



Indicadores da OCDE e suas implicações para a política de educação superior no Brasil

OECD indicators and their implications for higher education policy in Brazil

Juliana PALAVEZZINI*

<https://orcid.org/0000-0002-5242-8047>

Jolinda Moraes ALVES**

<https://orcid.org/0000-0002-7384-8921>

Resumo: O ensaio versa sobre o panorama do ensino superior brasileiro, segundo a OCDE (Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico), com o objetivo de analisar os indicadores apresentados e apontar os principais desafios desse nível educacional na atualidade. Analisa três indicadores expressos no relatório “Education At a Glance 2018 – indicators OECD”: escolarização e mercado de trabalho; acesso da população à educação superior e recursos financeiros aplicados em educação. Os resultados demonstram que, no Brasil, há forte relação entre os níveis de escolaridade, empregabilidade e renda. Há baixa cobertura do ensino superior, especialmente, na oferta via rede pública. Ainda assim, a OCDE tem recomendado o deslocamento dos investimentos financeiros para outros níveis educacionais, promovendo a defesa do ensino técnico, o que coloca grandes desafios ao ensino superior.

Palavras-chave: Ensino Superior. OCDE. Indicadores. Desafios.

Abstract: The purpose of this essay is to analyze the Brazilian higher education scenario, according to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), with the objective of analyzing the indicators presented and pointing out the main challenges of this educational level nowadays. Analyzes three indicators expressed in the report "Education At a Glance 2018 - OECD indicators": schooling and the labor market; access to higher education and financial resources applied to education. The results show that, in Brazil, there is a strong relationship between levels of schooling, employability and income. There is low coverage of higher education, especially in the supply via public network. Even so, the OECD has recommended shifting financial investments to other levels of education, promoting the defense of technical education, which poses major challenges to higher education.

Keywords: Higher education. OCDE Indicators. OCDE. Challenges.

Submetido em: 22/7/2019. Aceito em: 15/7/2020.

* Assistente Social. Doutora em Serviço Social e Política Social. Assistente Social da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR-DV - Campus Dois Vizinhos, Brasil). Estrada para Boa Esperança, Km 4, Comunidade de São Cristóvão, Dois Vizinhos (PR), CEP 85660-000. E-mail: julianapalvezzini@gmail.com.

** Assistente Social. Doutora em História e Sociedade. Docente e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Londrina, Brasil). Rodovia Celso Garcia Cid, PR-445, Km 380, Campus Universitário, Londrina (PR), CEP - 86057-970. Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. E-mail: jolinda@uel.br.



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2019 Acesso Aberto Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

Introdução

Recentemente, a participação do Brasil na Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), como membro oficial, tornou-se manchete em praticamente todos os jornais e mídias do País, dividindo opiniões entre os que apoiam a participação, os que veem com reticências e os que se opõem¹. Desde 2007, o Brasil tem comparecido na condição de ‘parceiro’ ou ‘convidado’ (participando de órgãos técnicos, grupos de trabalho e seminários de compartilhamento de informações). O pedido de adesão está atualmente sob avaliação do Conselho da Organização, tendo fortes indicativos de aprovação.

As relações internacionais realinham o Brasil ao atual estágio e padrão de desenvolvimento das forças produtivas (globalização, financeirização e mundialização do capital²), subordinando o País à ordem econômica mundial. Com isso, o papel do Estado e o padrão de políticas públicas, constituídos nas últimas gestões, apontam para uma profunda inflexão impulsionada pela intensificação do receituário neoliberal e materializada no avanço da onda de reformas³ (trabalhista, previdenciária, tributária, educacional) e no corte de orçamento das políticas sociais. Nesse sentido, os principais elementos do projeto neoliberal são concretizados pelos ditames e recomendações dos organismos internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, OCDE etc.). Em clara confluência com as diretrizes desses organismos, o atual governo busca intensamente fazer parte da OCDE, organização que atua como fórum internacional fomentando políticas públicas entre os países membros.

A escolha dos indicadores da OCDE como referência para a análise documental da política de ensino superior brasileira tem como fontes os documentos, relatórios de pesquisa e as ‘orientações’ oferecidas, tanto aos países membros como aos parceiros, bem como os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Este artigo inicia com uma breve descrição da OCDE (origem, composição, forma de funcionamento, relação com as políticas educacionais) e passa a analisar três indicadores apresentados pela organização: escolarização e mercado de trabalho; acesso da população à educação superior; recursos financeiros aplicados em educação. Tais indicadores foram definidos por sua pertinência para a compreensão da política educacional brasileira na atual conjuntura e pela disponibilidade e sistematização na publicação do relatório *Education At a Glance – Indicators OCDE 2018*. As análises permitiram apresentar alguns dos principais desafios para o ensino superior brasileiro.

