



Número 217
Novembro 2019

**Desafios da Educação Brasileira: comentários
sobre os indicadores da publicação *Education at
a Glance 2019*, da Organização para Cooperação
e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**

Desafios da Educação Brasileira: comentários sobre os indicadores da publicação *Education at a Glance 2019*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Introdução

Este estudo traz uma reflexão sobre algumas das principais pautas e desafios do campo da Educação, visando a subsidiar o movimento sindical brasileiro, com o principal objetivo de rebater discursos dominantes e alguns mitos relacionados ao que se pensa sobre o sistema educacional no país. Os temas são: 1) investimentos públicos e privados na Educação; 2) ensino superior, redução orçamentária e as mudanças na gestão nas universidades federais; 3) a necessidade de valorização salarial dos professores da Educação Básica; 4) os desafios da Educação Profissional no país; 5) a influência da escolaridade no acesso ao mercado de trabalho e; 6) a situação dos jovens sem trabalho e sem estudo.

A análise toma como ponto de partida a repercussão dos indicadores da publicação *Education at a Glance 2019*, produzida anualmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A publicação traça um panorama mundial, com dados gerais sobre o sistema educacional de mais de 40 países – 36 deles membros da OCDE.

É importante ressaltar que indicadores são construções, ou seja, não são escolhas apenas técnicas, ou “neutras”. O principal objetivo da publicação da OCDE é possibilitar uma comparação internacional entre os diversos países. No entanto, sabe-se que tal comparação pode ser, por vezes, injusta, pela discrepância entre a realidade econômico-política de cada país, o tamanho da população e das redes educacionais e, sobretudo, os problemas e desafios locais. Assim, essa Nota busca, também, questionar alguns aspectos acerca dos usos, maus usos e abusos de indicadores pertinentes à Educação e que impactam no planejamento da política pública, bem como na percepção social sobre o tema.

Historicamente, setores progressistas da Educação criticam o papel e a influência das recomendações dos organismos internacionais multilaterais, tais como a própria OCDE, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência

e a Cultura (Unesco) na formulação de políticas educacionais regionais e locais, muitas vezes desconsiderando as particularidades dos países menos desenvolvidos.

Se o uso dessas comparações é, por um lado, imprescindível para subsidiar gestores de políticas públicas e ter uma visão do panorama mundial, por outro, há hoje na educação uma agenda mundial que enfatiza a cultura dos indicadores e dos resultados (outputs). Isso tem sido observado no crescimento do protagonismo das avaliações externas e índices de aprendizagem como o principal insumo para o desenvolvimento de políticas educacionais – como o Pisa (*Programme for International Student Assessment*), internacionalmente, e o Sistema de Avaliação Básica (Saeb) / Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nacionalmente. Esse campo, entretanto, é alvo de disputas na própria área da Educação.

Assim, o DIEESE busca, neste estudo, realizar uma análise crítica dos principais destaques da publicação OCDE, de forma alinhada às demandas do movimento sindical brasileiro. A partir da produção acumulada do DIEESE sobre Educação, retomam-se aqui alguns dos principais desafios no enfrentamento da luta educacional, que estão sendo absorvidos, claramente, pelas tendências observadas no panorama mundial. Além da centralização e focalização em processos de avaliação externa e nos resultados, observa-se também a descentralização e flexibilização das formas de gestão e financiamento, com a separação entre administração institucional e finalidade das universidades; a internacionalização da Educação Superior, com centralidade na pesquisa, inovação, tecnologia, entre outros aspectos. Os ecos dessa agenda “modernizante” podem ser sentidos nas dimensões regionais e locais, e percebidos em algumas políticas públicas propostas e implementadas mais recentemente no país.

1) Investimentos públicos em Educação: o que o país gasta é suficiente?

Consta na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, o direito de todos à Educação, sendo esta, também, um dever do Estado e da família. Da mesma maneira, consta nesses dispositivos legais o mecanismo de financiamento da Educação no país, por meio da vinculação de impostos a serem aplicados na área, a gratuidade do ensino público, a regulação e as condições para exercício da atividade privada.

Um importante referencial das demandas históricas pela Educação está traduzido nas metas e estratégias dos Planos Nacionais de Educação (PNEs), que possuem periodicidade decenal. O atual segue vigente para o período de 2014 a 2024. No documento, além do objetivo de elevar a qualidade e ampliar o acesso e à Educação, consta a conhecida Meta 20, que indica a necessidade de ampliar o investimento em Educação Pública, de forma a atingir, progressivamente, a meta de 10% do PIB, ao final da vigência do plano (2024).

Apesar disso, com alguma frequência, encontram-se declarações de gestores públicos indicando que o Brasil gasta muito¹ com Educação², como percentual do Produto Interno Bruto (PIB), comparando-o linearmente com outros países. O último relatório da OCDE apontou que, no Brasil, o gasto público em Educação equivale a 5,6% do PIB, maior do que a média dos países da OCDE (4,4%) - o que transmite uma falsa ideia de que o Brasil teria investido um volume de recursos similar a esses países. Contudo, quando se compara o gasto público por estudante, observa-se que o Brasil está, na comparação com os países membros da OCDE, entre os que menos investem em Educação.

