

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 954

OS JOVENS ADULTOS DE 18 A 25 ANOS: RETRATO DE UMA DÍVIDA DA POLÍTICA EDUCACIONAL *

Sergei Soares **

Luiza Carvalho ***

Bernardo Kipnis ****

Rio de Janeiro, junho de 2003

* Uma versão modificada deste artigo foi apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como contribuição para o estudo "Next steps for education in four selected states in Brazil" — *Report* n. 24.343/BR , World Bank —, coordenado pelo Banco Mundial no Brasil. Os autores agradecem a assistência de pesquisa de André Luis Souza e, especialmente, a leitura cuidadosa de Maria Martha Cassiolatto, cujos comentários melhoraram imensamente o texto.

** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

*** Do PNUD e da Universidade de Brasília.

**** Da Universidade de Brasília.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antônio Truzzi Arbix

Chefe de Gabinete

Pérsio Marco Antonio Davison

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Ricardo Varsano

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS 2

3 O JOVEM E O NOVO MUNDO DO TRABALHO 4

4 A DEMANDA POR ESCOLA DOS JOVENS DE 18 A 25 ANOS 14

5 A ESCOLA DOS JOVENS DE 18 A 25 ANOS 17

6 FATORES QUE LEVAM AO SUCESSO ESCOLAR 19

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 21

8 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS EXITOSAS E SUGESTÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS 22

BIBLIOGRAFIA 26

SINOPSE

Este texto analisa a situação educacional de jovens adultos de 18 a 25 anos. A sua inserção no mercado de trabalho, segundo nível educacional, forma o pano de fundo contra o qual essa situação é analisada. O texto mostra que houve uma forte deterioração no mercado de trabalho para jovens sem níveis educacionais adequados, e mostra também que o sistema educacional tem sido incapaz de dotar os jovens desses níveis educacionais. Apesar da melhoria no acesso à educação fundamental, a repetência ainda produz, a cada ano, muitos jovens sem educação fundamental completa. Além disso, existe ainda uma coorte de jovens que hoje se inserem mal no mercado de trabalho, cujos níveis educacionais são ainda mais baixos devido ao fato de terem sido formados antes da melhoria no acesso ao ensino fundamental. Dos jovens de 18 a 25 anos, apenas 22% terminaram o segundo grau, e 46% evadiram da escola sem esse nível de educação completo e 32% ainda se encontram na escola, 21% no segundo grau e 11% ainda no primeiro grau com defasagem idade-série indo de quatro a sete anos.

O texto também analisa a escola freqüentada por esses jovens e mostra que a maior parte se encontra no ensino regular, que não lhes é adequado. A oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA) é claramente inferior ao necessário. Finalmente, concluímos com algumas experiências de sucesso e as características que uma política de EJA deveria ter.

ABSTRACT

This text analyzes the educational situation of young adults from 18 to 25 years of age. Their insertion in the labor market provides the background for the rest of the analysis and we can clearly see a deterioration of the labor market for young adults with inadequate schooling levels. The educational system has systematically been unable to provide successive cohorts with these schooling levels. In spite of improvements in access to primary education, grade repetition still produces every year young adults with incomplete education. In addition, there is an age cohort, that today struggles with a poor insertion into the labor market, whose educational levels are even lower due to the fact that they passed through the educational system before the near universalization of primary education. The result is that while only 22% of young adults from 18 to 25 have finished secondary education, 46% have quit school as high school dropouts. The remaining 32% are still in school, 21% in secondary schools and 11% are still enrolled in primary education.

The text also analyses the school in which young adults are enrolled and shows that most are in regular classes that are not adequate for their education. Adult and youth education (EJA) is still clearly inferior to what is necessary. Finally, we conclude by mentioning some successful EJA experiences that illustrate the characteristics that an EJA policy should have.

1 INTRODUÇÃO

O foco deste trabalho recai sobre jovens, definidos como indivíduos na faixa etária de 18 a 25 anos, para quem as possibilidades de entrar no mundo do trabalho e de conclusão dos estudos, abandonados em fases anteriores, constituem dificuldades dramáticas e reais, que deveriam ser pontos relevantes de reflexão para o desenvolvimento de pesquisas e proposição de políticas.

Focalizamos essa faixa etária específica para tratar dos problemas de jovens adultos. Sabemos, no entanto, que esta é uma abordagem imperfeita. Juventude é uma construção histórica, social e cultural, com fronteiras institucionais e jurídicas móveis através do tempo e do espaço. Nesse caso, a opção por uma faixa etária indica, acima de tudo, a característica de seu caráter de *limite*. Jovens entre 18 e 25 anos ultrapassaram a dependência juvenil e gozam da autonomia legal da idade adulta, mas não são inteiramente aceitos no mundo dos adultos como sujeitos plenos. Suas capacidades emocionais e mentais são consideradas desenvolvidas e são investidos de outros símbolos e valores, como responsabilidades e expectativa de participação produtiva.

É difícil falar de maneira genérica dos jovens no Brasil. A diversidade brasileira e, mais ainda, a grande desigualdade econômica impõem experiências diferenciadas a vários segmentos populacionais. Em relação aos jovens, oriundos das famílias pobres urbanas e rurais, há também a inserção precoce, porém desfavorável, no mundo do trabalho e a aceitação de responsabilidades familiares.

As transformações recentes da esfera do trabalho acentuam as dificuldades de ingresso e permanência no mercado de trabalho para uma ampla parcela de trabalhadores, especialmente para os jovens. Historicamente, este segmento enfrenta uma posição desfavorável no mercado de trabalho, afetado pelo trabalho precário, menor ingresso e permanência e maiores taxas de desocupação [ver Latelier (1999) e Jacinto (1998)]. As altas taxas de desemprego entre os jovens constituem um obstáculo à passagem de *status*, identidade e responsabilidade da vida adulta. Segundo Pochmann (2000), os dados novos da situação juvenil brasileira são o tamanho e o perfil de desemprego juvenil, assim como o aumento do “desassalariamento” e das ocupações precárias.

Chegamos a 2000 com mais de 34 milhões de jovens entre 15 e 24 anos. Verifica-se também que, embora o índice de analfabetismo entre os jovens de 14 a 24 anos tenha sido reduzido de 15,7% para 5,8% entre 1980 e 2000, predominam ainda, na faixa entre 20 e 24 anos, 54,8% de jovens sem escolarização fundamental.

Apesar dos avanços na escolaridade da população brasileira, observa-se que os esforços são prioritariamente direcionados para a população matriculada e/ou em idade escolar compulsória e, dentre essas, o público-alvo do ensino fundamental. A população evadida, a população sem a escolarização fundamental ou média, mesmo que ainda na faixa da escolarização compulsória, não tem sido mobilizada de forma preferencial por meio de campanhas de reinclusão na vida escolar, através de alternativas escolares mais apropriadas para este segmento. A maioria dos jovens brasileiros, na faixa etária entre 15 e 24 anos, experimenta hoje o pior dos mundos: nem se escolarizou de forma satisfatória para atender aos requisitos das inovações

aceleradas, nem conta com possibilidades compensatórias de emprego no mercado de trabalho para suprir suas necessidades de expansão de conhecimentos e de preparação para o mundo do trabalho. Considerando os avanços de cobertura, particularmente no ensino fundamental, conseguidos na última década, os futuros jovens adultos provavelmente terão oportunidades educacionais maiores que os atuais. Entretanto, os que são hoje jovens possivelmente carregarão por toda a vida, como traço geracional, esse drama pessoal.

Este texto pretende abordar as questões relativas à escolarização da população da faixa etária de 18 a 25 anos e seu desempenho no mercado de trabalho no Brasil, usando como exemplo os Estados do Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Rio de Janeiro. Tem por finalidade contribuir para a discussão e sensibilização sobre a necessidade de iniciativas e políticas públicas específicas para promover a escolarização deste segmento. É composto por sete seções, além desta introdução. A Seção 2 aborda a escolarização dos jovens dentro de uma perspectiva das políticas educacionais para jovens e adultos. A Seção 3 discute as possíveis relações entre a escolarização e o mercado de trabalho, desagregadas por gênero e faixa etária para a população de 18 a 25 e de 26 a 35 anos. Na Seção 4, descreve-se a escola para os jovens de 18 a 25 anos, em termos de espaço físico, corpo docente e insumos pedagógicos. Na Seção 5 faz-se um resumo. A Seção 6 apresenta alguns resultados gerais sobre o que a literatura científica tem a dizer sobre o impacto de cada um desses fatores. Finalmente, nas Seções 7 e 8, concluímos e apresentamos algumas considerações finais e sugestões de políticas para o atendimento educacional de jovens na faixa de 18 a 25 anos.

2 AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

A questão do abandono da escolarização formal em diversas fases da vida educacional dos alunos não é recente e constitui um problema social cujo contorno e propostas de solução são delineados conforme as mudanças que o desenvolvimento social coloca e a agenda política absorve. O fracasso escolar é tema recorrente nas pesquisas na área de educação, para o qual soluções são propostas sem, no entanto, ainda ter modificado substantivamente essa situação problemática. Dentro da argumentação econômica da alocação de recursos escassos para fins alternativos, a preocupação com a cobertura de crianças na faixa dos 7 aos 14 anos, priorizando as ações da política educacional no ensino fundamental, colocou-se sempre como questão a ser resolvida. Com isso, aqueles que, por várias razões, não acompanham o processo regular de escolarização, passam a ocupar uma posição de marginalidade, com claras implicações, não só de caráter pessoal, mas também para o mercado de trabalho, para a formação do cidadão e o próprio desenvolvimento social.

Esta seção busca contextualizar a questão da escolarização dos jovens de 18 a 25 anos, na perspectiva das políticas públicas que vêm sendo adotadas ao longo do século XX, bem como dos vários compromissos internacionais assumidos em conferências recentes. Argumenta-se que a educação de jovens e adultos, principalmente na década de 1990, passou à margem das políticas educacionais mostrando, no entanto, maiores perspectivas na entrada do século XXI, com ações relacionadas às diretrizes

curriculares, a programas dirigidos e à atuação de outros atores da sociedade civil, interessados na elevação da escolaridade e da produtividade do trabalhador brasileiro.