¹ Os defensores avaliam que a adesão à OCDE aumentaria a confiança dos investidores e das empresas internacionais, melhorando a imagem do País no exterior, além de viabilizar taxas de juros menores, acesso diferenciado a novos parceiros comerciais, captação de recursos, aumento das exportações, entre outros. Os argumentos dos que se opõem ou têm restrições à participação do Brasil apontam para a liberalização, privatização da economia brasileira, levando o País a abrir mão da autonomia em regular o mercado interno, sobretudo, nas taxas de exportação, interferindo na concorrência de produtos nacionais com produtos importados, ficando o mercado interno exposto às regras internacionais.

² Ver François Chesnais (1995; 1996; 2002).

³ O termo *reformas* tem sido utilizado para caracterizar as contra-reformas realizadas pelos governos no período neoliberal. Para melhor compreensão dessa diferença entre os conceitos indica-se a leitura de Behring (2003).

1 A OCDE no contexto da ordem econômica mundial e a avaliação das políticas educacionais

As transformações societárias, emergentes desde a década de 1970, com a acumulação flexível, a mundialização e financeirização do capital redesenharam o perfil do capitalismo contemporâneo, sendo a década de 1990 marcada e estruturada sob a ótica da integração econômica do Brasil com a economia mundial, acompanhando o movimento de financeirização da riqueza, que ascende como característica principal do capitalismo global. Essa fase de financeirização do capital, em escala global/mundial, representou mudanças importantes na forma de organização das economias, no papel desempenhado pelo Estado e na articulação das finanças com o setor produtivo. Chesnais (2002) explica que esse processo é balizado com características diferenciadas pelas ações de cada Estado-Nação.

Nesse contexto, os organismos internacionais e multilaterais, na condição de agências financiadoras, adquirem poder de influência sobre os chamados países em desenvolvimento, com a denominada crise da dívida externa⁴, a partir da década de 1980, como afirmam Leher (1998). As reformas recomendadas pelos organismos apontam soluções para a crise, baseadas na redução dos gastos públicos, notadamente na área social. A hegemonia do projeto neoliberal em escala global, a partir da década de 1990, impôs retrocessos aos direitos trabalhistas e aos valores inspirados nos regimes de Estado de Bem-Estar Social (direitos universais, seguridade, serviços públicos); em contraposição, emergiu o ideário do Estado Mínimo para o campo social (assistência, focalização e privatização). A receita para as políticas sociais aparece num conjunto de prescrições e reformas do sistema de proteção social, orientadas para sua privatização, descentralização, focalização e programas sociais emergenciais. As políticas educacionais passam a ser fortemente avaliadas e orientadas pelos organismos internacionais por intermédio de documentos, como relatórios e publicações diversas.

O projeto de educação dos organismos multilaterais para os países periféricos do capital é caracterizado pelo aprofundamento da privatização, pela desnacionalização da educação, pela consolidação de um novo mercado educativo global, na busca de rentabilidade para o capital (REIS, 2018, p.03).

Em 2010, o Banco Mundial lançou o documento: *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda* (Alcançar a Educação de Classe Mundial no Brasil: A Próxima Agenda), com a finalidade de realizar um balanço dos últimos vinte anos das políticas educacionais implementadas no Brasil, incentivar a continuidade das políticas implantadas no País e traçar perspectivas para os próximos anos. Esse documento afirma que o “[...] Brasil tem realizado grandes avanços na educação ao longo dos últimos 15 anos e tem estabelecido audaciosas metas nacionais para atender aos níveis de qualidade da OCDE para 2021” (BANCO MUNDIAL, 2010, p.12).

A OCDE, criada em 1961, em substituição à Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE⁵), é uma organização internacional com sede em Paris, composta

⁴ Sobre a chamada crise da dívida externa, consultar Leher (1998), Amorim (2009).

⁵ Formada em 1947, com o objetivo de administrar o Plano Marshall (plano de recuperação dos países europeus envolvidos na 2ª Guerra Mundial).

atualmente por 36⁶ países, que ratificam os princípios da democracia representativa, da economia de mercado, estabelecendo uma plataforma para comparar políticas econômicas e sociais. A OCDE abriga os chamados “países ricos”, que possuem elevados indicadores de PIB *per capita*⁷ e IDH⁸.

Na OCDE, as decisões são tomadas por um conselho interno, e as reuniões para estabelecer as prioridades a serem atingidas pelos países membros ocorrem uma vez por ano. Atualmente, a estrutura da organização compreende secretariados técnicos; agências; centros de pesquisas; cerca de 30 comitês internacionais especializados em assuntos diversos, aproximadamente 200 órgãos e 240 instrumentos legais (acordos, decisões, recomendações, declarações e entendimentos).

