

Avaliação do Sistema Educativo Brasileiro Tendências e Perspectivas*

Maria Helena Guimarães de Castro

INTRODUÇÃO

A ênfase em processos de avaliação é hoje considerada estratégica como subsídio indispensável no monitoramento das reformas e das políticas educacionais. Não há país no mundo preocupado em aumentar a eficiência, a equidade e a qualidade do seu sistema educacional que tenha ignorado a importância da avaliação como mecanismo de acompanhamento dos processos de reforma. Cada vez mais atribui-se relevância tanto à avaliação institucional em suas diferentes dimensões (condições da infraestrutura das instituições escolares; processos de gestão; formação, qualificação e produtividade dos recursos humanos, etc.), como em relação à avaliação de resultados (o que e como os

alunos aprendem; quais os fatores associados ao rendimento escolar; impactos de fatores associados ao rendimento escolar; impactos de fatores extra e intra-escolares na aprendizagem, etc.).

Maria Helena Guimarães de Castro

*Presidente do Instituto
Nacional de Estudos e
Pesquisas Educacionais -
INEP/MEC*

*e responsável pela
implementação de
sistemas de avaliação
e de indicadores e
estatísticas educacionais.*

*Professora licenciada do
Departamento de Ciência
Política da Universidade
Estadual de Campinas /
UNICAMP.*

*Diretora em Ciência
Política pela USP.*

A simples observação do recente debate sobre indicadores educacionais mostra as transformações por que vem passando a produção de informações a respeito da situação dos diferentes níveis dos sistemas de ensino. Passa-se a destacar cada vez mais os indicadores de qualidade, a partir de pesquisas empíricas extremamente sofisticadas e que exploram bases quantitativas extensas para desenvolver análises qualitativas sobre o desem-

(*) Texto apresentado no Seminário Especial: "Um modelo de educação para o século XXI", promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE / Fórum Nacional, realizado no Rio de Janeiro (RJ), em 31 de agosto de 1998. A autora agradece especialmente a Paulino Motter, chefe de gabinete do INEP, pela sua valiosa colaboração na elaboração deste documento.

penho dos alunos. Ultrapassada a etapa de desenvolver diagnósticos considerando apenas os indicadores de acesso, a grande preocupação dos sistemas de produção de informações educacionais relaciona-se crescentemente ao desenvolvimento de indicadores que informam sobre a eficiência dos sistemas e seu grau de efetividade social, ou seja:

I. Quais as características do percurso escolar? Quanto tempo levam em média para concluir a escolaridade obrigatória? Quais os fatores que explicam as altas taxas de repetência e de abandono escolar? Como se comporta o fluxo do sistema?

II. O que os alunos são capazes de fazer? Quais os padrões desejáveis que deveriam ser atingidos para que os alunos desenvolvam as competências e habilidades básicas exigidas para o exercício da cidadania? O que caracteriza a escola efetiva?

III. Como anda o desempenho dos sistemas de ensino? Quais as lições extraídas dos resultados das avaliações que permitem reorientar ações e políticas dirigidas à promoção da equidade e da contínua melhoria da qualidade dos diferentes níveis de ensino?

Com efeito, a tendência ao aprimoramento dos mecanismos de avaliação de forma concomitante e articulada com os processos de reforma no campo educacional está claramente associada ao novo papel assumido pela educação na formação do cidadão do próximo milênio. Os sistemas

de ensino têm sido desafiados a responder às seguintes questões: Como preparar este novo cidadão? Quais as demandas da nossa sociedade em processo de mudanças tão aceleradas como as que marcaram as últimas décadas deste século?

É cada vez mais evidente que a preparação de cidadãos competentes para atuar de forma crítica e responsável na construção de uma sociedade mais justa, democrática e desenvolvida exige um perfil de qualificação em que o desenvolvimento das inteligências cognitivas, emocional e afetiva será decisivo na formação das crianças e jovens para a sua plena inserção social e no mundo do trabalho. É preciso, portanto, assegurar-lhes uma formação ética e solidária. É preciso ainda desenvolver sua capacidade de resolver problemas, selecionar e processar informações com autonomia e raciocínio crítico. É preciso dar-lhes condições de utilizar os conhecimentos para que tenham novas oportunidades num mundo cada vez mais complexo e competitivo.

Foi com este objetivo que, ao destacar a educação como uma das suas prioridades, o governo federal tratou de implementar, no período de 1995-1998, um consistente sistema de informações educacionais, abrangendo todos os níveis de escolaridade. Implantou-se um sistema de informações quantitativas e qualitativas que vem permitindo subsidiar as ações dos diferentes níveis de governo, bem como indicar tendências que sinalizam as mudanças em curso.

O Sistema Integrado de Informações (INEP) é responsável pela disseminação dos

resultados do censo escolar, censo do ensino superior, censo do professor, avaliação da educação básica, exame nacional de cursos, além de informações sobre o gasto e financiamento da educação, perfil dos egressos do ensino médio e características socioeconômicas e culturais dos graduados de nível superior.

Este artigo apresenta os principais resultados obtidos nos censos educacionais, o comportamento dos indicadores de fluxo e eficiência do sistema educacional na última década, a avaliação do desempenho dos alunos e algumas tendências que tais resultados indicam para os próximos dez anos. Com todas as cautelas necessárias, o exame das tendências é bastante modesto e está longe de esgotar o conjunto de variáveis que podem incidir sobre os cenários que se desenharam para a educação brasileira na próxima década.

