

A Relevância dos Indicadores Educacionais para Educação Básica: informação e decisões*

▮ Alberto de Mello e Souza**

Resumo

Uma característica marcante das sociedades contemporâneas é a disponibilidade crescente de indicadores aplicados nos mais diferentes setores econômicos e sociais, que responde à demanda por transparência da sociedade e à necessidade de uma melhor governança. No campo educacional, os indicadores podem se referir a países, unidades federativas, sistemas educacionais e escolas. São usados com três finalidades principais: a) contribuir para o diagnóstico sobre problemas como repetência e inclusão educacional; b) fazer comparações nacionais e internacionais que permitem identificar deficiências importantes nos recursos humanos, físicos e financeiros e na gestão educacional, especialmente quando expressadas por desigualdades educacionais; e c) formular metas, principalmente para escolas, que focalizem o trabalho escolar na obtenção de resultados mais congruentes com desempenhos aceitáveis. O uso dos indicadores exige uma compreensão adequada do que expressam e das imprecisões existentes nos dados. Este trabalho foi escrito com o objetivo de descrever o significado dos indicadores educacionais mais usados na educação básica e mencionar algumas variáveis, sejam escolares ou familiares, que influenciam o valor desses indicadores. Existe uma vantagem quando o uso dos indicadores é combinado com a utilização de modelos de avaliação educacional. É possível afirmar que existe uma forte complementaridade entre estes métodos no desenho de políticas educacionais, especialmente aquelas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino.

Palavras-chave: Indicadores educacionais. Eficiência. Diagnóstico e tendências de sistemas educacionais. Metas e políticas educacionais.

* Artigo publicado no livro *Dimensões da Avaliação Educacional* (MELLO E SOUZA, 2005).

** Doutor em Economia, Universidade de Michigan; Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail:* amello@openlink.com.br.

The Relevance of Educational Indicators for Basic Education

Abstract

A striking feature of contemporary societies is the increasing availability of indicators applied in many different economic and social sectors, which responds to demand for transparency of society and the need for better governance. In the educational field, the indicators can refer to any country, federal units, educational systems and schools. These are used for three main purposes: a) contribute to the diagnosis of problems such as repetition and educational inclusion, b) to make national and international comparisons for identifying major deficiencies in human resources, physical, financial and educational management, especially when expressed by educational inequalities, and c) formulates goals, especially for schools that focus on school work to obtain results more consistent with acceptable performance. The use of indicators requires a proper understanding of expressions and inaccuracies in the data. This work was written with the goal of describing the meaning of educational indicators commonly used in basic education, and to mention some variables such as school or family, which influence the value of these indicators. There is an advantage when the use of indicators is combined with the use of models of educational assessment. We can state that there is a strong complementarity between these methods in the design of educational policies, especially those aimed at improving the quality of education.

Keywords: Educational indicators. Efficiency. Diagnosis and trends in educational systems. Educational goals and policies.

La Importancia de los Indicadores Educativos para la Educación Básica: información y decisiones

Resumen

Una característica que marca las sociedades contemporáneas es la disponibilidad creciente de indicadores aplicados en los más diferentes sectores económicos y sociales, que responde a la demanda por transparencia de la sociedad e a la necesidad de una mejor

governabilidade. En el campo educacional, los indicadores pueden referirse a países, unidades federativas, sistemas educacionales y escuelas. Son usados con tres finalidades principales: a) contribuir para el diagnóstico sobre problemas como repetición y inclusión educacional; b) hacer comparaciones nacionales e internacionales que permiten identificar deficiencias importantes en los recursos humanos, físicos e financieros y en la gestión educacional, especialmente cuando expresadas por desigualdades educacionales; y c) formular metas, principalmente para escuelas, que tengan como foco el trabajo escolar para obtener resultados más congruentes con desempeños aceptables. El uso de los indicadores exige una comprensión adecuada de lo que expresan y de las imprecisiones existentes en los datos. Este trabajo fue escrito con el objetivo de describir el significado de los indicadores educacionales más usados en la educación básica y mencionar algunas variables, sean escolares o familiares, que influyen el valor de esos indicadores. Existe una ventaja cuando el uso de los indicadores es combinado con la utilización de modelos de evaluación educacional. Es posible afirmar que existe una fuerte complementariedad entre estos métodos en el diseño de políticas educacionales, especialmente aquellas dirigidas para la mejoría de la calidad de la enseñanza.

Palabras clave: Indicadores educacionales. Eficiencia. Diagnóstico y tendencias de sistemas educacionales. Metas y políticas educacionales.

1. Introdução

Os indicadores têm um papel de destaque nas sociedades modernas por facilitarem a divulgação do comportamento dos diversos setores e permitirem a análise, muitas vezes comparativa, de sua evolução. Na esfera da educação, a produção de estatísticas e indicadores no Brasil foi significativamente ampliada nos anos recentes, permitindo diagnósticos mais precisos. O objetivo deste trabalho é o de descrever os indicadores educacionais mais frequentemente utilizados nos ensinos fundamental e médio e o papel que desempenham nas análises educacionais. Além desta, o trabalho compõe-se de cinco seções. Na segunda seção, aborda-se o papel dos indicadores em geral e as funções específicas dos indicadores educacionais. Na terceira seção, após serem apresentadas as

fontes dos dados, os indicadores educacionais são relacionados aos aspectos do processo educacional que retratam. Em seguida, descreve os principais indicadores e termina enfocando a questão da desigualdade educacional. A seção seguinte discute alguns dos fatores que condicionam os indicadores educacionais e exemplifica com uma análise das décadas de 1980 e 1990. Na quinta seção, algumas tendências são indicadas, mostrando como a expansão educacional, se refletiu sobre aspectos com gênero, pobreza, cor e regiões. Finalmente, a conclusão reitera a importância dos indicadores na análise e dimensionamento dos problemas educacionais.

2. O uso dos indicadores no mundo contemporâneo

A importância dos indicadores no mundo contemporâneo é crescente e seu uso nas mais diversas esferas da atividade se torna uma necessidade, por seu poder de expressar, de forma sintética, aspectos importantes do funcionamento de setores da sociedade. Esta tendência é reforçada pelo desenvolvimento da informática, que facilita o armazenamento de dados e o seu trabalho estatístico, além de permitir o acesso instantâneo dos usuários através da Internet. No mesmo sentido, a globalização requer um conhecimento detalhado sobre as condições políticas, econômicas e sociais de um país, que permita decisões bem informadas de instituições governamentais, multilaterais e privadas. No plano interno, a democracia demanda transparência e informações que favorecem um amplo debate sobre políticas públicas, cujas realizações possam ser sistematicamente acompanhadas e avaliadas.

a) Indicadores e sistemas de informação

É importante reconhecer que os indicadores são parte integrante de um sistema de informação, que inclui outras variáveis, muitas vezes usadas no cálculo destes indicadores. Sistemas de informação são entendidos como o registro sistemático de informações, atualizado periodicamente, e organizado para facilitar a tomada de decisões. Para bem informar, os indicadores devem atender a certas propriedades, como serem fidedignos e consistentes.