A EJA tem como objetivo atender a uma clientela por diferentes razões marginalizada ao longo do processo educacional e que busca um retorno à escola. A idéia de se criar condições favoráveis para esse reingresso no sistema de educação diz respeito às possíveis políticas comprometidas com o resgate dessa dívida social. Desde seu início, a política de escolarização de jovens e adultos sempre esteve direcionada para resolver o problema do analfabetismo na faixa de 15 anos e mais. Segundo Haddad e Di Pierro (2000), o Estado brasileiro, a partir de 1940, aumenta as suas responsabilidades em relação a essa modalidade de educação, vinculando verbas e propondo uma atuação estratégica para o país, decorrente, principalmente, do processo de industrialização e urbanização pelo qual vinha passando a sociedade brasileira.

Na década de 1960, essa ação alfabetizadora teve como centro a metodologia desenvolvida por Paulo Freire e o movimento que se presencia no campo educacional foi acompanhado, também, por maior agitação nos campos político e cultural. Com o regime militar, surgiu o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), organizado de forma centralizada em seu planejamento e execução, constituindo-se autonomamente através de um relacionamento direto com comissões municipais, desarticulado das redes de ensino municipais e estaduais.

A Constituição federal de 1988 garante o direito ao ensino fundamental gratuito, inclusive para aqueles que ficaram à margem do processo. Passa-se, portanto, de uma preocupação somente com o nível de alfabetização, verificada até então, para outra de elevação da escolaridade do cidadão brasileiro. Entretanto, vamos presenciar, no início da década de 1990, um recuo do governo federal como indutor da política para a educação de jovens e adultos. O Mobral, extinto em 1985, havia sido substituído pela Fundação Educar, que não mais executa diretamente programas educacionais, porém serve como apoio a governos, empresas e entidades civis. Essa fundação foi extinta no Governo Collor, o que levou gradativamente a um processo de descentralização da escolarização básica de jovens e adultos, com sua transferência principalmente para os municípios.

Em 1996, com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), foi abolido o subsistema existente de ensino supletivo, instituindo a EJA como parte integrante da educação básica. Uma outra mudança importante foi o rebaixamento da idade mínima para prestar exame supletivo: 15 anos para o ensino fundamental e 18 anos para o ensino médio. Por sua vez, admite-se no ensino regular a possibilidade de classes de aceleração, para resolver o problema da defasagem idade-série ainda no sistema regular. Tem-se, portanto, um contingente de jovens no ensino regular em processo de recuperação da defasagem e outro na educação de jovens e adultos, sendo atendidos por iniciativas e estratégias diferenciadas.

É importante mencionar que houve uma tentativa de inclusão dos alunos da educação de jovens e adultos como beneficiários do Fundef, mas que foi objeto de veto presidencial, na lei que regulamentou o Fundo. Um argumento para essa exclusão foi o risco de uma possível corrida, nos municípios, para a criação de cursos

supletivos de duvidosa qualidade técnico-pedagógica e da dificuldade de contabilização do alunado do ensino supletivo.

Em 1997, é criado o Programa Alfabetização Solidária, para solucionar o problema do analfabetismo entre jovens e adultos, principalmente nos municípios que apresentam os mais altos índices. Esse programa atendeu, até dezembro de 2001, a 2,4 milhões de jovens e adultos. Em continuidade, o MEC criou o Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos no Ensino Fundamental, Programa Recomeço, o qual repassa recursos financeiros suplementares para estados e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), para ampliar as vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos.

A EJA no Brasil não faz parte somente de programas governamentais, e outros atores têm atuação relevante. O Serviço Social da Indústria (Sesi) vem desenvolvendo, em todas as unidades da federação (UF), o Programa Educação do Trabalhador, com o objetivo de elevação da escolaridade básica do trabalhador. A preocupação está centrada, não somente na erradicação do analfabetismo, mas também na oferta do ensino fundamental e ensino médio, para complementar o ciclo da educação básica. A meta atingida, em 2001, correspondeu a mais de 1 milhão de matrículas em todos os níveis. Outros atores, como universidades, ONGs e fundações, constituem-se em experiências da sociedade civil que também oferecem oportunidades educacionais para jovens e adultos.

Durante as duas últimas décadas, intensificam-se iniciativas internacionais sobre a necessidade de políticas educacionais inclusivas para a população de jovens e adultos excluída da escola regular. Dentro dessa perspectiva, pode-se citar a Declaração Mundial de Educação para Todos, assinada em Jontiem, Tailândia, em março de 1990, assumida por 150 países, inclusive o Brasil. Em abril de 1997, realizou-se, em Hamburgo, a V Conferência Internacional de Adultos (V Confitea), onde, pela primeira vez, busca-se superar a idéia de que a EJA deva ter uma função compensatória ou supletiva, introduzindo a noção de educação permanente, associada ao desenvolvimento de quatro habilidades: aprender a aprender; aprender a ser; aprender a fazer; aprender a conviver. Os compromissos firmados fazem parte de um plano de ação dos países membros da Unesco, visando fortalecer a educação de jovens e adultos. Em abril de 2000, em Dakar, realizou-se o Fórum Mundial da Educação, onde se avaliaram os progressos diante dos compromissos assumidos na Declaração Mundial de Educação para Todos que, ao não terem sido em sua maioria atingidos, foram reprogramados para 2015. Todas essas iniciativas influenciaram a formulação do Plano Nacional de Educação aprovado pelo Congresso Nacional no início de 2001.

3 O JOVEM E O NOVO MUNDO DO TRABALHO

Não resta dúvida de que o paradigma técnico-econômico predominante hoje traz implicações diretas na capacidade de os sistemas de ensino atenderem às necessidades da nova organização do mundo do trabalho, geradas pela introdução de novas tecnologias de informação, novos paradigmas organizacionais e novas exigências em termos de qualidade de produtos e serviços. Segundo Tedesco (1998), empresas menos intensivas em conhecimento continuarão mantendo o modelo taylorista de

produção, o qual separa aqueles que pensam daqueles que operam, estes submetidos ao trabalho manual. Já as empresas intensivas em conhecimento necessitam do trabalho intelectual de todo o pessoal empregado. O reflexo na estrutura ocupacional pode ser percebido a partir da distribuição do pessoal em três categorias: serviços rotineiros, serviços pessoais e serviços simbólicos. Os dois primeiros implicam tarefas rotineiras e repetitivas, que não requerem muita escolaridade. Para a última categoria, principalmente atuante nas empresas de alta tecnologia, são requeridas quatro capacidades básicas: a abstração, o pensamento sistêmico, a experimentação e a capacidade de trabalhar em equipe.

Embora ganhando gradativamente a devida importância e espaço na discussão das prioridades das políticas públicas, a modalidade da educação de jovens e adultos sempre ficou à margem destas, como algo a ser postergado em função da prioridade em resolver o problema do fracasso escolar das crianças na faixa etária dos 7 aos 14 anos. Essa posição deve ser modificada, principalmente em função de duas questões cruciais. Inicialmente porque as novas demandas do mercado de trabalho apontam para a necessidade de indivíduos cada vez mais escolarizados para uma inserção e permanência, conforme revelam os dados apresentados a seguir. Portanto, essa faixa etária de jovens, entre 18 e 25 anos, passa a se constituir em foco importante da política educacional a ser implementada por estados e municípios, sob o risco de jogar-se o problema mais para a frente e de ser necessário se oferecer escolarização cada vez mais em idade avançada. Em segundo lugar, porque a hipótese de que o ambiente familiar influencia no aprendizado da criança ganha força, tendo a escolarização dos pais reflexos concretos na situação escolar dos filhos. Portanto, este é mais um argumento sobre o efeito multiplicador que um investimento na educação dos pais possa ter no sucesso da criança na escola.

3.1 A ESCOLARIZAÇÃO E O MERCADO DE TRABALHO — EFEITOS CAUSAIS

A relação entre o nível de escolaridade atingido por um indivíduo e seu desempenho no mercado de trabalho é assunto de considerável controvérsia. Por um lado, a associação entre mais anos de estudo e maiores rendimentos é inquestionável. Por outro, o caráter causal dessa associação é difícil de ser demonstrado ou falsificado e tem sido objeto de ferozes batalhas envolvendo modelos econométricos, teorias sobre a formação de salários, teorias de capital humano, visões de mundo distintas, entre outras.

De um extremo da disputa existem os que defendem que a educação transforma o indivíduo, tornando-o mais produtivo em quase qualquer atividade que possa vir a exercer. Segundo essa visão, aumentar o nível de instrução de uma parcela grande da população levaria tais indivíduos a produzir mais e, portanto, elevaria a riqueza não apenas deles, mas também de outros indivíduos. No outro extremo, existem os que defendem que a estrutura das ocupações encontra-se dada de modo exógeno à distribuição de escolaridade e que o diploma seria apenas um certificado que reproduz a desigualdade social existente. Um aumento na educação de um grupo grande de indivíduos meramente levaria à troca de pessoas entre postos de trabalho e em nada mudaria a estrutura dos rendimentos. Entre estes dois extremos existem inúmeras posições intermediárias.

Não é o objetivo deste trabalho aprofundar essa controvérsia, mas mencionar que ainda é objeto de muita discussão. Parte-se da hipótese que, para indivíduos tentando sua inserção no mercado de trabalho, a educação é condição necessária, ainda que talvez não suficiente, para a obtenção de um bom emprego.

3.2 EMPREGO

A primeira coisa que um trabalhador(a) precisa para poder tirar proveito dos frutos da sua capacidade de trabalho é um emprego. Mais precisamente, é preciso ter uma ocupação. Um médico, advogado, camelô ou qualquer outro trabalhador autônomo não têm um emprego *stricto sensu*, mas têm uma ocupação, ou seja, uma atividade, que ele ou ela exerce com regularidade e que lhe traz uma renda. A rigor, um trabalhador por conta própria ou empregador não participa do mercado de trabalho e sim do mercado de bens e serviços, mas não deixa de ter uma atividade onde vende o produto de seu trabalho, estando, portanto, ligado ao mundo do trabalho. Deste ponto em diante, vamos deixar de lado essa distinção e usar os termos “emprego” e “ocupação”, por um lado, e “mercado de trabalho” e “mundo do trabalho”, por outro, como tendo o mesmo significado operacional.