A OCDE é financiada pelos seus próprios membros, e as contribuições variam de acordo com o potencial econômico de cada país. Atua como um fórum internacional, promovendo políticas públicas em diferentes áreas. São promovidos fóruns para a troca de experiências e busca de soluções comuns entre governos, análise e comparação de dados para a compreensão dos fatores econômicos, sociais e ambientais previstos em um roteiro que aponta as mudanças e adequações necessárias em suas legislações e práticas. Tais regras e padrões sinalizam suas influências políticas e ideológicas na implementação das políticas sociais e econômicas.

O principal órgão educacional da OCDE é o Education Policy Committee (Comitê de Políticas Educacionais), criado em 2007 com o objetivo de produzir indicadores para avaliar as políticas de educação, de modo a subsidiar e orientar os países membros e parceiros na implantação de medidas, políticas, programas e projetos de ensino. Entre as principais iniciativas está o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)⁹, que faz uma avaliação comparada em três áreas do conhecimento: leitura, matemática e ciências.

⁶ Membros fundadores da OCDE (1947-1961): Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia. Admitidos na OCDE, posteriormente: 1955-Alemanha; 1959 - Espanha. Admitidos com a reforma da OCDE (1961): Canadá e Estados Unidos. Admitidos na OCDE, posteriormente: 1964 – Japão; 1969 - Finlândia; 1971 – Austrália; 1973 – Nova Zelândia; 1994 México; 1995 – República Checa; 1996 – Hungria, Polônia, Coreia do Sul; 2000 – Eslováquia; 2010 – Chile, Eslovênia, Israel, Estônia; 2016 Letônia; 2018 Lituânia. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/members-and-partners/>. Acesso em: 20 maio 2019. Os países parceiros são: Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul.

⁷ O produto interno bruto (PIB) é um indicador representado pela soma de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (país, estado, município), durante um período determinado. Os indicadores econômicos agregados (produto, renda, despesa), divididos pela população de um país, resultam do valor médio *per capita*.

⁸ O IDH é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo grau de desenvolvimento humano, composto a partir da média geométrica de três indicadores: longevidade (expectativa de vida ao nascer) educação (taxa de alfabetização) e renda. O PIB *per capita* tem escala de valores entre 0,0 e 1,0, a partir de valores extremos normativos (piso e teto). Quanto mais próximo de 1 (um), melhor será o índice calculado. Os países são classificados em países desenvolvidos (IDH muito alto: 0,800 – 1,000), países em desenvolvimento (IDH alto: 0,700 – 0,799); países com desenvolvimento médio (IDH médio: 0,555-0,699) e países subdesenvolvidos (IDH baixo: 0,350 – 0,554).

⁹ Aplicado a cada três anos em estudantes na faixa dos 15 anos, nos países membros da organização e países convidados. A participação do Brasil no PISA data da primeira aplicação do exame, no ano de 2000.

A OCDE examina o ensino superior por meio de um sistema de indicadores com vistas a avaliar, medir e monitorar a equidade, a eficácia e a eficiência, mediante um relatório *Education At a Glance* OCDE indicators (Educação num relance - indicadores OCDE), fonte oficial de informações sobre a situação da educação no mundo, que fornece dados comparativos da estrutura, do financiamento e do desempenho de sistemas educacionais em países membros e parceiros. A seguir, apresenta-se a análise de alguns indicadores.

2 Escolarização e mercado de trabalho como indicador da dimensão mercadológica

Dados do relatório da OCDE (2018a) apontam que, em todos os países membros e parceiros da organização, em média, os jovens adultos (25 a 34 anos) apresentam nível de escolaridade maior do que seus pais mais velhos. Essa mudança geracional tem impactado no mercado de trabalho para os mais escolarizados.

Os programas de nível técnico têm desempenhado importante papel na preparação dos estudantes para o mercado de trabalho. A participação de jovens de 15 a 24 anos em programas técnico-profissionalizantes varia bastante entre os países (de 4% no Brasil a 30% na Eslovênia) e tem uma forte associação com o gênero e o *status* socioeconômico. Embora a escolaridade tenha aumentado significativamente na última década, as desigualdades, que começam cedo, tendem a se acumular ao longo da vida; primeiro, na educação, depois no mercado de trabalho, por meio de vários canais, especialmente o *status* socioeconômico, gênero, antecedente imigratório e localização geográfica. Entre os canais de desigualdade, o *status* socioeconômico tem impacto mais forte sobre a participação na educação e na aprendizagem, bem como sobre os resultados econômicos e sociais. Os homens são mais propensos do que as mulheres a repetir um ano, abandonar a escola, optar pelos cursos técnico-profissionalizantes e a não alcançar o ensino superior. No entanto, apesar de seu melhor desempenho na escola, as mulheres ainda têm pior emprego e resultados de ganhos.

