

# ANÁLISE DE INDICADORES DE CONCLUSÃO ESCOLAR NAS ÚLTIMAS 5 DÉCADAS

Otaviano Helene

Professor do Instituto de Física. Ex-presidente do Inep



*“A educação escolar apresenta problemas sérios no país. No ensino fundamental, as políticas adotadas não têm sido suficientes sequer para garantir a universalização do acesso: uma em cada quatro crianças é excluída do sistema antes do final desse nível de ensino, apesar de definido como obrigatório pela Constituição. Atualmente, a taxa de conclusão do ensino médio é de apenas 55%. Um patamar muito baixo para um país com mais de 80% de sua população vivendo em regiões urbanas e portanto com plenas possibilidades de acesso às escolas. No ensino superior, a taxa de conclusão deverá se estagnar próximo a 20%”*

**Introdução.** Em 1948, foram registrados 4.942 diplomas de ensino superior no Brasil, cerca de 3.000 deles nas áreas de Engenharia, Direito e Medicina. Aquele número equivalia a cerca de 0,6% de uma coorte etária correspondente à idade típica de conclusão do ensino superior. Considerando os números atuais, cujas conclusões correspondem a cerca de 21% da coorte etária, podemos estimar um aumento do ensino superior desde então em cerca de 6% ao ano.

A conclusão do atual ensino fundamental<sup>1</sup> correspondia, em 1948, à conclusão do antigo curso ginásial, que naquela época era finalizado apenas por cerca de 4% das crianças ou jovens. Atualmente, essa taxa de conclusão é da ordem de 75%. Podemos, assim, estimar uma taxa de aumento da inclusão de crianças e jovens no sistema escolar em

cerca de 5% ao ano nos últimos 60 anos, taxa aproximadamente igual à do aumento das conclusões do ensino superior. Todos os demais indicadores quantitativos da educação escolar nestes últimos 60 anos também apresentaram crescimentos próximos daqueles valores, 5% a 7% ao ano.

Essas taxas de aumento de incorporação da população ao sistema formal de educação podem parecer bastante significativas. Entretanto, diferentemente de outros indicadores sociais, como, por exemplo, o consumo de alimentos por pessoa, pode-se dizer que a educação escolar não tem um “valor ideal” a ser atingido. Nessa área, quanto maior o número de anos de escolaridade, melhor, pelo menos no atual estágio do desenvolvimento humano.

Assim, para saber se o crescimento observado na área de educação

no Brasil é significativo, é necessário comparar sua situação com a de outros países. Para tanto, a **Tabela 1** mostra as taxas de analfabetismo nos países da América do Sul.

**Tabela 1 - Taxas de analfabetismo (%) em países da América do Sul**

|           | 15 anos ou mais | 15 a 24 anos |
|-----------|-----------------|--------------|
| Argentina | 2,4             | 0,9          |
| Bolívia   | 9,7             | 1,5          |
| Brasil    | 9,5             | 2,2          |
| Chile     | 3,5             | 0,9          |
| Colômbia  | 6,4             | 2,1          |
| Equador   | 7,4             | 3,5          |
| Paraguai  | 6,3             | 3,6          |
| Peru      | 9,5             | 2,1          |
| Suriname  | 9,6             | 4,8          |
| Uruguai   | 2,0             | 1,3          |
| Venezuela | 7,0             | 2,8          |

