

O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO E OS MECANISMOS PERPETUADORES DA DESIGUALDADE

Marco Túlio Aniceto França¹

Flavio Gonçalves²

RESUMO: As políticas públicas voltadas para a educação lograram notáveis avanços nos últimos anos. No entanto, a mesma continua a revelar características de segregação. Apesar do aumento nos anos de estudo, os testes de proficiência expôs uma queda na qualidade do ensino. Dessa forma, políticas públicas que priorizem os aspectos qualitativos do ensino é fundamental para que o mesmo atua como um instrumento de combate as disparidades.

PALAVRAS – CHAVE: instituições, educação e desigualdade

INTRODUÇÃO

A educação é um ativo importante uma vez que, aliado a outros mecanismos, contribui na geração do crescimento econômico e no combate a desigualdade. Esse tema começou a destacar-se na literatura econômica a partir do final dos anos 60 e desde então, a sua importância apenas cresceu.

No ambiente familiar a decisão de educar as gerações futuras é decorrente, em geral, do nível de educação dos pais. Dessa forma, pais com elevado nível de capital humano terão filhos com nível educacional semelhante ou até mesmo superior. Essas relações se dão via financiamento ou crédito a educação e através da complementaridade com o capital humano da família. Contudo, em dinastias pobres esses mecanismos são frágeis para a geração de indivíduos mais educados. O resultado é a perpetuação da desigualdade.

Em países como o Brasil com altos níveis de estratificação, a educação não tem se revelado como instrumento de ruptura desse círculo vicioso. O sistema educacional passou por muitas reformas que beneficiaram de maneira marginal os pobres. A característica de dualidade do sistema educacional manteve-se no decorrer dos anos.

A partir do final dos anos 80, verificaram-se esforços para a ampliação do número de matrículas no ensino fundamental e médio, junto ao combate ao analfabetismo como metas de política governamental. No entanto, o aumento no número de matrículas não veio acompanhado de manutenção ou crescimento na qualidade educacional.

Este quadro foi confirmado após a realização sistemática de testes educacionais (PISA/OCDE e SAEB) que revelou a fraca formação dos estudantes de ensino fundamental e médio. Além disso, esses testes revelam diferenças profundas de qualidade entre os sistemas público e privado de educação, assim como intra-escola.

O artigo tem por objetivo mostrar como a desigualdade pode ser perpetuada através do sistema educacional. Isto porque o aumento nos anos de escolaridade poderá

¹ Aluno do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, UFPR.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, UFPR.

não se traduzir em redução das disparidades. O motivo estaria sustentado na queda da qualidade que dificultaria ainda mais ao pobre ascender socialmente. O trabalho está dividido em duas seções, além da introdução e conclusão. Na segunda seção elaboramos o referencial teórico mostrando as formas de desigualdade discutidas na literatura que seriam geradas através do sistema educacional. Além das diferenças na estrutura de financiamento da educação brasileiro e americano sob a luz do argumento de ENGERMAN & SOKOLOFF (2002). Na terceira seção, mostraremos as evidências empíricas e para o Brasil e proposição de política.

REFERENCIAL TEÓRICO

A capacitação do indivíduo para o desempenho de funções específicas no ambiente econômico, o *status* social adquirido, assim como os valores transmitidos pela sociedade, são alguns dos papéis exercidos pelo capital humano. Cabe ressaltar que o conceito de capital humano engloba além de educação, saúde e fertilidade. Porém, neste trabalho o foco será dado apenas ao primeiro.

A literatura econômica que se refere à educação segue, em geral, duas correntes que se inter-relacionam. Uma delas está fundamentada nos modelos de crescimento, enquanto que a segunda trata dos mecanismos de rompimento do círculo vicioso que fomenta a desigualdade.

Nos chamados modelos de crescimento com enfoque neoclássico, a acumulação de capital humano é a principal fonte para o contínuo aumento do PIB. Logo, as diferenças entre as taxas de crescimento dos países seria consequência das desigualdades no acúmulo de capital humano (LUCAS, 1988).

Em uma abordagem semelhante, porém de cunho *schumpeteriano*, NELSON & PHELPS (1966), destacam o estoque de capital humano acumulado no decorrer dos anos como o “motor” do crescimento. Este fato é resultado da rápida incorporação de tecnologias e uma maior quantidade de inovações que é viabilizada por intermédio de uma mão-de-obra mais qualificada. Assim, o progresso técnico faria com que o país atingisse maiores taxas de crescimento econômico.

O processo de decisão para a realização de investimentos em capital humano é semelhante àquela relacionada à acumulação bruta de capital físico. Os indivíduos comparariam os retornos privados esperados de uma maior escolaridade com os custos de oportunidade de executá-lo. Porém, o mercado de crédito não poderia ser uma restrição à realização dessas inversões (BARROS, *et. al.* 2001).

Neste arcabouço, os pobres não seriam estimulados a aumentar o seu nível educacional em razão dos reduzidos retornos obtidos pelos anos adicionais de escolaridade. Neste argumento, existe um método que mensura as diferenças de lucratividade obtida por cada ciclo educacional completado (PSACHAROPOULOS, 1993). Há outras formas de estimação como a implementada por MINCER *apud* PSACHAROPOULOS (1993). Os ganhos provenientes da educação seriam estimados através de uma regressão semilogarítmica Mínimos Quadrados Ordinários, doravante MQO. O regressido seria o logaritmo natural dos salários. Os regressores são a escolaridade e os anos de experiência. Os valores dos coeficientes seriam a taxa média privada de retorno para a aquisição de um ano a mais de educação (PSACHAROPOULOS, 1993). Dessa forma, uma vez que os benefícios fossem superados pelos custos incorridos, as oportunidades de entrada no mercado de trabalho seriam mais atraentes.