Na maioria dos países da OCDE e parceiros, os rapazes têm pelo menos 40% mais probabilidade de se matricularem no ensino profissionalizante e os alunos cujos pais não obtiveram educação terciária são mais propensos a escolher programas vocacionais do ensino médio do que programas gerais (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018a, p. 30).

Dois em cada três adultos de famílias de baixa escolaridade atingem nível de escolaridade mais alto do que seus pais, um sinal de que essas famílias estão avançando nos níveis educacionais. Reis e Ramos (2011), analisando a relação entre a distribuição de rendimentos do trabalho no Brasil e a escolaridade dos pais dos trabalhadores, concluíram que a estrutura educacional familiar é um importante determinante da desigualdade nos rendimentos do trabalho.

A taxa média de emprego dos jovens de 25 a 34 anos de idade com ensino médio é de 81% e, sem ensino médio, cai para 60%, nos países da OCDE. No Brasil, ter concluído o ensino médio aumenta em até 10 pontos percentuais a possibilidade de empregabilidade.

O aumento das taxas de emprego para os que concluíram o ensino secundário ou pós-secundário não superior, em comparação com os que têm níveis de ensino inferiores, é de 25 pontos percentuais ou mais na Bélgica, República Checa, Polónia e República Eslovaca. Os países com o menor aumento (abaixo de 10 pontos percentuais) são Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Grécia, Indonésia, Coreia, México e Arábia Saudita (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018a, p. 72).

No que se refere ao ensino superior, na média dos países da OCDE, o acesso a ele melhora as taxas de emprego em mais de 10 pontos percentuais, em comparação com os adultos com ensino médio ou ensino técnico-profissionalizante.

Para jovens adultos na Argentina, Brasil, Chile, França, Indonésia, Irlanda, Israel, Coreia, Letônia, Lituânia, México, Polónia, África do Sul, Turquia e Estados Unidos, um diploma universitário tem uma vantagem de emprego de 10 pontos percentuais ou mais, em comparação com adultos mais jovens apenas com ensino médio ou pós-secundário não superior (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018a, p. 72).

O aumento dos anos de estudos facilita o acesso a melhores oportunidades de trabalho e possibilita maiores rendimentos. “A desigualdade de renda é maior em países com alta parcela de pessoas sem ensino médio, como Brasil, Costa Rica e México, e menor em países com baixa proporção de pessoas sem ensino médio, como República Tcheca e Eslováquia” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018a, p. 88). A experiência internacional indica uma forte correlação entre escolaridade e renda do trabalho, mesmo em países com realidades sociais muito díspares. “No Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Hungria, México e Portugal, mais de 80% dos adultos com educação superior ganham mais do que a mediana” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018a, p.91).

Os dados demonstram que as taxas de empregabilidade para jovens, no Brasil, com ensino médio (apesar de ser, em média, 10% maior do que aqueles não possuem ensino médio), é uma das menores taxas dos países da OCDE e, ainda, o ensino superior melhora as probabilidades de emprego também em 10%. Para Menezes-Filho (2012), no Brasil, os altos prêmios para os concluintes do ensino superior estão relacionados com a demanda por mão de obra qualificada. O autor aponta a abertura comercial e as inovações tecnológicas como causas de uma maior demanda por trabalhadores com um maior nível de capacitação. Barros (2017) ressalta a importância da escolaridade como redutor da desigualdade de renda, indicando mudanças na oferta e na demanda de qualificação no mercado de trabalho.

Sociedades mais igualitárias e com maior renda *per capita* apresentam melhores indicadores de desempenho, contudo, Fagnani (2014) alerta:

Num país de capitalismo tardio, igualdade de oportunidades é mito. Fatores históricos, culturais e socioeconômicos interferem no aprendizado: raça, pobreza, desigualdade da renda, inserção precária no mercado de trabalho, analfabetismo dos pais, moradias precárias, falta de acesso à saúde, saneamento e transporte público, cultura da violência que impera nas periferias urbanas, desestruturação das famílias, crescente papel da mulher no mercado de trabalho e como chefe da família, dentre outros (FAGNANI, 2014, p. 1001).

Quando se analisa a questão do trabalho, a relação entre escolaridade e renda é mais um dado, entre tantos, que reforça o caráter fundamental da educação para o desenvolvimento econômico e social do país. Cabe destacar a importância da defesa da universalização da educação em seus diferentes níveis como referência para a luta política em países como o Brasil, que permanece entre os países com as taxas de concentração de renda mais elevadas do mundo (DESIGUALDADE..., 2019).