Para isso, apresentamos inicialmente um rápido balanço sobre a situação do analfabetismo nas regiões do país, com ênfase nas faixas etárias mais jovens e na escolaridade da população do país. Em segundo lugar, examinamos a situação do ensino fundamental, assinalando os problemas que ainda persistem, como as elevadas taxas de repetência e de distorção série/idade, embora os indicadores de fluxo e eficiência do sistema apresentem claros sinais de melhoria. A explosão de matrículas no ensino médio e seus prováveis impactos sobre as novas modalidades de educação profissional e de cursos de nível superior são discutidos no item 3. Em seguida, apresentamos os principais resultados da avaliação da educação básica, indicando ainda o lon-

go caminho a percorrer para melhorar a qualidade do ensino e promover mais equidade. Na seção seguinte, consideramos o quadro atual do ensino superior e alguns desafios que a próxima década projeta. Por fim, apresentamos breves comentários a respeito das tendências e perspectivas educacionais de médio prazo, assinalando a tarefa que o Estado e a sociedade brasileira têm pela frente, para promover a educação aos patamares aspirados pela nação.

1. Declínio do Analfabetismo e Aumento da Escolaridade Média da População

O panorama da educação brasileira apresentou significativa melhoria nas últimas décadas, com declínio acentuado da taxa de analfabetismo, expressivo aumento do número de matrículas em todos os níveis de ensino e gradual crescimento da escolaridade média da população. A constatação destes avanços, no entanto, não prescinde de uma análise crítica sobre os desafios educacionais que o país ainda precisa vencer para superar o déficit histórico acumulado nesta área.

Se do ponto de vista quantitativo a expansão do sistema atingiu patamares bastante razoáveis, inclusive em comparação aos padrões internacionais, o mesmo não pode ser dito em frente aos indicadores de qualidade e equidade. No tocante a estes aspectos, a situação atual da educação nacional ainda deixa muito a desejar, apesar dos recentes esforços dos três níveis de governo para promover a melhoria de ensino

e a correção das ineficiências e inequidades do sistema.

A eliminação do analfabetismo é, obviamente, o primeiro degrau a ser alcançado para edificação de um sistema educacional integrador e indutor do desenvolvimento social e econômico. O que mantém o Brasil distante desta meta neste final de século XX é uma elevada taxa de analfabetismo de 14,7% entre a população com 15 anos ou mais, o que representa em termos absolutos um expressivo contingente de 15,5 milhões de pessoas. O impacto destes números só é minimizado quando estes são analisados dentro de uma perspectiva da sua evolução

nas últimas três décadas.

De fato, a taxa de analfabetismo declinou de 39,5%, em 1960, para 20,1%, em 1991, seguindo um ritmo relativamente lento de 0,63% ao ano, o que indica que programas de alfabetização como o antigo Mobral tiveram pouca eficácia e, por esta razão, produziram resultados bastante modestos. No entanto, na década de 90, o analfabetismo vem recuando com uma velocidade bem maior, registrando-se uma redução média anual de 1,08%. Outra tendência positiva observada no período mais recente é o decréscimo do número absoluto de pessoas analfabetas no grupo etário maior de 15 anos, fato inédito desde os anos 20 (Tabela 1).

Tabela 1: Pessoas Analfabetas na População de 15 anos ou mais em Números Absolutos e Distribuição Percentual - Brasil - 1920 - 1996

Ano	Número Absoluto	Percentual
1920	11.401.715	64,9%
1940	13.269.381	56,0%
1950	15.272.632	50,5%
1960	15.964.852	39,6%
1970	18.146.977	33,6%
1980	18.651.762	25,4%
1991	19.233.239	20,1%
1996	15.560.260	14,7%

Fonte: Censos Demográficos IBGE: 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, e 1991.
PNAD (IBGE) 1996 e Contagem Populacional 1996

Esta reversão acelerada dos índices de analfabetismo, sobretudo entre os grupos mais jovens da população, está diretamente relacionada ao processo de universalização do ensino fundamental, que tem se mostrado a estratégia mais eficaz no esforço empreendido pelo Poder Público e pelas organizações da sociedade civil para

mudar o perfil educacional do país. Com efeito, os dados dos últimos levantamentos do IBGE indicam que as maiores proporções de analfabetismo encontram-se cada vez mais nos grupos de maior idade (Tabela 2).

No entanto, é necessário observar que tem havido redução das taxas de analfa-

betismo em todos os grupos de idade, muito embora sua intensidade diminua conforme aumentam as faixas etárias da população. Assim, o percentual de analfabetos entre as pessoas com idade de 15 a 19 anos caiu de 16,5%, em 1980, para 6,0%, em 1996. A queda foi igualmente significativa no grupo de 20 a 24 anos, com uma redução de 15,6% para 7,1% no mesmo período. O índice de analfabetismo também já é inferior a dois dígitos no grupo de 25 a 29 anos (8,1%). Os grupos de idade com mais de 30 anos, em contraste, apresentam taxas bem mais elevadas, sobretudo entre a população com mais de 50 anos, onde ainda se verifica uma proporção de 31,5% de analfabetos.

Isso significa que apenas com políticas públicas focalizadas o Brasil conseguirá erradicar o analfabetismo nos próximos dez anos, pois trata-se de um contingente populacional mais difícil de ser atingido, dadas as suas características socioeconômicas. Este esforço já vem acontecendo através de programas de Educação de Jovens e Adul-

tos, como a Alfabetização Solidária e outras iniciativas desenvolvidas pelos governos estaduais e municipais, organizações empresariais, religiosas e não-governamentais. A dispersão da população rural, onde o analfabetismo atinge 55,7% das pessoas que compõem o grupo com 50 anos ou mais de idade, representa um desafio à adoção de políticas públicas mais efetivas para atender a este grupo etário.

É, entretanto, necessário concentrar esforços na erradicação do analfabetismo nos grupos mais jovens, com prioridade à população na faixa etária de 15 a 29 anos. Claramente, trata-se de uma diretriz de política pública inadiável, com o sentido de promover a inclusão social de segmentos que se encontram totalmente impedidos de participar autonomamente da vida democrática e do mercado de trabalho. É possível prever que, ao final da próxima década, o analfabetismo jovem estará superado, em consequência das políticas educacionais que vêm sendo implementadas.

