	31.361	12,27	4.468	9,78
PARTICULAR	1.594	73,63	107.421	81,75	556.637	80,05	203.397	79,56	34.703	75,97

FONTE: MEC/SEEC - 1987
NOTA: (1) Inclusive Federacoes de Escolas e Faculdades Integradas
ELABORACAO: Marly I. dos Santos Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.5 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - GRADUACAO
DADOS GERAIS POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA E AREA DE CONHECIMENTO
1986

AREA DE CONHECIMENTO	FEDERAL			ESTADUAL			MUNICIPAL			PARTICULAR			BRASIL		
	CURSOS	CONCL.85	MATR.	CURSOS	CONCL.85	MATR.	CURSOS	CONCL.85	MATR.	CURSOS	CONCL.85	MATR.	CURSOS	CONCL.85	MATR.
C.EXATAS E DA TERRA	167	2.682	28.626	83	2.630	19.698	51	2.485	13.370	230	13.428	65.187	531	21.145	126.881
C.BIOLOGICAS	29	790	6.173	10	391	2.868	3	212	776	25	1.530	8.698	67	2.923	18.515
ENGENHARIA/TECNOLOGIA	65	5.453	46.761	29	2.785	20.398	13	782	4.665	78	11.885	69.943	185	19.945	141.767
C.SAUDE	166	10.536	68.529	67	3.931	21.616	36	1.917	8.620	213	15.232	74.581	482	31.616	165.346
C.AGRARIAS	78	3.864	24.991	32	1.319	7.726	10	441	2.823	18	844	4.601	138	6.468	40.141
C.SOCIAIS APLICADAS	225	10.938	84.482	81	3.688	31.520	116	5.141	37.684	685	57.846	383.130	1.107	77.533	537.116
C.HUMANAS	192	6.592	46.527	124	5.044	31.972	101	4.145	21.881	607	37.976	165.306	1.024	53.757	264.886
LINGUISTICAS, LETRAS E ARTES	103	3.828	27.645	67	2.129	17.691	49	1.769	9.090	288	13.868	64.761	499	20.786	119.187
CICLO BASICO COMUM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	-	4.357	12	-	4.357
TOTAL	1.025	43.875	325.734	493	21.837	153.789	379	16.732	98.189	2.148	151.729	840.564	4.045	234.173	1.418.196
(Z)	25	19	23	12	9	11	9	7	7	53	65	59	100	100	100

FONTE: MEC/SEEC - 1987
ELABORACAO: Marly I.dos Santos Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.6 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - GRADUACAO
NUMERO DE CURSOS, CONCLUSOES EM 1985, MATRICULA E FUNCOES DOCENTES DO PESSOAL EM EXERCICIO EM 30/04/86, POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS REGIOES
1 9 8 6

GRANDES REGIOES	CURSOS			CONCLUSAO EM 1985			MATRICULA EM 30/04/86			F.DOCENTES PES.EXERC.30/04/86		
	TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA		TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA		TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA		TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA	
		PUBLICA	PARTIC.		PUBLICA	PARTIC.		PUBLICA	PARTIC.		PUBLICA	PARTIC.
NORTE	115	100	15	4.321	3.402	919	37.065	27.942	9.123	3.268	2.880	388
(%)	2,84	2,47	0,37	1,85	1,45	0,39	2,61	1,97	0,64	2,79	2,46	0,33
NORDESTE	685	534	151	32.049	20.599	11.450	237.391	160.498	76.893	21.134	17.349	3.785
(%)	16,93	13,20	3,73	13,69	8,80	4,89	16,74	11,32	5,42	18,03	14,80	3,23
C.OESTE	270	186	84	11.441	4.354	7.087	81.329	35.390	45.939	5.962	3.913	2.049
(%)	6,67	4,60	2,08	4,89	1,86	3,03	5,73	2,50	3,24	5,09	3,34	1,75
SUDESTE	2.126	644	1.482	143.743	34.670	109.073	788.832	223.769	564.263	64.794	29.388	35.406
(%)	52,56	15,92	36,64	61,38	14,81	46,58	55,57	15,78	39,79	55,28	25,07	30,21
SUL	849	433	416	42.619	19.419	23.200	274.379	130.033	144.346	22.053	13.715	8.338
(%)	20,99	10,70	10,28	18,20	8,29	9,91	19,35	9,17	10,18	18,81	11,70	7,11
B R A S I L	4.045	1.897	2.148	234.173	82.444	151.729	1.418.196	577.632	840.564	117.211	67.245	49.966
(%)	100,00	46,90	53,10	100,00	35,21	64,79	100,00	40,73	59,27	100,00	57,37	42,63

FONTE: MEC/ SEC - 1987
NOTA: (1) o mesmo professor pode exercer mais de uma funcao docente
(2) Incluir os Professores de Pos-Graduacao
ELABORACAO: Marly L.dos S.Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.7 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - GRADUACAO

MATRICULA EM 30/04/86, POR NATUREZA E DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS REGIOES

1986

GRANDES REGIOES	TOTAL GERAL	UNIVERSIDADES					INSTITUICOES ISOLADAS(1)				
		TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA				TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA			
			FEDERAL	ESTADUAL	MUNIC.	PARTIC.		FEDERAL	ESTADUAL	MUNIC.	PARTIC.
NORTE	37.865	24.678	24.678				12.387	924	2.340		9.123
(Z)	2,61	3,41	7,87	0,00	0,00	0,00	1,78	7,57	4,78	0,00	1,64
NORDESTE	237.391	166.047	105.163	15.504	6.628	38.752	71.344	1.158	16.208	15.837	38.141
(Z)	16,74	22,97	33,54	14,79	32,17	13,65	10,26	9,48	33,10	20,43	6,85
C.OESTE	81.329	39.733	28.526			11.207	41.596	82	2.278	4.512	34.732
(Z)	5,73	5,50	9,10	0,00	0,00	3,95	5,98	0,67	4,64	5,82	6,24
SUDESTE	788.032	324.533	94.855	63.177	9.668	156.841	463.499	8.413	18.163	29.501	407.422
(Z)	55,57	44,90	30,25	60,27	46,89	55,24	66,66	68,88	37,09	38,06	73,19
SUL	274.379	167.372	60.298	26.135	4.312	77.127	106.587	1.637	9.992	27.659	67.219
(Z)	19,35	23,22	19,23	24,93	20,93	27,16	15,32	13,40	20,40	35,68	12,08
B R A S I L	1.418.196	722.863	313.520	104.816	20.608	283.927	695.333	12.214	48.973	77.509	556.637
(Z)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: MEC/SEEC - 1987
NOTA: (1) Inclusive Federacoes de Escolas e Faculdades Integradas
ELABORACAO: Marly I.dos S.Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.8 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - GRADUACAO

CONCLUSAO POR NATUREZA E DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA. SEGUNDO AS REGIOES
1985

GRANDES REGIOES	TOTAL GERAL	UNIVERSIDADES					INSTITUICOES ISOLADAS(1)				
		TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA				TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA			
			FEDERAL	ESTADUAL	MUNIC.	PARTIC.		FEDERAL	ESTADUAL	MUNIC.	PARTIC.
NORTE	4.321	2.851	2.851				1.470	182	369		919
(%)	1,85	2.77	6,88	0,00	0.00	0,00	1,12	9,19	4.19	0,00	0,86
NORDESTE	32.051	20.495	12.792	1.249	1.303	5.151	11.556	83	2.384	2.790	6.299
(%)	13,69	19.94	30,53	9.58	36,88	11.63	8,79	4,19	27,00	21,14	5.86
C.OESTE	11.441	5.361	3.973			1.388	6.080	41	152	188	5.699
(%)	4.89	5.22	9,48	0.00	0,00	3,13	4,63	2,07	1,73	1,42	5,31
SUDESTE	143.743	50.010	13.799	8.126	1.598	26.495	93.725	1.442	3.753	5.952	82.578
(%)	61,38	48,67	32,94	62,34	45,23	59,00	71,33	72,79	42,64	45,09	76,87
SUL	42.619	24.047	8.481	3.660	632	11.274	18.572	233	2.144	4.269	11.926
(%)	18,20	23.40	20,24	28,00	17,09	25,44	14,13	11,76	24,36	32,34	11,10
B R A S I L	234.175	102.772	41.896	13.035	3.533	44.308	131.403	1.981	8.802	13.199	107.421
(%)	100.00	100.00	100.00	100,00	100.00	100,00	100.00	100.00	100,00	100,00	100,00

FONTE: MEC/SEEC - 1987
NOTA: (1) Inclusive Federacoes de Escolas e Faculdades Integradas
ELABORACAO: Marly Z.dos S.Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.9 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - GRADUACAO

CONCLUSOES EM 1985 E MATRICULA EM 30/04/86, POR AREA DE CONHECIMENTO SEGUNDO AS REGIOES
1986

GRANDES REGIOES	TOTAL GERAL		AREA DE CONHECIMENTO																CICLO BASICO
			C.EXATAS E DA TERRA		CIENCIAS BILOGICAS		ENG.E TECNOLOGIA		CIENCIAS DA SAUDE		CIENCIAS AGRARIAS		CIENC.SOC.APLICADAS		CIENCIAS HUMANAS		LING.LETRAS E ARTES		
	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	CONCLUSAO EM 1985	MATRICULA 30/04/86	MATRICULA 30/04/86
NORTE	4.321	37.249	218	2.976	68	563	360	4.088	977	5.541	187	1.297	1.695	14.937	681	6.896	135	1.759	
(%)	1,85	2,63	1,03	2,35	2,33	3,04	1,80	2,88	3,89	3,35	2,89	3,23	2,19	2,78	1,27	2,30	0,65	1,48	0,00
NORDESTE	32.049	237.391	2.199	22.185	343	3.136	2.136	21.156	4.950	28.167	1.253	9.724	10.043	76.415	8.122	54.530	3.003	22.878	
(%)	13,69	16,74	10,48	17,48	11,73	16,94	10,71	14,92	15,66	17,04	19,37	24,22	12,95	14,23	15,11	20,59	14,45	18,52	0,00
C.OESTE	11.441	81.329	663	6.131	91	982	496	4.117	1.021	6.263	374	2.598	4.672	32.869	3.114	28.767	1.010	7.602	
(%)	4,89	5,73	3,14	4,83	3,11	5,30	2,49	2,90	3,23	3,79	5,78	6,47	6,03	6,12	5,79	7,84	4,86	6,38	0,00
SUDESTE	143.743	787.848	13.444	69.687	2.137	10.884	14.824	91.258	18.933	94.386	2.986	15.865	48.111	305.191	31.577	133.279	12.531	63.276	4.822
(%)	61,38	55,55	63,58	54,92	73,11	58,78	70,31	64,37	59,88	57,08	46,17	39,52	62,05	56,82	58,74	50,32	68,29	53,09	92,31
SUL	42.619	274.379	4.821	25.982	284	2.950	2.929	21.156	5.735	30.989	1.668	10.657	13.012	107.704	10.263	50.214	4.187	24.472	335
(%)	18,20	19,35	21,85	20,41	9,72	15,93	14,69	14,92	18,14	18,74	25,79	26,55	16,78	20,05	19,89	18,96	19,76	20,53	7,69
B R A S I L	234.173	1.418.196	21.145	126.881	2.923	18.515	19.945	141.767	31.616	165.346	6.468	40.141	77.533	537.116	53.757	264.886	20.786	119.187	4.357
(%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: MEC/SEEC - 1987
ELABORACAO: Marly E.dos S.Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.1# - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - GRADUACAO

NUMERO DE VAGAS OFERECIDAS, INSCRICOES E INGRESSOS POR NATUREZA DA INSTITUICAO, SEGUNDO AS REGIOES E DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA
1986

REGIOES / DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA	TOTAL				UNIVERSIDADES				INSTITUICOES ISOLADAS (1)			
	VAGAS OFERECIDAS	INSCRICOES	INGRESSOS		VAGAS OFERECIDAS	INSCRICOES	INGRESSOS		VAGAS OFERECIDAS	INSCRICOES	INGRESSOS	
			TOTAL	VESTIBULAR			TOTAL	VESTIBULAR			TOTAL	VESTIBULAR
NORTE	7.9##	66.51#	8.5#9	7.882	5.###	49.113	5.166	4.973	2.9##	17.397	3.4#3	2.9#9
FEDERAL	5.2#8	5#.216	5.343	5.142	5.###	49.113	5.166	4.973	24#	1.1#3	177	169
ESTADUAL	52#	1.972	525	52#					52#	1.972	525	52#
MUNICIPAL	#	#	#	#								
PARTICULAR	2.22#	14.322	2.7#1	2.22#					2.22#	14.322	2.7#1	2.22#
NORDESTE	56.#61	321.663	68.378	51.982	35.394	234.787	37.376	31.786	2#.667	86.876	23.##2	2#.196
FEDERAL	2#.75#	152.16#	26.359	18.383	2#.614	15#.994	2#.#76	18.1##	342	2.166	283	283
ESTADUAL	5.#55	51.713	9.313	7.812	3.54#	31.79#	3.965	2.913	5.115	19.923	5.348	4.899
MUNICIPAL	3.#62	2#.17#	6.925	7.535	2.1##	3.49#	2.799	1.844	5.#82	16.689	6.126	5.691
PARTICULAR	18.47#	93.611	21.781	18.252	9.#6#	48.513	1#.536	8.939	9.41#	48.#98	11.245	9.323
CENTRO-OESTE	22.159	126.567	24.288	2#.84#	9.7#9	61.675	1#.715	9.847	12.45#	64.832	13.573	11.793
FEDERAL	6.589	5#.15#	7.375	6.133	6.589	5#.15#	7.375	6.133				
ESTADUAL	1.1##	3.539	1.#25	985					1.1##	3.539	1.#25	985
MUNICIPAL	2.24#	3.949	2.#23	1.972					2.24#	3.949	2.#23	1.972
PARTICULAR	12.43#	68.#63	13.#65	11.75#	3.12#	11.51#	3.34#	2.914	9.31#	57.344	1#.525	8.#36
SUDESTE	273.958	958.735	258.#59	223.7#6	9#.85#	581.73#	88.766	88.196	183.1#8	457.##8	161.293	143.51#
FEDERAL	21.77#	147.#65	23.#87	2#.175	19.856	131.913	2#.963	18.317	1.91#	15.152	1.984	1.#58
ESTADUAL	21.#89	155.741	21.425	19.334	13.974	122.2#7	15.#89	13.94#	7.115	33.534	6.336	5.3#6
MUNICIPAL	16.297	37.3#5	14.412	13.272	3.5##	1#.352	3.346	3.2#9	12.777	26.953	11.#66	9.9#3
PARTICULAR	214.79#	618.#27	191.335	17#.925	53.5##	237.258	49.428	44.642	161.29#	381.369	141.#87	126.293
SUL	82.156	264.37#	88.#88	74.418	45.721	179.6#4	51.724	41.766	36.435	84.772	36.356	32.652
FEDERAL	13.631	73.342	16.174	12.967	13.343	7#.4#1	15.#81	12.679	288	2.942	293	288
ESTADUAL	12.286	51.245	12.4#1	11.454	8.#4#	44.159	8.125	7.751	4.246	7.#86	4.276	3.7#3
MUNICIPAL	12.182	29.639	11.687	1#.942	1.36#	4.332	1.193	1.1#7	1#.742	25.3#7	1#.494	9.755
PARTICULAR	44.137	11#.149	47.#1#	39.#55	22.97#	6#.712	26.525	2#.149	21.159	49.437	21.293	18.#86
B R A S I L	442.314	1.737.794	431.374	378.828	186.674	1.#26.9#9	193.747	167.76#	255.64#	71#.885	237.627	211.#6#
FEDERAL	68.1##	473.94#	72.13#	62.8##	65.4#2	452.577	69.4#1	6#.2#2	2.7#6	21.363	2.737	2.59#
ESTADUAL	43.#5#	264.21#	44.6#9	4#.1#5	25.554	19#.156	27.179	24.612	18.#96	66.#54	17.51#	15.493
MUNICIPAL	38.4#1	91.#72	37.#47	33.721	7.#6#	18.174	7.33#	6.32#	31.361	72.#9#	29.7#9	27.4#1
PARTICULAR	292.#55	9#8.572	277.5#9	242.2#2	88.65#	358.#92	89.#29	76.624	2#3.397	55#.57#	187.671	165.56#

FONTE: MEC/SEEC - 1987
NOTA: (1) Inclusive Federacoes de Escolas e Faculdades Integradas
ELABORACAO: Marly I.dos S.Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.11 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - GRADUACAO

NUMERO DE VAGAS OFERECIDAS, INSCRICOES E INGRESSOS POR NATUREZA DA INSTITUICAO, SEGUNDO AS REGIOES
1986

REGIOES	TOTAL				UNIVERSIDADES				INSTITUICOES ISOLADAS (1)			
	VAGAS OFERECIDAS	INSCRICOES	INGRESSOS		VAGAS OFERECIDAS	INSCRICOES	INGRESSOS		VAGAS OFERECIDAS	INSCRICOES	INGRESSOS	
			TOTAL	VESTIBULAR			TOTAL	VESTIBULAR			TOTAL	VESTIBULAR
NORTE	7.988	66.518	8.569	7.882	5.888	49.113	5.166	4.973	2.988	17.397	3.483	2.989
(Z)	1,88	3,83	1,99	2,88	2,68	4,78	2,67	2,96	1,17	2,45	1,43	1,38
NORDESTE	56.861	321.663	68.378	51.982	35.394	234.787	37.376	31.786	28.667	86.876	23.882	28.196
(Z)	12,67	18,51	14,88	13,72	18,96	22,86	19,29	18,95	8,88	12,22	9,68	9,57
CENTRO-OESTE	22.159	126.597	24.288	28.848	9.789	61.675	18.715	9.847	12.458	64.832	13.573	11.793
(Z)	5,81	7,28	5,63	5,58	5,28	6,81	5,53	5,39	4,87	9,12	5,71	5,59
SUDESTE	273.958	958.738	258.859	223.786	98.858	581.738	88.766	88.196	183.188	457.888	161.293	143.518
(Z)	61,94	55,17	57,97	59,85	48,67	48,86	45,82	47,88	71,63	64,29	67,88	67,99
SUL	82.156	264.376	88.888	74.418	45.721	179.684	51.724	41.766	36.435	84.772	36.356	32.652
(Z)	18,57	15.21	28,42	19,84	24,49	17,49	26,78	24,98	14,25	11,92	15.38	15.47
B R A S I L	442.314	1.737.794	431.374	378.828	186.674	1.826.989	193.747	167.768	255.648	718.885	237.627	211.868
(Z)	188.88	188.88	188.88	188.88	188,88	188.88	188,88	188,88	188.88	188.88	188,88	188,88

FONTE: MEC/SEEC - 1987
NOTA: (1) Inclusive Federacoes de Escolas e Faculdades Integradas
ELABORACAO: Marly I.dos S.Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.12 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - POS-GRADUACAO
NUMERO DE CURSOS, ALUNADO, ALUNO TITULADO POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO REGIAO E NIVEL DO CURSO
1986

REGIAO / NIVEL DO CURSO	TOTAL						UNIVERSIDADES												INSTITUICOES ISOLADAS (1)					
							FEDERAIS			ESTADUAIS			PARTICULARES			FEDERAIS			ESTADUAIS			PARTICULARES		
	CURSO	Z	ALUNADO	Z	A.TIT.	Z	CURSO	ALUNADO	A.TIT.	CURSO	ALUNADO	A.TIT.	CURSO	ALUNADO	A.TIT.	CURSO	ALUNADO	A.TIT.	CURSO	ALUNADO	A.TIT.	CURSO	ALUNADO	A.TIT.
BRASIL	1.105	100,00	39.478	100,00	4.357	100,00	513	0	0	424	0	0	92	0	0	120	0	0	0	0	0	36	0	0
MESTRADO	851	100,00	31.719	100,00	3.614	100,00	419	0	0	249	0	0	66	0	0	72	0	0	0	0	0	25	0	0
DOUTORADO	354	100,00	7.759	100,00	743	100,00	94	0	0	175	0	0	26	0	0	48	0	0	0	0	0	11	0	0
NORTE	17	1,43	333	0,84	35	0,80	6	183	16	0	0	0	0	0	0	11	150	19	0	0	0	0	0	0
MESTRADO	12	1,44	298	0,94	29	0,80	5	177	16	0	0	0	0	0	0	7	121	13	0	0	0	0	0	0
DOUTORADO	5	1,41	35	0,45	6	0,81	1	6	0	0	0	0	0	0	0	4	29	6	0	0	0	0	0	0
NORDESTE	126	10,63	2.936	7,56	386	8,86	120	2.950	381	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	36	5
MESTRADO	117	14,98	2.936	9,19	378	10,46	114	2.894	373	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	22	5
DOUTORADO	9	2,54	70	0,90	8	1,08	6	56	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	14	0
SUDESTE	879	74,18	31.251	79,16	3.364	77,21	239	8.643	942	428	14.467	1.535	82	4.757	366	109	1.981	387	0	0	0	29	1.403	134
MESTRADO	558	67,15	23.985	75,36	2.661	73,63	178	7.163	818	245	9.714	1.058	57	4.311	330	65	1.449	326	0	0	0	21	1268	129
DOUTORADO	321	90,68	7.346	94,68	703	94,62	69	1.480	124	175	4.753	477	25	446	36	44	532	61	0	0	0	8	135	5
SUL	127	10,72	4.078	10,31	469	10,76	112	3.478	425	4	131	6	10	457	38	0	0	0	0	0	0	1	4	0
MESTRADO	111	13,36	3.799	11,98	445	12,31	97	3.229	404	4	131	6	9	435	33	0	0	0	0	0	0	1	4	0
DOUTORADO	16	4,52	271	3,49	24	3,23	15	249	19	0	0	0	1	22	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CENTRO-OESTE	36	3,04	838	2,12	193	2,36	36	838	193	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MESTRADO	33	3,97	801	2,53	101	2,79	33	801	101	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DOUTORADO	3	0,85	37	0,48	2	0,27	3	37	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FONTE: MEC/SESG/CAPES
NOTA: (1) Inclusive Federacoes de Escolas e Faculdades Integradas