No entanto, as técnicas acima especificadas dos benefícios auferidos com a educação não consideram as qualidades distintas dos insumos educacionais. Portanto,

uma das motivações para os trabalhos de BARRO & LEE (1996 e 2000), foi a construção de variáveis que captem a qualidade do insumo educacional. A proporção professor/aluno, salários dos professores e gastos *per capita* foram utilizados. Porém, os autores reconhecem as falhas de não incorporarem a variável experiência no mercado de trabalho adquirida depois de completada a educação formal e as disparidades de qualidade existentes entre escolas. Eles mostraram as diferenças e a evolução dos *inputs* em cinco intervalos de tempo (1960 a 1990) entre os diversos países, e estes agrupados por região. Em geral, as nações em desenvolvimento evoluíram no decorrer dos anos reduzindo marginalmente o *gap* em relação aos países da OCDE.

Na literatura, os estudos a respeito da qualidade na formação do aluno ganharam ênfase nos últimos anos. Uma vez que os trabalhos anteriores superestimavam a influência da escolaridade nos resultados. Entre países, as diferenças de crescimento não podiam ser justificadas apenas pela escolaridade média. Assim, procurando captar os diferenciais de qualidade no acúmulo formal de capital humano foram desenvolvidos testes no âmbito nacional (SAEB³) e internacional (PISA⁴) para a mensuração dessas características. Os resultados revelaram importantes diferenças no sistema educacional no âmbito interno e externo. Além disso, outros trabalhos que utilizam como indicadores a razão professor e número de alunos, além dos gastos médios por aluno buscam captar as diferenças relacionadas à qualidade.

A chamada função de produção educacional, o volume de investimentos e o tempo destinado à educação ficariam a cargo de cada família. O nível de escolaridade dos pais revela-se como um importante determinante da renda. É um indicador dos anos de escolaridade que serão atingidos pela criança. Se considerarmos um sentido circular, os filhos oriundos de pais com menor nível educacional tenderão a possuir uma quantidade de capital humano semelhante aos seus progenitores. As imperfeições no mercado de crédito corroborariam nas dificuldades de acesso das camadas de baixa renda aos recursos educacionais (BARROS, *et. al.* 2001). Logo, estaria em curso o mecanismo para a perpetuação da desigualdade entre as gerações.

Para GALOR & ZEIRA (1993), as diferenças entre as famílias naquilo que concerne aos recursos financeiros é um dos determinantes para que algumas dinastias fiquem impedidas de realizar investimentos educacionais. Os impactos dar-se-iam na distribuição e no crescimento econômicos de curto e longo prazo. O instrumental utilizado foi um modelo de gerações sobrepostas com dois períodos e altruísmo entre gerações. A distribuição inicial da riqueza determinaria as condições para que houvesse investimentos futuros em capital humano. A economia produziria um único produto e o processo produtivo permitiria a substitutibilidade entre a mão-de-obra educada e não-educada.

No primeiro período, o nível inicial de riqueza corroboraria para que o indivíduo decidisse investir em educação, ou então entrar diretamente no mercado de trabalho. No segundo período, ambos os trabalhadores (educado ou não) consumiriam e deixariam um legado. Este altruísmo determinaria o volume de educação adquirido pelas gerações posteriores. Assim, as dinastias ricas sempre destinariam recursos para a educação dos filhos, enquanto que as camadas menos abastadas estariam numa armadilha de pobreza.

³ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), é um programa de avaliação executado pelo governo federal em parceria com o MEC/INEP desde o ano de 1995. Procura avaliar as crianças da 4ª e 8ª série do ensino fundamental e jovens que estão concluindo o ensino médio.

⁴ *Programme for International of Student Assessment (PISA)*, adotado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é um programa de avaliação que busca mensurar a qualidade na formação de estudantes com 15 anos de idade, ou seja, no término do ensino fundamental.

A situação poderia ser contornada caso o mercado de crédito impedisse esta distorção (GALOR & ZEIRA, 1993).

Contudo, as elevadas taxas de juros impostas àqueles que necessitam de financiamento tornariam o empréstimo impraticável. Isto seria perpetuado para todas as gerações (GALOR & ZEIRA, 1993 e BARROS, *et. al.* 2001). As disparidades na distribuição da riqueza se manteriam no longo prazo. Além disso, seriam afetadas as taxas de crescimento da economia. As sociedades dotadas de níveis elevados de estratificação na riqueza inicial teriam uma menor performance no longo prazo. O contrário aconteceria com aquelas que fossem mais homogêneas. Além de apresentarem uma renda menos concentrada, o desempenho da economia seria maior no longo prazo (GALOR & ZEIRA, 1993).

Segundo ENGERMAN & SOKOLOFF (2002), a distribuição inicial afetaria não apenas a renda como afirmado anteriormente, mas todo o arcabouço institucional constituído. Isto porque a estrutura agrária (um determinante dos diferenciais de riqueza) é um dos primeiros mecanismos que norteariam a maneira com a qual as instituições futuramente desenvolver-se-iam em diversos países. E em muitos casos, aquelas sociedades que revelam características de baixa equidade no pagamento de impostos, manutenção elevada de privilégios, entre outras, detêm uma estrutura de terras concentrada nas mãos de uma pequena elite desde o início de sua história. Um exemplo cabe ao Brasil, cuja colonização exploratória visava o mercado externo. A agricultura canavieira foi implementada aproveitando as condições favoráveis em termos de solo e clima. Além de cultivada em grandes extensões de terra, fez-se o uso de mão-de-obra escrava. Do lado oposto estão os Estados Unidos e o Canadá cuja colonização foi de povoamento. O cultivo de grãos e a criação de gado realizaram-se em pequenas propriedades. A mão-de-obra era a dos próprios imigrantes e se valia do uso de poucos escravos.

As notadas diferenças refletiram-se na adoção distinta dos instrumentos de sufrágio. Enquanto que o primeiro aponta para um desequilíbrio na estrutura de poder oriunda da desigualdade de terras, o segundo não.

No Brasil o sufrágio desenvolveu-se muito lentamente, mesmo após a independência do país em 1822. Diversas restrições existiram com base em critérios de propriedade e escolaridade, sendo que o último perdurou até 1988 (NICOLAU, 2001). Estados Unidos e Canadá foram os pioneiros na suspensão de tais impedimentos. Para ENGERMAN & SOKOLOFF (2002), o surgimento das primeiras instituições em ambos os países foi reflexo do arcabouço institucional que fora constituído. E isso é mostrado nas diferentes formas de financiamento e acesso ao sistema educacional adotado em cada sociedade.