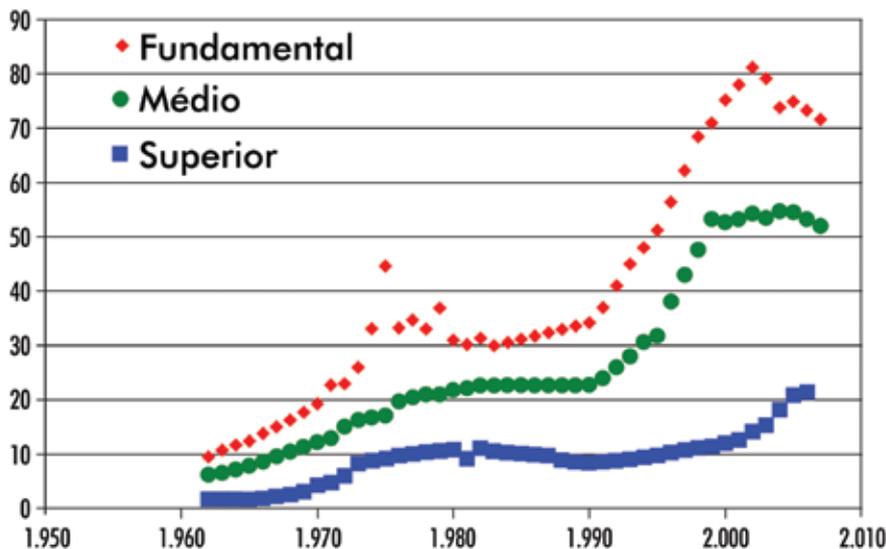
Fonte: Unesco, UIS, 2007.

Como podemos ver, dentre os países comparados, o Brasil está entre aqueles com piores índices de alfabetização. Se considerarmos que a taxa de analfabetismo de adultos reflete o funcionamento das séries iniciais do sistema educacional, desde o passado mais remoto, e a taxa de analfabetismo de jovens o passado mais recente, podemos concluir que, no Brasil, o ensino fundamental apenas acompanhou o que ocorreu em países vizinhos. Assim, as taxas de crescimento dos indicadores quantitativos no país, aparentemente altas, não resultaram em melhoria de nossa posição relativa, na comparação aos demais países.

Neste artigo, apresentamos uma análise da evolução dos indicadores educacionais do país nas últimas décadas e procuramos explicá-los. Dessa forma, pretende-se identificar como tais indicadores refletem as políticas nacionais, tanto no setor educacional como em outros setores. Apenas assim poderemos apontar que ações seriam necessárias para melhorar esses indicadores.

*“Um olhar sobre as taxas de conclusão escolar revela seu crescimento até meados dos anos 1970, seguido de períodos de estagnação (a década perdida de 1980), de retomada (anos 1990) e uma nova estagnação a partir do ano 2000”*

**Figura 1**  
**Taxas de conclusão (%)**



Fonte: MEC/Inep e IBGE

A **Figura 1** mostra as taxas de conclusão dos níveis de ensino fundamental, médio e superior, nos últimos 45 anos.<sup>2</sup> Como regra geral, podemos perceber um crescimento significativo das taxas de conclusão nos três níveis de ensino, que perdurou até meados da década de 1970. Nesse período, as taxas de conclusão cresceram acima da média histórica citada anteriormente. A partir do final da década de 1970, pode-se observar uma estagnação e mesmo alguns períodos de retração, que perduraram até o início da década de 1990. Posteriormente, até por volta de 2000, encontramos um novo período de crescimento acima da média histórica, seguido de uma nova estagnação (e mesmo retração, no que diz respeito ao ensino fundamental).

Os fatos mais marcantes que pretendemos entender referem-se à estagnação escolar no período entre o final da década de 1970 e início da de 1990, ao crescimento

que se seguiu e à nova estagnação, iniciada por volta de 2000. Pretendemos, também, procurar as causas para as reduções das taxas de conclusão do ensino fundamental após 1975 e após 2003.

**“Década perdida”.** Uma possível explicação para a estagnação dos indicadores escolares, iniciada no final da década de 1970, e que perdurou até o início da década de 1990, pode ser a estagnação econômica do país.

O Brasil tem pouquíssimos instrumentos de gratuidade ativa, ou seja, de mecanismos que permitam compensar as perdas de renda ou os gastos induzidos pela condição escolar de crianças e jovens. Ainda hoje, esses instrumentos se destinam quase exclusivamente aos estudantes do ensino fundamental e se restringem a: alimentação na escola, transporte escolar e distribuição gratuita de algum material didático, em geral livros. Há, em alguns casos, o fornecimento de uniformes.