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.13 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - POS-GRADUACAO

ALUNADO E ALUNOS TITULADOS POR NIVEL DO CURSO, SEGUNDO A AREA DE CONHECIMENTO
1 9 8 6

AREA DE CONHECIMENTO	ALUNADO			ALUNOS TITULADOS		
	TOTAL	NIVEL DO CURSO		TOTAL	NIVEL DO CURSO	
		MESTRADO	DOUTORADO		MESTRADO	DOUTORADO
BRASIL	39.478	31.719	7.759	4.357	3.614	743
ARTES	373	309	64	18	13	5
CIENCIAS BIOLOGICAS	3.235	2.115	1.120	515	371	144
PROF.DA SAUDE	5.367	4.173	1.194	621	485	136
CIENC.EXATAS E DA TERRA	4.882	3.479	1.403	709	561	148
ENGENHARIA	5.550	4.550	1.000	646	593	53
CIENC.HUMANAS E SOCIAIS	11.196	9.433	1.763	963	815	148
PROFISSOES SOCIAIS	5.581	4.959	622	315	267	48
PROF. AGROINDUSTRIAIS	3.294	2.701	593	570	509	61

FONTE: MEC/SESU/CAPES
ELABORACAO: Marly I. dos S. Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.14 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - POS GRADUACAO

DISTRIBUICAO DOS CURSOS DE MESTRADO.SEGUNDO OS RESULTADOS DE AVALIACAO, POR AREA DE CONHECIMENTO
1979 - 1986

AREA DE CONHECIMENTO	1979							1986(*)							
	A	B	C	D	E	SC	TOTAL	A	B	C	D	E	SC	SA	TOTAL
ARTES	-	1	-	-	-	-	1	-	2	-	-	1	-	-	3
CIENCIAS BIOLOGICAS	6	6	7	4	3	6	32	12	12	9	8	4	2	-	47
CIENCIAS EXATAS E DA TERRA	25	40	16	9	5	3	98	45	33	10	3	2	15	1	109
CIENCIAS FISIOLOGICAS	13	11	8	1	1	4	38	20	8	8	2	-	4	1	43
CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS	41	43	34	16	7	14	155	66	61	27	10	8	9	2	183
ENGENHARIAS	24	18	22	7	2	4	77	40	13	21	7	3	3	1	88
PROFISSOES AGROINDUSTRIAIS	31	24	20	1	1	4	81	37	36	9	3	-	9	-	94
PROFISSOES DA SAUDE	48	10	38	5	19	26	146	53	65	30	9	3	20	13	192
PROFISSOES SOCIAIS	-	22	13	9	4	2	50	10	15	10	8	1	5	1	50
T O T A L	188	175	158	52	42	63	678	291	245	124	50	21	67	19	817

FONTE: CAPES/CAA
(*) Trata-se da ultima avaliacao disponivel que, em alguns casos, refere-se ao bienio 1984/85

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.15 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - POS GRADUACAO

DISTRIBUICAO PERCENTUAL DOS CURSOS DE MESTRADO.SEGUNDO OS RESULTADOS DE AVALIACAO, POR AREA DE CONHECIMENTO
1979 - 1986

AREA DE CONHECIMENTO	1979							1986(*)							
	A	B	C	D	E	SC	TOTAL	A	B	C	D	E	SC	SA	TOTAL
ARTES	-	100	-	-	-	-	100	-	67	-	-	-	33	-	100
CIENCIAS BIOLOGICAS	19	19	22	12	9	19	100	26	26	19	17	8	4	-	100
CIENCIAS EXATAS E DA TERRA	25	41	17	9	5	3	100	41	30	9	3	2	14	1	100
CIENCIAS FISIOLOGICAS	34	29	21	3	3	10	100	46	19	19	5	-	9	2	100
CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS	26	28	22	10	5	9	100	36	33	15	6	4	5	1	100
ENGENHARIAS	31	23	29	9	3	5	100	46	15	24	8	3	3	1	100
PROFISSOES AGROINDUSTRIAIS	38	30	25	1	1	5	100	39	38	10	3	-	10	-	100
PROFISSOES DA SAUDE	33	7	26	3	13	18	100	28	34	16	5	1	10	6	100
PROFISSOES SOCIAIS	-	44	26	18	8	4	100	31	26	17	14	2	8	2	100
T O T A L	28	26	23	8	6	9	100	36	30	15	6	3	8	2	100

FONTE: CAPES/CAA
(*) Trata-se da ultima avaliacao disponivel que, em alguns casos, refere-se ao bienio 1984/85

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.16 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - POS GRADUACAO

DISTRIBUICAO DOS PROGRAMAS DE DOUTORADO.SEGUNDO OS RESULTADOS DE AVALIACAO. POR AREA DE CONHECIMENTO
1979 - 1986

AREA DE CONHECIMENTO	1979							1986(*)							
	A	B	C	D	E	SC	TOTAL	A	B	C	D	E	SC	SA	TOTAL
ARTES	-	-	-	-	-	-	0	-	1	-	-	-	-	-	1
CIENCIAS BIOLOGICAS	5	4	1	2	2	2	16	10	3	1	7	1	-	-	22
CIENCIAS EXATAS E DA TERRA	18	15	6	2	1	7	49	20	20	4	-	1	8	2	55
CIENCIAS FISIOLOGICAS	13	5	2	1	-	1	22	12	9	3	-	1	1	-	26
CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS	7	14	11	4	1	7	44	37	12	5	1	-	10	-	65
ENGENHARIAS	7	5	-	3	1	10	26	7	10	2	1	3	11	-	42
PROFISSIOES AGROINDUSTRIAIS	9	3	-	-	-	1	13	7	9	2	-	-	3	1	22
PROFISSOES DA SAUDE	23	-	5	-	7	24	59	34	20	9	3	5	10	8	97
PROFISSOES SOCIAIS	-	-	1	2	-	5	8	6	4	2	1	-	1	-	14
T O T A L	82	46	26	14	12	57	237	133	96	28	13	11	52	11	344

FONTE: CAPES/CAA
(*) Trata-se da ultima avaliacao disponivel que, em alguns casos, refere-se ao bienio 1984/85

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.17 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR - POS GRADUACAO

DISTRIBUICAO PERCENTUAL DOS PROGRAMAS DE DOUTORADO.SEGUNDO OS RESULTADOS DE AVALIACAO, POR AREA DE CONHECIMENTO
1979 - 1986

AREA DE CONHECIMENTO	1979							1986(*)							
	A	B	C	D	E	SC	TOTAL	A	B	C	D	E	SC	SA	TOTAL
ARTES	-	-	-	-	-	-	0	-	100	-	-	-	-	-	100
CIENCIAS BIOLOGICAS	31	25	6	13	13	12	100	45	14	5	32	4	-	-	100
CIENCIAS EXATAS E DA TERRA	37	31	12	4	2	14	100	36	36	7	-	2	14	4	100
CIENCIAS FISIOLOGICAS	59	23	9	5	-	4	100	46	35	11	-	4	4	-	100
CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS	16	32	25	9	2	16	100	57	18	8	2	-	15	-	100
ENGENHARIAS	27	19	-	12	4	38	100	17	43	5	2	7	26	-	100
PROFISSIOES AGROINDUSTRIAIS	69	23	-	-	-	8	100	32	41	9	-	-	14	4	100
PROFISSOES DA SAUDE	39	-	8	-	12	41	100	35	21	9	3	5	19	8	100
PROFISSOES SOCIAIS	-	-	12	25	63	-	100	43	29	14	7	-	7	-	100
T O T A L	35	19	11	6	5	24	100	39	28	8	4	3	15	3	100

FONTE: CAPES/CAA
(*) Trata-se da ultima avaliacao disponivel que, em alguns casos, refere-se ao bienio 1984/85

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.18 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

EVOLUCAO DAS FUNCOES DOCENTES POR QUALIFICACAO NOS ANOS 1974 - 1987

QUALIFICACAO	1974		1978		1980		1984		1986		1987	
	NUMERO	(Z)	NUMERO	(Z)	NUMERO	(Z)	NUMERO	(Z)	NUMERO	(Z)	NUMERO	(Z)
Graduacao	37.302	57,9	50.664	51,6	49.558	52,3	40.851	35,9	40.941	34,9	40.691	33,6
Esp/Ap.	16.666	25,8	25.193	25,6	30.360	32,0	35.887	31,5	37.221	31,8	39.476	32,6
Mestrado	6.242	9,7	11.768	12,0	1.651	1,7	23.278	20,4	24.525	20,9	25.711	21,2
Doutorado	4.269	6,6	10.603	10,8	13.227	14,0	13.828	12,1	14.524	12,4	15.350	12,7
Total	64.479	100,0	98.228	100,0	94.788	100,0	113.844	100,0	117.211	100,0	121.228	100,0

FONTE: MEC/SEEC

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO V.19 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

EVOLUCAO DAS FUNCOES DOCENTES POR QUALIFICACAO NOS ANOS 1974 - 1987
(TAXA MEDIA GEOMETRICA DE CRESCIMENTO ANUAL)

QUALIFICACAO	TAXA MEDIA GEOMETRICA DE CRESCIMENTO ANUAL (Z)					
	1978/1974	1980/1978	1984/1980	1986/1984	1987/1986	1987/1974
Graduacao	7,95	(1,11)	(4,71)	0,11	(0,61)	0,67
Esp/Ap.	10,88	9,78	4,27	1,84	6,06	6,86
Mestrado	17,18	(62,54)	93,78	2,64	4,84	11,50
Doutorado	25,54	11,69	1,12	2,49	5,69	10,34
Total	11,10	(1,77)	4,69	1,47	3,43	4,98

FONTE: MEC/SEEC

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.20 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR
FUNCOES DOCENTES POR GRAU DE QUALIFICACAO POR REGIME DE TRABALHO E DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA
1987

DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA	TEMPO PARCIAL				TEMPO INTEGRAL				TOTAIS					
									QUALIFICACAO				REGIME DE TRABALHO	
	GRADUADO	A/E	MESTRADO	DOUTORADO	GRADUADO	A/E	MESTRADO	DOUTORADO	GRADUADO	A/E	MESTRADO	DOUTORADO	T.PARCIAL	T.INTEGRAL
Federal	4423	3538	1805	941	7161	9158	11069	6892	11584	12688	12874	7833	10699	33488
Estadual	3873	2298	1854	638	2396	1682	3405	4992	6269	3972	4459	5630	7855	12475
Municipal	2021	1876	324	115	175	244	86	6	2196	2120	410	121	4336	511
Particular	19476	19487	7041	1992	1166	1289	927	574	20642	20696	7968	2566	47996	3876
Total	29793	27163	10224	3686	10898	12293	15487	11664	40691	39476	25711	15350	70886	50342

FONTE: MEC/SEEC - 1988

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.21 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR
FUNCOES DOCENTES POR GRAU DE QUALIFICACAO, REGIME DE TRABALHO
E DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS REGIOES
1987

REGIAO / DEP. ADMINISTRATIVA	QUALIFICACAO				REGIME DE TRABALHO		
	GRADUACAO	E/A	MESTRADO	DOUTORADO	T.PARCIAL	T.INTEGRAL	T O T A L
REGIAO NORTE							
Federal	721	1174	686	172	719	2034	2753
Estadual	151	197	46	12	346	60	406
Municipal							
Particular	242	127	45	5	231	188	419
T o t a l	1114	1498	777	189	1296	2282	3578
REGIAO NORDESTE							
Federal	4286	3874	4115	1436	3059	10652	13711
Estadual	1402	1340	382	85	1655	1554	3209
Municipal	535	488	53	1	872	205	1077
Particular	2050	1359	445	82	3705	231	3936
T o t a l	8273	7061	4995	1604	9291	12642	21933
REGIAO SUDESTE							
Federal	3191	4068	4578	3538	3520	11855	15375
Estadual	2973	1184	3269	5333	3717	9042	12759
Municipal	984	808	203	94	1957	132	2089
Particular	14428	13594	5987	2189	33820	2378	36198
T o t a l	21576	19654	14037	11154	43014	23407	66421
REGIAO SUL							
Federal	2063	2470	2493	1374	2232	6168	8400
Estadual	1606	1153	756	200	1897	1818	3715
Municipal	531	773	138	26	1320	148	1468
Particular	3057	4637	1172	229	8262	833	9095
T o t a l	7257	9033	4559	1829	13711	8967	22678
REGIAO CENTRO-OESTE							
Federal	1323	1102	1002	513	1169	2771	3940
Estadual	137	98	6		240	1	241
Municipal	146	51	16		187	26	213
Particular	865	979	319	61	1978	246	2224
T o t a l	2471	2230	1343	574	3574	3044	6618
B R A S I L							
Federal	11584	12688	12874	7033	10699	33480	44179
Estadual	6269	3972	4459	5630	7855	12475	20330
Municipal	2196	2120	410	121	4336	511	4847
Particular	20642	20696	7968	2566	47996	3876	51872
T o t a l	40691	39476	25711	15350	70886	50342	121228

FONTE: MEC/SEEC - 1988
Elaboracao: Marly I. dos Santos Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.22 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

RESUMO DA DESPESA REALIZADA PELO MEC POR SUBPROGRAMA E FONTE
POSICAO FINAL - 1987

44 - ENSINO SUPERIOR

Em Cz$ 1.000,00

COD.	PROGRAMA/SUBPROGRAMA	TESOURO			OUTRAS FONTES	TOTAL
		ORDINARIO	VINCULADO	TOTAL		
021	ADMINISTRACAO GERAL	53.645	6.528	60.173	0	60.173
025	EDIFICACOES PUBLICA	2.626	19.453	22.079	222.863	244.942
031	ASSISTENCIA FINANCEIRA	838.328	771.502	1.601.830	1.457.935	3.059.765
054	PESQUISA FUNDAMENTAL	1.038.471	0	1.038.471	211.577	1.250.048
055	PESQUISA APLICADA	1.326.278	0	1.326.278	134.030	1.460.308
205	ENSINO DE GRADUACAO	44.678.184	15.713.149	60.391.333	2.630.434	63.021.767
206	ENSINO POS-GRADUACAO	2.290.738	15.792	2.306.530	145.320	2.451.850
207	EXTENSAO UNIVERSITARIA	248.262	0	248.262	262.567	510.829
208	CAMPUS UNIVERSITARIO	135.873	3.204.247	3.340.120	1.683.825	5.023.945
235	BOLSAS DE ESTUDO	3.580.617	65.590	3.646.207	42.746	3.688.953
428	ASSISTENCIA MEDICA E SANITARIA	4.474.396	147.000	4.621.396	4.096.347	8.717.743
-	OUTROS	22.462	8.169	30.571	33.947	64.518
	TOTAL PROGRAMA 44	58.681.820	19.951.430	78.633.250	10.921.591	89.554.841

FONTE: MEC/SG/SOF/CODEOR (Emissao 12/05/88)
ELABORACAO: Rautino Tramontin e Marly I. dos Santos Pinto
(DESPES1)

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.23 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

DESPESAS REALIZADAS PELO MEC, SEGUNDO PRINCIPAIS SUBPROGRAMAS
1984/1987

44 - ENSINO SUPERIOR

(Em Cz$ milhoes correntes)

COD.	PROGRAMA/SUBPROGRAMA	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
021	ADMINISTRACAO GERAL	2.201	0,13	10.354	0,15	25.148	0,12	60.173	0,07
025	EDIFICACOES PUBLICA	11.870	0,71	27.766	0,39	103.769	0,51	244.942	0,27
031	ASSISTENCIA FINANCEIRA	3.075	0,18	54.473	0,77	783.803	3,83	3.059.765	3,42
054	PESQUISA FUNDAMENTAL	32.196	1,93	128.482	1,82	339.679	1,66	1.250.848	1,40
055	PESQUISA APLICADA	27.991	1,68	187.101	2,65	726.692	3,55	1.460.388	1,63
205	ENSINO DE GRADUACAO	1.218.628	73,11	5.138.480	72,68	13.466.686	65,73	63.021.767	70,37
206	ENSINO POS-GRADUACAO	96.954	5,82	442.657	6,26	1.428.658	6,97	2.451.850	2,74
207	EXTENSAO UNIVERSITARIA	11.859	0,71	48.557	0,69	149.480	0,73	510.829	0,57
208	CAMPUS UNIVERSITARIO	79.563	4,77	219.777	3,11	1.097.576	5,36	5.023.945	5,61
235	BOLSAS DE ESTUDO	5.379	0,32	11.691	0,17	32.021	0,16	3.688.953	4,12
428	ASSISTENCIA MEDICA E SANITARIA	174.581	10,47	795.318	11,25	2.301.682	11,23	8.717.743	9,73
-	OUTROS	2.531	0,15	10.438	0,15	32.487	0,16	64.518	0,07
	T O T A L	1.666.828	100,00	7.067.094	100,00	20.487.430	100,00	89.554.841	100,00

FONTE: MEC/SG/SOF/CODEOR (Emissao 12/05/88)
ELABORACAO: Raulino Tramontin e Marly I. dos Santos Pinto
(DESPES)

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.24 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

DESPESAS REALIZADAS PELO MEC, SEGUNDO PRINCIPAIS SUBPROGRAMAS
1984/1987

44 - ENSINO SUPERIOR

(Em Cz$ milhoes constantes de 1987)

COD.	PROGRAMA/SUBPROGRAMA	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
021	ADMINISTRACAO GERAL	56.498	0,13	81.474	0,15	81.684	0,12	60.173	0,07
025	EDIFICACOES PUBLICA	304.163	0,71	218.485	0,39	337.051	0,51	244.942	0,27
031	ASSISTENCIA FINANCEIRA	78.795	0,18	428.637	0,77	2.545.870	3,83	3.059.765	3,42
054	PESQUISA FUNDAMENTAL	825.096	1,93	1.010.999	1,82	1.103.310	1,66	1.250.848	1,40
055	PESQUISA APLICADA	717.255	1,68	1.472.260	2,65	2.360.075	3,55	1.460.388	1,63
205	ENSINO DE GRADUACAO	31.226.733	73,11	40.370.721	72,68	43.740.884	65,73	63.021.767	70,37
206	ENSINO POS-GRADUACAO	2.484.398	5,82	3.483.179	6,26	4.640.424	6,97	2.451.850	2,74
207	EXTENSAO UNIVERSITARIA	303.881	0,71	382.085	0,69	485.525	0,73	510.829	0,57
208	CAMPUS UNIVERSITARIO	2.038.762	4,77	1.729.381	3,11	3.565.038	5,36	5.023.945	5,61
235	BOLSAS DE ESTUDO	137.834	0,32	91.994	0,17	104.007	0,16	3.688.953	4,12
428	ASSISTENCIA MEDICA E SANITARIA	4.473.551	10,47	6.258.198	11,25	7.476.893	11,23	8.717.743	9,73
-	OUTROS	64.856	0,15	82.135	0,15	105.261	0,16	64.518	0,07
	T O T A L	42.711.634	100,00	55.609.549	100,00	66.545.221	100,00	89.554.841	100,00

FONTE: MEC/SG/SOF/CODEOR (Emissao 12/05/88)
NOTA: Esta serie foi deflacionada pela IGP-DI/FGV - Conjuntura Economica
ELABORACAO: Raulino Tramontin e Marly I. dos Santos Pinto
(DESPES)

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.25 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

EVOLUCAO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO MEC, SEGUNDO PRINCIPAIS SUBPROGRAMAS
1984/1987

44 - ENSINO SUPERIOR

(Em Cz$ milhoes constantes de 1987-Indice base:1984)

COD.	PROGRAMA/SUBPROGRAMA	1984	INDICE	1985	INDICE	1986	INDICE	1987	INDICE
021	ADMINISTRACAO GERAL	56.490	100	81.474	144	81.684	145	60.173	107
025	EDIFICACOES PUBLICA	304.163	100	218.485	72	337.851	111	244.942	81
031	ASSISTENCIA FINANCEIRA	70.795	100	428.637	544	2.545.870	3.231	3.059.765	3.883
054	PESQUISA FUNDAMENTAL	825.896	100	1.016.999	123	1.103.310	134	1.250.048	152
055	PESQUISA APLICADA	717.255	100	1.472.260	205	2.360.075	329	1.460.388	204
205	ENSINO DE GRADUACAO	31.226.733	100	40.370.721	129	43.740.884	140	63.021.767	202
206	ENSINO POS-GRADUACAO	2.484.398	100	3.483.179	140	4.640.424	187	2.451.850	99
207	EXTENSAO UNIVERSITARIA	303.881	100	382.085	126	485.525	160	510.829	168
208	CAMPUS UNIVERSITARIO	2.038.762	100	1.729.381	85	3.565.638	175	5.023.945	246
235	BOLSAS DE ESTUDO	137.834	100	91.994	67	104.007	75	3.688.953	2.676
428	ASSISTENCIA MEDICA E SANITARIA	4.473.551	100	6.258.198	140	7.476.093	167	8.717.743	195
-	OUTROS	64.856	100	82.135	127	105.261	162	64.518	99
	T O T A L	42.711.634	100	55.609.549	130	66.545.221	156	89.554.841	210