Conforme Shiroma (2007), a capacitação e a formação dos trabalhadores são necessidades das constantes mudanças nos processos produtivos. “O processo educativo forma aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos *loci* privilegiados” (SHIROMA, 2007, p. 9). Assim, ocupa lugar central nas estratégias de desenvolvimento dos estados nacionais, em função do impacto tecnológico sobre a organização e o gerenciamento do mundo do trabalho. As mudanças no padrão de acumulação remetem à escola/universidade a responsabilidade de propiciar um domínio de conhecimentos e conteúdos voltados às necessidades do modo de produção e do mercado de trabalho, caracterizando sua dimensão mercadológica.

A relação entre nível de escolaridade, mercado de trabalho e rendimentos é direta, porém não é linear, sendo permeada por outros fatores, como o econômico, o político e, sobretudo, as características dos sistemas educacionais de cada país. O perfil educacional pode explicar parte das diferenças de renda, mormente, nos países onde as taxas de escolarização ainda não alcançaram padrões de universalização. Os dados revelam uma forte relação entre os níveis de escolaridade, empregabilidade e renda, demonstrando a tendência do projeto de educação voltado ao mercado de trabalho, sob as recomendações da OCDE.

A política educacional, portanto, sob influência do pensamento neoliberal, apresenta duas estratégias fundamentais. A primeira consiste em atender aos objetivos da produção capitalista, preparando os trabalhadores para o local de trabalho. A segunda considera a educação como alternativa de ascensão social e de democratização das oportunidades. A sociedade não é pensada nas suas estruturas fundamentais, como a relação capital x trabalho. Ressalta-se que o conflito redistributivo não se resolve apenas com políticas educacionais, por mais universalizantes que sejam, pois remetem a questões inerentes a estrutura e forma de organização social.

3 Nível de acesso à educação superior: o caráter elitista

Entre todos os países membros e parceiros, o Brasil registra uma das parcelas mais elevadas de adultos que não concluíram o ensino médio, tendo a segunda maior taxa de desigualdade de renda, atrás apenas da Costa Rica. Mais da metade da população adulta brasileira (25 a 64 anos) não concluiu o ensino médio – mais do que o dobro da média OCDE. “Esse percentual é inferior ao de alguns países da América Latina, como Costa Rica (60%) e México (62%), mas é superior ao de Argentina (39%), Chile (35%) e Colômbia (46%)” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018b, p. 4).

A conclusão do ensino médio é fator fundamental e tem relação direta com o acesso ao ensino superior. Em média, os padrões de matrícula começam a cair significativamente aos 18 anos coincidindo com o final do ensino médio. No momento em que os alunos atingem a idade de 19 anos, as taxas de matrícula diminuem para 63%, em média. A queda nas matrículas, entre os jovens de 17 e 18 anos, é de pelo menos 25 pontos percentuais no Brasil, Chile, Grécia, Coréia, Nova Zelândia e Turquia.

Quanto ao acesso ao ensino superior, na década de 1990:

Apenas 7,7% da população brasileira de 20 a 24 anos frequentam o ensino superior, uma das menores taxas do mundo. A taxa de escolarização bruta (relação entre o total de matrículas, independentemente da faixa etária dos alunos, e o total da população de 20 a 24 anos) é de 13%. Esta taxa é inferior à da Argentina (39%), Chile (27%) e Bolívia (23%). A comparação com os países desenvolvidos mostra-se ainda mais cruel. Nos Estados Unidos, a taxa de escolarização bruta no ensino superior é de 80%, na França, 50%, na Inglaterra, 48% e na Espanha, 46% (SOUZA, 2000, p. 7).

Saviani (2010) e Sguissardi (2008) fazem levantamento do quantitativo de instituições e matrículas da década de 1990 e apontam um ritmo acelerado no seu crescimento; contudo, ele acontece notadamente na rede privada. No que se refere, em particular, à educação superior, a Constituição Federal de 1988 adotou um princípio mais restritivo (comparado ao da progressiva universalização aplicada à educação básica), ao estabelecer, no Art. 208, que o dever do Estado será efetivado mediante “[...] acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 1988, não paginado). A subjetividade e imprecisão legislativa sobre o que seria a capacidade de cada um promove o caráter elitista da educação superior brasileira.

O Brasil vivenciou, recentemente, um processo de expansão da educação superior. No entanto, ainda conta com uma das menores taxas entre os países membros e parceiros da OCDE, inferior à de todos os demais países latino-americanos, com dados disponíveis (Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica e México). “Em 2015, 17% dos jovens (de 24 a 34 anos) concluíram o ensino superior, percentual superior aos 10% de 2007, mas ainda inferior à média OCDE em aproximadamente 27 pontos percentuais” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018b, p. 5).