A fidedignidade expressa se o indicador está retratando, de forma adequada, o fenômeno ao qual está relacionado. A consistência é uma propriedade que diz respeito à medida do fenômeno ser objetiva e, portanto, independente de quem mede. Os indicadores retratam, entre outras, atividades econômicas, situações familiares, direitos políticos e sociais, condições ambientais e características populacionais. Podem ser classificados como demográficos, econômicos e financeiros, políticos e sociais (JANNUZZI, 2001). Neste trabalho discutiremos um subconjunto dos indicadores sociais, composto dos indicadores educacionais.

Os indicadores servem para dimensionar a magnitude de um fenômeno e permitir conhecer sua evolução temporal, através da taxa de variação no tempo. Outro uso dos indicadores é o de observar o comportamento de diferenças regionais ou de diferenças entre grupos sociais. Neste caso, pode-se observar se, ao longo do tempo, as diferenças estão diminuindo, o que sinaliza a existência de um processo de convergência, ou se permanecem constantes. Pode-se também observar se o ritmo de convergência é satisfatório e estimar o tempo necessário para que o processo termine.

O uso isolado de um indicador tem limitações, pois representa apenas um aspecto de uma realidade complexa. Daí a importância de se trabalhar sempre com um grupo de indicadores, capaz de retratar várias dimensões da realidade e, desta forma, propiciar uma visão mais abrangente. Quando ocorre uma associação entre dois indicadores, que pode ser positiva ou negativa é possível prever o comportamento de um deles considerando a variação ocorrida no outro.

Num plano mais exigente, é difícil estabelecer relações de causalidade entre outras variáveis e os indicadores, embora esse conhecimento favoreça o desenho de melhores políticas educacionais. Um outro tipo de análise consiste em observar, para estados ou países, como a renda *per capita* afeta um indicador, como taxa de analfabetismo. A curva determinada por esta relação estabelece, para cada valor da renda *per capita*, o valor esperado do indicador. Podemos verificar se o valor observado para um estado difere muito ou pouco do valor esperado e se essa diferença é desejável ou não.

b) Funções dos indicadores educacionais

É possível definir as funções principais dos indicadores como sendo de monitoramento, de tomada de decisões e de avaliação de programas ou projetos sociais. O monitoramento refere-se ao acompanhamento da evolução dos indicadores, sendo útil para sinalizar situações indesejáveis, que requerem ações corretivas. Escolas de uma rede de ensino podem ser acompanhadas através do comportamento de alguns indicadores, geralmente relativos aos resultados do processo de ensino, como a taxa de repetência. Desta forma, pode-se identificar as escolas de pior desempenho, que estão necessitando de um apoio capaz de melhorar os seus resultados. Observe que nem sempre o pior desempenho de uma escola decorre de uma deficiência na gestão ou de insuficiência de recursos. Em muitos casos, o problema reside nos alunos, menos propensos a uma aprendizagem devido a terem de trabalhar ou a um ambiente familiar menos estimulante. Portanto, o monitoramento é capaz de sinalizar situações indesejáveis, mas deve ser complementado com diagnósticos mais precisos.

A gestão de um sistema educacional requer uma série de decisões regulares, muitas, delas tomadas antes do início do ano escolar, que dizem respeito, entre outras, à distribuição da matrícula dos alunos entre as escolas, à alocação de professores de acordo com a grade curricular e o número de turmas, à conservação dos prédios escolares e à previsão das necessidades de material pedagógico e de merenda escolar. Estas decisões requerem informações, como a previsão de matrículas, que utiliza dados sobre o crescimento e a distribuição espacial da população, ou como as necessidades de obras em prédios escolares. Outras decisões, como a de treinamento em serviço de professores e a de preservar as escolas com equipamentos e livros, também devem fazer parte das atividades de planejamento da secretaria de educação. Bem menos comum é a preocupação de realizar intervenções em escolas, nas quais o desempenho escolar expresso por indicadores é insatisfatório, buscando melhores resultados. Nestes casos, os indicadores podem ajudar na definição de intervenções capazes de superar problemas mais específicos de um grupo de escolas.

Finalmente, o uso dos indicadores é indispensável na avaliação de programas e projetos sociais. Um aspecto central na avaliação de programas é o de verificar se os objetivos propostos, geralmente descritos através de indicadores, foram atingidas ou não e, neste caso, quais as explicações para essa insuficiência. Para tal, é indispensável que o programa tenha bem definidos os indicadores referentes à situação inicial do programa, aos seus ganhos esperados e, posteriormente, aos resultados obtidos. Deve ser definido os indicadores de sucesso que expressa o patamar mínimo estabelecido para os indicadores de objetivos. A comparação entre os critérios de sucesso e os resultados obtidos permite julgar as realizações de um programa. Mais do que julgar, a avaliação procura entender as razões para o acontecido. O desejável é conhecer o impacto do programa sobre os seus beneficiários finais, mas frequentemente não se dispõe desta informação. Nestes casos, acaba-se por usar uma informação indireta e menos relevante, que guarda alguma relação como o número de beneficiários.

3. Construção e Tipologia dos Indicadores Educacionais

Os indicadores educacionais são expressos, usualmente, por uma razão ou proporção entre duas variáveis. Assim, a taxa de analfabetismo expressa a proporção de analfabetos em relação a uma população da mesma faixa etária. Desta forma, os indicadores se tornam comparáveis, facilitando o seu uso. Claro que também é importante conhecer o número de analfabetos para definir programas de combate ao analfabetismo; mas só faz sentido comparar situações diferentes através de números relativos.

Geralmente, os indicadores educacionais são obtidos a partir de variáveis obtidas de duas fontes de dados: o Censo Escolar e o Censo Demográfico ou levantamentos anuais das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads). O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação (MEC) e consiste de um questionário que todas as escolas devem responder, contendo informações sobre os alunos, professores, recursos, gestão e infra-estrutura. As secretarias de educação agregam estas informações e as enviam ao Inep, que é o responsável pelas tabulações e pela apresentação dos dados. Os indicadores são

construídos a partir destes dados, que devem obedecer a definições comuns e portanto devem se referir a variáveis com uma mesma medida. Entretanto, sabemos que o registro de muitas escolas é imperfeito e que imprecisões ocorrem no preenchimento dos questionários. De qualquer forma, o Inep usa fórmulas de cálculo que ajudam a entender o que medem os indicadores oficiais (INEP, 2004).

A outra fonte de dados é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que divulga, entre outras, informações demográficas e relativas à renda familiar, ao analfabetismo e à escolaridade da população. Como o Censo Escolar refere-se à totalidade dos alunos matriculados e o Censo demográfico refere-se ao universo da população ou, como no caso das Pnads, podem ser expandidas de forma a retratar este universo, não há grandes inconvenientes em construir os indicadores usando simultaneamente variáveis destas fontes diversas.