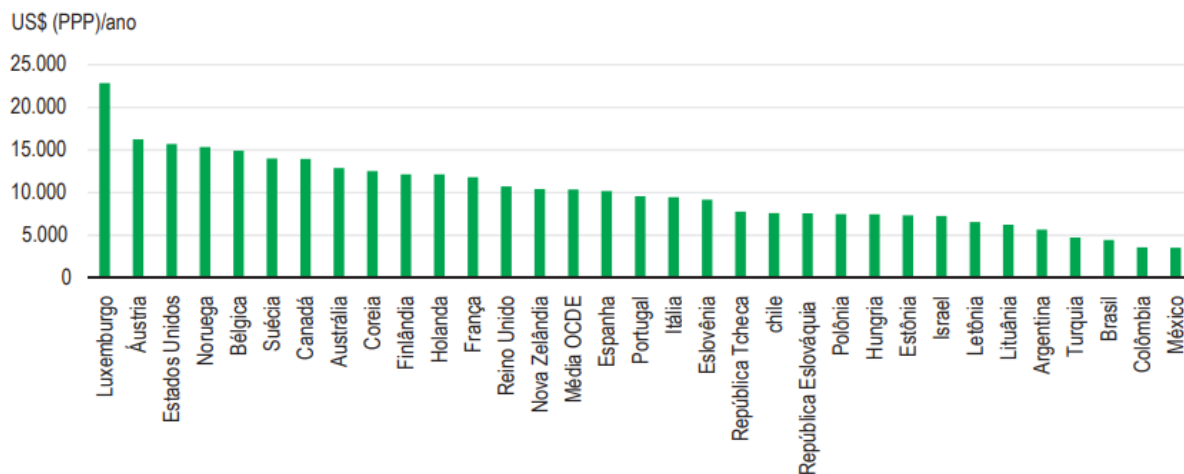
Considerando todas as etapas de ensino, o gasto público médio por aluno no Brasil é próximo de US\$ 4.500,00 por ano (PPP)³, o que representa menos da metade (43,3%) da média dos países que integram a OCDE, que é de US\$ 10.400,00. Comparando o Brasil com os Estados Unidos, cujo gasto por aluno é de US\$ 15.000,00/ano, verifica-se que os estadunidenses investem 3,3 vezes mais do que os brasileiros (Gráfico 1).

¹ A própria noção de “gasto” também deve considerar que não é apenas um ônus, e sim um investimento, que em Educação gera efeitos multiplicadores no desenvolvimento econômico e social do país.

² <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-diz-que-brasil-gasta-demais-com-educacao/>

³ Os dados são apresentados com base na *Purchasing Power Parity* (Paridade de Poder de Compra), método que corrige os valores, para permitir a comparabilidade entre diferentes moedas em relação ao PIB.

GRÁFICO 1
Gasto por aluno nas instituições públicas brasileiras,
do ensino fundamental ao superior (2016)



Fonte e elaboração: INEP (2019b) e OCDE (2019), Tabela c1.5 (on-line).
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2019-36-en>

Obs.: Os países são classificados em ordem decrescente do gasto por aluno nas instituições públicas

Mesmo considerando-se o valor médio por aluno, restariam, ainda, dois elementos que merecem alguma atenção e cautela nessas comparações e na utilização desses indicadores para o direcionamento da política pública. Um deles é que, no Relatório da OCDE, emprega-se para o cálculo do gasto público médio por aluno o número de alunos, a partir do número de matrículas - o que, no caso brasileiro, já revela algum viés, considerando-se que há um contingente significativo de jovens e crianças fora da escola. Descreveria melhor a realidade (e realçaria o já baixo investimento) se fosse considerado o total de pessoas em idade escolar.

O indicador gasto médio por aluno trata-se de uma média, que não é ponderada por outros fatores. Em termos nacionais, o valor apurado pela OCDE de US\$ 4.500,00 por ano, no Brasil, não necessariamente está alinhado à diversa realidade dos territórios. Estudo Técnico elaborado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018), simulou o valor por aluno-ano (VAA total), em 2015, decorrente das receitas vinculadas à Educação para todos os níveis (estadual, municipal e distrital). A média nacional de aplicações foi estimada em R\$ 4.970, com variação, em relação a esse valor, de -41% a +293%. O valor mais baixo, R\$ 2.937, foi observado no município de Turiaçu (MA) e o mais alto, R\$ 19.511, no município de Pinto Bandeira (RS), o que revela a grande dispersão existente em relação à média atribuída ao Brasil.

A comparação com o PIB também apresenta outros problemas. Um deles é que, em uma economia que enfrenta um período de recessão - como é o caso do Brasil -, os valores para investimentos caem consideravelmente – quadro que seria ainda pior, caso não existissem os mínimos garantidos na Constituição Federal de 1988⁴. O outro é desconsiderar a realidade demográfica, o tamanho da rede educacional e a suficiência ou não desses investimentos em relação ao tamanho da população que precisa ser atendida. Países como a Alemanha, Inglaterra e França, por exemplo, registram números menores de crianças e jovens em idade escolar do que os registrados no Brasil.

Torna-se difícil comparar países que já atendem a totalidade da população, com países que não atendem. O número de crianças e jovens fora da escola no Brasil é significativamente maior do que nos países desenvolvidos. Por exemplo, no ensino médio, considerando-se a população na faixa etária ideal (entre 15 e 17 anos), ainda há no Brasil 1,1 milhão de jovens fora da escola (Tabela 1). Além disso, há necessidade de se corrigirem os fluxos, como as distorções idade-série, e a grande desigualdade entre os meios urbano e rural (DIEESE, 2016).