Os esforços iniciais para a constituição de uma educação primária que fosse gratuita e sob a responsabilidade do Estado no Brasil não foram muito adiante. As reformas no ensino feitas em 1834 delegaram ao governo central o ensino superior e o ensino na capital federal (MARCILIO, 2003). O primário e o secundário, quando existiam, estavam sob o controle da Igreja, de autoridades locais e tutores particulares. A natureza descentralizada do sistema educacional tornou difícil o acesso, uma vez que o financiamento era predominantemente privado. Logo, um elevado percentual da população (70%) permanecera analfabeta até o início do século XX. Além disso, os poucos que estudavam o faziam em escolas privadas (SCHWARTZMAN, 2004). Ou seja, era pequena a parcela da população que conseguia usufruir dos investimentos do governo. Para a formação de professores, as poucas escolas normais criadas funcionavam em condições precárias. Os baixos salários afastavam os bons professores, além de não haver um método para a formação desses profissionais (MARCILIO,

2003). Limitada a um pequeno grupo a formação de capital humano, a estrutura educacional conduziria para uma situação perversa. A preponderância do sistema privado de financiamento impediu o acesso de grande parte da população. Portanto, a desigualdade originada na estrutura agrária e incorporada no exercício do voto, se mostrou nas políticas educacionais.

Comparado ao Brasil, as diferenças nas trajetórias seguidas por Estados Unidos e Canadá revelaram-se também na adoção do sistema educacional. Ainda durante o período de colonização, a população adulta destes locais já se preocupava em fornecer educação básica para as novas gerações. Cada vila ou cidade era responsável pela organização e financiamento de suas escolas. A educação era norteadada pelo desenvolvimento de habilidades, além da leitura e escrita. Não era destinado a todos, pois os pobres ficavam à margem do processo (ENGERMAN & SOKOLOFF, 2002).

Contudo, foi a partir de 1820 o grande impulso nos investimentos relacionados à educação. As alterações consistiram no acesso ao ensino e na forma de financiamento das escolas. Entre os anos de 1825 e 1850, praticamente todos os estados do nordeste americano promulgaram um decreto-lei que universalizava o acesso. Além disso, as escolas passariam a ser financiadas através de impostos cobrados de toda a população⁵. As autoridades escolares eram escolhidas pelos respectivos governos dos estados. Estas medidas foram implementadas após um grande embate político, uma vez que ia contra os interesses das escolas privadas e católicas. Além disso, os ricos temiam uma grande elevação nos impostos. Em contrapartida, a população urbana, sindicato de trabalhadores e os estados da região oeste (composta na sua maioria por imigrantes) apoiaram as novas medidas (ENGERMAN & SOKOLOFF, 2002). Dessa forma, uma estrutura agrária menos concentrada transferiu o exercício do voto a uma parcela substancial da população. Colaborando, por sua vez, para que houvessem níveis elevados de cobertura e financiamento educacional mais equânime e facilitando, em última instância, o acesso das famílias de menor poder aquisitivo a educação (ENGERMAN & SOKOLOFF, 2002).

No decorrer dos anos, a ampliação do acesso ao ensino⁶ fez com que a principal diferença entre os agentes passasse a estar relacionada à qualidade da sua formação. Segundo GLOMM & RAVIKUMAR (1992), os determinantes para a formação das futuras gerações podem ser decompostos em dois: as características familiares e a qualidade da escola. A combinação teria reflexo no crescimento econômico e na forma pela qual a desigualdade evoluiu no decorrer dos anos.

No desenvolvimento desse arcabouço fora utilizado um modelo de gerações sobrepostas cujas comunidades seriam constituídas por agentes heterogêneos. Esta característica influencia na estrutura de financiamento adotada (pública ou privada), por ser uma decisão da maioria. Dessa forma, seria um indicador para o grau de estratificação existente. Por conseguinte, o impacto de tal decisão recairia sobre a qualidade da escola, uma vez que no sistema público a mesma era decorrente do volume de impostos arrecadados da população pelo Estado. No âmbito privado, por sua vez, ficava a cargo da família a opção de destinar os recursos para a qualidade na formação dos mais jovens ou para consumo próprio. As escolas não apresentariam diferenças de qualidade entre si. Por último, a heterogeneidade no capital humano dos pais torna a sua transmissão específica a cada família.

As conclusões do modelo revelaram que sob um regime privado de financiamento, os pais com elevado capital humano e renda destinariam um volume

⁵ Em geral, as escolas recebiam ajuda dos governos dos Estados. Porém, a principal fonte de financiamento das escolas era a nível local.

⁶ O acesso ocorrera em velocidades distintas, segundo as peculiaridades inerentes a cada sociedade.

maior de recursos para a educação dos filhos. Estes refletiriam no maior nível de renda futura obtida por essas crianças e em última instância, em acréscimo de qualidade na escola. A economia cresceu mais rapidamente sob esta situação, quando a desigualdade não era excessiva. Por outro lado, o regime público mostrou-se mais igualitário, uma vez que a influência dos pais recairia apenas sobre a qualidade da escola. Além disso, a adoção desse sistema numa economia com graus elevados de estratificação possibilitou um maior crescimento quando comparado ao privado (GLOMM & RAVIKUMAR, 1992).

O sistema público de financiamento educacional favorece em geral, as camadas mais baixas da população. Contudo, a sua adoção é mais comum em sociedades cujos níveis de desigualdade são não elevados. Se o contrário acontece, as dinastias ricas teriam de arcar com os custos. Tendo como hipótese as complementaridades no processo produtivo, no longo prazo a sociedade se beneficiaria por possuir uma mão-de-obra mais homogênea e capacitada (BENABOU, 1996b).

Entretanto, os abastados podem mostrar-se pouco interessados em financiar uma educação para todos. Logo, um sistema privado de financiamento seria escolhido e um equilíbrio com graus elevados de estratificação emergiria (BENABOU, 1996b).