Entretanto, o mesmo não é verdade para as informações relativas aos sistemas de avaliação de escolas, como Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e os sistemas de avaliação estaduais. O Saeb não é censitário, ou seja, é realizado em uma amostra de escolas cujo tamanho só permite comparações entre estados ou entre regiões metropolitanas. E sistemas estaduais de avaliação são censitários apenas para as escolas da rede estadual; as redes municipais e a rede particular podem não estar cobertas de forma adequada. A questão da representatividade da amostra é crítica para definir a amplitude e precisão das medidas, dando desta forma o escopo das afirmações possíveis.

Ainda assim, os resultados destes sistemas de avaliação devem ser incorporados aos sistemas de informação de estados e municípios, por serem indicadores da aprendizagem dos alunos, medida pela proficiência ou pontuação dos alunos nos testes aplicados. Nestes casos, são indicadores da qualidade do ensino. Os sistemas de avaliação frequentemente fornecem informações sobre aspectos socioeconômicos e culturais dos alunos e de suas famílias, que não fazem parte do Censo Escolar. Porém as informações sobre infra-estrutura da escola, as características dos professores e a gestão escolar geralmente são de natureza comum. Os estudos de avaliação são feitos com intervalos mínimos de dois anos, pois requerem uma metodologia mais apurada e mudanças bruscas nos indicadores de qualidade do ensino são pouco usuais.

a) Indicadores e o processo educacional

É útil entender que uma atividade qualquer utiliza insumos, que são transformados pelo processo em produtos. O processo educacional também pode ser visto desta forma. Os chamados insumos escolares compreendem o tempo dos professores e dos alunos, os recursos utilizados em sala de aula, a participação de funcionários, as instalações da escola e, principalmente, o desenvolvimento cognitivo prévio do aluno. O processo educacional atua no sentido de ampliar o conhecimento do aluno, *pari passu* ao seu desenvolvimento afetivo. Pode-se dizer que o processo educacional não está restrito à escola. Como já vimos, o ambiente familiar também influencia a aprendizagem dos alunos, embora seja difícil definir o grau desta influência e comparar com os efeitos da escola. Quanto ao produto educacional, mesmo sendo multidimensional, geralmente predominam os indicadores de qualidade do ensino e, nestes, a dimensão cognitiva, expressa pela proficiência do aluno. Indicadores sobre a qualidade do ensino nem sempre estão disponíveis. Nestes casos, são utilizados indicadores, como as taxas de repetência e de conclusão, para representar o produto escolar.

Os indicadores educacionais podem ser classificados em indicadores de insumos, de processo e de produtos. Enquanto os insumos expressam os meios utilizados, os produtos se relacionam com os objetivos. Indicadores de insumo podem se referir à disponibilidade de material pedagógico, à qualificação dos professores e às instalações e equipamentos existentes. Já indicadores de processo estão preocupados com a eficiência, pois descrevem uma relação entre insumo e produto. Nestes casos, a preocupação é com a eficiência interna, que é relativa à escola e diferente da eficiência externa ou eficácia social, que expressa o grau de relevância para a sociedade dos egressos da escola. Ou seja, se educação tem o conteúdo e qualidade exigidos pela sociedade, em especial pelo mercado de trabalho. Nestes casos, a qualidade do ensino e o sucesso na adaptação dos egressos aos empregos são evidências sobre a eficiência externa.

Entre os indicadores de processo pode-se mencionar a taxa de evasão, o número médio de anos de estudo por graduado, a relação aluno-professor e o uso do tempo na escola. Deve-se reconhecer que a relação entre insumos e o produto conseguido pode

variar muito, influenciada que é pelas condições do processo educacional. A intensidade do uso de um insumo, a existência de insumos complementares, o ambiente proporcionado pela escola e a formulação de objetivos claros e dominantes, ligados ao sucesso dos alunos, são condições que variam entre escolas, definindo resultados diferentes.

A agregação de indicadores pode ocorrer quando se consolida, por exemplo, os indicadores de um grupo de escolas em um único indicador, que representa a média destas escolas. Os níveis de agregação das escolas podem ser o bairro, uma rede municipal ou estadual, um estado, uma região e um país. A agregação facilita a comparação entre uma escola e um grupo de escolas que lhe são próximas ou pertencem ao mesmo nível administrativo. Outro tipo de agregação consiste em juntar indicadores diferentes. Pode-se criar um indicador composto, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelas Nações Unidas, que combina, em sua versão mais simples, indicadores de educação (taxa de alfabetização), saúde (esperança de vida ao nascer) e renda *per capita*¹. Para valores do IDH e de outros índices semelhantes, cobrindo diferentes anos e regiões brasileiras, ver Albuquerque (2004).

b) Classificação dos indicadores educacionais

Os indicadores educacionais podem ser divididos em dois grandes grupos: aqueles que descrevem a situação educacional da população como um todo e aqueles que tomam como referência apenas os que estão estudando. No primeiro caso estão indicadores de analfabetismo e de acesso, como as taxas de analfabetismo e de escolarização; nestes casos, a preocupação é identificar a extensão do analfabetismo em uma faixa etária da população (também chamada de coorte) ou o acesso de um nível educacional, medido pela proporção entre as matrículas e a população na faixa etária correspondente e este nível.

Outros exemplos de indicadores relativos a esse grupo são a escolaridade média da população e o percentual da população que completou pelo menos determinado nível educacional. O dinamismo do sistema educacional torna importante que indicadores, como

¹ É útil, antes de obter a média dos indicadores, estabelecer sua variação entre 0 e 1, aplicando a fórmula $I = (X - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$ no caso de valores crescentes serem desejáveis. No caso inverso, a fórmula é $I = (X - X_{\max}) / (X_{\min} - X_{\max})$. O índice composto é a média, aritmética ou ponderada, dos indicadores.

a taxa de analfabetismo, sejam decompostas para diferentes faixas etárias. Assim, é possível perceber como a expansão do sistema beneficia, de forma mais intensa, a população mais jovem. Quando o indicador abrange grupos populacionais amplos, como a escolaridade média, sofre mudanças mais lentas ao longo do tempo (neste caso, aumenta cerca de um ano por década).

No segundo caso, as variáveis usadas na construção dos indicadores são relativas a alunos matriculados e obtidas a partir do Censo Escolar, realizado anualmente em todas as escolas. Estes indicadores podem se referir a quatro aspectos do processo escolar: transição ou fluxo, atraso, conclusão e produtividade. O processo educacional consiste de transições ao final do ano, ou seja, o aluno pode ser aprovado ou reprovado. Em qualquer caso, pode ou não continuar na escola. Os aprovados e que continuam são promovidos à série seguinte; os reprovados e que continuam tornam-se repetentes e todos que abandonam são evadidos. Como será discutido mais adiante, os abandonos podem ocorrer durante o ano; nestes casos, frequentemente, representam uma forma de repetência, quando os alunos voltam à escola no ano seguinte.

