

Edições UNESCO Brasil

# **QUANTO CUSTA A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO?**

**Candido Alberto Gomes**  
Consultor da UNESCO

Edições UNESCO Brasil

QUANTO CUSTA A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO?

Candido Alberto Gomes

Consultor da UNESCO

Gomes, Candido Alberto.

Quanto custa a expansão do ensino médio? / Candido Alberto Gomes. – Brasília : Unesco, c1998.

32 p.; 1 7x24 cm. – (Cadernos Unesco Brasil. Série Educação; v. 2) - ISBN: 85-87853-04-x

I. Título

**Cadernos da UNESCO Brasil**

Série **Educação**

Volume 2

**Conselho Editorial**

Jorge Werthein

Maria Dulce Almeida Borges

Célio da Cunha

**Comitê para a Área de Educação**

Julio Jacobo Waiselfisz

Lúcia Maria Gonçalves de Resende

Candido Alberto Gomes

Manuel Argumedo

*Assistente Editorial Vera Ros*

*Capa Ana Lúcia Pompeu*

*Fotografia de Capa Iracema Malheiros*

*Peças em madeira de autor desconhecido.*

*Brinquedo popular brasileiro.*



**Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

CEP 70070-914, Brasília, DF, Brasil.

Tel.: (55 61) 2106-3644

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: [grupoeditorial@unesco.org.br](mailto:grupoeditorial@unesco.org.br)

A criação da coleção Cadernos UNESCO Brasil tem o objetivo de colocar à disposição de estudiosos, pesquisadores e responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, pesquisas, reflexões e estudos produzidos no país e no exterior, que possam contribuir para o fortalecimento e aperfeiçoamento das ações voltadas para o desenvolvimento integral.

Conselho Editorial

## QUANTO CUSTA A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO?

Candido Alberto Gomes<sup>1</sup>

### Sumário Executivo

Diante da expansão recente do ensino médio e da tendência de a sua procura aumentar ainda mais nos próximos anos, o presente trabalho explora dados dos Balanços do Estado do Ceará, correspondentes a 1995-97, para analisar as despesas do ensino médio e aproximar-se da despesa média por aluno/ano.

Em que pesem as limitações metodológicas, especialmente a dificuldade de desagregar as despesas na contabilidade pública do País, os dados mostram que o quociente das despesas pela matrícula inicial é mais elevado no programa orçamentário Ensino Fundamental que no Ensino Médio. Os dados refletem, por razões de economicidade e outras, o fato de grande parte da rede escolar no Brasil estar "montada" no ensino fundamental, que conta com a fonte adicional do salário-educação. A análise mostra que, no ensino em geral, as despesas de capital e certos itens das de custeio apresentam níveis franciscanos.

Comparando com outros dados, os resultados do Ceará, bem como estimativas para o País, situam-se muito abaixo dos países-membros da OCDE. Por outro lado, no que se refere à alocação de recursos dos Estados da Federação, o ensino médio permanece imprensado entre o ensino fundamental e a educação superior. Isso suscita a indagação sobre que ensino médio se deseja expandir, se o dos moldes existentes, se de padrões mais exigentes de qualidade, que exigiriam significativo aporte adicional de recursos. No primeiro caso, as estatísticas de matrícula seriam meramente infladas, sem os correspondentes benefícios em termos de conhecimentos, habilidades, atitudes, produtividade e competitividade.

A administração da escassez de recursos implica usar uma combinação de estratégias economicamente eficientes, socialmente eqüitativas e politicamente viáveis. No caso do Brasil, cuja ordem constitucional estabelece vinculação de recursos para o ensino, são examinadas as repercussões de uma possível reforma tributária. A primeira questão destacada é a de destinar o salário-educação ao ensino fundamental ou à educação básica. Essa contribuição social já beneficia direta e indiretamente outros níveis e

---

<sup>1</sup> Consultor da UNESCO. Professor Titular da Universidade Católica de Brasília. O autor agradece a valiosa colaboração da sua orientanda Profª Maria José Ramos da Silva, do Mestrado em Educação da mencionada universidade. As opiniões e conclusões não representam pontos de vista institucionais.

modalidades de ensino – e a legislação poderia consagrar e regular esse estado de coisas –, porém, uma atitude otimista, no sentido de considerar encaminhada a resolução dos problemas do ensino fundamental, pode ser desastrosa. Quanto maiores os problemas desse último, mais caro e de pior qualidade será o ensino médio. A segunda questão é a centralização ou descentralização da receita e da despesa públicas. Em qualquer caso, as competências das esferas de governo e os percentuais de vinculação e subvinculação das receitas precisariam ser revistos cautelosamente. Por fim, é abordada a prioridade entre o ensino médio e a educação superior, ambas alvo de fortes demandas de setores da população. O Brasil é um país que se encontra em inferioridade, em face de outros países da mesma faixa de desenvolvimento, quanto a ambos os níveis. A racionalidade da expansão, sobretudo em termos de equidade, estabelece a prioridade ao ensino médio. No caso da educação superior, uma alternativa a analisar seria a expansão dos cursos pós-secundários ou pós-médios.

A expansão recente do ensino médio é fato amplamente reconhecido. Ao passo que a matrícula inicial cresceu 33,7% entre 1980 e 1991, no quinquênio seguinte, isto é, de 1991 a 1996, a mesma se elevou em 26%. Esse fenômeno, que ocorre, sobretudo, na dependência administrativa estadual, tem sua origem não só na demanda reprimida, representada especialmente pela clientela de 17 anos de idade e mais, como também pela regularização do fluxo do ensino fundamental. Como resultado dessa última, o número de concluintes cresceu 61,9% de 1990 a 1995 e tem a perspectiva de crescer ainda mais, em face das ainda significativas distorções da pirâmide educacional brasileira.

Contribuindo para acelerar ainda mais o fluxo de efetivos discentes e aumentar a demanda potencial e efetiva sobre o ensino médio, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional baixou os limites etários destinados aos exames supletivos de ensino fundamental e médio para 15 e 18 anos, respectivamente.

Por outro lado, a Constituição Federal estatui, como dever do Estado, a garantia de progressiva universalização do ensino médio gratuito, enquanto a LDB fixa novos objetivos para o ensino médio e cria a educação profissional, aberta ao aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental e médio e da educação superior.

Esses fatos novos apontam para amplas tendências de incremento da matrícula, com notória pressão da coletividade, além de necessidades de mudanças educacionais, obedecendo às novas diretrizes curriculares, para atender aos reclamos de qualidade e de ofertas adequadas a uma clientela cada vez mais diversificada. A experiência de crescimento rápido e improvisado da expansão do ensino fundamental e da educação superior, sobretudo nos decênios de 1960 e 1970, recomenda que o País se acautele para

estimar os custos e propor alternativas para o seu financiamento, antes que seja tarde. O custo da crise é tão alto que vale a pena investir decisivamente na preparação adequada. Todavia, apesar da existência de estimativas, não se sabe exatamente quanto custa a expansão do ensino médio, pois sequer se tem conhecimento ao certo de quanto custa hoje um aluno do ensino médio regular.