Para ressaltar as desigualdades entre comunidades, BENABOU (1996a), utiliza um modelo de gerações sobrepostas na explicação dos mecanismos geradores do processo de estratificação. A população estaria dividida em dois distritos. A variável *proxy* utilizada para mensurar as complementaridades entre os membros seria a média educacional da população adulta. A forma pela qual as escolas são financiadas é a mesma que foi utilizada em GLOMM & RAVIKUMAR (1992). O número de ricos e pobres não é previamente estabelecido no modelo, porém a população é constante no decorrer do período. Todos vivem de maneira integrada no início (não há distinção de classes). A quantidade de pessoas referente às duas classes não é necessariamente a mesma nos dois distritos. A principal contribuição é delegar à qualidade da vizinhança um dos mecanismos geradores do processo de estratificação ao ser este o principal insumo a exercer influência na educação. As pessoas de maior poder aquisitivo seriam mais sensíveis ao nível educacional da vizinhança. Um ambiente heterogêneo prejudicaria a aquisição de capital humano por parte dos seus filhos. E na hipótese de adotar um sistema público de financiamento, eles arcariam com os impostos. Procurando evitar esse quadro, eles estariam propensos a adquirir os imóveis habitados pelas linhagens menos abastadas caso estivessem localizados nas comunidades de maior poder aquisitivo. O processo desencadearia no deslocamento de pessoas de nível educacional elevado em direção à outra cercania. O movimento cessaria quando não houvesse mais locais a serem adquiridos (BENABOU, 1996a).

As famílias de menor renda ocupariam o local onde o nível educacional declinara para um patamar inferior. Conseqüentemente, acarretando perda de capital social⁷ nessa localidade e afetando a qualidade das escolas em última instância. A justificativa está fundamentada na queda do nível de impostos e dos *rents* pagos por essas famílias. Logo, incorreria no declínio do fluxo de recursos que são destinados às escolas, uma vez que a *proxy* da renda é o nível de capital humano dos pais (BENABOU, 1996a). No entanto, o local que recebera os indivíduos detentores de

⁷ Segundo COLEMAN (1988), o capital social é resultado das interações sociais existentes entre as pessoas, de modo a facilitar as suas ações. Seria a forma menos tangível de capital por não influenciar diretamente as habilidades como o capital humano. Também não se assemelha ao capital físico, uma vez que não é diretamente observável. Em geral, é definido como um conjunto de regras, valores e normas informais que regem os membros de uma comunidade gerando resultados benéficos (DURLAUF & FAFCHAMPS, 2004). Outras referências, FUKUYAMA (1997) e PUTNAM (2000).

elevado acúmulo de anos de estudo, sofreu um acréscimo sensível no seu capital social. Assim, gerando melhorias na qualidade das escolas como reflexo do aumento nas receitas provenientes de impostos.

Semelhante aos resultados de GALOR & ZEIRA (1993), as imperfeições existentes no mercado de capitais agiriam também na geração da desigualdade. A dificuldade relacionada à tomada de empréstimo por parte das famílias de poder aquisitivo reduzido atuaria impedindo-as de mudar de comunidade. Logo, não constituiriam *networks* mais produtivos que pudessem resultar em trabalhos de remuneração mais elevada para os adultos (DURLAUF, 2004). As crianças teriam sua formação prejudicada, já que elas interagiriam com colegas que são pobremente educados. A escola estaria impossibilitada de contrapor-se a este quadro, uma vez que a qualidade é fruto dessas relações (BENABOU, 1996a).

Cabe ressaltar que são modelos com características do sistema educacional empreendido nos Estados Unidos. Nesse país cada comunidade financia as suas escolas com recursos próprios. Logo, existem diferenças de orçamento entre os distritos escolares. Porém, há estados (são poucos os exemplo, e um deles é a Califórnia) que adotaram a equalização dos recursos entre as cercanias. E seria o Estado a financiar a educação (BENABOU, 1996).

Assim, os modelos acima não se adequariam ao caso brasileiro, uma vez que dentro do sistema público de financiamento não há diferenças de orçamento entre as escolas. Os recursos são idênticos e são fornecidos pelos estados. Dessa forma, as diferenças no sistema educacional se dariam entre as escolas públicas e privadas. Além disso, acreditamos que há outras variáveis que possam mensurar a qualidade da escola que sejam diferentes do volume orçamentário. Independente da rede que a mesma pertence. Uma delas seria a participação da comunidade e a escolaridade dos professores.

Na próxima seção será mostrado um panorama geral da desigualdade no Brasil e entre as regiões, os avanços na política educacional e os seus resultados. E finalmente, a estrutura brasileira de provimento da educação e os seus mecanismos geradores de disparidades.

A desigualdade inter-regional e o papel da educação

A renda *per capita* é um importante indicador do grau de desigualdade existente entre países e regiões. Os seus critérios seriam captar a eficiência econômica. Nos aspectos de bem-estar social, é preciso observar a sua distribuição no interior da população. Isto porque os ganhos advindos com o acréscimo da renda podem permanecer concentrados entre os mais ricos. E as famílias menos abastadas, usufruiriam em menor medida essa elevação (RAMOS & AVILA, 2000).

Levando em consideração apenas este indicador, a renda brasileira é elevada, sobretudo ao compararmos com outras nações latino-americanas. No entanto, as características do processo de crescimento mostraram ser concentrador de renda. Logo, o perfil distributivo brasileiro é desigual. Isto é evidenciado segundo os mais diferentes critérios (*Gini* e *Theil*). Os resultados extraídos do coeficiente de *Gini*⁸ revelaram que o seu valor diminuiu durante a década de 90. Entretanto, ainda permanece em um patamar muito alto. Em 1993, o *Gini* brasileiro era de 0,6, o seu valor decresceu para o patamar de 0,57 em 2004 (tabela 1, abaixo).

⁸ Calcula-se a proporção da renda entre os 10% mais ricos com a renda referente aos 40% mais pobres. Quanto maior o valor, mais desigual será a renda do país.