Entretanto, tais mecanismos se mostram totalmente insuficientes para compensarem, efetivamente, o custo induzido pela escolarização.

Esse custo induzido inclui não apenas a exclusão direta do estudante da força de trabalho, mas também de sua ajuda indireta nas atividades econômicas das famílias ou dos responsáveis: o serviço doméstico, o cuidado de crianças menores ou de idosos; atividades estas que, indiretamente, significam alguma renda ou evitam outros gastos. Despesas de transporte, alimentação fora de casa e roupas, nos casos em que essas necessidades não são supridas pelo poder público (o que ocorre, em especial, nas séries mais avançadas do ensino fundamental e no médio e superior), acabam por induzir gastos com os quais os estudantes ou seus responsáveis não conseguem arcar, sendo mais um obstáculo na escolarização, que se intensifica em períodos de crise econômica.

Assim, a estagnação dos indicadores escolares ocorrida no período referido pode ter tido como uma de suas causas a crise econômica, que provocou a “década perdida”.

**Retomada.** A crise dos anos de 1980, que se inicia de fato no final da década anterior, com a falência do projeto econômico da Ditadura militar, não acabou totalmente nos anos posteriores. Entretanto, ao longo da década de 1990 houve uma recuperação econômica, embora em um patamar inferior ao índice histórico, com um crescimento médio da renda *per capita* entre 1% e 2% ao ano. Assim, esse pequeno progresso da economia pode ter contribuído, em parte, para o au-

mento das taxas de crescimento dos indicadores quantitativos da educação após 1990.

A explicação dessa retomada deve ser buscada, também, em outros fatos ocorridos na época. A Constituição Federal de 1988 e as estaduais que se seguiram definiram direitos sociais e obrigações econômicas para os poderes executivos, como as vinculações orçamentárias para manutenção e desenvolvimento do ensino e a explicitação da educação como direito público subjetivo, o que implica responsabilidade do poder público, da família, da instituição de ensino e da sociedade na garantia desse direito. Nessa mesma época, foram eleitos governos estaduais e municipais (os principais responsáveis pela oferta da educação básica) com perfis claramente populares. Assim, as exigências constitucionais e os compromissos de cumpri-las podem ter dado um novo fôlego à educação pública.

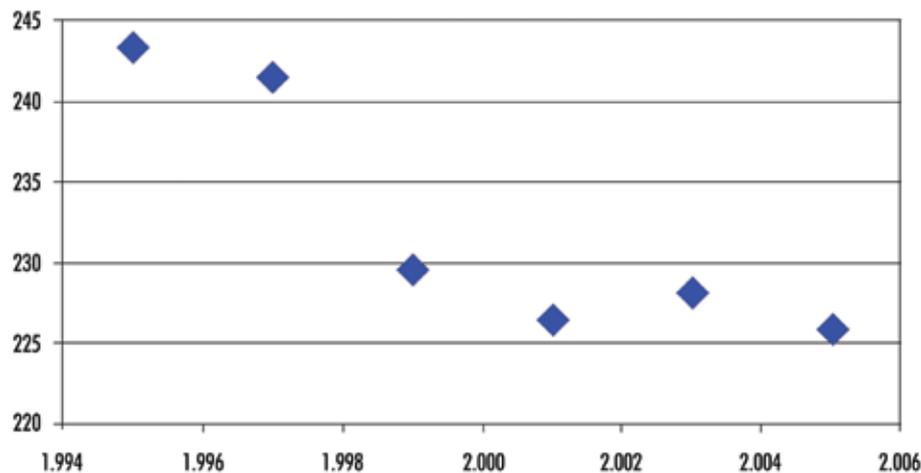
*“No mesmo período em que as taxas de conclusão subiram, (na década de 1990), houve uma significativa redução do desempenho. Uma das explicações para isso é a limitação do gasto público, mantido no mesmo nível, embora as taxas de matrícula tenham dobrado desde 1990”*

