

CARLA ZWIERZCHACZEWSKI KUSS

EXPANSÃO RECENTE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL: UMA  
ANÁLISE SOB AS ÓTICAS DE SEN E HIRSCHMAN

Monografia apresentada ao  
Departamento de Economia da  
Universidade Federal do Paraná como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano  
Abranches Silva Dalto

CURITIBA  
2011

## TERMO DE APROVAÇÃO

CARLA ZWIERZCHACZEWSKI KUSS

EXPANSÃO RECENTE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL: UMA  
ANÁLISE SOB AS ÓTICAS DE SEN E HIRSCHMAN

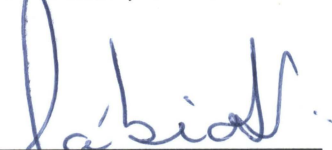
Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel no curso de Graduação em Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



---

Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto  
Departamento de Economia, UFPR



---

Prof. Dr. Fabio Doria Seatolin  
Departamento de Economia, UFPR



---

Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali  
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 01 de julho de 2011

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é examinar as condições históricas em que se deu a expansão recente do ensino fundamental no Brasil. Para tanto, analisa-se a teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento, bem como a importância do papel do Estado na provisão de serviços educacionais. Além disso, é feita uma abordagem sobre o papel da decepção na mudança de preferência do consumidor sob a ótica de Albert O. Hirschman. Na seqüência, são analisados o contexto histórico e a expansão do ensino fundamental a partir de 1970, compreendendo a política educacional do período da ditadura militar, suas conseqüências e os avanços conquistados com a redemocratização. Nesse sentido, verifica-se que a Constituição de 1988 e a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996 representaram um grande avanço em direção à universalização do ensino fundamental no país. Observa-se, adicionalmente, que a expansão da rede privada de ensino se deu mais do proporcionalmente à expansão da rede pública no período analisado. Outros dados referentes à freqüência por tipo de rede ensino, aproveitamento dos alunos no ciclo fundamental e analfabetismo funcional indicam a existência de sérios problemas na qualidade dos serviços educacionais oferecidos, além do alto grau de polarização social. Verifica-se, portanto, um elevado grau de decepção com o ensino público, bem como a existência de desigualdade de liberdade quanto à opção por rede de ensino.

Palavras-chave: História da educação. Estado. Desenvolvimento. Consumo.

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to examine the historical conditions which has given the recent expansion of basic education in Brazil. It analyzes the theory of Amartya Sen on development and the importance of the role of the state in the provision of educational services. In addition, an approach is made on the role of disappointment in changing consumer preferences from the perspective of Albert O. Hirschman. Subsequently, we analyze the history and the expansion of basic education since 1970, including the educational policy of the period of military dictatorship, its consequences and its progress with democratization. In this sense, seems that the 1988 Constitution and promulgation of the new Law of Directives and Bases of Education in 1996 represented a great progress towards the universalization of basic education in the country. It is observed additionally, that the expansion of private schools was given more than proportionally to the expansion of the public during the period. Other data regarding the frequency by type of network teaching, student achievement in basic and the functional illiteracy cycle show the existence of serious problems in the quality of educational services that are offered, and the high degree of polarization social. It is verified, therefore, a high degree of disappointment with public education, as well as the existence of inequality of freedom in the option of scholastic system.

Key-words: History of education. State. Development. Consumption.

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL – 1972 – 2000..... | 36 |
|---|----|

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 – TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DAS PESSOAS DE 7 A 14 ANOS DE IDADE, EM VALORES APROXIMADOS – BRASIL – 1950/1996.....   | 37 |
| Tabela 2 – ÍNDICES DE SOBREVIVÊNCIA ESCOLAR DOS ALUNOS MATRICULADOS NO 1º GRAU, SEGUNDO AS SÉRIES – BRASIL- 1944/1975....   | 38 |
| Tabela 3 – TAXAS AGREGADAS DE REPETÊNCIA, PROMOÇÃO E EVASÃO ESCOLAR DO 1º GRAU – 1981 – 1998.....   | 39 |
| Tabela 4 – TAXA DE ANALFABETISMO FUNCIONAL DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE (%), POR CARACTERÍSTICAS SELECIONADAS, BRASIL – 1999 - 2008.....   | 40 |
| Tabela 5 – TAXA DE ALFABETISMO FUNCIONAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 64 ANOS DE IDADE (%), BRASIL – 2001/2009.....   | 41 |
| Tabela 6 – TAXA DE ALFABETISMO FUNCIONAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 64 ANOS DE IDADE (%), SEGUNDO OS NÍVEIS DE ESCOLARIDADE, BRASIL – 2009.....   | 42 |
| Tabela 7 – PESSOAS DE 7 A 14 ANOS DE IDADE RESIDENTES EM DOMICÍLIOS PARTICULARES, TOTAL E RESPECTIVA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL, POR CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL FAMILIAR PER CAPITA, BRASIL – 2008 | 43 |
| Tabela 8 – ESTUDANTES DA REDE PÚBLICA E DA REDE PARTICULAR NO ENSINO MÉDIO, TOTAL E RESPECTIVA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL, POR QUINTOS DE RENDIMENTO MENSAL FAMILIAR PER CAPITA, BRASIL – 2008.      | 43 |
| Tabela 9 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB OBSERVADO, SEGUNDO O NÍVEL DE ENSINO E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL – 2005/2009.....                                      | 44 |
| Tabela 10 – TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, SEGUNDO A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, NO NÍVEL DE ENSINO FUNDAMENTAL, DIVIDIDOS POR SÉRIE – BRASIL – 2006/2010.....                                    | 45 |
| Tabela 11 – MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS DE 25 ANOS OU MAIS DE IDADE, POR QUINTOS DE RENDIMENTO FAMILIAR PER CAPITA, BRASIL - 2008.....  | 45 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....   | 9  |
| 2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONCEITOS PARA O EMBASAMENTO ANALÍTICO ..... | 11 |
| 2.1 A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SEGUNDO AMARTYA SEN.....                            | 11 |
| 2.1.1 Abordagem da capacidade .....  | 11 |
| 2.1.2 Os papéis constitutivo e instrumental da liberdade.....                            | 14 |
| 2.1.3 Mercados, Estado e oportunidade social .....                                       | 16 |
| 2.2 O PAPEL DA DECEPÇÃO NA MUDANÇA DE PREFERÊNCIA .....                                  | 19 |
| 3 EDUCAÇÃO NO BRASIL .....   | 22 |
| 3.1 CONTEXTO HISTÓRICO .....   | 23 |
| 3.2 EXPANSÃO DO SISTEMA DE ENSINO.....   | 25 |
| 3.2.1 Antecedentes .....   | 25 |
| 3.2.2 A política educacional da ditadura militar.....                                    | 26 |
| 3.2.2.1 Conseqüências .....  | 30 |
| 3.3 REDEMOCRATIZAÇÃO .....   | 34 |
| 4 CONCLUSÃO .....  | 48 |
| REFERÊNCIAS .....  | 51 |

## 1 INTRODUÇÃO

A educação é um fenômeno social que ocorre não só dentro da escola, mas é o resultado da ação de todo o meio sociocultural sobre os seus participantes. A educação é, portanto, uma fração da experiência endoculturativa. O ensino formal, objeto deste trabalho, é o momento em que a educação se sujeita à pedagogia (a teoria da educação), cria situações próprias para o seu exercício, produz os seus métodos, estabelece suas regras e tempos, e constitui executores especializados. Como outras práticas sociais constitutivas, a educação atua sobre a vida e o crescimento da sociedade no sentido do desenvolvimento de suas forças produtivas e valores culturais. Por outro lado, o surgimento de tipos de educação e a sua evolução dependem da presença de fatores sociais determinantes e do desenvolvimento deles, de suas transformações. Determina também como e para quê este ou aquele tipo de educação é pensado, criado e posto a funcionar.

Sem embargo, nem todos os benefícios da educação se limitam àqueles que a pagam, nem é possível excluir os menos educados das diversas decorrências externas geradas pelos mais educados. A educação representa, pois, um bem semi-público e, por conseguinte, a tentativa de fornecê-la por um processo de mercado resulta em algum grau de subinvestimento social na educação.

Tendo em vista a importância da educação nas sociedades modernas e o seu papel na expansão das capacidades humanas, objetiva-se, com este trabalho, analisar os determinantes da expansão recente do ensino fundamental no Brasil.

Para tanto, a presente monografia está estruturada em dois capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro deles, é feita uma revisão bibliográfica da teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento. Nessa abordagem, a expansão da liberdade é vista como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Nesse sentido, as disposições sociais que envolvem o Estado e o mercado são analisadas segundo sua contribuição para a expansão e a garantia das liberdades substantivas dos indivíduos. Na seqüência do capítulo, é feita uma breve abordagem do papel da decepção na mudança de preferência do consumidor, segundo Albert O. Hirschman. No capítulo seguinte, são analisados o contexto

histórico e a expansão do ensino fundamental a partir dos anos 1970, compreendendo a política educacional do período da ditadura militar, suas conseqüências e os avanços conquistados com a redemocratização. O capítulo 2 apresenta, ainda, alguns números da educação no Brasil. A partir disso, é feita uma análise crítica da expansão do ensino público no país sob a ótica do desenvolvimento como liberdade de Sen. Em seguida, compara-se o padrão de movimento do consumo de serviços de ensino fundamental no Brasil aos ciclos privado – público – privado propostos por Hirschman.

## **2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONCEITOS PARA O EMBASAMENTO ANALÍTICO**

Nesta seção será apresentado o referencial teórico que servirá de base para a análise do papel do Estado na expansão da educação no Brasil. Inicialmente será apresentado o conceito de desenvolvimento numa perspectiva crítica, tomando como parâmetro o ideal de “desenvolvimento como liberdade” na ótica de Amartya Sen (2000). Na seqüência, será apresentada brevemente a descrição de ciclos privado-público-privado propostos por Albert. O. Hirschman (1983).

### **2.1 A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SEGUNDO AMARTYA SEN**

O enfoque dado à expansão das liberdades humanas por Amartya Sen contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam-no com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Em seu trabalho “Desenvolvimento como Liberdade” (2000), o autor discorre a respeito da importância do processo de expansão das liberdades reais desfrutadas por uma população para a compreensão da natureza do desenvolvimento.

