

Ensino Privado ou Público: Eis a (falsa) Questão

Claudio de Moura Castro*

RESUMO

Considerando que as regras a que estejam subordinados os atores do sistema educacional são mais importantes do que sua condição pública ou privada, o autor examina e discute tanto as soluções privadas como as públicas para a organização e oferta de ensino no país. Apresenta, entre outras conclusões, a de que o fundamental é adotar as melhores regras e não a preocupação com princípios ideológicos superados. Nessa linha, defende incentivos adequados, participação da sociedade civil, um novo papel para as empresas, avaliação, novos modelos de gestão escolar, bolsas de estudo nas escolas particulares, e fundos especiais.

Claudio de Moura Castro

*PhD pela
Universidade de
Vanderbilt, EUA;
Assessor Principal
para Assuntos de
Educação do BID.*

Como indica o título, este ensaio discute as opções entre o ensino privado e o público, tentando mostrar que raramente tem sentido o ensino público convencional ou o privado selvagem. As boas soluções estão no meio do caminho. Como dizia Platão, a virtude está no meio. Mostra também que:

- O maior obstáculo às soluções privadas está na incapacidade do Estado para estabelecer boas regras, monitorar o sistema e controlar a sua qualidade.

Os embates épicos entre privatistas e estatistas vêm de longa data. Mas nem o tempo transcorrido impede que estas duas palavras ainda provoquem choques de adrenalina quando pronunciadas nos meios educativos.

Mas nos dias que correm, esta

(*) Filiação Institucional: o autor é Assessor Principal para Assuntos de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. João Batista de Araujo e Oliveira, André Mecidi e Laurence Wolff ofereceram comentários úteis ao trabalho. Mas nem eles e nem o BID são responsáveis pelas posições assumidas pelo autor.

dicotomia vai ficando à margem das questões realmente importantes. O capitalismo selvagem e a repartição pública clássica devem ser considerados igualmente candidatas à lata de lixo da história.

O SENAI tem estatuto privado, opera com fundos públicos (sendo por isso fiscalizado pelo TCU) e depende diretamente de federações de indústrias, órgãos privados mas que em certos estados podem ter espírito de funcionalismo público. É privado ou público?

Colocada desta maneira, é irrelevante uma discussão entre pólos extremos. Não interessa. Há ensino público que funciona, como é o caso das escolas europeias e da nossa pós-graduação. E há o ensino privado que não funciona, exemplificado por algumas "arapucas" do ensino, mesmo em países ricos. O que interessa é encontrar as condições que fazem com que funcione bem o ensino, seja público ou privado.

Mais ainda, as soluções estão cada vez menos nos casos extremos de escolas públicas ou privadas. Em muitos segmentos do ensino, o privado requer subsídios públicos, como é o caso da pesquisa e algumas áreas do ensino e da formação profissional. E o público sempre requer regras que tendem a ser parecidas com as do privado: puxões de orelha para os relapsos, prêmios para os melhores.

• *A distinção público/privado é menos importante do que as regras do jogo às quais os atores críticos do sistema respondem. Onde estão os incentivos que espicaçam? Onde estão puxões de orelha para os relapsos?*

1. A educação como negócio

Quase ninguém mais crê que o governo deva continuar sendo estalajadeiro, fabricante de caminhões ou dono de lojas de secos e molhados. Mas este desapontamento é recente. Não faz muito tempo, a idéia de que o Estado deveria ser o grande operador da economia tinha vigência bastante generalizada. Contudo, o desempenho sistematicamente pobre do Estado, na maioria destas atividades, progressivamente desacreditou os méritos da estatização generalizada.

Ficaram as atividades estratégicas, como a siderurgia, o petróleo e a energia, onde a iniciativa privada vinha mostrando não apenas pouco vigor mas também pouca confiabilidade no seu desempenho. Mais ainda, dentre as estatais brasileiras havia desempenhos exemplares. Todavia, com a progressiva maturação do capitalismo nacional e com um comportamento menos predatório das multinacionais, as razões para o Estado permanecer como sócio majoritário destas empresas vai também perdendo espaço. De resto, o melhor desempenho das empresas privatizadas, não apenas pelo mundo afora, mas também no Brasil, dá mais ímpeto à privatização das grandes empresas paraestatais. De fato, mesmo as boas estatais se tornaram melhores após a privatização.

No entanto, a educação permanece como um dos setores onde a presença pública não apenas é forte, mas pode mesmo ser quase total. Isto não surpreenderia nos países socialistas ou onde é vigorosa a presença do *welfare state*, como

é o caso da Europa. Mas é também verdade nos países mais ferozmente capitalistas, tais como Estados Unidos, Reino Unido, Hong-Kong, Cingapura etc. Nestes países, segue dominante a presença do estado na educação.

Será puramente o conservadorismo do setor? Haverá causas mais profundas, indicando que o telefone pode ser privado mas as escolas não? Na verdade, não há uma resposta óbvia e o autor deste ensaio confessa a sua perplexidade diante desta questão.

O fato de que nenhum país privatizou o seu sistema de ensino básico não significa que isto seja impossível ou errado. O economista Milton Friedman prega a privatização total (Friedman, 1995), mas até agora não há indicações de que isto acontecerá. Claramente, não se trata de uma solução óbvia ou fácil. Se fosse, alguém já haveria tentado. Mas tampouco houve tentativas fracassadas de fazê-lo. É o limbo desconhecido, o espaço virgem, nunca dantes navegado.

Claramente, todos dirão que educação é um bem público, onde os benefícios coletivos de muito ultrapassam os benefícios privados de quem recebe a educação. Por exemplo, bem sabemos que o voto do eleitor mal educado tem mais tendência a ser irresponsável e um mau governo tem conseqüências trágicas. Os papéis da escola para desenvolver cidadania, responsabilidade social, tolerância e para lidar com o pluralismo cultural é percebido como algo que somente pode ser confiado ao Estado. Mas é preciso notar que não há qualquer evidência empírica de que as escolas públicas formem me-

lhores cidadãos. É interessante notar que o crescimento enorme das escolas católicas nos bairros pobres americanos se explica pelo seu ambiente mais sério e construtivo. Os pais dos guetos mudam seus filhos para escolas católicas porque querem fazer deles melhores cidadãos e estudantes (Doyle, 1977).

Por outro lado, como nem todos podem pagar pela sua educação, a privação privada requer mecanismos de subsídios quando se espera que as escolas devam atender a uma clientela incapaz de arcar com os custos integrais do ensino. Mas, neste momento, complicam-se as coisas. Não sabemos muito bem como administrar estes subsídios.

Some-se a isso que escolas não são administradas como fábricas ou bazares. As regras são outras e as formas de avaliar os resultados são também diferentes e, certamente, mais complicadas.

Os incentivos não monetários são muito mais importantes em educação do que na fabricação de vagões de estrada de ferro. Muitos são movidos pelo idealismo e pelo sentimento do dever. Mas, obviamente, estes sentimentos ocorrem de forma errática e imprevisível, não sendo suficientes para fazer andar a máquina educativa com um mínimo de eficiência.

A ocorrência de operadores inescrupulosos no ensino pode ser considerável. Recentemente, nos Estados Unidos, foi verificada a predominância de escolas vocacionais privadas dentre aquelas onde se apuraram irregularidades no uso dos recursos federais do crédito educativo. Das 800 escolas que perderam o direito de

receber alunos financiados pelo crédito educativo, quase todas eram privadas (*Washington Post*, 29 Oct. 1997).

- Os abusos são tanto responsabilidade de operadores inescrupulosos como da incapacidade do Estado para conviver e monitorar o setor privado. De fato, um dos grandes problemas da privatização é que o Estado perde sua função de operador de empresas e ganha uma função diferente mas quase tão difícil, que é de regulação.

- A conclusão óbvia é que educação não é negócio de secos e molhados e que, portanto, não é candidata a uma privatização completa e sumária. Mas tampouco deve estar condenada a operar como uma repartição pública. Precisamos melhores soluções mas já sabemos que estas são complexas e delicadas.

2. Quem educa o brasileiro, público ou privado?

Antes de entrar mais profundamente nas questões do porquê e como o privado e o público se desentendem, vale a pena falar um pouco nos números. Em outras palavras, como se divide o ensino brasileiro entre escolas privadas e escolas públicas?

A Tabela 1 mostra a distribuição das matrículas para as diferentes regiões do Brasil no nível da pré-escola. Como podemos ver, neste nível a participação do setor privado quase atinge uma quarta parte da matrícula. Nota-se também uma associação entre o nível de desenvolvimento econômico e a matrícula privada.

As regiões mais ricas têm sistemas privados de maior abrangência (exceção do Centro-Oeste).

Já no nível fundamental a participação do setor privado é bem menor, 11,2% em 1997 (Tabela 2). Não apenas isso, mas o privado vem caindo - em termos relativos - ao longo do tempo pois sua participação era de 16.8% em 1965. Nota-se, portanto, não apenas uma participação modesta mas também um retrocesso ao longo de mais de três décadas. Não se trata de retrocesso em termos absolutos mas de uma perda de velocidade com relação ao ensino público.