FONTE: MEC/SG/SOF/CODEOR (Emissao 12/05/88)
NOTA: Esta serie foi deflacionada pela IGP-DI/FGV - Conjuntura Economica
ELABORACAO: Raulino Tramontin e Marly I. dos Santos Pinto

QUADRO V.26 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR
DESPESAS REALIZADAS PELAS ENTIDADES SUPERVISIONADAS SEGUNDO SUBPROGRAMAS
1 9 8 7

(Em Cz$ 1.000,00)

CODIGO	ENTIDADES SUPERVISIONADAS	025	054	055	285	286	287	288	235	428	OUTROS(1)	SUBTOTAL	495	494	TOTAL GERAL
15232	U.F.ALAGOAS	-	4.249	45	1.020.197	-	150	201.881	-	74.563	299	1.300.584	93.403	3.590	1.397.577
15233	U.F.BAHIA	-	34.254	360	3.010.724	35.561	14.259	70.570	1.270	216.692	383	3.384.173	356.437	9.344	3.749.954
15234	U.F.CEARA	-	121.262	-	2.650.883	51.208	17.168	642.705	2.172	171.782	-	3.656.352	246.704	8.837	3.311.893
15235	U.F.ESPIRITO SANTO	46.888	78.194	-	1.383.538	23.984	16.975	29.268	-	318.338	-	1.889.585	126.698	6.312	2.022.587
15236	U.F.GOIAS	-	-	8.727	1.540.122	16.981	1.803	374.365	1.749	229.827	215	2.166.189	103.517	4.188	2.273.806
15237	U.F.UBERLANDIA	-	296.894	-	2.762.352	46.727	23.359	649.657	-	747.325	-	4.546.314	324.288	13.848	4.883.650
15238	U.F.JUIZ DE FORA	-	26.481	-	839.373	9.586	226	147.137	-	52.951	-	1.075.594	115.518	3.366	1.194.478
15239	U.F.R.GERAIS	-	-	267.252	3.914.614	103.675	27.268	455.523	11.883	563.514	16.577	5.359.398	533.412	18.600	5.911.410
15230	U.F.PARA	-	62.931	-	1.652.686	29.844	64.317	18.443	2.467	17.281	453	1.848.542	139.687	4.075	1.992.224
15231	U.F.PAR-IBA	-	-	182.741	3.534.292	115.421	25.923	10.2ee	150	221.650	-	4.090.423	247.688	13.795	4.351.906
15232	U.F.PARANA	-	-	411.246	1.363.176	351.273	5.813	11.992	570	799.258	-	2.943.336	331.532	7.300	3.282.168
15233	U.F.PERNAMBUCO	-	-	18.888	2.938.216	37.870	6.482	411.818	-	103.126	-	3.520.838	422.994	13.764	3.956.796
15234	U.F.R.GRANDE DO NORTE	-	82.183	-	2.490.853	15.236	1.165	150	1.217	306.981	-	2.897.785	186.845	6.656	3.091.286
15235	U.F.R.GRANDE DO SUL	-	-	11.661	3.212.578	13.219	4.388	206.776	10.889	-	-	3.458.851	473.200	11.625	3.943.676
15236	U.F.R.DE JANEIRO	-	6.888	-	5.139.468	381.554	77.662	26.038	-	707.868	-	6.337.982	758.266	7.452	7.103.700
15237	U.F.S.CATARINA	-	-	326.486	2.132.667	32.858	302	15.849	596	224.681	-	2.726.758	150.905	1.388	2.878.955
15238	U.F.S.MARIA	-	-	41.251	1.621.813	21.758	12.249	52	561	268.888	-	1.965.684	160.813	6.888	2.131.777
15239	U.F.R.PERNAMBUCO	-	22.965	-	714.212	10.773	6.885	7.895	814	129	-	762.673	100.267	2.156	865.096
15240	U.F.R.R.DE JANEIRO	-	-	42.265	763.649	23.824	256	59	-	-	-	829.253	103.448	3.865	935.758
15241	F.C.A.PARA	72	16.326	-	227.891	2.834	6.399	-	-	-	-	250.522	22.595	886	273.997
15242	F.R.T.MINEIRO	2.862	-	3.224	198.308	9.845	1.216	-	-	128.982	-	344.458	15.915	1.352	361.795
15243	F.O.DIAMANTINA	430	-	-	49.885	-	-	-	-	-	-	50.515	7.644	300	58.459
15244	CEFET-RJ	356	-	-	111.689	-	3.684	-	391	-	-	115.128	33.847	1.547	150.474
15245	CEFET-Mg	37	1.113	-	145.123	2.813	5.188	-	40	-	15	153.521	29.739	1.154	184.454
15246	CEFET-PR	10.396	-	-	203.611	101	-	-	-	-	5.314	219.422	19.584	1.110	240.116
15247	CENTEC-Ba	-	-	-	114.2e3	-	24	-	-	-	-	110.267	-	e00	110.867
15248	E.F.O.ALFENAS	898	-	-	128.317	-	-	-	-	-	-	129.215	9.035	432	138.682
15249	E.F.E.ITAJUBA	1.105	-	24.329	206.136	16.884	128	-	-	-	-	247.782	12.884	831	260.667
15250	E.P.MEDICINA	41.822	17.445	-	927.613	142.629	5.818	-	-	1.311.989	1.836	2.448.744	116.188	7.489	2.572.252
15251	E.S.A.LAVRAS	74	-	16.792	282.e81	8.888	6.879	-	-	-	-	307.796	9.419	3.275	320.488
15252	E.S.A.VICOSA	2.468	5.685	-	163.286	41	372	-	430	-	-	172.182	3.118	486	175.626
15254	U.R.T.FARMACIA	-	-	2.778	112.e41	-	1.395	194.190	-	-	-	307.894	-	1.815	308.819
15255	U.R.I.RIO	35.554	-	14.358	519.e87	5.114	-	-	-	293.758	-	868.453	-	3.550	872.063
15256	F.U.AMAZONAS	137	1.564	1.705	1.166.857	28.674	17.427	352.526	6.415	150.113	3.286	1.708.624	-	4.413	1.705.637
15257	F.U.BRASILIA	12.476	35.781	5.439	1.954.958	271.425	89.379	534.325	3.156	-	14.429	2.921.566	-	8.818	2.930.378
15258	F.U.MARANHAO	-	-	54.706	1.149.818	965	2.353	187.897	841	935	-	1.317.515	593	5.200	1.323.308
15259	F.U.RIO GRANDE	-	77.681	-	e68.299	27.647	-	e9.785	-	9.185	16.877	868.634	-	3.684	871.718
15260	F.U.F.SER.AMPOIA	-	-	4.381	1.888.792	17.e23	5.478	11.e38	777	353.333	-	2.196.334	-	6.588	2.202.834
15261	F.U.F.ACRE	-	1.345	-	445.887	-	132	71.834	-	-	-	518.398	-	1.475	520.373
15262	F.U.F.M.GROSSO	-	99.978	2.612	1.236.658	-	43.824	168.743	982	81.937	5.714	1.639.648	-	4.586	1.644.234
15263	F.U.F.O.RIO PRETO	-	-	24.471	528.288	e94	29e	7.921	7.787	-	-	569.651	18.648	1.588	589.879
15264	F.U.F.PE.OTAS	-	-	2.171	1.431.3e2	11.81e	2.552	3.e92	717	9.358	-	1.440.868	13.745	4.588	1.458.985
15265	F.U.F.PIAUI	-	22.824	-	1.182.584	12.864	6.193	33.818	1.966	2.469	-	1.261.118	-	4.578	1.265.688
15266	F.U.F.S.CARLOS	-	35.815	-	813.515	14.482	629	10.653	1.858	-	-	881.372	-	3.192	884.564
15267	F.U.F.SERGIPE	-	-	3.625	729.367	1.794	5.387	1.397	1.435	37.334	-	786.759	5.647	2.586	788.912
15268	F.C.F.V.COSA	-	218.218	-	1.517.251	179.791	1.889	e2.888	-	-	-	1.958.357	-	7.596	1.957.953
15269	F.U.F.AL	-	-	2.313	921.716	14.139	3.395	77.254	18	164.463	-	1.179.298	-	4.381	1.183.671
15270	F.F.F.C.M.P.ALEGRE	2.546	-	-	181.587	15.e42	-	-	-	e.288	-	205.475	-	988	206.375
15275	H.C.P.ALEGRE	86.448	-	-	-	5e.514	-	-	-	1.139.689	-	1.282.643	-	8.854	1.298.697
	T O T A L	244.942	1.258.848	1.e68.328	61.189.159	2.168.5e9	538.829	4.948.888	59.471	8.717.743	64.518	80.598.475	5.292.487	248.8e2	86.138.944
	(%)	0.38	1.55	1.81	75.92	2.e8	0.68	e.13	0.87	10.82	0.88	100.00			

FONTE: REC/SOF/MEC-POSICAO FINAL 1987 (02.06.88)
NOTA (1) Total dos subprogramas (045), (056), (057), (058), (238), (267) e (427)
ELABORACAO: Raul de Fraentzin e Barly Lobo Santos Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.27 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

DESPESAS REALIZADAS POR SUBPROGRAMA E POR ORGAOS A NIVEL DO MEC
1987

044 - ENSINO SUPERIOR/MEC (Cz$ 1.000,00)

ORGAO	SUBPROG	ESPECIFICACAO	TOTAL
IES SUPERVISIONADAS			
	025	EDIFICACOES PUBLICAS	244.942
	054	PESQUISA FUNDAMENTAL	1.250.048
	055	PESQUISA APLICADA	1.468.308
	205	ENSINO DE GRADUACAO	61.189.159
	206	ENSINO DE POS-GRADUACAO	2.168.569
	207	EXTENSAO UNIVERSITARIA	518.829
	208	CAMPUS UNIVERSITARIO	4.948.888
	235	BOLSAS DE ESTUDO	59.471
	428	ASSISTENCIA MEDICA E SANITARIA	8.717.743
	DIV	OUTROS	64.518
SUBTOTAL (1)			80.598.475
SECRETARIA GERAL			
	031	RECUPERACAO DAS INSTAL.E EQUIP.DOS IES FEDERAIS	1.457.628
SUBTOTAL(2)			1.457.628
FNDE			
	031	DESENVOLVIMENTO DE METODOS E TEC.EDUCACIONAIS	1.457.935
	206	COORDENACAO E MANUTENCAO DO ENSINO	2.981
SUBTOTAL(3)			1.460.916
SECRETARIA DE ENSINO SUPERIOR			
	021	COORDENACAO E MANUTENCAO DOS SERV. ADMINISTRATIVOS	12.501
	031	PROJETO INTEG.DE DES.DO ENSINO SUPERIOR	142.700
	205	PROGRAMA NOVA UNIVERSIDADE	388.888
	205	APOIO A ENTIDADES UNIV.NAO-FEDERAIS	1.190.888
	235	CREDITO EDUCATIVO	27.500
SUBTOTAL(4)			1.752.701
CEDATE			
	205	AQUISICAO E INST.DE INSTR.PARA ENSINO E PESQUISA	262.608
	208	COORDENACAO DE IMPLANT. DOS CAMPI UNIVERSITARIOS	83.057
SUBTOTAL(5)			345.665
CAPES			
	021	COORDENACAO E MANUT.DOS SERVICOS ADMINISTRATIVOS	47.672
	031	CONTRIBUICAO AO FUNDO DE APERF.DE PES.DE N.SUPERIOR	1.502
	206	APOIO INST.E FOMENTO AOS PROG.DE POS-GRADUACAO	288.300
	235	BOLSAS DE ESTUDO	3.601.982
SUBTOTAL(6)			3.939.456
T O T A L			89.554.841
IES SUPERVISIONADAS			
	494	CONTRIBUICAO PARA A FORMACAO DO PAT.SERV.PUBLICO	240.862
	495	INATIVOS E PENSIONISTAS	5.292.407
T O T A L G E R A L			95.087.310

FONTE: MEC/SOF/SOO-POSICAO FINAL 1987 (02.06.88)
ELABORACAO: Raulino Tramontin e Marly I.dos Santos Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.28 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS TOTAIS DAS IES FEDERAIS SUPERVISIONADAS PELO MEC, SEGUNDO A NATUREZA

(Cr$ 1.000,00)

ENTIDADES SUPERVISIONADAS	DESPESA TOTAL					DESPESA PROGRAMA ENSINO SUPERIOR																
	TESOURO ORD.	TESOURO VINC.	OUTRAS FONTES	C.O. FEDERAIS	TOTAL DESPESA	ADMINISTRACAO PES.ENC.SOC	(%)	ENSINO PES.ENC.SOC	(%)	TOTAL PESSOAL	(%)	O.DESP.CORRENTE O.CUSTEIOS	(%)	TRANSF.	(%)	TOTAL DESP. CORRENTE	(%)	DESPESA CAPITAL	(%)	TOTAL DESPESA	(%)
15222 U.F.ALAGOAS	835.383	511.629	58.565	83.399	1.488.976	644.495	34,18	485.981	37,59	933.396	71,77	97.298	7,48	2.119	0,16	99.469	7,64	267.779	20,59	1.300.584	100,00
15223 U.F.BAHIA	2.081.804	810.888	359.922	289.656	4.041.382	1.781.881	50,29	1.175.810	34,74	2.877.691	85,83	374.012	11,05	14.330	0,42	388.342	11,48	118.140	3,49	3.384.173	100,00
15224 U.F.CEARA	1.972.820	1.196.157	143.060	276.985	3.593.000	1.145.650	37,49	1.049.976	34,32	2.194.626	71,81	171.710	5,62	5.495	0,18	177.205	5,80	684.521	22,40	3.056.352	100,00
15225 U.F.E.SANTO	1.259.827	435.214	327.574	180.541	2.203.158	701.390	37,12	764.581	40,46	1.465.971	77,58	271.050	14,34	881	0,05	271.931	14,39	151.683	8,03	1.889.585	100,00
15226 U.F.GOIAS	1.395.157	716.710	162.181	122.891	2.396.867	648.828	29,92	896.984	41,41	1.545.812	71,32	287.519	9,58	3.127	0,14	210.646	9,72	410.521	18,95	2.166.189	100,00
15227 U.F.FLUMINENSE	3.049.785	1.394.448	587.198	278.431	5.229.952	1.458.797	31,91	1.846.111	40,65	3.298.908	72,56	534.649	11,76	4.416	0,10	539.065	11,86	788.341	15,58	4.546.314	100,00
15228 U.F.J.FORA	763.256	485.779	67.428	87.984	1.124.447	358.357	33,32	452.568	42,08	810.925	75,39	103.489	9,61	2.659	0,25	106.868	9,86	158.681	14,75	1.075.594	100,00
15229 U.F.M.GERAIS	3.672.749	1.369.442	958.435	351.505	6.352.237	2.178.938	48,51	1.974.988	36,85	4.145.846	77,36	594.894	11,10	36.645	0,68	631.497	11,78	582.855	10,86	5.359.398	100,00
15230 U.F.PARA	1.587.741	392.888	186.930	173.588	2.260.268	769.888	41,65	843.268	45,62	1.613.148	87,27	172.557	9,33	6.859	0,33	179.416	9,66	56.778	3,07	1.848.562	100,00
15231 U.F.PARAIBA	3.268.671	1.016.888	114.921	329.137	4.728.779	1.175.476	28,74	2.649.230	64,77	3.824.706	93,50	212.935	5,21	1.885	0,02	215.938	5,23	51.779	1,27	4.090.423	100,00
15232 U.F.PARANA	2.921.298	733.280	538.383	240.713	3.533.224	928.485	31,54	1.305.493	44,35	2.233.956	75,90	619.367	21,04	1.467	0,05	620.834	21,09	88.544	3,01	2.943.336	100,00
15233 U.F.PERNAMBUCO	2.701.485	974.864	208.582	350.347	4.387.198	1.424.949	48,48	1.315.914	37,38	2.740.863	77,86	340.361	9,67	1.038	0,03	341.391	9,70	437.284	12,44	3.528.938	100,00
15234 U.F.R.G.NORTE	2.243.574	624.888	284.223	169.214	3.381.911	833.736	28,72	1.747.462	60,38	2.581.198	89,07	251.393	8,68	4.164	0,14	255.557	8,82	61.036	2,11	2.897.785	100,00
15235 U.F.R.G.SUL	2.744.195	898.984	328.838	392.525	4.376.544	1.572.219	45,45	1.416.487	40,95	2.922.986	84,41	194.298	5,62	12.777	0,37	207.067	5,99	243.878	7,61	3.458.851	100,00
15236 U.F.R.JANEIRO	5.268.834	1.351.334	546.358	534.992	7.649.718	2.632.482	41,54	2.861.168	45,14	5.493.650	86,68	628.971	9,92	4.536	0,07	633.507	10,00	210.825	3,33	6.337.982	100,00
15237 U.F.S.CATARINA	2.883.358	784.943	178.965	275.862	3.235.134	1.184.559	43,44	1.231.919	45,18	2.416.469	88,62	210.617	7,72	5.185	0,19	215.802	7,91	94.429	3,46	2.726.750	100,00
15238 U.F.S.MARIA	1.506.637	495.852	171.905	161.189	2.334.783	787.511	46,86	894.118	45,49	1.681.629	85,55	232.937	11,85	1.382	0,07	234.239	11,92	49.816	2,53	1.965.684	100,00
15239 U.F.R.PERNAMBUCO	686.357	231.898	53.291	94.271	984.919	485.396	53,15	263.613	34,56	669.889	87,72	68.291	8,95	1.864	0,14	69.355	9,89	24.389	3,19	762.673	100,00
15240 U.F.R.R.JANEIRO	674.933	222.859	51.484	126.464	1.074.860	358.726	43,26	367.293	44,29	726.019	87,55	80.516	9,71	859	0,10	81.375	9,81	21.859	2,64	829.253	100,00
15241 F.C.A.PARA	283.228	59.836	11.741	61.479	335.476	125.907	50,26	94.288	37,60	220.115	87,86	24.666	9,85	81	0,03	24.745	9,88	5.662	2,26	250.522	100,00
15242 F.R.I.RIBEIRO	276.819	73.848	11.886	41.687	403.392	111.219	32,29	188.878	54,83	300.889	87,12	34.425	9,99	136	0,04	34.561	10,03	9.788	2,84	344.638	100,00
15243 F.U.DIAMANTINA	43.458	11.668	4.881	16.232	74.691	19.888	37,63	20.154	38,98	39.162	72,53	8.427	16,68	17	0,03	8.444	16,72	2.989	5,76	50.515	100,00
15244 C.F.E.I.C.S.F	274.846	58.356	24.348	24.292	381.847	46.194	40,15	39.039	33,91	85.235	74,04	24.826	21,57	460	0,40	25.286	21,96	4.599	3,99	115.120	100,00
15245 C.F.E.T.M.GERAIS	248.341	78.837	45.186	62.998	426.334	64.848	47,11	33.988	22,08	98.548	64,19	33.678	21,94	637	0,41	34.315	22,35	20.658	13,46	153.521	100,00
15246 C.F.E.T.PARANA	293.738	75.674	98.733	184.848	552.377	67.845	58,56	48.525	22,11	115.574	52,67	37.965	17,30	336	0,15	38.301	17,46	65.551	29,87	219.422	100,00
15247 C.E.T.BAHIA	86.572	16.998	8.295	29.022	139.889	49.763	45,13	38.569	27,72	88.332	72,85	23.382	21,13	18	0,01	23.312	21,14	6.423	6,01	118.267	100,00
15248 E.F.O.ALFENAS	181.943	32.888	4.719	18.897	156.779	49.128	38,06	63.720	49,31	112.988	87,37	11.963	9,26	28	0,02	11.983	9,27	4.332	3,35	129.215	100,00
15249 E.F.E.ITAJUBA	186.428	63.668	11.247	39.956	389.623	114.264	46,17	86.521	34,93	200.885	81,10	34.746	14,03	787	0,29	35.452	14,31	11.364	4,59	247.782	100,00
15250 E.P.MEDICINA	1.183.459	323.529	1.345.264	231.668	2.883.922	536.361	21,98	638.417	26,07	1.174.778	47,97	209.649	8,56	1.808.966	48,88	1.219.615	49,44	63.351	2,59	2.448.744	100,00
15251 E.S.A.LAVRAS	247.385	49.838	23.985	74.868	395.268	95.241	38,95	147.993	48,18	243.234	79,05	45.393	14,75	644	0,21	46.037	14,96	18.435	5,99	307.710	100,00
15252 E.S.A.MOSSORO	124.399	35.858	16.227	85.962	259.588	78.438	45,57	65.396	36,84	141.826	82,41	19.411	11,28	7.267	1,32	21.678	12,60	8.598	5,00	172.102	100,00
15254 F.U.F.RONDONIA	91.127	284.199	22.168	28.875	346.269	42.893	13,97	40.374	13,15	83.267	27,12	26.188	8,50	511	0,17	26.611	8,67	197.126	64,21	307.044	100,00
15255 F.U.R.JANEIRO	641.558	185.175	129.972	69.868	941.373	256.824	29,48	420.462	48,42	676.486	77,56	139.258	16,84	49	0,01	139.307	16,84	52.669	6,06	868.453	100,00
15256 F.U.AMAZONAS	966.225	585.857	153.883	88.124	1.793.269	604.992	35,57	482.486	28,37	1.087.478	63,95	158.394	8,84	7.584	0,45	157.978	9,29	455.168	26,76	1.700.624	100,00
15257 F.U.BRASILIA	1.445.683	481.757	1.824.697	215.914	3.168.033	1.011.922	34,64	807.669	27,65	1.819.591	62,28	313.674	10,74	14.276	0,49	327.959	11,23	774.019	26,49	2.921.568	100,00
15258 F.U.MARANHAO	878.952	485.868	49.115	66.458	1.391.577	629.582	47,18	487.584	37,08	1.184.866	84,18	82.842	6,29	1.265	0,14	84.785	6,43	126.724	9,47	1.317.515	100,50
15259 F.U.R.G.SUL	582.788	228.286	78.369	138.188	1.011.681	338.563	38,98	358.583	40,35	689.866	79,33	76.988	8,85	1.183	0,13	78.883	8,98	181.565	11,69	868.634	100,00
15260 F.U.F.UBERLANDIA	1.637.846	548.688	47.528	188.584	2.342.618	967.174	44,84	1.118.328	50,55	2.077.582	94,59	70.728	3,63	5.819	0,23	84.747	3,86	34.825	1,55	2.196.334	100,00
15228 F.U.F.ACRE	369.877	124.763	38.697	37.485	569.942	224.494	43,31	152.814	29,32	376.588	72,63	39.548	7,63	1.187	0,21	48.647	7,84	181.243	19,53	518.398	100,00
15262 F.U.F.M.GROSSO	1.167.465	317.895	128.988	99.188	1.743.658	511.537	31,28	819.339	49,97	1.338.876	81,17	121.622	7,42	9.432	0,55	138.654	7,97	178.118	10,86	1.639.648	100,00
15263 F.U.F.O.PRETO	396.881	134.988	59.258	51.245	641.384	297.414	52,21	181.931	28,44	459.395	80,64	84.461	14,83	8.862	1,42	92.523	16,24	17.733	3,11	569.651	100,00
15264 F.U.F.PELOTAS	1.053.897	391.888	55.387	74.689	1.574.813	785.491	56,52	554.179	38,46	1.339.678	92,93	88.613	5,59	4.286	0,29	84.819	5,89	16.371	1,14	1.440.868	100,30
15265 F.U.F.PIAUI	1.014.223	223.831	68.819	129.738	1.435.811	477.944	37,98	668.871	52,48	1.158.815	90,38	69.417	5,58	2.836	0,16	71.423	5,66	58.888	4,03	1.261.118	100,00
15266 F.U.F.S.CARLOS	627.471	215.888	42.893	101.918	986.492	486.872	48,87	392.762	44,56	798.834	98,84	54.978	6,24	1.818	0,21	56.796	6,44	25.742	2,92	881.372	100,00
15267 F.U.F.SERGIPE	656.381	52.341	28.198	81.586	878.498	312.211	39,99	348.543	43,62	652.754	83,81	88.155	18,27	3.112	0,48	83.267	18,66	44.738	5,73	788.759	100,00
15268 F.U.F.VICOSA	1.381.767	398.888	269.882	222.963	2.284.532	951.313	48,78	661.679	33,93	1.612.992	82,78	226.787	11,63	3.761	0,17	230.848	11,84	107.317	5,58	1.958.357	100,00
15269 F.U.F.RS	751.354	226.645	265.575	182.216	1.385.898	432.497	36,67	478.340	39,88	942.837	76,56	169.336	14,26	598	0,04	169.844	14,49	186.689	9,84	1.179.298	100,00
15270 F.F.F.C.M.P.ALEGRE	147.936	29.888	29.439	24.419	228.794	65.483	31,87	81.526	39,68	147.889	71,55	45.481	22,13	188	0,05	45.581	22,18	12.885	6,27	205.475	100,00
15275 H.C.P.ALEGRE	514.288	158.477	633.685	23.445	1.321.895	0	0,00	652.642	46,98	652.642	46,98	497.418	38,78	0	0,00	497.418	38,78	182.583	14,23	1.282.643	100,00
T O T A L	57.616.285	20.288.117	9.668.681	6.964.536	94.539.539	30.358.894	37,67	33.599.318	41,69	63.958.212	79,35	8.213.919	10,19	1.178.976	1,46	9.392.895	11,65	7.247.368	8,99	80.598.475	100,00