Uma característica indesejável do sistema de educação brasileiro é a alta desigualdade educacional, embora apresente um nível médio de escolaridade muito baixo, mesmo quando comparado ao de outros países com padrão de renda *per capita* e desenvolvimento semelhante ao do Brasil (BARROS, 2017, p. 3).

O censo da educação superior de 2016 apresentou um comparativo com os países que compõem a OCDE. O Brasil permanece como um dos países com os menores índices de acesso ao ensino superior, quando comparado a outros países, mesmo países da América Latina. Em 2014, o percentual da população *com* ensino superior, na faixa etária de 25 a 34 anos, no Brasil, era de 16,3%; no Reino Unido, o percentual era de 49,2% e, na Coréia do Sul, de 69%. Em termos percentuais, o Brasil ficava atrás de países como México, Chile e Colômbia.

Ainda conforme os dados do censo da educação superior (2016), o número de *ingressos* no ano de 2006 foi de 1.965.314. Desses ingressantes, 18,7% (368.394) estavam na rede pública e 81,2% (1.596.920) na rede privada. Já em 2016, o total de ingressantes foi de 2.985.644; desses, 17,5% (529.492) foram ingressantes da rede pública e 82,3% (2.456.152) da rede privada. A primazia da rede privada é uma forte característica do ensino superior brasileiro.

Uma comparação dos dados sobre a idade final da escolaridade obrigatória e a proporção de jovens de 15 a 19 anos mostra diferenças entre os países. Em 2017, na Eslovênia, a taxa de matrícula de jovens de 15 a 19 anos era de cerca de 95%, apesar de o ensino compulsório terminar aos 14 anos. Em contraste, o Brasil é um dos países da OCDE com a maior idade final do ensino obrigatório (17 anos), mas a taxa de matrícula de 15 a 19 anos é de cerca de 70%, sugerindo que as taxas de evasão são altas.

Nota-se a existência de déficits em termos quantitativos (e qualitativos), atestando uma forte desigualdade de oportunidades educacionais. Apesar de uma relativa melhoria no que tange ao acesso, há debilidades que persistem na questão da relação demanda/oferta por esse nível de ensino, expressas pelas metas não atingidas.

4 Recursos destinados ao ensino superior e o deslocamento de gastos para outros níveis educacionais

A OCDE vem destacando, nos últimos relatórios, o aumento dos investimentos públicos em educação no Brasil. Os países parceiros gastam mais do que o dobro em educação não superior (primária, secundária e pós-secundária não superior) do que na educação superior, principalmente, como resultado de uma educação quase universal em níveis mais baixos.

Podemos examinar o tamanho dos desafios educacionais de um país, considerando os percentuais do PIB que são destinados à educação e calculando o valor aplicado por pessoa em idade educacional (AMARAL, 2016, p. 721).

Em porcentagem do PIB, o Brasil está próximo da média dos países da organização. “Contudo, o PIB *per capita* do país, que é comparativamente inferior, faz com que o gasto por estudante seja um dos mais baixos. O gasto público direto em instituições de ensino aumentou cerca de 70% entre 2005 e 2011, mas permaneceu em grande parte estável desde então” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018b, p. 5). Em 2015, o setor público investiu em educação, do ensino fundamental ao nível superior, 5,5% do PIB, um pouco acima da média dos países da América Latina; acima também da média da OCDE, que foi de 4,5%.

Em 2015, a despesa pública total do ensino primário ao ensino superior foi, em média, de 11% nos países da OCDE. “No Brasil, com ensino superior o gasto anual por estudante em instituições é 14.300 dólares, um pouco abaixo da média OCDE de 15.500 dólares” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018b, p. 5).

No nível terciário, há mais variação entre os países nos gastos e na relação entre a riqueza relativa dos países e seu nível de despesa terciária. Os gastos das instituições terciárias no Brasil, na Eslováquia, na Suécia, no Reino Unido e nos Estados Unidos representam mais de 50% do PIB per capita de cada aluno (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018a, p. 250).

Apesar de os investimentos em educação, no Brasil, em termos de percentual do PIB, estarem próximos à média dos países membros e parceiros da OCDE, ainda não foram alcançadas as metas estabelecidas pelo PNE (2011-2020)¹⁰.

Reis (2016), em um importante estudo sobre o financiamento das universidades no Brasil, na década de 2000, afirma que,

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 17,765 bilhões, em 2003, para R\$ 43,365 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. As despesas com o Fies e o Prouni foram elevadas de R\$ 1,416 bilhões, em 2003, para R\$ 13,886 bilhões, em 2014, um crescimento de 880,42% (REIS, 2016, p.12).