TABELA 1
População de 15 a 17 anos, por etapa de ensino
Brasil, 2018

Etapas de ensino	População	Proporção (em %)
Ensino médio	6.255.098	63
Ensino fundamental	2.341.810	24
Concluiu o ensino médio	145.614	1
Fora da escola	1.182.145	12
Total	9.924.668	100

Fonte: IBGE. PNAD Contínua
Elaboração: DIEESE

Além disso, essas comparações confrontam realidades com histórias distintas. Só recentemente, do ponto de visto histórico (final da década 1990), o Brasil conseguiu

⁴ O texto constitucional dispõe que estados e municípios devem aplicar pelo menos 25% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento da Educação. Para a União, o investimento mínimo está fixado em 18%.

universalizar o ensino fundamental de 6 a 14 anos. Países europeus ou mesmo os EUA, já possuem sistemas de ensino bem mais consolidados que o brasileiro.

Essas são algumas das evidências que deixam claro que o Brasil precisa não apenas melhorar a gestão dos recursos da Educação, mas também aumentar o volume de recursos, quando comparado a outros países.

Uma visão global do financiamento da Educação no país indica que, quando se analisam os gastos públicos com as etapas de ensino, e considerando-se todas as esferas, verifica-se que a União tem uma participação modesta no financiamento educacional entre os três entes federativos: os estados e municípios financiam 70% da Educação Pública (Tabela 2).

TABELA 2
Investimento na Educação Pública, pela origem dos
recursos e nível de aplicação - % sobre o dispêndio total
Brasil, 2015

Nível	Municipal	Estadual	Federal	Total
Educação Básica	31,6%	34,6%	16,9%	83,1%
Educação Superior	0,1%	3,3%	13,5%	16,9%
Total	31,7%	38%	30,4%	100%

Fonte: Inep (2019), Pesquisa Fapesp, 2018

Quando se analisa apenas a Educação Básica, a participação da União cai consideravelmente, respondendo por 17% do que é investido (de um total de 83%). Por outro lado, a União é quem mais investe na Educação Superior (13% de um total de 17%). Ainda assim, não procede a tese⁵ de que o Brasil investe excessivamente em Educação Superior e muito pouco na Educação Básica. Esta é uma falsa dicotomia – é necessário investimento em todas as etapas de ensino. Em geral, quando se afirma isso, está se olhando para a média de investimento por aluno. Nesse caso, é importante considerar que há naturalmente uma complexidade maior na oferta de cursos superiores, em especial nas

⁵ Bastante difundida, por exemplo, no relatório divulgado em 2017 do Banco Mundial: “Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil”, no qual várias recomendações foram feitas apontando a necessidade de melhorar a gestão dos recursos públicos, priorizar a Educação Básica e estipular o fim da Educação Superior pública gratuita no país.

universidades públicas, cujo maior gasto é explicado pelo fato de existir dedicação, além do ensino, à pesquisa científica e extensão.

2) Ensino superior, redução orçamentária e as mudanças na gestão nas Universidades Públicas Federais

Apesar das melhorias nos últimos anos em termos de acesso, a Educação Superior no país ainda possui enormes desafios, o que reitera a necessidade de contínua expansão e investimento público. Segundo os dados do Relatório OCDE, 18% dos adultos de 25 a 64 anos alcançaram a Educação Superior, bem abaixo de outros países latino-americanos, como Argentina, Chile, Colômbia e Costa Rica. A média dos países da OCDE está em 39%. Na pós-graduação, apenas 0,8% realizou mestrado (média OCDE de 13%), e 0,2% doutorado (média OCDE de 1,1%).

Em termos de estrutura educacional no país, diferentemente da Educação Básica - em que ainda predominam, na rede pública, a maioria de escolas, matrículas e profissionais - a lógica que se inverte no nível superior, que concentra a maior parte de matrículas em poucos grupos educacionais, com ampla predominância da rede privada, que concentra 88,2% das instituições e 75,4% das matrículas (INEP, 2019d). Com isso, o pagamento de mensalidades é um dos principais entraves ao acesso e conclusão do Ensino Superior por parte da população.

As instituições do setor privado passaram por momentos de expansão, consolidação e concentração institucional, principalmente nas décadas de 1990 e 2000, muito influenciadas pelos subsídios fiscais governamentais de programas como Fies e ProUni - que, em contrapartida, também trouxeram o bônus de permitir a elevação do acesso da população de baixa renda ao ensino superior, justamente por facilitar o financiamento estudantil (reembolsável ou não). No auge do Fies, em 2014, sua participação chegou a mais de 40% dos matriculados nas maiores instituições privadas (BRASIL, 2016).

A partir de 2015, esse cenário começou a passar por mudanças. A crise econômica resultante em recessão, o alto desemprego, arrocho salarial, endividamento familiar, os

altos juros praticados e a inadimplência atingiram fortemente a demanda, além da redução do orçamento para as políticas de crédito estudantil⁶.

Com isso, os grandes grupos educacionais iniciaram um movimento de direcionamento dos investimentos para a Educação Básica, principalmente após a instituição da Reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017). Além disso, em ambos os níveis, há um fortalecimento e incentivo à Educação a Distância (EaD) (via regulação jurídica⁷, pela introdução de novas tecnologias educacionais e *blended learning* - também conhecido como ensino híbrido, combinando aulas presenciais e *online*). Em 2018, pela primeira vez, o número de vagas EaD superou o número de vagas presenciais no ensino superior (INEP, 2019d).

O segmento público também observou crescimento nos últimos anos, principalmente por conta da expansão e interiorização das universidades e institutos federais (via Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni), mas um crescimento ainda muito menor que o da esfera privada e incapaz de inverter essa lógica.