Este trabalho não se propõe a resolver o problema, porém a testar em que medida a contabilidade pública – que deve ser instrumento de acompanhamento da despesa – pode oferecer luzes para se chegar a uma aproximação pelo menos preliminar da despesa média por aluno. Para isso, foram analisados dados dos Balanços do Estado do Ceará, correspondentes aos anos de 1995 a 1997, bem como estatísticas sobre o número de alunos por nível de ensino.

O Ceará é um dos Estados brasileiros em que é mais elevada a seletividade do ensino médio. Segundo o Censo Educacional de 1997, as porcentagens da matrícula inicial do ensino médio sobre a matrícula inicial de todo o ensino fundamental e da matrícula da 5ª à 8ª série eram de 10,4% a 37,6%, alcançando o vigésimo lugar no Brasil. Além desses apertados gargalos (que, naturalmente, são medidas brutas e não se referem ao fluxo de coortes), a proporção da matrícula inicial na terceira série do ensino médio em relação à da primeira série era de 49,8%, ocupando sob esse particular a 17ª posição entre as Unidades Federativas. No entanto, a expansão tem sido acelerada, tendo a matrícula inicial no ensino médio subido 100% entre 1991 e 1997.

### **AJUSTANDO AS LENTES: CRITÉRIOS METODOLÓGICOS**

Cabe estabelecer, inicialmente, que custo e despesa são conceitos diferentes, embora trabalhem com ambos, em face da disponibilidade de dados. A despesa é o custo realizado, correspondendo a um desembolso de recursos, enquanto o custo é todo e qualquer sacrifício que possa ser traduzido em valor monetário, ou seja, é o custo de renunciar a X e fazer Y (cf. Marques, 1995). Exemplificando, a contabilidade de uma escola computaria todos os desembolsos durante um ano, como a folha de pagamento do pessoal, pagamento de energia elétrica, água, telefone, etc. e, ainda, a substituição de metade das carteiras e uma grande reforma no prédio. Essas seriam despesas. Ao computar os custos, seriam consideradas todas as despesas citadas, mas não o valor integral das carteiras ou da reforma. Embora haja várias alternativas metodológicas, o valor de mercado das carteiras seria dividido pelo número de anos da sua vida útil. Quanto ao prédio, seria calculado o custo que teria, por exemplo, sob a forma de aluguel presumido, caso tivesse outra utilização.



O uso de balanços, como no presente caso, nos obriga a empregar o conceito contábil de despesa e não o conceito econômico de custo. Teremos, portanto, o total de desembolsos em um ano. Além disso, o uso de balanços deixa de fora outras fontes que não o Tesouro do Estado, conduzindo a uma certa subestimativa da despesa educacional, que, no entanto, tende a ser muito pequena. Ademais, sabe-se que a classificação orçamentária está sujeita a algumas flutuações e nem sempre os rótulos correspondem rigorosamente aos conteúdos. Deve-se, por isso, ter a necessária cautela ao encarar quer os dados originais, quer os deles derivados.

A primeira aproximação dos dados se realizou com a despesa da Administração Direta nos programas Ensino Fundamental e Ensino Médio, que foi dividida pela matrícula inicial na dependência administrativa do Estado. As despesas da Administração Indireta foram deixadas de lado por envolverem com freqüência transferências intergovernamentais e terem pequeno montante relativo. Desse modo, não ter computado essas despesas implica subestimá-las dentro de margem pouco ou não significativa.

No caso da educação superior, foi considerado o total das despesas das três Universidades estaduais, acrescidas de algumas transferências intragovernamentais. Como a matrícula inicial disponível é dos cursos de graduação, foram subtraídas todas as despesas que pudessem ser detectadas no que tange ao ensino de pós-graduação, pesquisa e extensão, ainda que tais atividades pudessem ser realizadas conjuntamente com o ensino de graduação. Por outro lado, dividindo esse montante pelo número de alunos de graduação, ainda assim o quociente ficou levemente superestimado, pois inclui as atividades-meio que servem a cada Universidade e não apenas ao ensino de graduação. Para o ano de 1997 foi utilizada uma estimativa da matrícula.

Diante das óbvias limitações, decidimos fazer uma nova aproximação, para deixar a imagem um pouco menos difusa. Os balanços apresentam quantias expressivas ou não desprezíveis em programas como Administração, Administração Financeira, Planejamento Governamental, Ciência e Tecnologia, Educação Física e Desportos e Assistência a Educandos. Os mesmos se referem em grande parte a atividades-meio, conquanto possam incluir, como em Assistência a Educandos, atividades-fim. Mas, evidentemente, é extremamente difícil desagregar, em cada programa, as despesas correspondentes a cada nível de ensino. Fizemos então o rateio da despesa nesses programas pelo percentual da matrícula inicial no ensino fundamental e no ensino médio sobre o total da matrícula na dependência do Estado. Como se poderá verificar, acabam por ser imputadas nas despesas por aluno quantias razoavelmente significativas, por exemplo, para o desporto amador, porém é muito difícil escoimar completamente os números. O mesmo ocorre com transferências aos municípios, que, no entanto, são de pequena monta. A vantagem,

todavia, é que se torna possível dividir e incorporar à despesa por aluno os custos administrativos, que não são pequenos.

Por fim, nesta apresentação não exaustiva das limitações dos dados, não é demais lembrar que a escolha dos exercícios financeiros de 1995 a 1997 deve-se aos fatos de corresponderem a um período de relativa estabilidade monetária e aos três primeiros anos do mesmo governo estadual.

A título de comparação, citaremos valores de custo e despesa por aluno do Brasil e de outros países em dólares dos Estados Unidos. Tais comparações devem ser realizadas e interpretadas com cautela, por corresponderem a contextos socioeconômicos e a períodos diferentes. Procurando minorar os inconvenientes das diferenças do valor do dólar, sempre que possível ele foi corrigido pelo índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos, conforme aparece em *International Financial Statistics*, do Fundo Monetário Internacional. A conversão de valores do real em dólares foi feita pela taxa de câmbio oficial, que preside a grande maioria das transações do País, como aparece em *Conjuntura Econômica*.

## RESULTADOS: O PERFIL DA DESPESA

A Tabela 1 mostra que, no triênio observado, a aplicação de recursos na função Educação e Cultura sofreu um decréscimo, sempre em termos nominais, de 7,2% em 1996 e, em seguida, um acréscimo da ordem de 38,6% no ano seguinte, superando o valor de 1995. Uma inspeção mais pormenorizada da mesma tabela permite constatar que, no primeiro ano, 87,3% da despesa se concentraram no programa Administração, que, em princípio, englobaria atividades-meio, classificadas sob os subprogramas Supervisão e Coordenação Superior, Administração Geral, Documentação e Bibliografia, Divulgação Oficial, Processamento de Dados e Edificações Públicas. Em seguida, temos 9,3% da despesa no programa Ensino Fundamental, 1,2% no Ensino Superior e pequenos percentuais dispersos por outros programas. Se tomássemos essa visão contábil, concluiríamos que o Estado praticamente não proveu ensino supletivo, educação infantil, educação especial e, com 0,5%, pouco teve a ver com a oferta do ensino médio. Essas distorções lembram uma experiência do autor, em Cascavel, Paraná, quando, depois de passar um dia inteiro observando um bom trabalho em educação especial, fomos à Contadoria da Prefeitura e, apesar da grande presteza com que foram apresentados os dados, constatamos que a despesa no programa correspondente estava perto de zero.