É interessante especular sobre a clientela da escola privada neste nível. A definição do que é a classe média é um assunto complicado, seja no nível conceptual seja na sua mensuração. Mas, para fixar idéias, podemos tomar o critério da *Vox Populi* para definir classe média (Veja, 22 out. 1997). Uma pesquisa recentemente completada por esta instituição mostra 12% da população brasileira pertencendo à classe média. Se apenas sete por cento da matrícula no ensino básico está em estabelecimentos privados, isto significa que sequer a metade da classe média está matriculando seus filhos em escolas particulares.

Não apenas as escolas públicas cresceram vigorosamente no período, mas os pais de classe média preferiram a matrícula grátis às possíveis vantagens da escola privada. Considerando que esta classe média tem recursos para frequentar escolas privadas, isto significa que os pais não estão horrorizados com a qualidade das escolas públicas onde podem matri-

Tabela 1

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR - MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA SEGUNDO A REGIÃO - 1984

Regiões	Total	Dependência Administrativa (%)			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	5.686.762	0,1	22,0	54,5	23,4
Norte	533.631	0,1	38,7	46,1	15,1
Nordeste	2.591.240	0,1	16,7	61,3	21,9
Sudeste	1.798.668	0,0	22,2	51,9	25,9
Sul	486.678	0,2	22,1	50,7	27,0
Centro-Oeste	376.545	0,1	37,9	30,2	31,8

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

Tabela 2

ENSINO FUNDAMENTAL - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO BRASIL - 1960 - 1994

Anos	Total	Dep. Administrativa		Localização	
		Público %	Privado %	Urbano %	Rural %
1960	99.996	88,1	11,9	26,5	69,4
1965	130.178	89,8	10,2	25,6	70,1
1970	154.881	90,9	9,1	22,2	72,2
1975	188.260	93,6	6,4	24,1	75,9
1980	201.926	94,0	6,0	23,1	76,9
1984	191.004	94,6	5,4	22,6	77,4
1991	193.700	93,8	6,2	27,1	72,9
1994	194.487	92,7	7,3	29,7	70,3

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

cular seu filho. Ou eles estão enganados ou realmente não há uma diferença tão grande. Infelizmente os testes do SAEB não captam esta diferença.

No ensino médio, a presença do setor privado é muito maior (Tabela 3). Em 1994, atinge 20.8% da matrícula para

o Brasil como um todo. No entanto, esta participação é menos da metade da que havia em 1971 quando o privado participava com 43,5%. Em outras palavras, tal como no ensino fundamental, o privado perde velocidade, caindo pela metade do que era. Contudo, comparado com o fun-

Tabela 3
 ENSINO MÉDIO - MATRÍCULA INICIAL
 DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
 BRASIL - 1971 - 1994

Anos	Total	Dependência Administrativa (%)			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
1971	1.119.421	4,0	47,9	4,6	43,5
1975	1.935.903	4,1	47,5	3,1	45,3
1980	2.819.182	3,1	47,0	3,5	46,5
1985	3.016.138	3,3	59,0	4,4	33,3
1989	3.477.859	2,8	62,4	4,4	30,4
1991	3.770.230	2,7	65,6	4,7	27,0
1994	5.073.307	2,1	71,8	5,3	20,8

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

Tabela 4
 ENSINO MÉDIO
 ALUNOS CONCLUINTE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
 BRASIL - 1980 - 1993

Anos	Total Geral	Dependência Administrativa (%)							
		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1980	541.350	16.370	3.0	203.986	37.7	18.720	3.5	302.274	55.8
1984	585.193	17.835	3.0	273.127	46.7	23.360	4.0	270.871	46.3
1987	605.504	14.230	2.4	311.690	51.5	25.115	4.1	254.469	42.0
1990	658.725	19.797	3.0	356.813	54.2	29.070	4.4	253.045	38.4
1993	851.428	16.683	2.0	559.595	65.7	42.681	5.0	232.489	27.3

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

damental, cai de um nível muito mais alto, quando sua participação não estava longe da metade.

Claramente, a classe média opta pelo setor privado do ensino médio, reforçada por um contingente quase igual de alunos de famílias menos prósperas. Pelo que

se infere, as famílias de melhores condições tiram os seus filhos do setor público ao fim do primeiro grau e os matriculam no privado, certamente para aumentar a sua competitividade no vestibular.

Uma causa desta migração fica clara pela distribuição dos concluintes, mos-

Tabela 5

EDUCAÇÃO SUPERIOR: MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
BRASIL - 1980 - 1996

Anos	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	850.982
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	859.599
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	862.303
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	827.660
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	840.564
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	885.590
1988	1.503.555	317.831	190.736	76.784	918.204
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	934.490
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	959.320
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	906.126
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	941.152
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1995	1.727.476	****	****	****	****
1996	1.796.574	****	****	****	****
84/94(%)	18,7	11,4	48,7	5,9	17,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC

trada na Tabela 4. Nota-se ali que o privado é muito mais eficiente em levar com êxito ao fim do ciclo secundário, pois embora a matrícula no privado seja de 20,8%, 27,3% dos concluintes vêm destas escolas. Quem está em uma escola privada tem quase 50% mais de probabilidade de concluir o seu segundo grau.

Mas em que pese o peso ainda considerável do setor privado no segundo grau, por que o avanço tão dramático do setor público? Uma explicação possível é

que as escolas de melhor desempenho no privado sejam demasiado caras para a camada ascendente que agora já chega ao ensino médio. Note-se que a expansão do ensino médio é dramática, passando de um a cinco milhões de alunos entre 1971 e 1994. O privado não encolheu, foi o público que cresceu muito mais rápido. Ainda assim, dificilmente esta explicação captaria a totalidade do fenômeno.

Note-se que esta tendência declinante do privado persiste nos últimos anos. O

Censo Escolar de 1997 mostra um crescimento forte do ensino público em todos os níveis (exceto o superior, comentado adiante) e um retraimento do privado (MEC/INEP/DIEE, 1997).

Quando passamos ao ensino superior verificamos uma situação inversa. Como nos mostra a **Tabela 5**, o setor privado predomina. Cinqüenta e oito por cento da matrícula está no setor privado. Mais ainda, esta taxa permanece estável desde 1980.

Curiosamente, há um bom naco do ensino superior que pertence à categoria meio-pública/meio-privada, de importância crescente. São as chamadas "escolas comunitárias", comuns nos estados sulinos. Estas são iniciativas municipais patrocinadas conjuntamente por prefeituras e grupos locais. Para que possam cobrar dos alunos e manter sua liberdade administrativa, são mantidas fora do serviço público e assumem personalidade jurídica privada.

• *Concluindo, o ensino privado se refugia cada vez mais nos níveis superiores do ensino. Parece haver uma progressiva migração dos estabelecimentos em direção aos níveis mais altos do ensino.*

De fato, muitos dos estabelecimentos de ensino superior de hoje já tiveram outras encarnações nos níveis fundamental e médio. A explicação mais imediata é que o ensino público vai crescendo de baixo para cima, empurrando o privado para o nível imediatamente superior. O público expandiu-se em todos os níveis mais baixos oferecendo um ensino mais gratuito. Mas, ao chegar ao nível superi-

or, a prodigalidade do sistema de universidades públicas torna a sua expansão subsequente inviável. A dez mil reais por aluno, os cofres públicos não têm mais fôlego para a expansão. Em contraste, o ensino superior privado opera com custos por aluno muito inferiores. Em contraste, um curso superior privado pode custar menos do que uma pré-escola privada. Assim é que parece razoável afirmar que não está por acontecer no superior o mesmo encolhimento da participação do ensino privado, sobretudo pela incapacidade do fisco de arcar com semelhante expansão, dados os custos elevados do ensino público.

3. O público com sabor privado e o privado com fundos públicos

As pessoas que trabalham no privado e no público não são construídas diferentemente e nem são movidas por motivações irreconciliáveis. Grosso modo, todos agimos da forma que mais promove o nosso interesse próprio (Hirshman, 1972). Temos as mesmas necessidades fundamentais, preferimos evitar aborrecimentos e esforços excessivos, gostamos de dinheiro, não somos insensíveis ao poder, não vendemos a alma por quaisquer dez réis de mel coado e, por aí afora.

Mas isso tudo vai se expressar diferentemente, de acordo com as regras do jogo do local onde trabalhamos, seja como chefes, seja como empregados. Se quanto mais vendemos, produzimos ou economizamos nos custos, mais dinheiro

ganhamos, quase todos somos sensíveis a esta sinalização e respondemos da maneira esperada. Se me esmerando na qualidade do serviço sou recompensado, tenho razões para caprichar. É apenas humano, diríamos.

Alguns tipos de organizações acertam mais na calibragem destes incentivos aos seus objetivos. Em geral, são as empresas privadas. O resultado de não conseguir criar incentivos que levem os funcionários operar bem tem resultados fatais e, geralmente, de curto prazo. Algumas empresas produzem caro, não se esforçam o bastante para reduzir os custos e vão à bancarrota. Pela mesma forma, há escolas privadas de péssima qualidade. Há imediatismo e incompetência. Há o conforto dos monopólios que às vezes desabam, encontrando inércias e maus hábitos, mesmo nas empresas privadas.