FONTE: MEC/SDF/DOD-POSICAO FINAL (02.06.88)
ELABORACAO: Marly I.dos Santos Pinto

ENTIDADES SUPERVISIONADAS	ENSINO DE GRADUACAO					POS-GRADUACAO				CAPACIDADE INSTALADA EM m2 (3)	RELACOES						
	CURSOS (1)	VAGAS 87(1)	ALUNADO 1987(2)	CONCLUSOES 1985	PESSOAL DOCENTE(4)	PESSOAL ADM.(4)	ALUNADO MEST.	ALUNADO DOUT.	TOTAL		DESP.MEDIA ALUNO/ANO TOTAL	ALUNO/ PROFESSOR	DESP.MEDIA ALUNO/ANO SUBPROG(205)	ALUNO/ F.T.ADM.	DESP.MEDIA ALUNO/GASTOS PES.DOCENTE	DESP.MEDIA ALUNO/GASTOS PES.ADM.	CAPAC. (m2)/ ALUNO	ALUNO/ D.T.I
15222 U.F.ALAGOAS	24	1.200	6.250	694	957	1.342	0	0	0	35.837	288,89	6,53	163,23	4,66	78,22	71,12	5,73	8,26
15223 U.F.BAHIA	38	3.075	14.394	1.884	2.432	4.192	508	9	517	268.460	226,96	6,13	289,17	3,56	78,86	114,14	18,00	8,91
15224 U.F.CEARA	31	2.455	14.417	1.670	1.413	3.496	536	0	536	143.775	284,40	10,58	142,20	4,28	70,15	76,62	9,62	13,41
15225 U.F.E.SANTO	25	2.020	9.430	1.248	1.155	2.328	44	0	44	108.382	199,45	8,20	146,76	4,07	88,70	74,03	11,44	9,69
15226 U.F.GOIAS	31	1.686	7.248	1.140	1.214	2.253	282	0	282	113.487	298,76	6,14	212,49	3,31	120,40	86,98	15,23	6,96
15227 U.F.FLUMINENSE	28	2.050	10.994	2.265	2.660	5.051	730	26	756	131.265	230,19	7,42	145,43	3,91	93,58	73,46	6,65	9,18
15228 U.F.J.FORA	24	1.500	6.529	1.133	753	1.498	20	1	20	84.623	164,24	8,70	128,56	5,96	69,10	54,72	12,92	10,40
15229 U.F.M.GERAIS	32	3.286	16.663	2.472	2.973	4.518	1.430	250	1.680	488.273	292,10	6,17	234,93	4,07	107,67	118,35	22,26	8,32
15230 U.F.PARA	33	2.500	14.855	1.501	1.723	1.879	177	6	183	134.683	122,92	8,73	111,26	8,00	56,98	51,20	8,96	12,88
15231 U.F.PARAIBA	58	3.351	17.342	2.429	2.900	5.586	780	25	805	238.602	225,40	6,26	203,80	3,25	145,99	64,78	13,15	7,32
15232 U.F.PARANA	39	3.050	13.896	2.226	1.947	2.516	637	103	740	215.989	201,10	7,52	98,10	5,82	89,20	63,44	14,75	9,71
15233 U.F.PERNAMBUCO	48	3.850	14.116	1.629	2.127	3.870	753	22	775	236.803	236,39	7,00	208,13	3,85	88,37	95,69	15,90	9,20
15234 U.F.R.G.NORTE	59	2.200	17.160	1.477	2.184	4.220	210	0	210	151.987	166,83	7,95	145,15	4,12	100,60	48,00	8,87	9,99
15235 U.F.R.G.SUL	34	3.220	15.533	1.940	3.282	3.472	1.374	121	1.495	248.265	263,13	5,19	206,82	4,90	83,19	92,33	14,11	9,07
15236 U.F.R.J.JANEIRO	48	3.900	18.867	3.243	3.522	7.275	3.824	1.013	4.837	478.333	276,72	6,58	284,47	3,15	124,92	114,96	28,53	7,96
15237 U.F.S.CATARINA	29	2.750	12.845	1.595	2.038	3.816	785	25	810	133.498	212,12	6,31	177,81	4,26	95,83	92,15	10,38	8,48
15238 U.F.S.MARIA	34	1.923	8.322	1.412	1.218	2.535	270	8	278	238.624	228,78	7,85	194,88	3,39	104,86	91,46	27,77	7,39
15239 U.F.R.PERNAMBUCO	9	870	4.468	630	464	1.054	97	0	97	54.073	167,87	9,84	159,85	4,33	57,75	88,81	11,85	12,58
15240 U.F.R.R.JANEIRO	13	630	3.137	592	531	1.327	240	36	276	117.166	242,97	6,43	243,43	2,57	107,62	105,11	34,33	7,25
15241 F.C.A.PARA	3	200	734	147	133	546	19	0	19	35.354	332,78	5,66	310,48	1,38	125,11	167,21	46,95	7,24
15242 F.A.T.RIBEIRO	1	72	433	78	138	856	0	0	0	21.323	795,47	3,14	457,99	0,51	436,19	256,86	49,24	5,22
15243 F.O.DIAMANTINA	1	45	186	47	44	57	0	0	0	6.618	271,59	4,23	268,26	3,26	100,35	102,19	35,58	5,31
15244 C.F.E.T.C.S.F	1	80	740	103	103	215	0	0	0	33.663	155,57	7,18	150,93	3,44	52,76	62,43	45,49	10,28
15245 C.F.E.T.M.GERAIS	3	80	813	145	101	225	0	0	0	34.841	188,83	8,05	178,58	3,61	41,70	79,52	41,87	14,26
15246 C.F.E.T.PARANA	2	100	1.034	137	135	200	0	0	0	27.382	212,21	7,66	196,92	5,17	46,93	64,84	26,48	13,61
15247 C.E.T.BAHIA	6	240	752	5	92	191	0	0	0	12.238	146,63	8,17	146,68	3,94	48,65	66,17	16,27	10,16
15248 E.F.O.ALFENAS	3	220	833	113	112	94	0	0	0	14.679	155,12	7,44	154,84	8,86	76,49	59,84	17,62	7,71
15249 E.F.E.ITAJUBA	1	105	1.277	137	131	353	62	0	62	33.287	184,99	10,22	161,42	3,79	44,62	85,41	24,88	11,75
15250 E.P.MEDICINA	5	420	1.123	248	561	2.365	552	272	824	74.981	1.257,78	3,47	826,19	0,82	327,98	235,48	38,47	4,87
15251 E.S.A.LAVRAS	6	150	1.493	360	188	388	165	0	165	46.888	185,59	8,82	189,34	4,27	89,26	57,44	27,74	10,49
15252 E.S.A.MOSSORO	1	100	384	78	81	324	0	0	0	34.275	448,18	4,74	425,82	1,19	165,89	284,24	89,26	5,73
15254 F.U.F.RONDONIA	9	350	1.285	123	113	182	0	0	0	2.700	238,91	11,37	87,66	12,60	31,42	33,38	2,10	16,91
15255 F.U.R.JANEIRO	18	417	2.379	377	564	1.282	0	0	0	52.663	365,05	4,22	218,44	1,86	176,74	107,62	22,14	5,82
15256 F.U.AMAZONAS	29	1.535	6.567	1.011	823	1.383	0	0	0	62.310	258,97	7,98	177,68	4,75	73,47	92,13	9,49	10,33
15257 F.U.BRASILIA	35	1.665	8.566	1.160	994	2.894	599	37	636	361.881	318,18	9,24	228,76	4,39	87,96	118,21	39,32	13,87
15258 F.U.MARANHAO	37	1.570	5.831	795	772	1.196	0	0	0	61.142	225,95	7,55	197,19	4,88	83,61	106,43	10,49	8,81
15259 F.U.R.GRANDE-RS	19	870	3.685	442	488	642	18	0	18	33.948	234,58	7,59	181,36	5,77	94,65	91,43	9,17	8,82
15260 F.U.F.UBERLANDIA	21	1.730	6.636	1.022	977	3.011	48	0	48	110.253	328,60	6,84	271,82	2,22	166,12	144,78	16,58	8,42
15261 F.U.F.ACRE	13	465	1.534	216	274	752	0	0	0	23.478	337,94	5,60	298,15	2,84	99,10	146,35	15,31	7,34
15262 F.U.F.M.GROSSO	30	650	6.326	1.867	1.868	1.595	0	0	0	75.983	259,19	6,08	195,49	3,97	129,52	88,86	12,01	6,97
15263 F.U.F.O.PRETO	6	460	2.886	286	295	926	0	0	0	78.932	273,88	7,87	253,25	2,25	77,65	142,58	34,88	9,83
15264 F.U.F.PELOTAS	28	1.240	5.852	866	988	1.251	145	0	145	182.854	277,25	5,72	279,37	4,15	186,63	151,14	19,64	7,36
15265 F.U.F.PIAUI	29	1.365	7.784	942	799	1.357	0	0	0	44.259	162,81	9,74	151,92	5,74	84,98	61,40	5,69	9,85
15266 F.U.F.S.CARLOS	12	630	2.698	368	457	733	380	29	329	58.869	291,94	6,61	304,39	4,12	130,18	134,51	16,85	7,33
15267 F.U.F.SERGIPE	19	560	5.581	670	498	764	10	0	10	58.296	141,67	11,87	132,68	7,21	61,79	56,65	9,13	13,99
15268 F.U.F.VICOSA	23	1.050	4.888	793	688	3.136	500	126	626	167.827	421,61	7,61	379,31	1,48	143,83	285,64	36,28	8,98
15269 F.U.F.RS	49	1.527	5.397	666	642	1.581	0	0	0	64.389	218,51	8,41	178,78	3,66	87,15	88,14	11,92	10,46
15270 F.F.F.C.M.P.ALEGRE	1	88	577	96	283	185	0	0	0	9.989	356,11	2,84	314,88	5,58	141,29	113,49	17,31	4,44
15275 M.C.P.ALEGRE																		
F.E.S.S.J.DEL REY	3	490	916	180	183	10	0	0	0	0		8,89	0,88	91,68		0,00	0,00	
T O T A L	1.019	63.998	319.468	43.768	47.878	88.664	15.835	2.180	17.135	5.245.759	239,45	7,03	191,54	3,80	99,82	90,19	15,58	9,03

FONTES: (1) Pesquisa CRUB (2) SEEC/MEC (3) CEDATE/MEC (4) Nume(4) Numeros sujeitos a alteracao quando do final do enquadramento - SESU/MEC
ELABORACAO: Raulino Tramontin e Marly L.dos Santos Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.36 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

ENSINO SUPERIOR EM IES FEDERAIS COM INDICADORES DE DIMENSÃO E DE DESEMPENHO SEGUNDO AS REGIÕES
1987

REGIÕES	N U M E R O S								D E S P E S A S (em Cz$ 1.000,00)			R E L A C O E S						
	CURSOS	VAGAS	ALUNADO (1)	CONCL.85	DOCENTES	F.T.ADR.	CAPAC.INST. (ea m2)	DOC.T.INT. (40 Hs)	TOTAL	DOCENTE	ADR.	ALUNO/ F.T.ADR.	ALUNO/DOC (BRUTO)	DESP.TOT./ ALUNO	DESP.DOC/ ALUNO	DESP.ADR/ ALUNO	m2/ ALUNO	ALUNO/D.T.I. 40 h.(EQUIV)
NORTE	87	2.195	24.377	2.998	3.866	4.662	258.525	2.193	4.625.898	1.812.350	1.768.166	5,23	7,95	189,73	66,14	72,53	10,61	11,12
NORDESTE	351	22.856	111.349	12.873	14.719	27.592	1.333.747	11.733	22.653.789	10.272.789	8.670.513	4,04	7,56	203,45	92,26	77,87	11,98	9,49
CENTRO-OESTE	145	4.843	28.355	3.973	3.898	7.439	614.868	3.156	7.986.687	2.994.332	2.663.984	3,81	7,29	278,85	105,60	91,84	21,68	6,98
SUDESTE	258	28.143	168.892	15.282	15.974	35.234	2.837.818	12.788	38.381.254	12.234.455	11.586.984	3,87	6,77	288,33	113,19	107,19	18,85	8,46
SUL	178	13.241	63.422	8.714	10.219	13.737	1.601.489	7.395	15.111.455	6.485.392	5.729.327	4,63	6,23	237,52	101,94	90,05	15,74	8,68
B R A S I L	1.019	82.498	335.795	43.760	47.870	88.664	5.245.759	37.257	88.598.475	33.599.318	30.358.894	3,79	7,01	248,62	100,06	90,41	15,62	9,01

FONTE: MEC/SOF/DOD-POSICAO FINAL 1987 (02.06.88) para dados financeiros; SESU para cursos e matriculas e CEDATE para capacidade instalada
NOTAS: (1) Matricula de Graduacao e Pos-Graduacao
(2) Medida de Forca de Trabalho: Professores por Regime de Trabalho Equivalentes a TI/DE; inclui pessoal dos Hospitais Universitarios
ELABORACAO: Raulino Tramontin e Marly T.dos Santos Pinto

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO V.32 - BRASIL: ENSINO SUPERIOR

AUXILIOS LIBERADOS PELO MEC AS IES NAO FEDERAIS, POR ORGAOS

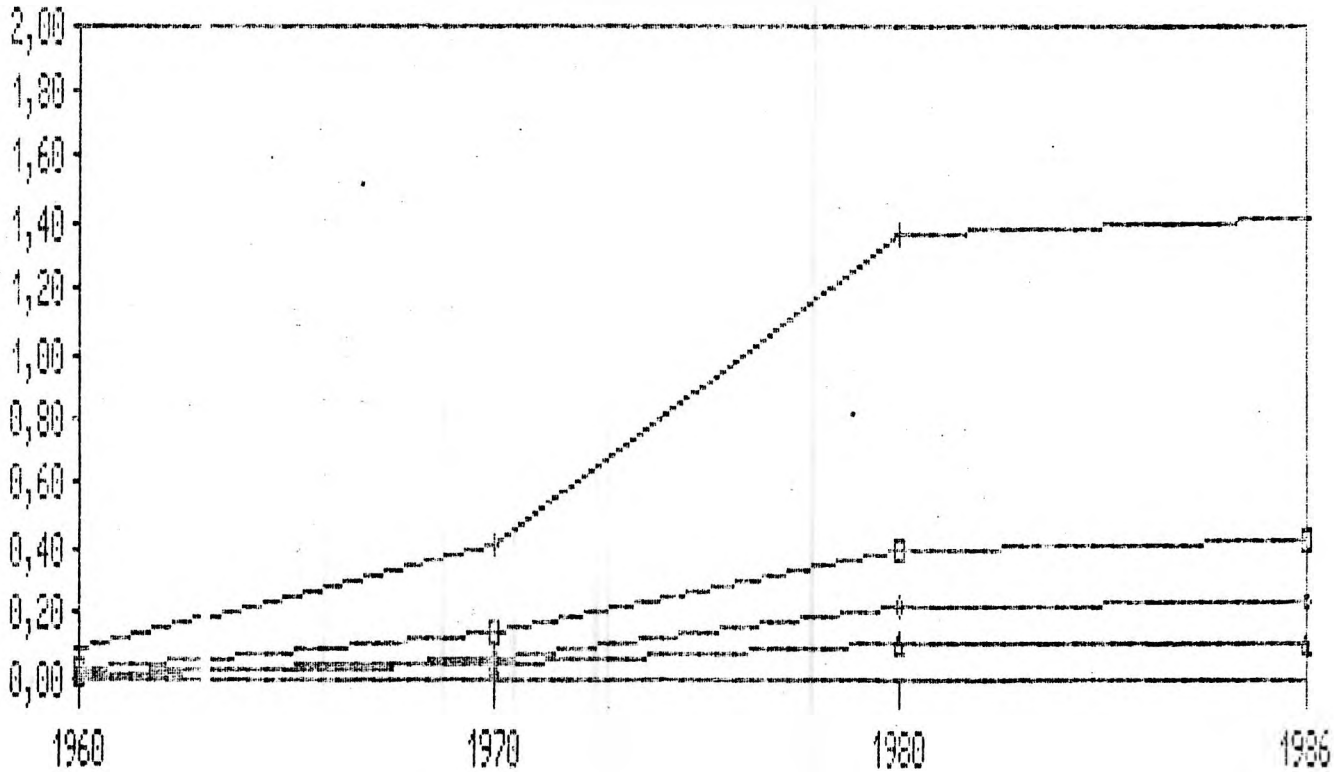
1987

(EM CZ$ 1.000,00)

ORGAO FINANC. / ENTIDADE	SESU N.FED.	SESU PNU	SESU PIDES	SESU TOTAL	FNDE	CAPES	TOTAL	(%)
PARTICULAR	1.094.000	55.085	60.500	1.209.585	869.161	59.799	2.138.545	83,24
ESTADUAL	70.000	27.177	0	97.177	97.347	66.094	260.618	10,14
MUNICIPAL	26.000	9.125	0	35.125	134.705	0	169.830	6,61
T O T A L	1.190.000	91.387	60.500	1.341.887	1.101.213	125.893	2.568.993	100,00
(%)				52,23	42,87	4,90	100,00	