Ainda na década de 1990, surgiram os programas de progressão continuada (muitas vezes descaracterizados em “aprovação automática”), especialmente no ensino fundamental, que também podem ajudar a explicar a retomada do crescimento das taxas de conclusão escolar no período. A municipalização do ensino fundamental e a redistribuição dos recursos por meio do Fundef foram ingredientes novos, que também surgiram naquela década. Instrumentos de gratuidade ativa (livros, transporte e alimentação) foram reforçados no mesmo período, embora ainda estejam em patamares insuficientes para realmente compensar despesas e perdas de renda induzidas pela condição de estudante.

Dessa forma, é possível que a retomada do crescimento dos indicadores quantitativos seja um resultado da combinação da pequena retomada econômica, das exigências constitucionais (tanto nacional como estaduais), do surgimento de governos populares após o período ditatorial e de medidas diretas relativas ao setor, como a progressão continuada e a descentralização da educação básica.

**Nova estagnação.** Por volta de 2000, ocorre nova estagnação das taxas de conclusão (e mesmo uma queda da taxa de conclusão do ensino fundamental, como já havia ocorrido em 1975). Essa estagnação ocorreu primeiramente no ensino médio, iniciando-se por volta de 1998; no início da década de 2000 atingiu o ensino fundamental. É possível que nos próximos

**Figura 2**  
**Média aritmética dos desempenhos no Saeb**



Fonte: MEC/Inep

anos atinja o nível superior, cuja taxa de crescimento diminuiu nos últimos dois anos para os quais há dados disponíveis: entre 2000 e 2005 o número de conclusões do ensino superior cresceu a uma taxa média de 15% ao ano, caindo para cerca de 3% ao ano entre 2005 e 2007.

Como essa estagnação ocorreu no mesmo período em que houve uma retomada do crescimento econômico, com a renda *per capita* crescendo a taxas equivalentes às daquelas do período anterior a 1975, a causa dessa estagnação deve ser buscada em outros fatores que não a crise econômica.

A **Figura 2** mostra a média aritmética simples dos desempenhos dos estudantes de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e da 3<sup>a</sup> série do nível médio em matemática e português, medidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Como é possível observar, houve uma signifi-

cativa redução do desempenho no mesmo período em que as taxas de conclusão aumentaram consideravelmente, ou seja, durante a década de 1990.

Alguns fatores podem explicar este pior desempenho. Um deles deve ter sido a incorporação ao sistema educacional de crianças e jovens de estratos sócio-econômicos muito desfavorecidos. Ou seja, na falta de programas de compensação (aulas extras ou mecanismos de assistência social eficientes, por exemplo), a não incorporação de novas ações de gratuidade ativa e as aprovações automáticas (que levaram a séries mais avançadas estudantes que por certo seriam expulsos do sistema educacional de forma ainda mais prematura) podem explicar a piora constatada no desempenho.

Um outro fator, talvez ainda mais importante, é a limitação dos gastos públicos, cujos valores totais não variaram significativamente no

período, embora as taxas de matrícula tenham dobrado, em todos os níveis, desde 1990. Mais estudantes com os mesmos recursos implica piores condições de estudo e trabalho e, portanto, pior desempenho. Trata-se de uma conclusão certamente irrefutável.

Assim, a estagnação ocorrida por volta de 2000 pode ser um sinal do esgotamento das políticas da década de 1990: tudo o que seria possível fazer com os recursos disponíveis foi feito; abriu-se mão da qualidade educacional até o limite (in)tolerável.

***“Cerca de 25% das crianças e jovens são eliminados do sistema escolar antes do final do ensino fundamental; ao final do nível médio, quase a metade da população já terá sido excluída”***

É possível que a seguinte seqüência de fatos explique o crescimento das taxas de conclusão dos ensinos fundamental e médio ao longo da década de 1990 e a estagnação ou retração que se seguiu: inicialmente, novos contingentes foram incorporados ao sistema escolar; ao mesmo tempo, a barreira da reprovação que represava os estudantes (e favorecia a evasão) foi retirada ou atenuada; mais pessoas atendidas com orçamentos praticamente inalterados levou a

um comprometimento da qualidade do ensino. Esgotados os efeitos transitórios dos dois primeiros fatos, as taxas de conclusão tenderão a se estagnar em um novo patamar, agora definido pela baixa qualidade do ensino oferecido a um contingente maior de pessoas.