- *A empresa privada não é infalível, mas o medo de falir é um fator poderoso para consertar os erros e evitar a tragédia*

Em compensação, há amplo consenso de que as organizações públicas erram mais na criação destes incentivos. Quando nada, levam mais tempo para corrigir os erros. Não premiam a excelência. Não punem nem a incompetência, nem a falta de dedicação e, às vezes, sequer a ausência física no trabalho. E os resultados bem sabemos. Em uma universidade federal prestigiosa, quando foi criado um sistema para controlar frequência dos professores por verificações aleatórias, os chefes de departamento se recusaram a fornecer à reitoria os horários de aula. É inimaginável uma fábrica onde os

chefes não podem verificar se os funcionários comparcem ao trabalho.

- *Porém, quando os incentivos estão bem calibrados, os resultados, mesmo dentro do setor público, nada deixam a desejar.*

A universidade pública brasileira tem custo de europeia e desempenho de Terceiro Mundo. Culpamos os professores? Os reitores? Não. Em geral, agem dentro da lógica do sistema que os emprega. A Constituição não permite cobrar dos alunos, não permite pôr no olho da rua quem não tem competência ou não faz força. O orçamento não pode ser usado inteligentemente, por conta das regulamentações financeiras. Qualquer economia na folha de pagamento não poderá ser usada para outros gastos.

No entanto, funciona bem a pós-graduação, que recebe também estes dinheiros ossificados. A razão é simples, há outros dinheiros onde é preciso competir, há a avaliação da CAPES que determina a reputação e o número de bolsas. Há o CNPq, FINEP e FAPESP que exigem competência antes de financiar pesquisas. O mesmo professor relapso na graduação funciona muito melhor na pós. Quem não jogar bem o jogo da competência profissional e da pesquisa fica de fora dos dinheiros meritocráticos das agências de fomento e condenado a não ter recursos sequer para a conta do telefone.

- *A real opção não é entre público e privado mas entre regra boa e a regra podre. É muito mais importante lutar para ter boas regras para ambos os sistemas do que perder tempo com batalhas ideológicas sobre princípios cansados.*

Na prática, criar boas regras significa duas coisas. Em primeiro lugar, dar ao setor público regras que tornam o seu funcionamento mais parecido com o privado. Em segundo, dar ao privado alguns toques de atividade de caráter público. As próximas duas seções examinam cada uma destas direções.

3.1. As tentativas de fazer o público se comportar como o privado

Algumas poucas instituições públicas, seja pela presença de fortes lideranças, seja pela composição do seu pessoal ou por outras razões históricas, apresentam um comportamento exemplar. São ilustres exceções dentro da mediocridade usual do serviço público. Mas estes casos nada mostram de novo ou interessante. Tampouco oferecem modelos a ser imitados, pois liderança não se compra no armazém.

O grande problema do serviço público é que as formas verticais de controle não funcionam a contento nos dias de hoje. Não temos a tradição de profissionalismo do serviço público europeu. E, nos últimos anos, houve uma deterioração ainda mais grave das poucas tradições de serviço público que tínhamos. Ausentes estão as regras que permitem aos chefes cobrar resultados dos seus subordinados. Entre outras coisas, a impossibilidade de se ver livre daqueles cujo desempenho inadequado cria um clima de impunidade de enormes conseqüências sobre a governabilidade das instituições.

• A operação de sistemas escolares dentro das regras clássicas, obsoletas e disfuncionais do serviço público é caso perdido.

É sempre possível a administradores dedicados e com forte liderança melhorar o desempenho de suas escolas. Mas não se consegue realmente atingir um desempenho satisfatório, mesmo após esforços heróicos de alguns poucos, algo que não é generalizável para o sistema como um todo.

Daí as inúmeras tentativas de enxertar no serviço público alguns mecanismos que aumentem a sua eficiência. Seguindo a bem conhecida formulação de A. Hirschman, é possível criar incentivos sob os quais o mau desempenho seja punido. Se o desempenho falha, pode haver a fuga ("exit") ou pode-se dar voz ("voice") a alguns atores críticos (*ibid.*).

Nas situações convencionais de mercados competitivos, quando o produtor não responde às expectativas do consumidor, este "vota com os pés", isto é, caminha mais um pouco e vai a um outro vendedor, é a "fuga" de Hirschman. Este é o motor do capitalismo. As conseqüências de não satisfazer ao consumidor são sérias e podem ser trágicas se não houver correção de curso. Quem oferecer um produto pior, fora do gosto do consumidor ou mais caro perde o seu mercado. Vem daí a percepção de que em economias competitivas o mercado se auto-regula. No sistema de mercado competitivo, os erros são corrigidos e não é preciso contratar um "comissário do povo" para zelar pelo funcionamento correto do mercado.

É isso que falta quase sempre no provimento do serviço por parte de uma agência pública. Este é exatamente o caso das escolas públicas. O ensino é oferecido por um serviço que responde a uma chefia, em geral, distante. Estas cúpulas administrativas ou não sabem da qualidade da educação oferecida ou não podem fazer muito, dadas as regras do serviço público. Frequentemente, não têm muito a ganhar tentando brigar com as escolas para melhorar o ensino. Os consumidores – isto é, os alunos e seus pais – não têm opções. Não há escolas alternativas a serem escolhidas e, mesmo que houvesse, as escolas fracas até ficam alegres quando se reduz o número de alunos. Menos trabalho, raciocinam. Fecha-se assim o círculo vicioso da mediocridade.

Mas existe também um outro mecanismo que não é exatamente de mercado. É o “quase-mercado”, que se cria quando os interessados têm “voz”. Se os consumidores podem reclamar com eficácia, obtêm-se os resultados desejados. Por exemplo, todos os serviços de proteção do consumidor visam dar voz aos interessados pelo produto ou serviço.

Aplicando estas idéias na educação, há várias possibilidades que têm sido tentadas com maior ou menor êxito, bem como maior ou menor potencial de replicabilidade em mais alta escala. No restante desta seção apresentamos algumas práticas mais comuns.

A. Os conselhos comunitários e de pais (“voice”)

Uma das soluções mais consagradas para a falta de mecanismos de fuga é

dar voz aos usuários dos serviços, os pais de alunos, no caso de educação de primeiro e segundo graus. Eles não podem votar com os pés, pois andando um pouco mais não vão chegar a uma outra escola melhor. Mas podem reclamar.

A idéia das associações de pais e mestres nada tem do novo. Existem há muitas décadas, provavelmente importadas dos Estados Unidos, onde as escolas têm fortes vínculos com as comunidades locais. Na tradição da colonização americana, a iniciativa de criar escolas sempre foi local, desde os primórdios da colonização de Massachussetts. Mas, em nosso meio, chegaram aguadas, com funções muito periféricas e desligadas do assunto central da escola, que é oferecer uma educação de qualidade. Faziam festinhas, organizavam formaturas, cuidavam de assuntos sociais.

A grande exceção no Brasil sempre foram as comunidades de origem germânica que antes da Segunda Guerra Mundial tinham as suas próprias escolas. Mas com a dissolução deste ensino exclusivamente em alemão, esta tradição passa a hibernar e só agora re-emerge com vigor nos estados sulinos.

Mas o potencial para um uso mais vigoroso dos pais dos alunos com seus interesses diretos em uma educação séria para seus filhos está sendo repensado, sobretudo no Paraná e Minas Gerais. O caso deste último estado é mais interessante pela ausência prévia de uma tradição cultural nesta direção. A partir da década de noventa, criam-se os conselhos comunitários, estatuídos com muito poder efetivo. De fato, a própria escolha

dos diretores está em suas mãos. Pela mesma forma, a transferência de recursos financeiros diretamente para a caixa escolar dá ainda mais força para estes conselhos. Pesquisas de campo recentes mostram que estes conselhos estão revolucionando a educação. Não seria leviano atribuir boa parte da responsabilidade pelos avanços na qualidade do ensino e pela queda na repetência a esta ação vigorosa dos pais.

Mas é preciso notar que não se trata de uma ação policaliesca ou fiscalizatória. Os conselhos tanto ameaçam como apoiam as equipes pedagógicas. Eles passam a ser os interlocutores privilegiados da ação da escola. Este mecanismo tradicional recentemente fortalecido se revela uma das grandes armas para recalibrar os incentivos dentro das escolas públicas.

• *Dar voz à sociedade civil e, em particular, aos pais de alunos é uma das formas mais robustas e consagradas de melhorar a educação.*

B. A voz (grossa) das empresas

Se as empresas brasileiras são quem consome o produto das escolas, e se este produto não satisfaz, por que ficam caladas? Possivelmente, não há outro país na América Latina com um grau tão elevado de organização e arregimentação dos empresários, sobretudo no setor industrial. Por que então reclamam quando seus consumidores lhes fornecem produtos bichados e ficam quietos quando as escolas lhes fornecem mão-de-obra bichada? Cacife político não lhes falta.

Sabem reclamar e usar sua voz de baixo profundo quando as políticas tarifárias não lhes agradam. Por que então o silêncio sepulcral diante de uma educação lamentável?

Felizmente, nota-se aqui o princípio de uma mudança de rumos. Algumas empresas individualmente estão apoiando escolas. Um número expressivo de fundações filantrópicas empresariais estão aprendendo a trabalhar na educação (Fundação Bradesco, Fundação Odebrecht, Vitae, Fundação José Carvalho, Herbert Levy, Instituto Ayrton Senna, Fundação Orsa e várias outras). Igualmente expressiva tem sido a ação vigorosa das Federações de Indústrias de São Paulo e Minas Gerais. Note-se que a FIEMG criou um Conselho de Educação para estimular o progresso das escolas públicas e para ações educativas no seio das empresas.

