Avaliação do Sistema Educacional 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 eqüidade 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 infra-estrutura 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 diferente 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 eqüidade 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 desenham 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 longo caminho a percorrer para melhorar a qualidade do ensino e promover mais eqüidade. 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 eqüidade. 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 ineqüidades 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 (Tabela1).

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 Adultos, 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 conseqüência 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: Exclusive 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 eqüidade 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 jovens. 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
Exclusive 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-

[1] É 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 eqüidade 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 (1° Grau)		Mínimo 11 anos (2° 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 relação 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: Exclusive 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 Educação[4]. 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-graduação, este contigente 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

(em mil)

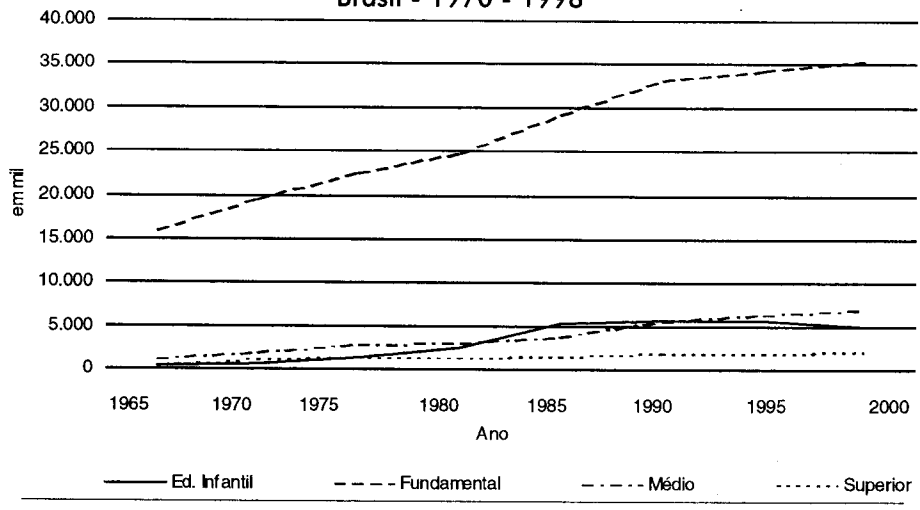
Ano	Total	Ed. Infantil[(1)]	Fundamental	Médio	Superior[(3)]
1970	17.814	374	15.895	1.119	425
1975	23.124	566	19.549	1.936	1.073
1980	28.130	1.335	22.598	2.819	1.377
1985	31.635	2.482	24.770	3.016	1.368
1991	39.823	5.284	29.204	3.770	1.565
1996	46.453	5.714	33.131	5.739	1.869
1997	48.319	5.719	34.229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

[6] De 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.

[7] Em 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

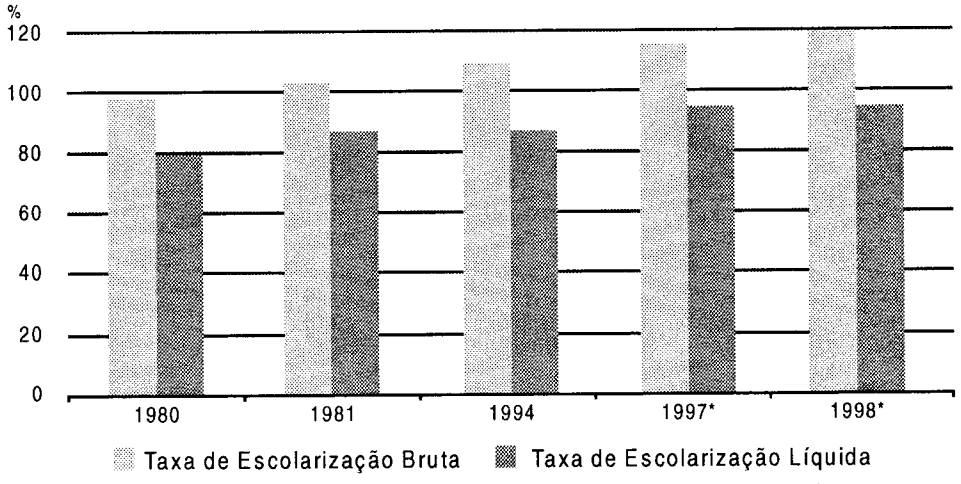
As políticas de universalização do atendimento no ensino fundamental, implementadas em regime de colaboração pelos três níveis de governo, produziram resultados bastante positivos na década de 90. De 1991 a 1998, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86% para 95%, de acordo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

[9]As 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 2º e assim sucessivamente.

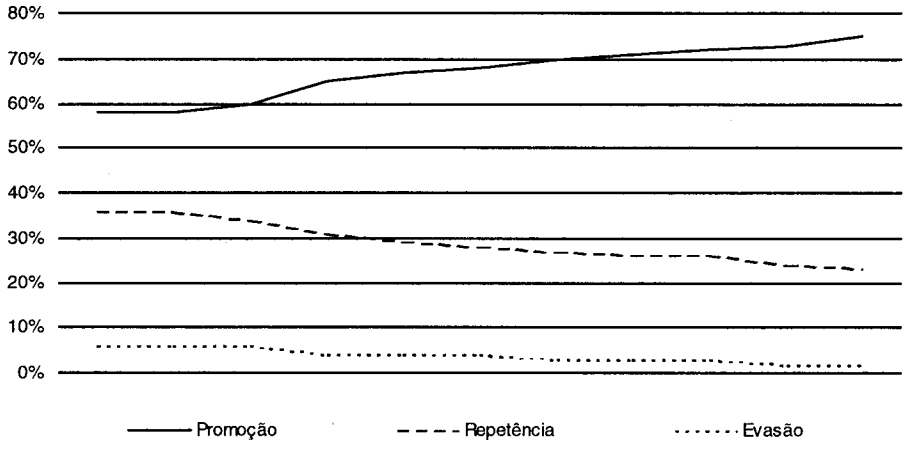
Paralelamente ao declínio da taxa de distorção série/idade, observa-se uma evolução positiva dos principais indicadores de fluxo. A taxa de repetência no ensino fundamental deve situar-se neste ano pela primeira vez abaixo de 30%, mantendo a tendência de queda que se verifica desde a década de 80. Ao 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 5ª a 8ª 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 1ª a 4ª série (Tabela 13 e Gráfico 4). Este fenômeno está associado tanto a fatores educacionais como a demográficos.

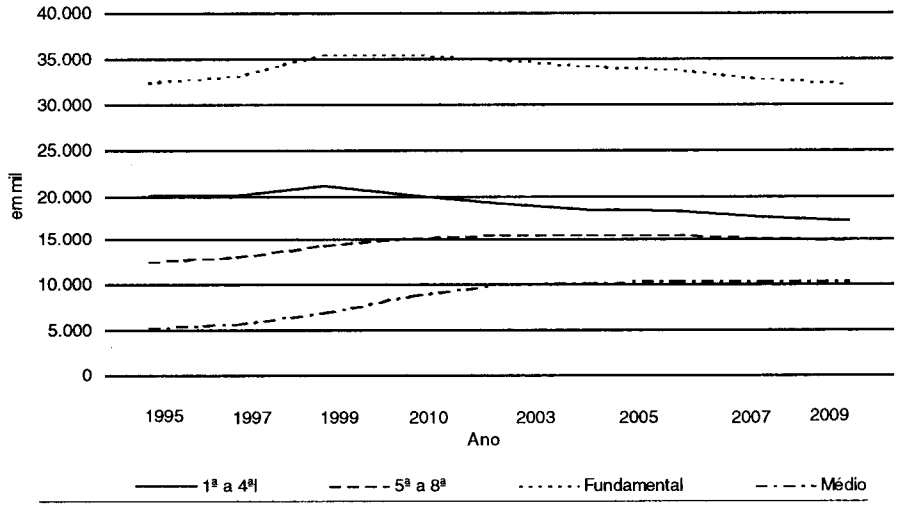
Tabela13: Educação Básica - Matrículas Estimadas Brasil - 1995 - 2010

(em mil)

Ano	Fundamental			Médio
	Total	1ª a 4ª	5ª a 8ª	
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

Gráfico 4: Educação Básica - Matrículas Estimadas Brasil - 1995 - 2010



Fonte: MEC/INEP/SEEC

A universalização do acesso ao ensino fundamental, prestes a ser alcançada pelo Brasil, já desenhava um quadro de estabilização das matrículas iniciais para os próximos anos. A perspectiva de crescimento negativo foi introduzida, por sua vez, pelo processo de transição demográfica em curso, que deverá provocar importantes modificações na estrutura etária da população brasileira (Tabela 14). A virada do milênio deverá coincidir com uma profunda inflexão na dinâmica demográfica do país, a partir da qual se projeta uma lenta queda da participação relativa das coortes populacionais em idade escolar, tendência já esboçada na década atual.

Tabela 14: Estimativas Populacionais por Grupos de Idade Brasil - 1991 - 2010

(em mil)

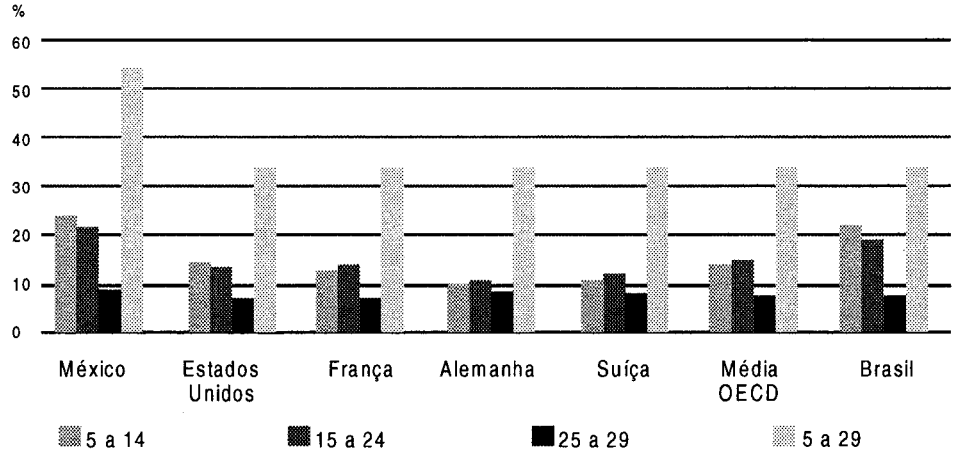
Ano	Grupos de Idade							
	6	7	7 a 10	11 a 14	15 a 17	15 a 19	20 a 24	25 a 29
1991	3478	3472	13771	13056	9000	14791	14103	13492
1996	3255	3310	13519	13805	10082	16396	14682	13954
1998	3148	3200	13113	13770	10254	16923	15206	14110
2000	3044	3090	12682	13494	10351	17149	15946	14360
2002	2965	2999	12270	13090	10285	17161	16586	14778
2004	2913	2939	11937	12660	10028	16907	16966	15428
2005	2892	2912	11806	12451	9877	16688	17047	15812
2008	2880	2883	11564	11919	9396	15916	16972	16689
2010	2874	2873	11514	11682	9095	15402	16601	16926

Fonte: MEC/INEP/SEEC
Nota: dados estimados pelo MEC/INEP/SEEC, utilizando o Método das Componentes

Este cenário é completamente novo e desafiador para o planejamento das políticas sociais, especialmente na área da educação. No entanto, não se deve esperar um impacto muito significativo de médio prazo na demanda escolar em função do crescimento negativo do grupo etário de 7 a 14 anos. A previsibilidade da demanda efetiva no ensino fundamental continuará sendo afetada pelo comportamento de outras variáveis, como as taxas de transição anteriormente analisadas. De todo modo, não devem ser menosprezadas as implicações desta mudança do perfil demográfico para o dimensionamento das redes de ensino.

A pirâmide etária da população brasileira deverá continuar apresentando uma base bastante larga, sobretudo se considerarmos a participação relativa dos grupos de idade compreendidos na faixa de 5 a 29 anos. Este é o critério adotado pela Organização Econômica para a Cooperação e o Desenvolvimento (OECD) para estimar a população a ser atendida pelos diferentes níveis de ensino. Em comparação com países mais desenvolvidos, o Brasil apresenta uma proporção significativamente mais elevada na faixa etária de 5 a 29 anos, que corresponde a quase 50% da população total. Também é muito significativa a participação relativa dos grupos de idade de 5 a 14 anos e de 15 a 24 anos (Gráfico 5). Perfil demográfico semelhante é apresentado pelo México, país que apresenta fisionomia socioeconômica parecida com a do Brasil.

Gráfico 5: Distribuição Percentual da População por Faixa Etária - 1995



Fonte: Brasil IBGE/PNAD/1995 e países da OECD: Education at Glance/1997

Dentro desta perspectiva, o arrefecimento da demanda escolar decorrente da dinâmica demográfica será lento e gradual. A modificação mais significativa é a redução do peso relativo da população de menores de 15 anos, o que sugere que a população-alvo da educação infantil e do ensino fundamental terá taxa de crescimento negativa até o ano de 2010.

O esforço educacional desenvolvido pelo Brasil nas últimas três décadas para democratizar o acesso ao ensino obrigatório melhorou a posição do País em relação aos indicadores internacionais. A última pesquisa divulgada pela OECD aponta uma taxa líquida média de matrícula de 97,1%, na faixa de 5 a 14 anos, para o grupo das 27 nações mais industrializadas. Neste grupo etário, o Brasil alcança uma taxa de atendimento escolar de 92,5% (Tabela 15). É preciso considerar, contudo, que na maioria dos países da OECD a escolarização obrigatória tem início a partir dos 6 anos de idade.[10]

Tabela15: Taxa Líquida de matrícula em Relação à População de 5 a 14 anos

Países	Taxa Líquida 5 a 14 anos
Brasil	92,5
Canadá	99,7
México	92,7
Estados Unidos	101,0
França	100,0
Alemanha	95,9
Grécia	96,7
Inglaterra	98,9
Suécia	94,7
Turquia	71,8
Média OECD	97,1

Fonte: Brasil: MEC/INEP/SEEC; países da OECD - Education at a Glance/1997
Notas: 1. Dados do Brasil se referem ao ano 1996
2. Dados dos países da OECD se referem ao ano de 1995

[10]As taxas de atendimento escolar tendem a aproximar-se de 100% nos países desenvolvidos quando consideradas apenas as coortes populacionais na faixa etária de educação compulsória. OECD/ Centre For Educational Research and Innovation. *Education at a Glance* - OECD Indicador: 1997

Se em termos de atendimento no ensino fundamental o Brasil já se posiciona bem próximo dos países-membros da OECD, situação diversa é observada no tocante ao número de horas/aula de ensino por ano. Neste quesito, o sistema educacional brasileiro possui uma das menores cargas horárias da escola fundamental (Tabela 16). Este quadro contrasta com a meta preconizada pela LDB de progressiva conversão das redes urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral. Para alcançar este estágio, primeiro é preciso assegurar o cumprimento da jornada escolar de, pelo menos, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula e a carga mínima anual de 800 horas.