#### **2.1.1 Abordagem da capacidade**

Sen discorre em “Desenvolvimento como Liberdade” a respeito dos processos que permitem a liberdade de ações e decisões, assim como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. Uma característica distintiva fundamental da abordagem de Sen em relação à teoria clássica é o reconhecimento da importância intrínseca da liberdade humana em

geral. Para ele, o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. Nesse sentido, o autor ressalta a importância do reconhecimento do papel do agente livre para o desenvolvimento:

A livre condição de agente não só é, em si, uma parte “constitutiva” do desenvolvimento, mas também contribui para fortalecer outros tipos de condições de agente livres.[...] O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades.[...] Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da paciência construtiva. (SEN, 2000, p.19 – 26)

Dentro desse contexto, o crescimento do PNB ou das rendas individuais representa um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade, e não um fim do desenvolvimento. Portanto, se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico. Segundo o autor, “ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que desempenham um papel relevante no processo”. (SEN, 2000, p. 17)

Sen defende que para muitas finalidades avaliatórias, não é apropriado valer-se da abordagem utilitarista, mas sim a das liberdades substantivas de se escolher uma vida que se tem razão para valorizar. Segundo o autor, as desvantagens da abordagem utilitarista estão associadas a sua base informacional, tais como indiferença distributiva, descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade. Ele resume desta forma que:

As limitações que há em tratar as comparações de renda reais como supostas comparações de utilidades são gravíssimas, em parte devido a total arbitrariedade (mesmo quando as funções de demanda de pessoas diferentes são congruentes) da suposição de que a mesma cesta de mercadorias tem de gerar o mesmo nível de utilidade para pessoas diferentes, e também em razão das dificuldades de indexar até mesmo a base de mercadorias da utilidade (quando as funções de demanda são

divergentes). No nível prático, talvez a maior dificuldade na abordagem do bem-estar medido pela renda real reside na diversidade dos seres humanos. (SEN, 2000, p. 89)

A heterogeneidade de fatores que influenciam a vantagem individual é uma característica muito comum da avaliação real. Embora possamos supor que existe uma coisa homogênea única (como renda ou utilidade), segundo a qual a vantagem global de cada indivíduo possa ser julgada e comparada de modo interpessoal (e supondo a inexistência de variações nas necessidades, circunstâncias pessoais etc.), isso não resolve o problema, apenas o evita. A satisfação de preferências pode ter alguma atração óbvia ao lidar-se com as necessidades individuais de uma pessoa, mas por si só ela pouco se presta a comparações interpessoais, fundamentais para qualquer avaliação social.

Com efeito, “dada a diversidade interpessoal, relacionada a fatores como idade, sexo, talentos inatos, incapacidades e doenças, o conjunto de bens possuídos pode efetivamente nos dizer pouquíssimo sobre a natureza da vida que cada pessoa pode levar” (SEN, 2000, p. 100 – 101). Portanto, as rendas reais podem ser indicadores muito insatisfatórios dos componentes importantes do bem-estar e da qualidade de vida que as pessoas têm razão para valorizar.

Em contrapartida, o enfoque avaliatório da abordagem da capacidade<sup>1</sup> proposto por Sen pode ser com base nos funcionamentos<sup>2</sup> realizados ou sobre o conjunto capacitário de alternativas que uma pessoa tem. Em cada caso, há tipos diferentes de informações – no primeiro, sobre as coisas que uma pessoa faz, e, no segundo, sobre as coisas que uma pessoa é substantivamente livre para fazer (suas oportunidades reais). Dessa forma, funcionamentos individuais podem prestar-se a comparações interpessoais mais fáceis do que as comparações de utilidades. De acordo com o autor:

---

<sup>1</sup> A capacidade [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos).

<sup>2</sup> O conceito de “funcionamentos”, que tem raízes distintamente aristotélicas, reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio.

A variabilidade na conversão de meios em fins ( ou em liberdade para empenhar-se pelos fins) já está refletida nas amplitudes das realizações e liberdades que podem figurar na lista de fins. Essas são vantagens do uso da perspectiva da capacidade para a avaliação e apreciação. (SEN, 2000, p. 97)

Portanto, a abordagem da capacidade possui uma amplitude e sensibilidade que lhe conferem grande abrangência, permitindo atentar com finalidades avaliatórias para diversas considerações importantes, algumas das quais omitidas nas abordagens alternativas. Essa grande abrangência é possível porque as liberdades das pessoas podem ser julgadas por meio da referência explícita a resultados e processos que elas com razão valorizam e buscam.

### 2.1.2 Os papéis constitutivo e instrumental da liberdade

Na abordagem da capacidade, a expansão da liberdade é considerada tanto o fim primordial quanto o principal meio do desenvolvimento. Sen (2000) denomina-os, respectivamente, papel “constitutivo” e “instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc.

Segundo Sen (2000, p. 53) a importância intrínseca da liberdade humana como o objetivo preeminente do desenvolvimento precisa ser distinguida da eficácia instrumental da liberdade de diferentes tipos na promoção da liberdade humana. O papel instrumental da liberdade, por sua vez, concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos<sup>3</sup> [*entitlements*] contribuem para a

---

<sup>3</sup> O *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado ‘dotação’) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominado seu ‘*entitlement* de troca’).

expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento. A eficácia da liberdade como instrumento reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos. O autor classifica as liberdades instrumentais em cinco grandes grupos: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora:

- a) Liberdades políticas, amplamente concebidas (inclusos os direitos civis), referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos, etc;
- b) Facilidades econômicas são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Os intituamentos econômicos que uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados;
- c) Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada, mas também para a participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas;
- d) Garantias de transparência referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas;
- e) Segurança protetora diz respeito ao ambiente institucional necessário para proporcionar uma rede de segurança social.

Com base no exposto, conclui-se que as liberdades dos indivíduos constituem os elementos básicos para a análise do desenvolvimento. As “capacidades” das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam podem ser aumentadas pela

política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. A liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão-dupla entre (1) as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes. (SEN, 2000, p. 32)

Portanto, as liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também tem o efeito de complementar umas às outras. Embora a análise do desenvolvimento deva, por um lado, ocupar-se dos objetivos e anseios que tornam essas liberdades instrumentais importantes, deve ainda levar em conta os encadeamentos empíricos que vinculam os tipos distintos de liberdade um ao outro, reforçando sua importância conjunta.

Nesse contexto, Sen reforça a importância do papel do Estado e da sociedade no fortalecimento e proteção das capacidades humanas. Nas palavras do autor:

O papel central das liberdades individuais no processo de desenvolvimento faz com que seja particularmente importante examinar seus determinantes. É necessário prestar muita atenção nas influências sociais, incluindo ações do Estado, que ajudam a determinar a natureza e o alcance das liberdades individuais. As disposições sociais podem ter importância decisiva para assegurar e expandir a liberdade do indivíduo. (SEN, 2000,p.58-59)

Portanto, ao buscar uma compreensão mais integral do papel das capacidades humanas, precisamos levar em consideração não só sua relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas, mas também seu papel indireto, influenciando a mudança social e produção econômica.

### 2.1.3 Mercados, Estado e oportunidade social

A base racional do mecanismo de mercado está voltada para os bens privados, e não para os bens públicos. Nesse sentido, Sen (2000) aponta a existência de boas razões para o fornecimento de bens públicos, indo além do que

os mercados privados promoveriam. Dados os benefícios da educação básica compartilhados pela comunidade, que podem transcender os ganhos da pessoa que está recebendo a educação, a educação básica pode conter também um componente de bem público (e pode ser vista como um bem semi-público). As pessoas que recebem educação obviamente se beneficiam com isso, mas, adicionalmente, uma expansão geral da educação e alfabetização pode favorecer a mudança social, além de ajudar a aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas. O alcance efetivo desses serviços pode requerer atividades cooperativas e a provisão pelo Estado ou autoridades locais. (SEN, 2000, p. 154)

Assim, considerações sobre a eficiência dos mecanismos de mercado suplementam o argumento em favor da equidade quando se defende a assistência pública na provisão de educação básica e outros bens públicos (ou semipúblicos). Nas palavras de Sen:

[...] o redirecionamento da atenção das baixas rendas pessoais para as deficiências de capacidade também contribui diretamente para o argumento em favor de maior ênfase na provisão pública direta de facilidades como serviços de saúde e programas educacionais. Tais serviços não são passíveis de transferência e venda, e não têm grande serventia para uma pessoa a menos que ela realmente necessite deles. [...] E essa característica de provisão direcionada para as capacidades permite que se atinja mais facilmente o público-alvo, reduzindo a margem para distorções de incentivo. (SEN, 2000, p. 159)

Segundo Sen (2000), o Estado tem, com efeito, desempenhado um papel fundamental na expansão da educação básica em todo o mundo. A rápida disseminação da alfabetização na história dos países hoje ricos baseou-se no baixo custo da educação pública combinado a seus benefícios públicos compartilhados. No entanto, o autor demonstra a complexidade da discussão ao afirmar que:

É nesse contexto notável que alguns entusiastas do mercado recomendam hoje em dia aos países em desenvolvimento que se baseiem totalmente no mercado até mesmo para a educação básica — com isso negando-lhes o próprio processo de expansão educacional que no passado foi crucial para difundir rapidamente a alfabetização na Europa, na América do Norte, no Japão e no Leste Asiático. (SEN, 2000, p. 154)

Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação elementar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas das economias do Leste e Sudeste Asiático, de um modo que não foi possível no

Brasil, onde a criação de oportunidades sociais tem sido mais lenta, tornando-se assim uma barreira para o desenvolvimento econômico.

De acordo com Sen (2000), a possibilidade de financiar processos conduzidos pelo custeio público em países pobres pode causar surpresa, pois seguramente são necessários recursos para expandir os serviços públicos, como os das áreas de saúde e educação. Com efeito, a necessidade de recursos com frequência é apresentada como argumento para postergar investimentos socialmente importantes até que um país já esteja mais rico. A viabilidade desse processo conduzido pelo custeio público depende do fato de que os serviços sociais relevantes (como os serviços de saúde e a educação básica) são altamente trabalho-intensivos e, portanto, relativamente baratos nas economias pobres – onde os salários são baixos. Dado um comprometimento apropriado com o social, a necessidade de levar em conta a variabilidade dos custos relativos é particularmente importante nas áreas de saúde e educação.

Outra questão igualmente importante levantada por Sen diz respeito a desigualdade na distribuição de liberdades substantivas e capacidades. Para ele, a importância da liberdade substantiva tem de ser julgada não apenas pelo número de opções que se tem, mas também com adequada sensibilidade para a atratividade das opções disponíveis:

Na explicação desse resultado de eficiência da liberdade, pode-se ressaltar que, dada a escolha sagaz por parte dos indivíduos, a eficiência em utilidades individuais tem de ser, em grande medida, dependente da oferta aos indivíduos de oportunidades adequadas dentre as quais eles podem escolher. Essas oportunidades são relevantes não só para o que as pessoas escolhem ( e a utilidade que elas obtêm), mas também para quais opções úteis elas têm ( e as liberdades substantivas que elas desfrutam). (SEN, 2000, p. 142)

Assim, a restrição de ter de supor o comportamento auto-interessado pode ser removida se nossa preocupação principal for as liberdades substantivas que as pessoas desfrutam, e não o grau em que seu auto-interesse é satisfeito. Nesse caso, nenhuma suposição sobre o que motiva a escolha dos indivíduos precisa ser feita, já que a questão não é mais a satisfação do interesse, mas a disponibilidade de liberdade.

## 2.2 O PAPEL DA DECEPÇÃO NA MUDANÇA DE PREFERÊNCIA

Após a exposição da teoria de Sen sobre os determinantes do desenvolvimento, é construtivo para a fundamentação teórica deste trabalho expor também o pensamento do economista Albert Hirschman, que se concentra na análise nas duas vertentes da ação individual moderna: o consumo e a cidadania. Hirschman (1983, p.13) analisa as variedades de decepção do consumidor e chega à conclusão de que a decepção coletiva poderia variar ao longo do tempo se certas experiências de consumo novas com um potencial de decepção acima da média fossem vividas ao mesmo tempo por importantes grupos sociais. Em certo sentido, a abordagem levanta questões sobre a existência de genuínos ciclos privado-público-privado. Um ciclo é, presumivelmente, definido como um processo em cujo desenrolar forças idênticas são repetidamente responsáveis pela passagem da economia ou da sociedade de uma fase para outra.