• *As empresas são atores com tremendo potencial de ajudar a educação. É lamentável que estejam levando tanto tempo para entender o seu papel e a sua força.*

Curioso verificar nos Estados Unidos um papel crescente das grandes empresas no processo de melhorar as escolas secundárias americanas, notáveis pela heterogeneidade do ensino oferecido. Empresas como a IBM e a Xerox recentemente declararam sua decisão de examinar as notas escolares dos alunos antes de contratá-los. Isto dá um extraordinário incentivo aos alunos para capricharem mais nos seus estudos.

Seguindo uma linha semelhante, a FIEMG está preparando testes de habilidades básicas para que as empresas apli-

quem aos candidatos a empregos. Isto pode vir a ser usado como um instrumento para as empresas reivindicarem uma melhor preparação nas escolas.

C. Exames de rendimento escolar: os termômetros do ensino

O país passou muitos anos nas trevas, no que diz respeito à medição do que aprenderam os alunos nas escolas. A avaliação escolar era vista como arte do demônio. Com isto, ninguém podia ficar sabendo o que ensinavam as escolas e o que aprendiam os alunos. Era o vôo cego da educação.

Felizmente, alguns mais ousados arrostaram as assombrações e romperam a idade das trevas avaliativas. Hoje temos um sistema de avaliação bastante razoável em alguns estados e o SAEB dá ao MEC um instrumento para medir a performance de cada unidade da Federação. Nos estados que aplicam estes testes em cada uma de suas escolas (no momento, Minas Gerais e São Paulo mas outros estão indo nesta direção), os administradores sabem o que não sabiam antes.

• Os testes de rendimento podem louvar ou premiar os bons desempenhos e podem identificar as escolas onde a qualidade não atinge limiares mínimos.

O "Provão" é a primeira tentativa de dar ao sistema superior um monitoramento de qualidade do mesmo naipe. Ainda é cedo para ter resultados destes testes, exceto o fato curioso de que o boicote por parte de alguns alunos foi, *ex post facto*,

percebido como lesivo à reputação da escola e na segunda aplicação praticamente desapareceu. Ou seja, os alunos não são insensíveis à reputação do ensino trazida pelas notas do Provão.

Com o aparecimento destes mecanismos, a impotência dos administradores se reduz. Ainda que não seja possível aplicar as armas clássicas da administração privada – dispensas e punições – há mecanismos de certa eficácia para manejar o sistema. Não temos ainda muita experiência no uso destes mecanismos para a gerência dos sistemas escolares mas o potencial é enorme. Devemos aprender a levar estes resultados aos pais dos alunos e criar um fato político a partir de pontuações deficientes. De fato, ao ter uma medida objetiva para aferir a qualidade da educação, os interessados em um ensino de qualidade adquirem uma poderosa arma política. Mas ainda estamos longe de haver dominado estes usos.

D. "Monsieur l'inspecteur"

Na tradição Européia que nos chegava via França, o grande instrumento de controle de qualidade eram os inspetores escolares. Figuras temidas, produtos de uma tradição administrativa Napoleônica, os inspetores desabovavam nas escolas sem avisar. Sentavam-se nas salas de aula para ver como funcionam os professores e uma anotação desfavorável em suas pranchetas fechava as portas das promoções aos mestres desastrados. Um pouco mais circunspectos em suas aparições *ex-abrupto*, mas os inspetores continuam reinando na França.

O pouco que tínhamos desta tradição evaporou-se com os as modas pedagógicas que varreram o ensino latino-americano nas últimas décadas. Politicamente, seu estilo passou a ser visto como um ato de violência contra a classe dos mestres. Mencionada diante de uma plateia de professores de um dos mestrados de educação mais respeitados do Brasil, a idéia de uma volta da inspeção causou arrepios.

• *A idéia de avaliar professores permanece um dos tabus mais invioláveis.*

A Bolívia entrou em estado de sítio quando o governo anunciou que ia avaliar os seus mestres (e também eliminar o imposto que financiava os sindicatos). Conversas com administradores competentes e realistas revelam o seu ceticismo quanto às possibilidades de reviver este sistema. Não podemos ignorar este impasse político mas tampouco podemos varrer do leque de instrumentos de controle a idéia de uma inspeção séria. Na verdade, parece razoável a idéia de que um chefe tenha direito de ir ver *in loco* como estão trabalhando os seus subordinados. Em uma empresa privada seria impensável que um supervisor não pudesse inspecionar a fábrica e observar os operários trabalhando. Mas na escola não é assim. Permanece a idéia em hibernação.

E. Os prêmios de produção

Empresas premiam seus funcionários, seus departamentos ou filiais de melhor performance. Podem ser adicionais de salários, férias na praia ou aonde le-

var a imaginação dos chefes. O serviço público tem pejos de mover-se nestas direções. A tendência universal é um orçamento paquidêmico, pouco sensível ao bom ou ao mau desempenho.

Ligeiramente melhor do que orçamentos fixos é a prática européia de alocar fundos para as escolas e universidades baseada no número de alunos. Este sistema, chamado de *capitação*, premia as instituições que educam mais alunos, ao invés do orçamento depender de discussões políticas e pressões.

É possível ir mais longe, mesmo na área da educação. Claramente, na pós-graduação, onde um dos principais produtos é a pesquisa, os hábitos já são outros e o Brasil dá bom exemplo. A pesquisa e as bolsas são financiadas de forma competitiva e meritocrática. Ganha quem melhores propostas apresenta e mais gordo currículo de realizações prévias pode mostrar.

Mas no ensino superior de graduação, em geral, o relógio é mais lento. No Brasil, praticamente não há nada disso nas instituições federais. As universidades paulistas deram um passo à frente com os orçamentos globais que pelo menos dão mais flexibilidade para os gastos, permitindo às unidades decidir como e onde gastar seus recursos (Castro, 1996). Mas isto não é muito, diante das restrições das formas de contratação do serviço público.

Uma solução tradicional e interessante vem da Inglaterra, onde parte dos recursos que vão para as universidades públicas são retidos em um fundo central

e distribuídos competitivamente na base de projeto a projeto. Esta idéia foi tomada pelo Chile onde conta o desempenho de cada instituição. Uma delas premia as instituições que conseguem recrutar os melhores alunos. Outra concede fundos com base nos projetos submetidos pela instituição. Um aspecto interessante deste sistema é que financia tanto as melhores universidades públicas quanto as melhores privadas. Certamente, o Chile é o país mais inovativo nestas áreas orçamentárias.

Há também interessantes possibilidades em outros níveis de ensino. As escolas técnicas da Holanda recebem um orçamento básico para sua operação (sobre o qual têm total liberdade de operar). Mas há uma fração dos recursos que é retida centralmente e distribuída segundo o desempenho de cada escola.

Escolas vocacionais americanas frequentemente têm a liberação das suas verbas vinculada ao que acontece com os alunos depois de formados. Em alguns estados, se pelo menos metade dos graduados não encontra um emprego onde possa usar o que aprendeu, serão cancelados os orçamentos para o curso. Na Califórnia, foi tentado um mecanismo segundo o qual o estado reembolsa o custo da formação profissional apenas para os alunos que conseguem um emprego estável. O Chile repetiu esta fórmula em um programa equivalente.

Em um programa interessante criado no Chile, as escolas de primeiro grau formulam projetos de melhoramento pedagógico, candidatando-se a receberem recursos de um fundo dedicado a estes

projetos. Esta fórmula está sendo também iniciada em Minas Gerais.

Um mecanismo interessante proposto nos Estados Unidos é conceder recursos de pesquisa com base na capacidade de a instituição obter fundos de outras fontes privadas. Ou seja, quem mais vende pesquisa "para fora", mais ganha dinheiro do governo.

Na Flórida, foi criado um sistema onde o estado transfere à instituição um montante correspondente ao que custaria diplomar um aluno que não tivesse reprovações. Todo custo adicional tem que ser arcado pela própria universidade ou transferido ao aluno.

F. A gestão privada das escolas públicas.

Toma corpo nos dias de hoje um movimento que visa transferir a administração das escolas públicas para fora do governo.

• *A grande dificuldade com as escolas públicas não é o pecado original de serem públicas mas sim o estilo de gestão que acaba prevalecendo no setor público.*

Daí a idéia de dar uma gestão privada às escolas públicas. A experiência internacional mostra várias maneiras de operar uma escola pública com uma gestão privada.

Na verdade, o subsídio público é vital para a universalização de um ensino de qualidade. Contudo, a operação das escolas não tem necessariamente que ser feita diretamente pelo Estado. É igualmente

te possível financiar instituições privadas ou não governamentais para gerir as escolas. Isto está ocorrendo sobretudo nos ensinos básico e médio.

Há hoje um grande movimento nos Estados Unidos para que parte das escolas públicas passem a este sistema. É o chamado movimento das *Charter Schools*. Há várias modalidades deste sistema, dependendo do grau de liberdade que se concede ao operador privado que passa a operar as escolas. Em alguns casos, as escolas, com seus professores já no quadro, passam a uma gestão privada que pode ter ou não fim lucrativo. Em outras, entrega-se tudo ao setor privado, para que escolha os professores, contrate e administre a escola.