Tabela 2: Taxa de Analfabetismo na Faixa Etária de 15 anos ou mais por Grupos de Idade - Brasil - 1970 - 1996

Ano	Taxa de Analfabetismo (%)						
	15 anos ou mais	15 a 19 anos	20 a 24 anos	15 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
1970	33,6	24,3	26,5	29,9	32,9	38,5	48,4
1980	25,4	16,5	15,6	18,0	24,0	30,8	43,9
1991	20,1	12,1	12,2	12,7	15,3	23,8	38,3
1995	15,6	6,8	7,5	9,3	11,0	16,7	32,7
1996	14,7	6,0	7,1	8,1	10,2	15,5	31,5

Fonte: Censos Demográficos IBGE: 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, e 1991.

PNAD (IBGE) 1996 e Contagem Populacional 1996

Além de assumir cada vez mais uma característica geracional, o perfil do analfabetismo no país mantém um forte viés regional, que reflete e reproduz as desigualdades socioeconômicas inter-regionais existentes. A tendência de redução do analfabetismo, embora se verifique em todas as regiões geográficas do país, não segue o mesmo ritmo. Para ilustrar este quadro, basta notar que, entre 1981 e 1995, enquanto as Regiões Sul e Sudeste apresentaram, respectivamente, índices de redução do analfabetismo de 41,6% e 38,4%, o Nordeste registrou um recuo acumulado de 26,3% e o Norte, de 13,6%.

A situação evoluiu de forma mais favorável no Centro-Oeste, que apresentou uma taxa de redução de 37% no mesmo período.

Como resultado deste empenho verificado nas últimas duas décadas, o quadro das disparidades regionais se agravou, evidenciando o enorme fosso que separa o Nordeste das Regiões Sul e Sudeste (Tabela 3). As taxas de analfabetismo do Nordeste permanecem em patamares acima do dobro da média nacional em todos os grupos de idade, exceto para a população de 50 anos ou mais.

Tabela 3: Taxa de Analfabetismo na Faixa Etária de 15 anos ou mais por Grupos de Idade - Brasil e Regiões - 1996

Brasil/Região	Taxa de Analfabetismo (%)						
	15 anos ou mais	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
Brasil	14,7	6,0	7,1	8,1	10,2	15,5	31,5
Norte	11,6	3,3	4,2	6,2	8,6	14,5	32,7
Nordeste	28,7	14,1	16,9	19,1	24,0	33,8	52,7
Sudeste	8,7	1,8	2,6	3,3	4,9	8,7	21,9
Sul	8,9	2,0	2,8	3,8	5,2	8,5	22,0
Centro-Oeste	11,6	2,5	3,9	4,8	8,1	14,1	32,6

Fonte: IBGE - PNAD 1996

Nota: Exclui-se a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Portanto, do ponto de vista da superação dos desequilíbrios regionais, o analfabetismo continua sendo um importante obstáculo a ser vencido. Por outro lado, as tendências apontam inequivocamente para uma situação de maior equidade em relação à renda, gênero e raça. A mudança mais marcante diz respeito à rapidez com que tem declinado o analfabetismo entre as mulheres mais jo-

vens. De fato, quando se observam os índices por sexo, verifica-se que a proporção de pessoas analfabetas já é significativamente menor entre as mulheres do que entre os homens em todos os grupos de idade até 39 anos.

A ascensão educacional das mulheres fica evidenciada também quando se comparam os níveis de

escolarização da população por gênero. Até o final dos anos 80, prevalecia um padrão histórico no qual os homens estavam em vantagem em termos de média de anos de estudo. Esta posição se inverteu na década de 90, quando as mulheres melhoraram mais rapidamente o seu perfil

educacional. Com efeito, no período de 1990 a 1996, a média de anos de estudo aumentou de 5,1 para 5,7 entre os homens e de 4,9 para 6,0 entre as mulheres, o que indica que elas deram um salto de quase um ano enquanto eles avançavam meio ano (Tabela 4).

Tabela 4: Número Médio de Anos de Estudo - Brasil - 1960 - 1996

	1960	1970	1980	1990	1995	1996
Gênero						
Homem	2,4	2,6	3,9	5,1	5,4	5,7
Mulher	1,9	2,2	3,5	4,9	5,7	6,0
Cor						
Branco	2,7	---	4,5	5,9	---	---
Preto	0,9	---	2,1	3,3	---	---
Pardo	1,1	---	2,4	3,6	---	---
Amarelo	2,9	---	6,4	8,6	---	---
Regiões						
Norte/Centro-Oeste	2,7	---	4,0	---	5,6	5,9
Centro-Oeste	---	---	---	---	5,7	6,0
Norte	---	---	---	---	5,5	5,8
Nordeste	1,1	1,3	2,2	3,3	4,1	4,4
Sudeste	2,7	3,2	4,4	5,7	6,2	6,6
Sul	2,4	2,7	3,9	5,1	6,0	6,3

Fonte: Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996; PNUD/IPEA, 1996.

Nota: Dados de 1995 e 1996 calculados pelo MEC/INEP/SEEC com base de 1995 e 1996

Exclui-se a população rural da Região Norte

Dentre os fatores socioeconômicos e culturais que explicam este surpreendente fenômeno, sem sombra de dúvida o de maior influência tem sido o ingresso da mulher no mercado de trabalho, estimulando-a a buscar um melhor nível de

escolaridade, até mesmo como forma de compensar a discriminação salarial de gênero, que continua existindo, conforme comprovam pesquisas recentes.¹ Por outro lado, e paradoxalmente, a perversa e precoce entrada no mercado de tra-

¹É o que revelam, por exemplo, os resultados preliminares da primeira Pesquisa de Padrão de Vida (PPV), divulgados na segunda quinzena de agosto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cf. OLIVEIRA, F. Pesquisa expõe desigualdade no país: levantamento do IBGE mostra que a renda dos brancos é mais que o dobro da dos negros. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 ago.1998. p. 21.

balho das crianças e adolescentes do sexo masculino provenientes das famílias de baixa renda deve estar contribuindo para o avanço mais acelerado das mulheres em termos de escolaridade.