Tabela 1: Variação do índice de Gini e T-Theil para a desigualdade de renda – Brasil 1990-2004

Período	Coefficiente de Gini	Índice T de Theil
1990	0,61	0,77
1991	-	-
1992	0,58	0,69
1993	0,60	0,77
1994	-	-
1995	0,60	0,73
1996	0,60	0,73
1997	0,60	0,74
1998	0,60	0,73
1999	0,59	0,71
2000	-	-
2001	0,60	0,73
2002	0,59	0,71
2003	0,58	0,68
2004	0,57	0,66

Fonte: Ipeadata – Elaboração própria. As estimativas dos índices de Gini e t-Theil não foram feitos para os anos de 1991, 1994 e 2000 em razão da não realização da pesquisa da PNAD.

De acordo com o índice de *t-Theil*, em 1993, era de 0,77 e diminuiu para 0,66 em 2004. São números que qualificam o país como uma das nações mais desiguais, ficando apenas à frente de países como Honduras, Bolívia e Guatemala (BARROS *et. al.* 1997).

Sob os outros critérios como os de dominância de primeira⁹ e segunda¹⁰ ordem, também refletiram um grau elevado de desigualdade no país. Considerados indicadores qualitativos, os 10% mais pobres no Brasil teriam uma renda média maior em relação apenas a cinco países: Bolívia, Panamá, Guatemala, El Salvador e Honduras (BARROS *et. al.* 1997). O mesmo acontece sob os critérios de segunda ordem. Se no perfil distributivo da renda no Brasil desconsidera-se a parcela referente aos 20% mais ricos, esta seria semelhante a outros países latino-americanos e, inclusive, aos Estados Unidos. Ou seja, a renda estaria fortemente concentrada na cauda superior da distribuição (BARROS *et. al.* 1997).

Esta realidade pode ser conseqüência de uma estrutura agrária bastante concentrada desde o início do processo de colonização sofrido pelo país a partir de 1500. Segundo DEAN (1971), o sistema de concessões de terra da coroa portuguesa, chamado de sesmaria, não realizou uma distribuição eficaz. Além de existir muita corrupção na distribuição dos títulos, era prática comum a usurpação de terras.

A primeira atividade lucrativa foi o cultivo da cana-de-açúcar e imensas propriedades de terra foram utilizadas. E nestas lavouras foi empregada mão-de-obra escrava. Inicialmente indígena e posteriormente, africana. Deste cenário originou-se a elite agrária, subserviente a Lisboa, dependentes do crédito e da mão-de-obra fornecidas por Portugal (DEAN, 1971). Os lucros ficavam retidos em uma pequena parcela da população e segundo PRADO JR. *apud* DEAN (1971), a escravidão, o latifúndio e o comércio exportador foram durante mais de 300 anos as principais instituições no Brasil.

⁹ O critério de dominância de primeira ordem seria comparar os indivíduos que estão na mesma posição relativa de acordo com o nível de renda. A economia que apresenta-se os indivíduos cujo nível de renda é mais elevado, teria uma equidade na distribuição (BARROS *et. al.* 1997).

¹⁰ O critério de dominância de segunda ordem refere-se a comparar os ganhos de renda auferido pelos indivíduos dos decis mais baixos em relação aqueles referentes aos maiores decis.

Cabe ressaltar que a desigualdade no país não é homogênea entre estados e regiões. Ou seja, internamente há elevados graus de estratificação. O estudo de BARROS¹¹ *et. al.* (1997), é realizado para as 10 principais regiões metropolitanas. Utilizando os dados para 1990 e sob os critérios da curva de *Lorenz*, eles afirmaram que as regiões mais ricas apresentariam uma menor desigualdade em relação às mais pobres. Com destaque para São Paulo, onde os pobres teriam o maior nível de bem-estar. Do lado oposto, estariam o Piauí e o Maranhão com os menores índices. Em outro trabalho, RAMOS & AVILA (2001) empregaram dados mais atualizados para também avaliar os graus de estratificação entre as regiões metropolitanas. Foram utilizados os critérios de dominância de segunda ordem. Os resultados revelaram que as regiões metropolitanas da região Sul refletiram os níveis mais elevados de bem-estar, enquanto que as regiões Norte e Nordeste mostraram os piores resultados, sendo, portanto, as mais desiguais.

Cabe chamar a atenção que as agudas diferenças regionais apresentadas acima, refletiriam também os processos distintos de colonização sofridos por cada região. A região Nordeste foi marcada pelo domínio dos latifúndios e o emprego de mão de obra escrava, ao passo que o Sul apresentou uma estrutura agrária com o predomínio de pequenas propriedades e utilização de mão-de-obra imigrante (PRADO JR, 1945).

Ou seja, além das estruturas agrárias mostrarem-se distintas, há também diferenças relacionadas à dotação de fatores entre os habitantes dessas regiões. Ressaltando o argumento de ENGERMAN & SOKOLOFF (2002), a estrutura de terras/propriedade influenciaria inicialmente o desenvolvimento das instituições de sufrágio, e, por conseguinte, o sistema de financiamento e acesso à educação. Assim, as regiões brasileiras deveriam apresentar resultados diferenciados em relação a esta variável. E isto não ficaria restrito apenas à média de anos de estudo, mas também no âmbito da qualidade.

A média brasileira para anos de estudo é baixa segundo padrões internacionais. Enquanto que Argentina, Uruguai e Chile possuíam no início da década de 90 uma escolaridade média acima dos 7 anos, no Brasil este valor não chegava a 5. Além disso, a tabela abaixo mostra que as estimativas são bem distintas entre regiões. Todas elas possuíam um nível de escolaridade em torno da média nacional, que era de 4,66. Todavia, Norte e Nordeste apresentavam um índice de apenas 3,99 e 3,42, respectivamente, ou seja, em torno de 80% e 73% respectivamente, abaixo da média nacional (tabela 2).

Tabela 2: Anos Médios de Escolaridade da população com 25 anos ou +, por região - 1991/2004

Região/Ano	1991	2000	Variação % da escolaridade entre 1991/2000
Centro Oeste	5,10	6,10	19,52
Norte	3,99	5,10	28,00
Nordeste	3,42	4,48	31,16
Sul	5,18	6,21	19,82
Sudeste	5,62	6,60	17,44
Brasil	4,66	5,70	22,24

Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

¹¹ Os autores não agregaram os estados segundo critérios demográficos atuais. Ao invés disso, utilizaram a mesma distribuição apresentada no censo demográfico de 1970 e do seminal trabalho de LANGONI (1973).