Já existem mais de mil escolas operando sob este regime e o crescimento nos últimos anos tem sido explosivo. Infelizmente, ainda não há boas avaliações de resultados. Não apenas não houve tempo para que amadureça o experimento, como também, as resistências e boicotes por parte dos professores e de seus sindicatos atrapalham o experimento e prejudicam a avaliação. Naturalmente, algumas das inovações que estão sendo tentadas levam tempo para entrar em regime. Seja como for, apesar do grande entusiasmo de muitos grupos de atores interessados, não é possível ainda, no todo, dizer se as melhorias são realmente notáveis. Contudo, em alguns casos já é possível detetar vantagens claras do novo sistema.

O Brasil tem alguns poucos experimentos nesta direção. Há o famoso caso de Lage, onde foi dado um contrato de gestão para a administração da rede mu-

nicipal. Infelizmente, o experimento foi cancelado por razões políticas, antes que fosse possível avaliá-lo.

Há em Brasília um caso interessante de uma escola da rede pública que é administrada por uma ONG de orientação espírita. Nesta escola, os professores são do quadro municipal, pagos pelo próprio município e a escola é como qualquer outra pública. Apenas a sua gestão está em mãos de uma instituição não governamental. Uma pesquisa patrocinada pelo BID mostrou resultados bastante favoráveis para esta escola que consegue contornar alguns problemas crônicos da gestão pública, mesmo convivendo com o estatuto docente do ensino público (Cintra, *apud. BID, 1996*).

A nova regulamentação do ensino técnico, separando a parte acadêmica da parte propriamente profissional, parece que vai gerar uma onda de "semi-privatizações" para os segmentos profissionais. O estado da Bahia cogita usar o novo instrumento da "organização social" para a gestão destas novas escolas técnicas. Minas Gerais está em negociações com o SENAI para que opere o lado profissional das suas antigas escolas técnico-profissionalizantes.

Estes são arranjos de grande potencial. É importante que tenham uma boa partida para evitar que incidentes infelizes criem obstáculos para a sua replicação em maior escala. Como em muitos outros casos deste tipo, os mecanismos de regulação do sistema são críticos.

• *Agentes privados buscam seus interesses próprios. Não se trata de perorar com*

os operadores privados para que ajam de forma idealista. É preciso que as regras criadas compatibilizem a busca do interesse pessoal com os interesses coletivos.

Igualmente crítico para esses experimentos é a regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases quanto ao uso de fundos públicos para o ensino não-público. Esta é uma área onde as ideologias afloram e a discussão toma foros de cruzadas cívicas.

G. O ensino pago com outro nome

A questão do ensino público pago pelos usuários permanece um assunto ideologicamente explosivo. Mesmo no período dos militares, os ministros temeram bulir neste vespeiro. Não obstante, o assunto existe e tem repercussão sobre a governabilidade das escolas públicas.

• *Quem abre mão de parte de sua renda para pagar uma escola certamente tem mais motivação para cobrar resultados. Não apenas pesa o vácuo do bolso mas cria-se também a possibilidade de votar com os pés, isto é, mudar de escola.*

Do ponto de vista da discussão presente, o mais importante não é a receita da escola mas o fato de que para gerar esta receita é preciso oferecer alguma coisa que os alunos considerem comensurável com o esforço financeiro que fazem. Em outras palavras, a escola paga é menos inadmissível.

Infelizmente, nossa Constituição cria obstáculos hoje intransponíveis para que o ensino público seja cobrado. Mais ainda, este é assunto explosivo, onde políti-

cos e administradores temem perder seus empregos apenas por falar do assunto.

Não obstante, há desvios e pinguelas para se chegar próximo ao ensino pago. O caminho mais óbvio é a caixa escolar. Claro, todos os pagamentos à caixa escolar são voluntários. Mas nem por isso esta é uma solução puramente teórica. Virtualmente todas as escolas recebem contribuições dos pais pela via da caixa escolar. E, freqüentemente, estas contribuições podem ser bastante importantes - embora na maior parte das vezes insuficientes para contratações de pessoal.

Estados de forte tradição comunitária têm usado amplamente esta possibilidade de complementação de recursos. No caso de algumas escolas técnicas, a contribuição da comunidade chega a ser duas vezes maior do que o orçamento que a escola recebe dos cofres do estado, permitindo contratações de pessoal docente (em regime CLT). Isto significa não apenas um aporte financeiro importante mas, sobretudo, um enorme poder para a comunidade que está pagando dois terços dos custos da educação oferecida. No caso de uma escola estadual em Taquara (RGS), ao se dirigir a visitantes, o diretor não fala em seu nome mas em nome da comunidade. Sem a aprovação dos pais, não pode tomar qualquer decisão de peso. Obviamente, esta não é uma escola onde a administração possa se permitir uma operação ao estilo do serviço público convencional.

Outro caminho já mencionado são as escolas superiores, ditas comunitárias, no Sul do país. Embora as prefeituras tenham uma contribuição importante para

sua existência, têm estrutura jurídica privada, eliminando-se assim as restrições à cobrança de anuidades.

3.2. O ensino privado com dinheiros públicos

Na seção anterior tentamos mostrar como é possível injetar uma dose de incentivos nas instituições educativas públicas. Estas instituições não perdem o seu caráter público mas ganham prêmios para o bom desempenho, pressões para que funcionem melhor e puxões de orelha para os recalcitrantes. Trata-se de soluções da maior importância, já que, em termos práticos, não é realista imaginar que haverá uma privatização maciça do ensino público.

Mas há o outro lado da medalha que são as formas de dar um sabor mais público às escolas privadas. Como a educação é um bem público, onde as consequências para a sociedade ultrapassam os benefícios que usufruem privadamente os seus beneficiários, pode haver boas razões para usar recursos públicos para apoiá-las.

• Não se trata aqui de afirmar que o privado deverá ser sempre alvo de subsídios. De fato, não há boas razões para que o próprio público seja sempre subsidiado - não é verdade que todos pagam as contas de telefone mesmo quando a empresa é pública? O erro de oferecer um ensino público gratuito para quem poderia pagá-lo não deve gerar outro erro de subsidiar o privado só para ficar em pé de igualdade com o público.

O argumento correto é afirmar que há certas situações onde a cobrança integral reduziria o uso da educação, privaria certos alunos de se matricularem ou impediria a oferta de certos serviços importantes. Nestes casos, pode-se justificar um apoio financeiro do estado para escolas privadas - exatamente com os mesmos argumentos se financiam as escolas públicas. Este será certamente o caso da educação superior de altíssima qualidade e da pesquisa. E será também o caso dos subsídios às escolas privadas de primeiro e segundo graus, que podem, em parte, desobrigar as tarefas das públicas. Sai mais barato subsidiar os alunos carentes de uma escola privada do que subsidiar pobres e ricos nas públicas.

Na maioria das vezes, o critério de equidade será o fator decisivo. Diante de clientelas que não podem arcar com o custo integral de um ensino privado, há razões *prima facie* para um subsídio.

Naturalmente há diferentes maneiras de apoiar financeiramente o ensino privado. Em seguida, examinamos algumas destas modalidades.

A. Os Vouchers

A idéia de conceder aos alunos um cupom que pode ser trocado por educação se associa ao nome de Milton Friedman, tanto conhecido pelo seu Prêmio Nobel quanto pela sua orientação neoclássica. Para a direita, o aval de Friedman torna os vouchers bem mais palatáveis. Afinal, se o invencível defensor dos mercados e da iniciativa privada gosta de vouchers, adotá-los não poderá

ser uma capitulação ao socialismo.

Para a esquerda, os *vouchers* não são bem vistos. O nome de Friedman é anátema e nada ajuda para viabilizá-los. Na verdade, há uma grande desproporção entre a atenção que recebem os *vouchers*, mas seu uso efetivo permanece encruado.

Possivelmente, o país onde mais a sério se tomou esta idéia foi o Chile. Neste país, foi prometido a quem quisesse a possibilidade de receber um *voucher* que poderia ser usado em escolas privadas. Isso criou uma enorme rede de escolas privadas, totalmente financiadas com recursos públicos através de *vouchers*. O Chile tem hoje três redes escolares, de tamanhos não muito diferentes. As privadas puras, as públicas puras e as privadas financiadas com *vouchers*.

As privadas puras são as tradicionais escolas das classes médias e das elites. As pesquisas mostram que são claramente as melhores, o que não causa qualquer surpresa. As privadas financiadas com *vouchers* recrutam os alunos mais inconformados ou ambiciosos das públicas e estas últimas, por sua vez, ficam com os que restam. À primeira vista, as privadas financiadas com *vouchers* mostram resultados superiores às públicas. Mas as diferenças não são grandes e poderiam ser explicadas pela diferença entre suas clientela, já que há uma forte auto-seleção dentre os alunos que vão para as privadas com *vouchers*. Assim é que os pesquisadores que examinaram a situação não obtêm resultados conclusivos demonstrando uma superioridade clara das privadas neste raro experimento com

vouchers. Mas tampouco os resultados são maus. Com um montante de recursos igual ao que gastaria para prover o seu próprio ensino, o Estado obtém um ensino privado razoável - na pior das hipóteses de qualidade comparável - e que não precisa ser administrado.