A forte associação entre pobreza e trabalho infantil reforça perversamente essa diferenciação de gênero, em detrimento das crianças e adolescentes do sexo masculino, pois eles são chamados com maior freqüência a contribuir com o sustento da família em atividades incompatíveis com a rotina escolar. Embora também se verifique incidência de trabalho infantil entre as meninas pobres, em geral elas se dedicam mais a afazeres domésticos, mais facilmente compatíveis com os horários e atividades da escola.

Este fator de exclusão escolar está sendo enfrentado com iniciativas como os programas de complementação de renda familiar associados à educação. As experiências mais consolidadas, como é o caso da Bolsa-Escola, têm comprovado a eficácia dessa estratégia para garantir a permanência no sistema escolar de crianças carentes.

O exame da evolução do nível de escolaridade ao longo das duas últimas décadas revela também que permanecem acentuados os contrastes regionais. Mais uma vez, o Nordeste apresenta a

situação mais desfavorável, com uma média de anos de estudo bem abaixo do patamar nacional. Registram-se, ainda, grandes variações deste indicador em relação às diferentes raças, embora o último dado disponível se refira a 1990. Não se espera, contudo, que tenham ocorrido mudanças muito significativas na década atual, o que leva a crer que a população negra continua apresentando um nível de escolaridade mais baixo. Esta é uma das prioridades para uma política de equidade e integração socioeconômica que requer uma ação mais afirmativa do Poder Público e da sociedade.

Em seu conjunto, pode-se afirmar que o perfil educacional da população brasileira apresentou sensível melhora nos anos 90. Entre 1992 e 1996, houve um incremento substancial da proporção de pessoas com mais anos de estudos na população de 10 anos ou mais de idade (Tabela 5). A participação das pessoas com no mínimo oito anos de estudos aumentou de 25,6% para 30% no período assinalado. Também verificou-se um crescimento de 14,4% para 16,5% do contingente populacional com 11 anos ou mais de estudo. Em contrapartida, o percentual da população sem instrução ou com menos de um ano de estudo caiu de 23,1% em 1981 para 13,6% em 1996.

Tabela 5: Número de Pessoas de 10 anos ou mais de Idade, por Anos de Estudo - Brasil - 1992-1996

Ano/Sexo	Anos de Estudo							
	Total	Mínimo 4 anos (4ª Série)		Mínimo 8 anos (1º Grau)		Mínimo 11 anos (2º Grau)		
		Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	
1992								
Total	113.722.084	67.633.015	59,5	29.146.775	25,6	16.335.896	14,4	
Mulheres	58422000	35198120	60,2	15400863	26,4	8773065	15,0	
Homens	55300084	32434895	58,7	13745912	24,9	7562831	13,7	
1993								
Total	116.115.478	70.520.299	60,7	30.498.271	26,3	17.001.626	14,6	
Mulheres	59.682.633	36.910.337	61,8	16.251.127	27,2	9.184.044	15,4	
Homens	56.432.845	33.609.962	59,6	14.247.144	25,2	7.817.582	13,9	
1995								
Total	120.936.407	75.867.650	62,7	33.726.488	27,9	18.938.129	15,7	
Mulheres	62.234.202	39.774.137	63,9	18.049.291	29,0	10.356.396	16,6	
Homens	58.702.205	36.093.513	61,5	15.677.197	26,7	8.581.733	14,6	
1996								
Total	123.623.557	79.721.516	64,5	37.037.282	30,0	20.389.117	16,5	
Mulheres	63.758.345	41.875.791	65,7	19.868.012	31,2	11.177.820	17,5	
Homens	59.865.212	37.845.725	63,2	17.169.270	28,7	9.211.297	15,4	
Cresc. Abs. 92/96	9.901.473	12.088.501		7.890.507		4.053.221		
Cresc. 92/96%	8,7	17,9		27,1		24,8		

Fonte: IBGE/PNAD

Exclusive a População Rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Constata-se, portanto, um gradual aumento da participação relativa dos grupos com maior nível de instrução, desenhando um cenário mais auspicioso para a próxima década. Mas, apesar destes avanços, o Brasil se mantém numa posição desfavorável em termos de escolaridade média da população quando comparado com países desenvolvidos pertencentes à Organização Econômica para a

Cooperação e o Desenvolvimento (OECD) (Tabela 6). Da mesma forma, comparado com a média de escolaridade dos países latino-americanos mais ricos, muitos deles com renda per capita inferior - Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela - o Brasil acumula uma defasagem de cerca de dois anos de estudo.²

² Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD/IPEA, 1996. p. 35

Tabela 6: Percentual da População e da PEA entre 25 e 64 anos por Nível de Escolaridade

Países	População de 25 a 64 anos			PEA de 25 a 64 anos		
	No Máximo Fundamental	Médio	Superior	No Máximo Fundamental	Médio	Superior
Brasil	75	16	9	72	17	11
Canadá	25	28	47	19	29	52
Estados Unidos	14	53	33	11	52	37
França	32	50	18	25	54	21
Alemanha	16	61	23	12	62	26
Itália	65	27	8	56	33	11
Portugal	80	9	11	76	10	14
Espanha	72	12	16	64	15	21
Suíça	18	61	21	15	61	24
Turquia	77	15	8	76	15	9
Média OECD	40	40	20	35	42	23