Hirschman (1983,p.44) afirma que a expansão do setor serviços tem como contrapartida o aumento nos gastos dos consumidores em serviços, especialmente em áreas como educação, saúde e lazer. Na medida em que os governos oferecem esses serviços, os verdadeiros gastos são substituídos por impostos gerais e de seguro social mais altos (ou pressões inflacionárias mais fortes); a ligação direta entre a prestação de um serviço e a compensação monetária é dessa forma cortada. Contudo, a existência desses serviços e o fato de que se paga impostos (ou sofre-se com a inflação) para mantê-los cria expectativas de direitos. No caso de serviços de educação e saúde,o próprio desempenho é notavelmente desigual e imprevisível; aqui uma experiência nova e dissonante, em relação às aquisições mais tradicionais,é o alto grau da variabilidade na qualidade e eficiência da coisa adquirida. Nesse sentido, o autor ressalta que:

O ponto de vista sobre o alto potencial de decepção desses serviços torna-se muito mais evidente em relação a períodos em que um esforço substancial é feito no sentido de rapidamente expandir a oferta desses serviços com a intenção de torná-los disponíveis para um número maior de pessoas. Nessas condições, sua qualidade média tende a cair substancialmente. (HIRSCHMAN, 1983, p.46)

Isso ocorre em parte porque é difícil reunir ao mesmo tempo todos os insumos necessários a um desempenho de alta qualidade — novas escolas são construídas mais rapidamente que são formados novos professores (ou vice-versa). Portanto, é precisamente quando uma sociedade faz um esforço determinado para ampliar o acesso a determinados serviços, que a qualidade desses serviços cai, com óbvios efeitos negativos para o moral tanto de consumidores novos como de antigos. A queda de qualidade resultante da expansão é uma característica peculiar de certos serviços e não ocorre — e se ocorre, é em intensidade muito menor — com os duráveis ou outros serviços. A principal razão é o fato de ser muito maior a tolerância à queda na qualidade de, por exemplo, serviços educacionais, que de produtos manufaturados, uma vez que a expansão de sua oferta não pode efetivar-se a menos que todos ou a maioria dos insumos essenciais estejam disponíveis em quantidades adequadas, ao passo que serviços de educação podem e são oferecidos em escalas maiores a despeito de obstáculos não superados, isto é, como professores despreparados, salas de aula superlotadas ou outros desequilíbrios semelhantes. (HIRSCHMAN, 1983, p.46)

Portanto, uma experiência decepcionante de consumo pode implicar em mais do que rejeição de uma mercadoria ou serviço. A escolha do consumidor é o reflexo de uma escala de preferência, inferida da própria escolha; ou seja, se a escala se alterar, altera-se a escolha. Em síntese, o que se depreende da análise de Hirschman, é que a frustração de um cidadão com o exercício de sua cidadania identifica-se à insatisfação de um consumidor com seu consumo: a decepção origina-se de uma avaliação negativa da relação custo-benefício envolvida. Dessa forma, a decepção determina a passagem da sociedade de um estágio para outro.

Em relação aos serviços educacionais, a distinção que o consumidor faz é entre satisfações presentes e futuras, isto é, entre a fruição da educação por ela mesma e a fruição prevista de um rendimento monetário superior no futuro. Grande parte do que geralmente se encara como o componente de consumo da educação está, em realidade, voltado para o futuro, envolvendo o consumo previsto de um bem durável. Se considerarmos que as utilidades que advirão no futuro são a principal motivação do consumo de educação, do ponto de vista individual, sua afinidade é maior com o investimento do que com o consumo. Portanto, a escolha do consumidor desses serviços reflete, em grande parte, o custo-benefício que ele espera obter no futuro.

Assim, a decepção com a qualidade do serviço público pode configurar um elemento decisivo na opção pelo ensino privado.

Segundo Amartya Sen, o processo de desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. Segundo ele, a liberdade individual é um produto social e desta forma, faz-se necessário prestar atenção nas influências sociais que determinam a natureza e o alcance das liberdades individuais. Dados os benefícios da educação básica compartilhados pela comunidade, ela caracteriza, pois, um bem semi-público e, por conseguinte, a tentativa de fornecê-la por um processo de mercado resulta em algum grau de subinvestimento social na educação.

Por outro lado, a qualidade média dos serviços educacionais tende a cair quando é feito um esforço substancial para expandir sua oferta. Do ponto de vista individual, a escolha do consumidor desses serviços reflete em grande parte o custo-benefício que ele espera obter no futuro. Dessa forma, a decepção coletiva pode variar ao longo do tempo em resposta a experiências de consumo novas com potencial de decepção acima da média, caracterizando um movimento privado – público – privado. A escolha do consumidor reflete uma escala de preferência, que, por sua vez, reflete a atratividade das opções disponíveis.

### 3 EDUCAÇÃO NO BRASIL

O sistema de ensino no Brasil é herdeiro de uma história de desenvolvimento peculiar. Sua formação está estreitamente relacionada ao desenvolvimento do mercado de trabalho e a expansão da classe média no país. Na sociedade brasileira contemporânea, as defasagens, absoluta e relativa, na escolaridade da população explicam, de modo significativo, a intensa desigualdade de renda do país.

Barbosa Filho e Pessoa (2008), calcularam a taxa de retorno da educação no Brasil, atualizando os estudos de Langoni (1974) e Castro (1970). Os resultados obtidos pelos autores apontam que o investimento em educação continua extremamente rentável no Brasil. Barbosa Filho e Pessoa constataram também que as taxas de retorno médias por cada ciclo de educação também são extremamente elevadas e variam entre 13,7%, para o ginásio e, 19,1%, para o secundário. Os autores observam, ainda, que a grande expansão da rede privada de ensino universitária no Brasil nos últimos anos resulta da percepção por parte da população dos elevados retornos do ensino superior e, com isso, um desejo de pagar para obter este nível de instrução. Dessa forma, Barbosa Filho e Pessoa (2008) chegam à seguinte conclusão:

A taxa de retorno em educação no Brasil fornece um retorno superior à taxa pela qual o governo brasileiro se financia, que se encontra na faixa dos 10% reais ao ano e em uma trajetória descendente. Tal fato é mais uma evidência de que o país pode obter grandes ganhos com a elevação nos investimentos em educação. (BARBOSA FILHO;PESSOA,2008,p.14)

Na idéia de empregabilidade encontra-se infundida ainda uma promessa de “inclusão social” que suprime a existência efetiva de uma desigualdade que é estrutural e imanente ao capitalismo. Esta falsa promessa dá origem às idéias de “educação ao longo de toda a vida”, às pedagogias do “aprender a aprender”, entre outras concepções que pressupõem o individualismo, a aquisição de competências para a garantia da empregabilidade individualizada. (DELORS, 2001, *apud* MINTO, 2007) Mas há outra conseqüência fundamental neste processo: à medida que o desemprego torna-se estrutural, o campo educacional – elevado ao seu status máximo com o discurso da “sociedade do conhecimento” – transforma-se em um campo rentável para a aplicação do capital. Nessa perspectiva, o indivíduo é um

consumidor de conhecimentos que o habilitam a uma competição produtiva e eficiente no mercado de trabalho. A possibilidade de obter uma inserção efetiva no mercado depende da capacidade do indivíduo em 'consumir' aqueles conhecimentos que lhe garantam essa inserção (GENTILI, 2002, p. 55, *apud* MINTO, 2007). Minto (2007) resume desta forma que:

Uma educação pensada como a única atividade social capaz de promover a inserção no mercado de trabalho, transforma-se, por isso, num campo altamente rentável, passível de grandes investimentos privados e da geração de lucros. Isto se associa ao discurso que desqualifica o Estado e a educação pública, preconizando a necessidade da privatização. (MINTO,2007,p.12)

Tendo em vista a importância da educação para o desenvolvimento do país, faz-se necessário a análise dos determinantes históricos de sua expansão, bem como o papel do Estado nesse processo. De acordo com Freitas (2005):

No Brasil, há uma tradição da apropriação da esfera social pela esfera econômica, apropriação esta historicamente legitimada pela esfera política. Considerando a forte presença destas tendências históricas no sistema brasileiro, as políticas sociais inserem-se, portanto, em um contexto onde os interesses do capital se legitimam na esfera pública. (FREITAS, 2005,p.5)

Dessa forma, faz-se necessário uma análise do contexto histórico em que se deu a expansão da educação no Brasil, para então estudarmos os determinantes de sua evolução.

### 3.1 CONTEXTO HISTÓRICO

O ano de 1930 marca o início de uma série de transformações profundas na estrutura econômica, política e social do Brasil, conhecida como Revolução Nacional Brasileira. O significado fundamental da Revolução de 1930 é a destituição do poder da oligarquia agrário-comercial brasileira, estabelecendo assim as condições políticas necessárias para a Revolução Industrial no país. A industrialização modificou os padrões de comportamento da população, interferiu e transformou as relações econômicas de caráter tradicional e deu origem a profundas modificações no campo social. Na classe alta, temos a ascensão dos empresários industriais,

originários em sua maioria da classe média, e, na classe inferior, os operários industriais e os trabalhadores urbanos constituindo um novo setor. Também para a classe média, as transformações ocorridas durante a Revolução Industrial foram decisivas. Há o surgimento de uma nova classe média, burocrática ou profissional, que passou a coexistir com a classe média tradicional.

O desenvolvimento da classe média profissional no período da revolução nacional é caracterizado pela progressiva integração no processo produtivo, rápido crescimento e diversificação profissional. Os técnicos e administradores de nível médio, que irão constituir uma das partes mais representativas da nova classe média – a tecnocracia ou nova classe média profissional – só surgiram com grande evidência nos países industrializados com a Segunda Revolução Industrial, enquanto os empresários industriais e os operários emergem no cenário social a partir da Primeira Revolução Industrial. No Brasil, porém, cujo desenvolvimento caracterizou-se pela superposição de fases, a necessidade desse pessoal de nível médio surgiu abruptamente. Resultou daí uma grande falta de pessoal tecnicamente capacitado para participar das grandes organizações que surgiam, dada a inexistência de instituições adequadas para realizar seu treinamento. (BRESSER-PEREIRA, 2003)

O setor industrial assim como os serviços que se desenvolveram com a industrialização e a formação de um mercado interno, passaram a demandar um grande número de empregados de nível médio. Portanto, a integração no processo produtivo resultou necessariamente no crescimento da classe média, que a partir de 1930 tornou-se um setor significativo dentro da estrutura social brasileira. Dessa forma, temos o surgimento de novas profissões, novos tipos de atividades que oferecem oportunidades especialmente à classe média e aos membros da classe inferior que desejam ascender às posições de classe média. Com o desenvolvimento das organizações burocráticas e o aumento da demanda por profissionais de nível médio, tem início a expansão do ensino no Brasil.

## 3.2 EXPANSÃO DO SISTEMA DE ENSINO

O processo de expansão recente do ensino fundamental brasileiro, sobretudo no período que se inicia com o Golpe de 1964 e que culmina nas reformas para o ensino nos anos 90, caracteriza-se por uma significativa ampliação do setor privado de ensino.