- *A grande desvantagem dos vouchers é o que deixam para trás. As escolas privadas financiadas com os vouchers atraem os melhores alunos das públicas.*

Isto cria um problema que pode ser sério para as que perdem estes melhores alunos. Correm o risco de se nivelarem por baixo passando a ser uma espécie de depósito dos alunos mais fracos. Por conta desta tendência, o Chile foi obrigado a criar um programa de recuperação destas escolas públicas que se tornaram desnutridas dos alunos e pais mais dinâmicos e capazes.

Na Inglaterra o ensino superior opera com um sistema semelhante. Todo o ensino superior é pago, sendo uma parte significativa das receitas das universidades derivadas de anuidades correspondentes aos alunos matriculados. Mas, em paralelo, todos têm direito a uma subvenção pública para pagar estas anuidades. São as autoridades locais que recebem os fundos do governo central e fazem o pagamento correspondente para as universidades. Quando operam no nível superior, os mecanismos de *vouchers* evitam muitos dos problemas encontrados nos níveis inferiores. A seleção adversa não chega a ser algo que deva preocupar, pois trata-se de um ensino muito mais elitizado, onde não se espera uma universalização da

matrícula. Uma escola que não sobreviva ou que perca matrícula por conta de um êxodo dos seus alunos pode mesmo fechar sem que isto gere questões de equidade.

B. Bolsas de estudo, crédito educativo e compra de vagas

As bolsas de estudo são muito mais usuais e muito mais aceitas do que os vouchers. As bolsas podem ser distribuídas em base individual, dando o direito a freqüentar qualquer escola. Nestes casos, podem ser muito semelhantes aos vouchers. Mas, na maioria dos casos, as bolsas são dadas a instituições de ensino que escolhem os alunos a quem serão concedidas.

- *Seja qual for o mecanismo de concessão, as bolsas são uma forma relativamente simples e eficiente de subsidiar o ensino privado.*

Ao contrário de outros mecanismos mais focalizados na escola e nos seus orçamentos, as bolsas financiam o aluno, permitindo que este pague o ensino que recebe da instituição privada. Neste sentido, é um mecanismo bastante neutro.

Em muitos países, as bolsas são utilizadas com muita freqüência. Por exemplo, nos Estados Unidos, as grandes universidades têm uma proporção enorme de seus alunos com bolsas, podendo passar da metade na pós-graduação. De fato, nas escolas de grande prestígio, conseguem bolsas todos os alunos que atendem às exigências acadêmicas mas não podem arcar com os custos.

Bastante semelhante às bolsas no seu

funcionamento são os créditos educativos para estudantes. Sob este mecanismo, os alunos tomam dinheiro emprestado para financiar seus estudos. Os créditos podem servir para pagar mensalidades das escolas ou podem também servir para sustentar os alunos durante os seus estudos. A calibragem do instrumento é feita pelo mecanismo de seleção dos alunos e pelas taxas de juro e período de amortização. Regimes mais próximos do que poderiam oferecer bancos privados tendem a restringir os alunos que se interessam e que têm as garantias exigidas pelos sistemas. São essencialmente instrumentos para facilitar os orçamentos familiares das classes médias. Regimes com juros mais subsidiados necessitam selecionar os alunos de acordo com suas necessidades financeiras, a fim de não passarem a ser um mero subsídio a alunos que poderiam arcar com os custos do ensino.

Possivelmente, os Estados Unidos têm mais alunos com crédito educativo do que qualquer outro, embora haja mecanismos desta natureza em dezenas de países. Ao contrário das bolsas, contudo, a operação deste sistema é mais complicada, em virtude das dificuldades de cobrar dos mutuários a amortização de sua dívida. As taxas de inadimplência são muito variadas, indo de 3% até mais de dois terços das operações. Algumas pesquisas mostram que, entre subsídios e inadimplências, a recuperação dos custos pelo agente financeiro é muito reduzida (Carlson, 1992; Albrecht & Ziderman, 1991). No crédito educativo do MEC, as taxas de inadimplência podem ser muito altas e a confusão criada por juros subsidiados e pela inflação erodiu e desmoralizou o sistema.

Não obstante, esta permanece sendo uma fonte importante de receita para muitas instituições privadas.

Seja bolsa, seja crédito, estas provavelmente são soluções bastante práticas para subsidiar o setor privado, ao mesmo tempo em que se aumenta a sua equidade. A operação destes programas é simples e transparente. Programas de bolsas como o da CAPES e CNPq distribuem muitos milhares de bolsas anualmente, com custos administrativos leves e bastante competência. Já no primeiro e segundo graus, os mecanismos de bolsas não têm qualquer tradição, sendo as mesmas freqüentemente concedidas por critérios políticos.

A última modalidade que vale a pena mencionar pela sua importância no Brasil é a compra de vagas nas escolas privadas por parte das administrações estaduais. Diante da falta de vaga nas escolas públicas, as secretarias de educação compram vagas nas escolas privadas. Este é um mecanismo com muito potencial. Todavia, não foi bem avaliado e presta-se a abusos pela falta de transparência com que são feitas as contratações em alguns estados. As mudanças na pirâmide demográfica dentro das escolas brasileira trará em poucos anos uma escassez séria de vagas no segundo grau. Possivelmente, a compra de vagas no setor privado venha a ser uma solução inevitável. Não é uma solução má, desde que os critérios de implementação sejam corretos.

C. Fundos competitivos

Sobretudo no caso da pesquisa, as

instituições privadas podem concorrer a fundos públicos. Tipicamente, um grupo de professores se candidata a um auxílio de pesquisa, mediante a apresentação de uma proposta. Agências como FINEP, FAPESP ou CNPq julgam estas propostas exclusivamente no seu mérito e podem conceder os fundos tanto a públicas quanto a privadas. Virtualmente, toda a pesquisa brasileira financiada externamente passa por algum mecanismo deste tipo.

Nesta modalidade, há igualdade de tratamento entre públicas e privadas na obtenção de fundos de pesquisa. Mas naturalmente, a capacidade de apresentar boas propostas depende da existência de uma infra-estrutura de ensino e pesquisa que nem sempre pode ser criada sem fundos públicos.

D. Fundos públicos orçamentados para as melhores escolas privadas

Bem mais controvertidos do que as bolsas são os apoios orçamentários para o ensino privado. A ocorrência de programas importantes deste tipo varia muito de país a país. Na Europa, não é incomum o Estado financiar escolas religiosas. Nesta linha, muitas escolas católicas francesas recebem importantes subsídios públicos. De fato, na região da Bretanha quase a metade do setor é operado privadamente.

No Brasil isto jamais seria politicamente aceitável, em vista das longas desavenças entre escolas laicas e escolas religiosas. No entanto, a prática de comprar vagas – muito usada no Brasil – é uma modalidade operacional que se situa entre bolsas e apoio orçamentário.

Um país generoso nesta direção é a Holanda, onde qualquer grupo que preencha um mínimo de condições pode fundar sua própria escola que será financiada com recursos públicos (Doyle, *op. cit.* 1997). Frequentemente, grupos de pais e professores criam uma escola para substituir a pública que não agrada. Esta possibilidade levou a um esvaziamento enorme das escolas públicas, que somente operam onde não houve uma iniciativa privada competente. Mais ainda, as escolas subsidiadas estão livres para cobrar o que quiserem, por cima do que recebem dos cofres públicos. Mas se cobrarem muito perdem alunos e deixam de ter a massa crítica para um funcionamento economicamente viável. Perdem também alunos se não oferecerem uma educação de qualidade competitiva.

A Dinamarca (Doyle, *op. cit.* 1997) tem um sistema semelhante e que foi levado ainda mais longe. Se há 24 alunos interessados, o Estado garante o direito de criar uma escola e financia 85% dos seus custos. O que o Estado faz é controlar a qualidade do ensino oferecido. Como resultado, hoje 70% das matrículas na Dinamarca estão em escolas religiosas.

A Austrália (Doyle, *op. cit.* 1997) garante o mesmo teto de financiamento para as escolas públicas e as religiosas. A pedra de toque constitucional é a garantia de que nenhuma religião (ou escola leiga) possa ser discriminada com um financiamento inferior.

Difícil imaginar se algum destes esquemas daria certo no Brasil. Contudo, parecem oferecer idéias interessantes que poderiam ser exploradas. Dada a alta

densidade demográfica na Europa e a excelente rede de transportes, os problemas de escala mínima de operação não são sérios. Mas onde isso não ocorre, um grupo de pais que queira fundar a sua escola pode gerar uma situação onde alguns outros preferirão a pública, terminando-se com duas escolas de porte excessivamente reduzido.

É interessante notar que este caso é simétrico ao das *charter schools*, já que não se trata de dar gerência privada a uma escola pública mas de criar uma escola privada com fundos públicos. Tanto um quanto outro representam caminhos interessantes para combinar o privado com o público.

O outro exemplo interessante nos é dado novamente pelo Chile, onde há financiamentos orçamentários para algumas poucas universidades privadas. Ou seja, o melhor ensino privado é tratado como se fosse público, do ponto de vista orçamentário. A Universidade Católica de Santiago faz jus a um orçamento estável, tal como a Universidad de Chile.