O autor adverte que houve uma redução proporcional dos recursos destinados à educação, quando comparados às despesas da União, principalmente os recursos destinados às universidades federais, especialmente a partir de 2007. “O percentual das despesas com a função educação destinado às universidades federais em 2014 (48,53%) foi menor do que o percentual destinado em 2003 (62,59%) [...]” (REIS, 2016, p. 28), ou seja, um decréscimo de 22,46% nos recursos.

No Brasil, o investimento em educação deve considerar a divisão de responsabilidades entre os entes federados. A CF 1988 prevê que a educação seja realizada em regime colaborativo, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN 9394 de 24/12/1996). Os municípios são incumbidos de oferecer a educação infantil, com prioridade no ensino fundamental (Art. 11, inciso V). Os estados são responsáveis por assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio (Art. 10, inciso VI). A União, além de sua rede de ensino superior e sua presença em outros níveis e modalidades de ensino (Art. 9º, inciso II), deve exercer função técnica de apoio e financiamento (Art. 9º, inciso III), bem como articular toda a organização da educação nacional (Art. 9º, inciso IV).

Ainda que os dados demonstrem investimento nos níveis primários e secundários, a OCDE vem afirmando que é preciso aumentar os gastos por aluno nesses níveis. Deslocar os gastos com educação superior para os ensinos pré-primário, fundamental e médio elevaria, simultaneamente, a progressividade e a eficiência em países como o Brasil. A ampliação dos recursos destinados à educação básica e ensino médio é indiscutivelmente necessária, contudo, a ampliação dos recursos destinados aos outros níveis educacionais não pode *justificar* a restrição orçamentária do ensino superior.

¹⁰ O Plano Nacional de Educação (2011-2020), entre as suas diretrizes, evidencia que deveria ser feito o “[...] estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. A Meta 20, referente ao financiamento, estabelece: “Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto”.

Além disso, diferentemente de outros países do bloco OCDE, no Brasil é indispensável analisar fatores específicos, como recursos destinados direta ou indiretamente para a rede privada; o tamanho de cada instituição; o número e tipos de cursos oferecidos e a realidade social na qual a instituição está inserida, pois influenciam diretamente no seu orçamento. Outro fator preponderante refere-se ao fato de que um número significativo de instituições federais mantém hospitais universitários e museus (galerias, teatros, cinemas), o que impacta diretamente o orçamento dessas instituições, bem como as demais atividades de pesquisa e extensão.

Conclusão

As recomendações da OCDE, pautadas na forte relação entre os níveis de escolaridade, empregabilidade e renda, demonstram a tendência do projeto de educação voltado ao mercado de trabalho. No caso do Brasil, os dados demonstram que os níveis mais elevados de escolaridade, seja do ensino médio ou nível superior, conferem cerca de 10 pontos percentuais, ou mais, de chances no mercado de trabalho.

Quanto ao acesso ao ensino superior no Brasil, por mais que tenha havido um aumento do número de vagas nas universidades públicas e mais ainda nas privadas, a partir da década de 1990, permanece o elitismo e o desafio de aumentar o quantitativo de jovens matriculados na educação superior. Apesar de os investimentos em educação serem próximos ao da média dos países avaliados, ainda são os mais baixos. A leitura minuciosa do documento revelou a recomendação do deslocamento dos investimentos financeiros para os níveis básico e fundamental, bem como para a defesa do ensino técnico, demonstrando que os 'gastos' brasileiros com ensino superior não têm considerado uma série de especificidades quanto ao papel das universidades, para além da formação de profissionais aptos para o mercado.

Observa-se, ainda, uma pregação em favor da eficiência, eficácia e efetividade, além do estímulo à privatização do ensino superior, do incentivo à 'competição entre as instituições', da implantação de um gerenciamento administrativo-acadêmico por meio da procura de fontes alternativas de financiamento.

As políticas educacionais são políticas transversais e perpassam diferentes áreas e setores, econômico, social e cultural, sendo fortemente influenciadas pelas características do conjunto dessas políticas. Geralmente, possuem trajetórias e fatores contextuais que influenciam as suas características. Além disso, elementos externos (ditames e orientações de organismos internacionais e multilaterais) influenciam, definem ou restringem a implantação das políticas educacionais, especialmente, em países considerados em desenvolvimento, como o Brasil. Fatores socioeconômicos, políticos e ideológicos também devem ser considerados na caracterização das políticas educacionais e impõem limites aos processos de expansão, mormente, do ensino superior. As particularidades dos próprios estudantes, como gênero, idade, *status* socioeconômico ou histórico cultural, também são fatores contextuais importantes que influenciam as demandas e os resultados da política educacional.