Fonte: Brasil - MEC/INEP e Países da OECD - Education at Glance/1997

Notas: 1. Dados do Brasil se referem ao ano 1996

2. Dados dos países da OECD se referem ao ano de 1995

Os dois indicadores analisados - analfabetismo e média de anos de estudo - sugerem um quadro em evolução, embora seja lícito questionar se as melhorias identificadas estão ocorrendo na velocidade necessária para que o país supere o seu atraso educacional histórico. A favor de uma resposta otimista, pesa o fato de o Brasil ter apresentado nos anos 90 melhores resultados em re-

lação ao desempenho do grupo de países mais populosos do mundo e com os piores indicadores educacionais (Tabela 7). Com efeito, dos países que participaram da Conferência de Jomtiem, em 1990, somente o Brasil e o México contabilizaram significativa redução do analfabetismo e elevação da taxa de escolaridade líquida na faixa etária de 7 a 14 anos.³

³ A Conferência Mundial de Educação para Todos, promovida pela UNESCO e por outros organismos internacionais de cooperação, reuniu os nove países em desenvolvimento mais populosos: além do Brasil e do México, Bangladesch, China, Egito, Índia, Indonésia, Nigéria e Paquistão. Como resultado foi constituído o Grupo "Education for All" (EFA-9), que subscreveu uma declaração pela qual os países signatários se comprometeram a promover esforços para erradicar o analfabetismo e para garantir o acesso à educação básica de qualidade a toda a sua população.

Tabela 7: Taxa de Analfabetismo da População de 15 anos ou mais de idade - 1995

País	Taxa de Analfabetismo
Brasil	15,6
Índia	48,0
Indonésia	16,2
China	18,5
Egito	48,6
Bangladesh	61,9
Nigéria	42,9
Paquistão	62,2
México	10,4

Fonte: Anuário Estatístico da UNESCO/1997

Nota: Exclui-se a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Com a integração econômica e a velocidade das mudanças tecnológicas, tornou-se crucial para o país promover uma acelerada elevação do nível de escolaridade da sua mão-de-obra. Obviamente, este objetivo está hierarquicamente subordinado à garantia de acesso à educação básica como condição mínima e indispensável para o exercício pleno da cidadania. Afinal, não se pode desconhecer que a média de aproximadamente seis anos de estudos ainda é inferior ao número de anos de ensino obrigatório, de oito anos, que deverá ser ampliado para nove anos, conforme meta incorporada ao Plano Nacional de Educação⁴. Acrescente-se, ainda, que o ensino médio faz parte da educação básica, sendo

mandatária a progressiva universalização da sua oferta.⁵

Este é o principal desafio educacional que o Brasil já está encarando, com possibilidades concretas de superá-lo no curso da próxima década. É o que apontam os indicadores de cobertura e de desempenho do ensino fundamental e médio, analisados a seguir.

2. Universalização do Ensino Fundamental

Nos últimos 30 anos, conforme já foi mencionado, o sistema educacional brasileiro sofreu uma acelerada expansão, registrando-se neste período um vi-

⁴ A ampliação do ensino fundamental para nove anos, com a redução da idade de ingresso para seis anos, está prevista no projeto de PNE encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional. Se for aprovada, esta mudança deverá ser implementada no prazo de cinco anos

⁵ É o que dispõe o art. 208, Inciso II, da Constituição Federal, de acordo com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

goroso crescimento das matrículas em todos os níveis de ensino. Dentre os fatores que contribuíram para impulsionar este processo, além da natural pressão demográfica, cabe destacar a forte demanda por serviços educacionais criada em decorrência da rápida urbanização do país e o correspondente esforço realizado pelo Poder Público para expandir o acesso à escolaridade obrigatória.

O Brasil tem hoje algo em torno de 51 milhões de estudantes, considerando-se todos os níveis e modalidades da educação básica.⁶ Se somarmos as matrículas do ensino superior e da pós-gra-

duação, este contingente ultrapassa 53 milhões de estudantes, o que corresponde a cerca de um terço do total da população. Em três décadas, o sistema educacional brasileiro mais do que triplicou seu tamanho. Trata-se, portanto, de um sistema de massa, exigindo vultosos investimentos do setor público, que responde por 89,3% das matrículas do ensino fundamental, 80,2% do ensino médio e 38,35% do ensino superior (Tabela 8 e Gráfico 1). É no ensino fundamental, por razões óbvias, que se concentra o maior número de alunos, muito embora sua participação relativa venha diminuindo em relação ao total de matrículas.⁷

**Tabela 8: Evolução da Matrícula por Nível de Ensino
Brasil - 1970 - 1998**

Ano	Total	Ed. Infantil ⁽¹⁾	Fundamental	Médio	Superior ⁽³⁾
1970	17.814	374	15.895	1.119	425
1975	23.124	566	19.549	1.936	1.073
1980	28.130	1.335	22.598	2.819	1.377
1985	31.635	2.482	24.770	3.016	1.368
1991	39.823	5.284	29.204	3.770	1.565
1996	46.453	5.714	33.131	5.739	1.869
1997	48.319	5.719	34.229	6.405	1.965
1998 ⁽²⁾	49.891	4.918	35.488	6.962	2.085

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Notas: (1) - Inclui crianças matriculadas na pré-escola e em classes de alfabetização