Mesmo assim, predomina o argumento que indica um suposto investimento “excessivo” na Educação Superior, argumento que também tem sido utilizado como pano de fundo para as intenções de reformulação na gestão e administração das universidades públicas. Pelo menos dois movimentos confluem nos ataques a essas instituições, pelo lado do orçamento ou da flexibilização e descentralização da gestão financeira.

O principal movimento é o de redução/contingenciamento orçamentários. A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o chamado teto de gastos públicos, objetiva a redução estrutural das despesas públicas e já vem afetando o orçamento da Educação de maneira mais ampla. A participação do gasto público federal, em especial, sofre compressão pela necessidade dos gastos de outras áreas. Com isso, são afetadas diversas estratégias de consolidação e expansão do acesso a políticas e direitos sociais, o que rompe um ciclo nesse sentido: o Brasil, dentre os países da América Latina, foi um

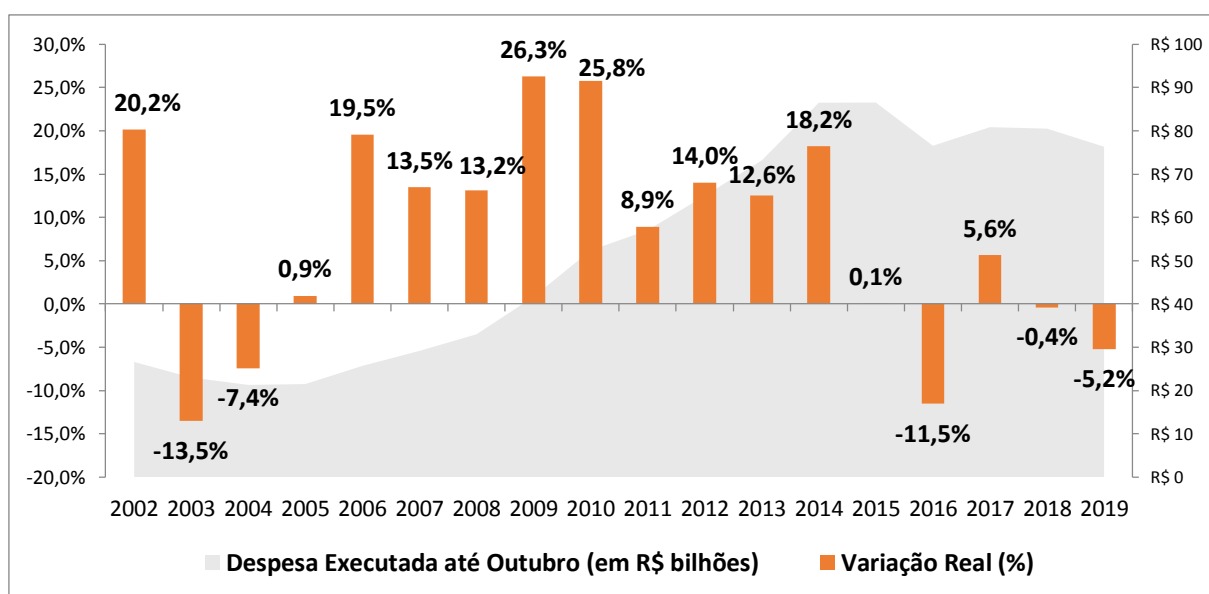
⁶ Em 2015 e 2017, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi reformulado, aumentando a taxa de juros (entre outros aspectos), passando a ser menos vantajoso para as instituições educacionais e para os estudantes.

⁷ O Decreto nº 9.057/2017 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, regulamentando e flexibilizando as condições de oferta de Educação a Distância (EaD) para a Educação Básica e Superior.

dos que mais reduziu a desigualdade social por meio de transferências e gastos sociais com Saúde e Educação, tomando-se como base a redução medida no Índice de Gini, com dados de 2011 (DWECK, OLIVEIRA e ROSSI, 2018).

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos gastos reais da União com Educação. É possível perceber que a variação real das despesas executadas da União apresentou desaceleração no período entre 2015-2019, patamar bastante diferente do crescimento acumulado nos anos 2005-2014. A menor arrecadação de impostos, decorrente da crise, também contribui para essa redução orçamentária.

GRÁFICO 2⁸
Evolução do Gasto da União na Função Educação - Despesas Executadas
Brasil, 2002 - 2019 (até outubro de cada ano)



Fonte: Siga Brasil - Siafi - Tesouro Nacional. Base IPCA a preços de 10/2019
Elaboração: DIEESE

Mais recentemente, os reflexos do “Novo Regime Fiscal” e a execução de cortes nos gastos sociais desembocaram na redução dos recursos repassados para universidades federais, além do comprometimento da pós-graduação e da pesquisa científica.

⁸ Gráfico elaborado com base em Dweck, Oliveira e Rossi (2018).

Outro movimento mais recente é a proposta do “Future-se” – formalmente chamado de Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – lançada em 2019, com o intuito de ampliar e diversificar as fontes de financiamento para instituições de ensino superior federais, permitindo a contratação de organizações sociais (OS) e fundações de apoio – estas, que já desenvolvem diversos projetos científicos e tecnológicos.