Um indicador do acesso ao mercado de trabalho é a taxa de participação, definida como o número de pessoas economicamente ativas¹ em uma determinada faixa etária dividido pelo total de indivíduos naquela faixa. O nível de escolaridade exerce uma influência diferente sobre a probabilidade de mulheres e homens estarem ocupados, embora ambos estejam sujeitos às pressões do mercado de trabalho e sua relação com o nível de escolaridade.

A Tabela 1 mostra as taxas de participação para dois anos diferentes: 1981 e 1999. O primeiro foi escolhido por se tratar do início da década de 1980, denominada “década perdida”, pelo baixo crescimento da economia e poucas perspectivas de melhoria de vida para a maioria dos trabalhadores. A escolha de 1999 se deu pelo fato de ser o último ano para o qual existem dados disponíveis para o Brasil inteiro,² trabalhando, dessa forma, com um longo intervalo para se captar tendências. Os dados se encontram desagregados por sexo, homens e mulheres, e por três categorias educacionais: aqueles que, estando na escola ou não, não chegaram a completar o ensino médio; aqueles que possuem o ensino médio completo e aqueles que foram além, cursando pelo menos um ano do ensino superior. Duas idades são reportadas: 18 a 25 anos — a faixa etária de interesse deste trabalho — e 26 a 35 anos — um bom retrato futuro do mercado de trabalho para os indivíduos que hoje têm entre 18 e 25 anos, uma vez que saíam da escola e se engajam plenamente no mercado de trabalho.

A Tabela 1 mostra ainda fatos que serão recorrentes nesta análise. O primeiro é a deterioração do mercado de trabalho ao longo das duas últimas décadas, o segundo é que níveis maiores de instrução formal ajudaram a proteger os indivíduos dessa

1. Pessoas economicamente ativas são aquelas que se encontram ocupadas ou então procurando trabalho.

2. Os dados desta parte são todos oriundos das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), que cobrem todo o território nacional, salvo a área rural da região Norte.

deterioração e o terceiro é que o impacto delas foi maior para os homens do que para as mulheres.

A queda das taxas de participação dos indivíduos de 18 a 25 anos pode até ser vista como algo salutar, pois pode indicar que essas pessoas estão ficando mais tempo na escola para elevar seu nível de educação. Entre os indivíduos de 26 a 35 anos, no entanto, uma queda na taxa de ocupação indica apenas um mercado de trabalho mais difícil. Pode ser observado que, se em 1981 a taxa de participação no mercado de trabalho para homens de 26 a 35 anos se situava em torno de 94%, considerando todas as faixas de instrução, já em 1999 essa taxa apresenta uma redução irrisória para homens com ensino superior, mas significativa para homens com ensino médio ou menos.

A taxa de participação é o resultado de uma interação de dois fatores: a demanda por trabalho por parte das empresas e a oferta de trabalho por parte das famílias. Uma queda na taxa de participação pode ser consequência de uma queda na oferta de trabalho por causa de mudanças culturais ou de composição familiar, ou então consequência de menor demanda por parte das empresas, o que levaria algumas pessoas à desmotivação para a procura de emprego. Se aceitamos a hipótese de que não houve grandes mudanças no comportamento das pessoas neste período, somos levados à conclusão de que o mercado de trabalho deteriorou-se para os trabalhadores sem instrução universitária. Quer dizer, possuir o segundo grau³ não protegeu os homens dessa deterioração.

TABELA 1

Taxa de Participação por Sexo e Faixa Etária, segundo Grau de Instrução e Ano

	18 a 25 anos		26 a 35 anos	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
1981				
Menos que segundo grau	83	35	94	32
Segundo grau	76	58	95	60
Mais que segundo grau	62	58	94	77
1999				
Menos que segundo grau	72	37	88	44
Segundo grau	72	56	90	65
Mais que segundo grau	64	59	93	82

Fonte: PNAD, microdados.

No caso das mulheres, o comportamento da taxa de participação é muito diferente — houve aumento para todos os grupos de escolarização tanto na faixa etária de 18 a 25 anos quanto na faixa de 26 a 35 anos. Entretanto, o nível da taxa de participação varia imensamente de um grupo de escolarização para o outro. Mais uma vez destacamos pessoas de 26 a 35 anos para não captar pessoas ainda na escola e o resultado é que enquanto apenas 44% das mulheres com menos que o ensino médio participavam do mercado de trabalho, em 1999 as percentagens para mulheres com ensino médio e com mais que o ensino médio eram 65% e 82%, respectivamente.

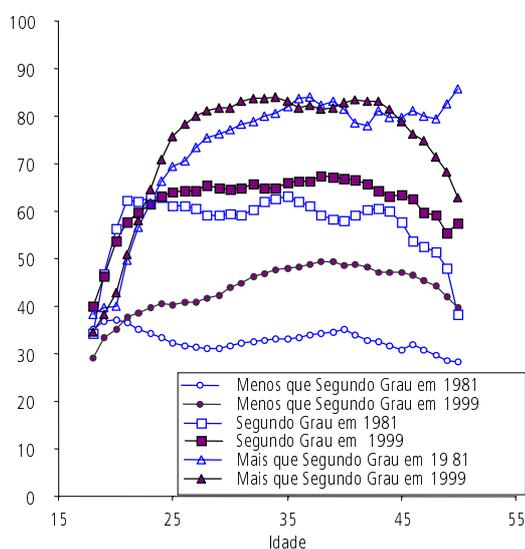
3. Hoje o termo que corresponde a Segundo Grau é "Ensino Médio". Entretanto manteremos, nesta análise, a antiga nomenclatura, por ser, ainda, de uso corrente.

Como a existência de mudança em padrões culturais com relação ao trabalho feminino é indiscutível, não se pode afirmar, com base nos dados citados, se houve ou não deterioração neste mercado de trabalho. O que se pode afirmar, sem dúvida, é que, seja pela via de maior demanda por parte das empresas, seja pela via de maior liberação no seio das famílias, o acesso das mulheres jovens ao mercado de trabalho parece depender fundamentalmente do seu nível educacional.

Os mesmos dados mostrados na Tabela 1 podem ser visualizados no Gráfico 1. Cada linha representa a taxa de participação feminina de um grupo de instrução. No eixo vertical situa-se a taxa de participação e no eixo horizontal a idade.

É visível a dependência entre o nível de instrução e taxa de participação e o aumento nas taxas de participação entre 1981 e 1999, especialmente para as mulheres com menor nível de instrução.

GRÁFICO 1
Taxa de Participação Feminina e Faixa Etária, segundo Grau de Instrução e Ano
[taxa de ocupação (em %)]



Dessa forma, os dados parecem mostrar que a relação entre escolaridade e participação é bastante diferente para homens e mulheres jovens. De uma perspectiva estática, temos que enquanto as taxas de participação dos homens jovens são altas e não dependem muito do nível de instrução, as taxas das mulheres jovens são menores e dependem fortemente do nível de instrução. Por outro lado, a dinâmica das taxas sugere uma deterioração da demanda por trabalho dos jovens com instrução inferior à universitária, mas não se pode dizer nada sobre a evolução na demanda por trabalho das mulheres jovens.

3.3 FORMALIZAÇÃO

Um segundo ponto importante no acesso ao mercado de trabalho é a proteção com relação ao risco. Seja pela assimetria no poder de barganha de empregados e empregadores, seja porque é importante considerar a dependência das famílias em relação à remuneração do trabalho, a grande maioria das sociedades optou por criar mecanismos de proteção ao emprego contra o risco inerente na economia capitalista. O próprio contrato de trabalho assalariado é um mecanismo de transferência de risco

do empregado para o empregador — este se compromete a pagar uma determinada quantia todos os meses a seus empregados, quaisquer que sejam suas vendas ou seu lucro. Além da existência dessa relação primordial, a legislação estabelece uma série de proteções adicionais para todos os empregados com carteira de trabalho assinada ou empregados estatutários do setor público. A taxa de formalização do trabalho é definida como a percentagem dos indivíduos ocupados que contam com essas proteções definidas em lei.

A Tabela 2 mostra as taxas de formalização segundo a mesma desagregação usada na Tabela 1 para as taxas de participação.

TABELA 2
Taxa de Formalização por Sexo e Faixa Etária, segundo Grau de Instrução e Ano
 [em %]

	18 a 25 anos		26 a 35 anos	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
1981				
Menos que segundo grau	50	50	48	45
Segundo grau	82	88	75	87
Mais que segundo grau	78	84	76	88
1999				
Menos que segundo grau	39	36	42	37
Segundo grau	68	65	61	64
Mais que segundo grau	58	66	59	72

Fonte: PNAD, microdados.

Diferentemente do quadro apresentado em relação à taxa de participação, os resultados sobre a formalização são muito próximos para homens e mulheres jovens. Para ambos, os dados sugerem tanto uma forte deterioração do mercado de trabalho, de 1981 para 1999, como uma forte dependência do nível de instrução formal. A deterioração do mercado de trabalho é ilustrada pelo fato de que, em 1981, a taxa de formalização para os jovens de 18 a 25 anos com ensino médio era de 82%, caindo para 68% em 1999. Para as mulheres jovens, a situação é semelhante, variando de 88% para 65%.

A forte dependência com relação ao nível de instrução formal pode ser vista na comparação entre as taxas no ano de 1999. Enquanto para homens e mulheres de 26 a 35 anos com menos que o ensino médio, as taxas de formalização eram de 42% e 37%, respectivamente, para os que terminaram o ensino médio eram de 61% e 64% — consideravelmente maiores.

Os Gráficos 2 e 3 mostram os mesmos dados desagregados por idade simples. Tal como no Gráfico 1, a idade se encontra no eixo horizontal e a taxa de formalização, no eixo vertical.