As taxas de promoção, repetência e evasão são conhecidas como taxas de transição (ou de fluxo) e somam cem por cento, por esgotarem as alternativas possíveis, salvo quando alunos são transferidos para outro sistema educacional. Além das taxas de transição entre séries, existe uma taxa de transição entre níveis educacionais, que informa, por exemplo, o percentual dos concluintes do ensino fundamental que ingressam no ensino médio. Nestes casos, deve-se levar em conta que muitos que ingressam no ensino médio estavam fora da escola, tendo terminado o ensino fundamental em anos anteriores.

O atraso escolar é um fenômeno bastante comum no Brasil e resulta da conjunção de três fatores. Primeiro, o atraso do aluno ao entrar na primeira série, quando tem uma idade superior a sete anos. Segundo, cada repetência adiciona um ano ao atraso escolar. Terceiro, o aluno sai da escola por alguns anos e depois retorna. As evidências são claras em duas direções: quanto maior o atraso escolar, pior o desempenho do aluno em testes, e é comum encontrar alunos que sofrem as três formas de atraso. Nestes casos, pode-se dizer que o atraso na entrada favorece a repetência e a saída prematura da escola. As políticas de

correção do fluxo, como a promoção automática ou a aceleração da aprendizagem, atenuam o ainda elevado atraso escolar.

A taxa de conclusão refere-se ao percentual daqueles que ingressam em um nível educacional em um dado ano, e portanto pertencem a uma coorte, que se tornaram concluintes. Note que a taxa de conclusão pode se referir aos que terminam um nível educacional no período correto, como, por exemplo, oito anos no ensino fundamental, ou também aos que terminam em mais tempo, devido às repetências. É conveniente separar a taxa de conclusão para os dois segmentos do ensino fundamental, pois a conclusão ainda está longe de ser universal nestes segmentos. Quanto ao ensino médio, a taxa de conclusão geralmente se refere a uma coorte que já completou o ensino fundamental e ingressou neste nível de ensino. Mas há casos em que a pergunta relevante é mais abrangente: saber, entre aqueles que entraram no ensino fundamental, quantos conseguem terminar o ensino médio.

Os indicadores de processo ou de produtividade buscam descrever a eficiência interna do sistema educacional. Uma forma de medir a eficiência é relacionar os concluintes com o esforço para se atingir este objetivo, representado pelas matrículas utilizadas. Idealmente, para cada concluinte do ensino fundamental são necessárias oito matrículas, referentes às oito séries completadas. Este número aumenta em função das repetências. Além disso, com frequência, a repetência gera a evasão, ao desanimar os repetentes, especialmente aqueles com múltiplas repetências. A evasão diminui o número de concluintes. Nestes casos, a eficiência do processo diminui ao aumentar sensivelmente o número médio de matrículas por concluinte, conhecido como taxa de produtividade.

Outro indicador de processo estima o tempo médio de permanência na escola daqueles que concluíram um nível educacional; quanto maior este tempo, maior ineficiência. Também é possível comparar a média dos anos de estudo com a média da escolaridade, sendo a diferença a permanência na escola devido à repetência. Portanto, a taxa de repetência também é um indicador de eficiência, pois a repetência é vista como causada fundamentalmente pela escola e é sintomática do fracasso escolar.

c) Indicadores e desigualdade educacional

Os indicadores educacionais podem ser utilizados para focalizar a questão da desigualdade educacional. Os cinco grupos mais estudados dividem a população por gênero, etnia ou raça, local de residência, classes de renda e faixas etárias. Embora outros identificadores também possam ser usados, a escolaridade é de uso mais frequente para expressar, de forma sintética, os resultados do processo educacional. Assim, pode-se observar a escolaridade de homens e mulheres, comparando-as inclusive para verificar a tendência histórica. O mesmo pode ser feito com a classificação das etnias utilizada pelo IBGE (brancos, amarelos, pretos e pardos).

Quanto à distribuição espacial da população, os estudos podem comparar municípios, estados, regiões e, até mesmo, países². Em uma comparação internacional, é importante assegurar que o indicador tem a mesma medida. Neste sentido, os países têm se esforçado para utilizar definições comuns. Mesmo no caso da avaliação, existem estudos conjuntos, realizados em diferentes países, o que permite comparar resultados obtidos nos testes de desempenho dos alunos.

Uma questão de grande interesse, provocada pela evidência de que a má distribuição de renda no país é fortemente influenciada pelas desigualdades educacionais, consiste em verificar como os percentuais de alunos matriculados estão distribuídos em cada nível de ensino. Para distribuir a população em classes de renda, geralmente são usados os decis, formados por dez grupos populacionais de igual tamanho, ordenados pela renda. Assim, o decil inferior consiste da população mais pobre; o decil seguinte é composto da população com renda entre o decil inferior e o terceiro decil. Continuando este processo, chega-se ao último decil, que contém a população mais rica. Uma distribuição igualitária da educação teria um percentual dos alunos igual em cada decil.

Pode-se comparar estas distribuições entre estados, entre regiões ou entre países. Geralmente, a desigualdade se manifesta nos decis de renda mais baixa pelo baixo percentual de matrículas. Assim, a taxa de conclusão do ensino médio no Brasil varia entre 73% no decil de renda mais elevado e uma média de 6% nos cinco decis de menor renda. Os

² Ver, para dados brasileiros, Klein (1997).

mesmos dados para o Chile revelam taxas de conclusão de 83% e 36%, mostrando como o gargalo do ensino médio no Brasil afeta as populações mais pobres (PREAL, 2002, p. 31). Da mesma maneira, pode-se, para um estado ou região, comparar as distribuições das matrículas entre os níveis de ensino. Como é de se esperar, quanto mais elevado o nível educacional, mais a distribuição das matrículas se concentra nos decis superiores, retratando a crescente desigualdade de acesso, fruto da seletividade educacional.

Outra forma de comparar é observar, para um mesmo nível de ensino, como se comportam as distribuições de matrículas nos ensinos público e privado. Como o ensino público, devido à sua gratuidade, é fortemente subsidiado, sua distribuição entre classes de renda permite ver onde se concentram os subsídios em cada nível de ensino. Discussões sobre o financiamento público das universidades geralmente se utilizam deste tipo de dados.

Finalmente, pode-se distribuir a população em estudo por faixas etárias. Uma comparação entre as faixas etárias permite observar, por exemplo, a rapidez com que o acesso à educação cresce nas coortes mais recentes ou com que o analfabetismo diminui entre os mais jovens. Muitas vezes é útil combinar duas ou mais categorias mencionadas acima, o que permite uma análise mais detalhada da variação de um indicador educacional. Assim, pode-se fazer uma tabulação cruzada entre gênero e região, para saber como varia regionalmente a escolaridade de homens e mulheres. De qualquer forma, os indicadores ganham uma finalidade clara, qual seja, a de identificar a intensidade das desigualdades educacionais e, assim, sugerir medidas de intervenção.