O “Future-se” foi apresentado pela primeira vez em julho de 2019, por meio de um processo de Consulta Pública, quando recebeu inúmeras críticas e baixa adesão (que é voluntária) das universidades. Uma nova versão da proposta foi lançada para consulta, em outubro de 2019, e atualmente está em processo de análise. Ainda assim, a proposta mantém pontos polêmicos, como a criação de fundos para gestão financeira, como o Fundo Patrimonial do “Future-se” e o Fundo Soberano do Conhecimento. Esses fundos seriam geridos por instituições externas às universidades e atrelados a diversas metas e indicadores de desempenho propostos pelo Ministério da Educação, o que coloca em risco a autonomia administrativa, financeira e didático-científica das instituições universitárias, tal como está disposto no artigo 207⁹ da Constituição Federal.

3) Valorização salarial dos professores da Educação Básica: o piso praticado no Brasil é um dos menores do mundo

A Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº 11.738/2008) foi aprovada no sentido de valorizar os profissionais da Educação do país e também equalizar as desigualdades internas em torno dos pisos praticados em diferentes estados e municípios, fazendo com que, mesmo diante de uma desvalorização generalizada em torno da profissão, houvesse semelhanças regionais para funções e cargos de trabalho similares.

O piso salarial para o ano de 2019 foi fixado em R\$ 2.557,73 para uma jornada de 40 horas. Observando os valores de 2018, fixados em R\$ 2.455,35, destaca-se que, dos 27 estados, cinco não conseguiram atingir o mínimo, considerando somente as redes estaduais. Na análise do cumprimento por parte dos municípios, a situação é ainda pior,

⁹ “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

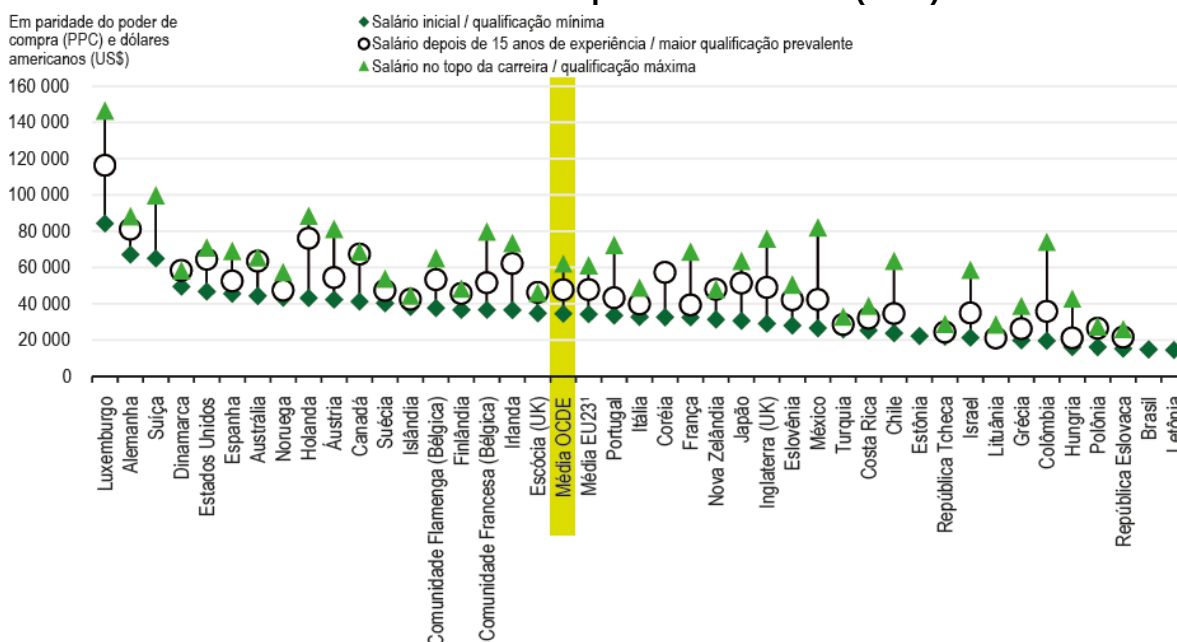
dadas as precárias condições financeiras de boa parte deles. No mesmo ano, de 5.570 municípios com informações disponíveis, 44,3% não cumpriam o piso (BRASIL, 2018).

O valor do piso, baixo em comparação aos valores dos salários médios de outras profissões, mostra o lugar de desprestígio destes profissionais da Educação no Brasil. A luta por um valor mínimo válido em todo território nacional sofre duras resistências em ser cumprido.

Apesar de ser um mecanismo legal que impulsionou, nos primeiros anos, os reajustes salariais dos professores da Educação Básica pública brasileira, a disparidade interna entre os professores do ensino básico público e os demais profissionais com o mesmo nível de ensino já foi apontada no relatório da OCDE: os salários dos professores são 13% menores do que os desses trabalhadores, enquanto, nos países da OCDE, a média salarial dos professores é 7% menor.

Quando observada em termos comparativos com os salários dos professores dos países da OCDE (Gráfico 3), a realidade do investimento em Educação espelhada nas médias salariais dos professores mostra o tamanho da disparidade: o Brasil paga o segundo menor salário inicial entre 41 países selecionados, inclusive na comparação com outros países latino-americanos (México, Costa Rica, Chile, Colômbia). Anualmente, os professores da Educação Infantil recebem 36,8% menos do que os professores dos países do bloco, que atuam na mesma etapa de ensino.