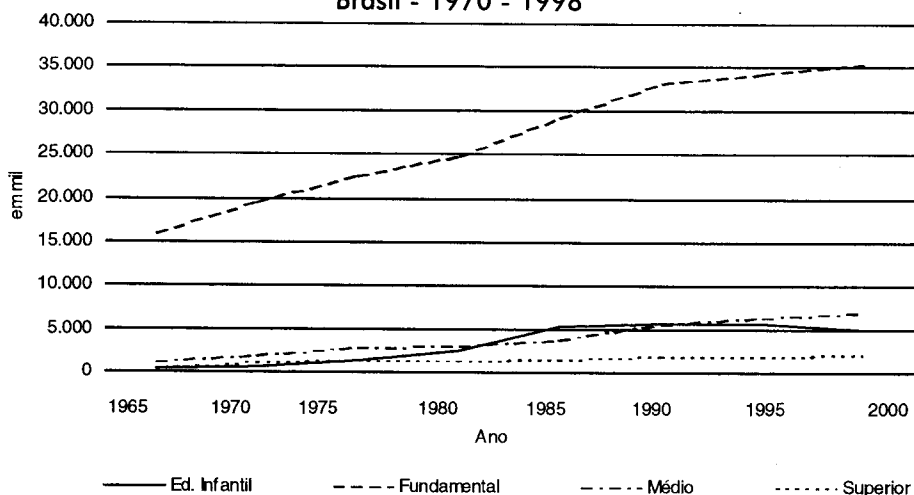
(2) - Dados preliminares para Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio

(3) - Dados estimados para 1997 a 1998

⁶De acordo com os resultados preliminares do Censo Escolar de 1998, há aproximadamente 2,9 milhões de matrículas em cursos presenciais de Educação de Jovens e Adultos e 292 mil matrículas na Educação Especial.

⁷Em 1970, o ensino fundamental respondia por cerca de 90% do total de matrículas, situação que sofreu profundas alterações com a progressiva expansão dos demais níveis de ensino. Em 1998, considerando-se o total estimado de matrículas iniciais, a participação relativa dos níveis de ensino obedece à seguinte ordem: ensino fundamental - 72%; ensino médio - 14%; educação infantil - 9,9%; ensino superior - 4,1%.

**Gráfico 1: Evolução da Matrícula por Grau de Ensino
Brasil - 1970 - 1998**



Fonte: MEC/INEP/SEEC

As políticas de universalização do atendimento no ensino fundamental, implementadas em regime de colaboração pelos três níveis de governo, produziram resultados bastante positivos na década de 90. De 1991 a 1998, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86% para 95%, de

acordo com o cálculo feito a partir dos dados preliminares do Censo Escolar/98 (Tabela 9 e Gráfico 2). Com isso, está sendo antecipada e superada a meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar até 2003.

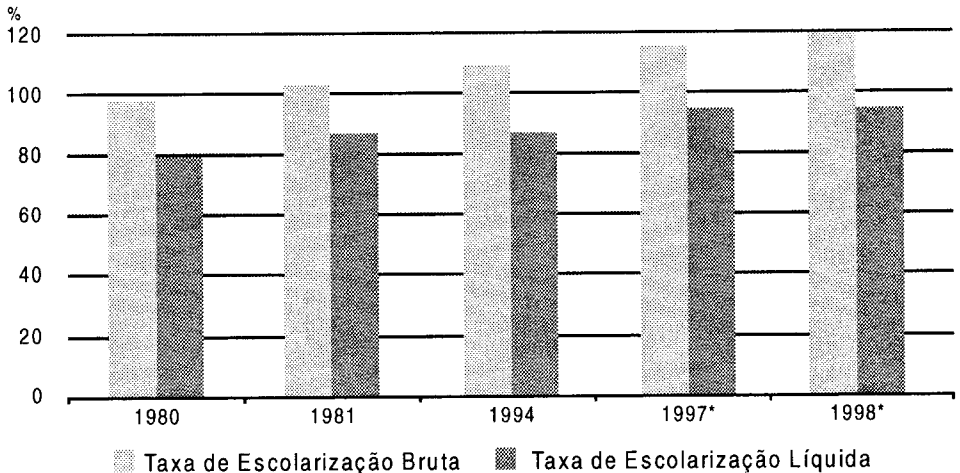
**Tabela 9: Ensino Fundamental - Taxas de Escolarização Bruta e Líquida
Brasil - 1970 - 1998**

Ano	Bruta (%)	Líquida (%)
1970	81	67
1980	98	80
1991	106	86
1994	111	89
1996	116	91
1997*	119	93
1998*	122	95

Fonte: MEC/INEP/SEEC

* Dados Estimados

**Gráfico 2: Ensino Fundamental - Taxas de escolarização Bruta e Líquida
Brasil - 1980 - 1998**



Fonte: MEC/INEP/SEEC

O monitoramento permanente do sistema educacional, realizado através do levantamento anual do Censo Escolar, tem mostrado que a capacidade de atendimento das redes de ensino já é suficiente para assegurar vaga a todas as crianças de 7 a 14 anos, muito embora em condições bastante precárias em grande parcela dos estabelecimentos escolares, sobretudo na área rural. O problema atual do ensino fundamental não se situa tanto em termos de acesso, mas sobretudo dos fatores extra e intra-escolares que dificultam a permanência na escola. Esta afirmativa é corroborada pelos resultados do controle de qualidades de informações do Censo Escolar/97, que apontaram taxas de abandono extremamente elevadas, chegando a 30% em algumas regiões.

Este dado empalidece um pouco o desempenho expresso da matrícula inicial apontado pelo Censo Escolar/98. De todo modo, ao atingir em 1998 uma taxa de escolarização líquida de 95%, cumprindo assim a meta definida pelo Programa Toda Criança na Escola, o Brasil estará muito perto de universalizar o acesso ao ensino fundamental. Desafio maior é assegurar as condições de permanência no sistema e de sucesso escolar. Além disso, é preciso reconhecer que as diferenças regionais ainda são muito acentuadas. As Regiões Norte e Nordeste, apesar dos expressivos avanços registrados em 1991 e 1997, continuam apresentando taxas de escolarização bem abaixo da média nacional (Tabela 10). É nestas duas regiões, portanto, que se concentram cerca de 60% das crianças de 7

a 14 anos que permanecem fora da escola.