**Tabela 1**  
**Estado do Ceará –**  
**Despesas da Administração Direta na Função Educação e Cultura por Programa**  
**1995-1997**

R\$ 1.000

<b>Programas</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>Educação e Cultura</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	<b>R\$ 342.067</b>	<b>R\$ 317.473</b>	<b>R\$ 439.981</b>
Administração	87,3	4,9	28,7
Administração Financeira	0	0	0
Planejamento Governamental	0	0	0
Ciência e Tecnologia	0	0	1,5
Programas Integrados	0,1	0,3	0
Educação da Criança de 0 a 6 anos	0	0	0
Ensino Fundamental	9,3	85,4	60,4
Ensino Médio	0,5	7,8	5,9
Ensino Superior	1,2	1,1	1,5
Ensino Supletivo	1	0	0,1
Educação Física e Desportos	0	0,1	0
Assistência a Educandos	0,1	0	0,8
Cultura	0,6	0,3	1,1
Educação Especial	0,1	0,1	0

Fonte dos dados originais: Balanços do Estado, Administração Direta.

Os anos seguintes da Tabela 1 apresentam distribuição mais próxima da realidade, com menores recursos contabilizados em Administração. O ensino fundamental passou a reunir 85,4 e 60,4%, ou seja, as mais altas porcentagens em 1996 e 1997. Segue-se-lhe o ensino médio, com 7,8 e 5,9%, respectivamente. Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, Assistência a Educandos, além de Cultura, apontam para proporções imediatamente inferiores, da ordem de mais ou menos um por cento. Portanto, considerando os dois últimos anos, o Estado do Ceará concentrou a sua despesa em Educação e Cultura nos programas Ensino Fundamental, Médio e Superior, que, predominantemente, têm a ver com atividades-fim, e no programa Administração, mais atinente (mas não exclusivo) às atividades-meio.

### **O rei está nu?**

Buscando chegar mais perto do custo do ensino médio, a Tabela 2 apresenta não a despesa média aluno/ano, mas uma aproximação da mesma, o quociente da despesa em programas orçamentários selecionados pelo número de alunos matriculados. O primeiro ano da série, com a já apontada concentração da despesa em Administração (Tabela 1), apresenta resultados distorcidos em relação ao restante do período. A seção superior da tabela traz os quocientes relativos aos programas Ensino Fundamental, Médio e Superior. O quociente do último variou de R\$ 2.683,29 a R\$ 3.204,16 por aluno, considerando também as despesas da Administração Indireta, da qual fazem parte as universidades. Cabe-nos lembrar que 66,7% do alunado das três universidades cearenses, no penúltimo ano observado, encontravam-se nas áreas de Ciências Humanas, Ciências da Educação e Ciências Sociais Aplicadas. A título de comparação, resguardados as grandes diferenças, o orçamento de ensino de graduação dividido pelo número de alunos do mesmo nível nas Instituições Federais de Educação Superior, foi estimado, para 1988, em 2.992 dólares a 4.381 dólares, com o dólar ajustado ao valor do segundo trimestre de 1997 (Gaetani e Schwartzman, 1991).

Tabela 2

Estado do Ceará

Quocientes das Despesas por Programas Orçamentários Seleccionados pela Matrícula Inicial

Segundo o Nível de Ensino

1995-1997

Quocientes	1995		1996		1997	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Programas/Matrícula inicial (A)</b>						
Ensino fundamental	64,27	13,2	475,18	92,1	496,83	72,9
Ensino médio	22,41	5,1	267,11	88,8	241,73	56,7
Ensino superior	2.683,29	100	3.204,16	100	3.092,39	100
<b>Rateio de programas predominantemente de atividades-meio/Matrícula inicial (B)</b>						
Ensino fundamental	421,91	86,8	40,89	7,9	184,63	27,1
Ensino médio	420,66	94,9	33,63	11,2	184,57	43,3
<b>Total (A + B)</b>						
Ensino fundamental	486,18	100	516,07	100	681,46	100
Ensino médio	443,07	100	300,74	100	426,30	100
Ensino fundamental + médio	480,06	100	485,24	100	638,63	100

Fontes dos dados originais: Balanços do Estado e Secretaria Estadual da Educação Básica.

Curiosos aparentemente são os quocientes do ensino fundamental e médio: os do primeiro são sistematicamente superiores aos do segundo, quando internacionalmente ocorre o contrário. Bastaria levar em conta a complexidade dos currículos, a titulação e a remuneração dos professores para considerarmos o contrário. Mais ainda, os valores de 1996 e 1997 são superiores aos R\$ 300,00 e R\$ 315,00, estabelecidos, respectivamente, para 1997 e 1998, para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Na verdade, o que os dados apontam é que são imputados ao programa ensino fundamental despesas muito mais amplas que os desse nível de ensino. Como é conhecido, graças em grande parte a contribuição social do salário-educação, vinculado primeiro legalmente ao ensino primário e, hoje, constitucionalmente, ao ensino fundamental público, expandiu-se uma apreciável rede escolar que abriga não só o ensino fundamental comum (que resultou da integração do velho primário com o primeiro ciclo do ensino médio), mas também a educação pré-escolar, a educação especial, o ensino médio e o ensino supletivo (na nomenclatura legal, educação de jovens e adultos). Tal abrigo é deliberado, por razões de economicidade e de financiamento, uma vez que, conforme evidências de pelo menos uma pesquisa, o salário-educação é não raro a única válvula de escape para despesas de capital, em secretarias assoberbadas pelas altas despesas de custeio, especialmente de pessoal, e às voltas com as exigências do eleitorado e dos seus mandatários (cf., por exemplo, Gomes, 1992). Não havendo recursos específicos para o ensino médio ou outros níveis e modalidades de ensino/educação, elaboram-se projetos de construção escolar a ser financiados pelo salário-educação, mas que, intencionalmente, atenderão a outras finalidades. Em outros termos, enquanto o salário-educação tem sido utilizado para outros fins que não os do ensino fundamental (o da aplicação na educação superior é outro capítulo, dos mais interessantes e até surrealistas), a sua norma de vinculação passou de legal a constitucional, sem que a elevação da categoria tenha qualquer efeito prático aparente.