GRÁFICO 3
Salário anual dos professores da rede pública nos anos finais do Ensino Fundamental em diferentes pontos da carreira (2018)



Fonte e elaboração: INEP e OCDE (2019), Tabelas D3.1a, D3.1c e D3.6 (on-line).
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2019-36-en>

Nota: (1) Refere-se à média dos 23 países da União Europeia com dados disponíveis

Obs.: Os países são classificados em ordem decrescente de salário inicial dos docentes dos anos finais do ensino fundamental

As necessidades da Educação Básica para desenvolvimento do aluno e as exigências de currículo e do mercado de trabalho, requerem maiores investimentos públicos, o que, no caso brasileiro, só aumenta a diferença entre os salários pagos aqui e nos países que fazem parte do bloco europeu.

Evidentemente, não se pode tomar as métricas que a OCDE utiliza para comparar os países que fazem parte da Organização e aplicá-las de maneira acrítica à realidade da Educação brasileira, sob o risco de erros analíticos crassos. A dimensão continental do país, com suas diversas realidades internas e uma população escolar que em muitos casos se sobrepõe numericamente às populações totais dos países comparados, tem de ser observada de maneira criteriosa, com indicadores que permitam dar a maior acuracidade possível ao que se pretende evidenciar.

Fato é que, sob todos os ângulos possíveis, a realidade salarial dos professores, em conjunto com as precárias condições de trabalho, coloca o Brasil em um estado de

extrema defasagem e risco, quando se pensa o desenvolvimento a partir dos investimentos educacionais.

4) Desafios da Educação Profissional no país: ainda há muito a avançar

Outro desafio a ser enfrentado é o da Educação Profissional, que no Brasil é organizada em três segmentos: qualificação profissional ou formação inicial e continuada (FIC); curso técnico de nível médio; e graduação tecnológica.

O Relatório da OCDE de 2019 trata apenas dos cursos técnicos de nível médio, ou seja, cursos que habilitam para o exercício profissional em função reconhecida pelo mercado de trabalho. Esses cursos podem ser desenvolvidos durante o Ensino Médio (de forma integrada) ou depois dele (subsequente) e a conclusão desta etapa de ensino é requisito obrigatório para a obtenção do diploma de técnico.

De acordo com o relatório, apenas 8% dos concluintes do Ensino Médio brasileiro estão vinculados a programas de formação profissional, percentual muito abaixo da média da OCDE, de 40%.

Além do pouco alcance da formação técnica de nível médio no Brasil, outra diferença em relação aos países da OCDE são as áreas de atuação. Enquanto 34% dos concluintes dessa modalidade de ensino nos países da OCDE se qualificam na área de “engenharia, indústria e construção”, no Brasil a maior parte dos formandos (22%) encontra-se na área de “ciências empresariais, administração e direito”.

As boas notícias estão relacionadas à participação das mulheres entre os concluintes dos cursos técnicos. Enquanto a média da OCDE é de 48%, no Brasil 57% dos formandos são do sexo feminino. Isso coloca o Brasil entre os cinco países com maior participação feminina na conclusão desta modalidade de ensino. Isso é perceptível também na área de “engenharia, indústria e construção”. Enquanto o percentual de mulheres concluintes desses cursos é de 12% na média da OCDE, no Brasil é de 32%. Trata-se da menor disparidade entre homens e mulheres com este tipo de formação nessa área, observada entre os países analisados.

Todavia, o diagnóstico elaborado pelo DIEESE (2018c) sobre a situação dos cursos de qualificação profissional e técnicos de nível médio aponta que ainda existem muitos desafios nesse campo. A formação profissionalizante pode ser um instrumento fundamental para a inclusão social e a redução das desigualdades; mas a saída não passa apenas pelo aumento da oferta desses cursos, como é comumente disseminado.

Foi constatado que a taxa de desocupação dos qualificados pouco muda em relação à dos demais integrantes da força de trabalho, evidenciando que a qualificação, por si só, não implica garantia de sucesso na procura por trabalho. Isso indica que o problema é de todos - tanto qualificados, quanto não qualificados – que se deparam com um mercado de trabalho desestruturado e incapaz de gerar a quantidade suficiente de empregos para absorver toda a mão de obra disponível.

Além disso, falta articulação entre as políticas públicas de emprego, o que geraria maiores oportunidades para quem realiza a formação. O estudo mostrou que boa parte dos trabalhadores qualificados ocupam postos de trabalho não relacionados com a área em que se especializaram, exercendo, inclusive, funções que não requerem qualificação formal (DIEESE, 2018c). Embora sua remuneração seja, em média, superior à dos demais trabalhadores, a maioria dos qualificados recebe valores inferiores a dois salários mínimos.

A formação profissional hoje ofertada não está em sintonia com as necessidades que se colocam para a juventude, em especial na fase de preparação para a entrada no mercado de trabalho, dado que jovens de 14 a 17 anos somavam menos de um quinto do total dos que cursavam qualificação e menos de um quarto dos que realizavam cursos técnicos.

5) Aumento da escolaridade significa maior acesso ao mercado de trabalho?

Sabe-se que, de modo geral, a escolaridade dos trabalhadores, principalmente com Ensino Superior, possui impactos nas suas perspectivas de remuneração e de inserção no mercado de trabalho. As taxas de desemprego costumam ser menores entre os trabalhadores com alta escolarização e eles também têm mais facilidade de se inserirem em trabalhos com maiores rendimentos. Segundo dados da Pnad Contínua do 3º trimestre

de 2019, em média, o rendimento dos formados no Ensino Superior é cerca de 3 vezes maior do que o dos demais trabalhadores.