### 3.2.1 Antecedentes

Segundo Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) a educação primária no Brasil é reconhecida como obrigatória desde 1891. Entretanto, somente na década 1930 se organiza no país um Sistema Nacional de Educação, a partir de um amplo esforço de regulamentação setorial. Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde. Nos anos seguintes, serão enfrentados os desafios de elaboração de um Plano Nacional de Educação, da regulamentação do financiamento do ensino público, da fixação das competências nos diferentes níveis de governo e do reconhecimento da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário. Até 1946, desenvolve-se um amplo movimento de construção legal e institucional visando à consolidação da estrutura da educação nacional.

Nesse período foram criados o Conselho Nacional da Educação, a Comissão Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Instituto Nacional do Livro, entre outras instituições no campo da educação. A implantação da rede pública foi acompanhada pela progressão acentuada, mesmo que ainda restrita, das matrículas. De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud:

Paralelamente, implanta-se o ensino profissionalizante, voltado para as classes "menos privilegiadas", dando corpo a um ensino de caráter dual que objetivava atender separadamente as demandas de formação geral das classes médias e das elites, e uma necessidade de preparação da mão-de-obra industrial pela via do ensino profissionalizante. (CARDOSO JR., JACCOUD, 2005, p. 233)

Nesse sentido, perfilam-se a promulgação em 1942 da Lei Orgânica do Ensino Industrial e, em 1943, da Lei Orgânica do Ensino Comercial, seguidas pela criação dos serviços nacionais de aprendizagem industrial e comercial, o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).

A nova conjuntura iniciada em 1946 com a promulgação da nova Constituição – momento em que o Estado é proibido de lançar impostos sobre estabelecimentos de ensino – é marcada pelo debate em torno da escola pública versus ensino privado, representando um compromisso entre as duas posições que seria consolidado em 1961.

### 3.2.2 A política educacional da ditadura militar

A ditadura inaugurada com o golpe militar produziu muitos eventos em matéria de educação. Um de seus primeiros feitos foi reprimir os debates acerca da importância da escola pública, em que se destaca a *Campanha em Defesa da Escola Pública*, que reuniu intelectuais como Florestan Fernandes, Roque Spencer e Fernando Azevedo, dentre outros. O movimento teve início em oposição a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961. Florestan Fernandes definiu os objetivos do movimento a partir dos seguintes princípios:

Em primeiro lugar, o nosso objetivo central é a qualidade e a eficácia do ensino. Se defendemos a Escola Pública, fazemo-lo porque ela oferece condições mais propícias, num país de produzir “bom ensino” e de proporcioná-lo, sem restrições econômicas, ideológicas, raciais, sociais ou religiosas, a qualquer indivíduo e a todas as camadas da população.(...) Em segundo lugar, pretendemos impedir que o Estado Democrático continue prisioneiro de interesses particularistas na esfera da educação, com perda maior ou menor de sua autonomia para a realização das tarefas educacionais que lhe competem administrativamente e politicamente, e com a devastação improdutiva dos recursos oficiais destinados à educação. (...) Em terceiro lugar, pretendemos esclarecer e alertar as opiniões para que todos os cidadãos patriotas e responsáveis, independentemente do seu saber e prestígio, venham a preocupar-se com os problemas educacionais brasileiros e com sua solução, colocando-se assim em condições de influenciar, pelos mecanismos normais do regime democrático, as decisões e orientações dos partidos e do governo nesse campo. (FERNANDES, 1960, p.186. *apud* LIRA, 2010)

Portanto, segundo Lira (2010) “a Campanha em Defesa da Escola Pública eclodiu, praticamente, da indignação provocada em quase todos os círculos da sociedade brasileira pelo projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados”. Além do que tange à democratização do ensino, o favorecimento da escola privada em detrimento da escola pública foi um dos pontos altos da discussão. Entretanto, em conformidade com as tendências privatistas na educação, em 1961 é promulgada a LDB, a qual previa subvenção para estabelecimentos particulares, dentre outros.

O governo pretendeu, portanto, impor a política educacional sem resistência. Deste modo, a partir de 1964, a ditadura iniciou um processo progressivo de imposição de leis autoritárias dirigindo o aparato repressivo do Estado contra o movimento estudantil e suas entidades representativas. Em 1965, através da Lei nº 4.917, a ditadura isentou as escolas particulares de impostos de importação de consumo e de outras contribuições fiscais sobre alimentos e outras utilidades adquiridas no exterior, mediante doação, pelas entidades de assistência social. Em 1967, o governo lançou o Decreto-lei nº 194, que dispensou entidades sociais do depósito bancário do FGTS. Tais medidas beneficiaram as instituições privadas com mais formas de isenção tributária.

A legislação do ensino da Constituição Federal de 1967 foi uma antecipação das reformas que viriam a ser encetadas pela ditadura nos anos seguintes, uma vez que estabeleceu o fim da vinculação constitucional de recursos para a educação. Segundo Lira (2010, p. 68), “o desaparecimento legal dos fundos de ensino, que deixaram de constar dos orçamentos da União a partir de 1968, levou à redução dos investimentos do governo em educação”.

A Constituição de 1967 abandonou, portanto, os princípios educacionais presentes na Constituição de 1946 e os princípios já consagrados no direito constitucional brasileiro, como a gratuidade do ensino e a vinculação de recursos. A gratuidade foi substituída, no grau médio e superior, pela concessão de bolsas aos estudantes, exigindo-se o efetivo aproveitamento e reembolso, no caso do ensino superior. A Constituição determinou, ainda, a proibição da criação de impostos e a cobrança de encargos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços das instituições de educação.

Em 1971, é promulgada a reforma do ensino do primeiro e segundo graus, no qual se destacam a afirmação da profissionalização como objetivo do ensino médio, a introdução do ensino supletivo, e a consagração da obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos, aglutinando o antigo primário com o ginásial, suprimindo o exame de admissão e criando a escola única profissionalizante. A consolidação de uma multiplicidade de sistemas de educação – ensino primário a cargo dos municípios, ensino secundário sob a responsabilidade dos Estados, ensino superior público como tarefa da União e uma rede de estabelecimentos privados, explorando os filões mais lucrativos do mercado educacional em todos os níveis – data de 1961. A Lei nº 5.692, por sua vez, manteve através do financiamento a recusa em organizar um sistema único de educação, permitindo que a sorte da educação ficasse mais próxima da atividade dos grupos de pressão regionais, uma vez que a administração das verbas relacionadas às bolsas de estudos oriundas de recursos federais era realizada por entidades municipais que poderiam repassar estes auxílios à instituições privadas. Os cursos supletivos deram continuidade à tradição de se reproduzir a divisão de cursos separados para as classes dirigentes e as classes trabalhadoras. São estas que prematuramente vão sendo expulsas da rede formal devido à sua própria condição de classe e que, posteriormente, procuram, nessa segunda chance, superar as barreiras de classe. O sistema supletivo serviu de justificação ideológica para um sistema educacional altamente excludente. Sob a alegação de igualdade de chances e democratização de ensino, organizaram-se duas redes: a rede formal de ensino e os cursos supletivos.

Durante os debates acerca da Lei de Diretrizes e Bases, Anísio Teixeira esteve de acordo com os ideais democráticos de valorização da escola pública. Assim, o professor indicou a raiz dos problemas educacionais no Brasil:

“ O aspecto mais característico do novo substitutivo à lei de diretrizes e bases da educação, em processo de votação na Câmara Federal, é o de conceder categoria pública ao ensino privado. Realmente, parece que algo de incoercível compele o país a fazer do público o privado, ou seja, dar ao privado as regalias e privilégios do público. Já observei, certa vez, que as origens dessa tendência mergulham em nosso passado colonial. Os primeiros donatários deste país já eram exemplos desse público que se faz privado. Os donatários tinham o poder público, mas para gozo e uso privado (...) À primeira vista, parece que a tendência é de o particular se fazer público. Mas, se aprofundarmos a análise, vemos que o particular não é convocado a agir como o público, mas, muito pelo contrário, é convocado a participar dos órgãos públicos, no caráter de privado, e para representar,

dentro do público, o privado. Ora, isto é exatamente dar ao privado as regalias do público.” (TEIXEIRA, 1971, *apud* LIRA, 2010)

Posteriormente, o Decreto nº 72.495 de 1973 possibilitou o amparo técnico e financeiro às entidades particulares mediante recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O artigo 12 do referido decreto dispõe ainda que:

Os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, ao elaborarem os seus planos de educação, visando a eliminar a duplicação de esforços, levarão em conta a existência de instituições particulares de ensino, evitando a criação de estabelecimentos públicos onde o atendimento da escola particular for considerado suficiente para absorver a demanda efetiva ou suscetível de expandir a oferta para atender à demanda contida. (BRASIL, 1973)

Assim, foi constituído um sistema de manutenção do ensino privado mediante recursos do FNDE. Além disso, estabeleceu-se uma política de não duplicação de esforços, isto é, da não criação de estabelecimentos públicos nos locais em que a escola particular tivesse absorvido a demanda efetiva: caso isso não tivesse acontecido, abrir-se-ia a possibilidade com a oferta de bolsas para alunos carentes, outra forma de subvenção.

A rede oficial consolidou seu papel na produção de recursos humanos para os setores modernos da economia em expansão e a rede privada continuou suprindo os setores tradicionais. Estabeleceu-se uma relação na qual a rede particular passou a viver do estrangulamento que foi imposto à rede pública. Assim, ficou à disposição do capital uma força de trabalho semiqualficada ou de formação mais genérica, recrutada para a expansão da produção com um mínimo de investimentos em treinamento para tarefas específicas. (LIRA, 2010)

Segundo Lira (2010, p. 36) “ao investigar a legislação educacional no Brasil, nos deparamos com uma arena de graves conflitos sociais, que atravessaram os debates acerca da política do Estado para a educação”. No âmbito da vasta produção legislativa da ditadura militar, temos como legado do período a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 5.692/1971, que estabeleceu as bases legais para o ensino de 1º e 2º graus que vigoraram até 1996.

### 3.2.2.1 Conseqüências

De acordo com Bresser- Pereira (2003) , o Estado que surgiu após o golpe de 1964 no Brasil correspondeu a uma redefinição política no país sendo resultado da aliança entre os militares, os empresários e os tecnoburocratas. A partir de meados dos anos 1960, o Brasil estava entrando em um novo modelo histórico de desenvolvimento econômico e político denominado pelo autor de “subdesenvolvimento industrializado”. A aliança política estabelecida entre a burguesia local e a classe média profissional ou tecnoburocracia militar e civil apóia-se em um “modelo econômico de subdesenvolvimento industrializado que se caracteriza pela modernização da economia, pela concentração da renda nas classes altas e médias e pela marginalização da classe inferior”. (BRESSER-PERREIRA, 2003, p. 176) A política econômica dos governos militares buscou, portanto, a institucionalização do padrão de concentração de riquezas e capital.