A partir do final dos anos 80, o governo federal começou a envidar esforços para o combate ao analfabetismo que ainda era elevado entre a população jovem¹² e adulta. Muitas reformas foram empreendidas em quase todo o país, como a implantação de um colegiado composto de pais e mestres, escolha democrática do diretor e descentralização de recursos (MARCILIO, 2003). Houve crescimento¹³ nos níveis de escolaridade entre homens e mulheres com idade superior a 25 anos. Dessa forma, a média nacional que era de 4,66 se elevou para o patamar de 5,7 anos de estudo. As matrículas em todos os níveis se expandiram e o ensino fundamental foi praticamente universalizado (BARROS *et. al.*, 1995). Mais uma vez destacando o argumento de ENGERMAN & SOKOLOFF (2002), as políticas educacionais que promoveram a ampliação do acesso foram implementadas após a universalização do sufrágio no ano de 1988.

O nível de escolaridade média, apresentado na tabela 2 acima, aumentou em todas as regiões. As maiores variações foram nos locais onde anteriormente refletiam os piores índices. No Nordeste, o crescimento foi de 31%, enquanto que no Norte foi de 19%. Contudo, ambas as regiões permanecem aquém da média nacional.

Apesar dos avanços ocorridos no sistema educacional, este mantém características de perpetuação da desigualdade. Uma delas se revela no mercado de trabalho.

O estudo de BARROS *et. al.* (2002), procurou mostrar se as diferenças nos rendimentos entre os trabalhadores se devia à heterogeneidade educacional. Pois além dela, poderia ser atribuída às características de segmentação do mercado como: formal e informal e as diferenças regionais. Assim como a discriminação por gênero e sexo. As conclusões mostraram que 39% da estratificação salarial referiam-se à escolaridade da mão-de-obra. Variáveis relacionadas à discriminação por sexo ou gênero contribuíram marginalmente.

Os mesmos autores estimaram as diferenças salariais entre brasileiros e americanos segundo o nível de escolaridade. Buscava-se captar se trabalhadores com a mesma quantidade de anos de estudo, em ambos os países, teriam salários muito díspares. O resultado não revelou sensíveis diferenças nos rendimentos entre os trabalhadores de ambos os países com níveis educacionais semelhantes. Porém, na estimação da desigualdade salarial entre trabalhadores heterogêneos com relação à escolaridade mostrou ser 500% maior no Brasil (BARROS *et. al.*, 2002).

Nesta mesma linha, o trabalho de MENEZES-FILHO (2001), revelou características de estratificação através do diferencial de salários correspondente ao diferencial de anos de estudo da população (Tabela 3, abaixo). Apesar de este último reduzir-se paulatinamente no decorrer dos anos, ainda é muito elevado. Tal resultado reflete como a educação no país atua no sentido de aprofundar as desigualdades.

¹²Entre 15 e 24 anos, o percentual de analfabetos recuou dos 32,1% para 13,1% entre os anos de 1980 a 1996. Cabe ressaltar que a maior diminuição se deu no grupo com idade entre 15-19 anos, que representou uma queda dos níveis de 16,5% (1980) para 6% em 1996.

¹³No início dos anos de 1980, a população masculina com idade superior a 25 anos possuía 3,9 anos de estudo enquanto que, a feminina exibia 3,5 anos. No ano de 1996, a média de escolaridade nesta faixa etária subiu para 6 e 5,7 anos de estudos, respectivamente (DRAIBE, *et. al.*, 1999).

Tabela 3 – Evolução da razão entre rendimentos por nível de educação

Diferencial	1977	1987	1997
(4/7)/(0/3)	1,99	1,75	1,48
(8/11)/(4/7)	2,09	1,95	1,67
(>=12)/(8/11)	2,27	2,56	3,06

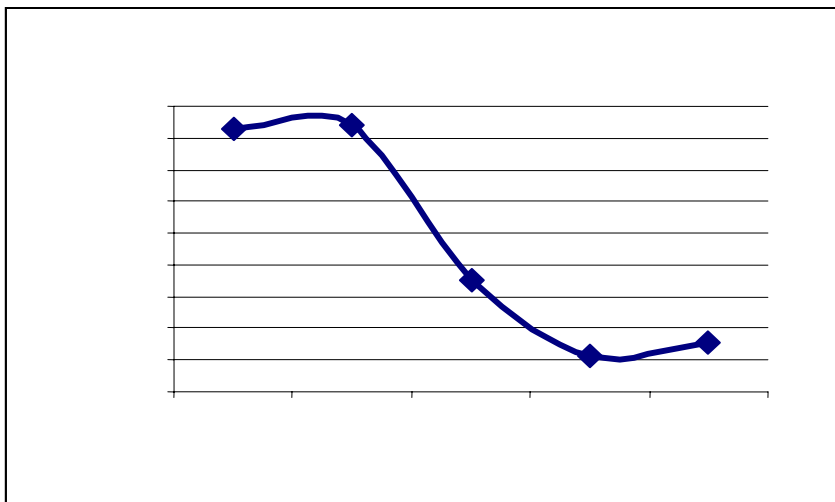
Fonte: Extraído de MENEZES-FILHO (2001)

De acordo com a tabela 3, a proporção salarial entre a população de nível superior e médio veio aumentando no decorrer das décadas, ao contrário do que aconteceu entre os outros níveis de escolaridade, que sofreram uma redução.

Este fato é explicado por BARROS *et. al.* (1995) devido a uma peculiaridade ocorrida no país após a primeira expansão do sistema educacional (década de 1960). Segundo a experiência internacional (Coréia e Colômbia, por exemplo), o aumento na escolaridade da população resultou na diminuição da sensibilidade salarial do mercado de trabalho aos níveis de educação mais elevados. Ou seja, a expansão na oferta de trabalhadores qualificados induziria à redução do diferencial dos salários desses trabalhadores em relação àqueles de menor qualificação. Logo, haveria diminuição na desigualdade salarial. Contudo, essa característica não se revelou no Brasil e o diferencial permaneceu alto no decorrer dos anos.