Tabela 16: Número de Horas Efetivas de Ensino por Ano (1ª a 4ª Série do Ensino Fundamental)

Países	Hora de ensino por ano
Brasil	667
Áustria	709
Bélgica	832
França	923
Grécia	696
Irlanda	915
Itália	748
Holanda	1000
Noruega	686
Portugal	828
Espanha	900

Fonte: Brasil: MEC/INEP/SEEC; países da OECD - Education at a Glance/1997
Notas: 1. Dados do Brasil se referem ao ano 1996
2. Dados dos países da OECD se referem ao ano de 1994
3. Hora / aula ajustada para 60 minutos

Outro grande desafio que terá de ser equacionado nos próximos dez anos para satisfazer exigência da LDB, incorporada ao Plano Nacional de Educação, em tramitação no Congresso Nacional, é promover a melhoria do perfil de escolaridade do magistério. De acordo com o resultado preliminar do Censo do Professor, realizado em 1997, mais da metade dos professores da Educação Básica (53,49%) não possui curso superior completo. Em números absolutos, são cerca de 820 mil professores que terão de complementar sua formação, caso queiram permanecer no magistério (Tabela 17). Para se ter uma idéia da magnitude do esforço demandado, basta considerar que deverão ser formados a cada ano cerca de 100 mil professores de nível superior durante a próxima década.

Tabela 17: Educação Básica - Número de Docentes por Grau de Formação e Localização Brasil e Regiões - 1997

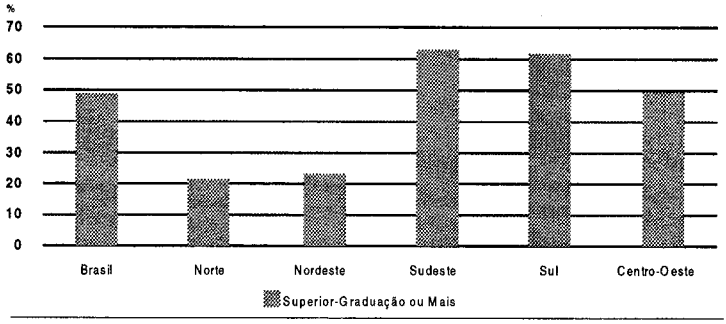
Brasil e Região	Número de Docentes por Localização e Grau de Formação									
	Localização	Total	Fundamental		Médio		Superior	Aperfeiçoamento/	Mestrado/	Não
			Incompleto	Completo	Mag.Completo	Outra Form.	Graduação	Especialização	Doutorado	informado
Brasil	Total	1.617.611	60.053	53.926	628.473	81.212	592.706	184.538	8.380	8.323
	Rural	286.191	50.994	37.678	170.541	65.735	30.362	7.448	301	1.658
	Não Inform.	30.858	1.356	1.124	12.990	1.669	10.336	3.053	150	180
Norte	Total	114.767	8.358	10.626	60.554	8.899	20.300	5.308	205	517
	Rural	29.379	7.285	7.515	46.668	6.990	830	190	21	214
	Não Inform.	3.966	201	305	2.249	222	728	232	6	23
Nordeste	Total	473.186	43.409	31.742	246.701	27.476	97.513	23.054	1.053	2.238
	Rural	149.365	38.773	23.598	170.267	19.188	6.244	1.048	99	848
	Não Inform.	9.974	1.020	602	5.368	599	1.862	456	14	53
Sudeste	Total	651.413	3.972	3.170	201.712	22.457	330.849	80.385	5.091	3.777
	Rural	54.776	2.047	1.692	164.726	19.882	11.675	2.940	132	310
	Não Inform.	10.570	43	60	3.184	397	5.525	1.198	89	74
Sul	Total	266.543	2.035	4.915	78.707	13.210	107.610	57.260	1.635	1.171
	Rural	40.595	1.358	2.951	56.815	9.957	10.142	2.790	39	170
	Não Inform.	4.769	35	76	1.652	348	1.704	907	32	15
Centro-Oeste	Total	111.702	2.279	3.473	40.799	9.170	36.434	18.531	396	620
	Rural	12.076	1.531	1.922	35.065	7.718	1.417	480	10	116
	Não Inform.	1.579	57	81	537	103	517	260	9	15

Fonte: MEC/INEP/SEEC
Notas: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

O Censo do Professor mostrou ainda que o nível de qualificação do corpo docente apresenta enormes disparidades regionais que, de certa forma, reproduzem e reforçam o quadro de desigualdade do sistema educacional brasileiro, conforme evidenciam os principais indicadores de cobertura e de eficiência já analisados. A proporção de docentes sem curso médio é bem mais elevada nas Regiões Norte (16,6%) e Nordeste (15,95) do que nas Regiões Sudeste (1,0%), Sul (2,6%) e Centro-Oeste (5,1%).

A ordem se inverte quando se considera o outro extremo da escala, isto é, a participação relativa de docentes com licenciatura plena ou com nível mais elevado de formação, como aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado (Gráfico 6). Novamente, o contraste maior se estabelece entre as Regiões Sudeste e Sul e as Regiões Norte e Nordeste. O Centro-Oeste, por sua vez, posiciona-se bem próximo da média nacional.

Gráfico 6: Educação Básica - Distribuição Percentual do Número de Docentes com Grau de Formação Superior ou Mais - Brasil e Regiões - 1997



Fonte: MEC/INEP/SEEC

O país não dispõe hoje de professores habilitados, com nível superior, em número suficiente para preencher as funções ocupadas por profissionais do magistério que não possuem este grau de formação. Além disso, mesmo que houvesse disponibilidade de recursos humanos qualificados para ingressar no magistério, a regulamentação das carreiras em vigor assegura o direito de estabilidade e de permanência. Portanto, é necessário definir uma política específica de formação de professores que contemple a capacitação em serviço. Para tanto, é indispensável a cooperação entre as universidades e o sistema de ensino. Só desta forma poderá ser viabilizado, dentro do prazo, o pleno atendimento ao novo perfil de ingresso no magistério definido pela LDB.

Este esforço, no entanto, insere-se dentro de uma política mais global de revalorização do magistério, que passa necessariamente pela melhoria salarial e pelo resgate do prestigio social da profissão. Estas condições são indispensáveis para que a carreira volte a se tornar atraente para os egressos das universidades. Com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional nº14, as redes estaduais e municipais de ensino passaram a dispor de mecanismo para desenvolver uma política de elevação progressiva dos níveis de remuneração dos professores.[11]

[11]A nova sistemática de financiamento do ensino fundamental, instituída pela Emenda Constitucional 14 e regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, estabelece que os Estados e os Municípios deverão destinar, pelo prazo de dez anos, no mínimo 15% das suas receitas, inclusive provenientes de transferências intergovernamentais, à manutenção e ao desenvolvimento deste nível de ensino, "com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério". A Emenda Constitucional nº 14 estipulou ainda que uma proporção não inferiror a 60% dos recursos redistribuídos pelo FUNDEF será destinada ao pagamento dos salários dos professores de ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

Uma revelação importante do Censo do Professor é que a diferença salarial entre os professores que atuam na rede pública estadual e na rede particular é bem menor do que se imaginava. Essa constatação surpreendeu, uma vez que a pesquisa foi feita nos meses de outubro e novembro de 1997, não captando, portanto, os impactos do FUNDEF, que passou a vigorar somente a partir de 1° de janeiro deste ano. Em vista disso, é de se esperar que o resultado desta política encurte ainda mais a distância entre os salários do magistério público e das escolas privadas.

Todavia, as variações salariais por dependência administrativa são muito acentuadas dentro do setor público, característica agravada pelos profundos desníveis regionais. De fato, os professores que ganham os melhores salários encontram-se na rede pública federal, embora representem menos de 1% do total do magistério de ensino fundamental. Os menores salários foram observados nas redes municipais, cabendo às redes estaduais uma posição intermediárias, bem próxima da média salarial da rede particular. Do ponto de vista regional, repete-se em relação ao salário do magistério o mesmo quadro de desigualdade observado em relação ao nível de qualificação.

Para o Brasil, no seu conjunto, o Censo do Professor de 1997 aponta um salário médio de R$ 420,10 de 1ª a 4ª série do ensino fundamental. Os docentes estão igualmente divididos entre os que ganham, R$ 400,00 ou menos (48,2%) e acima deste patamar (48,2%). Desdobrando essas informações por dependência administrativa, temos o seguinte resultado: os professores da rede pública federal recebem, em média, R$ 1.103,30 mensais, os da rede particular, R$ 595,30, os da rede pública estadual, R$ 515,50, e os da rede pública municipal, R$ 292,70 (Tabela 18 e Gráfico 7).

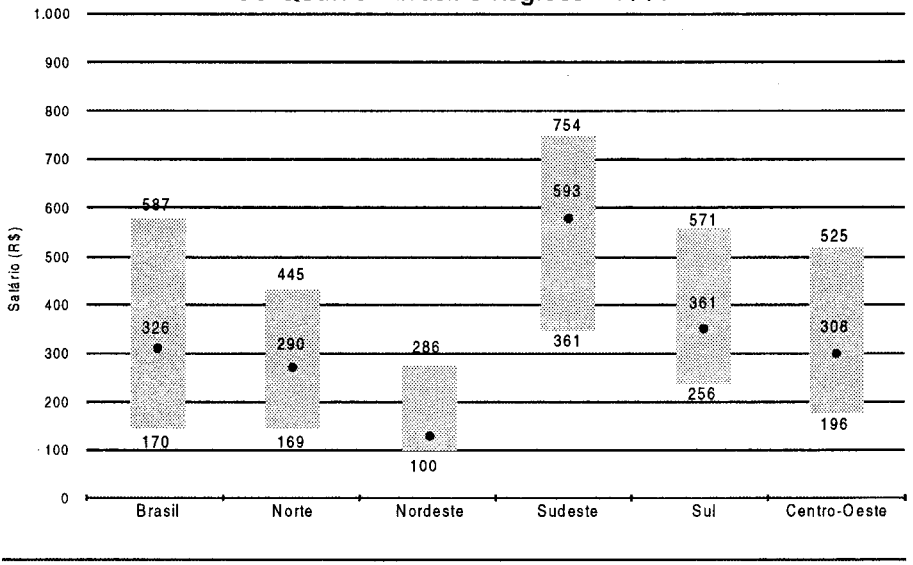
Tabela 18: Ensino Fundamental - 1ª a 4ª Série - Média de Salários dos Docentes por Dependência Administrativa - Brasil e Regiões - 1997

(em R$)

Brasil/Região	Média de Salário por Dependência Administrativa				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	420,10	1.103,30	515,50	292,70	595,30
Norte	365,80	1.296,40	456,70	229,00	529,20
Nordeste	222,00	438,10	344,70	155,20	288,10
Sudeste	617,70	1.346,50	616,20	545,50	782,70
Sul	464,20	978,20	499,40	405,80	681,20
Centro-Oeste	456,40	1.135,90	551,40	315,30	562,50

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Gráfico 7: Ensino Fundamental - 1ª a 4ª Série - Salário dos Docentes segundo Quartis - Brasil e Regiões - 1997



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota Informativa: Quantis - Dada uma série ordenada de valores, os quantis, medidas estatísticas de posição, são três números que dividem a série em quatro partes de igual tamanho. O primeiro Quantil (Q1) delimita 25% dos primeiros valores ordenados da série. O Segundo Quantil (Q2), ou mediana, delimita 50% dos valores ordenadas da série. O terceiro quantil (Q3) delimita 75% dos valores ordenados

A variação das faixas salariais dos professores de 5ª a 8ª série do ensino fundamental, por dependência administrativa, segue um padrão muito semelhante, embora diminua a diferença entre o salário médio das redes estadual (R$ 600,56) e municipal (R$ 512,08). Mais uma vez, o salário médio mais elevado ocorre na rede pública federal (R$ 1.349,46), que se situa bem acima do salário médio da rede particular (R$ 740,93) (Tabela 19 e Gráfico 8).

A análise da distribuição das faixas salariais por região revela diferenças gritantes, tanto de 1ª a 4ª série quanto de 5ª a 8ª série do ensino fundamental. No Nordeste, concentram-se as maiores disparidades nos dois ciclos, com salários médios bem abaixo da média nacional, posição que se repete em todas as dependências administrativas. Este quadro contrasta com o perfil salarial do magistério nas Regiões Sudeste e Sul, onde os salários médios são mais elevados que a média nacional nas diferentes redes de ensino. O Centro-Oeste apresenta uma situação mais semelhante à da Região Norte, colocando-se um pouco abaixo da média nacional.[12]

[12] É preciso observar, no entanto, que as médias da Região Centro-Oeste são distorcidas para cima pela inclusão do Distrito Federal, que paga os melhores salários do Brasil, muito acima da média dos Estados

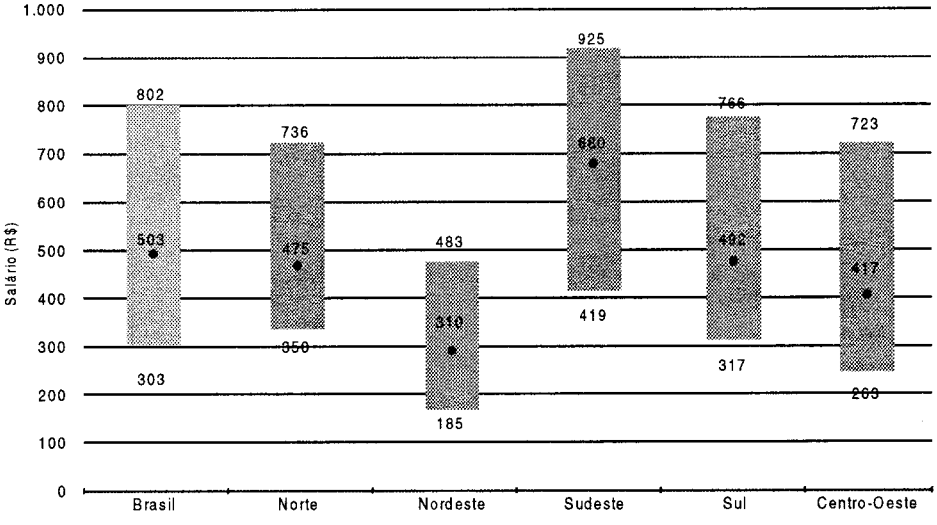
Tabela 19: Ensino Fundamental - 5ª a 8ª Série - Média de Salário dos Docentes por Dependência Administrativa - Brasil e Regiões - 1997

(em R$)

Brasil/Região	Média de Salário por Dependência Administrativa				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	605,07	1.349,46	600,56	512,08	740,93
Norte	591,49	1.297,53	587,03	418,39	759,78
Nordeste	373,11	1.088,29	413,87	281,04	374,92
Sudeste	737,31	1.454,95	694,74	739,03	913,66
Sul	593,60	1.504,91	589,67	495,95	758,92
Centro-Oeste	588,92	1.127,80	587,04	454,08	723,21

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Gráfico 8: Ensino Fundamental - 5ª a 8ª Série - Salário dos Docentes segundo Quartis - Brasil e Regiões - 1997



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota Informativa: Quantis - Dada uma série ordenada de valores, os quantis, medidas estatísticas de posição, são três números que dividem a série em quatro partes de igual tamanho. O primeiro Quantil (Q1) delimita 25% dos primeiros valores ordenados da série. O Segundo Quantil (Q2), ou mediana, delimita 50% dos valores ordenadas da série. O terceiro quantil (Q3) delimita 75% dos valores ordenados.