GRÁFICO 2

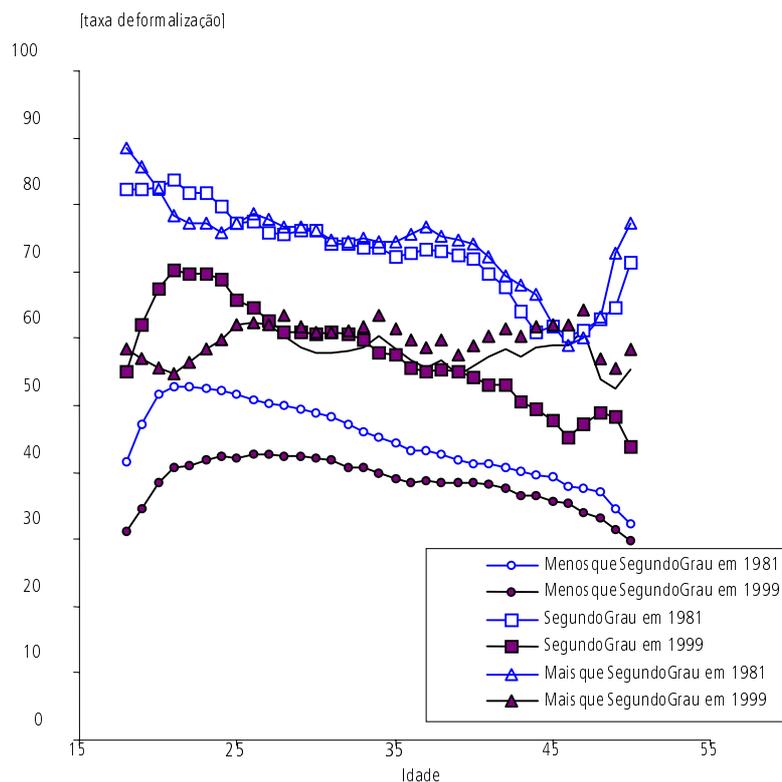
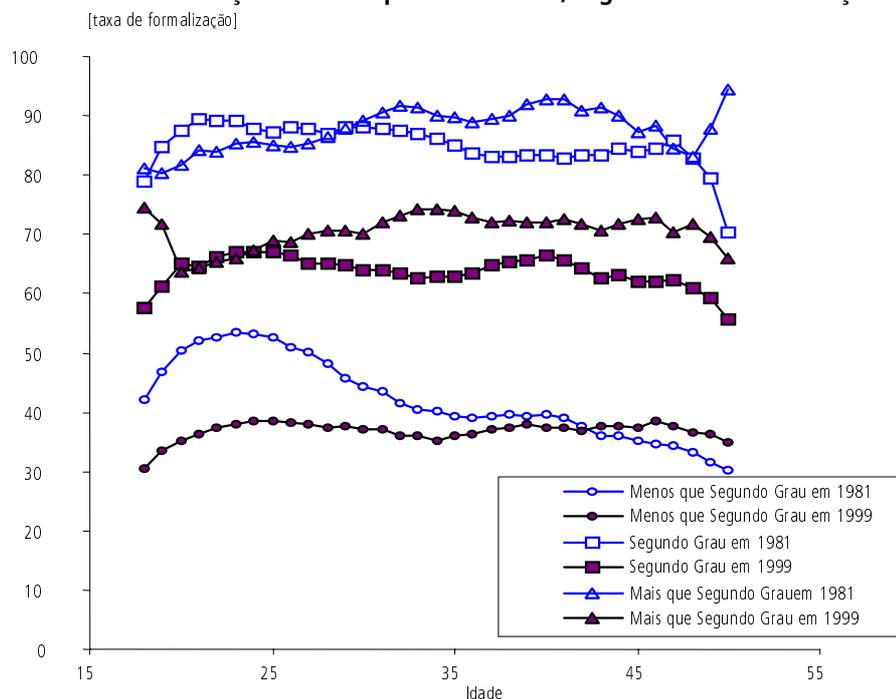
Taxa de Formalização Masculina por Faixa Etária, segundo Grau de Instrução e Ano

GRÁFICO 3

Taxa de Formalização Feminina por Faixa Etária, segundo Grau de Instrução e Ano

O Gráfico 2 mostra a deterioração do mercado de trabalho nestas duas últimas décadas — as linhas escuras que representam 1999 se encontram sempre bem abaixo de seus equivalentes para 1981. Merece ser ressaltado que, do ponto de vista da taxa de formalização, um diploma de ensino médio e de instrução superior são

equivalentes. Por último, um fato curioso é que a taxa de formalização cai com a idade. Isto pode representar uma opção de pessoas que decidiram ter negócio próprio crescente conforme a idade.

O Gráfico 3 mostra que as tendências observadas na taxa de formalização masculina também se verificam no caso das mulheres: o mercado de trabalho se deteriorou, embora menos do que para os homens, e há uma forte dependência do nível de escolarização formal, o que corrobora os dados iniciais apresentados.

3.4 RENDIMENTOS

Finalmente, a principal razão de participação no mundo do trabalho é extrair rendimentos e garantir a sobrevivência individual e do grupo familiar. É claro que existem outras razões, tais como socialização e realização pessoal, compromisso ético ou ideológico, mas nos países onde o mercado regula as relações sociais, a grande razão é a capacidade de sustentar-se e a seus dependentes com o fruto de seu trabalho.

A análise de uma variável contínua, tal como a renda, é um pouco mais complexa que a análise de uma variável binária, tal como ter ou não um emprego formal ou participar ou não do mercado de trabalho. Assim sendo, precisamos de mais do que a média para descrever adequadamente como o rendimento depende da escolaridade. A Tabela 3 mostra três estatísticas que descrevem bem essa relação. Usando a mesma divisão por idade, sexo e escolaridade feita nas tabelas anteriores, optou-se por apresentar três níveis: a média dos rendimentos do trabalho auferidos; o rendimento de um indivíduo do percentil 90, ou seja, que ganha mais do que 90% das pessoas; e do percentil 10, que representa os rendimentos de uma pessoa que ganha menos que 90% da população ocupada.

TABELA 3

Rendimentos por Sexo, segundo Faixa Etária e Nível de Instrução Formal

[em reais de 1999]

De 18 a 25 anos	Média		P(90)		P(10)	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Menos que secundário	244	184	460	320	48	50
Secundário	433	313	800	544	136	136
Superior	775	589	1600	1100	148	150
De 26 a 35 anos						
Menos que secundário	384	225	700	400	110	20
Secundário	773	451	1500	900	240	136
Superior	1,577	1,034	3100	2000	400	266

Fonte: PNAD, microdados.

A tabela mostra que, tanto para os jovens como para os adultos de 26 a 35 anos, todas as três estatísticas exibem forte dependência com relação ao nível de escolaridade. Mais importante é o fato de esta dependência se acentuar com a idade. Por exemplo, os jovens de 18 a 25 anos com secundário ganhavam 1,7 vez o que ganhavam seus pares sem secundário, mas para os adultos de 26 a 35 anos, a relação é de dois para um.

Para os mais bem remunerados dentro de cada categoria — aqueles no percentil 90 — a situação é muito próxima da apresentada para o indivíduo médio. Já para os mais pobres — os do percentil 10 —, ocorre um fenômeno muito relevante: a importância do ensino médio torna-se mais acentuada. As duas últimas colunas da Tabela 3, referentes ao P(10), mostram que a diferença entre pessoas com ensino médio e com algum ensino superior não é tão acentuada como nos dois outros casos de nível de rendimento. Pode ser observado que para os indivíduos mais mal remunerados dentro de cada categoria educacional, da faixa de 18 a 25 anos e com ensino superior, os rendimentos são apenas 10% maiores do que os da mesma faixa etária com ensino médio. Para os de 26 a 35 anos, apesar da diferença tornar-se mais significativa (60% a mais), parece ser menos importante possuir grau superior *vis-à-vis* o ensino médio que no caso de indivíduos com maior nível de rendimento.

Por sua vez, a diferença de rendimento entre os do décimo percentil que têm menos que ensino médio e aqueles com ensino médio é bem mais marcante do que a diferença observada nos outros casos de nível maior de rendimento. Ao analisar os valores em si, pode-se ver que o rendimento dos jovens com ensino médio no décimo percentil era de R\$ 136 — exatamente o salário mínimo de setembro de 1999. Já os rendimentos de quem tinha menos que o ensino médio eram absurdamente baixos: R\$ 48 para os jovens e R\$ 50 para as jovens. Os homens de 26 a 35 anos com pouca instrução melhoram um pouco de rendimento — R\$ 110 (menos que um salário mínimo). Situação preocupante apresentam as mulheres de 26 a 35 anos com pouca instrução, que ganham menos que as jovens de 18 a 25 anos — R\$ 20 contra R\$ 50.⁴ Seja como for, R\$ 20, R\$ 48, R\$ 50 ou até R\$ 110 são rendimentos tão absurdamente baixos que certamente sujeitam quem os recebe a uma vida de privações extremas.

Qual a conclusão de todos estes números? A principal é que talvez a importância do ensino médio não resida apenas em aumentar o rendimento médio das pessoas que o detêm, mas principalmente como uma garantia contra privações salariais extremas. Apesar de reconhecer que o salário mínimo brasileiro não pode ser considerado um rendimento digno ou generoso, pode-se afirmar que R\$ 136 é muito mais que os R\$ 20 ou R\$ 48 que algumas mulheres e homens estão recebendo.

Os gráficos apresentados a seguir retratam a situação do rendimento médio para homens (Gráfico 4) e para mulheres (Gráfico 5) em escala logarítmica.

O que o Gráfico 4 revela, mais uma vez, é a deterioração do mercado de trabalho brasileiro. Todos os níveis de instrução têm rendimento menor em 1999 do que em 1981. A queda foi especialmente forte para o nível secundário. Vê-se também o mesmo fato, já mostrado na Tabela 3. Finalmente, o fato de as três curvas divergirem com a idade mostra que o rendimento relacionado à educação formal aumenta com a idade.

4. É importante lembrar que esses dados provêm de dados amostrais e, portanto, são sujeitos a erro. Uma desvantagem de medidas quantílicas (tais como rendimento por percentil) é que o erro amostral da estimativa é maior do que para a média e também difícil de calcular.