Além da remuneração, a escolaridade influencia na qualidade do trabalho em outras dimensões que afetam a vida do trabalhador, como o prestígio social, a saúde e o bem-estar e até as possibilidades de uso do tempo livre. Trabalhadores com baixa qualificação formal estão mais sujeitos a trabalhos com maior desgaste físico, menor grau de autonomia sobre a própria atividade, jornadas exaustivas e atípicas, contratos informais e/ou sem estabilidade, entre outras características que tornam o trabalho mais qualificado atrativo.

O aumento da oferta de cursos de nível superior na última década ampliou o acesso ao trabalho qualificado para camadas da população que antes eram totalmente excluídas. No entanto, o lento crescimento da atividade econômica não permitiu que o mercado de trabalho gerasse vagas em quantidade suficiente para absorver a crescente mão de obra qualificada. Essa situação se deteriorou ainda mais com a crise da atividade econômica e o aumento do desemprego, a partir de 2015.

É verdade que os trabalhadores com Ensino Superior completo foram menos afetados pelo desemprego que os demais trabalhadores. Porém, a maioria dos formados não tem conseguido se inserir em postos de trabalho mais qualificados. Segundo dados analisados pelo DIEESE, entre 2014 e 2017, mais de 62% dos trabalhadores formados se inseriram em trabalhos que não demandavam nível superior (DIEESE, 2018a). Entre os que ocupavam postos que exigiam mais qualificação, boa parte não tinha conseguido um trabalho formal (com carteira assinada).

Em outro estudo, a análise dos dados de 2018 revelou que, na comparação com 2014, diminuiu a possibilidade de os recém-formados conseguirem um trabalho na área em que se formaram, assim como caíram os rendimentos por eles recebidos (DIEESE, 2019). A remuneração média dos recém-formados que conseguiram trabalho com exigência de nível superior caiu 21% entre 2014 e 2018, tendo passado de R\$ 3.326 para R\$ 2.637. Dos adultos na faixa dos 30 aos 44 anos que se formaram em 2018, apenas 18% conseguiram um trabalho com qualificação adequada. Em 2014, essa proporção era quase três vezes maior (51%). Além disso, os recém-formados vindos de lares mais pobres enfrentaram maiores dificuldades para conseguir trabalho – mesmo que fosse um trabalho que não exigisse Ensino Superior.

Esse quadro também aparece no Relatório da OCDE, que destaca outro problema: o acesso ao mercado de trabalho é pior para a população brasileira adulta jovem (de 25 a 34 anos) com mestrado ou doutorado, quando comparada àquela que possui apenas graduação – ou seja, os retornos da Educação, em termos de inserção ocupacional, pioram para quem chegou à pós-graduação. Mais uma vez, os dados refletem a falta de estrutura do mercado de trabalho brasileiro para absorver mão de obra muito qualificada, fruto da falta de um projeto bem estruturado de desenvolvimento do país.

Portanto, no atual cenário de baixo crescimento econômico, o mercado de trabalho não consegue criar vagas em número suficiente para absorver a crescente oferta de trabalhadores com nível superior. Consequentemente, é mais difícil para os formados conseguirem trabalho em sua área e o retorno financeiro do investimento em Educação caiu, frustrando as expectativas de muitos trabalhadores que viram na Educação um meio de acessar postos de trabalho de maior qualidade. A promoção de maior acesso à Educação não foi capaz de resolver por si só os problemas do mercado de trabalho brasileiro.

6) Juventude sem trabalho e sem estudo: “sem-sem”

O relatório da OCDE apresenta dados comparados sobre a situação dos jovens sem trabalho e sem estudo, apontando que o Brasil possui a segunda maior taxa de desempregados na população jovem de 18 a 24 anos que também não estuda (13%), atrás apenas da Grécia (14%). Dos brasileiros nessa condição, 5% estavam desempregados por 12 meses ou mais, comportamento oposto à média dos países considerados no relatório.

O DIEESE também abordou o assunto dos jovens sem trabalho e sem estudo, em pesquisa elaborada com base nos dados da Pnad Contínua do 3º trimestre de 2018. Do universo de 47,4 milhões de jovens de 15 a 29 anos¹⁰, estima-se que mais de 11 milhões estavam sem trabalho e fora da escola, conhecidos com a denominação de “nem-nem”. No entanto, chamá-los de “nem-nem” traz a falsa sensação de que são eles os responsáveis pela situação de inatividade. Na verdade, a maioria não está parada: está procurando trabalho, dedicando-se a algum tipo de curso não regular ou realizando outras atividades,

¹⁰ O recorte de faixa etária é diferente do utilizado no relatório OCDE.

como lidar com afazeres domésticos (casa, filhos ou parentes). Apenas 8% dos jovens não estavam envolvidos nessas atividades (DIEESE, 2018b).

A ideia de que os jovens estão nessa situação por falta de vontade de trabalhar ou de estudar não se aplica na maior parte dos casos. O estudo destaca que, em geral, essa é uma condição transitória. As estatísticas mostraram que apenas 5% dos jovens disseram que realmente não queriam trabalhar; a maior parte tinha procurado ativamente trabalho no mês em que foram entrevistados; e um terço das mulheres não podiam trabalhar porque tinham que cuidar de afazeres domésticos - ou seja, na verdade, elas estavam trabalhando, sem ser consideradas na força de trabalho.