Este quadro sugere, obviamente, que os salários pagos ao magistério pelas redes de ensino estão condicionados ao nível de desenvolvimento econômico e ao padrão de vida das diferentes regiões do país. As disparidades observadas, por outro lado, também estão diretamente associadas ao nível de formação dos docentes, o qual, como vimos, varia de região para região. Para corrigir estas desigualdades, é preciso assegurar maior eqüidade na distribuição dos recursos, o que já vem sendo feito através do FUNDEF e dos programas de apoio implementados pelo Governo Federal - Merenda Escolar, Livro Didático, Dinheiro na Escola, TV Escola, entre outros - e, políticas de qualificação do pessoal docente que levem em consideração as diferenças regionais. Esta ação exige necessariamente a colaboração dos estados e municípios.

3. O Desafio da Expansão do Ensino Médio

O principal fenômeno educacional observado no Brasil na década de 90 tem sido a velocidade com que vem se dando a expansão do ensino médio, que repete com maior intensidade o movimento verificado nas décadas de 70 e 80 em relação ao ensino fundamental. Por isso, pode-se afirmar, sem nenhum exagero, que os anos 90 se caracterizam como a década da democratização do acesso ao ensino médio.

De fato, no período de 1990 a 1998, a matrícula neste nível de ensino praticamente dobrou, saltando de 3,5 milhões de alunos para aproximadamente 6,9 milhões, segundo aponta o resultado preliminar do Censo Escolar deste ano. O número de concluintes também duplicou, passando de 658 mil em 1990 para 1,3 milhão, em 1997. A estimativa para 1998 é de 1,5 milhão de concluintes. Este aumento pressiona fortemente a demanda por vagas no ensino superior e, também, em cursos profissionalizantes pós-médio.

Mas o ensino médio dá sinais de que pode se expandir ainda mais nos próximos anos, considerando que menos de 30% da população na faixa etária entre 15 e 17 anos encontra-se atualmente matriculada, o que coloca o Brasil bem abaixo de países mais desenvolvidos, como a França e a Inglaterra, onde mais de 80% da população nesta faixa etária freqüenta escola de nível secundário. Esta posição também é desfavorável quando se compara a taxa de graduação do ensino médio em relação à população de 17 anos, idade teórica de conclusão, com os países da OECD (Tabela 20), ou mesmo de nossos vizinhos da América Latina, como Argentina e o Chile.

Tabela 20: Taxa de Graduação do Ensino Médio em Relação à População de 17 anos (Idade Teórica de Graduação)

Países	Total	Homens	Mulheres
Brasil	32	20	46
Canadá	72	68	75
México	26	---	---
França	87	89	89
Grécia	80	75	84
Itália	67	64	70
Espanha	73	69	81
Suécia	64	60	68
Suíça	79	84	75
Turquia	37	43	31
Média OECD	80	80	85

Fonte: Brasil: MEC/INEP/SEEC; países da OECD - Education at a Glance/1997
Notas: 1. Dados do Brasil se referem ao ano 1995
2. Dados dos países da OECD se referem ao ano de 1994

Portanto a demanda por vagas no ensino médio deve continuar aumentando em ritmo acelerado na próxima década, projetando-se uma estabilização somente a partir do ano de 2008, quando o sistema deverá abrigar 10,4 milhões de matrículas - conforme indica a Tabela 13 apresentada na seção anterior. Assegurar esta expansão e promover, simultaneamente, a melhoria da qualidade do ensino representa um grande desafio para os governos federal e estaduais. É que o aumento do número de matrículas neste nível de ensino vem sendo direcionado para o setor público, principalmente para as escolas mantidas pelos estados, enquanto o setor privado dá claros sinais de estagnação.

A rede pública estadual já responde por 72,5% das matrículas do ensino médio, absorvendo o impacto da expansão verificada nos anos 90. A rede privada, ao contrário, vem reduzindo sua participação relativa na oferta de matrículas neste nível de ensino. Este fenômeno foi particularmente intenso nas últimas duas décadas. Com efeito, a proporção dos alunos do ensino médio que freqüentam escolas particulares caiu de 46,5% em 1980 para 19,8% em 1997. Também houve redução em termos absolutos, pois a rede privada, que tinha 1.310.921 alunos matriculados no ensino médio em 1980, contabilizava 1.267.065 matrículas, em 1997.

Como o ensino médio se tornou hoje menos elitizado do que na década de 80, supõe-se que a demanda por novas vagas, deverá continuar concentrada majoritariamente na rede pública estadual. Conclui-se, portanto, que neste quadro de mudanças, será cada vez

mais urgente a criação de cursos técnicos pós-médio, uma vez que grande parte dos egressos do ensino médio tem como principal expectativa sua inserção ou a permanência no mercado de trabalho.

O movimento de rápida expansão do ensino médio se explica, obviamente, tanto como resultado da dinâmica socioeconômica do país, como aponta para um processo de grande mobilidade educacional, que será analisado mais adiante. Mas há também fatores intra-sistêmicos que certamente estão contribuindo para induzir o crescimento do ensino médio, como a melhoria do ensino fundamental, que tem provocado um significativo aumento do número de concluintes da 8ª série.

Pode-se afirmar com segurança que a prioridade atribuída ao ensino fundamental nos últimos anos tem sido a principal alavanca para a expansão da matrícula no ensino médio. Porém, vale acrescentar que este fenômeno reflete, sobretudo, as novas necessidades do mercado no contexto das profundas mudanças no processo de trabalho, sob a mira das pressões estimuladas pelas inovações tecnológicas e a intensa reestruturação do setor produtivo.

Neste final do século XX, o mercado de trabalho tornou-se mais seletivo, exigindo a formação de nível médio como escolaridade mínima para os candidatos a um emprego, independentemente da função a ser exercida, o que estimula a procura por vagas nas escolas de ensino médio. Isso explica a tendência registrada, nos últimos anos, do número de matrículas na 1ª série do ensino médio superar a número de concluintes da 8ª série do ensino fundamental do ano anterior, pois é significativo o número de pessoas que estão retornando ao sistema para completar a educação básica.

Se do ponto de vista da expansão da matrícula, o ensino médio alcançou um desempenho expressivo na década de 90,o mesmo não pode ser dito em relação aos indicadores de eficiência, que continuam longe do desejável. Permanecendo o mesmo comportamento das taxas de transição, o cenário projetado não é dos mais otimistas, pois observa-se um aumento da taxa de repetência e um declínio da taxa de promoção (Tabela 21 e Gráfico 9). O atendimento a uma clientela mais hetero-gênea também explica esta piora relativa dos indicadores de eficiência do sistema. No entanto, com a prioridade que vem sendo dada ao ensino médio, é possível reverter esta tendência com a adoção de políticas mais eficazes para promover a melhoria da qualidade do ensino, a exemplo do que foi feito com o ensino fundamental nos últimos quatro anos.

A implementação da reforma do ensino médio e o desenho destas políticas devem levar em conta o perfil dos alunos que freqüentam este nível de ensino. Pesquisa realizada pelo INEP, em novembro de 1997, envolvendo um uni-

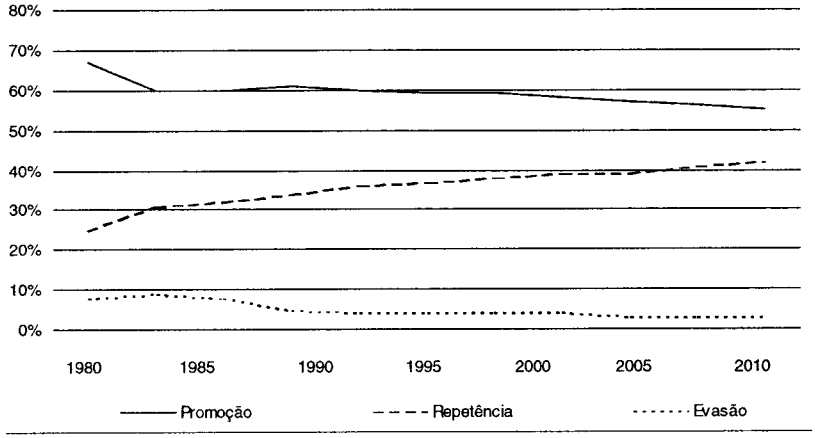
verso de cerca de 430 mil concluintes do ensino médio de nove estados, trouxe uma importante contribuição para identificar sua clientela.[13] O primeiro aspecto relevante é a renda familiar mensal, uma das informações que possibilita a definição dos níveis socioeconômicos. Constatou-se que 53% dos alunos que conseguem completar os 11 anos de educação básica são provenientes de famílias com renda mensal inferior a seis salários mínimos (R$720,00).

Tabela 21: Ensino Médio - Taxas Agregadas de Transição - Brasil - 1981- 2010

Ano	Promoção	Repetência	Evasão
1981	67%	25%	8%
1985	60%	31%	9%
1990	60%	32%	8%
1995	61%	34%	5%
1998	60%	36%	4%
2000*	59%	37%	4%
2002*	59%	38%	4%
2004*	58%	39%	4%
2005*	57%	39%	3%
2008*	56%	41%	3%
2010*	55%	42%	3%

Fonte: MEC/INEP/SEEC
* Dados Estimados

Gráfico 9: Ensino Médio - Taxas Agregadas de Transição - Brasil - 1981- 2010



Fonte: MEC/INEP/SEEC

[13] A Avaliação de Concluintes do Ensino Médio (ACEM) teve como objetivo avaliar as escolas, gerando insumos para a elaboração e revisão dos projetos pedagógicos de cada estabelecimento que participou do processo, envolvendo 429.755 alunos dos seguintes Estados: Bahia, Goiás, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rondônia, Sergipe e São Paulo.

Observou-se, também, uma concentração de alunos das faixas de renda mais altas (acima de R$ 1.201,00) nos cursos acadêmicos diurnos (36,4%), enquanto 66% dos alunos de cursos profissionalizantes noturnos têm renda familiar até R$ 720,00. A diferenciação entre turnos diurno e noturno aparece em todos os estados pesquisados, em maior ou menor grau. Nos estados da Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, mais da metade dos concluintes do ensino médio pertence a famílias com renda mensal inferior a R$ 360,00. Nos Estados de Goiás, Paraná, Rio de Janeiro e Rondônia, o número de alunos com o mesmo nível de renda familiar cai para cerca de um terço do total. Em São Paulo, apenas 15% dos alunos encontram-se nesta faixa de renda, em razão do maior poder aquisitivo da população.

Em relação à idade, o esperado é que o aluno conclua o ensino médio quando estiver completando 17 ou 18 anos. No entanto, constatou-se que mais da metade dos concluintes (50,36%) apresenta distorção série/idade, sendo expressivo o percentual de alunos com mais de 21 anos (25,24%). Neste aspecto, o ensino médio reproduz um quadro muito semelhante ao verificado no ensino fundamental, conforme já mencionado na seção anterior. A avaliação dos concluintes do ensino médio também demonstrou que o desempenho dos alunos varia negativamente conforme aumenta a distorção série/idade.

Em relação à escolaridade dos pais, evidencia-se um quadro de significativa mobilidade educacional no grupo de alunos que estava concluindo o ensino médio em 1997, pois apenas 9,02% dos pais e 7,19% das mães possuíam nível de escolaridade superior ao alcançado pelos filhos, até aqui. Por outro lado, cerca de 50% dos jovens são filhos de pais que não completaram o ensino fundamental; cerca de 11% dos pais possuem o nível médio de escolaridade e apenas 5% possuem o nível superior completo.

A situação dos concluintes do ensino médio em relação ao emprego revela que a maioria conciliou trabalho com estudo durante o curso (60%), proporção que chega a 72% entre os alunos do turno noturno. A pesquisa indicou ainda que 19,26% dos alunos do turno noturno começaram a exercer atividade remunerada antes dos 14 anos de idade e 34,47% entre 14 e 16 anos, proporção que diminui para 16,26% no turno diurno.

Ainda relacionado com a questão do trabalho, observou-se que 13% dos alunos declararam estar desempregados, percentual que se eleva para 31,7% no turno noturno profissionalizante. Com isso, reafirma-se não somente o já conhecido fato de que o aluno do ensino médio noturno é o aluno trabalhador, mas principalmente a necessidade urgente de se rever e de se discutir a atual forma de atendimento deste alunado, tanto em termos de estrutura curricular quanto em termos de metodologias, técnicas de ensino e materiais didáticos.

As expectativas dos concluintes do

ensino médio são bastante diversificadas. Para 31,5% dos jovens, a principal expectativa era dar continuidade a seus estudos, ingressando no ensino superior. A outra forte expectativa gerada pelo ensino médio está relacionada com o trabalho, pois, com exceção dos alunos dos cursos acadêmicos diurnos, os demais vêem a escola secundária como um instrumento que lhes possibilita o ingresso ou a melhoria da sua posição no mercado de trabalho. De fato, para 20,5% a expectativa ao concluir o ensino médio é conseguir emprego melhor, e para outros 13% é o caminho para se obter emprego.

É provável que as expectativas dos jovens concluintes do ensino médio sobre o mercado de trabalho exerçam uma pressão na elevação das taxas de desemprego, em particular nos meses de janeiro e fevereiro. Dadas as expectativas associadas ao ingresso no mercado de trabalho, seria recomendável definir programas de estágio de treinamento em empresas públicas e privadas, capacitando-os para atividades especificas. Há forte demanda reprimida por cursos de computação. Mesmo os que não realizaram alguma atividade extracurricular manifestaram interesse na área.

Seria interessante definir os perfis profissionais desejáveis de acordo com as características regionais da economia local. É recomendável criar formas locais ou regionais, com a participação de empresários, sindicatos, comerciantes, agricultores, etc. para identificar as necessidades do mercado e os perfis adequados a cada contexto. O Estado do Paraná, por exemplo, vem desenvolvendo uma boa experiência nessa linha. De toda forma, trata-se de uma área que necessariamente deve propor políticas e programas descentralizados.

4. Avaliação da Educação Básica: Principais Resultados

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é uma avaliação em larga escala, aplicada em amostras de alunos de 4ª a 8ª séries do ensino fundamental e de 3ª série do ensino médio, representativas de todas as unidades da federação, das regiões e do país. Além de identificar os níveis de desempenho e aprendizagem efetivamente alcançados pelos alunos, os resultados do SAEB permitem estabelecer algumas correlações importantes sobre os fatores associados ao rendimento escolar.