Para BARROS *et. al.* (2001), este quadro foi gerado em razão do sistema educacional não ter acompanhado a evolução tecnológica ocorrida no país a partir do final da década de 1960. Portanto, a oferta de trabalhadores qualificados não era suficiente para suprir a demanda. Dessa forma, a desigualdade relacionada à renda permaneceu elevada e, por fim, a educação continuou atuando como mecanismo de aprofundamento da desigualdade no país.

Além desse instrumento, a qualidade educacional também atuaria nesta mesma direção, uma vez que ela deteriorou-se no decorrer dos anos. Segundo os resultados do PISA/OCDE (2000/2003), o país está nas últimas posições (53^o) dentre os 54 países da amostra. E desde quando o SAEB foi implantado no ano de 1995, os indicadores revelaram que a proficiência média dos estudantes avaliados estaria numa trajetória decrescente no decorrer das avaliações. Em 2003 (ano da última avaliação), o desempenho médio exibiu um ligeiro crescimento (gráfico 1).



Fonte: Extraído do relatório do SAEB (2003) – Elaboração própria.

Além disso, evidenciou uma enorme disparidade entre as escolas públicas e privadas captado pela proficiência dos alunos no SAEB. Alguns trabalhos como ALBERNAZ *et. al.* (2002), estimaram que os estudantes de escolas privadas apresentaram um desempenho médio de 22,8 pontos acima dos alunos de escola pública. Contudo, os autores alegaram que poderia ser devido ao nível sócio-econômico desses estudantes, uma vez que a correlação entre estas duas variáveis é alta. Ou seja, muitos alunos de escolas particulares têm o nível socioeconômico elevado. Isto seria um indicador para a não existência de restrição de recursos financeiros fornecidos pela família e, até mesmo, do nível de escolaridade dos pais que complementam a educação. Além disso, são escolas que possuem características que contribuiriam para o aumento de sua eficácia e redução do coeficiente da variável rede como: bom clima disciplinar, possuir recursos financeiros e pedagógicos, assim como a condição de funcionamento desses recursos (BONAMINO *et. al.*, 2002).

Além disso, há também diferenças de cores e gêneros nos níveis de proficiência. Muitos estudos mostram que alunos negros e pardos possuem desempenhos inferiores em comparação aos seus colegas brancos. E isto acontece no interior da escola, mesmo controlando pelo nível socioeconômico (ALBERNAZ, *et. al.*, 2002). E o percentual de crianças negras que são analfabetas ainda é bastante alto. Segundo a tabela 4, o maior índice é da região Centro-oeste com 48,77 % no ano de 1991. Neste mesmo ano, o menor é referente ao Sudeste com 14,95%.

Tabela 4 - % de crianças analfabetas com idade de 7 a 14 anos - Brancos/Negros

Região	% de crianças analfabetas com idade de 7 a 14 anos – Brancos		Redução percentual entre 1991 e 2000 – Brancos	% de crianças analfabetas com idade de 7 a 14 anos - Negros		Redução percentual entre 1991 e 2000 - Negros
	1991	2000		1991	2000	
Ano						
Centro Oeste	35,45	17,77	49,87	48,77	24,72	49,31
Norte	26,54	15,25	42,54	39,81	22,17	44,31
Nordeste	12,29	4,70	61,76	20,65	7,65	62,95
Sul	8,44	4,48	46,92	17,77	8,08	54,53
Sudeste	7,88	3,42	56,60	14,95	6,18	58,66

Fonte: Ipeadata – Elaboração própria

As medidas visando à redução do analfabetismo lograram resultados importantes. O impacto foi praticamente homogêneo entre as cores. A região que apresentou o maior percentual de redução foi o Nordeste com 62,95% entre os anos de 1991 e 2000.

Neste arcabouço, a escola pública não estaria sendo eficaz na promoção da equidade de oportunidades. Portanto, não estaria conseguindo reduzir o *gap* oriundo das famílias com nível educacional e socioeconômico mais elevado cujos filhos, em geral, estudam em instituições privadas de ensino durante o ensino fundamental e médio. Ou seja, entrariam em desvantagem de condições no acesso ao ensino superior. Isso porque o vestibular, que é o principal método utilizado para o ingresso na faculdade, prima pelo mérito. Egressos de escolas ruins, os menos abastados dificilmente ingressariam numa instituição pública de ensino superior, considerada a melhor. Restariam a eles as faculdades particulares, que incorporam 70% dos alunos que estão no ensino superior (SCHWARZTMAN & SCHWARTZMAN, 2002). Nelas, muitos não teriam como se manter dadas as suas restrições de crédito. Dessa forma, o FIES (Financiamento estudantil, que é o antigo crédito educativo), viabilizaria o estudo dessas pessoas.

Porém, este programa apresenta problemas como os recursos serem distribuídos em maior extensão no Sul e Sudeste (regiões de menor desigualdade educacional) e mostra-se ineficiente na recuperação dos empréstimos, podendo dificultar financiamentos futuros por falta de recursos (SCHWARZTMAN & SCHWARTZMAN, 2002).

Cabe ressaltar que muitas instituições particulares apresentaram qualidade deficiente como demonstrado nos resultados do Exame Nacional de Cursos¹⁴. Ou seja, o problema de formação oriundo dos ensinos fundamental e médio é reforçado. E este arcabouço pode influenciar os diferenciais salariais no mercado de trabalho, uma vez que poderá conceder um “prêmio” maior aos alunos vindos de instituições públicas de ensino superior. Dessa forma, o pobre, principalmente da cor negra, dificilmente conseguirá ascender socialmente, apesar do aumento nos anos de escolaridade.

Considerações Finais

Os distintos desenvolvimentos das instituições nos Estados Unidos e no Brasil tiveram origem na estrutura de terra sob a qual cada país fora colonizado. Enquanto que no primeiro foi menos concentrado e possuiu mão-de-obra com dotações homogêneas, o Brasil foi o caso oposto. Dessa realidade, surgiram as primeiras instituições e as diferenças no exercício do voto.

Ainda no séc. XIX, os Estados Unidos foi um dos primeiros países a retirar todas as restrições sobre o direito de sufrágio. Do lado oposto, as restrições sobre os analfabetos perduraram até 1988.