Os jovens precisam ser considerados no contexto de transição entre duas importantes etapas da vida, a de estudo e a de trabalho – que muitas vezes, se entrelaçam. E, ao ingressarem no mercado de trabalho, se deparam com a elevada precariedade, típica dos postos de trabalho destinados ao primeiro emprego e aos jovens sem experiência profissional: com menor remuneração, maiores jornadas de trabalho e alta rotatividade.

Assim, a situação da juventude reflete, portanto, a falta de oportunidades e a desigualdade. A solução é muito mais complexa do que exigir dos jovens maior responsabilidade e motivação individual. Exige a implementação de políticas que possam proporcionar a retomada do crescimento da atividade econômica e que promovam trabalhos formais e estáveis; e que fortaleçam a Educação, visando ao acesso e à permanência dos jovens na escola, levando-se em consideração a realidade dessa população.

Conclusão

Este estudo buscou desconstruir alguns discursos e mitos disseminados - que não deixam de ser construções políticas - sobre a situação e as necessidades da Educação brasileira, realizando uma análise que não considera somente os resultados de indicadores externos, mas a complexidade do sistema educacional como um todo.

É necessário ampliar os investimentos em Educação no país, não se tratando somente de uma questão de melhoria na gestão dos recursos públicos. É preciso aumentar

a participação da União no financiamento da Educação Básica¹¹, sem que para isso sejam retirados recursos da Educação Superior. Não existe essa falsa dicotomia, visto que o investimento público em ambos os níveis é baixo.

Ainda se apresentam muitos desafios para solucionar os problemas educacionais do país: profundas desigualdades regionais, baixas taxas de conclusão do ensino médio e de acesso e conclusão do ensino superior; desvalorização profissional e salarial da categoria docente; retornos da Educação que esbarram na estrutura precarizada do mercado de trabalho, que é insuficiente tanto para os jovens que buscam a primeira experiência profissional, quanto para absorver toda a mão de obra qualificada. Essa situação piorou com a crise econômica, que perdura desde 2015 e que ainda não mostra sinais de superação.

Em tempos de acirramento político e polarização, um dos poucos consensos que existem é sobre a importância da Educação para o desenvolvimento de um país. Ninguém discorda que a Educação tem função estratégica no progresso de uma sociedade; contudo, há visões divergentes sobre os caminhos a percorrer e, em alguns casos, os caminhos se tornam nebulosos pela má sinalização ou distorção dos indicadores, ou por uma leitura superficial e fora de contexto, desconsiderando-se a realidade brasileira.

Tudo indica que a contramão na qual o país vem andando, com a redução de recursos orçamentários para a Educação, é um cenário desastroso para um sistema que ainda precisa de investimentos estratégicos, que por sua vez poderão se reverter em contribuição para o desenvolvimento econômico e social.

¹¹ O DIEESE aborda a discussão específica sobre o investimento da União na Educação Básica e a necessidade de manutenção permanente do Fundeb na publicação: “Impactos do fim do Fundeb no financiamento da rede de Educação Básica municipal” (2019).

Referências bibliográficas

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Revisão Orçamentária 2019**: diagnóstico para educação: possibilidades e perspectivas, Brasília, DF, 2019. (Estudo Técnico, 20/2018). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/Revisooramentaria2019_Educao_diagnostico.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/>. Acesso em 22 nov. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de auditoria**: avaliação da sustentabilidade e da eficácia do Fies. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- DIEESE. Escolaridade garante ocupação, mas não melhores empregos **Boletim Emprego em Pauta**, São Paulo, n. 9, ago.2018a.
- DIEESE. Nem-nem ou sem-sem? Jovens querem trabalhar, mas não têm oportunidades no mercado. **Boletim Emprego em Pauta**, São Paulo, n. 11, dez.2018b.
- DIEESE. Com ensino superior, mas sem trabalho na área. **Boletim Emprego em Pauta**, São Paulo, n. 13, ago. 2019.
- DIEESE. **As transições escola-trabalho**: alguns apontamentos para o debate sobre a reforma do ensino médio São Paulo, nov. 2016. (Nota Técnica, 164).
- DIEESE. **Educação profissional e mercado de trabalho**. São Paulo, nov. 2018c. (Nota Técnica, 199).
- DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ROSSI, P. **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.
- FAPESP. Financiamento do sistema público de educação. **Revista Pesquisa FAPESP**: Dados, São Paulo, n. 274, dez. 2018.
- INEP. **Indicadores financeiros educacionais**. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 22 nov. 2019.
- INEP. **Panorama da educação** = Destaques do Education at a Glance 2019. Brasília, DF: Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), 2019b.
- INEP. **Sinopses estatísticas do Censo da Educação Básica 2018**. Brasília, DF, 2019c. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 22 nov. 2019.
- INEP. **Censo da Educação Superior 2018**: notas estatísticas. Brasília, DF, 2019d. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- OECD. **Education at a glance 2019**: country note: Brazil. 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente: Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Vice-presidente: Raquel Kacelnikas

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região – SP

Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região – SP

Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel – SP

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo – SP

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas – SP

Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – RS

Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba – PR

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia – BA

Diretor Executivo: Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região – SP

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Fausto Augusto Júnior – Coordenador de Educação

José Silvestre Prado de Oliveira – Coordenador de Relações Sindicais

Patrícia Pelatieri – Coordenadora de Pesquisas e Tecnologia

Rosana de Freitas – Coordenadora Administrativa e Financeira

Equipe técnica

Anelise Manganelli

Camila Ikuta

Carolina Gagliano

Gustavo Monteiro

Thiago Soares

Revisão Técnica

Carlindo Rodrigues de Oliveira