A avaliação dos alunos é feita utilizando-se uma grande quantidade de questões - cerca de 150 por série e disciplina - o que lhe confere maior validade curricular, pois contempla uma amplitude maior de conteúdos e habilidades, abrangendo grande parte daquilo que é proposto nos currículos estaduais.

A partir de 1995, iniciou-se o processo de construção das escalas Comuns de Proficiência, que são interpretadas em termos do que os alunos conhecem, compreendem e são capazes de fazer, com base nos resultados do seu desempenho. A utilização das escalas comuns permite a

comparação de resultados entre diferentes séries, por disciplina e de ano para ano.

Com as informações obtidas, é possível monitorar as políticas voltadas para a melhoria da qualidade, da eqüidade e da eficiência do ensino básico brasileiro, como indicam alguns resultados da avaliação realizada em 1995 a seguir analisados.

Em relação à eqüidade, os resultados do SAEB/95 mais uma vez revelam as profundas desigualdades regionais, que se manifestam nas condições de oferta educacional, tanto em termos da infra-estrutura escolar quanto dos resultados do ensino.

De fato, somente a infra-estrutura básica das escolas está universalizada, ou seja, a grande maioria de alunos da 4ª série do ensino fundamental é atendida em escolas que possuem apenas salas de aula, livros e quadros-negros. Os demais recursos pedagógicos (laboratórios, bibliotecas, quadras de esportes, computadores, televisões, entre outros) estão restritos a parcelas de estudantes da 8ª série do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio.

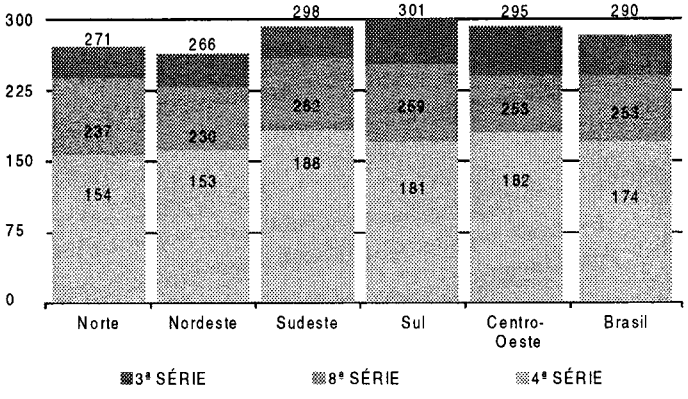
Esta situação sugere uma questão bastante significativa: se a expansão quantitativa das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio, já em processo, acontecer com a mesma intensidade e nos moldes da expansão que ocorreu com as quatro primeiras séries do ensino fundamental, haverá a mesma perda de qualidade das condições de infra-estrutura e de funcionamento das escolas?

Outro aspecto que merece destaque são as disparidades de desempenho dos alunos dos diferentes estados e regiões e das diferentes séries. A desigualdade observada nos resultados do SAEB adquire grande proporção quando comparamos o desempenho entre alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental de alguns estados. É possível observar alguns casos onde quase não há outros. Isto é, nesses casos, os alunos da 8ª série após freqüentarem oito anos de escola demonstraram um nível de desempenho semelhante àquele de crianças que passaram apenas quatro anos na escola. Isto revela um alto grau de desigualdade que não é apenas um reflexo de desigualdades econômicas. Mas há fatores internos à escola que explicam boa parte dos resultados verificados, como destacaremos mais adiante.

Os resultados do SAEB indicam ainda que os alunos da 3ª série do ensino médio agregam menores ganhos em relação aos alunos da 8ª série do ensino fundamental do que estes em comparação com os da 4ª série, considerando-se as médias de proficiência obtidas na escala (Gráficos 10 e 11). Este fato também já foi constatado em avaliações internacionais. No caso do Brasil, o fenômeno pode estar associado à adoção de currículos enciclopédicos e pouco efetivos no ensino médio, o que faz com que os alunos não consolidem as competências e habilidades adquiridas no ensino fundamental.

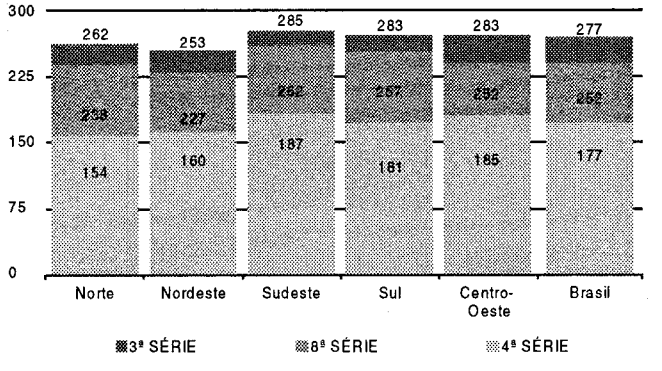
A mudança deste quadro é mais um desafio a ser enfrentado na reforma do ensino médio. Não obstante, o SAEB demonstra de forma inequívoca que as competências e habilidades adquiridas no ensino fundamental constituem o lastro que condiciona o desempenho dos alunos no ensino médio. Portanto, as políticas de melhoria da qualidade do ensino devem ter como foco prioritário o ensino fundamental, orientação claramente assumida pelo Ministério da Educação e do Desporto nos últimos anos.

Gráfico 10: Matemática
Proficiência Média - Brasil e Regiões - SAEB/95



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Gráfico 11: Português
Proficiência Média - Brasil e Regiões - SAEB/95



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Observa-se também o caráter negativo da distorção idade/série no desempenho do aluno. Mesmo que se admita que a distorção idade/série é causada tanto pelo ingresso tardio, quanto pela repetência e pela evasão, pode-se questionar até que ponto a escola brasileira reforça esta tendência ao não adequar suas estratégias de ensino à real clientela que atende, quando não considera as diferenças de idade dos alunos (Gráfico 10 e 11).

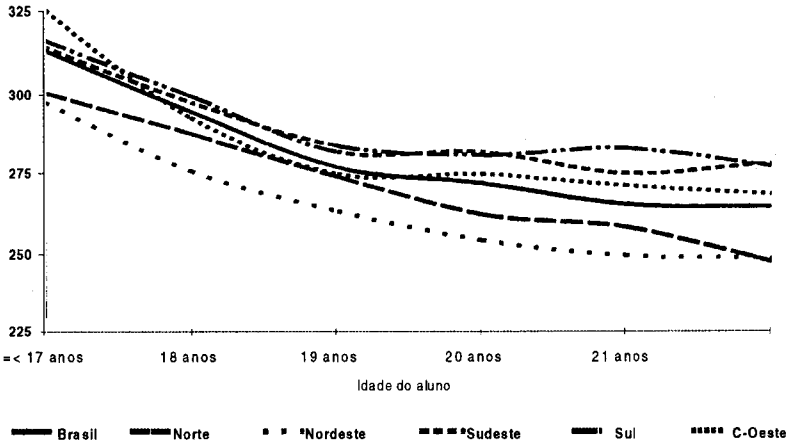
Mas, se a diferenciação dentro do país já é significativa, a segmentação derivada de desigualdades sociais pesa ainda mais. A única variável de nível socioeconômico do aluno levantada no SAEB/95 foi o nível de escolaridade dos pais. As diferenças de desempenho dos alunos filhos de pais com nível superior completo ficam, em média, 67 pontos acima daqueles cujos pais não completaram o ensino fundamental. E isso independentemente dos alunos estudarem em escola pública ou particular.

Um outro ponto a destacar no SAEB/95 é o melhor desempenho dos alunos em Língua Portuguesa (leitura) do que em Matemática. Cabe assinalar que tendências semelhantes vêm sendo objeto de estudo em outros países, como os EUA, o Chile, a França, onde também se observou melhor rendimento em Língua do que em Matemática e Ciências. O baixo rendimento em Matemática foi observado na maioria dos países que participaram do TIMMS[14], inclusive nos países mais desenvolvidos. Além disso, não se observou uma correlação direta entre o tempo destinado ao ensino de matemática e/ou o montante de verbas alocadas para a educação e os resultados obtidos. Por fim, não foram os países mais desenvolvidos os que obtiveram os melhores resultados.

Algumas evidências destacadas nas pesquisas internacionais indicam claramente a associação existente entre o rendimento dos alunos e o nível de qualificação de professores. Também no Brasil, o SAEB/95 constatou que os níveis de formação docente guardam uma estreita associação positiva com a proficiências dos alunos. É importante destacar que a modalidade de formação parece influenciar muito pouco o rendimento dos alunos; o que realmente pesa é o nível de escolaridade. Assim, o que faz diferença no desempenho dos alunos é o fato de o professor possuir nível superior, independente da área ou modalidade.

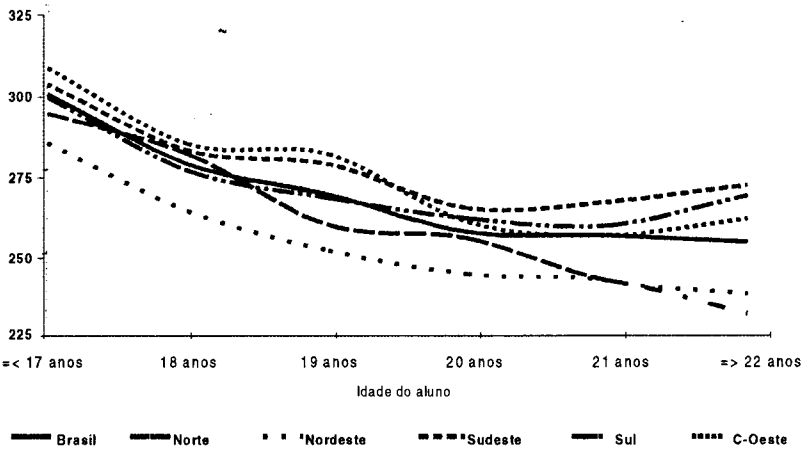
[14]Thir Internationl Maths in Science Study, pesquisa que analisou a situação de 41 países em Matemática e Ciências.

Gráfico 12: Matemática - 3ª série
Proficiência média segundo a idade dos alunos - SAEB/95



Fonte: MEC/INEP/OAES

Gráfico 13: Português - 3ª série
Proficiência média segundo a idade dos alunos - SAEB/95



Fonte: MEC/INEP/OAES

Analisando o contexto em que estes resultados são obtidos e buscando informações que permitem falar da efetividade e eficiência do ensino, diversas evidências levantadas no SAEB/95 tornam possível sustentar que os resulta-

dos dos processos pedagógicos não dependem só dos recursos materiais disponíveis na escola (prédios, equipamentos ou materiais), ou da formação docente ou, inclusive, dos processos curriculares preconizados

Em nossa realidade, reafirmando tendência mundial, parece existir uma matriz organizacional da escola que determina os modos, limites e possibilidades de transformação dos recursos curriculares, materiais e humanos em resultados pedagógicos concretos.

Os aspectos que se destacam na composição dessa matriz são: a autonomia escolar, a qualidade do trabalho docente, a responsabilidade e o compromisso com a aprendizagem do alunos, as expectativas de sucesso escolar, o planejamento coletivo e as relações colegiadas, o poder de articulação das famílias e a capacitação e a formação de recursos humanos.

Na realidade, os resultados do SAEB/95 apontam para a importância dos processos internos da escola. A organização da escola, isto é, um ambiente ordenado, que aponte com clareza para professores, alunos e pais, por meio da construção de um projeto pedagógico singular, os propósitos da escola, a caracterização científica e metodologia do trabalho dos professores, as expectativas positivas em relação aos alunos, o tempo dedicado ao processo de ensino-aprendizagem, o acompanhamento do progresso dos alunos, o planejamento de estratégias pedagógicas para superar dificuldades são evidências que parecem estar relacionadas ao bom desempenho dos alunos.

Em 1997, ao elaborar "Matrizes Curriculares de Referência para a Avaliação", ingressou-se em um novo patamar da avaliação educacional. Os conteúdos desejáveis e necessários às demandas e exigências implícitas no sistema educacional brasileiro - respeitada a diversidade regional - foram indicados, hierarquizados, categorizados em três ciclos com terminalidade na 4ª e 8ª série do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio, e associados às competências que lhe são próprias, bem como às habilidades deles advindas.

Ao desenvolver referências para a avaliação no sentido mais próprio e amplo do termo, isto é, ao definirmos os patamares, *standards* ou perfis de saída de cada ciclo de nosso ensino básico, já é possível para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com base na especificação da "educação que se quer", comparar os resultados obtidos nas escalas de proficiência e verificar a "educação que se tem". A metodologia adotada para o desenvolvimento destas matrizes privilegiou um amplo e contínuo debate nacional sobre currículos desejados e praticados, que são úteis para estabelecimentos de *standards* e indicadores educacionais à medida que permitem aferir a taxa de valor agregado pela escolaridade ao desenvolvimento dos alunos.

Desta forma, os resultados do SAEB/97, já em fase final de análise,

além de permitirem comparar o desempenho dos alunos com o rendimento verificado no ciclo anterior de 1995, permitirão também identificar o que os alunos aprendem e são capazes de fazer em relação àquilo que deveriam saber, com base nas matrizes curriculares já mencionadas.

Trata-se, portanto, de um importante passo em direção à definição de padrões e *standards* a serem atingidos por todos os sistemas de ensino.

5 - Os Novos Desafios do Ensino Superior

O gargalo da educação básica no Brasil constituiu-se historicamente no principal obstáculo ao crescimento da demanda de vagas no ensino superior. Sua expansão requer, portanto, políticas voltadas para a melhoria dos níveis educacionais mais baixos. É a opção que o Governo Federal fez nos últimos quatro anos, ao atribuir prioridade ao ensino fundamental. Os resultados mostram o acerto desta estratégia, pois à medida que a escola primária e secundária vêm aumentando sua eficiência - o que é comprovado pelo expressivo crescimento do número de concluintes - já se observam reflexos positivos no sistema de ensino superior.

Contudo, para que este movimento sincronizado produza os efeitos desejados, faz-se necessário eliminar a interferência de um conjunto de fatores endógenos que inibem uma expansão mais acelerada do ensino superior. Cabe, portanto, às políticas de ensino superior atuar sobre estes fatores, estimulando as universidades a se integrarem à nova dinâmica do desenvolvimento educacional. O desafio não se resume, todavia, em criar condições para que a oferta de vagas responda ao crescimento da demanda. É preciso promover, concomitantemente, a diversificação do sistema, a melhoria das condições de oferta do ensino e a flexibilização da estrutura dos cursos e dos currículos. Estes são os principais objetivos da política de ensino superior implementada nos últimos quatro anos, que se sustenta em dois eixos estratégicos: avaliação e melhoria da qualidade.