4. Os indicadores e o seu contexto

A mudança ocorrida nos indicadores educacionais, durante as décadas de 1980 e 1990, que será vista na próxima seção, requer uma discussão prévia dos fatores que, de alguma forma, contribuíram para esses resultados. Antes, entretanto, é preciso entender a centralidade da educação básica para assegurar o usufruto das várias formas de cidadania na sociedade contemporânea. O exercício da cidadania, em suas múltiplas facetas, é o indicador menos questionável do bem-estar social de uma sociedade. Daí a importância de lidar com este indicador, apesar das notórias dificuldades de estabelecer medidas rigorosas a respeito.

Vista como direito social, a educação acaba por limitar à população com baixa ou nenhuma escolaridade o acesso a direitos civis e sociais, bem como a capacidade de discernimento relativa ao exercício do voto e demais direitos políticos. Assim, a cidadania fica restrita a uma parcela pequena da população, capaz inclusive de se apropriar de privilégios. Além disso, vicejam as políticas de cunho populista, como assistencialismo e o clientelismo, que refletem a precariedade da máquina governamental, reduzindo o impacto de longo prazo de investimentos sociais, como educação e saúde.

O estágio inicial da educação de massa, caracterizado pela universalização do acesso ao ensino fundamental, ocorreu ao longo da década de 1990. Ele é sintomático da extensão da cidadania, ainda que precária, às camadas populacionais antes deserdadas (CARVALHO, 2001). Outro estágio, de maior dificuldade, é o de conseguir simultaneamente uma correção apreciável do fluxo escolar, reduzindo acentuadamente o atraso escolar, e um novo patamar de aprendizagem do ensino médio superiores a 80%. Para tal os gastos com a educação básica devem crescer, tanto para assegurar a maior cobertura do ensino médio como para aproximar os seus custos unitários dos custos das universidades públicas, medida indispensável para lidar com os déficits de aprendizagem existentes.

Os ganhos da escolaridade no presente se refletem diretamente sobre a educação de gerações futuras e, indiretamente, através dos ganhos de cidadania, sobre a eficiência dos investimentos sociais. Mas estes efeitos, embora progressivos, são lentos, pois dependem de um acesso à informação que é fortemente limitado nas populações que vivem abaixo da linha da pobreza. A extrema desigualdade de renda no país é sintomática das limitações existentes a um exercício mais amplo e mais intenso da cidadania, especialmente em seus direitos sociais, como o direito ao trabalho e à vida digna. Os estudos revelam que cerca de 40% da desigualdade salarial pode ser atribuída à má distribuição da educação na população, o que torna o país singular nesta consequência indesejável (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000).

Existe uma dupla tarefa. Primeira, a de corrigir o subinvestimento em educação no passado, gerador de problemas sociais que afetam a educação no presente, como os problemas do trabalho infantil, das adolescentes gestantes e da carência cultural. Segunda, a de investir na educação básica para reduzir o tempo necessário para completar o segundo

estágio, que caracteriza o exercício de uma cidadania mais plena. Ao longo deste processo, os efeitos sobre a cidadania se fazem sentir na educação, através de uma maior cobrança de resultados e de transparência. Quando isto acontece, surge um círculo virtuoso, traduzido em maior eficiência interna da escola e melhor qualidade do ensino. Estar próximo do segundo estágio significa reduzir a desigualdade educacional drasticamente, com a diminuição, para níveis toleráveis, da concentração de renda.

a) Fatores condicionantes dos indicadores educacionais

Embora não se possa relacionar, de forma estreita e direta, o comportamento dos indicadores educacionais aos fatores causais que lhes são subjacentes, é útil ter uma compreensão destes fatores explicativos. A demanda das famílias por educação é determinada pelas aspirações educacionais, pela renda e pela disponibilidade de vagas em escolas minimamente atraentes. Essas aspirações influenciam a decisão de colocar o filho na escola e definem o envolvimento familiar no processo educacional, expresso no apoio aos estudos. Como se sabe, este é um insumo crítico para o sucesso educacional dos filhos ao retratar influências como o ambiente cultural familiar e o grau dos estímulos favoráveis ao estudo. Desta maneira, as aspirações paternas definem o desejo de aprender dos filhos. Normalmente, uma baixa escolaridade dos pais condiciona as aspirações a um nível modesto, limitando assim a escolaridade dos filhos.

A renda familiar pode ser insuficiente face às despesas educacionais, seja na escola pública, seja na escola particular. Estes casos são mais comuns em famílias monoparentais, onde geralmente a mãe é a chefe de família. A situação se agrava quando a criança trabalha e os custos de reduzir este trabalho são excessivos para o orçamento familiar. Nestes casos, a frequência irregular à escola é seguida de repetências que levam ao atraso escolar e à desistência de estudar.

Em muitas situações, a reduzida relevância da escola face ao mundo do trabalho força o abandono escolar. Realidade semelhante é a das condições de funcionamento das escolas pouco atraentes. Estes casos podem refletir salas de aula cheias, professores omissos ou incapazes de motivar os alunos, falta de material didática e escolas improvisadas. Note-se

que as escolas em situações precárias geralmente atendem a crianças vindas de famílias com aspirações e renda reduzidas. Quando isto ocorre, existe uma interação entre as condições familiares e as condições da oferta escolar, que acentua os efeitos negativos considerados isoladamente. A permanência na escola torna-se inútil face ao baixo nível de aprendizagem que a repetência é incapaz de alterar.

Situações como as descritas acima, que ocorrem no plano micro, são expressas pelos indicadores educacionais de eficiência e de aprendizagem no plano macro. O esforço de torná-los mais aceitáveis deve produzir resultados em três áreas. Primeira, a correção dos fluxos através da redução da taxa de repetência e, secundariamente, através do maior ingresso na escola aos sete anos. Segunda, ampliar o tempo de permanência na escola que permita universalizar a taxa de conclusão no ensino fundamental e dobrá-la no ensino médio. Terceira, mudar radicalmente o perfil da pontuação dos alunos nos testes de aprendizagem, reduzindo drasticamente o percentual dos alunos com aprendizagem insatisfatória.

Esta transformação da educação terá grandes repercussões sociais, com impactos na renda e sua distribuição, no bem-estar e na cidadania. Não é hipérbole falar em massificação a cidadania, *pari passu* à educação de massa. Para isto ocorrer é preciso que esta educação registre melhorias significativas nos indicadores. Além de políticas eficazes, é preciso realizar maiores investimentos por aluno.

Neste sentido, o declínio populacional que vem ocorrendo recentemente na faixa etária de 7-14 anos, quando combinado a taxas líquidas de escolarização próximas de 100% no ensino fundamental, sinaliza uma necessidade decrescente de vagas. Os ganhos na taxa de repetência também têm um forte impacto no número de vagas. A redução no número de matrículas assim obtida libera recursos que podem ser investidos na melhoria do ensino fundamental ou nos outros níveis de ensino. Note que o ensino médio também se beneficia desta redução de matrículas. A diferença com o ensino fundamental é que o aumento da taxa de escolarização pode provocar uma expansão líquida de matrículas. As taxas de repetência, hoje em torno de 20%, podem cair à metade em poucos anos. Já a queda da população é mais lenta (1% ao ano), mas mais persistente.