GRÁFICO 4

Rendimento Médio para Homens por Idade, segundo Ano e Nível de Instrução Formal

[rendimento médio]

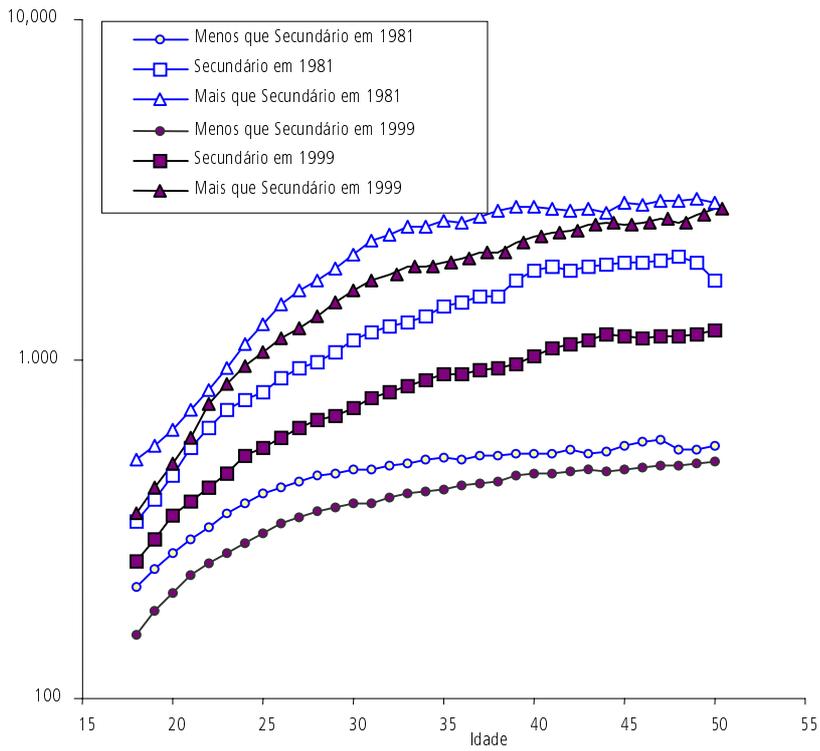
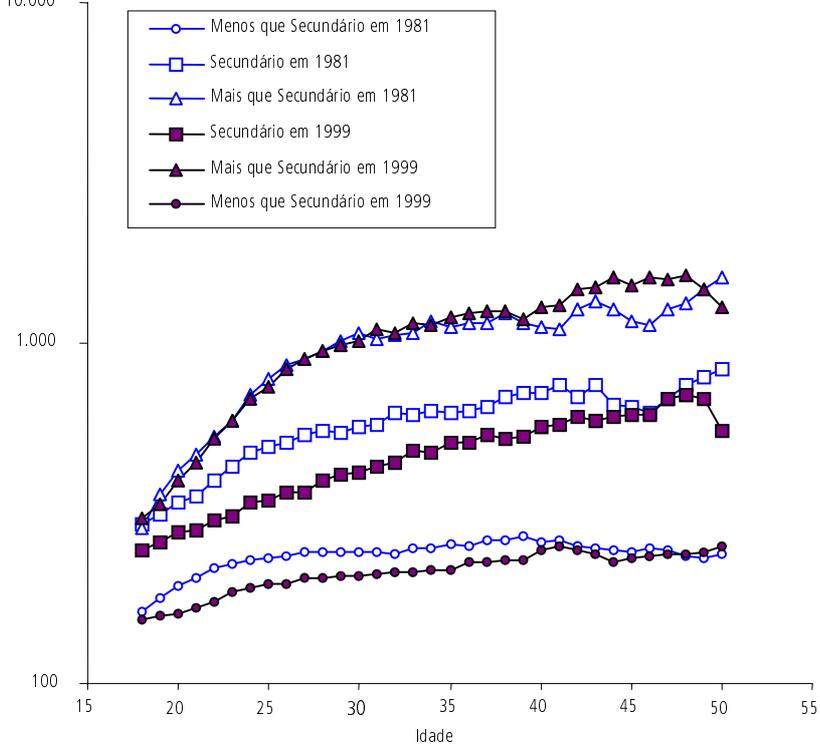


GRÁFICO 5

Rendimento Médio para Mulheres por Idade, segundo Ano e Nível de Instrução Formal

[rendimento médio]



O Gráfico 5 mostra o rendimento médio para as mulheres e aponta que a deterioração do mercado de trabalho feminino foi bem menor do que para os homens. Para as mulheres com educação superior não houve queda de rendimentos e para algumas idades, a média era até maior em 1999 do que em 1981. Fora isso, o Gráfico 5 mostra os mesmos fenômenos que o Gráfico 4: rendimentos altos e crescentes com a idade para a instrução formal.

Em conclusão, apesar de a relação entre a inserção no mercado de trabalho e o nível formal de instrução ser complexa e polêmica, algumas regularidades podem ser observadas. Em primeiro lugar, existe o fato, há muito tempo conhecido, de que quanto mais uma pessoa estuda, mais ela ganha. Pessoas com ensino médio ganham o dobro de pessoas com menos que o ensino médio e metade do que ganham pessoas com alguma instrução superior.

Mais importante que a relação anterior, o ensino médio parece ser uma espécie de passaporte para o mercado de trabalho formal e todas as proteções que esse mercado oferece. Em particular, o ensino médio parece proteger trabalhadores jovens contra rendimentos extremamente baixos, garantindo pelo menos um salário mínimo. Mais uma vez, vê-se a interação com o setor formal.

4 A DEMANDA POR ESCOLA DOS JOVENS DE 18 A 25 ANOS

A motivação original deste texto diz respeito à situação de escolarização dos jovens entre 18 e 25 anos. O que pode ser identificado nessa faixa etária em relação a sua escolaridade? Eles se encontram em atraso educacional? Estão freqüentando a escola ou estão fora da escola? Já estão formados e, portanto, fora da escola, ou a abandonaram? A Tabela 4 contém um início de resposta. Os jovens de 18 a 25 anos foram divididos em quatro grupos: os que freqüentam escola e estão no ensino médio, os que freqüentam, mas continuam no ensino fundamental, os que não freqüentam a escola e não terminaram o secundário e os que não freqüentam a escola, mas já têm um diploma de ensino médio.

TABELA 4

Distribuição dos Jovens de 18 a 25 Anos com Relação à Escolarização Básica — 1999

Situação	Porcentagem de jovens
Freqüentando escola	32
No primeiro grau	11
No segundo grau	21
Fora da escola	68
Sem segundo grau	46
Com segundo grau	22
Total	100

Fonte: PNAD, microdados.

A tabela mostra que embora 68% dos jovens estejam fora da escola, 1/3 está ainda estudando. Destes, 1/3 (ou 11% do total) está ainda no ensino fundamental, isto é, com defasagem de três anos ou mais — estamos falando de jovens que já deviam ter, ou estar completando, o ensino médio e sequer completaram o ensino fundamental, estando, portanto, com um atraso escolar de um ciclo educacional

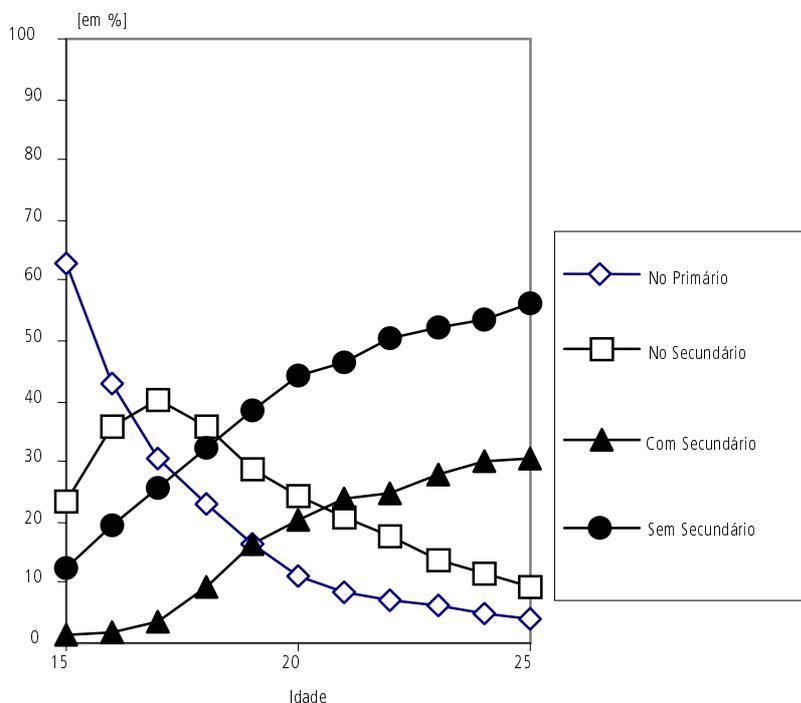
inteiro. São jovens que persistem na escola por pura tenacidade, já que acumulam um atraso que os coloca em grande desvantagem com relação a quem fez um percurso educacional com poucas repetências.

Ainda mais preocupante é o fato de 46% dos jovens já estarem fora da escola sem ter completado o ensino médio — ou seja, quase metade dos jovens de 18 a 25 anos não tem e não está a caminho de obter um diploma de ensino médio. Cabe lembrar que vimos que o diploma de ensino médio é importante como proteção contra a exclusão do mercado de trabalho. Tanto os jovens em grande atraso escolar como os que saíram da escola sem o segundo grau podem ser objeto de políticas educacionais específicas — os primeiros com programas de adequação idade-série e os segundos com oferta de ensino supletivo.

O Gráfico 6 mostra o mesmo que a Tabela 4, desagregada por idade simples. Os triângulos indicam uma minoria de jovens que estão no caminho que consideramos desejável e para o qual não precisamos de políticas específicas — terminaram o ensino médio e estão fora da escola (ou na universidade). Pode ser que tenham cursado um ensino médio de pouca qualidade, mas pouco se pode fazer para corrigir isto hoje. Os quadrados mostram que existe um acúmulo de jovens de 16 a 20 anos no ensino médio — são os jovens passando pelo ensino médio sem muito atraso. Trata-se de um grupo de jovens cuja educação pode ser melhorada mediante investimentos no ensino médio regular, tais como melhores professores e instalações e, principalmente, melhores métodos de ensino e gestão escolar.