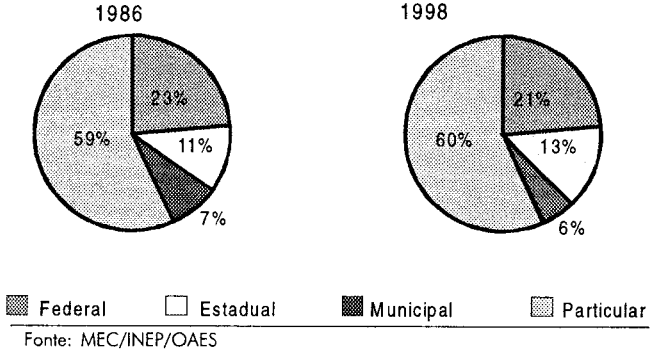
A expansão da matrícula no ensino superior foi bastante lenta na década de 80, mas acelerou no período mais recente. De fato, entre 1980 e 1993, registrou-se um incremento de 217 mil matrículas, o que representa um aumento percentual de apenas 15,78% em 14 anos. A expansão foi maior nos anos subseqüentes (Tabela 22). Este aumento foi sustentado principalmente pelas instituições estaduais e pelas particulares, que ampliaram a sua participação relativa na oferta de matrícula. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) registraram um crescimento mais moderado, reduzindo de 23% para 21% a sua participação na oferta total de matrículas no período de 1986 a 1996 (Gráfico 14).

Tabela 22: Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa - Brasil - 1980 -1998

Ano	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	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
1997*	1.965.498	406.742	254.924	112.278	1.191.554
1998*	2.085.120	426.187	168.724	123.695	1.266.514
80/98(%)	51,4	34,7	145,9	86,6	43,1

Fonte: MEC/INEP/OAES
* Dados estimados

Gráfico 14: Distribuição Percentual da Matrícula por Dependência Administrativa - Brasil 1986 e 1996



Fonte: MEC/INEP/OAES

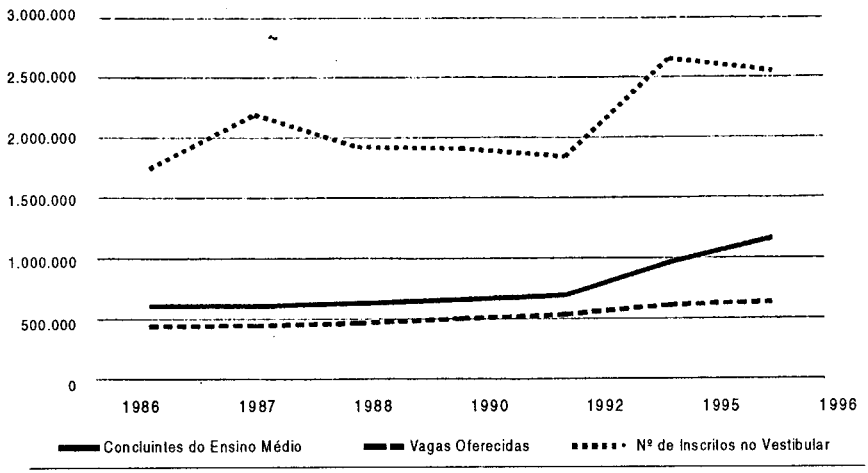
Este ano, de acordo com estimativa feita pelo INEP, deverá ser atingida a cifra de 2,1 milhões de alunos no ensino superior, contabilizando-se um aumento de 424 mil matrículas em relação a 1994, o que representa um crescimento de 25,5% nos últimos quatro anos. Depois do nível médio, o superior foi o que mais cresceu em ter-

mos relativos. Portanto, a expansão do ensino superior neste período foi significativamente maior do que a verificada nos 14 anos anteriores (1980 a 1993). O sistema público federal também ampliou sua capacidade, incorporando 63 mil novas matrículas entre 1994 a 1998.

Estes números confirmam a tendência observada, nos últimos quatro anos, de expansão mais acelerada do ensino superior. Este fenômeno responde ao aquecimento da demanda, que reflete, por sua vez, a melhoria da performance da educação básica e o aumento da procura de vaga por pessoas que já estão no mercado de trabalho. Projeta-se para a próxima década, portanto, um cenário bastante favorável ao desenvolvimento do ensino superior.

O crescimento das vagas oferecidas no vestibular tem sido lento em relação ao aumento do número de concluintes do ensino médio. Basta observar que esta relação, que era de 1,2 concluintes por vaga em 1990, elevou-se para 2/1, em 1997. O descompasso poderá aumentar, pois, conforme já foi demonstrado, a performance do ensino médio vem melhorando rapidamente, prevendo-se uma acelerada expansão nos próximos quatro anos. Outro indicador importante é a relação candidato/vaga, que se mantém em torno de 4,0 (Gráfico 15).

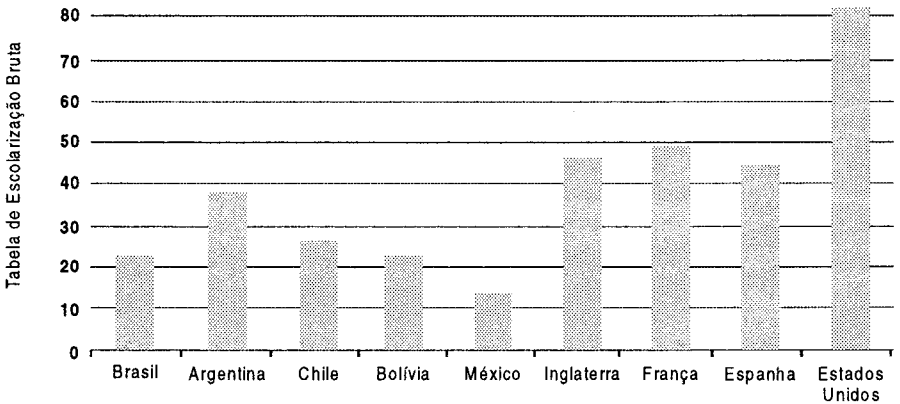
Gráfico 15: Número de Concluintes do Ensino Médio, Número de Vagas Oferecidas no Vestibular, Número de Inscritos no Vestibular e Relação Candidato/Vaga - Brasil - 1986 - 1996



Fonte: MEC/INEP/OAES

Dentro desta perspectiva, o Brasil deverá realizar um grande esforço para aumentar a taxa de escolarização neste nível de ensino, melhorando sua posição em relação aos países desenvolvidos e aos vizinhos da América Latina[15]. Com efeito, o número de alunos matriculados no ensino superior brasileiro corresponde a cerca de 13% da população de 20 a 24 anos. Esta taxa é inferior à da Argentina (39%), Chile (27%) e Bolívia (23%). Dentre os países selecionados, o único que se assemelha ao Brasil em relação à cobertura do ensino superior é o México (Gráfico 16).

Gráfico 16: Ensino Superior
Taxa de Escolarização Bruta



Fonte: Brasil: MEC/INEP/SEEC; Inglaterra, França, Espanha e Estados Unidos: Anuário Estatístico UNESCO/97; Argentina, Chile, Bolívia e México: Guadilla.
Nota: 1. dados do Brasil se referem ao ano de 1996, da França ao ano de 1993 e dos demais países, 1994.
2. A taxa de escolarização bruta é calculada em relação à população de 20 a 24 anos.

O aumento da escolarização em nível superior tornou-se crucial para o desenvolvimento sustentado do país, uma vez que as novas tecnologias de manufatura e de serviços estão exigindo profissionais altamente qualificados. Pesquisas recentes comprovam que as taxas de desemprego tendem a reduzir-se à medida que se eleva o nível de escolaridade. O aceso ao ensino superior aumenta, portanto, as condições de empregabilidade. Este fator, somado ao aumento acelerado do número de egressos do ensino médio, estimula o crescimento da demanda de vagas na educação superior.

Para atendê-la satisfatoriamente, a expansão não pode ser realizada exclusivamente pela ampliação do setor privado. A

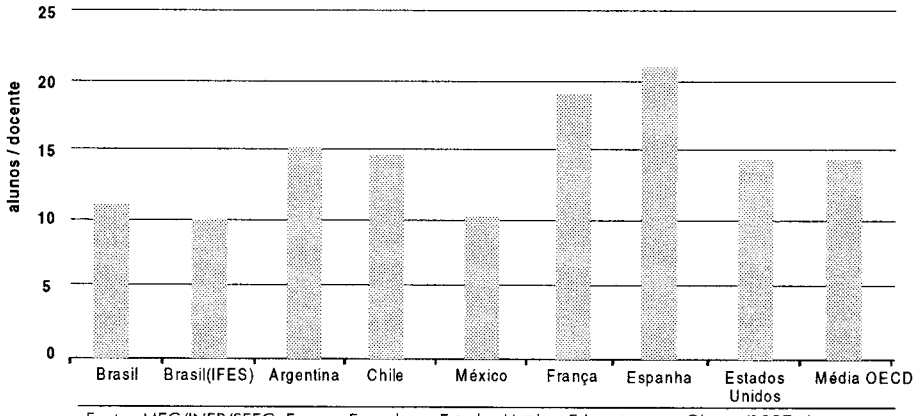
[15]Os dados utilizados para calcular os indicadores comparativos dos países latino-americanos apresentados nos gráficos 16, 17 e 18 encontram-se em GUADILLA, Carmen G. Situación y Principales Dinâmicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina. Caracas: Ediciones CRESALC/UNESCO, 1995. (Coleção Respuestas).

manutenção das universidades voltadas prioritariamente para pesquisas, que constituem suporte indispensável ao desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país, exige financiamento público. Não há, por outro lado, possibilidade de expansão que dispense a colaboração das instituições privadas. A meta deve ser, portanto, assegurar o equilíbrio entre os setores públicos e privados no processo de expansão[16].

Hoje, o setor privado responde por 60% das vagas disponíveis e o setor público, por 40%. A expansão do setor público, para que pelo menos seja mantida a proporção atual, passa necessariamente pelo aumento da eficiência do sistema, eliminando-se a capacidade ociosa existente. Alguns indicadores utilizados para comparações internacionais são suficientes para mostrar a necessidade de reestruturação do sistema de ensino superior brasileiro.

Com efeito, o Brasil tem uma das mais baixas taxas de alunos por docente no ensino superior, quando consideramos apenas o setor público federal (Gráfico 17).[17] Esta posição se inverte nos demais níveis de ensino, para os quais esta relação é bastante elevada em comparação com outros pa-

Gráfico 17: Ensino Superior - Alunos por Docentes no Sistema Público



Fonte: MEC/INEP/SEEC: França, Espanha, e Estados Unidos: Education at a Glance/1997; Argentina, Chile e México: Guadilla.
Nota: Dados do Brasil se referem ao ano de 1996 e dos demais países, 1994/1995

[16]Esta diretriz, que já orienta a política de ensino superior, foi incorporada ao Plano Nacional de Educação, em tramitação no Congresso Nacional.

[17]Esta comparação considera, para o Brasil, o número de alunos, enquanto os demais países utilizam o critério "aluno equivalente de tempo integral", o que leva em conta o número de disciplinas que cada aluno está cursando. Como uma proporção significativa de alunos concluiu o curso em um período maior do que o padrão e muitas vezes não cursa o total de créditos do semestre, o valor calculado para o Brasil é um limite superior. A razão em termos de alunos equivalentes de tempo integral deve ficar provavelmente 20% a 30% menor.

íses (Tabela 23). Quando a relação aluno/docente no ensino superior é estendida para o conjunto do sistema, incluindo o setor privado, o Brasil se coloca numa posição próxima da média verificada nos países da OECD (Gráfico 18).

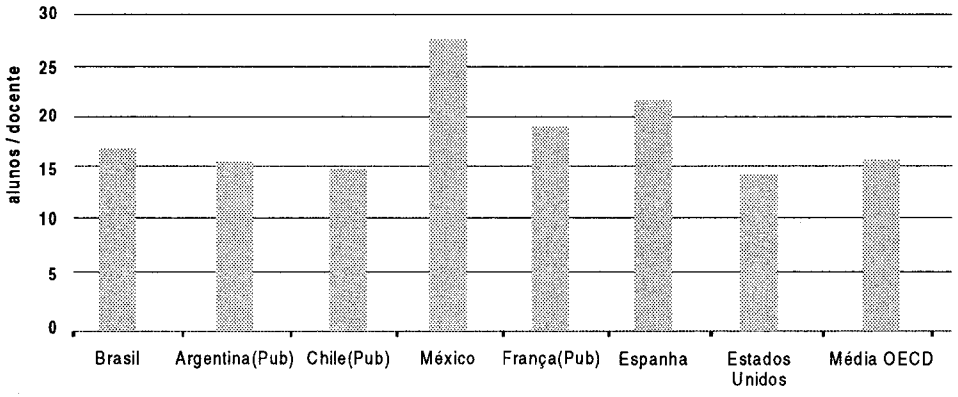
A baixa relação aluno/docente repercute, obviamente, no peso que o gasto com pagamento de pessoal tem na matriz de custo do ensino superior público. Quando consideramos apenas o sistema público, o Brasil tem uma das

Tabela 23: Relação Aluno/Docente no Sistema Público

Países	Educação Infantil	1ª a 6ª - Ensino Fundamental	Ensino Médio*	Ensino Superior
Brasil	21,7	30,2	35,4	9,4
Canadá	21,4	17,0	19,4	17,3
México	24,5	28,8	18,1	9,6
Estados Unidos	21,5	17,2	16,5	14,4
França	24,6	19,4	13,1	19,0
Itália	12,3	10,6	9,9	29,1
Espanha	19,1	16,4	14,5	21,3
Turquia	15,5	27,9	23,7	21,5
Média OECD	18,0	18,2	14,4	14,4

Fonte: Brasil: MEC/INEP/SEEC; Países da OECD; Education at a Glance/1997
Notas: 1. Dados do Brasil se referem ao ano 1996;
2. Dados dos países da OECD se referem ao ano de 1995;
3. Nº de docentes corresponde ao número de docentes-equivalente a tempo integral, conforme metodologia adotada pelos países da OECD.
(*) Ensino Médio inclui 7º e 8º séries do Ensino Fundamental

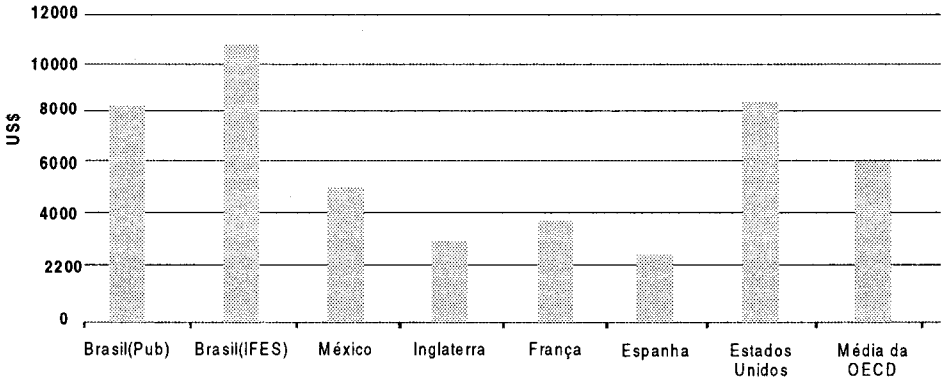
Gráfico 18: Ensino Superior - Alunos por Docente



Fonte: MEC/INEP/SEEC: França, Espanha, e Estados Unidos: Education at a Glance/1997; Argentina, Chile e México: Guadilla.
Nota: Dados do Brasil se referem ao ano de 1996 e dos demais países, 1994/1995

mais altas despesas de pessoal por aluno, sendo inferior apenas aos Estados Unidos e mais do dobro dos valores correspondentes à França, Inglaterra e Espanha. Este dado desagregado para as IFES é superior ao gasto de pessoal por aluno verificado nos Estados Unidos (Gráfico 19).