Foi com base nessa configuração de modelo econômico que o regime militar programou as suas reformas educacionais. O processo de modernização autoritária das relações capitalistas de produção no qual se baseava o projeto “Brasil, país do futuro” decorreu em virtude das demandas científicas e tecnológicas que a sociedade urbano-industrial exigia, tanto no âmbito da reforma universitária de 1968 quanto na reforma da educação básica que instituiu o sistema nacional de 1º e 2º graus, em 1971. (FERREIRA; BITTAR; 2008)

Durante a ditadura militar, as relações que se estabeleceram entre planejamento econômico, modernização acelerada das relações capitalistas de produção, tecnocracia e educação tinham na “teoria do capital humano” o seu principal elemento, idealizado no projeto societário materializado no slogan “Brasil Grande Potência”. O economista Mario Henrique Simonsen , em 1969, fazia um diagnóstico do sentido que a educação brasileira havia assumido, historicamente, com base na seguinte interpretação:

Um dos maiores defeitos da chamada tradição cultural brasileira é o de quase sempre ter encarado a educação como um bem de consumo, muitas vezes até supérfluo, e não como matéria-prima básica de produção. A cultura, nesse sentido tradicional, constituía um complemento refinado ao

lazer, e não um instrumento de trabalho. (SIMONSEN, 1969, p. 222, *apud* FERREIRA; BITTAR, 2008)

Segundo Ferreira e Bittar (2008), para a alta tecnocracia brasileira da ditadura militar, a tarefa que estava posta era a criação dos fundamentos de um sistema nacional de ensino, com base nos aparelhos estatais, que desse curso ao estabelecimento da organicidade entre educação e o aumento produtivo da economia nacional. Era necessário apetrechar o Estado nacional da capacidade de planejar a educação de acordo com os interesses socioeconômicos do mercado capitalista. Para tanto, impunha-se a universalização da escola primária e média e, particularmente, a ênfase na questão curricular referente ao ensino de matemática e ciências naturais. Quanto ao ensino superior, previa-se a ampliação das vagas no âmbito dos cursos de graduação voltados para as profissões tecnológicas. Além disso, privilegia-se a estruturação dos programas de pós-graduação com a dupla função de produzir conhecimentos exigidos pela demanda do crescimento acelerado da produção econômica e, ao mesmo tempo, de formar novos quadros capacitados para a geração de ciência e tecnologia.

Já no âmbito da baixa tecnocracia, urgia a formação de mão-de-obra para aumentar a produtividade do PIB brasileiro; não era possível esperar a estruturação de um sistema nacional de ensino obrigatório e universal. Para o Estado tecnocrático, era preciso incorporar a massa da juventude que se constituía na prole das classes ao esforço de construção do “Brasil Grande Potência”. Ou seja, para resolver o problema da oportunidade empregatícia de menores economicamente marginalizados, a tecnocracia defendia a necessidade de se incorporar o “trabalho de menores” ao processo de modernização acelerada da sociedade capitalista brasileira. (FERREIRA; BITTAR, 2008)

Portanto, a ideologia tecnicista subjugava a política educacional à razão instrumental do valor econômico, ou seja, o cerne da concepção educacional implantada pela ditadura militar via na educação um instrumento social importante para alavancar os ditames preceituados pela política de crescimento econômico determinada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Foi nesse cenário que se consolidaram os interesses privados em torno da educação. Os donos de escolas articulavam-se em torno do governo ditatorial e

mantinham relações estreitas com os militares em torno do anticomunismo. Este grupo passou a expressar com autonomia seus objetivos e defendeu a primazia da iniciativa privada. Deste modo os empresários consolidaram o predomínio dos interesses privados no setor. As entidades sindicais dos donos de escolas passaram a ter uma influência crescente nos governos militares e estar presente no âmago do aparelho de Estado.

A Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) foi fundada em 1944, por donos de escolas do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, como entidade máxima e única, em nível nacional, de representação sindical do ensino particular brasileiro acima das federações e sindicatos de âmbito regional. Na mesma época de criação da FENEN, os empresários atuaram na criação da AEC (Associação de Educação Católica) do Brasil para ser a entidade civil das escolas católicas. De acordo com Lira (2010), a FENEN e a AEC atuaram decisivamente no debate da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024/1961, assim como na Lei nº 5.692 e na Reforma Universitária. Os empresários do Rio de Janeiro atuaram decisivamente na articulação, organização e defesa dos seus interesses, exercendo um papel efetivo como formulador do pensamento privatista e organizador da ação dos empresários de ensino frente ao governo. Em linhas gerais, suas posições representavam a opinião da maioria dos donos de escola em nível nacional.

Os donos de estabelecimentos de ensino conseguiram multiplicar o número de estabelecimentos particulares através de recursos como o controle sobre as secretarias e conselhos de educação. Este foi um dos expedientes que "(...) propiciou ao ensino privado a contenção da implantação da reforma do 1º grau no sistema público, o que limitou a concorrência destas na escolarização, continuando o setor a se beneficiar da destinação de bolsas de estudo. (OLIVEIRA, *apud* LIRA, 2010)

O resultado desta política foi o fortalecimento econômico dos empresários do ensino e da exploração capitalista no processo de mercantilização da educação formal. Durante o período de fechamento da ditadura militar, empresários que exploravam a escola particular expandiram seus negócios e passaram a estar à frente de grandes universidades. Para Lira (2010, p. 112) "os anos de 1970

consolidaram os interesses privatistas na educação. Este processo assumiu uma feição nos anos seguintes de verdadeira oligopolização.”

Dessa forma, as classes dominantes procuraram moldar a educação brasileira de acordo com os seus interesses econômicos. As suas doutrinas e práticas estiveram de acordo com a sua reprodução enquanto classe dominante e com a ampliação dos domínios do capital na vida social do país. As suas diversas frações procuraram estabelecer seu domínio através da atuação nas agências estatais, do fortalecimento das suas organizações econômicas e da consolidação das suas entidades representativas. Segundo Lira (2010), os empresários do ensino ampliaram a sua presença no Estado, dominando os poderosos Conselhos de Educação. Seus colégios particulares se tornaram grandes universidades, com filiais e grupos que passaram a comercializar diversos produtos: métodos, material gráfico, franquias, computadores e mesmo sistemas de ensino completos para administrações municipais. Esta situação foi resultado da consolidação das suas entidades sindicais e associações da sociedade civil, que estabeleceram uma influência decisiva no aparelho de Estado e na elaboração das políticas educacionais durante todo o período da ditadura militar.

Em 1979, no contexto do processo de “abertura política”, iniciado no governo Geisel, há a ascensão de movimentos de contestação à política educacional da ditadura. De um lado contestava-se a queda da qualidade do ensino em todos os níveis e, de outro lado, recompunham-se os instrumentos de organização dos professores do setor público no nível fundamental e universitário em novas associações de classe, com caráter sindical, resultando nas primeiras greves das escolas públicas e universidades. Os diagnósticos, as denúncias e propostas também foram veiculados pelos novos partidos de oposição, legalmente reconhecidos em 1979. Os educadores produziram um conjunto amplo de propostas, com o objetivo de constituir um sistema nacional de educação orgânico, baseado no dever do Estado com a universalização da educação pública e gratuita e a erradicação do analfabetismo.

No âmbito das escolas e da qualidade, os professores indicavam a necessidade de combater a evasão escolar, reduzir a distorção entre a idade e a série, a assistência estudantil com programas de merenda, transporte e material

didático, a redução do número de alunos por turma e a adequação e aparelhamento das instalações escolares com bibliotecas e laboratórios. Em relação à gestão das escolas, reivindicavam a democratização dos órgãos públicos de administração do sistema educacional, a recomposição de esferas e a transparência das ações através da descentralização administrativa e pedagógica, a gestão participativa da educação, a eleição direta para dirigentes de instituições de ensino; a constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento nas políticas educativas, a supressão do Conselho Federal de Educação em razão do seu caráter privatista. Já com relação ao tema do financiamento da educação, defendiam a aplicação de verbas públicas somente nas escolas públicas e a democratização do ensino através da ampliação da escolaridade obrigatória, abrangendo creche, pré-escola, 1º e 2º graus. (LIRA, 2010).

### 3.3 REDEMOCRATIZAÇÃO

A Constituição de 1988 representou um avanço na história da política social brasileira ao estabelecer o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de educação básica. A Constituição de 1988 ampliou para 18% o valor dos recursos da União vinculados ao ensino, mantendo em 25% o percentual mínimo de aplicação para estados e municípios. Além disso, estabeleceu que, nos dez anos subseqüentes à sua promulgação, um mínimo de 60% dos recursos vinculados à Educação fossem aplicados no ensino fundamental com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e erradicar o analfabetismo. Mas a clara definição no que tange à responsabilidade pela oferta de serviços educacionais entre as esferas de governo veio com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) em 1996.

Segundo a nova LDB, cabe à União a coordenação da política nacional de educação. No tocante à educação básica, além da responsabilidade pela normatização e pelo estabelecimento de um padrão, materializada inclusive no

estabelecimento de um custo mínimo por aluno, cabe à União um papel redistributivo e supletivo. A oferta do ensino fundamental é afirmada como responsabilidade de estados e, principalmente, de municípios.

No entanto, segundo Mendes (2004), a norma constitucional foi redigida em termos genéricos (manutenção e desenvolvimento do ensino), o que permitia o surgimento de manobras contábeis nas quais os estados e municípios registravam como gasto em educação despesas pouco relacionadas ao ensino, tais como: pavimentação de ruas em frente às escolas, despesas administrativas das secretarias de educação, construção de quadras esportivas, dentre outros.

Segundo Deitos (2005), a política de repasse de recursos para o ensino fundamental pelas esferas estaduais e municipais só tomou forma após a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O FUNDEF é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. O Fundo é formado por 15% dos recursos estaduais e municipais relativos a: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferido aos estados em proporção a sua exportação de produtos industrializados; compensações financeiras pagas pela União aos estados em função da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir), que isentou exportações da incidência de impostos estaduais. De acordo com o autor (2005):

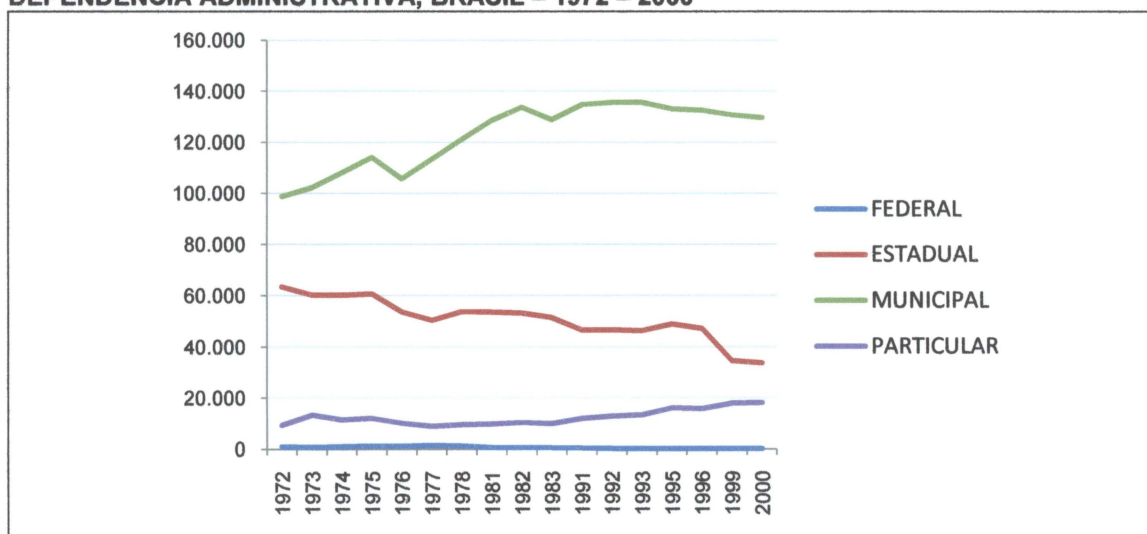
O ordenamento fiscal e financeiro realizado pelo FUNDEF é inquestionável, já que realiza, pelo menos, dois elementos centrais do processo de reforma do Estado brasileiro. No campo fiscal, corrige alguns desvios de recursos. Isso não significa que tenha evitado a corrupção, mas promoveu a melhora dos controles contábeis, e a melhora, como consequência, do ajuste fiscal, e certas transferências financeiras, possibilitando maior fluxo e controle fiscal e dos recursos entre as esferas governamentais. Isto gerou uma melhor distribuição, criando, principalmente nas regiões de elevado empobrecimento, uma suposta melhoria de recursos, que de fato é apenas relativa e encobre a gravidade do problema, em comparação ao que normalmente se tinha como gasto no setor. (DEITOS, 2005, p. 152)