As condições de oferta do ensino fundamental também apresentam disparidades regionais marcantes. Este quadro ficou evidenciado em pesquisa recentemente concluída pelo INEP sobre a infra-estrutura das escolas públicas e privadas de todo o país.⁸ Observou-se, por exemplo, que no Nordeste 8,4% dos alunos de ensino fundamental freqüentam escolas sem abastecimento de água, índice que é de apenas 0,3% no Sul e de 0,7% no Sudeste. A situação é ainda mais discrepante em relação ao percentual de alunos que estudam em estabelecimentos que não possuem energia elétrica, condição que afeta 19,6% dos alunos da Região Norte e 14,6% no Nordeste, em

contraste com os índices de 0,9% no Sul e de 1,7% no Sudeste. A falta de esgoto sanitário nas escolas atinge 18,1% dos alunos de ensino fundamental na região Norte e 9,3% no Nordeste, contra 1,7% no Sudeste e 1,8% no Sul.

Cabe, no entanto, ressaltar que a precariedade das condições de infra-estrutura ocorre principalmente nas escolas rurais, que são mais numerosas no Norte e Nordeste, representando, respectivamente, 82% e 74% do total dos estabelecimentos de ensino destas regiões. O problema deve ser enfrentado com políticas de nucleação e com ações focalizadas, que consideram as características geográficas e socio-demográficas de cada unidade da Federação.

Tabela 10: Taxa de Escolarização Líquida no Ensino Fundamental Brasil e Regiões - 1996 - 1997

	1996	1997
Brasil	90,5	93,0
Norte	86,1	89,3
Nordeste	84,3	89,1
Sudeste	94,7	95,9
Sul	94,7	96,1
Centro-Oeste	94,6	94,4

Fonte: MEC/INEP/SEEC

IBGE - Contagem da População/1996

Notas: Dados estimados por Carlos América Pacheco (NESUR/IE/UNICAMP) e José Marcos Cunha (NEPO/UNICAMP)

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Caracterização física das escolas*. Brasília, DF, 1998.

Outro indicador importante para mostrar a expansão do sistema é a taxa de escolarização bruta, que cresceu de 106% para 122%, no período de 1991 a 1998, indicando assim que uma proporção muito significativa dos alunos apresenta acentuada distorção série/idade, ou seja, tem idade cronológica superior à coorte correspondente a cada série. Este fenômeno, que tem como principais causas a repetência e a evasão, é responsável pelo inchaço de matrículas que se verifica hoje nas redes de ensino fundamental. Revela ainda o grau de ineficiência do sistema educacional brasileiro, pois os alunos levam em média cerca de 11 anos para completar as 8 séries da escolarização obrigatória.

A distorção série/idade tem pelo menos duas conseqüências muito graves: a primeira delas, para os sistemas de ensino, que têm seus custos onerados em cerca de 30%; a segunda, recai diretamente sobre os alunos com atraso no percurso escolar, afetando a sua auto-estima e o seu rendimento, o que é comprovado pelos resultados das avaliações mais recentes realizadas pelo INEP.⁹ A correção deste problema deverá continuar merecendo, portanto, prioridade absoluta das políticas de

melhoria de qualidade do ensino, com a ampliação dos programas de aceleração de aprendizagem.

Como resposta a estas ações e como reflexo da melhoria global dos indicadores de fluxo, a taxa de distorção série/idade caiu de 64,1% em 1991 para 47%, em 1996. Esta redução foi mais acentuada nas séries iniciais, tendência que certamente está associada à iniciativa de muitos sistemas de ensino de implantar o ciclo básico, eliminando dessa forma o problema da reprovação. Esta política ainda não produziu efeito sobre as séries finais, que continuam exibindo taxas históricas de distorção mais elevadas, especialmente a 5ª série (55,6%).

Apesar deste avanço, o quadro geral é ainda insatisfatório, exigindo maiores esforços dos sistemas de ensino para promover a melhoria do fluxo escolar. Do ponto de vista regional, observa-se uma situação agravada nas Regiões Nordeste e Norte, que apresentam as piores taxas, de 65,7% e 62,3%, respectivamente (Tabela 11). O contraste fica mais pronunciado quando essas taxas são comparadas como índice de distorção série/idade da Região Sul, o menor do país (27,2%).

⁹As provas aplicadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica(SAEB) e pela Avaliação dos Concluintes do Ensino Médio (ACEM) revelaram que o desempenho dos alunos tende a piorar à medida que aumenta a distorção série/idade.

**Tabela 11: Ensino Fundamental - Taxa de Distorção Série/Idade
Brasil e Regiões - 1982 - 1996**

Região/Ano	Séries (%)							
	Total	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série
Brasil								
1982	76,2	71,9	76,5	77,2	76,6	80,4	80,2	79,8
1991	64,1	59,5	62,6	63,3	62,7	70,2	68,6	67,4
1996 ⁽¹⁾	47,0	40,0	44,1	46,4	46,6	55,6	53,2	49,2
Norte								
1982	84,4	78,2	87,3	88,3	87,9	90,2	90,0	90,0
1991	79,0	72,5	81,0	81,6	81,4	84,3	83,1	81,8
1996 ⁽¹⁾	62,3	54,7	63,1	65,0	64,9	69,1	67,5	60,7
Nordeste								
1982	85,1	80,9	87,0	87,8	87,6	89,7	89,2	88,9
1991	80,6	75,7	82,9	82,6	81,6	84,5	82,9	82,6
1996 ⁽¹⁾	65,7	58,4	66,9	68,0	67,3	72,8	70,2	67,1
Sudeste								
1982	69,8	61,0	68,9	70,7	70,5	76,2	76,2	75,7
1991	54,7	39,6	49,0	53,8	54,1	64,5	63,5	61,6
1996 ⁽¹⁾	34,8	16,7	26,5	32,1	34,4	47,4	46,1	42,9
Sul								
1982	70,5	64,3	70,1	71,1	71,7	74,2	74,8	74,3
1991	43,8	33,3	38,1	40,0	44,3	52,5	53,0	52,6
1996 ⁽¹⁾	27,2	12,8	20,0	23,8	26,7	38,2	38,1	34,7
Centro-Oeste								
1982	80,8	73,7	80,8	82,9	83,0	86,6	86,0	86,3
1991	65,9	55,0	63,1	65,0	65,5	73,9	72,9	72,1
1996 ⁽¹⁾	47,1	30,0	40,0	44,9	47,4	60,6	58,9	55,6

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: (1) Deve-se considerar a idade recomendada para cada série/nível de ensino, ou seja, 7 anos para a 1ª série do Ensino fundamental, 8 anos para o 2ª e assim sucessivamente.