Gráfico 19: Ensino Superior - Gasto com Pagamento de Pessoal por Aluno



Fonte: MEC/INEP/SEEC: França, Espanha, e Estados Unidos: Education at a Glance/1997;
Notas: 1. Dados do Brasil se referem ao ano de 1996 e dos demais países, 1994.
2. No caso das instituições federais, foram excluídos os gastos com inativos.
3. Os gastos para os países da OECD foram ajustados ao dólar pela PPP.

O indicador de gasto com pagamento de pessoal por aluno é bastante esclarecedor porque o gasto médio total por aluno inclui, em muitos casos, as despesas das instituições com pesquisa e extensão. Para a comparação das IFES, foram excluídos os gastos com o pagamento de inativos. Mesmo assim, o gasto por aluno é maior do que o de qualquer outro país.[18]

Quando se compara a despesa total por aluno do ensino superior, no setor público, evidencia-se com maior nitidez que o Brasil possui um dos sistemas mais caros do mundo, comparado apenas ao gasto médio do sistema norte-americano. Os dados apresentados provocam maior impacto quando a relação de gasto por aluno é estendida para todos os níveis de ensino e comparada com a estrutura do gasto público em educação de outros países.

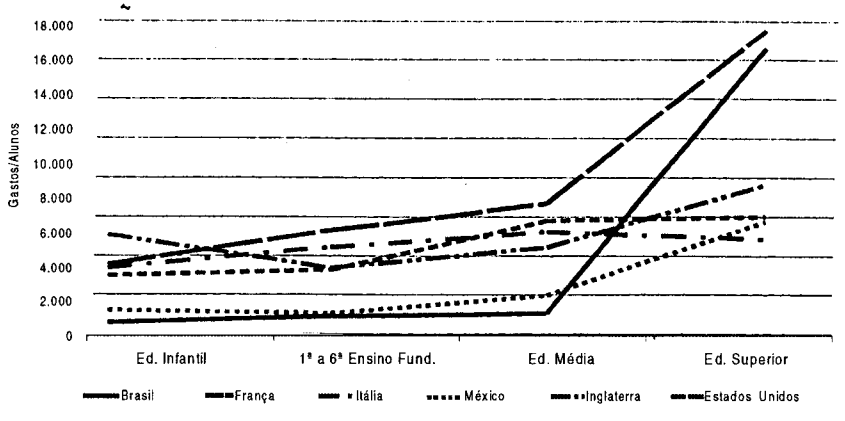
Este exercício revela um quadro de profunda iniqüidade no sistema educacional brasileiro. O Brasil coloca-se nos dois extremos: se por um lado apresenta os

[18]Deve-se notar que foram selecionados apenas países da OECD, porque o Brasil está participando de projeto piloto que permitirá comparar seus indicadores com este grupo de países, seguindo a mesma metodologia de cálculo, o que garante a comparabilidade dos dados.

menores patamares de gasto por aluno na educação básica, por outro lado tem, ao lado dos Estado Unidos, o gasto mais elevado no ensino superior (Gráfico 20).

A participação relativa dos diferentes níveis de ensino no gasto público total em educação revela uma acentuada desproporção entre o percentual

Gráfico 20: Gastos por Aluno e por Nível de Ensino



Fonte: MEC/INEP/SEEC e IPEA/DIPOS; dos demais pa'ises; Education at a Glance/1997.
Notas: 1. Dados do Brasil para o ano 1995; demais países, 1994.
2. Educação Média corresponde à 7ª e 8ª Séries do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio.
3. Gastos em dólar ajustados pela PPP.

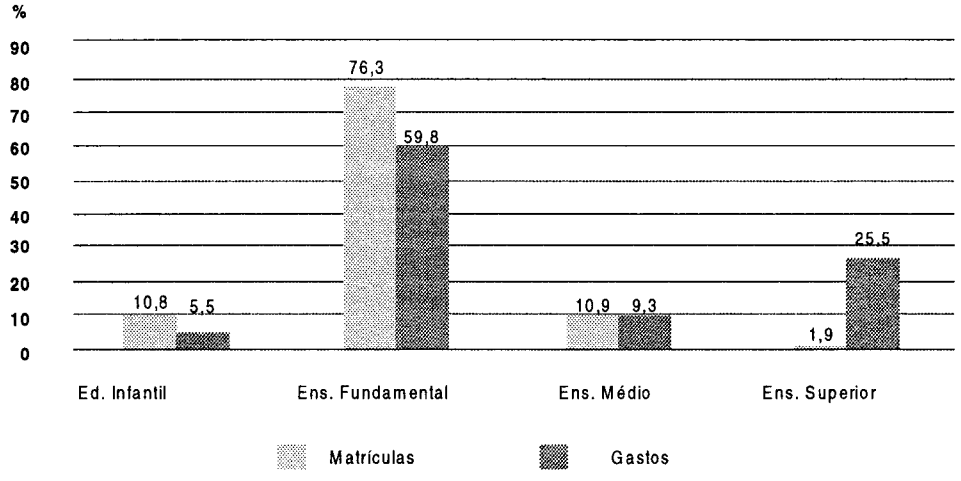
de matrículas nas redes públicas de ensino e o percentual de gastos na educação básica. O ensino superior, que contribui com cerca de 2% do total de matrículas do sistema educacional brasileiro, absorve cerca de 25,5% dos investimentos públicos em educação (Tabela 24 e Gráfico 21).

Tabela 24: Percentual de matrículas versus Percentual dos gastos Públicos com Educação no Ano de 1995

Níveis de Ensino	Matrículas		Gastos (R$mil)	
	nº	%	nº	%
Ed. Infantil	4.396.287	10,8	1.760.837	5,5
Ens.Fundamental	30.946.818	76,3	19.278.117	59,8
Ens. Médio	4.434.645	10,9	2.998.398	9,3
Ens. Superior	755.726	1,9	8.213.505	25,5
Todos os Níveis	40.533.476	100	32.250.856	100

Fonte: Censo Escolar SEEC/INEP/MEC e IPEA/DIPOS/MPO.
Notas: 1. As matrículas incluem todas as modalidades de ensino.
2. Distribuição dos gastos segundo metodologia adotada para o projeto piloto WEI da OECD/UBNESCO

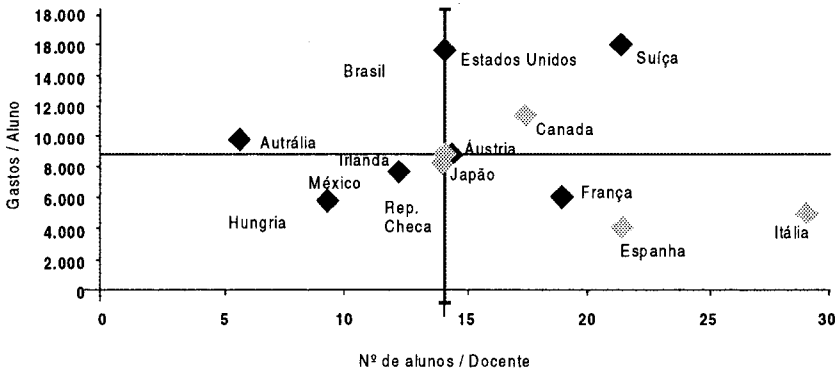
Gráfico 21: Percentual da matrícula e dos Gastos por Nível de Ensino - 1995



Fonte: Censo Escolar SEEC/INEP/MEC e IPEA/DIPOS/MPO.

O atual perfil de custo do ensino superior no setor público é um dos principais obstáculos à expansão de vagas, tendo em vista que o aumento da sua participação relativa no gasto público em educação acentuaria a iniqüidade do sistema. Portanto, é imprescindível melhorar a eficiência das instituições públicas de ensino superior, para o que se torna necessário ampliar o número de alunos sem o correspondente aumento do quadro de pessoal (Gráfico 22).

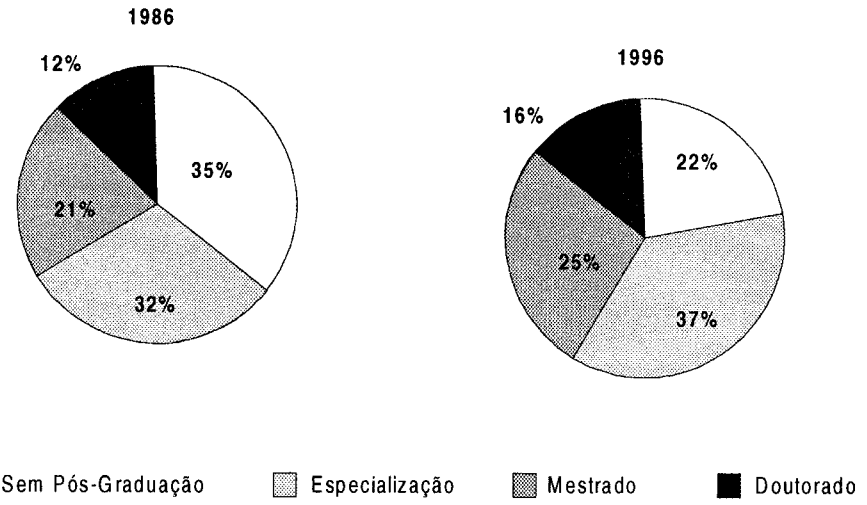
Gráfico 22: Ensino Superior - Relação Gasto por Aluno e Aluno por Docente



Fonte: Brasil: MEC/INEP/SEEC: França, Espanha e Estados Unidos: Education at a Glance/1997;
Notas: 1. Dados do Brasil se referem ao ano de 1996 e dos demais países, 1994
2. Gastos em dólar ajustados pela PPP.

Uma mudança positiva observada nas duas últimas décadas é a melhoria do nível de qualificação dos docentes do ensino superior. Entre 1986 e 1996, o percentual de professores com doutorado aumentou de 12% para 16%. No mesmo período, a participação relativa dos professores sem pós-graduação caiu de 35% para 22%. No setor público, 24,8% dos docentes possuem doutorado e 29,4%, mestrado (Gráfico 23). As instituições públicas concentram maior número de docentes com doutorado e mestrado (Tabela 25).

Gráfico 23: Distribuição Percentual do Nº de Funções Docentes por Grau de Formação - Brasil - 1986 e 1996



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Tabela 25: Número de Funções Docentes em Exercício, por Natureza e Dependência Administrativa, segundo o Grau de Formação - Brasil - 1996

Grau de Formação	Total	Total		Universidades		Federações e Integr.		Estab.Isolados	
	Geral	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Sem Pós-Graduação	33.370	14.905	18.465	12.997	8.365	121	4.002	1.787	6.098
Especialização	53.990	19.261	34.729	15.311	15.564	543	7.336	3.407	11.829
Mestrado	36.954	21.974	14.980	20.378	8.536	133	2.817	1.463	3.627
Doutorado	24.006	18.526	5.480	17.852	3.682	24	749	650	1.049
Total	148.320	74.666	73.654	66.538	36.147	821	14.904	7.307	22.603

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Dentro deste contexto que realça a profunda heterogeneidade do sistema de ensino superior, a implantação do Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como Provão, introduziu novos elementos no debate sobre as reformas deste nível de ensino. Além da sua reconhecida validade como um dos mecanismos instituídos pelo Ministério da Educação e do Desporto para avaliar os cursos de graduação, o ENC aplica um questionário socioeconômico e cultural, respondido pelos graduandos dos cursos avaliados, que levanta um conjunto de variáveis relevantes para traçar o perfil do alunado do ensino superior. A seguir, são destacados os principais resultados apresentados pelo ENC.

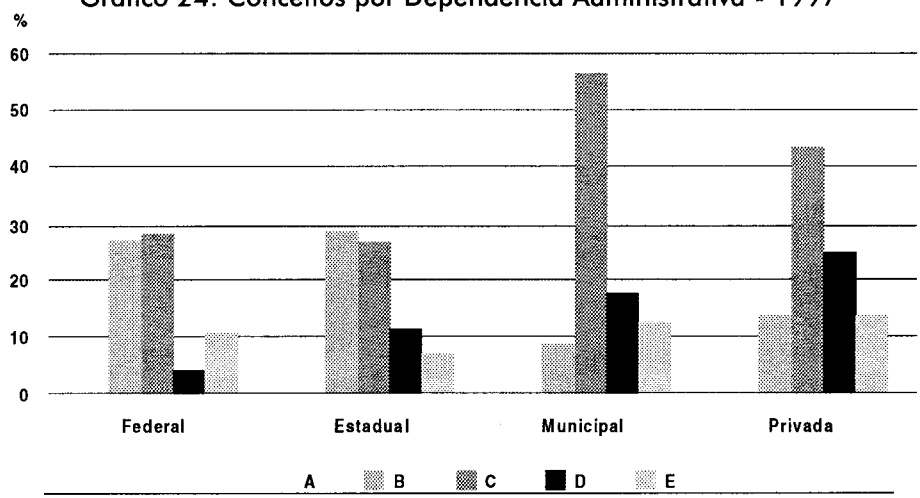
O primeiro aspecto a ser destacado é, obviamente, o desempenho das instituições de ensino superior por dependência administrativa (Tabela 26 e Gráfico 24). Os resultados das provas

Tabela 26: Conceitos por Dependência Administrativa - 1997

Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Privada		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
A	49	28,5	24	25,0	2	4,3	25	4,9	100	12,2
B	47	27,3	27	28,1	4	8,7	72	14,2	150	18,2
C	49	28,5	26	27,1	26	56,5	217	42,7	318	38,7
D	8	4,7	11	11,5	8	17,4	126	24,8	153	18,6
E	19	11,0	7	7,3	6	13,0	66	13,0	98	11,9
SC	0	0,0	1	1,0	0	0,0	2	0,4	3	0,4
Total	172	100,0	96	100,0	46	100,0	508	100,0	822	100,0

Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

Gráfico 24: Conceitos por Dependência Administrativa - 1997



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

do ENC-97 indicam que, embora haja bons cursos tanto nas instituições públicas como nas particulares, a distribuição é bastante desigual. As IFES se destacam, uma vez que 55,8% dos seus cursos obtiveram conceitos A ou B[19], enquanto apenas 15,7% receberam conceitos D e E. O desempenho das instituições estaduais foi muito semelhante, com 53,1% dos seus cursos avaliados nas faixas A ou B.

Numa situação oposta, verifica-se que 37,8% dos cursos das instituições privadas, bem como 30,4% dos cursos das municipais ficaram com conceitos D ou E. São esses mesmos cursos que têm a menor proporção de conceitos A ou B: 19,1% dos cursos privados e 13% dos cursos municipais.