Os recursos do Fundo são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados em cada município e na rede estadual, de forma que a disponibilidade de recursos fica associada ao número de alunos, e não mais à capacidade financeira. Mendes (2004) resume desta forma:

Um adequado funcionamento desse mecanismo tende a induzir uma equalização nos indicadores de qualidade e quantidade de ensino fundamental entre municípios, visto que os mais atrasados terão condições financeiras para reduzir a diferença que os separa da média nacional. Já os municípios com maior receita per capita perderão recursos, o que os forçará a concentrar seus esforços no ensino fundamental e abandonar tentativas de investir nos ensinos médio e superior. Outra importante característica do FUNDEF é que o governo federal fixa um valor mínimo anual a ser gasto por aluno. Nos estados onde o valor total do Fundo não é suficiente para que se tenha um montante por aluno igual a esse mínimo, a União entra com uma complementação de recursos, de modo a garantir um padrão mínimo de ensino em todo o país. (MENDES, 2004, p. 07)

Consolidou-se, assim, uma política de descentralização associada a atribuições diferenciadas e complementares entre as três esferas de governo, a execução sob responsabilidade última da esfera local e a vinculação de receitas que garantiram maior estabilidade ao seu financiamento. A expansão da rede de ensino pode ser verificada no gráfico a seguir:

**Gráfico 1 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL – 1972 – 2000**



Fonte: IBGE

Elaboração própria

É possível verificar uma forte tendência de descentralização na rede pública de ensino fundamental desde os anos 1970. Havia 98.900 estabelecimentos de

ensino municipais em 1972, em 2000 este número atinge 129.643 unidades, representando um aumento de 31,08% no período. Já com relação à expansão da rede particular de ensino, verifica-se uma variação positiva em todo o período posterior a 1977. O número de estabelecimentos particulares era de 9.399 em 1972, em 2000 atinge seu ápice com 18.136 unidades em todo o país. Isso significa um aumento de 92,9% no período. Considerando as três instâncias de governo, tínhamos um total de 163.391 unidades escolares em 1972, número que caiu para 163.368 em 2000, o que representa uma queda de 0,02% no agregado. Portanto, conclui-se que a expansão da rede privada se deu mais do que proporcionalmente à expansão da rede pública no período analisado.

Em conjunto com a expansão do número de estabelecimentos de ensino fundamental é importante analisarmos a evolução das taxas de escolarização da população de 7 a 14 anos de idade, mostrada na tabela a seguir:

**Tabela 1 – TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DAS PESSOAS DE 7 A 14 ANOS DE IDADE, EM VALORES APROXIMADOS – BRASIL – 1950/1996**

| Ano  | Taxa de Escolarização (%) |
|------|---------------------------|
| 1950 | 32,68                     |
| 1960 | 39,81                     |
| 1970 | 51,32                     |
| 1980 | 76,28                     |
| 1991 | 83,99                     |
| 1996 | 97,70                     |

Fonte: IBGE  
Elaboração própria

Na tabela 1 podemos visualizar a expansão da taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos de idade desde os anos 1950. Neste ano apenas 32,68% das crianças em idade escolar freqüentavam o nível fundamental. A partir de 1970, pode-se observar aumentos expressivos na taxa de escolarização em conformidade com a expansão do número de estabelecimentos de ensino.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos em 1979 é de 76,5%. Com a expansão da rede formal de ensino, o país alcança em 1999 a taxa de 95,7% de crianças em idade escolar freqüentando o ensino fundamental. Estatísticas do mesmo ano (IBGE, 1999) apontam que a taxa de escolarização das crianças desse

grupo etário classificadas segundo o quinto de renda domiciliar per capita era da ordem de 92,5 e 98,9% para o 1º e 5º quinto, respectivamente. Outro indicador quantitativo fundamental é a taxa de analfabetismo. O índice de analfabetismo da população de 15 anos ou mais é de 33,6% em 1970. Esse valor apresenta uma queda substancial nas décadas seguintes, atingindo o patamar de 13,8% em 1999. Os dados mostram, portanto, um avanço significativo em direção a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo.

Nas tabelas 2 e 3, é possível visualizar o comportamento das taxas de repetência, promoção e evasão escolar para alguns períodos selecionados:

**Tabela 2 – ÍNDICES DE SOBREVIVÊNCIA ESCOLAR DOS ALUNOS MATRICULADOS NO 1º GRAU, SEGUNDO AS SÉRIES – BRASIL- 1944/1975**

| SÉRIES   | ÍNDICES DE SOBREVIVÊNCIA ESCOLAR |         |         |         |         |         |         |
|----------|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|          | 1944/51                          | 1948/55 | 1952/59 | 1956/63 | 1960/67 | 1964/71 | 1968/75 |
| 1ª série | 100,0                            | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   |
| 2ª série | 41,9                             | 39,1    | 38,5    | 40,7    | 42,8    | 40,1    | 45,6    |
| 3ª série | 29,1                             | 27,3    | 27,7    | 30,2    | 32,6    | 32,4    | 36,8    |
| 4ª série | 17,0                             | 16,1    | 17,2    | 20,7    | 23,2    | 24,1    | 30,4    |
| 5ª série | 7,9                              | 7,7     | 9,3     | 10,1    | 14,4    | 18,0    | 29,0    |
| 6ª série | 5,9                              | 6,2     | 7,4     | 8,4     | 11,2    | 14,4    | 22,0    |
| 7ª série | 4,9                              | 5,1     | 5,9     | 7,0     | 9,7     | 12,3    | 20,1    |
| 8ª série | 4,0                              | 4,2     | 4,8     | 6,0     | 8,8     | 10,7    | 17,2    |

Fonte: IBGE

Elaboração própria

Os dados apresentados na tabela 2 indicam um sistema de ensino altamente excludente, em média, menos de 10% dos alunos matriculados no 1º ano do ensino fundamental alcançavam o último ano deste ciclo de estudo no período de 1944 a 1960.

**Tabela 3 – TAXAS AGREGADAS DE REPETÊNCIA, PROMOÇÃO E EVASÃO ESCOLAR DO 1º GRAU – 1981 – 1998**

| Ano  | Repetência | Promoção | Evasão escolar |
|------|------------|----------|----------------|
| 1981 | 0,36       | 0,58     | 0,06           |
| 1982 | 0,38       | 0,56     | 0,07           |
| 1983 | 0,38       | 0,55     | 0,07           |
| 1984 | 0,37       | 0,55     | 0,07           |
| 1985 | 0,36       | 0,58     | 0,07           |
| 1986 | 0,37       | 0,56     | 0,07           |
| 1987 | 0,36       | 0,58     | 0,06           |
| 1988 | 0,36       | 0,57     | 0,06           |
| 1989 | 0,35       | 0,59     | 0,06           |
| 1990 | 0,34       | 0,60     | 0,06           |
| 1991 | 0,33       | 0,62     | 0,05           |
| 1992 | 0,33       | 0,62     | 0,05           |
| 1993 | 0,33       | 0,63     | 0,04           |
| 1994 | 0,31       | 0,65     | 0,04           |
| 1995 | 0,3        | 0,66     | 0,03           |
| 1996 | 0,26       | 0,69     | 0,05           |
| 1997 | 0,23       | 0,73     | 0,04           |
| 1998 | 0,22       | 0,74     | 0,05           |

Fonte: IBGE

Elaboração própria

A tabela 3, por sua vez, apresenta as taxas agregadas de repetência, promoção e evasão do ensino fundamental para o período subsequente. Para o período compreendido entre 1981 e 1998 houve um aumento na promoção de alunos da ordem de 16 pontos percentuais, indicando uma melhora nas condições de conclusão do ciclo fundamental. Visualizamos, portanto, um movimento uniforme de aumento da promoção escolar e queda da repetência para todo o período. Já a evasão escolar foi constante no período, variando em torno da média de 0,05%.

Na comparação das tabelas, é possível notar que o aumento na promoção escolar do período recente está de acordo com as metas de universalização do ensino fundamental. Porém, estes dados nada nos dizem sobre a qualidade do ensino ministrado. Na tabela a seguir temos um levantamento da taxa de analfabetismo funcional, que, segundo o IBGE (2008), é equivalente a “ falta de domínio de habilidades em leitura, escrita, cálculos e ciências, em correspondência a uma escolaridade de até 3 séries completas do ensino fundamental ou antigo primário”.

**Tabela 4 – TAXA DE ANALFABETISMO FUNCIONAL DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE (%), POR CARACTERÍSTICAS SELECIONADAS, BRASIL – 1999 - 2008**

| Ano  | Total | Sexo   |          | Situação do domicílio |       |
|------|-------|--------|----------|-----------------------|-------|
|      |       | Homens | Mulheres | Urbana                | Rural |
| 1999 | 29,4  | 30,2   | 28,7     | 23,8                  | 53,7  |
| 2008 | 21,0  | 21,6   | 20,5     | 17,2                  | 41,8  |

Fonte: IBGE  
Elaboração própria

Os dados mostram que o analfabetismo funcional é bastante elevado entre as pessoas de 15 ou mais anos de idade, sendo possível verificar, além disso, uma grande disparidade entre as pessoas que tem domicílio urbano ou rural. A taxa de analfabetismo funcional variou de 29,4% em 1999 para 21% em 2008, apresentando uma queda significativa de 8,4 pontos percentuais. No entanto, se considerarmos as taxas por situação de domicílio, verificamos em média o dobro de pessoas analfabetas funcionais nas áreas rurais, o que indica uma grande disparidade regional.

A definição de analfabetismo, no entanto, vem sofrendo revisões significativas nas últimas décadas como reflexo das próprias mudanças sociais. Nesse sentido, o Instituto Paulo Montenegro (IPM) passou a calcular o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf) da população brasileira a partir de 2001. Dividido em quatro níveis, o Inaf classifica a população brasileira de acordo com suas habilidades em leitura/escrita (letramento) e em matemática (numeramento), como segue:

1. Analfabetismo: Corresponde à condição dos que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases ainda que uma parcela destas consiga ler números familiares (números de telefone, preços etc.).
2. Alfabetismo rudimentar - Corresponde à capacidade de localizar uma informação em textos curtos e familiares (como um anúncio ou pequena carta), ler e escrever números usuais e realizar operações simples, como manusear dinheiro para o pagamento de pequenas quantias ou fazer medidas de comprimento usando a fita métrica.
3. Alfabetismo básico - As pessoas classificadas nesse nível podem ser consideradas funcionalmente alfabetizadas, pois já lêem e compreendem textos de média extensão, localizam informações mesmo que seja necessário

realizar pequenas interferências, lêem números na casa dos milhões, resolvem problemas envolvendo uma seqüência simples de operações e têm noção de proporcionalidade. Mostram, no entanto, limitações quando as operações requeridas envolvem maior número de elementos, etapas ou relações.