Informações indiretas mais recentes, em especial quanto aos recursos públicos disponíveis, não indicam possibilidades de retomada de crescimento das taxas de conclusão. Assim, aparentemente, até que novas políticas efetivas sejam adotadas, nossos indicadores quantitativos permanecerão estagnados em patamares muito baixos: atualmente, cerca de 25% das crianças e jovens são eliminados do sistema escolar antes do final do ensino fundamental; ao final do nível médio, quase a metade da população já terá sido excluída.

Como o ensino superior é dominado por instituições privadas que cobram mensalidades, é bastante razoável supor que a intensificação da crise econômica ocorrida no último ano venha a afetar suas taxas de conclusão. Se a redução da taxa de crescimento observada em anos recentes se confirmar, a taxa de conclusão deverá se estagnar próximo a 20%.

**“Picos de conclusão”.** Em 1975 e 2002, as taxas de conclusão do ensino fundamental (EF) apresentaram valores significativamente mais elevados do que nos anos seguintes. O primeiro desses “picos” pode ser explicado pela reforma educacional de 1971, que fundiu o antigo primário, de quatro anos, ao ginásio, também de quatro

anos, no ensino fundamental de oito anos. Assim, a passagem do 4<sup>o</sup> para o 5<sup>o</sup> ano de estudo passou a depender apenas da aprovação do estudante e não mais de um exame de admissão. O efeito dessa fusão se fez notar quatro anos após sua implementação, como seria esperado. Houve, assim, uma espécie de transbordamento que se seguiu à eliminação do represamento dos estudantes antes do início do ginásio.

O mesmo efeito da eliminação de um represamento pode explicar o “pico” observado em 2002 na conclusão do ensino fundamental. Neste caso, a eliminação do represamento correspondeu às políticas de progressão continuada ou mesmo de “aprovação automática”. Como essas políticas não ocorreram em um ano específico, tendo sido adotadas paulatinamente pelos diferentes entes federativos, esse “pico” se espalha por alguns anos em torno de 2002. Findo o efeito da retirada da barreira que represava os estudantes, o sistema voltou a seu curso regular.

É interessante observar que esses dois picos na conclusão do ensino fundamental, que ocorreram pela retirada de barreiras impeditivas da progressão dos estudantes, não são notados três anos depois, na conclusão do nível médio. Isso é uma possível indicação de que muitos dos estudantes que avançaram pelos oito anos de ensino fundamental chegaram às portas do ensino médio sem disposição ou condição de continuar seus estudos. Outro aspecto que parece confirmar essa interpretação é o

fato de que a taxa de conclusão do nível médio iniciou o último período de estagnação em 1999, enquanto as taxas de conclusão do ensino fundamental continuaram crescendo até 2003; isso sugere que os novos concluintes do ensino fundamental, que não foram excluídos prematuramente do sistema escolar, não tinham condições objetivas de continuar seus estudos, quer por razões econômicas, quer por outras condições que afetam o desempenho escolar.

*“Nenhum país que abre mão da contribuição de metade de sua população será capaz de romper as barreiras do atraso, da submissão e do subdesenvolvimento. É necessário superar o pesadelo do subinvestimento na área educacional”*

**Conclusões.** A educação escolar no Brasil apresenta problemas sérios, tanto no aspecto quantitativo como qualitativo. Quanto ao ensino fundamental, as políticas adotadas não têm sido suficientes sequer para garantir a universalização do acesso: uma em cada quatro crianças é excluída do sistema antes do final daquele nível de ensino, apesar de este ser obrigatório pela Constituição há mais de duas décadas. E, con-

siderados os dados mais recentes de conclusão de cursos, não há nenhuma indicação de que esse grande contingente deixará de ser excluído.