A distribuição proporcional dos conceitos apresenta grande variação regional, destacando-se a posição da Região Sul, que concentra a maior proporção de cursos com melhores escores: 39,6% obtiveram os conceitos A ou B e apenas 16,3%, D ou E. No outro extremo está o Centro-Oeste, onde 50,7% dos cursos ficaram com os conceitos D ou E, seguido pelo Norte, com 42,8% na mesma faixa de conceitos. As Regiões Sudeste e Nordeste, paradoxalmente, apresentam perfis semelhantes na distribuição dos conceitos A ou B - 28,4% e 28,3%, respectivamente (Tabela 27 e Gráfico 25).

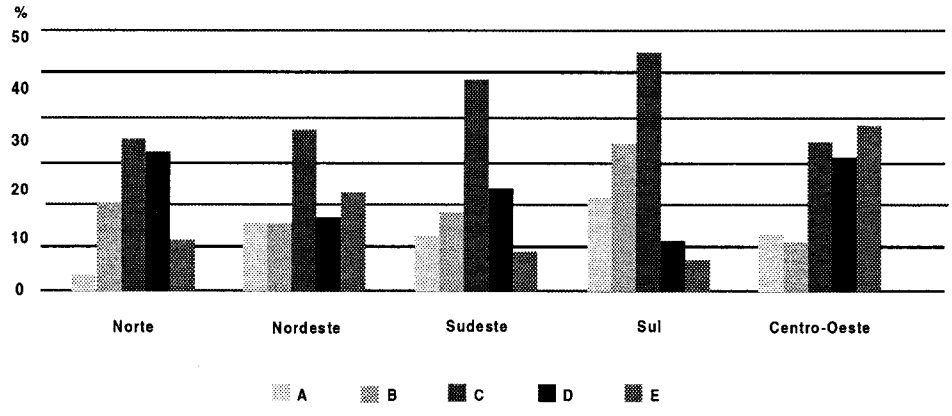
Tabela 27: Conceitos por Região - 1997

Conceito	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
A	1	2,9	13	12,3	53	12,6	25	12,7	8	12,2	100	12,2
B	7	20,0	17	16,0	66	15,8	53	26,9	7	10,8	150	18,2
C	12	34,3	37	34,9	166	39,6	86	43,7	17	26,2	318	38,7
D	11	31,4	14	13,2	93	22,2	21	10,7	14	21,5	153	18,6
E	4	11,4	24	22,6	40	9,5	11	5,6	19	29,2	98	11,9
SC	0	0,0	1	0,9	1	0,2	1	0,5	0	0,0	3	0,4
Total	35	100,0	106	100,0	416	100,0	197	100,0	65	100,0	822	100,0

Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

[19]Para a atribuição dos conceitos, as medidas de todos os cursos de cada área foram ordenadas, segundo o desempenho dos graduandos, do maior para o menor. O conceito A foi atribuído para os cursos cujas médias se situaram acima do percentil 88, inclusive; o conceito B pora os cursos cujas médias se situaram acima do percentil 70 até o percentil 88, inclusive; C para os cursos cujas médias se situaram acima do percentil 30 até o percentil 70, inclusive; D para os cursos cujas médias se situaram acima do percentil 12 até o percentil 30, inclusive; E para os cursos cujas médias se situaram até o percentil 12.

Gráfico 25: Conceitos por Regiões - 1997



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

É interessante notar que o ENC revela que o ensino superior apresenta as mesmas variações regionais nas condições de oferta verificada nos demais níveis de ensino. Há, portando, um quadro de desigualdade entre as diferentes regiões do País que perpassa todo o sistema educacional, tanto no que se refere ao acesso quanto à qualidade do ensino.

Os conceitos atribuídos aos cursos avaliados no ENC-97 confirmam os resultados do ENC-96, pois a maioria continua dentro das mesmas faixas. No ENC-96, por diversas razões, cerca de 7% dos cursos não tiveram conceitos. Esta situação foi superada no ENC-97, provocando uma reacomodação de cursos segundo as diferentes faixas de conceitos. Por essa razão, alguns foram deslocados para conceitos inferiores, embora os resultados obtidos pelos seus alunos tenham sido semelhantes aos do ano anterior.

Dos 324 cursos de Administração avaliados no ENC-96 e no ENC-97, quase a metade (46,4%) obteve o mesmo conceito nos dois exames, e um quinto subiu de patamar. Dos 178 cursos de Direito na mesma situação, 79 obtiveram o mesmo conceito, e 41 subiram de patamar. Dos 102 cursos de Engenharia Civil que participaram da duas provas, 43 obtiveram os mesmos conceitos.

Os avanços dos três cursos novamente examinados em 1997 se explicam exclusivamente pela nova atitude assumida pelos alunos em face ao Provão. Esta mudança se refletiu no completo esvaziamento do boicote à iniciativa, pela queda drástica

seja no percentual de provas entregues em branco, seja no total de respostas deliberadamente inadequadas às questões. Sob este aspecto, o ENC se consolidou como instrumento de avaliação, o que foi confirmado neste ano, quando foram avaliados 10 cursos.

O segundo conjunto de indicadores produzido pelo Provão abrange variáveis construídas a partir das respostas dos alunos ao questionário-pesquisa aplicado por ocasião da realização do exame e dos cadastros das Instituições de Ensino Superior. Com base nestas informações, o INEP criou um banco de dados que subsidia as políticas do Ministério da Educação e do Desporto e das próprias instituições de ensino, além de constituir-se num acervo valioso para pesquisadores. O perfil dos graduandos traz revelações importantes.

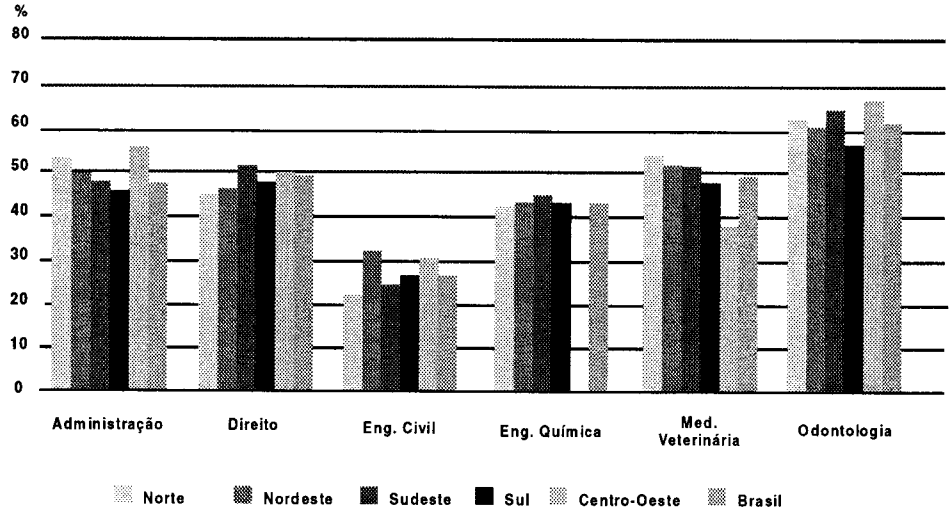
Em relação ao gênero, constatou-se entre os cursos avaliados pelo ENC-97 o predomínio dos graduandos de sexo masculino (57,6%). Todavia, os percentuais exibem grandes disparidades nas diferentes áreas, sendo que, em alguns cursos, como Odontologia, as mulheres são maioria. Enquanto a distribuição entre os sexos se mostra quase eqüitativa nos cursos de Direito e Medicina Veterinária, os graduandos do sexo masculino são um pouco mais numerosos que os do sexo feminino nos cursos de Administração e de Engenharia Química (Tabela 28 e Gráfico 26).

Tabela 28: Proporção de Graduandos do Sexo Feminino segundo a Região / 1997

Curso	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Administração	51,8	50,5	46,3	45,1	53,9	47,1
Direito	45,8	46,8	50,7	47,9	50,2	49,6
Eng. Civil	23,3	31,3	25,8	27,1	30,7	27,1
Eng. Química	40,4	42,5	43,7	42,6	--	43,2
Med. Veterinária	53,4	50,9	50,5	46,5	37,9	49,3
Odontologia	62,6	61,2	63,5	58,3	67,5	62,6

Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

Gráfico 26: Proporção de Graduandos do Sexo Feminino segundo a Região - 1997



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

No curso de Engenharia civil, os graduandos do sexo masculino chegam a quase três quartos do total, com destaque para a Região Norte onde apenas 23,3% são do sexo feminino. Já nos cursos de Odontologia, constata-se expressiva maioria do sexo feminino, que representa quase dois terços do total de graduandos, especialmente na Região Centro-Oeste (67,5%). Estes dados confirmam a tendência já apontada de crescimento da participação das mulheres em todas os níveis de ensino e, conseqüentemente, superando o nível de escolaridade dos homens.

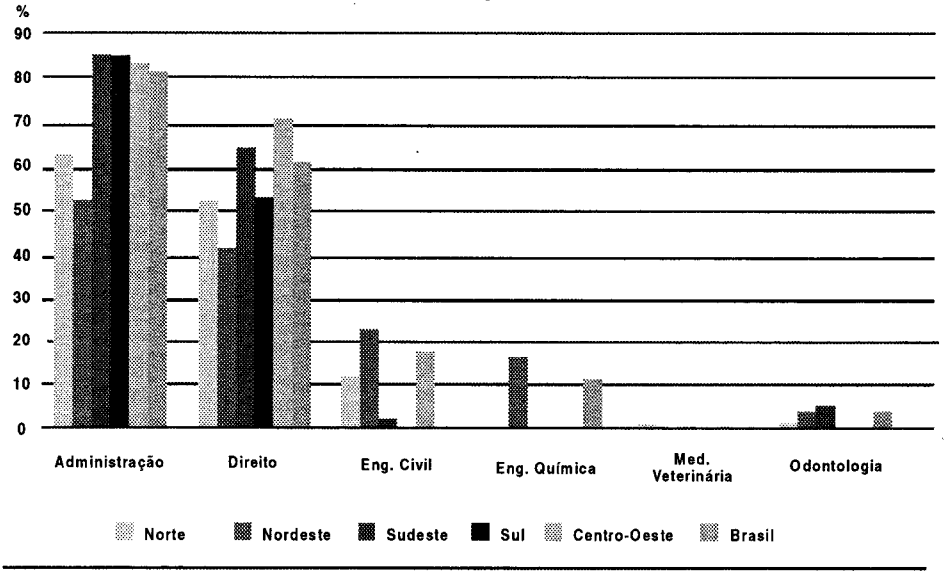
Outro aspecto importante em relação à oferta dos cursos avaliados é a distribuição de vagas por turno. A maioria dos alunos de Administração (80,2%) e de Direito (61,4%) freqüenta as aulas no período noturno. O curso de Medicina Veterinária se destaca por oferecer aulas em turnos predominantemente diurnos. Registra-se o fato de a Região Centro-Oeste ser a única onde os cursos de Engenharia Civil, Engenharia Química, Medicina Veterinária e Odontologia são integralmente oferecidos no período diurno (Tabela 29 e Gráfico 27).

Tabela 29: Proporção de Graduandos que freqüentam o Curso Noturno segundo a Região - 1997

Curso	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Administração	63,9	52,8	83,5	83,5	82,2	80,2
Direito	52,7	40,7	66,2	53,1	72,2	61,4
Eng. Civil	6,1	11,4	27,0	1,3	0,0	18,2
Eng. Quimica	0,0	0,6	17,7	-	0,0	10,9
Med. Veterinária	1,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Odontologia	0,9	5,5	6,2	0,1	0,0	4,9

Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

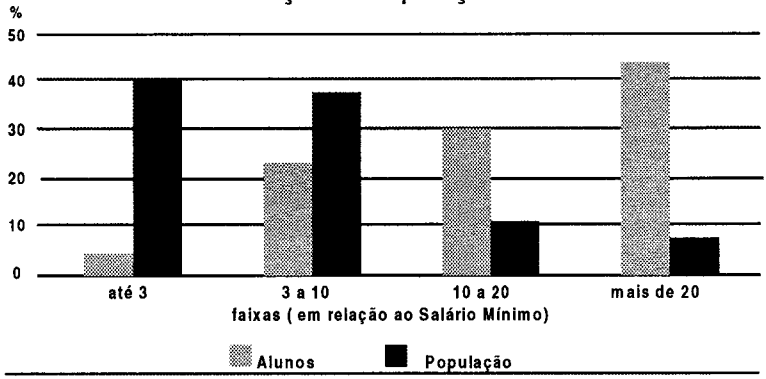
Gráfico 27: Proporção de Graduandos que freqüentam o Curso Noturno segundo a Região - 1997



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

Em relação à renda familiar, os dados revelam um nítido contraste entre a distribuição dos graduandos por faixa de renda em comparação com o perfil da população (Gráfico 28). Este quadro indica que o ensino superior ainda é bastante elitizado, característica que se acentua em cursos mais concorridos.

Gráfico 28: Ensino Superior - Faixa de Renda dos Alunos comparada à Distribuição da População - 1996



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997 a Anuário Estatístico IBGE/1996

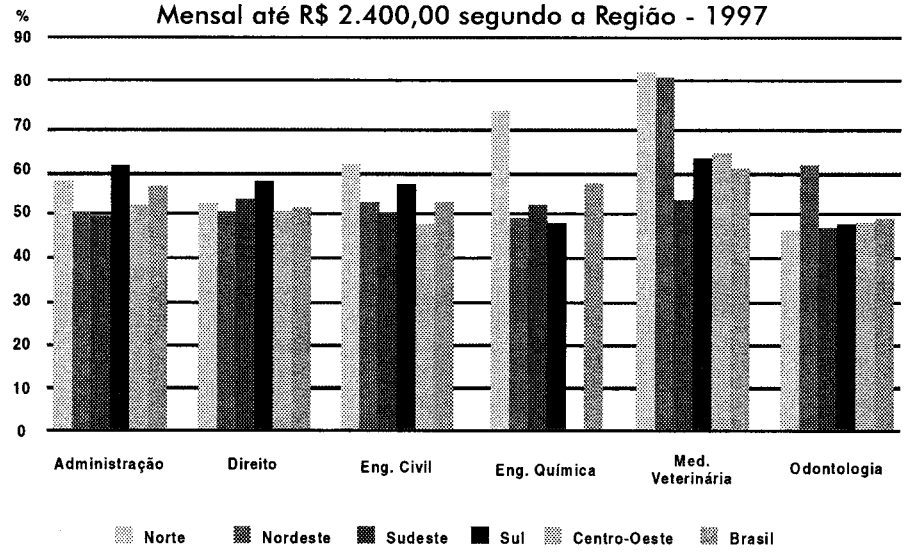
Excetuando-se os cursos de Odontologia, em todos os outros, mais da metade dos graduandos dispõe de renda média familiar mensal até R$2.400,00, encontrando-se os mais elevados percentuais nesta faixa entre os graduando dos cursos de Administração e de Medicina Veterinária (Tabela 30 e Gráfico 29).