GRÁFICO 6

Os Jovens de 18 a 25 Anos com Relação à Escola



Já os diamantes mostram os jovens em profundo atraso escolar. O declínio rápido desse estoque com a idade é um indicador do desânimo com o fracasso escolar.

As políticas para esse grupo, tais como programas de adequação idade-série, não podem esperar muito, sob o risco de perder sua clientela e prejudicar mais ainda o futuro desses jovens. Finalmente, os círculos indicam aqueles jovens que já desistiram e saíram do sistema escolar sem o segundo grau. Pode-se especular que uma minoria talvez tenha encontrado outras oportunidades na vida e não queira mais estudar, mas isto sinaliza, principalmente, que uma boa parcela de jovens adultos encontra-se desanimada pelo fracasso escolar prolongado e por escolas de baixa qualidade. São pessoas que provavelmente já buscaram outro caminho na vida, em geral precário, casando-se precocemente ou inserindo-se mal no mercado de trabalho. Entretanto, existem políticas de ensino supletivo adequadas a esses jovens, necessitando antes de tudo de ampliação da oferta de vagas para garantir o seu acesso à educação. Em particular, muitos deles já fizeram sua inserção no mercado de trabalho e se depararam com as exigências atuais de escolarização mínima, estando, portanto, na expectativa de oportunidades adequadas de retorno à escola.

Antes de começar a analisar a oferta educacional, a Tabela 5 mostra os mesmos dados que a Tabela 4, segundo uma desagregação univariada por sexo, cor, posição no domicílio, ocupação e estado de moradia.

TABELA 5

Distribuição dos Jovens de 18 a 25 Anos com Relação ao Estudo, segundo Sexo, Cor, Posição no Domicílio, Ocupação e Estado de Moradia — 1999

[em %]

	Frequenteando escola		Não frequenteando escola	
	No primário	No secundário	Com secundário	Sem secundário
Todos	11	21	22	46
Por sexo				
Homens	12	19	20	49
Mulheres	10	22	24	43
Por cor				
Branços	8	25	26	40
Negros	13	16	18	52
Por posição no domicílio				
Chefes e cônjuges	4	7	22	68
Outros	13	27	23	37
Por condição de ocupação				
Não-ocupados	13	26	18	43
Ocupados	9	18	25	48
Por estado				
Ceará	15	18	18	50
Paraíba	17	19	15	49
Pernambuco	14	17	20	50
Rio de Janeiro	8	24	25	43

Fonte: PNAD, microdados.

A desagregação das informações apresentada na Tabela 5 permite verificar que, no que diz respeito à escolarização dos jovens adultos, as mulheres apresentam uma situação um pouco melhor do que os homens e os negros estão em situação bastante pior que os brancos. Além disso, apesar de uma boa parcela dos indivíduos não-

ocupados não estar freqüentando a escola e não ter o ensino médio, observa-se que a percentagem é bem maior para os que estão ocupados, para a quase metade que está fora da escola e sem o ensino médio. Ressalte-se o fato de quase 70% de chefes e cônjuges estarem fora da escola sem o ensino médio, apontando para a dificuldade de compatibilização entre responsabilidades familiares e estudo, principalmente para jovens.

Em relação aos quatro estados, os do Nordeste apresentam um perfil de distribuição semelhante, onde aproximadamente metade dos jovens está fora da escola sem o ensino médio e acima da média brasileira. O Rio de Janeiro apresenta um quadro melhor, com um percentual mais elevado de jovens que já concluíram o ensino médio ou ainda estão cursando e um percentual mais baixo do que a média brasileira para aqueles fora da escola sem o ensino médio.

5 A ESCOLA DOS JOVENS DE 18 A 25 ANOS

A Tabela 4 contém algumas informações sobre onde se situam os jovens com relação à escolaridade. Entretanto, sendo oriundos de uma pesquisa domiciliar amostral, os dados são inexatos e não estão adequadamente desagregados por tipo de ensino. Utilizando o censo escolar, é possível desagregar os dados, além de ter acesso aos números exatos. Infelizmente, há um pequeno preço a pagar por isso: o censo escolar não desagrega idades além de 24 anos. Quer dizer, todos os alunos de 25 anos ou mais se encontram agregados em uma categoria. Em função disso, todas as informações nesta seção se referem aos alunos de 18 a 24 anos. Dessa forma, vamos trabalhar sob a hipótese de que os dados não mudariam muito se os alunos de 25 anos fossem incluídos.

A Tabela 6 mostra onde os jovens de 18 a 24 anos se encontram matriculados. As alternativas de informações que podem ser extraídas do censo escolar são: a matrícula nas quatro primeiras séries do ensino fundamental (que exista um único jovem nesse nível é lamentável, pois indica uma defasagem idade-série de sete anos ou mais!), nas quatro últimas séries do ensino fundamental, no ensino médio e na educação de jovens e adultos. Se não houvesse defasagem escolar, os jovens de 18 a 24 anos deveriam, todos, estar matriculados na educação de jovens e adultos. Entretanto, seria compreensível que vários ainda estivessem no ensino médio regular, principalmente os mais jovens.

A Tabela 6 mostra que nos quatro estados, assim como no Brasil como um todo, a maioria dos jovens adultos se encontra matriculada no ensino médio regular e a matrícula na educação de jovens e adultos não é majoritária entre esses jovens. Particularmente preocupante é a situação dos jovens de 18 a 24 anos no Maranhão e na Paraíba, onde 16% desses jovens que freqüentam a escola se encontram nas primeiras quatro séries do ensino fundamental, proporção maior do que a de matriculados no total da educação de jovens e adultos! Pernambuco está um pouco melhor, com 38% dos jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino fundamental e quase metade no ensino médio.

TABELA 6

Alunos de 18 a 24 Anos por Tipo de Ensino

	Brasil	Maranhão	Paraíba	Pernambuco	Rio de Janeiro
Em milhares de alunos					
Primeira à quarta série	445	48	31	18	8
Quinta à oitava série	1,802	94	66	139	91
Ensino médio	3,892	122	68	197	328
EJA	1,198	33	25	53	103
Total	7,338	297	190	408	530
Em porcentagem					
Primeira à quarta série	6	16	16	4	2
Quinta à oitava série	25	32	35	34	17
Ensino médio	53	41	36	48	62
EJA	16	11	13	13	19
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Censo Escolar 2000.

O Rio de Janeiro, apesar de comparativamente aos outros estados apresentar uma escolaridade maior, também não deixa de preocupar, em virtude de 19% de seus alunos de 18 a 24 anos estarem matriculados no ensino fundamental — a mesma porcentagem que na EJA.

5.1 PROFESSORES

O primeiro e mais importante elemento do processo educacional é o professor, e todas as pesquisas nesse campo mostram que o nível educacional do professor é um dos fatores mais importantes no sucesso educacional.

As fontes de informação sobre professores são várias. A Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho, é um registro administrativo que contém informações sobre nível de instrução, salário, tempo de serviço e vínculo de professores de todas as redes, mas não há qualquer informação sobre alunos nesse registro administrativo. O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) contém informações ainda mais detalhadas sobre os professores, sobre as escolas e sobre os alunos. Infelizmente, o Saeb só entrevista professores da quarta e da oitava série do primeiro grau e da terceira do segundo grau. Em decorrência do alto grau de repetência e da elevada distorção idade-série, esta é uma amostra enviesada da escola freqüentada por alunos de 18 a 25 anos. Além do mais, o Saeb não avalia a educação de jovens e adultos.

Finalmente, há o censo escolar, que temos usado como fonte de dados em várias análises já efetivadas neste trabalho. Como o censo escolar conta todos os alunos em todas as modalidades de ensino, não deixa ninguém de fora; as informações que contém sobre professores são bem menores que as outras fontes, limitando-se ao seu nível de instrução. Entretanto, como existe uma literatura no Brasil que mostra que o nível de instrução e a experiência no magistério do professor são os melhores determinantes estatísticos do desempenho do aluno, inferimos que o censo escolar oferece a informação mais importante.

No Brasil de 2000, os professores com menos que o ensino médio se concentram na educação fundamental de primeira à quarta série, principalmente em escolas rurais. Embora dois estados apareçam, com presença mais do que residual de jovens de 18 a 25 anos no ensino fundamental estudando com professores com menos que o ensino médio, os dados indicam que apenas no Maranhão essa situação é superior a 1%. Portanto, vamos concentrar a análise sobre o percentual de professores que têm algum tipo de instrução superior *vis-à-vis* os que não têm nenhuma.

A Tabela 7 mostra a percentagem de alunos de 18 a 25 anos que estudam com professores com nível superior.⁵ Incluídos nessas percentagens estão professores com qualquer nível superior, completo ou incompleto, tenham ou não licenciatura ou magistério.

TABELA 7

Percentagem de Alunos que Estudam em Turmas cujo Professor Tem Nível Superior

[em %]

	Brasil	Maranhão	Paraíba	Pernambuco	Rio de Janeiro
Ensino fundamental	60	18	78	90	83
Ensino médio	88	81	86	96	98
Escolas normais	84	60	94	94	92
EJA (fundamental)	75	27	76	91	87
EJA (médio)	91	74	88	96	97

Fonte: Censo Escolar 2000.

De modo geral, os resultados são surpreendentes — mostram um elevado percentual de jovens estudando com professores com instrução superior. A única exceção gritante é a educação fundamental de jovens e adultos no Maranhão, onde apenas 27% dos professores que ministram aulas a jovens têm alguma formação superior. No Rio de Janeiro, é impressionante que quase todos os professores no ensino médio, nas escolas normais, e na educação média de jovens e adultos tenham nível superior.

Estes resultados sugerem um bom desempenho no nível de instrução formal dos professores. Sugerem, ainda, que mais atenção deva ser dada à qualidade da formação inicial e ao treinamento de professores ao longo da sua vida profissional. É claro que os números são apenas indicativos ou mesmo apenas uma faceta da realidade, mas levam a crer que, do ponto de vista das escolas freqüentadas pelos jovens, maior que a necessidade urgente de mais formação inicial de professores é a necessidade por uma melhor formação e por mais e melhor treinamento e formação continuada.