E finalmente, caracterizamos as distintas formas educacionais de financiamento. As formas americanas de financiamento da escola são proporcionadas pela comunidade por intermédio de impostos, salvo em alguns estados. No caso brasileiro, se divide em público e privado. Portanto, em ambos, a educação de todo o arcabouço institucional anteriormente construído.

Assim, no Brasil a educação tornou-se um instrumento perpetuador da desigualdade. As evidências são mostradas no funcionamento do mercado de trabalho e no acesso ao ensino superior. Apesar da evolução nas políticas educacionais implementadas no país que promoveram o acesso, a deterioração da qualidade tornou-se evidente após a implementação dos programas de avaliação dos ensinos básico e médio. Ficou demonstrado também que o desempenho dos estudantes negros e pardos são inferiores aos seus colegas brancos dentro de uma mesma escola. Ou seja, a herança cultural é muito forte. Além disso, os estudantes de escola pública possuem menores níveis de proficiência em relação aos alunos de escola privada. Ou seja, é relevante uma política que aumente a qualidade da escola pública para que reduzamos as disparidades sociais. Somente assim, os anos de escolaridade poderão se refletir em mobilidade social e rompimento do ciclo vicioso que fomenta a desigualdade.

¹⁴ O Exame Nacional de Cursos, mais popularmente conhecido como Provão, era um programa de avaliação desenvolvido pelo governo federal para avaliar a qualidade das instituições superiores no Brasil. Foi realizado entre os anos de 1999 a 2003 e os alunos submetidos à prova seriam aqueles que estivessem concluindo a graduação, sem exceção. Isso porque, ele condicionava a resolução do teste ao recebimento do diploma. Atualmente, foi modificado pelo ENADE (Exame Nacional de Desempenho), que é realizado por meio de amostragem.

Referências Bibliográficas

ALBERNAZ *et. al.* (2002): *Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira*. TD 455.

BARRO, Robert J. & Lee, J. W. (1996): *International measures of schooling years and schooling quality*. American Economic Review, v.86 n. 2 Papers and Proceedings May 1996, p.218-23

BARRO, Robert J. & Lee, J. W. (2000): *International data on educational attainment: updates and implications*, NBER, working paper 7911. disponível <http://www.nber.org/papers/w7911>

BARROS, R. *et. al.* (1995): *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA Texto para discussão, 377.

BARROS, R. *et. al.* (1997): *Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais*. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão, 454

BARROS, R *et. al* (2001): *Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão 857. Rio de Janeiro.

BARROS, R. & LAM, D. (1993): *Desigualdade de renda, desigualdade em educação e escolaridade das crianças no Brasil*. Pesquisa e planejamento econômico, v. 23, n. 2.

BENABOU, R.(1996a): *Education, income distribution and growth: the local connection*. NBER. Working paper 4798. 34p.

_____ (1996b): *Heterogeneity, stratification, and growth: macroeconomic implication of community structure and school finance*. American Economic Review, v. 86, n. 3, p.584-609

BONAMINO, A. *et. al* (2002): *Eficácia e equidade na educação brasileira: evidências baseadas nos dados do saeb 2001*. PUC-Rio: Departamento de Economia

BRYK, S. & RAUDEMUSH, W. (1986): *A Hierarquical model for studying school effects*. Sociology of education, v. 59: pp.1-17.

COLEMAN, J (1988): *Social Capital in the Creation of Human Capital*. *American Journal of Sociology*, v. 94

DEAN, W. (1971): *Latifundia and policy in nineteenth-century Brazil*. *The Hispanic American Historical Review*, v. 51, n.4 p. 606-25

DRAIBE, S. (1999): Nível de escolarização da população. In: *Situação da educação básica no Brasil*.

DURLAUF, S & FAFCHAMPS, M. (2004): *Social capital*.

Disponível <www.econ.nyu.edu/cvstarr/conferences/handbook/papers/fafchamps.pdf>

ENGERMAN, & SOKOLOFF, K (2002): *Factor endowments, inequality and paths of development among new world economics*. Working paper.9259 Disponível < <http://www.nber.org/papers/w9259>.>

GALOR, O. & ZEIRA, J. (1993), *Income Distribution and Macroeconomics*, Review of Economic Studies, 60, 35-52.

GLOMM, G & RAVIKUMAR, B (1992): *Public versus private investment in human capital: endogenous growth and income inequality*. Journal of political economy, v. 100, n. 4

LUCAS, Robert .E. Jr. (1988): *On the mechanics of economic development*, Journal of Monetary Economics, n. 22, p.3-42.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *O que torna o ensino público tão fraco? O atraso histórico na educação*. Braudel papers n. 30 disponível < <http://www.braudel.org.br/paper30a.htm>>

MENEZES-FILHO, N. (2001): *A evolução da educação no Brasil e seu impacto no mercado de trabalho*. Disponível < http://www.ifb.com.br/documentos/artigo_naercio.pdf>

NELSON, R. & PHELPS, E. (1966): *Investment in humans, technological Diffusion, and Economic Growth*. American Economic Review, V. 56, p.69-75.

NICOLAU, J. (2001): *A participação eleitoral no Brasil*. Working papers. Disponível < www.brazil.ox.ac.uk/workingpapers/Nicolau26.pdf >

PRADO JR., C. (1945). *História econômica do Brasil*. São Paulo:Brasiliense. 12º ed., ano. 1970. p.355

PSACHAROPOULOS, G. (1994): *Returns to investment in education: A global update*. Policy research, working paper. v.22 no.9, p.1325-43

RAMOS, L & AVILA, M (2000): *Nível de bem-estar social no Brasil metropolitano: uma comparação inter-regional*. Rio de Janeiro: Texto para discussão, n. 730. p.18

SCHWARTZMAN, S & SCHWARTZMAN, J. (2002): *O ensino superior privado como setor econômico*. Disponível < <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/suppriv.pdf>>

SCHWARTZMAN, Simon (2004): *O desafios da educação no Brasil*. Disponível < www.schwartzman.org.br/simon/challenges/simon.pdf>