A metáfora que poderíamos utilizar é que os "cavaleiros" educação infantil, educação especial, ensino médio e ensino supletivo estão "montados" no ensino fundamental e na sua fonte adicional de recursos. Por sua vez, essa metáfora lembra outra, que um senador nordestino citava reiteradamente ao autor quando tratava da apresentação de proposições: "Quando o cavalo passa selado ou o montamos, ou ele vai embora". O grande sucesso da fonte adicional de recursos do ensino fundamental, capaz de sustentar cavalo e múltiplos cavaleiros, parece, portanto, um produto da "política como arte do possível", atendendo com plasticidade a demandas dinâmicas da sociedade. Resta considerar que, dos pontos de vista jurídico e do ensino fundamental, o caso do salário-educação não tem nada de muito edificante.

Assim, a fusão de cavaleiro e cavalo é tão íntima que não temos como desenredar rigorosamente as despesas do ensino fundamental e do médio, aproximando-nos da despesa média aluno/ano. É bem verdade que o fato de serem imputadas despesas de outros níveis ou modalidades de ensino ao fundamental não tem a ver apenas com o salário-educação. Na folha de pagamentos, o vencimento do vigia de toda a escola pode ser considerado despesa do ensino fundamental. O mesmo pode ocorrer com a compra de uma grande quantidade de material de consumo e o professor que leciona nos dois níveis de ensino pode ter o seu vencimento incluído no fundamental.

De qualquer forma, só podemos supor que o valor *per capita* do ensino médio é maior que os R\$ 267,11 e R\$ 241,73 dos anos de 1996 e 1997. Por conseguinte, a expansão desse nível de ensino custa bem mais que isso e custará ainda mais à medida que se construírem escolas apenas de ensino médio, cuja identidade própria é pedagogicamente desejável. Devemos ponderar que, conforme estimativas, escolas médias de 500 alunos e mais tendem a beneficiar-se das economias de escala, podendo proporcionar mais recursos e serviços à comunidade escolar por um custo unitário menor. No entanto, cabe lembrar que muitos países não deixaram até hoje de construir escolas amplas como as K-12, do jardim de infância ao fim do ensino médio, nos Estados Unidos.

Apesar das dificuldades de se distinguir visualmente o cavaleiro e o seu transportador, a secção intermediária da Tabela 2 permite-nos aprofundar alguns aspectos. Considerando que certos programas orçamentários abrangem, sobretudo, despesas de atividades-meio, rateamos tais despesas pelo percentual de matrículas do ensino fundamental e, separadamente, do ensino médio em relação ao total, conforme assinalamos nos critérios metodológicos. Acrescentando esses valores aos quocientes, na última seção da Tabela 2, as quantias ascendem a R\$ 681,46 e R\$ 426,30 para o ensino fundamental e médio, respectivamente, em 1997. Em outras palavras, o conjunto do despesa supera muito o quociente do FUNDEF, refletindo custos indiretos relativos à manutenção da máquina administrativa em níveis local, regional e central. Os programas orçamentários predominantemente ligados às atividades-meio alcançaram 27,1% e 43,3% do quociente do ensino fundamental e médio no último ano estudado, o que nos permite supor que os custos indiretos aproximar-se-iam pelo menos dessa proporção. Já em 1996, quando foi menor a participação de Administração sobre o total da despesa em Educação e Cultura, os percentuais para o ensino fundamental e médio foram de 7,9% e 11,2%, para um valor final, também mais baixo, de R\$ 516,07 e R\$ 300,74. É interessante lembrar que Xavier e Marques (1987) verificaram que tal categoria de custos alcançou de 7% a 59% do total no ensino fundamental público, mas, no caso, reiteramos, tratava-se de custos e não de despesas.

## BUSCANDO ABRIR A CAIXA PRETA

Explorando ainda a mesma fonte, os Balanços do Estado do Ceará, a Tabela 3 desagrega as despesas de 1996 nos programas Ensino Fundamental e Ensino Médio por subprograma e por projetos e atividades. Os dados mostram que, no primeiro nível de ensino, 95% dos recursos foram empregados no ensino regular e 87,1% se destinaram a atividades, ou seja, à manutenção dos serviços já estabelecidos. Afora isso, modestas dotações foram utilizadas no treinamento de recursos humanos, associativismo estudantil e material de apoio pedagógico. Ao todo, 12,9% dos recursos foram utilizados em projetos.

**Tabela 3 – Estado do Ceará – Despesas por Subprograma nos Programas Ensino Fundamental e Médio – 1996**

	Projetos	Atividades	Total R\$ 1.000	%
<i>Ensino fundamental</i>	12,9	87,1	249.780	100
Ensino regular	12,8	87,2	237.348	95
Treinamento de recursos humanos	100	0	1.536	0,6
Associativismo estudantil	0	100	9.542	3,8
Livro didático	0	0	0	0
Material de apoio pedagógico	10,8	89,2	1.355	0,5
<i>Ensino médio</i>	12,3	87,7	22.794	100
Formação do setor primário	97,2	2,8	2.874	12,6
Ensino polivalente	0	100	19.920	87,4
Desenvolvimento de recursos humanos	0	0	0	0

Fonte dos dados originais: Balanços do Estado.



O ensino médio registrou 87,7%, quase a mesma proporção do Ensino Fundamental, em atividades. Do valor total 12,6% foram para o ensino agrícola e o restante para o ensino polivalente. Não houve dispêndio em treinamento de pessoal.

A Tabela 4 desagrega a despesa no programa ensino fundamental segundo a natureza econômica. As despesas de custeio corresponderam a 94,8% e as de capital a modestos 5,2%. A maior parte das despesas de custeio, 83,4%, se destinou ao pessoal. O material de consumo chegou a 5,8%. As transferências aos municípios totalizaram 1,8%, estando então em vigência um plano piloto de municipalização do ensino. As obras, instalações e equipamentos da rede estadual corresponderam a 4,3%.

**Tabela 4**  
**Estado do Ceará**  
**Programa Ensino Fundamental**  
**Despesas Segundo a Natureza Econômica**  
**1996**

Total	100 (R\$ 249.780.559)
Despesas Correntes	94,8%
Despesas de Custeio	83,4%
Pessoal	59,1%
Material de Consumo	5,8%
Serviços de Terceiros e Encargos	17,7%
Previsão de Despesas de Custeio (Despesas de Exercícios Anteriores)	0,9%
Transferências Correntes	11,4%
Transferências Intragovernamentais	10,4%
Transferências Operacionais (pessoal e encargos sociais)	3,8%
Contribuições e Fundos	10,4%
Transferências Intergovernamentais (a municípios)	1%
Despesas de Capital	5,2%
Investimentos	4,3%
Obras e Instalações	2,4%
Equipamentos e Material Permanente	1,9%
Transferências de Capital	0,8%
Transferências Intergovernamentais (a municípios)	0,8%

Fonte dos dados originais: Balanços do Estado do Ceará.