Nesse contexto, colocam-se os principais desafios do ensino superior brasileiro na atualidade: a defesa do direito à educação nas escolas e nas universidades como lócus da vida democrática; a garantia de financiamento público estatal; a continuidade do processo de expansão desse nível de ensino, sobretudo via rede pública, e a expansão do acesso da população com renda *per capita* familiar mais baixa, em especial. Trata-se de outro projeto de educação, que não o instituído atualmente. Desse modo, corrobora-se o que o educador brasileiro sabiamente afirmou: “A crise da educação não é uma crise, é um projeto” (RIBEIRO, 1978).

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICs. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, v. 21, n. 66, p. 717-736, 2016.

AMORIM, R. L. C. A CF/88: Economia e Sociedade no Brasil. In: CARDOSO JR., J. C. A **Constituição Brasileira de 1988**: Revisada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social. v. 1. Brasília (DF): Instituto de Pesquisa Estatística Aplicada, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda**. 2010. Disponível em: http://www.anpedi.uerj.br/Banco_mundial/achieving_world.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

BARROS. Escolaridade e Distribuição de Renda entre os Empregados na Economia Brasileira: Uma Análise Comparativa dos Setores Público e Privado dos anos 2001 e 2013. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 1-26, set./dez. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482017000300205&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 jul. 2019.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2019.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizando: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade** Campinas, v. 11, n. 1(18), p. 1-44, jun. 2002. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086>. Acesso em: 3 mar. 2019.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. Economia e Sociedade. **Revista do Instituto de Economia da Unicamp**, Campinas, v. 5, p. 1-30, dez. 1995.

DESIGUALDADE de renda no Brasil atinge o maior patamar já registrado, diz FGV/IBRE. **G1**, São Paulo, 21 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/21/desigualdade-de-renda-no-brasil-atinge-o-maior-patamar-ja-registrado-diz-fgvibre.ghtml> . Acesso em: 29 maio 2019.

FAGNANI, Eduardo. Além da agenda endógena da educação: propostas para a construção coletiva de um projeto de desenvolvimento. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 999-1026, 2014.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza**. 1998. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. Disponível em: <https://bdpi.usp.br/item/000974861>. Acesso em: 13 jul. 2019.

MENEZES-FILHO, N. A. **Apagão de Mão de Obra Qualificada? As profissões e o mercado de trabalho brasileiro entre 2000 e 2010**. São Paulo: Centro de Políticas Públicas do Insper, dez. 2012. (Policy Paper n. 4).

OECD. **Education at a Glance 2018: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2018a. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2018/EAG_Relatorio_na_integra.pdf. Acesso em: 28 maio 2019.

OECD. **Brazil: Country Note - Education at a Glance 2018: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2018b. Coordenação de Editoração e Publicações (Coep) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Traduzido por Walkíria de Moraes Teixeira da Silva. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf. Acesso em: 28 maio 2019.

REIS, L. F. Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003 - 2014). **Reunião Científica Regional da Anped - ANPED SUL**. Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-141512924.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

REIS, L. F. **Política Econômica, Dívida Pública e Financiamento das Universidades Públicas**. In: Reunião Conjunta do GT Política Educacional, GT Ciência e Tecnologia e GT Verbas do ANDES SN. Brasília (DF), 16 fev. 2018.

REIS, M. C.; RAMOS, L. Escolaridade dos pais, desempenho no mercado de trabalho e desigualdade de rendimentos. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 2, p. 177- 205, abr./jun. 2011.

RIBEIRO, D. **Sobre o óbvio**. Encontros com a civilização brasileira, Rio de Janeiro, n.1, 1978.

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica**, Catalão, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez., 2010. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/14035>. Acesso em: 4 mar. 2019.

SGUISSARDI. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2019.

SHIROMA. MORAES; EVANGELISTA. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOUZA, Paulo Renato. **Enfrentar e vencer desafios**. Brasília (DF): MEC, 2000.

Juliana PALAVEZZINI Trabalhou na concepção e delineamento do artigo, pesquisa documental e bibliográfica, análise e interpretação dos dados, redação e revisão crítica do artigo. Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina. UEL; Mestre em Educação pela UNIOESTE-Cascavel; Assistente Social da UTFPR-DV; Graduada em Serviço Social pela UFSC.

Jolinda Moraes ALVES Trabalhou na concepção e delineamento do artigo, pesquisa documental e bibliográfica, análise e interpretação dos dados, redação e revisão crítica do artigo. Doutora em História e Sociedade pela UNESP, Assis/SP; Mestre em Serviço Social pela PUC/SP. Docente e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da UEL (graduação e pós-graduação); Líder do grupo de Pesquisa cadastrado no CNPq 'Gestão de Política Social'; Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq.