6 FATORES QUE LEVAM AO SUCESSO ESCOLAR

Existe hoje uma crescente literatura que investiga a correlação entre múltiplos fatores e o desempenho dos alunos na escola. A literatura internacional é vasta e a literatura brasileira começa a ser expressiva para o ensino fundamental. Embora não exista nenhum estudo específico sobre o impacto do provimento dos insumos na área educacional feito apenas para a EJA, acreditamos que seja possível estender alguns dos

5. A rigor, o censo escolar registra professores por grau de qualificação por escola e não por turma. Supomos, portanto, que todos os alunos freqüentam a turma média da escola.

resultados para esse nível de ensino. Resumimos, a seguir, as principais conclusões sobre o que leva a bons resultados educacionais como indicativo de futuras reflexões e pesquisas para a EJA.

Existe ampla comprovação na literatura sobre a importância fundamental do contexto socioeconômico da escola para o desempenho do aluno. O impacto da origem socioeconômica dos colegas e do tipo de organização social que circunda a escola tem sido amplamente documentado. Evidentemente, a origem socioeconômica de cada aluno também é fator muito importante no seu desempenho. Entretanto, essas variáveis, embora talvez sensíveis a outras políticas públicas, encontram-se até certo ponto fora do escopo de ação dos gestores da política educacional. Por isso, concentramos este resumo sobre os fatores pedagógicos — quais sejam, aqueles sobre os quais, pelo menos em princípio, os gestores das escolas exercem forte influência.

Dos fatores pedagógicos, os mais importantes são as características do professor. Embora não exista total consenso, vários pesquisadores ressaltam a importância de formação dos professores. Albernaz, Ferreira e Franco (2002) mostram que dois anos a mais na escolaridade média dos professores equivalem à diferença entre escolas particulares ou públicas, à existência de muitos repetentes ou à variável insuficiência de recursos financeiros. Rios-Neto, Comini César e Ruas Riani (2002) mostram que de todos os insumos observáveis por extrato amostral das PNADs, o nível educacional dos professores é o que mais explica a probabilidade de progresso escolar. Resultados dos países desenvolvidos também mostram que professores são fundamentais no processo educacional.

Há grande dissenso do impacto da relação aluno/professor sobre a aprendizagem dos alunos. Hanushek (1998) defende que a maioria dos estudos não mostra qualquer impacto positivo significativo na redução de tamanho de turma sobre o desempenho. Outros como Krueger (2002) argumentam que se a redução em tamanho de turma não for acompanhada de mudanças nas práticas pedagógicas, não haverá melhoria, mas que quando isso é feito, o impacto é positivo e significativo.

A literatura é variada quanto ao efeito de instalações escolares — existem estudos que sugerem que estas são pouco importantes e estudos, como o de Albernaz, Ferreira e Franco (2002), que lhe atribuem importância média. Nenhum estudo atribui às instalações escolares importância superior a educação ou experiência dos professores.

Finalmente, o impacto de métodos e práticas pedagógicas ainda é muito mal compreendido. De modo geral, os poucos estudos que abordam esse item mostram resultados que são insignificantes ou então significantes, mas de magnitude reduzida [Franco, Mandarino e Ortigão (2002)].

Se é possível tirar uma conclusão desse corpo de pesquisa variado e ainda incompleto, pode-se dizer que professores melhores e mais educados são o fator mais importante para a educação. Os outros fatores, tais como tamanho de turma, insumos físicos e práticas pedagógicas, apresentam resultados mistos ou fracos. Supondo que as mesmas relações sejam válidas para a EJA, então o segundo grande desafio, após garantir o acesso, é oferecer professores qualificados. Considerando que esta foi a lição aprendida quando da universalização do ensino fundamental, ocorrida na década de

1990, a demanda é que isso ocorra simultaneamente com a massificação do ensino médio.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação para a faixa etária de jovens e adultos não se constituiu ainda como campo de prioridades para a agenda da política educacional brasileira. Recentemente, vem sendo objeto de maior atenção a partir de algumas iniciativas governamentais e da sociedade civil, principalmente do empresariado industrial. Como já argumentamos, a mudança no paradigma técnico-econômico, com suas implicações no mundo do trabalho, cada vez mais exige um nível de escolarização elevado para a inserção e permanência no mercado de trabalho. Garantir o acesso à escola, para aqueles que não puderam seguir o fluxo regular da escolarização formal, constitui-se em fator relevante para a própria sustentação das sociedades, principalmente daquelas com as características da sociedade brasileira.

Os dados apresentados para o período 1981 a 1999 sugerem que o mercado de trabalho, para as faixas etárias analisadas de 18 a 25 e de 26 a 35 anos, deteriorou-se mais para os trabalhadores masculinos sem instrução universitária. Quer dizer, ter o nível do ensino médio não protegeu os homens dessa deterioração. Para as mulheres, parece mais difícil afirmar a ocorrência dessa tendência, em função de uma trajetória ainda crescente da participação do trabalho feminino, porém ficou evidente o fato de o acesso das mulheres jovens ao mercado de trabalho depender, fundamentalmente, do nível educacional.

No que se refere à formalização do mercado de trabalho ou à proteção com relação ao risco, percebem-se resultados semelhantes para homens e mulheres jovens, com uma acentuada deterioração do mercado de trabalho de 1981 para 1999 e uma forte dependência do nível de escolarização. Em relação aos rendimentos, os dados novamente sugerem grande dependência associada ao nível de escolaridade, além do fato de essa dependência se acentuar com a idade. Particularmente, ressalta-se a importância do ensino médio não apenas como fator que propicia aumentar o rendimento médio das pessoas, mas também atuar como uma garantia contra privações extremas e exclusão do mercado de trabalho.

As evidências sobre a escolaridade dos jovens entre 18 e 25 anos apontam que aproximadamente 70% deles estão fora da escola e metade não tem formação no ensino médio. Trata-se de um baixo índice de escolarização, com implicações negativas muito claras, principalmente quando se percebe que existe uma forte relação entre nível de instrução e renda e que a conclusão do nível médio atua como uma proteção contra a exclusão do mercado de trabalho.

Também deve ser ressaltado o fato de aproximadamente 70% de chefes de família e cônjuges estarem fora da escola sem terem concluído o ensino médio. Fica evidente a dificuldade de compatibilização entre responsabilidade familiar e estudo. O fato de o indivíduo constituir família em idade jovem parece ser um forte determinante para o abandono dos estudos nos quatro estados estudados e para o Brasil em geral. Com isso, pode-se perceber a necessidade de uma política articulada que enfatize tanto a educação infantil, como a educação dos pais jovens e adultos de

forma a criar condições que viabilizem sua escolarização de forma a evitar que seja interrompida.

Sobre a escola e o nível educacional freqüentado por esses jovens de 18 a 25 anos, os dados apontam, nos quatro estados e no Brasil, para a matrícula concentrada no ensino médio regular. Ao contrário do que deveria estar ocorrendo, a matrícula na EJA é minoritária entre esses jovens, principalmente no Maranhão e na Paraíba, onde um percentual maior de jovens, *vis-à-vis* à EJA, encontra-se ainda nos anos iniciais do ensino fundamental. Ressalte-se que um número elevado de jovens estuda com professores formados em nível superior, com exceção do Maranhão, onde esse percentual atinge somente 27%, um quadro bastante preocupante em que muitos professores estão lecionando sem a habilitação mínima exigida pela LDB. No Rio de Janeiro, praticamente todos os professores do ensino médio e da educação média de jovens e adultos têm nível superior. Será essencial empreender esforços para promover a formação inicial com o controle da qualidade.

8 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS EXITOSAS E SUGESTÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Espera-se que as discussões anteriores tenham conseguido salientar a premência da necessidade de atendimento da população na faixa etária de 18 a 25 anos, no sentido do estabelecimento de políticas educacionais que resgatem minimamente seus direitos à escolarização, atuando de forma preventiva contra a evasão, ao mesmo tempo, regularizando o fluxo educacional. Esses esforços deveriam ser conjugados na perspectiva da universalização do ensino médio. Nesse sentido, o que apresentamos a seguir são indicativos de linhas de ação no delineamento de futuras políticas para a faixa etária em questão.

Idealmente, intervenções educativas deveriam ser “preventivas”, ou seja, deveriam ocorrer antes que uma geração demandasse por educação, para que no horizonte temporal dessa geração, a possibilidade de continuidade de estudos surgisse como um caminho natural e previsível a ser trilhado. Deveriam ser preventivas também, antes que gerações fossem envolvidas em atividades que prejudicassem a freqüência à escola, tais como geração de renda, atividade criminal, procriação e manutenção de dependentes. Entretanto, como não se pode negar a presença atual desses fatores na vida da maioria da população brasileira entre 18 e 25 anos, torna-se urgente a elaboração de políticas mais adequadas às necessidades educacionais desses jovens.

Em conclusão, o resgate da dívida educacional com os jovens de 18 a 25 anos e a prevenção com os que não têm ainda essa idade passam por duas linhas de ação: ampliação, melhoria e adequação do ensino regular e a ampliação, adequação e melhoria da EJA. Seguem algumas sugestões específicas de políticas e exemplos de experiências positivas.

Adequação do EJA à sua clientela. Jovens são uma clientela heterogênea para o setor educacional. Isso significa que os programas têm de ser oferecidos em diferentes modalidades, incluindo educação à distância, classes de aceleração, certificação externa, cursos modulares, tutorias, entre outros. Em particular, indivíduos que já

saíram do sistema escolar regular têm características específicas e requerem maior flexibilidade na educação a ser oferecida.

a) Flexibilidade pedagógica. Idealmente a aprovação deveria ser baseada em áreas de aprendizagem e não em graus ou níveis, dando liberdade aos estudantes para fazer seu próprio programa de estudo, aumentando ou diminuindo a velocidade de acordo com suas possibilidades. A organização do ensino em séries tem forte relação com o amadurecimento e outras mudanças que vêm com o crescimento de crianças, fator que se encontra ausente ou diminuído na EJA.

b) Frequência adequada do aluno e demanda de assistência presencial. A verificação de presença é uma das mais importantes causas de reprovação e evasão dos jovens, e não é adequada à EJA. As salas de aula deveriam ser abertas todas as noites, com orientadores que trabalhem individualmente ou em pequenos grupos.

c) Fácil admissão e readmissão. Jovens adultos precisam poder parar e recomeçar de onde haviam parado, fazendo com que todo o esforço do aluno seja um ganho. Preferencialmente, os alunos deveriam concluir os módulos em curso antes da interrupção de seus estudos. Isso é reconhecido como um incentivo, tanto para garantirem maiores níveis de aprovação, como para uma percepção positiva sobre seu desempenho e futura mobilização para retorno.