FONTE: MEC/SOF/QDD-POSICAO FINAL 1987 (02.06.88)
ELABORACAO: Raulino Tramontin

Grafico D.1 Brasil: Ens. Superior
Evolucao das principais variaveis



□ VAGAS + MATRICULAS ◊ CONCLUSOES △ DOCENTES

Grafico D.2 Brasil: Ens.Sup.Graduacao
Cursos por Dep.Administrativa - 1986

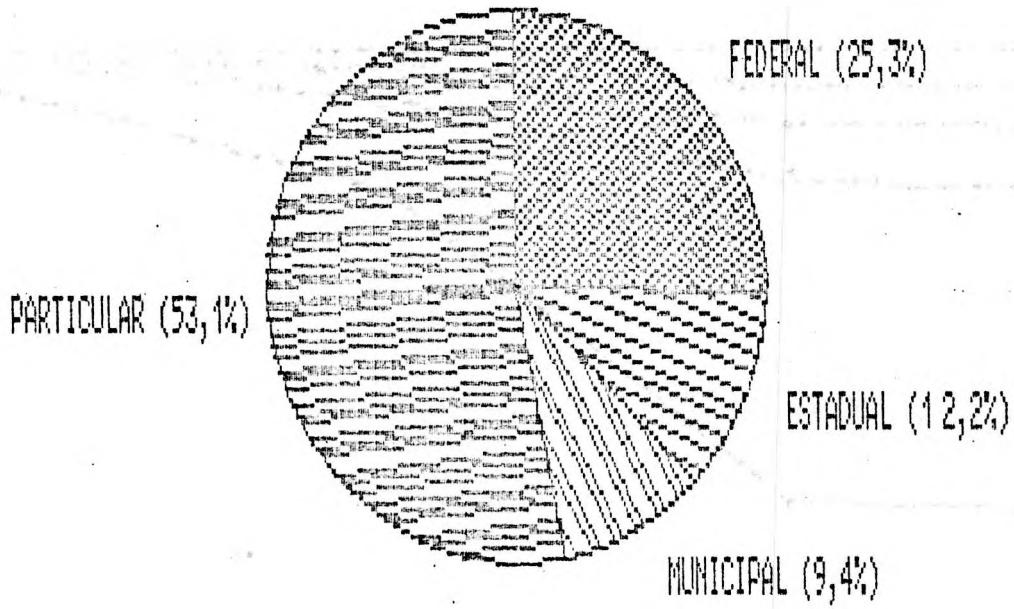


Grafico D.3 Brasil: Ens.Sup. Graduacao
Vagas por Dep.Administrativa - 1986

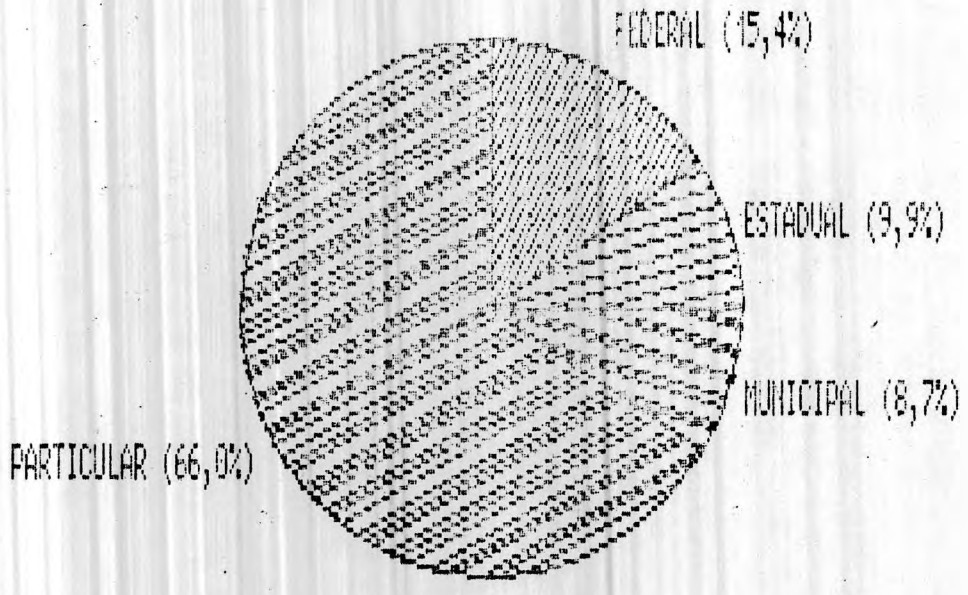


Grafico D.4 Brasil:Ens.Sup. Dist. Reg.
das Matriculas,Conclusoes e Vagas 1987

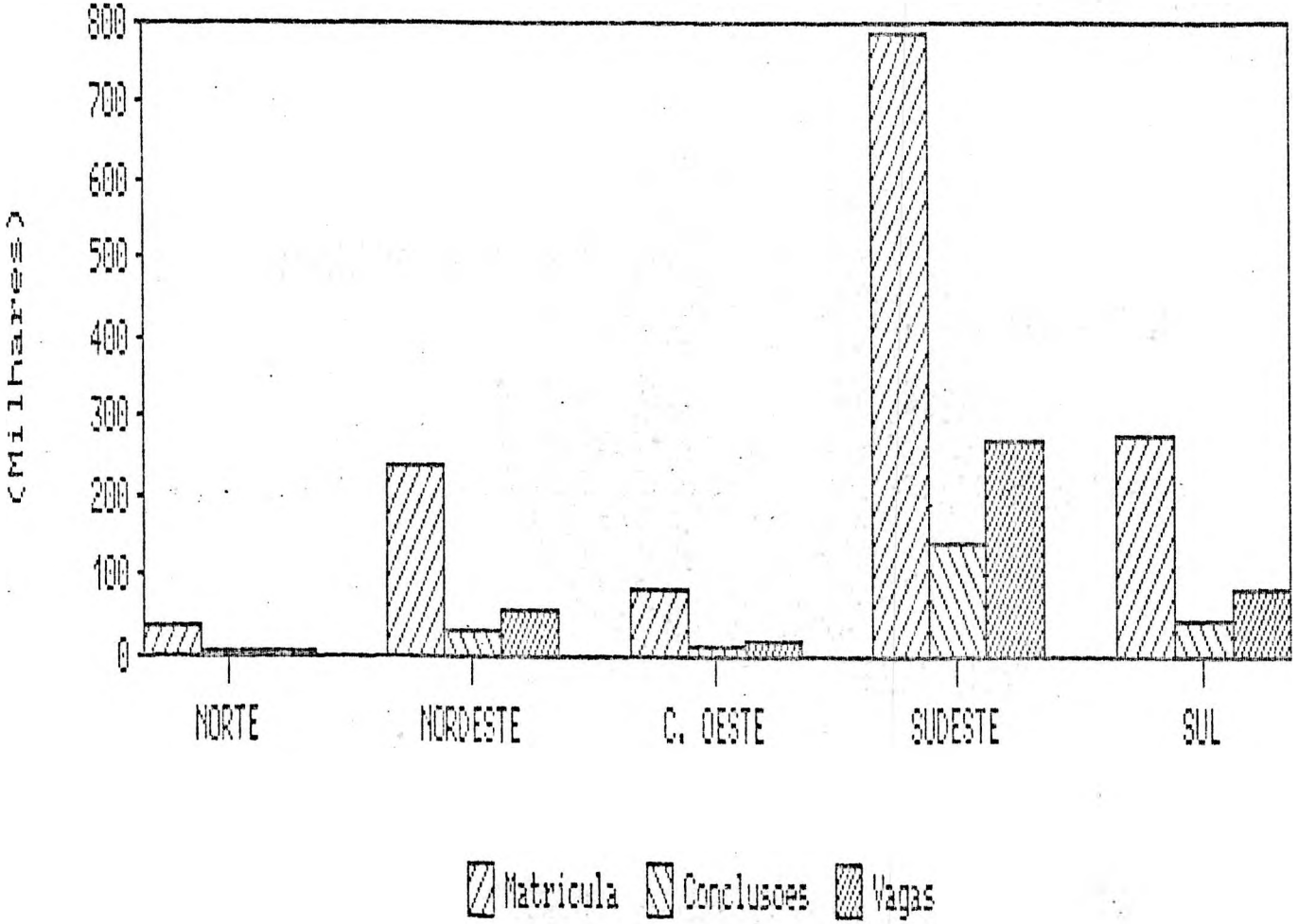


Grafico 0.5 Brasil: Ens.Sup. Matr. por
Area de Conhecimento - 1986

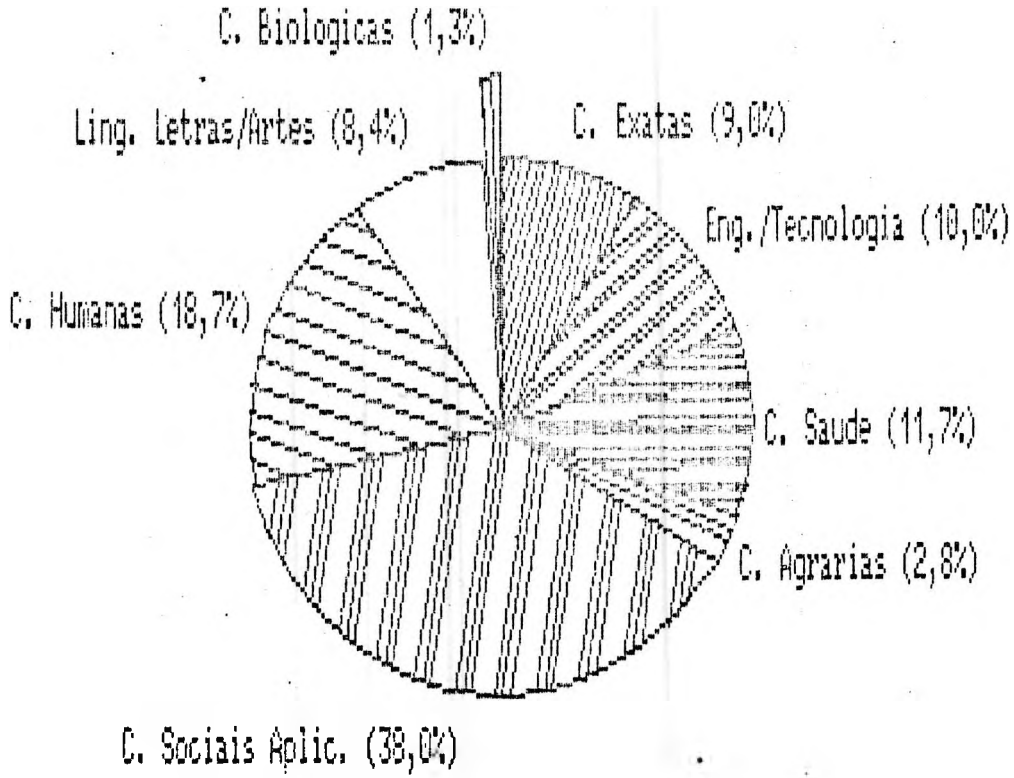


Grafico D.6 Brasil: Ens.Sup. Graduacao
Alunado por Dep.Administrativa - 1986

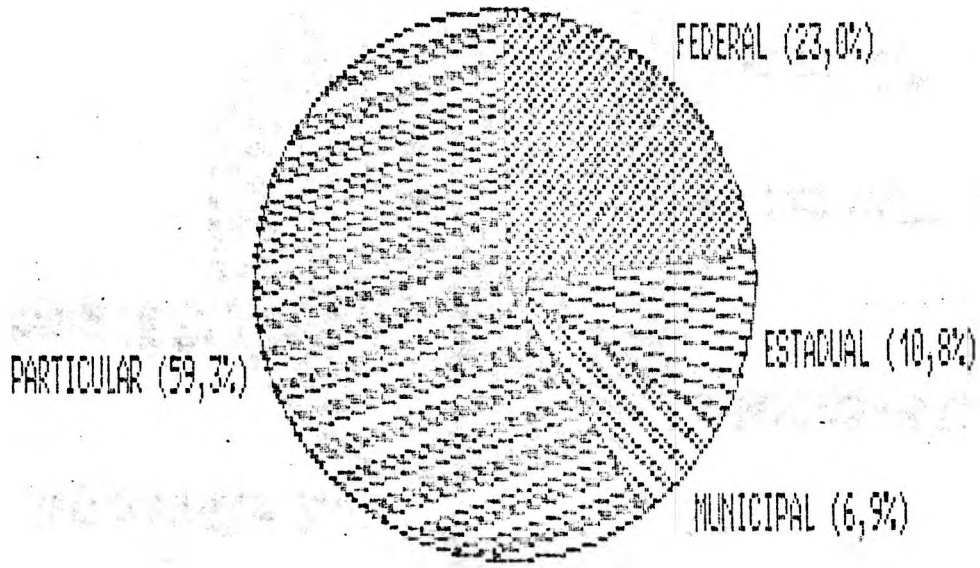


Grafico D.7 Brasil: Ens.Sup. Graduacao
Concl.85 por dep.administrativa - 1986

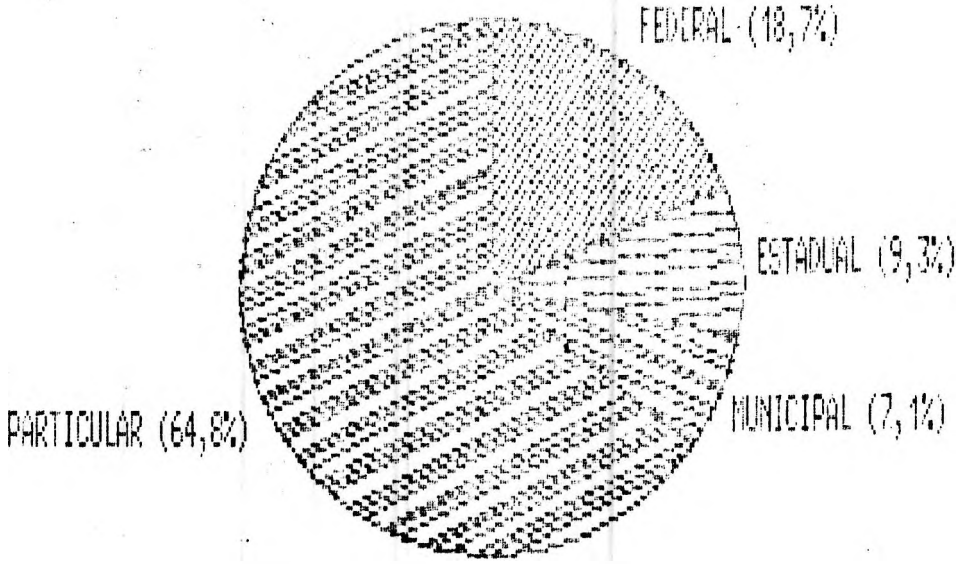


Grafico D.8 Brasil: Ens.Sup.Grad. Concl.
por Area de Conhecimento - 1985

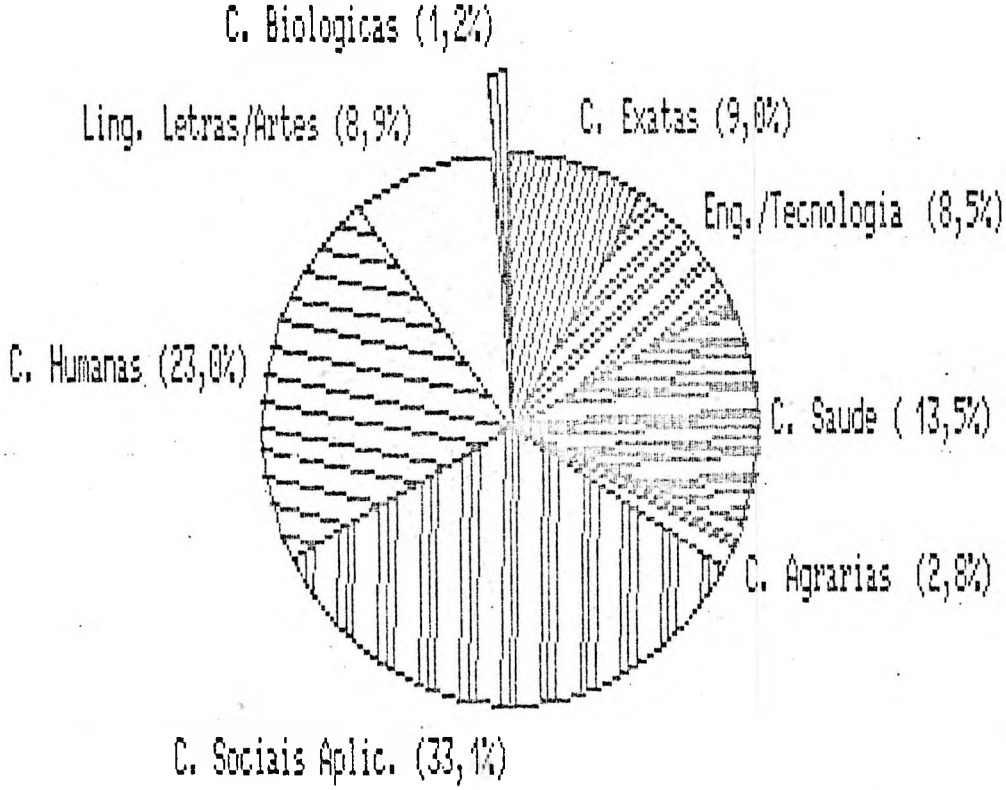


Grafico D.9 Brasil: Ens.Sup. Despesas realizadas pelo MEC (cresc.1984 a 1987)