Tabela 30: Proporção de Graduandos que têm Renda Média Familiar Mensal até R$ 2.400,00 segundo a Região - 1997

Curso	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Administração	58,9	50,1	49,7	61,7	52,6	58,3
Direito	52,5	51,2	53,2	59,1	50,6	51,5
Eng. Civil	62,7	53,5	51,4	57,3	47,9	53,1
Eng. Química	74,5	49,4	52,2	48,9	-	57,6
Med. Veterinária	81,8	79,6	52,8	64,5	64,9	60,5
Odontologia	46,5	60,6	46,7	47,4	47,8	48,5

Fonte: DAES/INEP/MEC/1997

Gráfico 29: Proporção de Graduandos que têm Renda Média Familiar Mensal até R$ 2.400,00 segundo a Região - 1997



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

Outra variável importante identificada pela pesquisa diz respeito à elevada proporção de estudantes universitários que conciliam o estudo com o trabalho. Nos cursos de Administração e Direito, são mais freqüentes os graduandos que exercem atividade remunerada regular de 40 horas semanais, com destaque para as Regiões Sul e Sudeste. Os cursos de Medicina Veterinária (1,2%) e Odontologia (1,4%) são os que apresentam, em todas as regiões, as menores proporções de graduandos que trabalham 40 horas semanais(Tabela 31 e Gráfico 30).

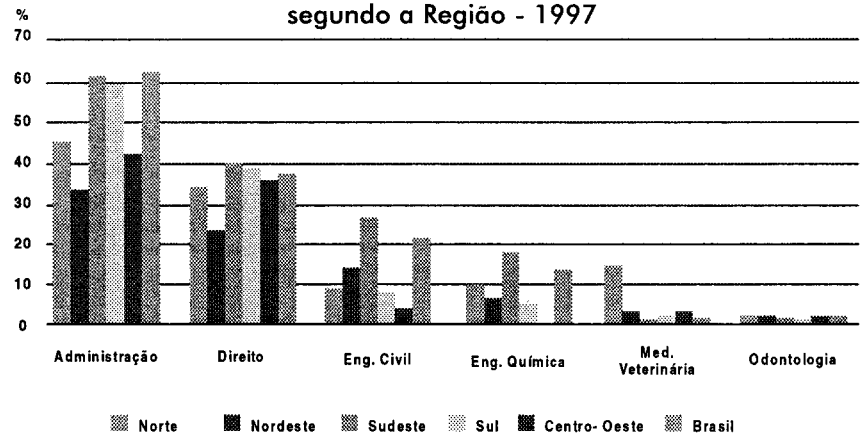
Tabela 31: Proporção de Graduandos que trabalham 40 horas semanais segundo a Região - 1997

Curso	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Administração	45,4	35,1	61,8	60,1	41,9	62,4
Direito	36,0	23,6	39,9	39,3	37,1	38,5
Eng. Civil	8,0	14,7	26,9	7,6	3,0	20,5
Eng. Química	9,8	5,2	17,6	3,4	-	14,8
Med. Veterinária	13,6	2,1	0,7	1,4	2,6	1,2
Odontologia	2,0	1,9	1,5	0,6	1,5	1,4

Fonte: MEC/INEP/DAES/1997 a Anuário Estatístico IBGE/1996

Fonte: MEC/INEP/DAES/1997 a Anuário Estatístico IBGE/1996

Gráfico 30: Proporção de Graduandos que trabalham 40 horas semanais segundo a Região - 1997



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

A pesquisa identificou ainda o tipo de instituição onde o aluno cursou o ensino médio. Em relação ao percurso escolar dos graduandos anterior ao ingresso no ensino superior, observam-se importantes variações por curso. Os cursos de Odontologia - onde a renda familiar é a mais alta - são os que reúnem o maior percentual de graduandos que realizaram o curso médio, todo ou quase todo, em escolas particulares (77%).

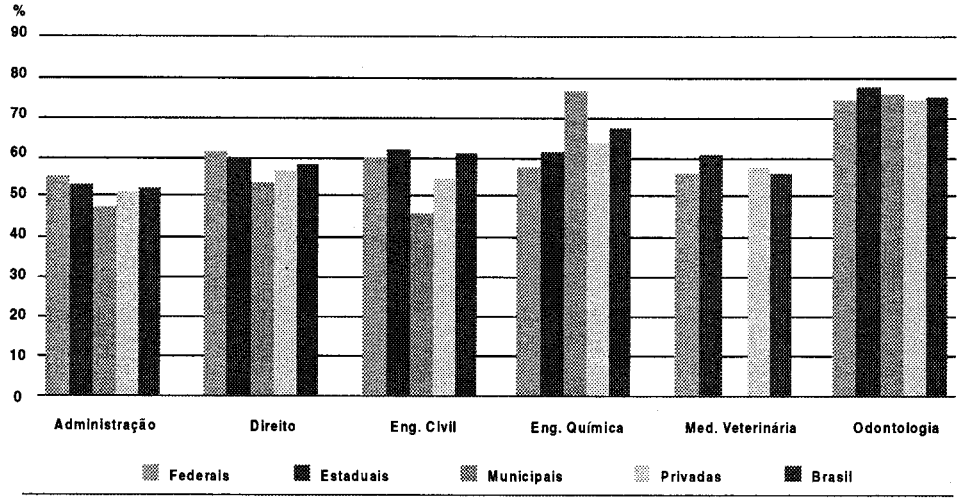
Mas esta não é uma relação regular, já que os cursos de Medicina Veterinária - nos quais os graduandos possuem renda familiar bastante modesta - registram o terceiro maior percentual (68,0%) de alunos provenientes de escolas privadas de ensino médio. O menor percentual encontra-se entre os graduandos do curso de Administração (Tabela 32 e Gráfico 31).

Tabela 32: Proporção de Graduandos que estudaram todo ou quase todo o 2° Grau em Escolas Particulares segundo a Dependência Administrativa - 1997

Curso	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Brasil
Administração	55,7	54,0	47,6	51,9	52,2
Direito	61,4	59,8	53,6	57,9	59,2
Eng. Civil	60,5	63,4	45,6	54,6	62,1
Eng. Química	56,8	61,7	77,1	63,1	68,0
Med. Veterinária	64,4	69,1	--	67,9	67,0
Odontologia	75,4	78,9	77,3	76,2	77,0

Fonte: DAES/INEP/MEC/1997

Gráfico 31: Proporção de Graduandos que estudaram todo ou quase todo o 2° Grau em Escolas Particulares segundo a Dependência Administrativa - 1997



Fonte: DAES/INEP/MEC/1997

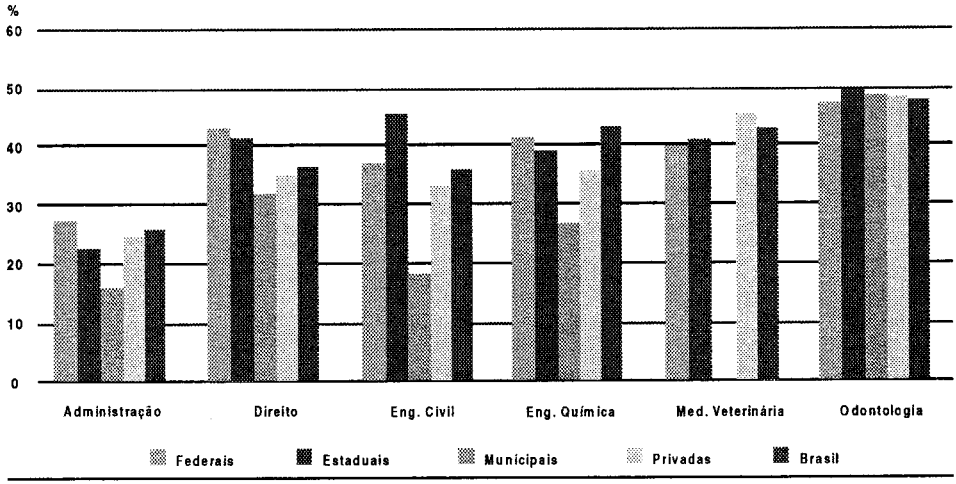
Finalmente, no tocante ao nível de escolaridade dos pais, revela um quadro de grande mobilidade educacional. Nos cursos de Odontologia são mais freqüentes os graduandos cujo pai possui educação superior (48,5%), destacando-se os graduandos da Região Centro-Oeste (53,3%). O menor percentual encontra-se nos cursos de Medicina Veterinária da Região Norte, onde apenas 9,1% dos graduandos possuem pais que concluíram o curso superior (Tabela 33 e Gráfico 32).

Tabela 33: Proporção de Graduandos cujo Pai possui Educação Superior segundo a Dependência Administrativa - 1997

Curso	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Brasil
Administração	28,1	22,5	17,1	23,3	24,2
Direito	42,4	40,6	31,7	35,7	37,0
Eng. Civil	41,2	44,3	18,5	33,8	40,5
Eng. Química	40,1	39,0	27,1	35,7	43,1
Med. Veterinária	39,8	41,2	--	45,8	42,0
Odontologia	46,0	49,6	49,0	48,9	48,5

Fonte: DAES/INEP/MEC/1997

Gráfico 32: Proporção de Graduandos cujo Pai possui Educação Superior segundo a Dependência Administrativa - 1997



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

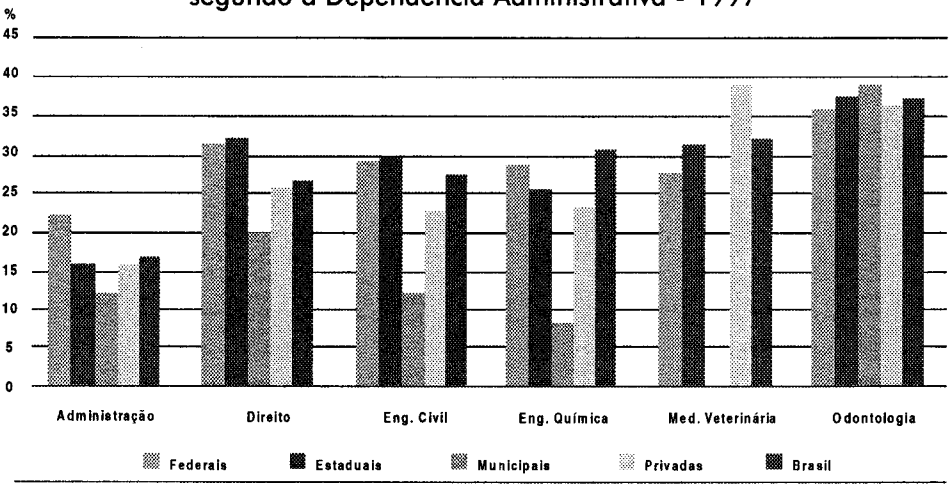
Quadro semelhante é observado em relação ao nível de escolaridade das mães. Também no curso de Odontologia, e em particular da Região Centro-Oeste, estão os maiores percentuais de graduandos cuja mãe possui educação superior: 37,4% e 49,3%, respectivamente. Os menores percentuais encontram-se no curso de Administração (16,9%), especialmente da Região Norte (13,1%) (Tabela 34 e Gráfico 33).

Tabela 34: Proporção de Graduandos cuja Mãe possui Educação Superior segundo a Dependência Administrativa - 1997

Curso	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Brasil
Administração	20,7	16,3	12,1	15,9	16,9
Direito	32,3	33,9	20,0	25,5	26,7
Eng. Civil	29,5	29,9	12,1	23,0	28,0
Eng. Química	29,3	25,4	8,3	23,6	30,3
Med. Veterinária	28,3	31,7	-(*)	39,1	32,2
Odontologia	36,5	37,9	39,7	37,0	37,4

Fonte: MEC/INEP/DAES/1997
Nota: * Não existe o curso ou o curso não teve graduandos

Gráfico 33: Proporção de Graduandos cuja Mãe possui Educação Superior segundo a Dependência Administrativa - 1997



Fonte: MEC/INEP/DAES/1997

O panorama do ensino superior revelado pelos resultados do ENC e pelas informações colhidas junto aos graduandos indica contrastes e disparidades, tanto do ponto de vista do desempenho das instituições por dependência administrativa quanto em relação à distribuição dos conceitos por região. Indica, ainda, a exemplo do que já ocorreu nos demais níveis de ensino, uma tendência de democratização do acesso ao ensino superior, com a incorporação de segmentos de baixa renda.

No entanto, a partir do diagnóstico sugerido pelos resultados dessas avaliações, é necessário incrementar as políticas para promover maior eqüidade e melhoria da qualidade da educação superior, reconhecendo o seu papel estratégico para o desenvolvimento do País. O desafio do ensino superior para a próxima década coloca-se, portanto, nos mesmo termos do cenário projetado para o ensino médio: expandir com qualidade. O Provão oferece subsídios importantes para orientar as ações do Ministério da Educação e do Desporto nesta direção.

6. Observações Final

O balanço da situação da educação no pais e os cenários projetados para a próxima década sugerem alguns dos enormes desafios a serem enfrentados. É verdade que os anos 90 mostram avanços inegáveis, que representam um importante ponto de inflexão nas características estruturais do sistema. São aspectos inequívocos do redesenho do sistema educacional do país a quase universalização da cobertura do nível funda-

mental e a progressiva democratização do acesso ao ensino médio. Em conseqüência, os novos desafios assumem maior complexidade. Não se trata mais de apenas assegurar o acesso, mas sim de promover a permanência e o sucesso das crianças e jovens na escola e de oferecer um ensino de qualidade.

Também em relação ao ensino superior, os desafios são imensos. Sua expansão é inexorável como revelam os dados projetados. Mas o sistema deverá se expandir e, simultaneamente, tornar-se mais flexível para absorver as novas demandas surgidas da transformação por que vem passando o ensino médio e da própria dinâmica das mudanças social e econômicas deste final do século XX. A expansão do ensino superior pressupõe ainda uma melhoria da eficiência do sistema, particularmente das instituições públicas federais, que apresentam uma despesa por aluno extremamente elevada. A atual estrutura suporta, portanto, um substancial incremento de vagas com a simples eliminação da capacidade ociosa dessas instituições.

Há indícios bastante evidentes de que estamos ingressando numa nova era das políticas educacionais no país. Nosso sistema educacional que até o final da década de 80 caracterizava-se pela disjunção entre o ensino fundamental de massa versus educação de elite para os níveis superiores, ingressa agora num novo patamar. O grande desafio é investir pesadamente em educação, em particular na qualificação e na carreira dos professores, para assegura níveis de qualidade compatíveis com o ritmo da expansão anunciada. E sem esquecer, obviamente, do longo caminho a percorrer para diminuir os graus de desigualdade regional que ainda permanecem em todos os níveis do sistema.

A superação destes múltiplos desafios dependerá da capacidade de articulação dos três níveis de governo, da ampliação de parcerias com os sistema produtivo e da mobilização dos diferentes segmentos sociais. Uma condição fundamental para que os sistema educacional brasileiro continue avançando parece estar assegurada; existe hoje amplo consenso sobre a prioridade que a educação deve merecer - e já está merecendo - na agenda nacional.