Paralelamente ao declínio da taxa de distorção série/idade, observa-se uma evolução positiva dos principais indicadores de fluxo. A taxa de repetência no ensino fundamental deve situar-se neste ano pela primeira vez abaixo de 30%, mantendo a tendência de queda que se verifica desde a década de 80. Ao mesmo tempo, a taxa de promoção segue em alta, devendo atingir 68% no final do ano letivo de 1998. As projeções feitas

pelo INEP apontam para um cenário mais favorável ao final da primeira década do próximo século, quando as taxas agregadas de promoção e repetência deverão alcançar 75% e 23%, respectivamente (Tabela 12 e Gráfico 3). Obviamente, estes ganhos em termos de melhoria do fluxo escolar poderão ser ampliados mediante o reforço de políticas para a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência dos sistemas de ensino.

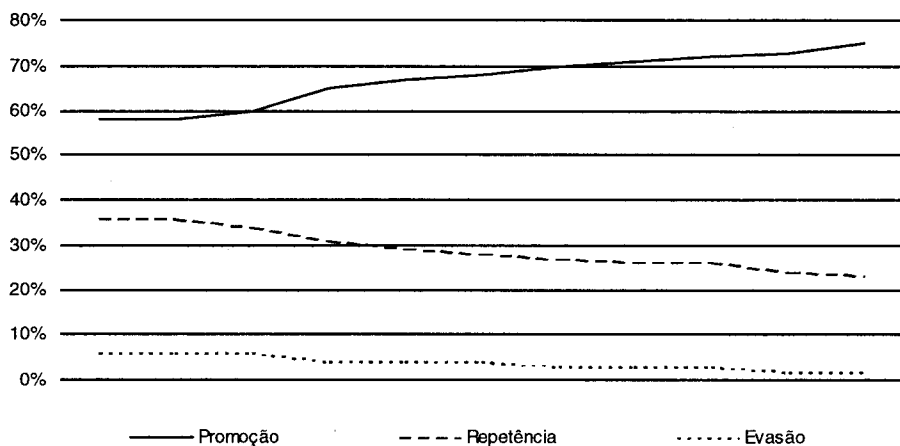
**Tabela 12: Ensino Fundamental - Taxas Agregadas de Transição
Brasil - 1981 - 2010**

Ano	Promoção	Repetência	Evasão
1981	58%	36%	6%
1985	58%	36%	6%
1990	60%	34%	6%
1995	65%	31%	4%
1998*	67%	29%	4%
2000*	68%	28%	4%
2002*	70%	27%	3%
2004*	71%	26%	3%
2005*	72%	26%	3%
2008*	73%	24%	2%
2010*	75%	23%	2%

Fonte: MEC/INEP/SEEC

* Dados Estimados

**Gráfico 3: Ensino Fundamental - Taxas Agregadas de Transição
Brasil - 1981 - 2010**



Fonte: MEC/INEP/SEEC

A evolução positiva das taxas de transição - sustentada pela queda sistemática das taxas de repetência e evasão e pelo crescimento da taxa de promoção - tem proporcionado um substancial incremento do número de concluintes no ensino fundamental. Este crescimento foi de 34,4% nos últimos quatro anos, enquanto a matrícula aumentou apenas 12,2% no mesmo período. Em 1998, de acordo com estimativa feita pelo INEP, deverão concluir o ensino fundamental cerca de 2,2 milhões de alunos. Esta tendência deverá manter-se nos próximos anos, impulsionando a demanda e, conseqüentemente, o crescimento das matrículas do ensino médio.

A melhoria da performance do ensino fundamental pode ser medida ainda pelo aumento da taxa de conclusão esperada. Em 1994, apenas 55% dos alunos matriculados no ensino fundamental

tinham expectativa de concluí-lo, proporção que subiu para 65% em 1996. Simultaneamente, vem diminuindo o tempo médio de conclusão das suas oito séries que, como foi dito, é de 11 anos. São evidentes, portanto, os ganhos de eficiência dos sistemas de ensino, embora persistam profundos desníveis regionais.

O desenvolvimento recente do ensino fundamental apresenta ainda como indicador positivo o acelerado crescimento das matrículas de 5^o a 8^o série, que reflete o aumento das taxas de aprovação nas séries iniciais. Esta tendência deverá permanecer ao longo da próxima década, ao passo que a partir do ano 2000 são esperadas taxas negativas de crescimento da matrícula de 1^o a 4^o série (Tabela 13 e Gráfico 4). Este fenômeno está associado tanto a fatores educacionais como a demográficos.

**Tabela 13: Educação Básica - Matrículas Estimadas
Brasil - 1995 - 2010**

Ano	Fundamental			Médio
	Total	1 ^o a 4 ^o	5 ^o a 8 ^o	
1995	32.544	20.041	12.503	5.313
1996	33.131	20.027	13.104	5.739
1998	35.488	21.164	14.325	6.962
2000*	35.439	20.151	15.288	8.774
2002*	34.947	19.282	15.666	10.020
2004*	34.253	18.562	15.691	10.297
2005*	33.879	18.255	15.624	10.383
2008*	32.813	17.552	15.261	10.446
2010*	32.225	17.245	14.980	10.369

Fonte: MEC/INEP/SEEC

* Dados Estimados