Passando ao ensino médio, a Tabela 5 nos sugere uma situação ainda mais franciscana que a do Ensino Fundamental. No ano específico, uma proporção ainda maior dos recursos foi comprometida com despesas correntes (98,6%) e, particularmente, de pessoal (83,1%). O material de consumo correspondeu a apenas 1,3%. Não houve transferências intergovernamentais, até porque o ensino médio não é da competência legal dos Municípios. Apenas 1,4% dos recursos foi executado em despesas de capital, isto é, em obras e instalações. Trata-se, sem dúvida, de um ensino que utiliza intensivamente o trabalho, com modestos materiais permanente e de consumo. Considerando os alunos do ensino médio da rede estadual em 1996, teríamos, por exemplo, algo como o R\$ 3,32 por aluno/ano no que concerne ao material de consumo. Valores como esse indicam que o ensino médio não sobreviveria sem o apoio do ensino fundamental.

Tabela 5

## Estado do Ceará

## Programa Ensino Médio

## Despesa Segundo a Natureza Econômica

1996

Total	100 (R\$ 22.794.284)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	98,6
Despesas de Custeio	98,1
Pessoal	83,1
Material de Consumo	1,3
Serviços de Terceiros e Encargos	13,7
Diversas Despesas de Custeio	0
Transferências Correntes	
Transferências Intragovernamentais (contribuições a fundos)	0,5
Transferências Intergovernamentais	0
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	1,4
Investimentos	1,4
Obras e Instalações	1,4

## COMPARANDO REALIDADES DIVERSAS: MUITO OU POUCO?

As comparações, é claro, para fazer sentido, devem levar em conta os contextos dos dados e as metodologias que a eles conduziram. Para melhor compreendermos os resultados do Ceará, com as suas limitações, convém compararmos os quocientes apurados com outros dados. A dificuldade mais evidente é que temos estimativas e pesquisas de vários anos e que obedeceram a diferentes metodologias. Conforme a Tabela 6, uma pesquisa, de 1985, sobre o custo direto de funcionamento do ensino médio no Distrito Federal, Unidade Federativa relativamente privilegiada, indicou o valor corrigido de 549,4 dólares. Estimativas também de 1985 indicam a despesa média aluno/ano (que deve incluir o que é despendido pela escola e pelos vários níveis da administração) em 370,1 dólares para os Estados e 195,8 dólares para os municípios (valores também corrigidos). Tais montantes correspondiam, respectivamente, a 144,1% e 29,2% do custo direto de funcionamento apurado para as escolas fundamentais urbanas no Brasil (Xavier e Marques, 1987). Pode-se supor que essas diferenças se devem em sua maior parte aos salários do pessoal docente, que deve ter licenciatura plena, e, em bem menor proporção, à existência de bibliotecas e laboratórios. Vislumbra-se mais uma vez um ensino médio que utiliza intensivamente o trabalho dos professores. Situado o pequena distância, ainda na Tabela 6, temos dois estudos de caso do Paraguai, na Grande Assunção (Gomes e Pereira, 1997). As escolas pesquisadas ofereciam o curso básico, mais semelhante às séries finais do nosso ensino fundamental, o *Bachillerato Humanístico* (mais aproximado do nosso ensino médio de educação geral) e várias opções de profissionalização. Entre os países apresentados é o que está mais próximo do Brasil. Passando a outras realidades, deparamo-nos com Portugal, cuja contabilidade pública permite desenredar as despesas correspondentes a cada nível de ensino. O valor da despesa média aluno/ano dista tanto dos países em desenvolvimento quanto dos do G-7, aproximando-se mais dos primeiros.

Tabela 6

## Ensino Médio

## Despesa Média Aluno/Ano e Custo Direto de Funcionamento da Escola por Aluno/Ano em Países Selecionados

Categorias	Valores
<i>Despesa média aluno/ano</i>	
OCDE	US\$ 5.170
Estados Unidos	US\$ 6.470
França	US\$ 5.870
Alemanha	US\$ 4.260
Inglaterra	US\$ 4.590
Japão	US\$ 3.900
Portugal	US\$ 1.396
<i>Custo/aluno</i>	
<i>Paraguai</i>	
Caso nº 1	
<i>Total</i>	US\$ 262,1
Básico	US\$ 205,1
Bachillerato Humanístico y Técnico de Contabilidad	US\$ 282,2
Caso nº 2:	
<i>Total</i>	US\$ 279,5
Básico	US\$ 250,8
Bachillerato Humanístico	US\$ 271,6
Bachillerato en Informática	US\$ 386,0
Bachillerato Comercial y Administración de Negocios	US\$ 374,5
<i>Brasil</i>	
Ensino Médio:	
Escolas Estaduais (Estimativa de 1985)	US\$ 370,1
Escolas Municipais (Estimativa de 1985)	US\$ 195,8
Distrito Federal (Pesquisa de 1985)	US\$ 549,4
Ensino Fundamental:	
Escolas Urbanas (Pesquisa de 1986)	US\$ 106,7

Fontes: OCDE: Oliveira, 1995. US\$ de 1994.

Paraguai: Gomes e Pereira, 1996. US\$ de 1997 II.

Portugal: PORTUGAL. Ministério da Educação. Gabinete de Estudos e Planeamento. Análise das despesas públicas e privadas em educação: Portugal/Continente 1989. Lisboa: GEP-ME, 1992.

Brasil: Estimativas: IPEA. Atualizado para US\$ de 1997 II.

Distrito Federal: Xavier e Marques, 1986. Atualizado para US\$ de 1997 II.

Ensino Fundamental: Xavier e Marques, 1987. Atualizado para US\$ de 1997 II.

Obs.: A atualização foi feita com base no índice de preços do consumidor dos Estados Unidos.

Passando o outro patamar, os países selecionados da OCDE e a própria média dos membros dessa Organização têm despesa média aluno/ano entre 3.900 dólares e 6.470 dólares. Tais valores refletem um nível salarial mais alto dos docentes, assim como o uso mais intenso de laboratórios, bibliotecas e outras instalações e equipamentos.

Retornando ao cenário brasileiro e ao caso do Ceará, a despesa/aluno, muito baixa, significa, segundo Oliveira (1995), um salário por hora-aula de R\$ 8,30, com escassos recursos para a administração escolar e manutenção – isso se todos os recursos chegassem efetivamente à escola. Estimando que o salário docente passasse para R\$ 18 por hora, presumindo que os salários representassem 60% dos custos e que as turmas tivessem a média de 35 alunos, seria necessário, segundo o mesmo autor, chegar a cerca de R\$ 700 por aluno/ano. Com isso, seria necessário R\$ 1 bilhão adicional por ano até ao máximo de R\$ 6 a 8 bilhões adicionais, quando 100% dos egressos do ensino fundamental o terminarem com 15 anos de idade.