4. Da arte de conviver com o ensino privado

Com ou sem fundos públicos, o ensino privado sempre existiu no Brasil e tudo indica que continuará existindo. Como alhures, adapta-se às condições de mercado e, sobretudo, à sua concorrência que são as escolas públicas gratuitas. Há um bom número de razões para louvar esta presença privada. Mas há inúmeros problemas e as formas de lidar com eles devem receber muito mais atenção. Note-se

que os diferentes níveis de ensino apresentam características diferentes no que diz respeito às formas de acompanhamento e controle.

4.1. As vantagens do ensino privado

Recuperamos abaixo alguns argumentos apresentados anteriormente e adicionamos outros que dizem respeito a algumas vantagens inerentes ao ensino privado.

(i) *Economia para o erário público.* Na medida em que um aluno matricula-se em uma escola privada, economizam recursos públicos que poderão ser usados com outros que não teriam os meios de arcar com estas despesas. Muitas vezes, não é necessário subsidiar integralmente o custo de um aluno para que freqüente uma instituição privada, o que pode significar uma economia de recursos públicos. Não obstante, não podemos ignorar os subsídios que frequentemente estão embutidos na legislação fiscal. No Brasil as escolas não pagam INSS e nem Imposto de Renda - como era o caso das filantrópicas até o último pacote. Há também o subsídio por via do abatimento no imposto de renda de pessoa física para gastos com educação (1700 R\$ por dependente)

(ii) *Maior eficiência no uso dos recursos.* A necessidade de fechar o balanço no fim do mês, combinada com a maior flexibilidade administrativa das escolas privadas faz com que quase sempre operem com níveis de eficiência maior do que as públicas. Em alguns casos, a superioridade

pode ser modesta, como acontece com as escolas de primeiro grau muito pobres, onde não há muita área de manobra para ser eficiente ou ineficiente. Mas em outras situações, a diferença pode ser enorme. O orçamento da Universidade Federal de Ouro Preto era exatamente o mesmo que o da PUC/SP. A diferença é que a PUC/SP tinha dez vezes mais alunos. Várias áreas tecnológicas da PUC/Rio são comparáveis às correspondentes na UFRJ, embora os custos por aluno ou por pesquisa possam ser muito menores na PUC (incluindo em ambos os casos os subsídios das agências de fomento e as outras fontes de receita)

(iii) *Aumento na diversidade do sistema.* O sistema privado oferece uma variedade de alternativas que não seria possível ou não teria sentido oferecer no público: escolas protestantes, judias, católicas, escolas montessorianas, piagetianas, rígidas, flexíveis. Neste sentido, podem abrir caminhos, testar novas idéias e assim por diante. Trata-se aqui de um argumento que se justifica por princípio, ou por ideologia, se quisermos. É a liberdade de educação que a LDB prescreve. É o direito de fazer diferente.

(iv) *As escolas privadas conformam um sistema autogovernado, economizando energias administrativas do poder público.* Pela mesma razão, refletem melhor as preferências dos alunos. O sistema de mercado é auto-administrável, por via da veneranda "mão invisível", já identificada no século XVIII. O sistema público tem que ser gerido e controlado no seu dia-a-dia. Uma distração das autoridades e a coisa derrapa em alguma direção indesejável -

o que, de resto, acontece com excessiva frequência. Já o sistema privado tem as características bem-vinda das empresas que operam em um sistema de mercado. As barbeiragens são punidas pelo mercado. Alivia, portanto, o sistema público da sua gestão cotidiana.

(v) *O ensino privado ocupa os espaços deixados vagos pelo público.* Quando o Estado não chega às periferias, o privado responde abrindo escolas lá. Quando a qualidade do público deixa a desejar, o privado oferece escolas de qualidade melhor. Quando não há vagas para todos, o privado se encarrega de provê-las.

4.2. As fraquezas do ensino privado

O ensino privado não é sem fraquezas e vícios. A maior parte das dificuldades têm a ver com a natureza dos mercados em que opera. Em primeiro lugar, não é fácil saber o que é um bom ensino (seja público ou privado). Daí a tentação de vender gato por lebre. Em segundo lugar, as consequências de oferecer uma educação deficiente só se revelam no longo prazo e a identificação de algum culpado é problemática ou impossível. Em terceiro lugar, os operadores privados operam com fundos limitados e restrições no fluxo de caixa. Em uma área onde não há bons professores a serem contratados no mercado, onde os livros e estratégias de ensino são deficientes e onde as inovações podem ser penalizadas pela lei ou impossibilitadas pelo longo período de maturação, não podemos esperar que o setor privado vá mudar o panorama do

setor. Ele apenas repetirá o que vem sendo feito, bom ou mau.

Estas três características do mercado para a educação privada dão lugar a abusos e deficiências. Um restaurante que sirva um camarão estragado pagará célere pelo seu descuido. No mínimo perderá o freguês e seus amigos. No máximo, sai no jornal e pode ser fechado pelas autoridades sanitárias. Mas uma educação de segunda – que incontáveis prejuízos pode trazer ao aluno e à nação – pode passar despercebida. Situações absurdas acabam sendo percebidas pelo público mas diferenças mais modestas podem permanecer por longo tempo, devido à falta de evidência mais tangível.

Em muitos casos, esta falta de qualidade pode ser apenas o resultado da incompetência do seu proprietário. Pagam todos por ela e, a rigor, ninguém se beneficia. Mas pode ser também uma política deliberada do proprietário para obter vantagens econômicas excessivas, às custas de alunos que não têm condições de avaliar o que estão recebendo como educação. Não será segredo apontar os excedentes econômicos gerados por algumas instituições de ensino superior do país e os elevados padrões de consumo dos seus proprietários.

Diante destas ambigüidades, há uma tendência invencível para o poder público se intrometer no assunto dos níveis de mensalidades cobradas pelas escolas privadas. Como mencionado adiante, em geral, o Estado cria mais problemas do que resolve ao tentar estabelecer preços para transações entre atores privados.

Diante desta situação, criam-se incontáveis problemas, tanto para os operadores de escolas privadas quanto para as autoridades encarregadas de lidar com elas. Acreditamos que grande parte dos problemas do ensino privado resultam da interação entre os fatores mencionados acima. Claramente, não há a presunção ou insinuação de que os abusos são generalizados ou de que há uma disfunção inerente. Contudo, os abusos de uma minoria envenenam o ambiente para todos.

• *Sair à busca de culpados não ajuda a solucionar o problema. Claramente, há operadores inescrupulosos mas não é possível culpar as disfunções do sistema por conta desta minoria. É mais produtivo perguntar como poderão ser enfrentadas.*

4.3. O amadurecimento do Estado Normativo

O mais importante caminho para melhorar a convivência da iniciativa privada com as autoridades educacionais é um aperfeiçoamento das políticas públicas para lidar com o setor privado. O grande desafio do Estado moderno é deixar de ser operador e aprender a exercer a postura de Estado Normativo. O êxito de quase todas as formas de privatização tem a ver com a capacidade do Estado para aprender a ser um controlador inteligente, ao mesmo tempo que abandona as suas funções de provedor de serviços.

Pode ser muito atraente, mas não resiste ao teste do mundo real a idéia de um capitalismo livre, operando sem regras e sem restrições. Não nos iludamos, nos países industrializados há toda sorte de

restrições ao funcionamento da iniciativa privada em qualquer área que opere. Há regras de segurança fito-sanitária. Há regras impostas pela necessidade de proteger o meio ambiente. Há a transparência nas operações, requerida pelo fisco. Há a normatização técnica que cada vez é mais importante – embora esta possa vir pela via de acordos voluntários. Há as regras de abuso do poder econômico e proteção do consumidor.

• *Há também muitas intromissões indevidas do Estado. Em geral, as tentativas de regular preço – exceto nos monopólios naturais – tendem a ser desastrosas e gerar os resultados opostos aos esperados. As regras que requerem licenças, cartas-patente, autorizações, e outras formas de racionamento da oferta, pela mesma forma, tendem a errar mais do que acertam.*

No fundo, o cerne do problema é o aprendizado da arte de bem regular o setor privado. Esta é a função mais nobre do Estado moderno. Requer dele uma competência diferente daquela que é necessária para operar diretamente. O desafio é deixar de ser operador e passar a ser regulador e normatizador competente. Isto é verdade tanto para telefones quanto para educação.

Os controles de preço. A política de regulação de mensalidades possivelmente materializa o menos inteligente de todos os controles. Observadores ligados ao próprio setor privado afirmam que frequentemente são estas políticas que, de fato, impedem a concorrência de provocar uma queda nas mensalidades cobradas.

A proteção aos alunos inadimplentes. Tentativas de garantir a freqüência às aulas aos alunos que não pagam as suas mensalidades são pouco convincentes, seja pela eficácia, seja pela lógica da idéia. É mais ou menos como garantir a posse do automóvel a quem não paga a prestação. Se o aluno não tem realmente fundos para pagar, não se pode imaginar que continue estudando em uma escola que depende desta renda para sua sobrevivência.