4. Alfabetismo pleno - Classificadas neste nível estão as pessoas cujas habilidades não mais impõem restrições para compreender e interpretar elementos usuais da sociedade letrada: lêem textos mais longos, relacionando suas partes, comparam e interpretam informações, distinguem fato de opinião, realizam inferências e sínteses. Quanto à matemática, resolvem problemas que exigem maior planejamento e controle, envolvendo percentuais, proporções e cálculo de área, além de interpretar tabelas de dupla entrada, mapas e gráficos.

Os dois primeiros níveis correspondem, portanto, aos analfabetos funcionais e os dois últimos aos alfabetizados funcionalmente. A seguir será analisado o Inaf da população adulta brasileira do período de 2001 a 2009.

**Tabela 5 – TAXA DE ALFABETISMO FUNCIONAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 64 ANOS DE IDADE (%), BRASIL – 2001/2009**

|            | População de 15 a 64 anos (%) |             |             |             |      |      |
|------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|------|------|
|            | 2001 - 2002                   | 2002 - 2003 | 2003 - 2004 | 2004 - 2005 | 2007 | 2009 |
| Analfabeto | 12                            | 13          | 12          | 11          | 9    | 7    |
| Rudimentar | 27                            | 26          | 26          | 26          | 25   | 21   |
| Básico     | 34                            | 36          | 37          | 38          | 38   | 47   |
| Pleno      | 26                            | 25          | 25          | 26          | 28   | 25   |

Fonte: IPM  
Elaboração própria

A tabela 5 mostra a evolução das taxas de alfabetismo funcional da população de 15 a 64 anos de idade desde 2001. Observa-se que a taxa de analfabetos funcionais vem diminuindo para todo o período, houve uma redução dos chamados analfabetos absolutos de 12% em 2001-2002 para 7% em 2009, acompanhada por uma queda igualmente expressiva no nível rudimentar de 6 pontos percentuais. Os dados referentes aos níveis de alfabetização básica e plena indicam importantes avanços no alfabetismo funcional dos brasileiros desde 2001. O nível básico apresenta um crescimento contínuo durante o período, passando de

34% em 2001-2002 para 47% em 2009, o que representa um aumento de 13 pontos percentuais. Já o nível pleno de alfabetismo não apresenta variação significativa no período, mantendo-se em torno da média de 25%. Embora tenhamos constatado um movimento importante de expansão da taxa de alfabetização funcional, a taxa de analfabetismo funcional da população brasileira ainda é bastante alta, totalizando 28% em 2008.

Os dados a seguir mostram a taxa de alfabetismo funcional da população adulta brasileira, segundo os níveis de escolaridade, para o ano de 2009.

**Tabela 6 – TAXA DE ALFABETISMO FUNCIONAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 64 ANOS DE IDADE (%), SEGUNDO OS NÍVEIS DE ESCOLARIDADE, BRASIL – 2009**

|                                    | População de 15 a 64 anos (%) |               |               |              |                 |
|------------------------------------|-------------------------------|---------------|---------------|--------------|-----------------|
|                                    | nenhuma                       | 1ª a 4ª série | 5ª a 8ª série | ensino médio | ensino superior |
| Analfabeto                         | 66                            | 10            | 0             | 0            | 0               |
| Rudimentar                         | 29                            | 44            | 24            | 6            | 1               |
| Básico                             | 4                             | 41            | 61            | 56           | 31              |
| Pleno                              | 1                             | 6             | 15            | 38           | 68              |
| <b>Analfabetos Funcionais</b>      | <b>95</b>                     | <b>54</b>     | <b>24</b>     | <b>6</b>     | <b>1</b>        |
| <b>Alfabetizado Funcionalmente</b> | <b>5</b>                      | <b>46</b>     | <b>76</b>     | <b>94</b>    | <b>99</b>       |

Fonte: IPM  
Elaboração própria

Dentre os dados da tabela 6, chama a atenção o fato de que 54% dos brasileiros que estudaram até a 4ª série atingirem, no máximo, o grau rudimentar de alfabetismo. Dentre os que cursam ou cursaram da 5ª a 8ª série, apenas 15% podem ser considerados plenamente alfabetizados. Além disso, 24% dos que completaram entre a 5ª e 8ª séries do ensino fundamental ainda são analfabetos funcionais. Dos que cursaram alguma série ou completaram o ensino médio, apenas 38% atingem o nível pleno de alfabetismo. Somente entre os que chegaram ao ensino superior é que prevalecem (68%) os indivíduos com pleno domínio das habilidades de leitura/escrita e das habilidades matemáticas.

A seguir, serão analisados alguns dados do ano de 2008, a fim de traçar um perfil dos estudantes, por tipo de rede de ensino freqüentada.

**Tabela 7 – PESSOAS DE 7 A 14 ANOS DE IDADE RESIDENTES EM DOMICÍLIOS PARTICULARES, TOTAL E RESPECTIVA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL, POR CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL FAMILIAR PER CAPITA, BRASIL – 2008**

| Total<br>(1 000<br>pessoas) | Distribuição percentual, por classes de rendimento<br>mensal familiar <i>per capita</i> (salário mínimo) (%) |                      |                    |                  |                  |                  |              |
|-----------------------------|--|----------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|
|                             | Até 1/4  | Mais de<br>1/4 a 1/2 | Mais de<br>1/2 a 1 | Mais de<br>1 a 2 | Mais de<br>2 a 3 | Mais de<br>3 a 5 | Mais de<br>5 |
| 27 474                      | 18,9   | 26,8                 | 27,3               | 15,2             | 3,9              | 2,6              | 1,5          |

A tabela 7 mostra que no ano de 2008, 45,7% das pessoas de 7 a 14 anos possuíam rendimento mensal familiar per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Segundo o IBGE (2008), 87,1% dos estudantes do ensino fundamental freqüentavam a rede pública de ensino, não apresentando variação significativa quando comparado ao perfil dos estudantes do ensino médio (87,6%).

**Tabela 8 – ESTUDANTES DA REDE PÚBLICA E DA REDE PARTICULAR NO ENSINO MÉDIO, TOTAL E RESPECTIVA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL, POR QUINTOS DE RENDIMENTO MENSAL FAMILIAR PER CAPITA, BRASIL – 2008**

| Rede de ensino  | Total<br>(1 000<br>pessoas) | 1º<br>quinto | 2º<br>quinto | 3º<br>quinto | 4º<br>quinto | 5º<br>quinto |
|-----------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Rede pública    | 7 226                       | 20,3         | 25,3         | 24,0         | 20,5         | 9,9          |
| Rede particular | 1 140                       | 2,1          | 6,0          | 11,5         | 22,4         | 58,1         |

Fonte: IBGE  
Elaboração própria

A tabela 8 mostra que no ano de 2008, 45,6% dos estudantes que cursavam o ensino médio na rede pública pertenciam ao 1º e 2º quintis, ou seja os 40% mais pobres da população. Já os estudantes da rede particular pertencem em sua maioria, 58,1% , ao 5º quintil, ou seja, são oriundos da parcela equivalente aos 20% mais ricos. Isso indica que a educação privada no ensino básico continua altamente elitista.

A universalização do ensino fundamental no Brasil foi realizada com base na exclusão de parte da classe média destes serviços. O acesso ao ensino fundamental está, ainda, marcada por públicos segmentados em face da modalidade pública ou privada e da qualidade variável dos serviços oferecidos.

Segundo Cardoso e Jaccoud (2005), os problemas relacionados com qualidade da educação prestada no ensino fundamental têm sido objeto de amplo debate, intensificado após a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 1990, cujos resultados periódicos apontam para insuficiência no desempenho de parcela importante dos estudantes avaliados.

A seguir serão analisados dois indicadores de desempenho dos alunos do ensino fundamental segundo a dependência administrativa. O primeiro deles é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que combina dois conceitos importantes para a análise da qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e média de desempenho nas avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país –, e a Prova Brasil – para os municípios.<sup>4</sup>

**Tabela 9 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB OBSERVADO, SEGUNDO O NÍVEL DE ENSINO E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL – 2005/2009**

| Nível de ensino<br>e<br>dependência administrativa            | IDEB observado |            |            |
|---|----------------|------------|------------|
|   | 2005           | 2007       | 2009       |
| <b>Séries iniciais do ensino fundamental (até a 4ª série)</b> |                |            |            |
| Pública   | 3,6            | 4,0        | 4,4        |
| Privada   | 5,9            | 6,0        | 6,4        |
| <b>Total</b>  | <b>3,8</b>     | <b>4,2</b> | <b>4,6</b> |
| <b>Séries finais do ensino fundamental (5ª a 8ª série)</b>    |                |            |            |
| Pública   | 3,2            | 3,5        | 3,7        |
| Privada   | 5,8            | 5,8        | 5,9        |
| <b>Total</b>  | <b>3,5</b>     | <b>3,8</b> | <b>4,0</b> |

Fonte: IBGE/INEP  
Elaboração própria

A tabela acima apresenta a evolução do Ideb para as séries iniciais e finais do ensino fundamental, segundo a dependência administrativa, para o período de 2005 a 2009. Observa-se uma variação positiva do índice para todo o período, porém o

<sup>4</sup> A forma geral do Ideb é dada por:  $IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}$ ; em que,  $i$  = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;  $N_{ji}$  = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade  $j$ , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;  $P_{ji}$  = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade  $j$ .

desempenho dos estudantes da rede pública é bastante inferior aos da rede privada em todas as séries do ciclo fundamental.