A alternativa a esse dispêndio adicional seria expandir o ensino médio nos moldes atuais, o que já atormenta os gestores educacionais pela falta de recursos. Estaria o ensino médio atual à altura dos desafios, com seus escassos professores habilitados (habilitação é uma coisa, qualificação é ainda outra), sobretudo em Matemática, Física, Química e Biologia, e com a sua tecnologia de "cuspe e giz"? Com essa expansão teríamos, sem dúvida, uma elevação das estatísticas da média de escolaridade e certos ganhos em conhecimentos, habilidades e formação de atitudes. Mas não estaria o País simplesmente inflando o tempo de escolaridade, exatamente na direção de uma faixa etária em que o custo de oportunidade, pela competição com o trabalho, é mais elevado? Não seria tal expansão ainda mais iníqua para aqueles muitos que não conseguem vencer a escalada de qualificações e credenciais?

### **EXISTE MAPA DA MINA?**

Passando do caso do Ceará ao País como um todo, para se conhecer a disponibilidade de recursos para o ensino médio, cabe analisar as vinculações e subvinculações constitucionais estaduais. Como a Emenda Constitucional nº 14/96 reservou aproximadamente 15% da receita líquida de impostos para o ensino fundamental, pode-se supor que restam pelo menos 10% da mesma receita para outros níveis e modalidades de ensino e educação. Sendo o ensino fundamental competência dos municípios e o ensino médio, dos Estados, nos termos da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases do Educação Nacional, é de se esperar que a maior parte dos 10%, no mínimo, seja reservada ao ensino médio. No entanto, esse último é obrigado a disputar os

recursos com outros atores na arena orçamentária, em especial a educação superior.

A Tabela 7 apresenta a situação das referidas vinculações e subvinculações, bem como indica os encargos de cada Estado em face da educação superior, que costuma ser o maior rival do ensino médio na disputa por meios no âmbito da educação. Os dados indicam que seis Estados subvinculam recursos da receita de impostos para a educação superior, sendo que quatro estabeleceram percentuais de vinculação superiores a 25% e dois destinam parte dos recursos dos 25% para a educação superior. Um deles é precisamente o Ceará, que estatuiu uma norma de difícil exeqüibilidade, ou seja, reservou pelo menos um quinto dos 25% para despesas de capital da educação superior pública do Estado. Por seu lado, os maiores contingentes, em números absolutos, de matrícula estadual no educação superior encontram-se em São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Ceará e Pernambuco. Quanto ao percentual da matrícula estadual nesse nível de educação sobre o total da matrícula em educação superior em cada Estado, os que mais se destacam são Tocantins, Ceará, Paraná, Maranhão e Ceará, que são responsáveis por uma proporção de três quartos a cerca de um terço. Havendo tão pesados encargos, especialmente entre aqueles que vinculam apenas 25% da receita líquida de impostos para o ensino, é provável que a disponibilidade de meios para o ensino médio seja negativamente afetada. Trata-se, portanto, de uma situação difícil, pois o incremento de concluintes do ensino fundamental, entre outros fatores, aumenta a demanda de ensino médio, que, por sua vez, enfrenta falta de recursos. Em outras palavras, corre-se o risco de assegurar nível razoável de recursos para a base e o topo do pirâmide, mas não para o meio.

**Tabela 7**  
**Estados da Federação**  
**Vinculação e subvinculação de recursos para o ensino, conforme as constituições estaduais, e matrícula da educação superior na dependência administrativa estadual**

Estados	Vinculação para o ensino (%)	Subvinculação (%)	Matrícula estadual na educação superior (A)	(A)/Matrícula total na educação superior (%)
Acre	25	-	-	-
Alagoas	25	-	1.118	8,3
Amazonas	25	5 do mínimo para a educação superior	1.177	9,2
Amapá	25	-	-	-
Bahia	25	-	17.356	31,1
Ceará	25	Pelo menos 1/5 dos 25 para despesas de capital da educação superior público estadual	16.840	44,3
Espírito Santo	25	-	151	0,6
Goiás	30	-	6.504	16
Maranhão	25	-	7.643	40,1
Minas Gerais	25	-	8.928	5,5
Mato Grosso	35	1 para educação pública estadual	2.212	11,1
Mato Grosso do Sul	30	-	-	-
Pará	25	-	3.168	9
Paraíba	25	-	9.477	29,2
Paraná	25	-	45.403	41
Pernambuco	25	-	10.642	15,4
Piauí	30	70 para ensino fundamental, 25 para Secretaria de Educação e 5 para educação superior	2.711	23,8
Rio Grande do Norte	25	-	4.999	25,7
Rio Grande do Sul	35	10 por trimestre para manutenção e conservação das escolas públicas estaduais	-	-
Rio de Janeiro	35	14 para ensino fundamental e médio, 10 para educação especial, 6 para UERJ, 3 para escolas filantrópicas ou comunitárias, 2 para FAPERJ	21.044	10,1
Rondônia	25	-	-	-
Roraima	25	-	-	-
Santa Catarina	25	3 para a educação superior	4.426	6,9
São Paulo	30	*	72.750	12,6
Sergipe	25	-	-	-
Tocantins	25	-	2.763	75,9

Fontes: Constituições Estaduais e MEC/Inep/Seec.

\* Embora não seja norma constitucional, as universidades estaduais contam com uma vinculação da receita do ICMS.



Uma grande questão é, pois, onde buscar recursos, o que depende, antes de tudo, de decisões políticas. Como não se conseguirão todos os recursos adicionais necessários nos orçamentos públicos, será preciso quebrar os ovos para fazer a omelete, isto é, será preciso fazer reestruturações internas no setor educacional para elevar a eficiência. No crua linguagem econômica, o Quadro 1 mostra algumas alternativas para administrar a eterna escassez de recursos. Como tudo tem luz e sombra, os gestores precisam orquestrar os efeitos de cada estratégia sobre os custos, a eficiência, a qualidade e a equidade. Assim, uma medida de baixo risco, recomendada por alguns autores, é o aumento de cinco alunos por turma de 40 discentes ou menos e de 30 discentes ou menos, nas escolas profissionalizantes (Colclough e Lewin, 1993). Já a diminuição dos custos dos docentes apresenta graves impactos, ainda mais quando se tem falta de bons professores para integralizar o currículo. Em vez de reduzir salários, cabe, antes, remanejar professores, reduzir custos administrativos e combater os desvios de função. Ainda no que se refere à relação alunos por professor, cabe-nos lembrar que a educação a distância, apesar dos elevados custos iniciais, propicia baixos custos unitários. Nesse particular, a Espanha é um dos casos bem-sucedidos, atingindo a matrícula cerca de 5% do total do país, no que se refere à educação de adultos (Marín Ibañez, 1995). Afora o custo, essa modalidade de educação tem a capacidade de atingir grupos vulneráveis que, de outra forma, não poderiam estudar e que correspondem a uma parte significativa da procura por ensino médio no Brasil.