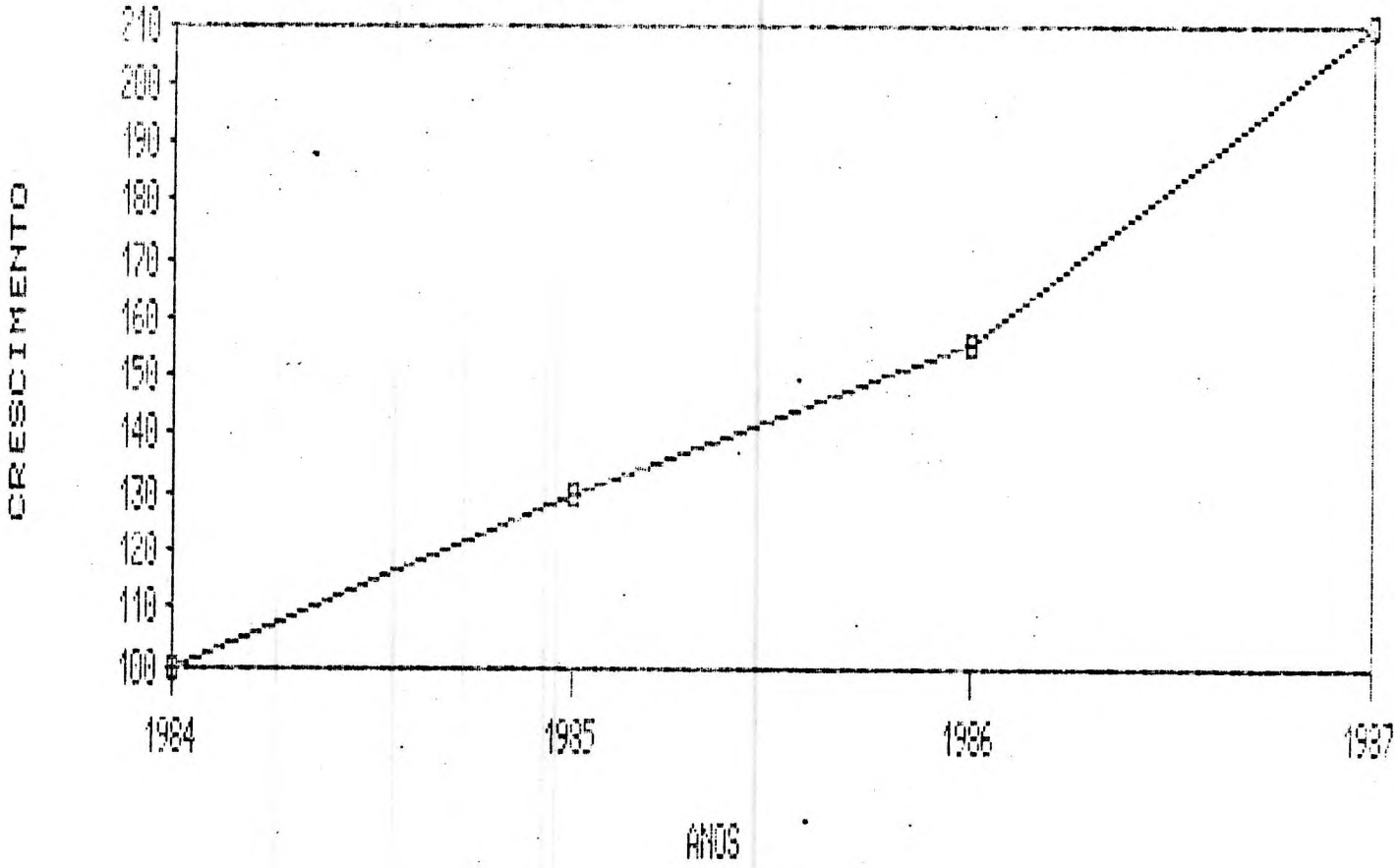


Grafico D.10 Brasil: Ens. Sup. Distrib.
Despesas IES Fed. por natureza - 1987

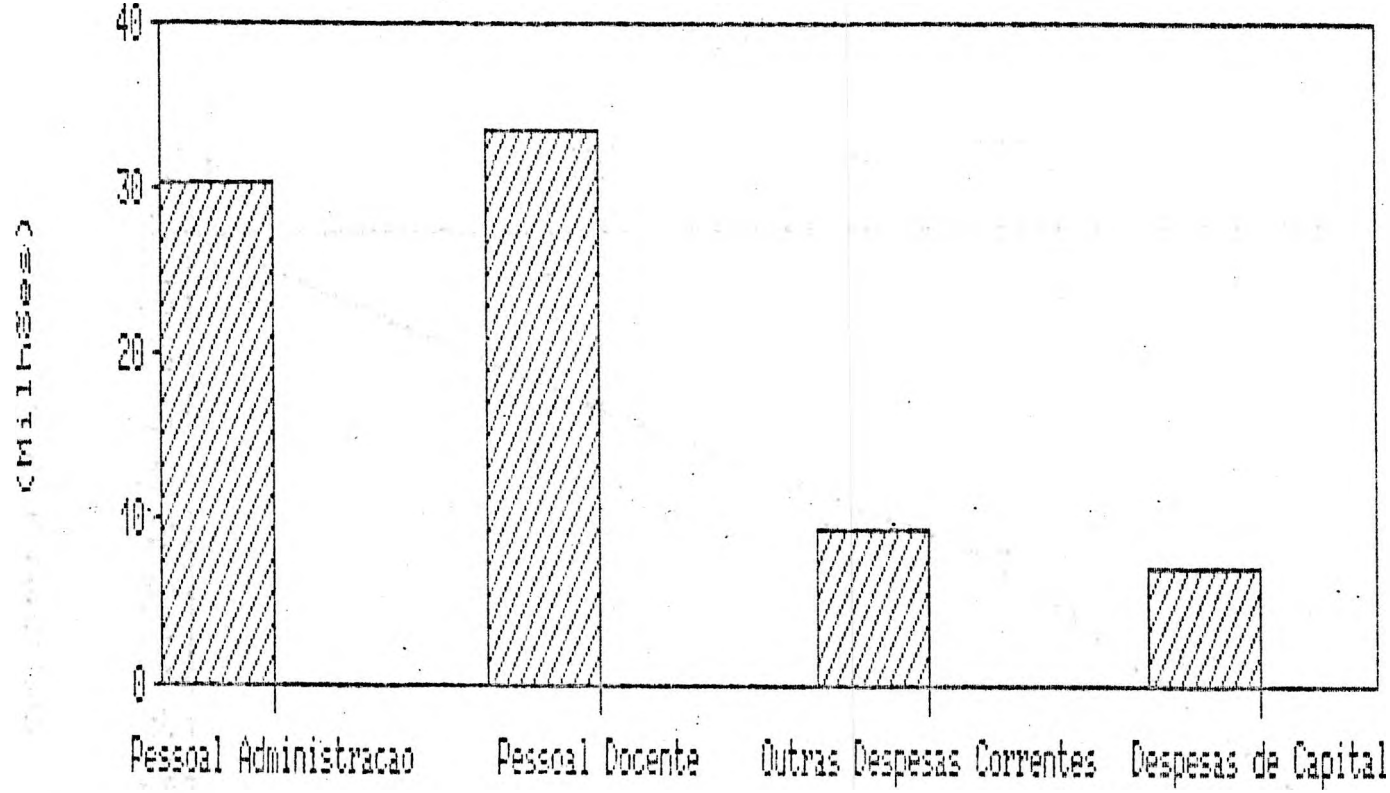


Grafico D.11 Brasil: Ens.Sup. Distrib.
% despesas IES fed. por natureza - 1987

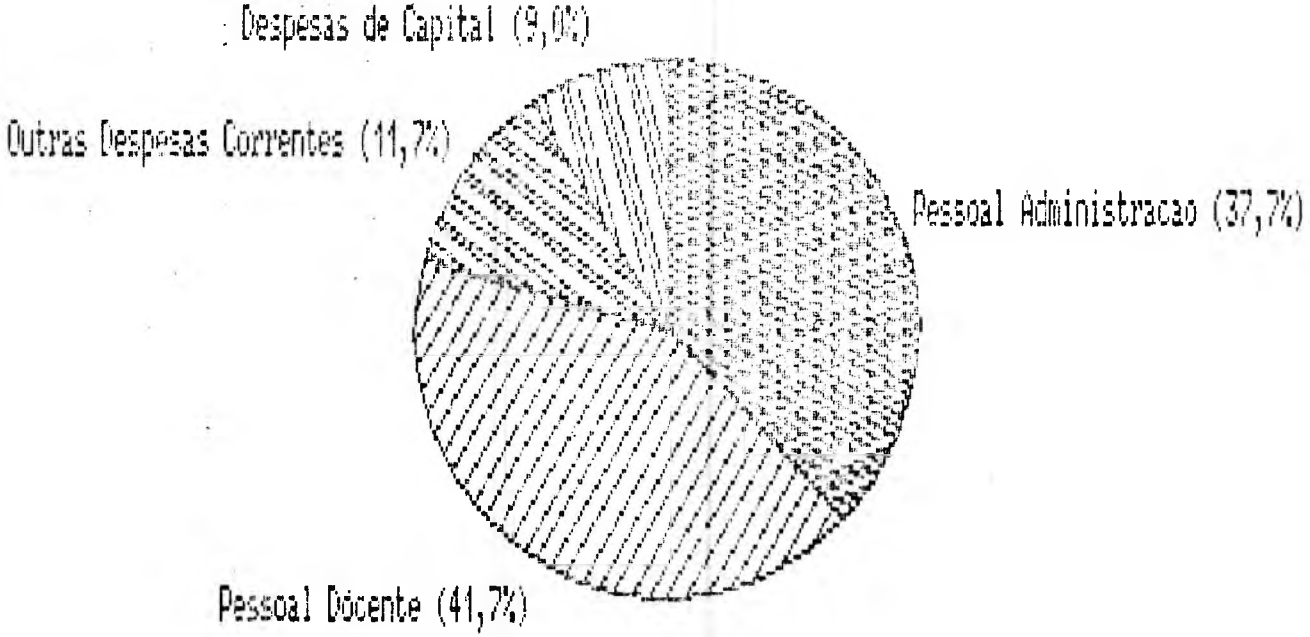
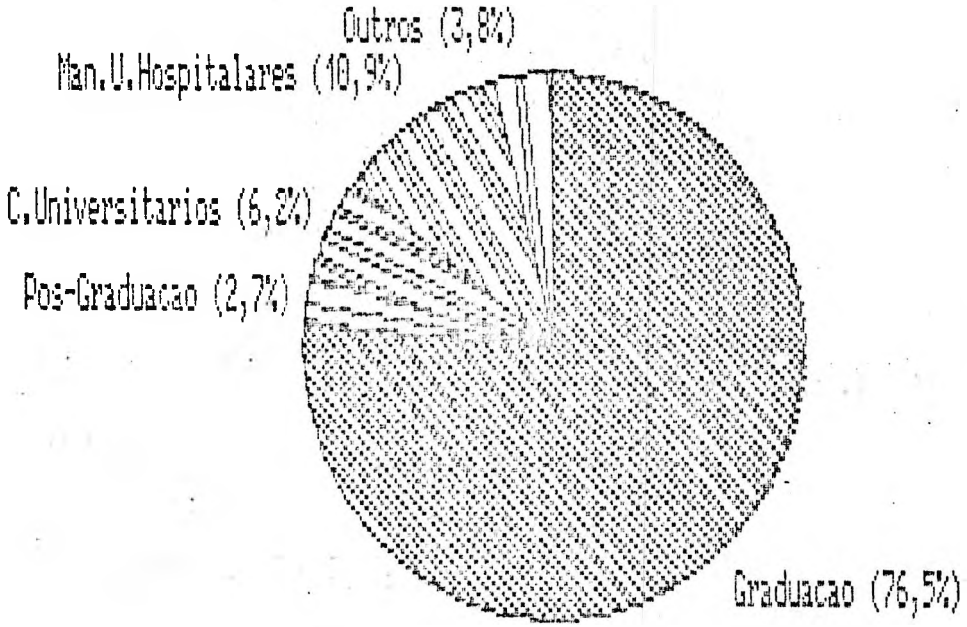


Grafico D.12 Brasil: Ens.Sup. Dist.
Despesas IES-Fed. por Subprograma 1987



6. DESENVOLVIMENTO CULTURAL

6.1 Introdução

Este documento pretende identificar aspectos da política cultural brasileira, em suas vertentes pública e privada, examinando-os em relação à oferta de bens simbólicos, questão que integra o conjunto de desafios enfrentados pelo País em seu processo de desenvolvimento.

Entende-se por política cultural as projeções de programas que incluem valores e práticas voltados para a preservação e a organização do espaço no qual se desenvolvem as trocas de bens simbólicos.

A cultura, portanto, é aqui enfocada a partir das condições materiais e institucionais que presidem os aparelhos de produção simbólica. Os produtos desses aparelhos não são vistos apenas como instrumentos de comunicação ou conhecimento, mas como bens que se inserem num sistema de troca.

A avaliação dos fenômenos culturais, por sua vez, tem seu foco no traço invariável de definição de qualquer política cultural: a ampliação do acesso do público mediante a democratização e a descentralização do processo de distribuição dos produtos culturais.

Na consideração da indústria cultural, privilegiam-se os setores que atestam eloqüentemente a maioridade dessa indústria no País: a televisão,a revista e o rádio.

Quanto ao Ministério da Cultura, uma vez que 1987 é o ano-base de trabalho, destacam-se a reforma administrativa - que contemplou os setores de livro, cinema, teatro - e a consolidação da Lei Sarney.

6.2. Troca de bens simbólicos

A vida cultural é constituída pelo estabelecimento e pelas transformações da função do sistema de produção de bens simbólicos e da própria estrutura desses bens. Por via das transformações, forma-se progressivamente o campo cultural no qual pode se dar a autonomia do sistema de relações de produção,circulação e consumo de bens culturais.

O campo torna-se autônomo na medida em que:

a) há um público de consumidores virtuais - crescente e socialmente diversificado - capaz de propiciar aos produtores condições de independência econômica;

b) há um corpo cada vez mais numeroso e diferenciado de produtores e empresários culturais;

c) ocorre a multiplicação e a diversificação das instâncias de difusão e consagração dos bens com operações de seleção investidas de uma legitimidade propriamente cultural, ainda que subordinada a fatores econômicos e sociais.

Os produtos culturais, porém, se consideradas as três categorias basicas de bens econômicos (os de primeira necessidade em que o consumo varia pouco ao variar a receita; os de caráter intermediário em que a variação e mediana e os de luxo no qal o consumo muda muito em relação à variação da receita) caracterizam-se como produtos de luxo. Com base em análises de orçamento familiar, pode-se observar que uma diminuição da receita traz consigo mudanças relativamente grandes na demanda por produtos culturais. Acrescente-se a isso que se trata de uma demanda de caráter não repetitivo e ter-se-á o quadro das instabilidades dos mercados de produtos culturais. Sua produção é, intrinsecamente, portanto, uma atividade econômica de alto risco, ou seja, as probabilidades de fracasso são maiores do que na maioria dos demais setores. Esses fatores restringem as possibilidades de autonomia do campo, em especial nos países do terceiro mundo .

O campo cultural, no que diz respeito à autonomia não e, contudo, homogêneo, dividindo-se em setor de produção erudita - que se destina tambem a produtores de bens culturais - e no setor de indústria cultural com a produção de bens destinada a virtuais, mas não efetivos, produtores de bens culturais.Entre um e outro, a cultura popular permanece como um setor do qual a produ-

ção empresarial acaba por subtrair dimensões sociais fundamentais, tornando-se uma ação de descaracterização. A interferência transforma em produto terminal aquilo que, em seu contexto de ocorrência, constitui ponto culminante de um processo vivido por um grupo social. A expressão popular, quando programa de um planejamento que lhe é exógeno, deixa de ser o signo de uma determinada cultura para ser a representação que outros fazem dela.

Desse modo, o campo da produção cultural, enquanto ação programada, forma-se desses dois setores: o da indústria cultural,submetido à demanda externa, obedecendo aos imperativos da concorrência pela conquista de mercado, a estrutura de seu produto decorrendo das condições econômicas e sociais da sua producão; e o de produção erudita, tendendo a criar ele mesmo suas normas de produção e critérios de avaliação. Na verdade,porém, as relações de produção intelectual e artística erudita subordinam-se a injunções econômicas e sociais de influência decisiva no mercado dos bens simbólicos.

Por outro lado, essas injunções não lhe servem de balizamento na medida em que o exercício da produção prevê que venham a ser superadas em nome de uma desejada autonomia de produção. Tem-se, aqui, um paradoxo que precisa ser considerado: se a expansão do público e o surgimento de consumidores anônimos romperam o antigo vínculo do produtor cultural a um patrão e a um mecenas, não o fizeram independente da submissão às leis de mercado de bens simbólicos, ou seja, a uma demanda que se expressa nos

indicadores de consumo dos editores, dos produtores de teatro ou cinema, dos "marchands", etc.

Se existe uma autonomia do campo, esta se revela na disposição de deter e impor os princípios de uma legitimidade propriamente cultural, tanto no âmbito da produção como no da recepção do produto. Isto faz parte da lógica de funcionamento do setor, que tem por base a legitimidade cultural conferida no âmbito interno, excluindo-se as referências a demandas externas. Com este princípio regendo sua produção, o setor apresenta dificuldades de autonomia que lhe são inerentes, na medida em que não recorre ao padrão do grande público - como o faz a indústria cultural - mas busca, pelo contrário, superá-lo, fugindo à redundância.

Do ponto de vista dos consumidores desse tipo de produto, ocorre uma restrição na medida em que, enquanto o consumo dos produtos da indústria cultural é bastante independente do nível de instrução, os produtos eruditos derivam suas funções de distribuição desigual das condições de acesso a eles: nível social, profissional, freqüência a instituições culturais e educacionais, etc. Além disso, a produção erudita vincula-se a três tipos de instâncias:

a) a de conservação do capital de bens simbólicos: entidades culturais voltadas à preservação do patrimônio cultural

em sua dimensão mais ampla, como museus, bibliotecas, filmotecas, etc.;

b) a que se volta para assegurar a reprodução e consagração dos esquemas, como o sistema de ensino - instrumento indispensável de sua reprodução - cabendo registrar que os diferentes ramos da produção erudita se distinguem pelo grau em que dependem, para sua reprodução, de instâncias genéricas (como o sistema de ensino regular) ou específicas (como escolas de artes, Conservatórios, ateliers,etc);

c) a de difusão: equipamentos culturais como teatros, cinemas, salas de concerto, galerias, editores e assim por diante.

A defasagem estrutural entre a oferta e a demanda, com a situacão do mercado daí resultante, ao mesmo tempo em que constitui princípio básico que este tipo de produção mantém, torna-se empecilho para que a producão tenha garantida para si condições de sobrevivência, fazendo-a tributária do apoio oficial do qual depende para sua sobrevivência (Cfe. BOURDIEU, Pierre. A Economia das Trocas Simbólicas. São Paulo, Perspectiva, 1987).

A distinção entre producão erudita e indústria cultural,porém, revela-se mais classificatória do que, propriamente, operacional, se levarmos em conta os canais de sua veiculação. Nada impede que os canais de televisão e rádio transmitam cultura

erudita e, eventualmente,o fazem, de tal modo que a definição diz mais respeito ao mercado que à natureza dos veículos.

A produção cultural no País e hoje determinada pelo seu caráter de mercadoria, uma vez que, como qualquer outra produção, condiciona-se pela generalização do desenvolvimento capitalista. Não são as universidades nem os centros de pesquisa fatores influentes da dinâmica cultural. A produção cultural corre em escala industrial, organiza-se segundo critérios empresariais e formula estratégias cujo alvo é o grande público a ser atingido de modo eficiente.

6.3. Indústria Cultural Sólida

O Brasil conta com uma indústria cultural sólida, do ponto de vista empresarial, e segue os padrões de modernização trazidos pelo processo geral de desenvolvimento. A Rede Globo é a quarta maior rede privada do mundo, com filial na Europa - a TV Monte Carlo - e controla um terço das emissoras de televisão do País. Com uma audiência quase cinco vezes maior que a de todas as outras redes somadas, num País em que metade das residências possui televisores, ela é o principal veículo de comunicação de massas do Brasil.

Quadro VI.1 - Brasil: Cultura
Número de aparelhos de TV por domicílio
1987

CATEGORIA	QUANTIDADE	%
Aparelhos de TV	25.700.000	100
Preto e Branco	10.900.000	42
Em cores	14.800.000	58
Lares com TV	17.400.000	-
Posse de TV	-	56
Número médio de aparelhos/domicílio		1.5

Fonte:Anuário Estatístico Brasil-Lintas

Na distribuição dos 25,7 milhões de aparelhos televisores entre 17,4 milhões de domicílios - o que representa a média de 1,5 receptor por habitacão - subjaz, também, uma certa desproporção em sua posse segundo os estratos sociais. A cobertura das redes, por sua vez, também reproduz os contrastes: a Rede Globo, cobrindo 99,5% dos municípios brasileiros, alcança 99,9% dos domicílios com TV; a Rede Bandeirantes, com recepção em 3.020 municípios alcança tão-somente 69% dos domicílios ,do mesmo modo como a Rede SBT com seus 1.911 municípios, mas nos quais se concentra o maior número de lares com TV (Cf. Caderno de Midia, in IMPRENSA, São Paulo, Ano I, no. 8, Abril de 1988). Ver quadros VI.2 e VI.3.

O desenvolvimento, porém, não diz respeito apenas à televisão. No setor de impressos houve igualmente um grande avanço em dimensão e sofisticação. A revista VEJA (Editora Abril) é a quinta maior revista do mundo em circulação, com mais de 700.000 exemplares. Sua editora, subdividida em diversos empresas inde-

pendentes, domina a produção, distribuição e comercialização de revistas e fascículos no País, cobrindo 67% do mercado.

Quadro VI.4 - Brasil: Cultura
Relação das principais editoras e
número de títulos publicados - 1987

Editoras	Nº de Títulos	%
Abril	80	57
Azul	15	10
Bloch	15	10
Globo	30	21
Visão	3	2
Total	143	100

Fonte: Editoras (2º Trimestre 87),apud Imprensa,Ano I,nº8

O consumo de revistas, segundo a pesquisa, cresceu em correlação à classe sócio-econômica e ao grau de instrução. O público feminino, assim como a faixa jovem entre 15 e 19 anos, surgem como os grandes consumidores desse produto cultural. O predomínio da Editora Abril fica evidente no quadro das revistas de maior circulação: a empresa detém os cinco primeiros lugares.(Ver Quadros VI.5; VI.6; VI.7; VI.8; VI.9)

Se a solidez da indústria cultural nesses dois segmentos é expressiva, a verdade, porém, é que, num País de 98.253.000 pessoas com mais de 10 anos, em que apenas 15.041.218 ganham acima de 3 salários mínimos (Fonte: Anuário do IBGE, 1985), o mercado cultural encontra seus consumidores mais diversificados em apenas 15% da população. A maioria da população só tem acesso a

bens culturais pela televisão ou pelo rádio. A expansão do mercado dito "brega" deve-se a essa ampla faixa de população que, via rádio e TV, consagra determinadas soluções comunicacionais como a música sertaneja, alguns programas humorísticos e de auditório, etc.

Os dados referentes ao mercado de rádio atestam sua grande penetração no País:

Quadro VI.10 - Brasil: Cultura
Número de lares com aparelhos de rádio,
área urbana e rural - 1987

NATUREZA	QUANTIDADE	%
Lares com rádio	23.300.000	76%
Área urbana	17.300.000	80%
Área rural	6.000.000	69%
Número médio de aparelhos por domicílio		2.4

Fonte: Anuário Estatístico Brasil/Lintas

Quadro VI.11 - Brasil: Cultura
Emissoras de rádio, por tipo e situação - 1987

TOTAL	AM	OT	OC	FM	TOTAL
Instaladas	1.176	80	29	514	1.799
Em instalação	145	5	1	189	340
Edital em aberto	96	1	1	138	236
Total	1.417	96	31	841	2.375

Fonte: DENTEL

Quadro VI.12 - BRASIL: Cultura
Principais redes de Radio AM/FM - 1987

REDES	DIRETOR PRESIDENTE	TOTAL REDE
L&C	A.Casali/Colesanti/C.A Casali/Almeida/Moysés	155
C.V.A.	João Jorge Saad	75
S.G.R	Roberto Marinho	15 (Globo) 19 (Filiadas)
Jornal do Brasil	Nascimento Brito	16
R.B.S.	Jaime Sirotsky	18
Metropolitana	Jayr Manzoni	11
Manchete	Adolpho Bloch	06
Transamérica	Calil Bassit Neto	06

Fonte: REDES

Existem aparelhos de rádio em 76% dos lares brasileiros, numa média de 2,4 aparelhos em cada um. Encontra-se na cidade o dobro do numero dos aparelhos existentes na zona rural. Os programas da Rede L&C, distribuídos por 155 emissoras, são os mais consumidos. O mercado existente é de 1799 emissoras instaladas com perspectiva de crescimento imediato: 340 emissoras em instalação e 236 editais de concorrência para novas estações estão abertos. Ao lado da TV, é o rádio o grande canal de cultura do País, atingindo a grande massa da população.

Os 15% da população, com consumo diversificado, porém, já constituem um mercado atraente, capaz de chamar a atenção do mercado internacional e a presença de expoentes americanos e europeus, como se viu ao longo de 87.

No plano do debate de idéias, e com caráter de promoção da indústria cultural, com ampla repercussão na mídia, visitaram o País o sociólogo francês Jean Baudrillard, os escritores americanos Marshall Berman e Gore Vidal, a escritora inglesa Doris Lessing. No simpósio "A Transição Política" na USP, o público acadêmico entrou em contato com o espanhol Felipe Gonzales e os cientistas políticos Adan Przeworsks da Polônia, Guilherme O'Donnell da Argentina e o francês Alain Touraine.

Contrariando preconceitos de adequação arte/público, a Orquestra Filarmônica de Nova York, com financiamento do City Bank, atingiu públicos tão diversos como o do Teatro Municipal do Rio e do Parque Ibiarapuera em São Paulo. Do mesmo modo, a Orquestra Sinfônica de Leningrado contou com um público indiferenciado. Conjuntos de rock e músicos de jazz predominaram, pontuados pelo II Free Jazz Festival, grande mote para a indústria fonográfica.