O desafio da escola pública na próxima década é grande porque a redução da natalidade é mais nítida nas famílias de origem social mais elevada e a universalização

incorpora alunos provenientes das famílias mais pobres. A incorporação dos alunos socialmente desprotegidos reduz as possibilidades de sucesso escolar, já que são poucas as escolas que sabem lidar com as maiores dificuldades de aprendizagem que estes alunos geralmente apresentam. Os recursos proporcionados pela redução das matrículas podem ser investidos nos alunos mais necessitados, favorecendo um círculo virtuoso, que leva crescentemente a gastos maiores por aluno. Esta possibilidade vai depender de políticas bem fundamentadas e eficazes.

A expansão da oferta de vagas para atender à universalização do ensino fundamental transforma este nível de ensino em educação de massa. Essa incorporação requer investimentos nas escolas para torná-las mais atraentes e capazes de reter esses alunos. Por outro lado, o declínio populacional, que vem ocorrendo recentemente na faixa etária de 7-14 anos, quando combinado a taxas líquidas de escolarização próximas de 100%, sinaliza uma menor necessidade de expansão das vagas e conseqüentemente a liberação de recursos para outros fins. Estas necessidades ficam ainda menores quando se reduz a repetência, através de políticas de correção do fluxo como a promoção automática.

A mudança da composição do aluno que os maiores gastos *per capita*, possibilitados pela menor população em idade escolar, sejam eficientes para lidar com as novas demandas da aprendizagem. Um investimento crítico é a formação de professores capazes de utilizar melhor o tempo em sala de aula. Outro aspecto merecedor de atenção são as atividades extracurriculares e de apoio à aprendizagem dos alunos de menor desempenho. A escola precisa definir melhor seus objetivos e motivar a todos, superando a inércia burocrática, que tolhe as iniciativas e esvazia o compromisso com o sucesso escolar de seus alunos.

b) Décadas de 1980 e 1990: o que causou a mudança nos indicadores?

Como veremos mais adiante, os indicadores revelam que os ganhos com o desempenho educacional na década de 1990, especialmente em sua segunda metade, foram mais expressivos do que os ganhos observados na década de 1980. É importante conhecer as razões para estes resultados contrastantes, o que permitirá o desenho de políticas mais eficazes. Já vimos alguns fatores que influenciam a demanda da educação.

A oferta de vagas nas escolas públicas e, principalmente, os recursos materiais e humanos existentes nestas escolas requerem uma série de decisões na esfera pública. A disponibilidade de recursos e a forma de gastá-los são importantes. Mas, acima de tudo, sua eficiência interna depende de como são utilizados pela escola.

Aqui vamos concentrar as explicações em alguns fatores econômicos e em políticas definidas pelo MEC que, pode-se dizer, tiveram um impacto suficientemente amplo para provocar a aceleração das mudanças na oferta e demanda de educação na década de 1990. Primeiro, a desorganização provocada pela hiperinflação e pelos choques heterodoxos, como o Plano Cruzado, na década de 1980 e início da década de 1990 afetou dramaticamente a eficácia dos orçamentos públicos. Os gastos reais da educação foram substancialmente reduzidos, levando a greves seguidas dos professores, numa tentativa inócua de impedir a corrosão de seus salários, e a uma crescente imprevisibilidade dos gastos, gerando atrasos e perdas constantes. Os desembolsos dos programas educacionais não mais obedeciam ao ciclo do ano escolar, truncando o funcionamento da escola. Programas de maior alcance no tempo eram frequentemente abandonados por falta de continuidade orçamentária.

Com a estabilidade monetária, trazida pelo Plano Real, houve a recuperação da capacidade de programação das escolas públicas. Tentativas de ajuste fiscal, bem-sucedidas ou não, não afetam substancialmente os gastos educacionais planejados. Cresceu o número de empréstimos externos contratados junto ao Banco Mundial, destinados principalmente ao ensino fundamental, e junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, para o ensino médio. Isto porque o governo federal era capaz de oferecer a contrapartida de recursos nacionais sem os atrasos costumeiros. Estes empréstimos significaram um aumento de recursos para a educação básica e permitiram concentrar sua utilização em ações prioritárias, principalmente em áreas pobres do Nordeste.

Outras vantagens decorrentes da estabilidade monetária foram a regularidade das políticas do MEC de transferência de recursos, como a da merenda escolar, e a iniciativa do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef estimula a oferta da educação no ensino fundamental, ao estabelecer um mecanismo, proporcional às matrículas em cada rede, de distribuição de

recursos educacionais entre os sistemas estadual e municipais. Com este piso assegurado pelo Fundef para o custo-aluno, cresce o interesse de uma rede na expansão das matrículas. Também muitos municípios pobres acabam recebendo mais por aluno do que gostariam. Nestes casos, existe um efeito redistributivo importante.

Outra mudança econômica ocorrida na década de 1990 diz respeito à abertura da economia e à busca de competitividade pelas empresas em um mercado global. Em consequência, houve ganhos na produtividade do trabalhador, reflexo da introdução de tecnologias mais avançadas. Esses ganhos, por estarem acompanhados de um baixo crescimento econômico, levaram a uma redução do emprego com contrato de trabalho, restando as alocações no setor informal da economia, onde os salários são, geralmente, menores, assim como as exigências educacionais.

Na situação anterior, a produção industrial tinha acesso a mercados internos protegidos, o que não exigia pesados investimentos em tecnologia e era compatível com uma menor qualificação da mão-de-obra. O salto tecnológico dispensou mão-de-obra e aumentou a percepção da importância da educação e do treinamento, quer como reciclagem dos que buscam outras ocupações, quer como exigência para o ingresso dos jovens no mercado de trabalho em melhores ocupações e em empresas que também oferecem a proteção das leis trabalhistas.

No setor de serviços, a informática ampliava as exigências de qualificação na contratação de mão-de-obra nas empresas privadas e o governo estabelecia requerimentos educacionais crescentes para os concursos públicos. Mais ainda, ganha realce na década de 1990 a importância estratégica da pesquisa e do conhecimento, cujos recursos humanos precisam ter uma extensa formação educacional. Neste caso, o papel da educação ganha proeminência, como evidenciado pela demanda de cursos de pós-graduação e pelo prestígio de instituições de pesquisa.

Assim, a escolaridade torna-se o mecanismo mais importante de ascensão social, tornada atraente pela maior diferenciação das ocupações, em termos salariais, dificultada pelas exigências educacionais. Anteriormente, o mecanismo de mobilidade predominante ocorria através da migração rural-urbana, que possibilitava o acesso a empregos no setor industrial, após treinamentos curtos. Atualmente, o processo de urbanização já bastante

avançado, combinado ao progresso tecnológico, confere ao diploma o principal mecanismo de mobilidade ascendente. Esta percepção ganha aceitação nas famílias e é transformada em aspirações crescentes com relação à educação dos filhos. Assim, a demanda de educação sofre mudanças influenciadas pelo comportamento do mercado de trabalho. Outros fatores, como a demanda de educação da mulher, atuam no mesmo sentido.