Estratégias	Custo Total	Custo unit.	Eficiência	Qualidade	Eqüidade
<i>Melhor uso dos fatores</i>					
Aumento da relação alunos/professor	-	-	+	±	±
Aumento do número de alunos/turma	-	-	+	±	±
Diminuição dos custos dos docentes	-	-	+	-	±
Maior aproveitamento do tempo letivo	-	-	+	+	+
Redução dos custos administrativos	-	-	+	+	+
<i>Investimentos de Qualidade</i>					
Diminuição da repetência	-	-	+	+	+
Diminuição da evasão	+	-	+	+	+
Melhoria do professorado	+	+	+	+	+
- formação/treinamento em serviço	+	+	+	+	+
- reestruturação da carreira	+	+	+	+	+
- aumento real de salários	+	+	+	+	+
Desenvolvimento de sistema de avaliação	+	-	+	+	+
<i>Melhoramento da gestão</i>	-	-	+	+	+
<i>Uso de fontes alternativas de financiamento</i>					
Realocação interna de recursos	...	-	+	+	+
Realocação externa de recursos	+	±	±	±	±
Recuperação de custos	-	-	+	+	-
Participação de empresas	-	-	+	+	±
Privatização	-	-	+	±	-
Participação comunitária	-	-	±	±	-
Ajuda internacional	-	-	±	+	±

**Quadro 1 – Efeitos prováveis das estratégias de administração da escassez**

Quanto ao investimento em qualidade, também à educação aplica-se o provérbio "o barato sai caro" (ainda que o inverso necessariamente não se confirme). Como é o caso do ensino médio, custos baixos podem significar parcos benefícios. Uma elevação dos primeiros pode aumentar substancialmente os últimos, sob as formas, entre outras, de maior rendimento escolar e menor evasão e repetência. O aumento real de salários dos docentes, desde que a qualidade do trabalho do professor também se eleve, é um fator importante, aliado, entre outros aspectos, a mudanças na formação e à ênfase maior à formação em serviço. Cautela especial deve ser tomada com sistemas de remuneração baseados em anos de escolaridade e de experiência, que não mostram conexão clara (e às vezes até contrária) com o bom desempenho docente.

Mantidos os mesmos fatores, o melhoramento da gestão pode conduzir à redução dos custos e à elevação da eficiência, da qualidade e da equidade. Os ventos, nessa área, favorecem a descentralização e a autonomia da escola, correndo o risco até de se tornarem mote e moda.

O uso de fontes alternativas de recursos implica quer a captação de meios antes à disposição de outros setores, quer a realocação interna de verbas. A questão tem forte coloração política, já que os orçamentos são arenas onde prevalecem as disputas entre atores, com seus aliados e inimigos.

A recuperação de custos e a privatização, além do tom político, não fariam sentido em países, como o Brasil, em que a expansão recente da matrícula resultou exatamente do crescimento da rede pública. Mais ainda, o mandamento constitucional – e a tendência no mundo de hoje – é a de estender a escolaridade compulsória e gratuita até o fim da adolescência. É assim que em países como a França e o Canadá, por exemplo, a obrigatoriedade legal vai até os 16 anos de idade, mas a compulsoriedade de fato chega ao final da escola média.

A participação de empresas pode assumir muitas modalidades, estabelecendo pontes com a escola, especialmente quando se trata de uma faixa etária que aspira a trabalhar ou que já se encontra trabalhando. Cabe, porém, observar o óbvio: a empresa não pode substituir a atuação do Estado e, quando o faz ou age em uma área fronteira, requer incentivos fiscais. A empresa em geral espera do poder público que seja eficaz na formação de pessoas pelo menos treináveis.

A participação da comunidade, sob a forma de doações em dinheiro ou em espécie, oferecimento de trabalho, sistemas de apadrinhamento etc., tem aspectos positivos. No entanto, as experiências internacionais indicam que se diferencia a qualidade das escolas conforme o grau de riqueza da comunidade (cf. Gomes, 1995). Assim, é desejável que o Estado procure compensar as diferenças com os seus próprios meios, atuando mais

diretamente nas áreas pobres.

Quanto aos créditos internacionais, depende basicamente do ajuste das necessidades do devedor e da disponibilidade do credor. Para render bons frutos, precisa de abordagens mais eficientes da gerência de projetos e implementação de políticas, para que o custo dos recursos seja mantido em nível adequado.

Portanto, a administração da escassez não admite medidas isoladas, mas uma integração de estratégias, conforme o seu contexto. É preciso prudência no que se refere às repercussões sobre os diversos aspectos constantes do Quadro 1, sobretudo no que tange à equidade: um bom remédio para certos males pode causar outros e, dependendo da dose, pode até matar o doente. Conforme cada situação, poderá haver uma combinação diferente de estratégias que atendam aos problemas prioritários e que sejam politicamente "palatáveis". A associação de medidas variadas, em sucessivas etapas, é talvez mais uma questão de arte que de ciência, pois as decisões emergem dos jogos entre os atores governamentais, como produtos de compromissos, conflitos e outros processos.

No caso da educação no Brasil em geral e do ensino médio em particular, vários dilemas emergem, particularmente com a possibilidade de uma reforma tributária. Tendo como raiz a Emenda Calmon, de 1983, a nova ordem constitucional vinculou parte da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, ao mesmo tempo em que descentralizou a receita tributária. Com isso, os 25% da receita líquida de impostos dos Estados e municípios passaram a incidir sobre um montante maior, enquanto, para a esfera federal, a porcentagem elevou-se de 13 para 18. Com base nessas normas estabelecidas pela Assembléia Nacional Constituinte erigiu-se a subvinculação de recursos em favor do ensino fundamental, nos termos da Emenda Constitucional nº 14/96. Desse modo, a questão básica para o futuro imediato é a das implicações da reforma tributária. Se houver opção por descentralizar a receita, as competências de cada nível de governo poderão ser revistas. Se o caminho for a recentralização da receita, todo o edifício construído pouco a pouco a partir de 1983, inclusive o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), deverá ser reexaminado, pois Estados e municípios teriam menos recursos para fazer frente às suas atribuições. A perspectiva de mudanças faz emergir vários dilemas, dos quais destacamos três para uma análise preliminar:

*1. Salário-educação: vincular ao ensino fundamental ou à educação básico?*

O aumento do acesso, com a aproximação da taxa de escolarização líquida do ensino fundamental dos níveis dos países desenvolvidos, o FUNDEF e o desengarramento do fluxo de efetivos discentes têm levado a um clima de parcial

otimismo. Ao mesmo tempo – e em parte como decorrência do progressiva correção de tal fluxo –, tem aumentado a procura do ensino médio, que não é obrigatório, mas que a Constituição Federal prevê como faixa de progressivo extensão da obrigatoriedade. Como é reconhecido que a abertura do economia leva à busca de maior competitividade, o nível de escolaridade da população trabalhadora brasileira tem se revelado insuficiente. Como no caso da Argentina, a maior exposição ao mercado internacional de uma economia antes comercialmente introvertida conduziu ao desemprego e à demanda ainda maior por educação, com notório aumento das matrículas em todos os níveis, sobretudo no ensino médio. A educação deixa então de ser um trampolim para tornar-se um pára-quedas (Filmus, 1996), revelando-se o chamado efeito fila, para os candidatos ao trabalho, além da inflação de credenciais educacionais (cf. Carnoy, 1994).