O credenciamento de cursos. Igualmente desastrosas se revelam praticamente todas as políticas de licenciar a abertura de cursos, bem como os aumentos e reduções no número de vagas no ensino superior. Na verdade, não há razões críveis para estabelecer que algumas instituições (universidades) podem abrir e fechar cursos enquanto outras necessitam aprovação do MEC. É difícil entender como a presença de mestrados na instituição seja razão para conceder liberdade para abrir e fechar cursos em áreas que nada têm a ver com esses mestrados. No fundo, estas medidas acabam funcionando como formas de proteger o mercado das outras instituições privadas que já estão estabelecidas na área. A prática deste licenciamento tem sido uma fonte permanente de corrupção ou, pelo menos, de presunção de tráfico de influência. É a comparação das instituições que não precisam do licenciamento (universidades) com as demais não sugere que este filtro esteja melhorando a qualidade. Nos níveis de primeiro e segundo graus, a au-

sência de credenciamentos deste tipo não parece haver criado os temidos abusos denunciados pelos controlistas do ensino superior. Os resultados do Provão mostram desempenho péssimo tanto para públicas quanto privadas.¹

Na prática, o credenciamento de cursos mostra a mão pesada dos controladores, tentando controlar qualidade mas, no fundo, limitando a concorrência. O ponto da discórdia no credenciamento é o valor da concorrência para melhorar a qualidade. Alguns funcionários do MEC acham mesmo que a concorrência deteriora a qualidade do ensino superior, argumentando então que não deve ser objetivo da política educativa deixar a concorrência reinar. Este ensaio não vê solidez nestes argumentos. Seja pela observação dos outros setores da economia onde não são conhecidos casos onde a concorrência prejudica a qualidade, seja pela própria observação do ensino nas grandes capitais, onde a concorrência é maior e a qualidade também.

A fiscalização. A rigor, a fiscalização deveria ter um impacto positivo sobre a qualidade do ensino. Na prática, tem sido vítima dos maus tratos da administração pública e dos cacoetes do formalismo. O folclore das inspeções não é no ensino superior. Em geral, os inspetores medem salas, contam livros, mas pouco se ocupam dos assuntos que dizem respeito à qualidade do ensino. Não devemos tomar a inspeção como caso perdido. Contudo, até agora tem sido de total ineficácia. Pode mesmo ter sido uma presença

¹ Note-se, por exemplo, que a proporção de privadas e públicas recebendo o pior conceito ("E") não é significativamente diferente.

cia. Pode mesmo ter sido uma presença perversa, sinalizando errado onde a escola deve se esmerar e onde é irrelevante o seu esforço.²

A avaliação da qualidade. No caso da educação, parece que o foco das atenções deve estar mais no processo de avaliar a qualidade da educação oferecida do que propriamente em intrrometer-se no funcionamento do setor privado.

• *Se o problema principal é que o consumidor não sabe o que está comprando, o esforço deve ser muito mais em informá-lo do que em proibir, licenciar, autorizar, casar.*

Neste particular, a tradição da CAPES de avaliar a pós-graduação demarca claramente a direção a ser tomada. É interessante verificar como na pós-graduação é limitada a ocorrência de abusos, mal-entendidos e acusações fantasiosas. Todos sabem que um mestrado A não é um mestrado C, D ou E. E vice-versa, um mestrado E pode no máximo dizer que houve injustiça e que mereciam D. O desentendimento e desacordo estão contidos.

O segundo grande passo foi dado pelo Provão. Nas áreas onde foi aplicado, desfizeram-se os sonhos e fantasias. Sabe-se quem é quem. Naturalmente, o Provão é apenas o primeiro passo. É incorreto supor que nos seus resultados estão contidas todas as informações neces-

sárias para avaliar um curso. O MEC está conduzindo um programa de visitas aos cursos de fraco desempenho para verificar porque obtiveram resultados tão pobres. Mas isto ainda é um projeto em curso, não havendo garantias de que as visitas serão conduzidas de forma competente.

Esta competência para regular o sistema é algo que o MEC está longe de haver adquirido no campo do ensino superior. Mas é algo vital para a saúde do ensino privado e para a proteção dos alunos contra abusos por parte de certos operadores. Não obstante, uma recente portaria do MEC dando liberdade de abrir e fechar cursos às instituições com notas A e B no Provão é o primeiro passo na direção de usar esta autonomia para criar incentivos à qualidade.

A transparência do sistema. Além do lado puramente regulatório do papel do MEC, há uma outra linha muito mais profícua que é aumentar o fluxo de informações no sistema. É garantir que a informação flua livremente e que não se venda gato por lebre. Pelo menos no nível do ensino superior, parece muito mais razoável criar mecanismos que possam ajudar os alunos ou futuros alunos a tomar decisões bem informadas. Neste sentido, a divulgação dos resultados do Provão é um passo à frente. Trata-se também de políticas na linha do movimento que ficou co-

² Soubemos recentemente de uma inspeção a um curso de informática onde os visitantes reclamaram da pouca presença de mestres e doutores no corpo de professores. Contudo, um exame mais detalhado do corpo docente mostrou uma presença esmagadora de engenheiros e informáticos, cujos empregos principais são nas mais expressivas empresas do ramo. Há fortes razões para crer que, em um curso de graduação em informática, aprender com quem faz tem mais cabimento do que aprender com quem jamais exerceu a profissão.

nhecido nos Estados Unidos como *truth in advertising*. Busca-se impedir que os operadores de escolas divulguem informações incorretas, dúbias ou mesmo que soneguem informações que seriam necessárias para uma decisão inteligente por parte do aluno. Uma portaria recente do MEC estabelece as informações que as instituições de ensino devem oferecer ao público. É um bom começo. É muito mais importante que o aluno saiba que qualificações terão os professores que encontrará nas suas aulas do que o que está prometido no volumoso documento apresentado ao MEC.

4.4. A regulação voluntária do setor privado

A outra linha de ação possível é por via da organização voluntária do setor privado, com o objetivo de melhor controlar os abusos de seus membros mais afoitos. Sem dúvidas, já existem muitas associações de operadores privados no Brasil, voltadas para vários níveis de ensino. Infelizmente, pouco fizeram para melhorar a educação. Isto porque estas associações de estabelecimentos têm como objetivo defender os direitos e o espaço dos seus associados como um todo, e não em tomar medidas que defendam os inte-

resses daqueles que querem oferecer um ensino de qualidade.

Mas a experiência de outros países sugere o grande potencial destas iniciativas que não são alternativas mas complementos à ação do Estado. Trata-se aqui de criar mecanismos voluntários de controle de qualidade. Uma primeira iniciativa nesta direção é o projeto da Associação de Escolas Católicas de criar um conjunto de teste de rendimento escolar para os seus associados.

Mas há muitos outros caminhos possíveis e desejáveis. Há muito espaço para estabelecer umbrais de qualidade, criar mecanismos voluntários de acreditação, estabelecer códigos de conduta e outras políticas na mesma direção.

Mas, politicamente, seria necessário vencer uma barreira ideológica e emocional, pois as medidas não seriam de interesse unânime de todos os membros ou potenciais membros de tais associações. De fato, tais associações teriam que aceitar implícita ou explicitamente a premissa de que alguns operadores de escola prejudicam a maioria dos outros pelas deficiências do ensino que oferecem ou pela falta de escrúpulos no seu funcionamento. As escolas privadas têm sido particularmente reticentes em entrar neste campo. É uma pena.

ABSTRACT

Assuming that the rules to which the actors of the education system are submitted are more important than their public or private condition, the author studies and discusses private and public solutions in the organization and offering of education in Brazil. For him, among other conclusions, it is fundamental to adopt the best rules, worrying not with bygone ideological principles. Accordingly, he argues in favor of adequate incentives, participation of the civil society, a new role for business, evaluation, new models of school administration, scholarships for private institutions and special funds.

RESUMEN

Considerando que las reglas a las que estén subordinados los actores del sistema educativo son más importantes que su condición pública o privada, el actor examina y discute tanto las soluciones privadas como las públicas para la organización y oferta de enseñanza en el país. Presenta, entre otras soluciones, que lo fundamental es adoptar las mejores reglas y no la preocupación con principios ideológicos superados. En esa línea, defiende incentivos adecuados, participación de la sociedad civil, un nuevo papel para las empresas, evaluación, nuevos modelos de gestión escolar, becas en las escuelas particulares y fondos especiales.

Referências Bibliográficas

- ALBRECHT, D., ZIDERMAN, A. *Deferred cost recovery for higher Education*. sl.: Word Bank, 1991. Discussion Papers #137.
- ATÉ que não vai mal. *Veja*, São Paulo, 22 out. 1997.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Supporting reform in the delivery of social services*. Washington, DC., 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto/ INEP/ DIEE. *Censo escolar de 1997 aponta crescimento de um milhão e 700 novas matrículas*. Brasília, DF, 1997.
- CARLSON, S. *Private financing of higher Education in Latin America and the Caribbean*. sl. : Word Bank, 1992.
- CASTRO, M.H.M. *A revolução silenciosa: autonomia financeira da USP e UNICAMP*. sl., Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1996.
- DOYLE, D. P. Vouchers for religious schools. *Public Interest*, Denville, NJ., n.127, Spring, 1997.
- FRAUD by some trade schools give students a costly lesson. *Washington Post*, Washington, DC., 29 Oct. 1997.
- FRIDMAN, M. Public schools: make them private. Washington, DC., 19 Feb. 1995.
- HIRSCHMAN, A. *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.