Pode-se argumentar que o fraco crescimento da economia refreia a mudança do perfil do emprego e, conseqüentemente, a demanda de escolaridade. Entretanto, dois argumentos devem ser considerados. Primeiro, o investimento em tecnologia continua a pressionar por mudanças na qualificação da mão-de-obra, restando aos menos qualificados o desemprego ou a informalidade. Segundo, a demanda por escolaridade, neste quadro de crescimento econômico pouco expressivo, pode ser grande, porque um custo educacional importante, especialmente nos ensinos médio e superior, é a perda da renda provocada pelo tempo destinado aos estudos. Com o desemprego elevado essas perdas são menores devido aos salários mais baixos.

Os reflexos da abertura da economia, que favoreceu as mudanças tecnológicas, e da estabilidade sobre a expansão educacional na década de 1990, poderiam ser menores caso não houvesse no governo federal um conjunto de políticas educacionais articuladas, voltadas para mudanças importantes na gestão da escola. Essas políticas incluem o Programa do Livro Didático, que obteve redução nos custos de produção e distribuição, melhoria na qualidade do texto e oferta ampliada. Paralelamente, foram definidos os Parâmetros Curriculares Nacionais, com reflexos favoráveis no desenho curricular em vários estados e na elaboração das Matrizes de Referência, usadas na elaboração dos testes de rendimento escolar.

Outra realização expressiva consistiu na implantação e aperfeiçoamento do Saeb, hoje consolidado em seu quarto ciclo bianual. A cultura da avaliação começa a se arraigar e muitos estados já realizam avaliações de seus sistemas educacionais, usando procedimentos semelhantes aos do Saeb. O Fundef, já mencionado anteriormente, tem características inovadoras, como a de ser um mecanismo universal, automático em sua implementação e com efeitos redistributivos, além de estabelecer um controle social em cada município. O Bolsa Escola também tem aspectos inovadores e bem-sucedidos, como o de

umentar a frequência do aluno à escola. Essas políticas têm em comum serem pouco controversas e possuírem uma eficácia pouco questionada, garantindo assim a sua continuidade.

O MEC ampliou os papéis normativo e avaliativo, reduziu a interferência na transferência de recursos federais, como é o caso do Programa Dinheiro na Escola, e relegou para estados e municípios as tarefas de operar as escolas. Essa política de descentralização se desdobrou, no âmbito dos sistemas educacionais estaduais e municipais, numa ênfase à autonomia da escola, favorecida pela maior autonomia financeira e viabilizada por uma gestão compartilhada pelas comunidades, cujo instrumento de ação é o projeto político-pedagógico. Nem sempre os ganhos foram os esperados. Exemplo notório é a política de promoção automática que, se favoreceu a correção do fluxo, foi falha em termos da aprendizagem de muitos alunos. Também é questionável se a descentralização, por si só, resolverá os problemas mais prementes de gestão da escola pública.

5. Tendências da Educação Básica

A educação brasileira vem passando por uma fase onde mudanças importantes, nem sempre traduzidas pelos indicadores de maneira nítida, convivem com problemas históricos e persistentes. Os traços marcantes da educação básica são um acesso universal ao ensino fundamental, que vem se transformando lentamente em taxas de conclusão aceitáveis. Isto porque a transição escolar ainda apresenta um desempenho insatisfatório. Além dos concluintes, existem os alunos atrasados, que abandonam o sistema regular e, mais tarde, buscam a alternativa de cursos mais rápidos e, geralmente, mais precários. Por outro lado, a barreira do ensino médio está sendo crescentemente superada, levando a uma acentuada expansão de suas matrículas.

A expansão do acesso nas coortes mais recentes acentua o hiato entre gerações educacionais. Pode-se constatar este hiato mais facilmente nas taxas de analfabetismo por grupos de idade. Gerações educacionais mais velhas tiveram menos oportunidades de serem alfabetizados pela escola. Isto se traduz em uma taxa de analfabetismo na população com mais de 15 anos de 13,6% em 2000, mais do dobro da mesma taxa na coorte de 15-24

anos (4,9%). A cada década é registrado um aumento de um ano na escolaridade média do brasileiro, que passou de 3,9 em 1980 para 4,8 em 1990 e 5,7 em 2000. Nesse ritmo seriam necessárias mais cinco décadas para alcançar os países de desenvolvimento recente.

No que tange às diferenças regionais, como os maiores ganhos do acesso ocorrem nas regiões mais pobres, essas diferenças tendem a diminuir. Entretanto, a convergência na escolaridade depende também da maior permanência dos alunos na escola e de progredirem com menos repetência. No Nordeste, por exemplo, esses ganhos na eficiência ainda não são suficientes para provocar uma maior rapidez na convergência com o Sudeste (CASTRO, 2000).

Não é possível afirmar que maiores ganhos na eficiência refletem necessariamente uma melhor aprendizagem. Seria necessário observar o rendimento escolar dos alunos, evidenciado pelos resultados dos testes educacionais. Existem duas tendências. No primeiro caso, uma maior eficiência resulta de mudanças no rigor usado pela escola para aprovar seus alunos. As políticas relacionadas com a promoção automática, com frequência, reduzem esse rigor. Na outra situação, sabe-se que nos sistemas educacionais que apresentam níveis de aprendizagem maiores, a ineficiência ainda permanece em patamares elevados, indicando um aumento de rigor ao longo do tempo na aprovação dos alunos. De qualquer forma, a permanência dos alunos por mais tempo na escola é a expressão de uma demanda de escolaridade maior. Reduzir o hiato entre a escolaridade obtida e o nível cognitivo atingido torna-se assim um dos problemas mais desafiadores dos ensinos fundamental e médio.

A divisão da população entre pobres e não-pobres permite observar a incidência da educação nestes dois grupos. O declínio expressivo da proporção de pobres na população entre 1970 e 2002, de 68,4% para 20,7%, ocorreu predominantemente na década de 1970, pois já em 1981 essa proporção caiu para 34,0%. Embora esse declínio deva muito ao comportamento da economia, os que deixam de ser pobres geralmente estão entre os que têm uma escolaridade maior. Considerando o acesso à educação dos pobres, aqui medido pela proporção da população de 25 anos ou mais que tenha pelo menos 5 anos de escolaridade, pode-se observar que essa proporção cresceu de 9,4% para 33,1% entre 1981 e 2001. Em contraste, a proporção para os não-pobres neste último ano foi 51,8% (ROCHA, 2004, p. 19).