Como os dados do Ceará demonstraram, por inevitáveis razões de economicidade e outras, o salário-educação acaba por apoiar a educação básica como um todo. Já que o rei está nu, seria o caso de estender essa contribuição social pelo menos ao ensino médio? Isso faria sentido, inclusive, com a intenção dos Constituintes de 1946, que, ao que tudo indica, criando o salário-educação, tinham em vista o aporte das empresas para aumentar a sua própria produtividade. O necessário de então – o ensino primário – alcançou maiores proporções hoje.

Do lado contrário, vários argumentos podem ser levantados. Entre eles, o de que a qualidade, equidade e eficiência do ensino fundamental – e até o acesso – são problemas ainda não-resolvidos. Quanto piores os problemas do ensino fundamental, mais caro e pior será o ensino médio, levando a um esvaziamento da qualificação desse último. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que teríamos uma escalada dos qualificações exigidas pelo trabalho e uma inflação e desvalorização das credenciais educacionais, o aumento da escolaridade não asseguraria os ganhos de produtividade e competitividade, interessantes, inclusive, como possíveis mecanismos de distribuição de renda. Em outros termos, deixar o ensino fundamental mal resolvido e dividir os recursos com o ensino médio levaria a um mero avanço estatístico da escolaridade da população em geral e dos trabalhadores, como uma sanfona que se abre. Com isso, as camadas socialmente menos privilegiadas teriam posição ainda mais secundária na fila, tendo que passar mais tempo na escola, com um custo de oportunidade mais alto.

## *2. Centralizar ou descentralizar a receita e a despesa públicas?*

Essa é uma questão em grande parte política, em relação à qual vários argumentos técnicos, com fundo político, têm sido esgrimidos. No caso da centralização, têm sido alegados critérios de eficiência. Caberia ao governo central concentrar os recursos para corrigir as disparidades regionais, com freqüência por meio de transferências intergovernamentais negociadas. Além do impacto sobre a vinculação e a subvinculação

constitucionais de recursos para a educação, uma reforma tributária, ao buscar a simplificação para arrecadar mais e a mais baixos custos, pode eliminar o próprio salário-educação, cuja alta relevância já foi aqui apontada. Por outro lado, no que tange à descentralização, sustenta-se a própria natureza do regime federativo, prevista por cláusula pétrea da Lei Maior. Ademais, a tendência na educação, saúde e outros setores, nas últimas décadas, tem sido a de descentralizar a gestão, de modo que recentralizar a receita poderia levar a percorrer o caminho inverso.

### 3. *Ensino médio ou educação superior?*

Se é crescente a demanda por ensino médio, não é menor a procura por educação superior, no mesmo contexto socioeconômico em que a educação passa a desempenhar, em muitos setores, menos o papel de trampolim que de pára-quedas. Então, a que nível de ensino ou educação caberá a prioridade?

Em favor do ensino médio, apresenta-se a inferioridade do Brasil, comparado com outros países de idêntico nível de desenvolvimento, quanto aos indicadores relativos àquele nível de ensino. Além de as exigências de escolaridade para o trabalho serem crescentes, existem razões de equidade pelas quais deve ter preferência a população escolarizável ao nível médio. Afora isso, não se poderia prover a expansão de um sistema senão coerentemente, de baixo para cima.

Do outro lado, temos argumentos favoráveis à educação superior, como a formação de certos tipos de pessoal estratégico e a pesquisa, sobretudo aplicada. Existe ainda uma demanda reprimida, sobretudo ao longo dos anos 80, que levou o Brasil a ficar de modo geral abaixo da grande maioria dos países do Continente quanto à escolarização em nível superior. Diante dessa pressão social, inclusive por maior equidade, são cruciais as formas de financiamento para expandir a escolarização nessa faixa.

Uma área cinzenta que se estabelece em muitos países, entre o ensino médio e a educação superior, ou pertencente a um desses níveis, é a dos cursos pós-secundários ou pós-médios. Necessitando de credibilidade e contando com algumas experiências exitosas no Brasil, como, por exemplo, a da informática, essa área pode ser estudada como objeto do incremento das matrículas e da atração de novos recursos, como os do chamado Sistema S. É claro que as possibilidades de os cursos pós-médios firmarem-se dependem de não serem vistos como prêmio de consolação.

Desse modo, além das diferentes formas de administrar a escassez de recursos e de buscar equilibrar os seus efeitos sobre custos, equidade, qualidade e eficiência, existem vários dilemas inerentes ao sistema tributário nacional e ao financiamento do ensino. A cuidadosa ponderação dos fatores acima e de outros, bem como das suas repercussões econômicas e sociais, permitirá encontrar os melhores caminhos.

## Referências Bibliográficas

- CARNOY, Martin. Capitalismo transnacional, cultura y lucha política. In: TORRES, C.; GONZÁLEZ RI VERA, G.; MIÑO Y DÁVILA (orgs.). *Sociología de la educación: corrientes contemporáneas*. Buenos Aires: 1994.
- COLCLOUGH, Christopher e LEWIN, Keith. Educating all the children: strategies for primary schooling in the South. Oxford: Clarendon, 1993. In: FILMUS, Daniel. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: proceso y desafíos*. Buenos Aires: Troquel, 1996.
- GAETANI, Francisco e SCHWARTZMAN, Jacques. *Indicadores de produtividade nas universidades federais*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidade de São Paulo, 1991.
- GOMES, Candido Alberto. Financiamento e equidade. In: GOMES, Candido Alberto e AMARAL SOBRINHO, José (orgs.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: Ipea, 1992, p. 47-70.
- \_\_\_\_\_. Administrando a escassez em educação: uma perspectiva internacional. *Universo*, v. 3, n° 1, Brasília, mar. 1995, p. 37-60.
- \_\_\_\_\_. e PEREIRA, Rosângela Saldanha. *El costo por alumno en el marco del Plan Paraguay 2020*. Asunción: Ministerio de Educación y Culto/Instituto Harvard de Desarrollo Internacional, 1996.
- MARÍN IBAÑEZ, Ricardo. Respuesta al cuestionario "Managing scarcity in education: a comparative perspective". *Universo*, v. 3, n° 1, Brasília, mar. 1995, p. 169-180.
- MARQUES, Antônio Emílio Sendim. O custo-aluno: tornando fácil um tema difícil. *Universo*, v. 3, n° 2, Brasília, out. 1995, p. 351-374.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Repensando o ensino de segundo grau: subsídios para a discussão. *Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação*, v. 3, n° 8, Rio de Janeiro, jul./set. 1995, p. 285-312.
- XAVIER, Antônio Carlos da R. e MARQUES, Antônio Emílio Sendim. *O custo/aluno nas escolas que os brasileiros freqüentaram*. Brasília: Ipea, 1987.