Atualmente, a taxa de conclusão do ensino médio é de 55%. Este é um patamar muito baixo para um país com mais de 80% de sua população vivendo em regiões urbanas e, portanto, com plenas possibilidades de acesso às escolas.

O nível superior cresceu nos últimos anos com base em instituições privadas, em geral mercantis, e em cursos de qualidade no mínimo questionável. Além disso, os cursos oferecidos pelas instituições privadas, mesmo aquelas não mercantis, estão concentrados não nas regiões e estados onde a necessidade de ensino superior é maior, mas, sim, onde encontram “clientes” para sua viabilidade financeira. Mesmo com todas essas “concessões”, apenas um quinto dos jovens completa o ensino superior. Assim, as metas quantitativas previstas no Plano Nacional de Educação – atendimento de 40% da faixa etária de 18 a 24 anos – não serão atingidas no prazo de 10 anos, que se esgotará em 2011.

De fato, o Brasil precisa de um novo paradigma para seu sistema educacional: público, inclusivo, com instrumentos efetivos de gra-

tuidade ativa (que realmente compensem as despesas e as perdas de renda provocadas pela frequência à escola), de boa qualidade para todos em todos os níveis escolares, que atinja a totalidade da população e com escolas que ofereçam condições de trabalho para professores e de aprendizagem significativa e socialização para os estudantes.

Os custos sociais, culturais e econômicos do atual sistema de educação escolar do país são muito grandes. O Brasil apresenta uma das maiores desigualdades de renda no mundo, sendo que um sistema educacional igualitário em muito poderia contribuir para reduzir essa desigualdade. Entretanto, como vimos, esse nosso sistema continua profundamente desigual, pois, ao mesmo tempo em que oferece educação até o nível superior para cerca de 20% dos jovens, expulsa cerca de 25% de crianças e adolescentes antes mesmo de completar o ensino fundamental. Se considerarmos a disparidade da qualidade da educação escolar em todos os níveis, vemos que isso contribui para tornar peregrina a desigualdade no país, o que é, no mínimo, perverso.

Outro aspecto também perverso do sistema educacional brasileiro é o fato de que o país está impossibilitado de aproveitar ple-

namente a potencialidade do grande conjunto de pessoas expulsas prematuramente da escola ou, o que não é menos preocupante, do enorme contingente que sai das escolas com graves insuficiências em sua formação escolar. Nenhum país que abre mão da contribuição de metade de sua população será capaz de romper as barreiras do atraso, da submissão e do subdesenvolvimento.

Transformar a atual situação e conquistar um sistema educacional que permita o pleno desenvolvimento pessoal, intelectual e criativo de cada um e que, por sua vez, seja capaz de promover o desenvolvimento cultural, econômico e social do país era e é o sonho dos idealizadores do Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira: pessoas, entidades científicas, culturais, profissionais e estudantis, sindicatos etc. E esse sonho só será realizado com uma educação infantil e juvenil universal, pública e de boa qualidade e com instituições de ensino superior públicas e gratuitas, que respondam aos anseios da população e às necessidades do país.

Para que tudo isso possa ser atingido é necessário o efetivo comprometimento dos governos, municipais, estaduais e da União, em superar o pesadelo do subinvestimento na área educacional.

## Notas

1 Atualmente, o ensino fundamental tem a duração de 9 anos, com início aos seis anos de idade. É o único nível educacional que goza do *status* de público, gratuito e obrigatório.

2 As taxas de conclusão foram estimadas como sendo a relação entre o número de concluintes de um determinado nível educacional e a população em uma coorte etária correspondente à idade média de conclusão daquele mesmo nível. Até 1971 utilizamos as taxas de conclusão do antigo ginásio como equivalentes à atual oitava série. Os valores indicados podem apresentar imprecisões estimadas em 3%.