Na arte cinematográfica, os principais acontecimentos foram a Mostra Internacional de Cinema de São Paulo e o Fest-Rio, que atingiu cinema, televisão e vídeo. Nas artes plásticas, o Brasil sediou, pela 19a. vez, uma das principais manifestações mundiais do setor com a Bienal Internacional de São Paulo.

À difusão dessas manifestações segue-se um movimento de edição da cultura impressa e cultura áudio-visual referente a

esses bens que aumentam o espectro do que poderia ter o caráter de evento, integrando-se aos padrões culturais do brasileiro.

6.4. Política Pública

Com a criação do Ministério da Cultura, no atual governo, a questão cultural ganhou um lugar até então não alcançado nos debates nacionais. Na discussão dos aspectos relativos à interferência estatal, dois pontos tendem a balizar a apreciação: a pertinência da ação do Estado em ações de cultura e a representatividade dessa ação no conjunto da vida brasileira.

Se a constituição de um ponto de vista dentro da história da cultura nacional data de 22, com o Movimento Modernista, é no Estado Novo que se inicia uma política pública cultural no sentido de pretender fixar uma ideologia nacional. O Governo agregou nomes ilustres, como Cândido Portinari, Carlos Drummond de Andrade, Villa Lobos, Mário de Andrade, Cecília Meireles, formando um círculo de intelectuais subsidiados para a produção de uma cultura oficial. São as primeiras tentativas de sistematização do nacionalismo na área da cultura.

Nos anos 50, a questão nacional ganhou grande relevo no debate cultural. A década foi marcada pela presença da USP e do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ligado ao Ministério da Educação) como centros de produção cultural responsáveis

pela sistematização da ideologia desenvolvimentista. Seus temas básicos foram o nacionalismo, a superação do atraso e a modernização do País, tendo como principais ideólogos Werneck Sodré, Celso Furtado, Hélio Jaguaribe.

No início dos anos 60, a grande maioria da intelectualidade estava empenhada em realizar um trabalho de participação ativa na mudança da sociedade. Nasce o Movimento de Cultura Popular criado no governo Miguel Arraes, como um programa de ação que ia da alfabetização ao teatro e que passou a constituir paradigma da política cultural da época: afirmação da identidade popular.

Como contrapartida, o governo militar irá fomentar a indústria do artesanato e estimular produções da arte cultural nordestina, como a música e a literatura de cordel: estratégia de ocupação do espaço que, nos anos 50 e no início de 60, era ocupado pela esquerda, com frentes como o Movimento de Alfabetização de Paulo Freire, o Centro Popular de Cultura da UNE, o Cinema Novo. Foi na direção da afirmação oficial da cultura popular que, com os governos militares, surgiram ações como o Projeto Minerva - cultura popular no ar, via Embratel - e um grande número de agências especializadas para a área de cultura como a Embrafilme, o Concine, a Funarte, a Artene (Sudene), etc.

O Ministério da Cultura, porém, só foi criado em 1985 e esteve voltado, ainda em 1987, para sua organização administrati-

va. Se, numa primeira fase, tratou-se da composição do próprio Ministério e de suas secretarias, bem como do apoio às atividades existentes, numa segunda etapa procedeu-se à reforma administrativa de órgãos, instituições e empresas ligados ao Ministério, mas que já existiam anteriormente.

Em lugar da Empresa Brasileira de Filmes S.A - EMBRAFILME, do Instituto Nacional de Artes Cênicas - INACEN e do Instituto Nacional do Livro - INL, entidades voltadas respectivamente ao cinema, ao teatro e ao livro, foram criadas fundações para os mesmos fins com autonomia patrimonial, financeira e administrativa, a partir do reconhecimento de que é a fundação pública a forma institucional mais adequada ao fim a que essas entidades se propõem. Nas áreas culturais escolhidas para reforma administrativa, manifesta-se a definição de prioridades do Ministério e a identificação dos problemas específicos de cada instituição.

6.4.1 Cinema e Vídeo

Entre 1978 e 1984, o número de salas de cinema diminuiu numa percentagem média de 10.66% por ano. De 2.951 salas, em 1978, o número foi reduzido a 1553, em 1984, chegando, em 1987, a apenas 1.413 salas. Na verdade, o cinema vive um declínio acentuado de público no mundo inteiro. No Brasil, nos anos 60, foram vendidos 4,5 ingressos por habitante no ano. Na década de 70 caiu para 2,1 ingressos por habitante. No início dos anos 80, o índice

é de 1,4, chegando, em 1987, a menos de 1,0 por habitante. A média de público de um campeão de bilheteria do cinema nacional, em 1983, era de 2.730.552; em 1984, cai para 1.624.888, chegando a 1987 com um número ao redor de 1.000.000. É preciso ter presente que, na segunda metade da década de 70, a média era de 5.000.000 (Fonte: EMBRAFILME).

Um dos fatores básicos da crise do cinema é a concorrência da televisão. O declínio observado nas salas de exibição tem, porém, uma contrapartida no crescimento do número de filmes exibidos pela televisão copiados em vídeo-cassete. Essa é a saída para um mercado que, paralelamente à perda de público, sofre o aumento das despesas das salas exibidoras e o alto preço dos terrenos urbanos. Esse crescimento das despesas das salas (da energia elétrica aos produtos de limpeza) reflete-se no aumento dos preços de ingresso:

Quadro VI.13 - Brasil: Cultura
Cinema - Evolução do custo médio (%) do ingresso
1987

ANO	CUSTO MÉDIO EM RELAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO
1947	0,9%
1976	0,6%
1984	1,6%
1987	2,0%

FONTE: CONCINE.

Quadro VI.14 - Brasil: Cultura
Relação Percentual de ingresso por habitante
1960-1980

ANO	INGRESSO HABITANTE/ANO
1960	4,5
1970	2,1
1980	- DE 1,0

FONTE: CONCINE

A principal distorção da EMBRAFILME consiste na prática de uma politica voltada exclusivamente à produção, ao apoio financeiro à indústria cinematográfica, com total descuido dos equipamentos culturais - que se encontram em número reduzido e em má condição - e do aperfeiçoamento técnico num quadro de recursos humanos escassamente qualificados.

Contudo, é ainda referente ao produto nacional uma das mais antigas crises do setor. A produção nacional ainda se debate com o não cumprimento da lei que zela pelo mercado para o filme brasileiro. A lei de obrigatoriedade de reserva de mercado data dos anos 70 e tem como principal empecilho para seu cumprimento uma produção insuficiente quantitativa e qualitativamente. Uma das conseqüências da lei, ainda na década passada, foi uma invasão de filmes de linha pornográfica, que passaram a ser exibidos a pretexto de atendimento à lei de reserva e que tinham mercado efetivo (nos anos 70, a vertente erótica - com filmes como Dona Flor, A dama do Lotação e Os Sete Gatinhos - e as pornochanchadas

- Noite das Taras e Gisele em 1980 - foram vistos por 21.0 milhões de espectadores. Os cinco filmes dos Trapalhões, numa combinação de humor e sexo, atingem, na mesma época, 23.5 milhões de espectadores).

No ano de 87, o CONCINE - Conselho Nacional de Cinema- registrou 80 títulos de longa metragem, dos quais apenas 23, portanto, 28%, exibem o chamado "padrão EMBRA". Para o cumprimento da lei de reserva de mercado seriam necessários em torno de 100 títulos por ano. A saída para o cumprimento da lei, apesar da produção insuficiente, é a reprise. Essa, por sua vez, não constitui o melhor caminho para a atração do público. Este é o lado crítico da questão, na medida em que o cumprimento da lei pode afetar a lucratividade do cinema e constituir mais um fator de restrição ao número de casas exibidoras.

A transformação da EMBRAFILME em fundação foi precedida de uma análise administrativa, feita pelo MINC, que identificou a existência de uma posição privilegiada no referente à distribuição de recursos. A EMBRAFILME nunca esteve presa a fluxo regular de verbas, fazendo empréstimos sem os meios técnicos necessários para isto (como a participação de um agente financeiro) num sistema de decisão restrito: status de empresa independente e não de instituição pública.

Transformada, por projeto aprovado pela Câmara de Deputados, em 08/10/87, em fundação, a EMBRAFILME fechou 1987 com Cz$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzados) em caixa, mas com diminuição da produção, o que afeta a reserva de 1/3 do ano - cerca de 130 dias - para exibição de filmes nacionais. Outro risco decorrente do esfriamento de produção é o desemprego da categoria: há 40.000 técnicos envolvidos com a indústria cinematográfica no País.

O cinema vive um quadro recessivo há oito anos e, como saldo, não conseguimos, com a produção de 1987, representação em nenhuma das vitrines internacionais das quais o cinema nacional já trouxe vários prêmios: Cannes, Berlim, Veneza.

Em contrapartida, vivemos o avanço do setor de vídeo. Os videos chegaram ao Brasil no início de 80, quando ainda não havia software - programas gravados disponíveis - e eram duas as alternativas: traziam-se originais do exterior ou se gravava diretamente da TV. Nasceram, então, os vídeo-clubes, logo transformados em rentável negócio com a prática de copiar e legendar vídeos sem qualquer autorização. Cresceu, com os primeiros vídeo-clubes e locadoras, a ilegalidade que só seria constrangida, em 1987, com medidas do CONCINE de proteção ao setor mediante fiscalização.

Com a baixa dos preços e a miniaturização dos equipamentos eletrônicos, o vídeo se expandiu de modo significativo co-

mo canal de recepção e como meio alternativo de produção e documentação.

O que merece destaque a respeito do vídeo é que ele permite, em tese, que qualquer um faça televisão, sendo um meio de comunicação sobre o qual é perfeitamente possível intervir.

É assim que, na área empresarial, cresce numa proporção de 20% ao ano a produção de programas para uso interno. As empresas consomem 15% do mercado de vídeo no País, comprando quase que exclusivamente equipamento nacional: cerca de 50.000 aparelhos são adquiridos anualmente por esse setor.

O vídeo tem estado, também, presente nos movimentos populares - a partir de 1983 - seja como meio de registro bruto dos acontecimentos, seja como elaboração de programa. Greves, discursos de lideranças sindicais e populares, manifestações públicas e outros eventos que não ficam - ou, apenas, recebem registro ligeiro - nos arquivos dos meios de comunicação em massa, têm ingressado na memória áudio-visual através do vídeo.

Graças às suas características - agilidade de produção e uso, facilidade de operação e possibilidade de experiência com a linguagem áudio-visual - o vídeo coloca-se como uma resposta às expectativas de trabalho grupal de animação cultural e de intervenção social. Nesse sentido, precisa ter sua expansão relacionada a dois fatores: à existência de uma nova tecnologia de comuni-

cação e a nova conjuntura política e social do País com a abertura democrática. Existiam, em 1987, no Brasil, em torno de 100 grupos ativos em vídeo vinculados aos movimentos populares. Ligados à Igreja, sindicatos, associações de moradores, entidades culturais, partidos políticos ou grupos independentes, vêm comprovar a tese de Enzensberger a respeito do caráter reversível dos meios de comunicação: não são só dotados de um caráter massificante, mas oferecem possibilidade de manifestação e promoção social. Ao lado do uso comercial e doméstico do vídeo, cresce seu uso como expressão individual e coletiva.

Um planejamento do setor deve levar em conta que o cinema é um componente dos meios de comunicação áudio-visual e que, reconhecidas suas peculiaridades, requer uma estratégia de desenvolvimento vinculada ao vídeo e à televisão, uma vez que as novas tecnologias audio-visuais atuam diretamente nos aspectos tanto econômico-industriais quanto estéticos e culturais do cinema. O produto 'cinema', não perdeu público. Foi o espaço do cinema que se tornou pouco rentável, fazendo com que o produto percorresse outras veiculações.

6.4.2 - Livro

No início do século, o Brasil tinha 80% de analfabetos. Nas primeiras décadas, forma-se, lentamente, um público para o livro didático, mas não há, ainda, público significativo para ou-

tro tipo de livro. Somente entre 1918 e 1930 é que o livro se torna mercadoria de consumo no Brasil, o que se dá graças à interferência do Estado como comprador.

A década de 30 caracterizou-se por ser um período de desenvolvimento cultural com o alargamento de participação e ampliação de setores como a instrução pública, a vida artística e literária, estudos de ciências sociais, expansão do livro e do rádio. Foram anos de mudanças na educação e na literatura e isso repercutiu na indústria do livro, do projeto gráfico à difusão.

É a partir desta década que se generaliza o desejo de tornar o livro instrumento da cultura mais viva do País, consolidando-se o livro escolar brasileiro para o nível médio em substituição à bibliografia estrangeira que, até então, era a única fonte de leitura dos estudantes.

Nos anos 40, a produção e o comércio de livros sofreram controles impostos pelo Governo, principalmente no Estado Novo. Mas o Instituto Nacinal do Livro - INL - criado em 1937, inicialmente como órgão de controle do governo sobre a produção livreira, vai se tornando, gradativamente, um instrumento a serviço da expansão do livro no País. Um ano depois de criado, havia formado 62 bibliotecas nos então 1.450 municípios do Brasil. A expansão crescente fez com que, em 1987, o INL assinasse convênios com mais de 3.000 bibliotecas municipais, em torno de 74% dos 4.230 municípios brasileiros. (Ver Quadro VI.19)

Se for considerado o número de livros distribuídos pelo Instituto nos últimos sete anos, porém, a constatação será menos animadora. De 1980 a 1986, o INL sofreu um estreitamento significativo do número de livros distribuídos, situação que só começou a abrandar-se em 1987, conforme Quadro VI.15.

Embora o INL desfrute de uma capilaridade que lhe permite estar presente em 3.024 municípios brasileiros, as bibliotecas públicas têm enfrentado, principalmente, problemas de recursos humanos, financeiros, técnicos e político-administrativos:

- a maioria das bibliotecas públicas é dirigida por pessoal insuficiente e não qualificado, sem estabilidade na função;

- o Instituto, que, até sua vinculação à Pró-Leitura, em 1987, não dispunha de verbas próprias, sofreu uma gradativa escassez de recursos;

- os acervos não são formados a partir das necessidades dos usuários, tornando-se, conseqüentemente, inadequados;

- a biblioteca pública não faz parte dos planos de desenvolvimento municipal, estadual ou nacional, sendo insuficientemente conhecido seu caráter de serviço público básico;

- a formação de leitores, objetivo máximo de qualquer instituição ligada ao livro, ainda é insuficientemente assumida pelo Instituto, que tem se definido pelo subsídio à indústria (co-edição) e pelo estímulo à produção intelectual.

Na verdade, o INL ocupa um espaço exíguo no quadro de acesso ao livro num País que vive um acentuado crescimento da indústria livreira e, a partir do final dos 70, um investimento gradativo na formação de leitores. Em 1987, a Câmara Brasileira do Livro e a Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose fizeram uma pesquisa sobre os hábitos de leitura dos brasileiros. Com o preço médio do livro em torno de 10% do salário mínimo, o resultado aponta para o preço como o fator decisivo no afastamento da leitura, embora a pesquisa tenha excluído as classes C,D e E. O livro surge da pesquisa como o elo mais fraco dos bens culturais. No entanto, em 1986, foram produzidos 353.300.000 de exemplares para uma população de 138.400.000 (a população é um referencial que só deve ser considerado, levando-se em conta que o que define o público potencial é o nível de instrução, a classe social, a classe profissional, etc.), o que significa uma proporção de 2,5 exemplares/leitor por ano. O salto foi significativo, uma vez que o ano anterior havía registrado 130.000.000 de livros, em torno de 1 per capita. Em 1987, o índice ficou em 2,1, numa receita superior a meio bilhão de dolares, dos quais um quinto foi para a indústria de papel (Fonte: Revista Celulose e Papel da Associação Nacional de Fabricantes de Papel e Celulose). O índice de 2,1 por leitor, no entanto, ainda é baixo. Contudo,

alguns sinais de crescimento do setor se fazem notar, como o que diz respeito à rede de distribuição. Além do número restrito de livrarias (em torno de 500 livrarias strictu sensu, 1.200 livrarias latu sensu) conta-se, hoje, com um circuito alternativo de distribuição no País que engloba 18.000 pontos de venda: são as bancas que vendem de Sidney Sheldon e Agatha Christie a Marcel Proust e Marx em coleções de baixo custo, acabamento menos nobre e tiragem de 30.000 exemplares num mercado para o qual a tiragem média fica entre 3.000 e 5.000 exemplares. A propaganda via televisão é um dos fatores decisivos dessas altas tiragens, que fazem possível uma diferença de preço entre um livro de livraria e um de banca de até 300%. Se são considerados esses pontos de venda, mesmo levando-se em conta suas restrições, o quadro de distribuição de livros no País se torna menos sombrio, ficando em torno de 19.200 locais de venda.

Concorre com o fenômeno da proliferação dos pontos de venda a introdução no Brasil da tecnologia do <u>best-seller</u>. O fato ganha um sentido especial por se tratar de uma consagração anti-institucional num país em que as instituições estatais desempenham um papel de relevância no setor, através da distribuição de livros, de patrocínio de co-edições e do financiamento de informações sobre leitura. É preciso levar em conta que a indústria de livros e a escola estabeleceram uma relação de mútua dependência, na qual o livro assume o papel de mercadoria não necessariamente consumida pelos pretensos destinatários.

É a Fundação de Assistência ao Estudante -FAE, órgão ligado ao Ministério da Educação, o maior comprador de livros do País. Adquirindo em torno de 55 milhões de livros por ano, tiragens gigantes, as compras da FAE ganham expressiva significação no comércio livreiro. Cabe ressaltar que as compras não se restringem ao campo didático, uma vez que a Fundação adquire, também, obras literárias.

Em termos de oferta, a aquisição maciça de livros pelo Estado amplia o tamanho do mercado e permite a redução dos custos industriais. Os editores, inclusive os que não produzem livros didáticos, são beneficiados na medida em que usam um parque gráfico viabilizado pelos demais segmentos. Por outro lado, a demanda cresce numa classe média que tem, no consumo de cultura, um signo de status. Além disso, o principal canal de TV propaga o hábito de leitura para estimular a demanda de livros editados pela empresa de que faz parte.

. Com o best seller, é o leitor que legitima as obras em termos de preferência. Uma particularidade a este respeito é o surgimento do best seller culto, acompanhado do ingresso do Brasil no circuito internacional do livro (M. Yourcenar, Doris Lessing, M. Kundera, Umberto Eco), como cultura de periferia e de reflexo dos grandes eixos produtores de livro. Aos títulos estrangeiros acrescentam-se os best sellers brasileiros, especialmente sobre comportamento emocional e aqueles de autores popularizados pela mídia. O fato de a universidade ter passado a estu-

dar autores vivos pode ser arrolado, também, como outro fator de promoção de venda. O fenômeno do best seller iniciou-se, em 1986; e, sem dúvida, foi tributário de um fator sócio-econômico: o crescimento do PIB em 8%.

A redefinição do INL, unindo-se à Biblioteca Nacional na formação da PRÓ-LEITURA, precisa partir da identificação das condicionantes do mercado livreiro e do desafio de ampliação do público leitor. A formação de um sistema nacional de bibliotecas não pode se desviar destas questões. Elas são básicas á formulação de uma política do livro da qual o INL tem estado à margem, uma vez que a restrição de verbas circunscreveu o papel do Instituto a co-edição e à distribuição de livros e de alguns prêmios pouco expressivos. Das instituições transformadas em fundação, o INL era a menos aquinhoada com verbas, situação que causava a inocuidade dos convênios com as prefeituras e das aprovações de títulos que não podiam ser editados.

A ação da PRÓ-LEITURA no setor se fará sentir na medida em que a instituição desloque seu foco da produção para a recepção, o que, inicialmente, terá que partir da definição do perfil do usuário das bibliotecas públicas. Tal identificação pode vir a atestar um desencontro entre os interesses de leitura de um público predominantemente estudantil e as obras distribuídas pelo Instituto. Por outro lado, embora sempre no sentido da recepção, a PRÓ-LEITURA deve contribuir para a formulação de uma proposta

de ação que torne o livro mais acessível ao público, mediante, especialmente:

- a minoração do preço final de capa;

- a ampliação e dinamização do circuito de distribuição;

- a ampliação dos canais de promoção do livro.

Fatores esses que, entre outros, contribuem decisivamente para a formação do público leitor.

6.4.3 - Teatro

Entre 1948 e 1964, nosso teatro viveu um período de crescente desenvolvimento, marcado pela presença de grupos importantes, como o TBC - Teatro Brasileiro de Comédia - criado em 1948, o Arena, criado em 1953, e o Oficina, de 1958, todos de São Paulo, e o núcleo teatral do CPC da UNE, que formaria, após 1964, o Teatro Opinião no Rio.

O confronto com o regime militar, porém, acabou por decretar o fim desses e de outros grupos, fazendo definhar experiências teatrais em pleno crescimento. De 1968, ano em que foi promulgado o Ato Institucional número 5, dando amplos poderes ao

regime militar, até seu final, em 1979, o teatro passou a sofrer as conseqüências de ter entrado em rota de colisão com o Governo.

O teatro brasileiro continua dando sinais de vitalidade com encenações de impacto, como Morte e Vida Severina, de João Cabral de Melo Neto, montada em 1966, pelo Teatro da Universidade Católica de São Paulo, que venceu o Festival de Teatro de Nancy na França, e, em 1967, com a montagem histórica, feita pelo Oficina, de o Rei da Vela, de Oswald de Andrade, também com repercussão internacional.