**Tabela 10 – TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, SEGUNDO A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, NO NÍVEL DE ENSINO FUNDAMENTAL, DIVIDIDOS POR SÉRIE – BRASIL – 2006/2010**

| Ano  | Rede       | Taxa de Distorção Idade-Série - Ensino Fundamental de 8 e 9 anos |                     |                     |                     |                     |                     |                     |                     |                     |
|------|------------|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|      |            | 1º ANO   | 1ª Série/<br>2º Ano | 2ª Série/<br>3º Ano | 3ª Série/<br>4º Ano | 4ª Série/<br>5º Ano | 5ª Série/<br>6º Ano | 6ª Série/<br>7º Ano | 7ª Série/<br>8º Ano | 8ª Série/<br>9º Ano |
| 2006 | Particular | 4,1  | 4,2                 | 4,7                 | 5,3                 | 5,5                 | 6,4                 | 7,2                 | 7,7                 | 8,1                 |
|      | Pública    | 6,5  | 19                  | 26,9                | 30,3                | 31,3                | 40,5                | 38,7                | 37,3                | 37,2                |
| 2007 | Particular | 5,2  | 6                   | 4,7                 | 4,9                 | 5                   | 6                   | 6,7                 | 7,2                 | 7,3                 |
|      | Pública    | 9,8  | 19,7                | 25,7                | 29,6                | 30,7                | 39,7                | 37,3                | 35                  | 34,6                |
| 2008 | Particular | 3,6  | 4,1                 | 3,9                 | 4,2                 | 4,5                 | 5,4                 | 6,1                 | 6,5                 | 6,6                 |
|      | Pública    | 7  | 16,7                | 21,3                | 22,3                | 24,4                | 33,1                | 30,4                | 28,3                | 27,4                |
| 2009 | Particular | 3,7  | 4,4                 | 4,4                 | 4,2                 | 4,6                 | 5,7                 | 6,3                 | 6,6                 | 6,7                 |
|      | Pública    | 6,6  | 17                  | 23,7                | 25,1                | 25,5                | 35,6                | 32,4                | 30,3                | 27,5                |
| 2010 | Particular | 3,4  | 4,1                 | 4,6                 | 4,7                 | 4,6                 | 5,7                 | 6,6                 | 6,8                 | 6,9                 |
|      | Pública    | 5,8  | 16,3                | 23,8                | 26,7                | 27,3                | 35,7                | 33,9                | 31,4                | 28,5                |

Fonte: INEP  
Elaboração própria

Outro dado qualitativo fundamental diz respeito à taxa de distorção idade-série. A tabela 10 indica a evolução da taxa de distorção idade-série no ensino fundamental para o período compreendido entre os anos de 2006 a 2010. Observa-se uma tendência crescente de distorção idade-série conforme se avança dos anos iniciais para os finais do ciclo. Chama a atenção, ainda, a grande disparidade entre as taxas de distorção das redes privada e pública. As taxas de distorção idade-série da rede pública são muito superiores as da rede privada para todas as séries do ensino fundamental, em todos os anos analisados.

Por fim, temos a média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, por quintos de rendimento.

**Tabela 11 – MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS DE 25 ANOS OU MAIS DE IDADE, POR QUINTOS DE RENDIMENTO FAMILIAR PER CAPITA, BRASIL - 2008**

| Total | 1º quinto | 2º quinto | 3º quinto | 4º quinto | 5º quinto |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 7,0   | 4,3       | 5,4       | 5,7       | 7,3       | 10,3      |

Fonte: IBGE  
Elaboração própria

Depreende-se da tabela que a média de anos de estudo varia bastante conforme os quintos de rendimento. Os 20% mais pobres da população tem, em média, 4,3 anos de estudo, enquanto que entre os 20% mais ricos essa média sobe para 10,3. Podemos verificar ainda uma tendência crescente da escolaridade dos quintos inferiores para os superiores, o que indica claramente uma correlação entre maiores níveis de renda e anos a mais de estudo.

Vimos que a expansão do ensino no Brasil está relacionada ao desenvolvimento das organizações burocráticas e ao aumento da demanda por profissionais de nível médio. A partir do momento em que a inserção efetiva no mercado de trabalho passa a depender da capacidade do indivíduo em consumir aqueles conhecimentos capazes de lhe garantir essa inserção, a educação transforma-se num campo altamente rentável. A partir de meados dos anos 1960, a aliança política entre a burguesia local e a classe média profissional ou tecnoburocracia militar garantiu que a reforma da educação básica atendesse as demandas científicas e tecnológicas que a sociedade urbano-industrial exigia. Desta forma, a rede oficial consolidou seu papel na produção de recursos humanos para os setores modernos da economia em expansão e a rede privada continuou suprindo os setores tradicionais. O resultado da política educacional da ditadura militar foi o fortalecimento econômico dos empresários do ensino e a mercantilização da educação formal.

Com a redemocratização, verifica-se um grande avanço em direção à universalização do ensino fundamental. O problema do acesso à educação básica foi resolvido. Porém, observa-se a segmentação do público atendido pelas esferas pública e privada, além de sérios problemas referentes à qualidade do ensino ministrado. A qualidade do ensino, portanto, caracteriza o elemento explicativo fundamental da preferência do consumidor de serviços educacionais pelo ensino particular.

## 4 CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 e a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996 representaram um grande avanço em direção à universalização do ensino fundamental no país. A taxa de frequência líquida a estabelecimentos de ensino da população residente de 7 a 14 anos é de 94,9% (IBGE, 2008), ou seja, quase a totalidade das crianças em idade escolar tem acesso à educação fundamental. Porém, os dados referentes à frequência por tipo de rede de ensino, pública ou privada, indicam alto grau de polarização social. O ensino particular é, ainda hoje, altamente elitista. A grande maioria dos alunos da rede pública pertence às classes menos favorecidas. Outros dados referentes à promoção mostram que houve avanços no que diz respeito ao aproveitamento dos alunos no ciclo fundamental, porém a repetência ainda é alta. Somando-se a isso informações relativas ao analfabetismo funcional, conclui-se que o Brasil apresenta sérios problemas na qualidade dos serviços educacionais oferecidos. Em 2008, praticamente um quinto da população adulta brasileira apresentava problemas de analfabetismo funcional, o que pode sugerir, também, a existência de outros sérios problemas de aprendizagem escolar em graus variados.

Conforme abordado por Sen, a educação faz parte de um conjunto de oportunidades sociais fundamentais para a expansão das capacidades humanas. A primeira forma de privação, que diz respeito ao acesso à educação básica, foi resolvido. Há, porém, um segundo impasse de grande relevância que consiste na desigualdade de oportunidades. A percepção por parte de grande parte da população de que a educação ministrada nos estabelecimentos públicos é de qualidade inferior faz com que as pessoas que tem condições de pagar pelos estudos desloquem-se da rede pública para a privada, aumentando a tensão entre as duas redes de ensino. Do ponto de vista das liberdades substantivas podemos afirmar que a sociedade brasileira não tem liberdade nesse aspecto. Já com relação aos ciclos de consumo propostos por Hirschman, verificamos no Brasil a tendência de movimento do público para o privado, uma vez que a universalização do ensino fundamental no Brasil parece ter se realizado com base na exclusão de parte da classe média destes serviços. A decepção com o ensino público faz com que a

parcela da população com maior poder aquisitivo seja usuária da rede particular, dando continuidade ao processo de expansão do mercado privado de educação em um cenário de crescente heterogeneidade educacional e marginalização social.

Não existe, de fato, fatores objetivos para precificar bens intangíveis. Os indicadores analisados neste trabalho apontam somente em que condições se dá a oferta e consumo de educação fundamental no país. A abordagem de Sen nos mostra que o processo de desenvolvimento envolve a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesse sentido, existe uma série de instrumentos que contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento. A educação, nesse sentido, é um instrumento do desenvolvimento humano, pois ela aumenta a capacidade de uma pessoa de levar a vida que ela valoriza. A liberdade individual é também um produto social, por isso é tão importante prestar atenção nas influências sociais, e no papel do Estado quanto à natureza e alcance das liberdades individuais. Nesse sentido, deve-se atentar não só para o número de opções que se tem, mas para a atratividade das opções disponíveis.

A expansão recente da educação fundamental sob a ótica de Sen levanta sérias questões acerca da desigualdade de liberdade no Brasil. Com a universalização do acesso, o enfoque passa da desigualdade de renda para a desigualdade de liberdade. Num país em que a escola pública é considerada ruim, os que têm chance de estudar na rede particular têm mais liberdade, mas não tanto quanto teriam se a escola pública fosse excelente.

Como indicou Hirschman, o alto grau de variabilidade da qualidade do serviço oferecido em períodos de expansão de sua oferta pode gerar um alto grau de decepção, uma vez que o pagamento de impostos para mantê-los cria expectativas de direitos. A decepção, por sua vez, explica a preferência do consumidor pela rede pública ou privada.

Em resumo, vimos que o desenvolvimento da rede de ensino básica no Brasil esteve estreitamente relacionado ao desenvolvimento de suas forças produtivas. A rede oficial consolidou seu papel na produção de recursos humanos para os setores modernos da economia, enquanto a rede privada altamente elitista continuou

suprindo os setores tradicionais. Embora tenham sido resolvidos os problemas referentes ao acesso, as desigualdades de liberdade quanto às opções de ensino persistem, reproduzindo a tradição da apropriação da esfera social pela esfera econômica no país.

Assim como o ensino fundamental, os ensinos médio e superior só podem ser entendidos a partir de sua contextualização no interior do processo de reprodução da sociedade brasileira. No ensino superior, verifica-se um movimento inverso àquele observado no ensino básico. A universidade pública é tida como uma referência em qualidade do ensino e seu público é altamente elitista. A investigação de tais motivos, porém, foge ao escopo deste trabalho. A Reforma Universitária de 1968 representa um vasto campo de estudo no que diz respeito às conseqüências da política educacional da ditadura para o ensino superior brasileiro.

Voltando ao âmbito do ensino fundamental, é importante salientar que o foco de investigação deste trabalho limitou-se ao processo de expansão recente deste nível a partir de 1970, compreendendo a política educacional do período da ditadura militar, suas conseqüências e os avanços conquistados com a redemocratização. A investigação da política educacional a partir dos anos 2000, bem como a estrutura de financiamento da educação no Brasil constituirão avanços significativos em relação à conclusão apontada neste trabalho.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA Fº, F. H. ; PESSOA, S. Retorno da educação no Brasil. In: **PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO**. IPEA: Brasília, v.38, n.1, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. ano.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 72.495, de 19 de Julho de 1973. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 1973.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: **QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**. IPEA: Brasília, 2005.

DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000349525&fd>>. Acesso em 04/07/2011.

FERREIRA JR., A.; BITTAR, M. **Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar**. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 333-355, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a04v2876.pdf>. Acesso em: 10/02/2011.

FREITAS, R. L. de. **Desenvolvimento e políticas sociais no Brasil**: considerações sobre as tendências de universalização e focalização. In: SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, 2., 2005, Cascavel. Anais... Cascavel: Unioeste, 2005. Disponível em: <<http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/economia/meco10.pdf>>. Acesso em: 10/5/2010.

HIRSCHMAN, A. O. **De consumidor a cidadão**: atividade privada e participação na vida pública. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas populacionais, sociais, políticas e culturais. In: **Estatísticas do século XX**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/seculooxx/arquivos\\_xls/educacao.shtm](http://www.ibge.gov.br/seculooxx/arquivos_xls/educacao.shtm)> . Acesso em: 20/04/2011.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais (2009)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2009/default.shtm>>. Acesso em: 20/04/2011.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portal Ideb**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Acesso em: 04/07/2011.

IPM. Instituto Paulo Montenegro. **Inaf 2009**. Disponível em: <<http://www.ipm.org.br/index.php>>. Acesso em 04/07/2011.

LIRA, A. T. N. **A Legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964 – 1985): um espaço de disputas**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2010. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1265.pdf>>. Acesso em: 20/01/2011.

MENDES, M. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União**. Transparência Brasil, 2004. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/fundef.pdf>>. Acesso em 04/07/2011.

MINTO, L. W. **Capitalismo e educação no Brasil: análise histórica do processo de reforma do Estado e do ensino superior**. In: SEMINÁRIO NACIONAL DO TRABALHO, 6., 2007 , São Paulo. Anais....Marília: Unesp Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/lalowatanabeminto.pdf>> . Acesso em: 01/03/2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.