Com relação à educação de homens e mulheres, a tendência de convergência a favor das mulheres, observada desde os anos 1980, trouxe uma rápida igualdade dos gêneros, registrada nas coortes mais jovens. O significado social desta igualdade não pode ser desprezado. Entretanto, nos anos mais recentes, observa-se uma divergência preocupante, expressa pela escolaridade masculina crescentemente menor. O menor ritmo de expansão da escolaridade masculina reflete decisões familiares, provavelmente ligadas ao trabalho infantil remunerado, que penalizam a permanência por mais tempo dos meninos na escola. Em outras palavras, o ônus da pobreza parece recair mais nos meninos, dificultando a continuação de seus estudos.

Quanto à cor, não está ocorrendo ainda uma atenuação da diferença de escolaridade entre brancos de um lado e pretos e pardos do outro. Essa diferença permanece em cerca de dois anos de escolaridade, levando à conclusão de que entre aqueles que saem prematuramente da escola predominam proporcionalmente os pretos e pardos. Além dos efeitos da elevada proporção de pobres entre os pretos, também deve estar concorrendo para este resultado um efeito regional. Isto porque na região Sul, onde a escolaridade é maior, predominam os brancos na população e, por exemplo, na Bahia, onde a escolaridade é baixa, a proporção de pretos é muito alta. É interessante notar que os amarelos apresentam uma escolaridade maior que os brancos.

6. Conclusões

A educação brasileira vem passando por uma fase onde mudanças importantes, nem sempre traduzidas pelos indicadores de maneira nítida, convivem com problemas históricos e persistentes. Os traços marcantes da educação básica são um acesso universal ao ensino fundamental, que vem se transformando lentamente em taxas de conclusão aceitáveis. Isto porque a transição escolar ainda apresenta um desempenho insatisfatório. Além dos concluintes, existem os alunos atrasados, que abandonam o sistema regular e, mais tarde, buscam a alternativa de cursos mais rápidos e, geralmente, mais precários. Por outro lado, a barreira do ensino médio está sendo crescentemente superada, levando a uma acentuada expansão de suas matrículas.

A expansão do acesso nas coortes mais recentes acentua o hiato entre gerações educacionais. Pode-se constatar este hiato mais facilmente nas taxas de analfabetismo por grupos de idade. Gerações educacionais mais velhas tiveram menos oportunidades de serem alfabetizados pela escola. Isto se traduz em uma taxa de analfabetismo na população com mais de 15 anos de 13,6% em 2000, mais do dobro da mesma taxa na coorte de 15-24 anos (4,9%). A cada década é registrado um aumento de um ano na escolaridade média do brasileiro, que passou de 3,9 em 1980 para 4,8 em 1990 e 5,7 em 2000. Nesse ritmo seriam necessárias mais cinco décadas para alcançar os países de desenvolvimento recente.

No que tange às diferenças regionais, como os maiores ganhos do acesso ocorrem nas regiões mais pobres, essas diferenças tendem a diminuir. Entretanto, a convergência na escolaridade depende também da maior permanência dos alunos na escola e de progredirem com menos repetência. No Nordeste, por exemplo, esses ganhos na eficiência ainda não são suficientes para provocar uma maior rapidez na convergência com o Sudeste (CASTRO, 2000).

Não é possível afirmar que maiores ganhos na eficiência refletem necessariamente uma melhor aprendizagem. Seria necessário observar o rendimento escolar dos alunos, evidenciado pelos resultados dos testes educacionais. Existem duas tendências. No primeiro caso, uma maior eficiência resulta de mudanças no rigor usado pela escola para aprovar seus alunos. As políticas relacionadas com a promoção automática, com frequência, reduzem esse rigor. Na outra situação, sabe-se que nos sistemas educacionais que apresentam níveis de aprendizagem maiores, a ineficiência ainda permanece em patamares elevados, indicando um aumento de rigor ao longo do tempo na aprovação dos alunos. De qualquer forma, a permanência dos alunos por mais tempo na escola é a expressão de uma demanda de escolaridade maior. Reduzir o hiato entre a escolaridade obtida e o nível cognitivo atingido torna-se assim um dos problemas mais desafiadores dos ensinos fundamental e médio.

A divisão da população entre pobres e não-pobres permite observar a incidência da educação nestes dois grupos. O declínio expressivo da proporção de pobres na população

entre 1970 e 2002, de 68,4% para 20,7%, ocorreu predominantemente na década de 1970, pois já em 1981 essa proporção caiu para 34,0%. Embora esse declínio deva muito ao comportamento da economia, os que deixam de ser pobres geralmente estão entre os que têm uma escolaridade maior. Considerando o acesso à educação dos pobres, aqui medido pela proporção da população de 25 anos ou mais que tenha pelo menos 5 anos de escolaridade, pode-se observar que essa proporção cresceu de 9,4% para 33,1% entre 1981 e 2001. Em contraste, a proporção para os não-pobres neste último ano foi 51,8% (ROCHA, 2004, p. 19).

Com relação à educação de homens e mulheres, a tendência de convergência a favor das mulheres, observada desde os anos 1980, trouxe uma rápida igualdade dos gêneros, registrada nas coortes mais jovens. O significado social desta igualdade não pode ser desprezado. Entretanto, nos anos mais recentes, observa-se uma divergência preocupante, expressa pela escolaridade masculina crescentemente menor. O menor ritmo de expansão da escolaridade masculina reflete decisões familiares, provavelmente ligadas ao trabalho infantil remunerado, que penalizam a permanência por mais tempo dos meninos na escola. Em outras palavras, o ônus da pobreza parece recair mais nos meninos, dificultando a continuação de seus estudos.

Quanto à cor, não está ocorrendo ainda uma atenuação da diferença de escolaridade entre brancos de um lado e pretos e pardos do outro. Essa diferença permanece em cerca de dois anos de escolaridade, levando à conclusão de que entre aqueles que saem prematuramente da escola predominam proporcionalmente os pretos e pardos. Além dos efeitos da elevada proporção de pobres entre os pretos, também deve estar concorrendo para este resultado um efeito regional. Isto porque na região Sul, onde a escolaridade é maior, predominam os brancos na população e, por exemplo, na Bahia, onde a escolaridade é baixa, a proporção de pretos é muito alta. É interessante notar que os amarelos apresentam uma escolaridade maior que os brancos.

Referências

- ALBUQUERQUE, R. C. *A questão social no Brasil: um balanço do século XX*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2004. (Estudos e Pesquisas; n. 82).
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASTRO, M. H. G. As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- INEP. *Dicionário de indicadores educacionais*. Brasília, DF, 2004.
- JANUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas, SP: Alínea, 2001.
- KLEIN, R. Indicadores educacionais: disparidades regionais e socioeconômicas no Brasil. In: BOMENY, H. (Org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: realidades e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MELLO E SOUZA, A. (Org.). *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- PREAL. *Ficando para trás: um boletim da educação na América Latina*. Santiago, Chile, 2002. Disponível em: <<http://www.preal.org>>. Acesso em: 26 jul. 2010.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2004. (Estudos e Pesquisas; n. 83).