Gradativamente, porém, o teatro perderá sua força: o Arena é extinto em 1971; o Oficina tenta sobreviver no exterior, o Opinião perde, gradualmente, sua equipe. A partir de 1971, torna-se especialmente difícil fazer teatro no País, de tal modo que a década passa a ser o período das grandes empresas teatrais, não havendo lugar para as iniciativas não comerciais: é a época das superproduções, como Equus em 1975. Só a partir de 1978, após a anistia, voltará a se disseminar a produção teatral com a formação de grupos ao longo do País.

O teatro brasileiro inicia os anos 80 em busca da recuperação de seu antigo vigor. Nomes essenciais, como Oduvaldo Viana Filho (Vianinha) e Paulo Pontes, morreram, respectivamente em 1974 e 1976. Augusto Boal e José Celso Martinez Correa retornaram do exílio somente após 1978. Gianfrancesco Guarnieri e Plínio Marcos haviam permanecido no Brasil, mas não bastava a sua produ-

ção para garantir a continuidade da efervescência teatral nos anos 50 e 60.

Além dos prejuízos sofridos pelo setor na área de produção, em decorrência da interrupção de seu surto de criatividade, o teatro enfrenta, hoje, grandes desafios quanto a equipamento cultural e custos. O País dispõe de um número exíguo de espaços: 1064 casas, com má qualidade de salas, numa proporção de uma casa para cada 135 mil habitantes. Contudo, muito poucos brasileiros podem frequentar o teatro devido ao preço elevado dos ingressos: em torno de 10% do salário mínimo.

Mesmo assim, os anos 80 marcam, em relação aos 70, uma intensificação das atividades teatrais. Não houve aumento do número de casas de espetáculos em 1987, mas aproveitamento dos horários ociosos em casas do Rio e de São Paulo. Neste estado, teatros funcionaram de segunda a domingo (Bexiga, Paiol, TBC) e, no Rio, surgiram espaços alternativos (Teatro Zero Hora, Espaço Off).

A FUNDACEN, órgão do Ministério da Cultura voltado ao teatro, à dança, ao circo e à ópera, não pôde, até hoje, atuar sobre custos e número de equipamentos. Restringida financeiramente, derivou suas ações para as áreas de formação, preservação e difusão de informações.

A transformação do INACEN em FUNDACEN desliga a instituição da engrenagem administrativa da FUNARTE - o que significava um emperro burocrático - conferindo-lhe autonomia, maior agilidade e possibilidade de captação direta de recursos.

Em relação ao movimento nacional de artes cênicas, o INACEN, devido a uma gradativa restrição de verbas, teve diminuído o seu âmbito de ação. Contraditoriamente, foi a partir do alargamento de sua abrangência geográfica - a partir de 1981, quando passou a atingir 14 estados - que o INACEN viu seus recursos financeiros diminuídos no índice de acréscimo em relação a 1974, quando ainda estava restrito a Rio e São Paulo. Esse índice foi gradativamente reduzido, a ponto de chegar a 45% negativos em 1985. Um de seus projetos mais significativos - O Mambembão - teve fim. Constituía um verdadeiro festival nacional de artes cênicas, alcançando públicos diferenciados e propiciando o conhecimento do teatro feito fora dos pólos culturais do Rio e de São Paulo.

Ao lado de empreendimentos como o da Escola Nacional de Circo, o órgão promove cursos, oficinas, seminários, palestras, debates, atuando numa linha de complementação às escolas de artes cênicas. Através do Centro de Estudos Nacional de Artes Cênicas, faz um trabalho de preservação de documentos e difusão de informação, mediante intercâmbio com bibliotecas e entidades culturais, nacionais e estrangeiras. A potencialidade da instituição é, contudo, bem maior, e seu sentido social se fará sentir na

medida em que atuar efetivamente na expansão e preservação dos equipamentos culturais das artes cênicas e nas condições de acessibilidade do público a essas artes.

6.5. Financiamento da Cultura

Após sofrer decréscimos gradativos entre 1983 e 1985, e pequena recuperação em 1986, os gastos públicos em programas culturais apresentaram, em 1987, um aumento significativo.

Quadro VI.16 - Brasil: Cultura
Gastos Públicos em Programas Culturais
1983-1987

(Em Cz$ 1.000,00 constantes de 1987)

ANO	RECURSOS
1983	4.395.178
1984	4.033.475
1985	3.071.570
1986	3.312.630
1987	7.358.210.

Fonte:Balanços Gerais da União

Contudo, entre as ações de apoio e fomento à cultura do Ministério e a abrangência da penetração da indústria cultural, torna-se evidente que cabe a esta última a definição da vida cultural do País. Essa constatação não deve, no entanto, obscurecer outro ponto: o do financiamento indireto, com recursos públicos,

dos meios de comunicação da indústria cultural feito através da implantação da infra-estrutura das grandes redes, critérios especiais de tarifas, verbas publicitárias ou de aquisição. Provenientes de diversos ministérios, esses recursos acabam por constituir substancial apoio à indústria cultural.

Uma politica cultural, contudo, não se traduz em termos de aplicação de recursos, de relação insumo-produto, de rentabilidade, como ocorre com outras políticas, inclusive a científica. Certas épocas apresentam maior atividade cultural que outras e isso se deve menos a fatores econômicos do que a fatores políticos. No entanto, conforme se disse, a produção cultural depende de fatores de mercado que, não controlados, podem inviabilizá-la.

A verba repassada pelo Governo ao MINC, em 1987, foi de apenas 0.25% do orçamento da União, o que, somando-se aos recursos da Lei Sarney, fica longe de 1% da receita federal:

Quadro VI.17 - Brasil: Cultura
Orçamento do MINC por órgão executor - 1987

(Em Cz$ 1.000,00 correntes)

NATUREZA	RECURSOS
ORGÃOS ADMIN. DIRETA	2.388.157
ENTIDADES SUPERVISIONADAS	4.970.053
TOTAL	7.358.210

Fonte: MINC

Quadro VI.18 - Brasil: Cultura
Participação da Lei Sarney nos gastos com cultura
1987

(Em Cz$ 1.000,00 correntes)

NATUREZA	RECURSOS
DOAÇÃO	615.401
PATROCINIO	790.539
INVESTIMENTO	94.846
TOTAL	1.500.787
TOTAL GERAL	8.858.997

FONTE: MINC

Antes da Lei Sarney, já existiam algumas medidas de financiamento à cultura que visavam o desenvolvimento cultural, tais como a isenção de tributos de importação para instrumentos musicais e para materiais de pintura. Por outro lado, a indústria privada brasileira, a partir dos anos 80, vem fazendo investimento em cultura. Em 1984, essa forma de mecenato já atingia a casa do bilhão. Criado o Ministério da Cultura, em 85, institucionalizou-se, mediante a Lei Sarney,, esse financiamento.

Através da Lei, o MINC apóia a vida cultural sem ações de interferência ou monitoramento. A iniciativa na captação de recursos fica a cargo dos agentes culturais: indivíduos ou instituições da sociedade civil. Evitando a tutela das autoridades distantes, a Lei estimula a criação de vínculos entre a comunidade e os agentes culturais locais num processo de descentralização. Conseqüentemente, reduzem-se os custos administrativos ine-

vitáveis se os recursos fossem arrecadados pelo Governo Federal e aplicados com a intermediação da máquina burocrática. Desse modo, reforça a posição das instituições da sociedade civil dedicadas precipuamente às atividades culturais, apresentando um efeito catalizador na medida em que estimula a iniciativa e viabiliza projetos.

Mas nem tudo são vantagens no que diz respeito à Lei. Ate certa época o fluxo de cadastramento das entidades culturais pelo MINC revelou-se pouco ágil para responder a uma demanda de sessenta pedidos por dia. O cadastramento é imprescindível para que haja beneficiamento pela Lei. Até novembro de 1987, quando o CPC-Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural - passou por reformulações, um pedido de cadastro podia esperar cinco meses até ser efetivado.

Por outro lado, há muita falta de informação sobre como praticar a Lei e, além disso, ela se situa dentro de um sistema tributário complexo. Há grandes empresas, como a Shell - que vem patrocinando cultura no Brasil há muitos anos -que aumentaram, através da Lei, o patrocínio cultural. A grande maioria das empresas, porém, não tem os esclarecimentos necessários para que sejam mobilizadas a promover cultura. Do mesmo modo, os produtores culturais encontram-se inseguros quanto à aplicação da Lei.

Há, ainda, outro aspecto: o interesse que leva as empresas à promoção da cultura é o de fazer uma boa imagem institucional, vinculando a idéia de qualidade a seu produto. Nesse sentido, tendem a patrocinar o que já está no mercado e já recebeu consagração. Além disso, buscam, geralmente, uma relação temática entre o que vai ser patrocinado e a empresa, o que configura, claramente, que se trata de uma lei que veio reforçar o mercado e que não pode ser pensada fora dele.

A distorção mais grave da Lei, e que pode ser creditada à sua excessiva abrangência, diz respeito a ter sido aplicada em promoções culturais perfeitamente autofinanciáveis pela indústria cultural, como os shows de Gilbert Becaud, Charles Aznavour e Júlio Iglesias.

Outro aspecto a ser examinado na Lei, mas que diz respeito, também, à própria ação do Ministério, é a política de eventos sem alcance de longo ou médio prazo, ou seja, fora de um planejamento cultural: menos ação que fabricação.

Muitos governadores, sobretudo dos estados mais pobres, reduziram as dotações para a cultura após a Lei Sarney, entendendo que não lhes cabe mais a destinação de verbas para atividades culturais. Conforme se pode ver no Quadro VI.20, estados como Goiás, Pará e Amazonas receberam aplicações inexpressivas e Unidades da Federação como Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Acre, Rondônia e Roraima nãoforam contem-

pladas, o que deixa claro que a lei não substitui, pelo menos por enquanto, o financiamento das secretarias estaduais e do Ministério. Os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, juntamente com o Distrito Federal, recebem a maior parte da aplicação nacional: 87%, cabendo às demais Unidades da Federação somadas apenas 13%.

6.6. Conclusão

Uma vez assegurado o espaço político da cultura, é preciso levar em conta fatores de mercado que, caso não sejam controlados, poderão levar ao desaparecimento de determinados modos de expressão. Cada área tem sua lógica específica de produção e comercialização, que precisa ser considerada para que se identifiquem as estratégias adequadas de preservação.

A despeito da solidez de alguns segmentos da indústria cultural, o Governo age como financiador indireto de aparelhos de produção simbólica, como a televisão e o rádio, independente de serem autofinanciáveis.

Outros bens simbólicos, contudo, se caracterizam como sendo de áreas economicamente fracas, mas culturalmente importantes. Desse modo, o fortalecimento de seu potencial de produção passa a depender de subvenções oficiais a fases de produção e de distribuição. O teatro e o cinema são um bom exemplo disso. Sem o financiamento com verbas públicas desses setores, não são salva-

guardadas as condições de produção e - não é outro o objetivo de uma política cultural - o acesso, em condições de facilidade e igualdade, de todos os possíveis consumidores.

O Ministério da Cultura avançou nessa direção com sua reforma administrativa, que criou fundações para setores culturais economicamente fracos, e com a forma de financiamento viabilizada pela Lei Sarney. O grande desafio, contudo, permanece sendo a ampliação daquela estreita faixa de 15% da população com condições de educação e de renda para aceder aos bens culturais diversificados.

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO VI.2 - BRASIL: CULTURA
NUMERO DE EMISSORAS, POR REDE E DOMICILIOS COBERTOS
1987

EMISSORAS	No.EMISSORAS POR REDE	MUNICIPIOS COBERTOS	DOMICILIOS COM TV	%
GLOBO	58	4.092	19.646.100	99,99
SBT	44	1.911	14.763.400	75,13
BANDEIRANTES	32	3.020	13.524.000	68,82
MANCHETE	29	1.892	12.027.000	61,21
RECORD	3	618	8.470.000	43,1

FONTE: No. de Emissoras/Municipios Cobertos/Domicilios com TV: Emissoras.

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO VI.3 - BRASIL: CULTURA
EMISSORAS, SEDE, CANAL, REDE, DIRETOR, INICIO DE TRANSMISSAO
1987

ESTADO/ TERRITORIO	SEDE	EMISSORA	CANAL	REDE	DIRETOR PRESIDENTE	INICIO DE TRANSMISSAO
SAO PAULO	Rio	Globo	5	Rede Globo de Televisao	Roberto Marinho	24/03/1966
	Sao Paulo	TVS	4	Sistema Brasileiro de Televisao	Silvio Santos	19/08/1981
	Sao Paulo	Bandeirantes	13	Rede Bandeirantes de Televisao	Joao Jorge Saad	13/05/1967
	Rio	Manchete	9	Rede Manchete de Televisao	Adolpho Bloch	05/06/1983
	Sao Paulo	Record	7	Independente	Paulo M.de Carvalho	27/09/1953
RIO DE JANEIRO	Rio	Globo	4	Rede Globo de Televisao	Roberto Marinho	26/04/1965
	Sao Paulo	TVS	11	Sistema Brasileiro de Televisao	Silvio Santos	14/05/1976
	Rio	Bandeirantes	7	Rede Bandeirantes de Televisao	Joao Jorge Saad	09/09/1977
	Rio	Manchete	6	Rede Manchete de Televisao	Adolpho Bloch	05/06/1983
	Rio	Corcovado	9	Independente	Guilherme Stoliar	12/06/1987

FONTE: Emissoras.

IPEA/IPLAN/CEC QUADRO VI.5 - BRASIL: CULTURA

NUMERO DE TITULOS POR ASSUNTO DAS PRINCIPAIS REVISTAS EDITADAS - 1987

TITULOS	No.DE TITULOS
1. Infantis	89
2. Agricultura e Pecuaria	88
3. Economia e Financas	56
4. Musica	48
5. Modas	38
6. Interesse Geral/Atualidades	34
7. Femininas	33
8. Esportes	32
9. Automobilisticas	16
10. Arquitetura e Decoracao	15
11. Informatica	14
12. Fotografia/Otica/Cine/Som	13
13. Masculinas	9
14. Fotonovelas	3
TOTAL	488

FONTE: Anuario Brasileiro de Midia/Lintas.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO VI.6 - BRASIL: CULTURA

HABITO DE LER REVISTAS
POR CLASSES SOCIO-ECONOMICAS
1987

CLASSE	LEEM (%)
A	86
B	71
C	48
D	29
E	12

FONTE: MARPLAN.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO VI.7 - BRASIL: CULTURA

HABITO DE LER REVISTAS
POR GRAU DE INSTRUCAO
1987

GRAU DE INSTRUCAO	LEEM (%)
SUPERIOR INCOMPLETO E COMPLETO	82
COLEGIAL INCOMPLETO E COMPLETO	67
GINASIAL INCOMPLETO E COMPLETO	44
ATE PRIMARIO	17

FONTE: MARPLAN.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO VI.8 - BRASIL: CULTURA

HABITO DE LER REVISTAS, POR SEXO
1987

SEXO	LÊEM (%)
HOMENS	44
MULHERES	48
- Donas de Casa	38
- Mulheres que Trabalham	57
- Donas de Casa que Trabalham.	48

FONTE: MARPLAN.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO VI.9 - BRASIL: CULTURA

HABITO DE LER REVISTAS, POR IDADE
1987

IDADE	LÊEM (%)
15 a 19 Anos	59
20 a 29	51
30 a 39	44
40 a 49	37
50 a 59	31

FONTE: MARPLAN.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO VI.15 - BRASIL: CULTURA

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE LIVROS DISTRIBUÍDOS PELO INL 1980/1987

ANO	NÚMERO DE LIVROS	ÍNDICE (%) EM RELAÇÃO A 1980
1980	724.350	-
1981	541.101	- 25
1982	233.822	- 56
1983	438.908	- 40
1984	328.600	- 55
1985	191.025	- 74
1986	88.650	- 87
1987	638.798	- 12

FONTE: INL.

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO VI.19 - BRASIL: CULTURA

BIBLIOTECAS PÚBLICAS MUNICIPAIS CADASTRADAS E CONVÊNIOS COM O INL
1987

GRANDES REGIÕES	UNIDADES FEDERADAS	TOTAL DE MUNICIPIOS (1)	TOTAL MUN. CADASTRADOS	TOTAL MUN. CONVENIADOS	TOTAL BIBL. CADASTRADAS	TOTAL BIBL. CONVENIADAS
N	RONDONIA	13	10	10	10	10
O	ACRE	12	9	9	10	9
R	AMAZONAS	59	36	30	36	30
T	PARA	87	67	66	113	111
E	AMAPA	5	5	5	7	7
	RORAIMA	8	2	1	2	1
TOTAL DA REGIAO NORTE		184	129	121	178	168
	MARANHAO	132	101	86	108	93
N	PIAUI	115	56	47	64	48
O	CEARA	141	88	76	98	85
R	RIO GRANDE DO NORTE	151	148	148	148	148
D	PARAIBA	171	104	95	113	98
E	PERNAMBUCO	167	117	106	125	114
S	FERNANDO DE NORONHA	1	1	1	1	1
T	ALAGOAS	96	46	43	48	44
E	SERGIPE	74	44	42	44	42
	BAHIA	336	188	130	196	137
TOTAL DA REGIAO NORDESTE		1.384	893	774	945	810
S						
U	MINAS GERAIS	772	548	462	557	471
D	ESPIRITO SANTO	57	56	50	79	67
E	RIO DE JANEIRO	64	49	39	53	39
S	SÃO PAULO	572	428	390	446	409
T						
E						
TOTAL DA REGIAO SUDESTE		1.465	1.081	941	1.135	986
S	PARANA	310	286	286	336	336
U	SANTA CATARINA	119	173	165	226	218
L	RIO GRANDE DO SUL	244	223	207	254	232
TOTAL DA REGIAO SUL		673	682	658	816	786
CENTRO	GOIAS	244	157	151	170	164
OESTE	MATO GROSSO	58	34	34	39	39
	MATO GROSSO DO SUL	64	52	51	72	71
TOTAL DA REGIAO CENTRO-OESTE		366	243	236	281	274
TOTAL GERAL		4.072	3.028	2.730	3.355	3.024

(1) Fundacao IBGE

IPEA/IPLAN/CEC

QUADRO VI.20 - BRASIL: CULTURA

LEI SARNEY: LEVANTAMENTO FINANCEIRO DAS APLICACOES POR UNIDADE DA FEDERACAO
1987

(Em Cz$ 1.000.0

ESTADOS	DOACAO	PATROCINIO	INVESTIMENTO	TOTAL
TOTAL	615.398	790.533	94.846	1.500.782
AC - ACRE	-	-	-	-
AL - ALAGOAS	-	-	-	-
AM - AMAZONAS	79	-	-	79
BA - BAHIA	500	-	-	500
CE - CEARA	1.228	2.831	320	4.379
DF - DISTRITO FEDERAL	116.892	25.759	-	142.651
ES - ESPIRITO SANTO	-	-	-	-
GO - GOIAS	-	6	-	6
MA - MARANHAO	-	-	-	-
MG - MINAS GERAIS	45.670	32.220	-	77.890
MS - MATO GROSSO DO SUL	-	-	-	-
MT - MATO GROSSO	119	496	-	616
PA - PARA	16	-	-	16
PB - PARAIBA	958	89	-	1.048
PE - PERNAMBUCO	7.050	7.458	-	14.508
PI - PIAUI	-	-	-	-
PR - PARANA	13.978	5	-	13.983
RJ - RIO DE JANEIRO	69.281	323.147	92.318	484.747
RN - RIO GRANDE DO NORTE	350	-	-	350
RO - RONDONIA	-	-	-	-
RR - RORAIMA	-	-	-	-
RS - RIO GRANDE DO SUL	6.960	10.655	100	17.716
SC - SANTA CATARINA	19.057	15.126	-	34.184
SE - SERGIPE	17.000	-	-	17.000
SP - SAO PAULO	316.260	372.741	2.108	691.109

FONTE: MINC
(CULT 19)

PUBLICAÇÕES RECENTES DO IPLAN

O IPLAN publica regularmente os seguintes tipos de trabalho: Notas para Discussão (ND), Textos para Discussão (TD) e Estudos para o Planejamento (EP), bem como informes de Acompanhamento de Políticas Públicas (APP). As Notas para Discussão, os Textos para Discussão e os informes de Acompanhamento foram, até julho de 1988, publicados assistematicamente, quando então passou-se a adotar numeração seriada, contínua.

ND-1-"Energia: Problemas e Perspectivas", José Cechin, Edmir S. Moita e Otávio Franco, agosto de 1988, 18p.

ND-2-"Trigo: Falta Ampliar a Concorrência entre os Moinhos", Ricardo P. Soares, agosto de 1988, 28p.

ND-3-"Transporte de Carga, Planejamento Energético e Desenvolvimento Regional", Miguel El Afioni, agosto de 1988, 13p.

TD-1-"O GATT e a Política Comercial Brasileira", Renato Baumann, agosto de 1988, 24p.

TD-2-"A Economia Política da Proteção no Brasil e a Rodada Uruguai", Renato Baumann, setembro de 1988, 22p.

APP-1-"Análise de Desempenho do Setor Industrial", janeiro-junho de 1988. Coordenadoria de Indústria e Tecnologia, setembro de 1988, 41p.

APP-2-"Indicadores de Conjuntura - Setor Externo", Coordenadoria de Setor Externo, setembro, 1988, 67p.

APP-3-"Acompanhamento do Nível de Emprego e Renda", Coordenadoria de Emprego e Salário, setembro, 1988, 49p.

APP-4-"Educação e Cultura - 1987: Situação e Políticas Governamentais", Coordenadoria de Educação e Cultura, outubro, 1988, 320p.