Um exemplo de programa com essas três características é o programa “tele-salas”. Após três anos de implementação, tornou-se uma das alternativas mais disputadas pelos jovens para retornarem a programas escolares regulares. Mesmo com o fato de ser um programa para o ensino médio designado a estimular jovens de 15 a 19 anos a retornarem à escola e concluírem essa etapa do ensino, essa metodologia pode facilmente ser transplantada para outros níveis de ensino como a educação fundamental.

Classes de aceleração. A aceleração é um dos mais importantes temas para jovens em defasagem escolar. Tanto porque estes não dispõem do tempo regular normalmente requerido, como porque estão desmotivados após muitas tentativas de passar de ano. Infelizmente, apesar de essa modalidade de ensino ter sido bastante utilizada no Brasil, o resultado é misto, com muitas experiências decepcionantes. Apresentamos alguns modelos com bons resultados.

a) Um interessante modelo, apesar das dificuldades de sua reaplicação, foi produzido pela Confederação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) com a *compactação do ensino médio em dois anos*, em vez dos três anos requeridos. A isso se somou um ano de treinamento profissional. Cada estudante recebe uma pequena bolsa de estudos vinculada ao bom desempenho durante dois anos. No final do curso, recebe um certificado de conclusão do ensino médio e de formação profissional.

b) Uma *experiência de aceleração* de baixo-custo, mas, dessa vez, ligada à certificação externa, está sendo implementada na cidade de São Paulo. Os alunos constroem sua aprendizagem apoiados por material didático produzido na escola, pesquisas orientadas pelos professores, ensino individual e validação de conhecimento pessoal. Uma vez que cada aluno acumula certa quantidade de “créditos” definida por disciplinas, progride nos módulos e valida a etapa. O ritmo é definido pelo estudante, que vai à escola para realizar pesquisas ou em busca de ensino orientado ou para fazer

testes simulados. Na medida em que a escola gradualmente mudou do tradicional modelo de ensino para o sistema de certificação de conteúdo, o perfil dos alunos também se alterou, com o grupo etário de 25 a 49 anos representando hoje mais de 60% do total da população de estudantes. Como a crescente demanda de novos alunos pressiona a escola, esta organizou seus trabalhos em quatro turnos a fim de acomodar hoje os 5.500 estudantes matriculados.

c) O *Programa Acelera Brasil* do Instituto Ayrton Senna é exemplar em todo o país. O programa trabalha com escolas públicas, oferecendo materiais e métodos de ensino adequados a jovens em situação de defasagem idade-série.

Articular iniciativas. Existe uma série de programas voltados às necessidades educacionais de jovens. Assim, a prioridade agora é melhorar a coordenação entre os programas existentes e fortalecer a cooperação entre os vários níveis do governo e do setor privado, em uma tentativa de alcançar melhor complementaridade entre programas e taxas mais altas de eficiência.

Existem hoje no Brasil inúmeras iniciativas educacionais voltadas à população jovem e adulta dos governos municipais, estaduais e federal, de grupos católicos, de grandes grupos da mídia, do empresariado industrial nacional e de grupos econômicos. As ações devem ser direcionadas em dois sentidos:

a) Avaliar, sistematizar e disseminar essas práticas de acordo com seu potencial de reaplicação e sustentabilidade. Os atores responsáveis por esses programas podem ser facilmente mobilizados em nível estadual.

b) A responsabilidade dos estados emerge de forma crucial, uma vez que diferentes atores podem ter melhor desempenho no quesito custo/benefício em algumas circunstâncias e não em outras. Essas vantagens comparativas de cada parceiro fazem com que as modalidades de ensino *versus* necessidades da população só possam ser adequadas por meio da elaboração de um plano bem concebido, que aumente os níveis de escolaridade das populações jovem e adulta e imponha mecanismos preventivos de evasão escolar aos que ainda podem ser recuperados no próprio sistema escolar.

Valorizar professores. Desenhar, implementar e monitorar a aplicação de políticas de apoio e ampliação do papel dos professores na educação jovem e adulta. Em especial, há três iniciativas que merecem destaque:

a) Adoção de medidas especiais de qualificação dos *professores em serviço*. Entretanto, o treinamento de professores tem de ser feito com avaliação de resultados. Já se investiu muito em treinamento de professores no Brasil, mas sem qualquer avaliação do seu impacto sobre o aprendizado dos alunos.

b) Implementação, pelos estados e municípios, de um bom *Plano de carreira e salários para os professores*. Ainda hoje, poucos estados e municípios possuem planos próprios e em muitos casos são insuficientes, com incentivos confusos e que apontam em direções erradas. Incentivos especiais podem também ser fornecidos àqueles professores que desejarem trabalhar à noite, período normalmente preferido pela população jovem e adulta.

c) Finalmente, o controle da *qualidade dos cursos de formação inicial para professores do ensino fundamental e do ensino médio*, tem que merecer um investimento decisivo dos governos federal e estaduais. Os prejuízos provocados nos alunos por um professor com formação inicial deficiente são dificilmente superados posteriormente. Programas de formação continuada deveriam contar com o benefício de professores com uma boa formação inicial e não se tornarem um programa de recuperação da formação do professor. Além disso, considerando que hoje vastos recursos públicos devem, por lei, garantir a formação e o treinamento do professorado brasileiro, é obrigação dos agentes públicos avaliar e controlar o credenciamento de todas as instituições públicas e privadas de formação superior.

Trabalhar, na medida do possível, os condicionantes socioeconômicos do desempenho escolar. A pesquisa sobre os determinantes do sucesso educacional deixa clara a importância do contexto socioeconômico do aluno e da escola. Apesar desses condicionantes serem de difícil implementação por parte das políticas públicas, há ações que podem levar a melhorias por esse lado. Uma delas já está sendo bastante usada no Brasil, que são as transferências monetárias vinculadas à educação. O sucesso de programas como o Bolsa Escola e o Peti sugerem medidas como a ampliação do Agente Jovem.

Outra medida é o aumento de programas de atendimento pré-escolar. Na medida em que a frequência à pré-escola se mostra associada ao melhor desempenho posterior em todas as etapas educacionais, trata-se de uma iniciativa que deve melhorar o desempenho também no ensino médio.

A defasagem idade-série, para a população de 18 a 25 anos, é tão expressiva atualmente que medidas de auxílio a essa população, baseadas em ensino regular tendem a ser insuficientes. Entretanto, não é aceitável o fato de grande parte de uma geração de jovens continuar com tal falha educacional. Se evidências mostram que os jovens voltam à escola quando as modalidades disponíveis atendem às suas necessidades e disponibilidades, o problema e a solução recaem no lado da oferta de oportunidades de escolarização. Dessa forma, poder-se-ia esperar que a expansão de oportunidades alcançaria, certamente, uma grande parcela da população de jovens desejosos e conscientes da necessidade do retorno à escola. O retorno dos custos de programas formulados de acordo com a demanda é rápido e seus benefícios tendem a espalhar-se a inesperadas dimensões da vida social, ampliando futuras chances das populações, seus municípios e estados. A combinação entre várias opções de atendimento e apoio à população jovem e adulta desejosa de elevação de sua escolaridade indica o melhor caminho a seguir, e os estados, por meio de planos e metas claramente definidas, emergem como a instância mais apropriada para a coordenação e articulação desses esforços e conseqüentemente a otimização de seus resultados.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERNAZ, A., FERREIRA, F., FRANCO, C. Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2002.
- COLEMAN, J. S. *et alii. Equality of educational opportunity*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1966 (Coleman Report).
- FERRÃO, M. E., FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In: FRANCO, C. (ed.). *Ciclos, promoção e avaliação na educação brasileira*. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- FRANCO, C., MANDARINO, M., ORTIGÃO, M. I. O impacto de plano pedagógico de escola nos resultados escolares. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2002.
- HADDAD, S., DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, maio/ago. 2000.
- HANUSHEK, E. *The evidence on class size*. University of Rochester, Allen Wallis Institute of Political Economy, 1998 (Occasional Paper, 98-1).
- IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais 2000*. Rio de Janeiro, 2001a.
- JACINTO, C. Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores. In: LEITE, M. de P., NEVES, M. de A. (orgs.). *Trabalho, qualificação e formação profissional*. São Paulo e Rio de Janeiro: Alast, 1998.
- KRUEGER, A. *Economic considerations and class size*. NBER, 2002 (Texto para Discussão, 8.875).
- LATELIER, M. E. *Escolaridade e inserção no mercado de trabalho*. São Paulo, jul. 1999 (Cadernos de Pesquisa, 107).
- POCHMANN, M. *A batalha pelo primeiro emprego: as perspectivas e a situação atual do jovem no Mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.
- RIOS-NETO, E., COMINI CÉSAR, C., RUAS RIANI, J. Estratificação educacional e progressão escolar por série no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2002.
- SENNETT, R. *A corrosão do caráter: as conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1999 (Tradução de Marcos Santarrita, 3a. tiragem).
- TEDESCO, J. C. *O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. São Paulo: Ática, 1998.

EDITORIAL

Coordenação

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Supervisão

Helena Rodarte Costa Valente

Revisão

André Pinheiro

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luiz Carlos Palhares

Miriam Nunes da Fonseca

Tatiana da Costa (estagiária)

Editoração

Carlos Henrique Santos Vianna

Marina Nogueira Garcia de Souza (estagiária)

Rafael Luzente de Lima

Roberto das Chagas Campos

Divulgação

Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica

Edson Soares

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10^º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14^º andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares