

# OS JOVENS E O GARGALO DO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO



## Autores deste número

**Maria Helena Guimarães de Castro**, diretora executiva da Fundação Seade; **Haroldo da Gama Torres**, diretor de Análise e Disseminação da Fundação Seade; **Daniilo França**, pesquisador do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento)

## Coordenação e edição

**Edney Cielici Dias**



## **SEADE**

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

### **Diretora Executiva**

Maria Helena Guimarães de Castro

### **Diretora Adjunta Administrativa e Financeira**

Silvia Anette Kneip

### **Diretor Adjunto de Análise e Disseminação de Informações**

Haroldo da Gama Torres

### **Diretora Adjunta de Metodologia e Produção de Dados**

Margareth Izumi Watanabe

### **Corpo editorial**

Maria Helena Guimarães de Castro;

Silvia Anette Kneip;

Haroldo da Gama Torres;

Margareth Izumi Watanabe;

Edney Cielici Dias e

Oswaldo Guizzardi Filho

Av. Cásper Líbero 464 CEP 01033-000 São Paulo SP

Fone (11) 3324.7200 Fax (11) 3324.7324

[www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br) / [sicseade@seade.gov.br](mailto:sicseade@seade.gov.br) / [ouvidoria@seade.gov.br](mailto:ouvidoria@seade.gov.br)

## **APRESENTAÇÃO**

# **PESQUISAS INSERIDAS NO DEBATE PÚBLICO**

*O Seade é uma instituição que remonta ao século 19, com o surgimento da Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado, em 1892. Ao longo de mais de um século, tem contribuído para o conhecimento do Estado por meio de estatísticas, com um conjunto amplo de pesquisas sobre diversos aspectos da sociedade e do território de São Paulo. Levar parte importante desse volume de informação e suas interconexões ao público é, por sua vez, uma tarefa tão relevante quanto desafiadora.*

*O Projeto Primeira Análise visa divulgar parte do universo de conhecimento da instituição, ao dialogar com temas de interesse social. Os artigos que compõem o projeto procuram sinalizar, de forma concisa, tendências e apresentar uma análise preliminar do tema tratado. Trata-se de texto autoral, de caráter analítico e científico, com aval de qualidade do Seade.*

*Os textos são destinados a um público formado por gestores públicos, ao oferecer informação qualificada e de fácil compreensão; ao meio acadêmico e de pesquisa aplicada, por meio de abordagem analítica preliminar de temas de interesse científico; e para a mídia em geral, ao suscitar pautas sobre questões relevantes para a sociedade.*

*Os artigos do projeto têm periodicidade mensal e estão disponíveis na página do Seade na Internet. Os temas englobam aspectos econômicos, sociais e de interesse geral, abordados em perspectiva de auxiliar na formulação de políticas públicas.*

*Desta forma, o Seade mais uma vez se reafirma como uma instituição ímpar no fornecimento de informações de importância para o conhecimento do Estado de São Paulo e para a formulação de suas políticas públicas.*

Maria Helena Guimarães de Castro

## OS JOVENS E O GARGALO DO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO

**Etapa de ensino se mostra a mais crítica, com crescimento do número de estudantes que abandonam a escola nessa fase; paralelamente, continua elevada a proporção dos que nem estudam, nem trabalham**

*A escola pública de ensino médio continua sendo um local desestimulante e, por vezes, desorganizado e inseguro. Este trabalho estuda especificamente a problemática do ensino médio brasileiro, etapa da escolaridade básica que dá claros sinais de estagnação em termos de cobertura e qualidade. Apenas metade dos jovens de 15 a 17 anos está cursando o ensino médio e mais do que dobrou a proporção dos que abandonaram a escola na última década. Aqueles que nem trabalham, nem estudam chegam a 24% da população com 18 anos e a 25% daquela com 20 anos de idade. Além disso, a maior parte dos que não estudam e não trabalham está entre as famílias com renda familiar inferior a dois salários mínimos. O equacionamento da questão passa pela revisão do currículo, pela integração com a educação profissional e por uma política de diversificação do ensino médio.*

## CONTEXTO DE ANÁLISE

O acesso dos jovens a uma escola de qualidade continua sendo uma questão a ser resolvida pela sociedade brasileira. Este trabalho estuda especificamente a problemática do ensino médio brasileiro, etapa subsequente do ensino fundamental que dá claros sinais de estagnação em cobertura e qualidade. Os números que envolvem a questão são alarmantes:

- a proporção dos jovens de 15 a 17 anos cursando o ensino médio é inferior a 51% (2011);
- entre 1999 e 2011, mais que dobrou a proporção dos que abandonaram a escola no ensino médio (de 7,4% para 16,2%);
- a proporção dos que nem trabalham, nem estudam atinge 24% dos jovens com 18 anos de idade e 25% daqueles com 20 anos;
- 58,3% dos que não estudam e não trabalham estão entre as famílias com renda familiar inferior a dois salários mínimos;
- os indicadores de desempenho escolar praticamente não se alteraram na comparação entre 1999 e 2011, apesar dos esforços realizados pelo setor público nesse campo.

Dado esse quadro, pode-se afirmar que muitas das mudanças introduzidas nos últimos anos não chegaram à sala de aula. Numa sociedade do conhecimento, com graus de complexidade crescente, a preparação de todos os cidadãos para a vida e o mercado de trabalho requer o domínio de competências e habilidades de leitura, escrita, capacidade de resolver problemas e de entender o mundo que os cerca. Habilidades que, por certo, apenas uma minoria de jovens brasileiros obtém ao chegar à idade adulta.

Este trabalho procura trazer informações e reflexões válidas para este debate da mais alta importância para a sociedade brasileira.

## TRAJETÓRIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL

A política de educação sempre teve um caráter descentralizado no Brasil, com Estados e municípios assumindo importante papel na provisão dos serviços sociais. A Constituição de 1988 consagrou de forma clara o princípio da descentralização na provisão dos serviços sociais em geral, atribuindo uma função mais acentuada ao município do que no passado (ARRETCHE, 2009). Desde então, o governo federal vem assumindo a coordenação formal dessa política, produzindo um modelo simultaneamente descentralizado na execu-

ção e monitorado no âmbito federal. O principal instrumento para isso foi a instituição, por meio de emenda constitucional, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (1996), que especificava e vinculava os gastos obrigatórios de Estados e municípios com educação, previstos na Constituição de 1988.

Esses critérios incluíam a repartição dos recursos municipais e estaduais obrigatoriamente destinados ao ensino fundamental na proporção de vagas existentes em cada sistema de ensino. Tal política definiu pisos nacionais de gastos por aluno e remuneração de professores, induzindo transferências federais para os Estados e municípios mais pobres. Também é parte dessa política a organização de um sistema de informações gerido pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), consagrado na figura do Censo Escolar.

Pensado na perspectiva da ampliação do acesso ao ensino fundamental, o Fundef pode ser considerado um sucesso, levando à universalização desse nível de ensino. Mas persistem problemas sérios do ponto de vista de qualidade, observados nos indicadores de atraso escolar e de desempenho, este último refletido nas médias obtidas nos exames nacionais de avaliação, como a prova Brasil e o Pisa – Programme for International Student Assessment (VELOSO, 2011). Em que pese a existência de polêmicas importantes na esfera parlamentar em relação à proposta do Fundef (GOMES, 2008), essa nova geração de políticas (Constituição de 1988, LDB/1996 e Fundef/1997) produziu, conforme Veloso (2011), um modelo de política baseado em três pilares:

- **descentralização da oferta educacional** – a educação infantil é de responsabilidade dos municípios; o ensino fundamental está a cargo, simultaneamente, de Estados e municípios; e a oferta do ensino médio compete aos Estados;<sup>1</sup>
- **critérios de financiamento definidos pela Federação** – vinculação orçamentária para cada esfera de governo e critérios de distribuição de recursos baseados no número de matrículas;
- **avaliação centralizada** – sistema que permite a comparação entre unidades da federação, redes de ensino e escolas.

---

1. Essa divisão de competências foi estabelecida na LDB e consolidada na emenda constitucional que criou o Fundef.

Esse arcabouço institucional, consolidado nos anos 1990, foi mantido na década seguinte.<sup>2</sup> Houve, por exemplo, ampliação dos níveis de ensino cobertos pelos fundos constitucionais com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (2006), processo que não alterou a lógica descrita acima.

Apesar da polêmica existente em torno do sistema de avaliação, observou-se também uma relativa consolidação dos instrumentos de avaliação da qualidade do ensino. O Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb foi ampliado em 2005, passando a avaliar o universo de escolas públicas de 4ª a 8ª séries. A amostra do Saeb continuou sendo aplicada nas escolas de ensino médio (públicas e privadas) e nas de ensino fundamental, com os questionários aplicados a professores, pais e alunos para garantir a série histórica dos fatores associados ao aprendizado. Foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, um indicador sintético de monitoramento do sistema. O Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, apesar de sofrer modificações importantes a partir de 2009, continuou sendo realizado.

Porém, ao fim da década passada, a chamada educação básica (que engloba a educação infantil e os ensinos fundamental e médio) estava longe de ser universalizada, sendo que o nível fundamental era o único que apresentava uma taxa líquida de escolarização próxima dos níveis de universalização, segundo a PNAD 2009. De fato, tanto no ensino médio quanto na educação infantil, a taxa de escolarização líquida encontrava-se em níveis aquém dos satisfatórios, em torno de 50%.<sup>3</sup>

Outro aspecto importante da política educacional no Brasil diz respeito à presença do ensino privado na oferta de serviços para os grupos de renda mais elevada. Esse segmento atende às famílias mais ricas, que abandonaram o sistema público de ensino, sobretudo nas regiões metropolitanas. O setor privado, embora tenha abrangência menor nos níveis fundamental e médio, registra participação significativa nos níveis infantil e superior. A forte expansão privada no ensino superior pode ser explicada pelos novos programas federais nesse campo, como o Prouni e o crédito estudantil, que cresceram a partir do recurso ao subsídio à oferta de vagas para alunos de renda mais baixa, oriundos do ensino médio público. Além disso, nos últimos cinco anos, o ensino privado tem se ampliado de modo importante tanto para o ensino médio como para o fundamental.

---

2. Existem, no entanto, diferenças importantes no plano da execução.

3. Mais a diante são detalhados os dados para a PNAD 2011.

## **EVOLUÇÃO DAS CONDIÇÕES EDUCACIONAIS**

A análise concentra-se, sobretudo, nos dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD, que permitem observar, com algum grau de detalhe, as características sociodemográficas dos jovens (estudantes ou não). Como a PNAD não possibilita abordar a dimensão de desempenho escolar, utilizam-se, complementarmente, os dados da prova Saeb, de modo a aprofundar a discussão.

No período de 1999 a 2011, o número de estudantes no país aumentou de modo importante, passando de 50,4 milhões para 55,5 milhões. A grande massa de estudantes no Brasil – superior à população, por exemplo, da Espanha – reflete a enorme centralidade desse tema na vida nacional. Não apenas a educação tem sido vista, crescentemente, como aspecto decisivo para o desenvolvimento econômico e social, como também um em cada quatro brasileiros é estudante e, na faixa de 6 a 17 anos, 94,4% das crianças e adolescentes frequentam algum tipo de escola.

Esse incremento da população estudantil em termos absolutos não foi acompanhado, porém, pelo aumento da proporção da população estudantil brasileira. Enquanto em 1999 essa proporção atingia 31,4% do total populacional, em 2011 correspondia a 28,5%. Vale notar que, não necessariamente, a queda nesse percentual reflete uma piora das condições educacionais. Ela é fruto de diversos fatores, como mudanças na estrutura etária da população e melhora do fluxo no sistema educacional.

De fato, as evidências disponíveis sugerem que houve uma melhora no fluxo escolar, com aumento da proporção de estudantes cursando os níveis de ensino adequados para sua faixa etária. Esse indicador pode ser captado pela taxa de escolarização líquida, que revela em que medida os indivíduos em idade escolar estão, de fato, frequentando a escola e se os estudantes estão no nível adequado a seu grupo etário. A partir de tais informações, é possível refletir sobre os avanços na cobertura do ensino médio, bem como acerca do atraso escolar e da evasão.

Na Tabela 1, que detalha o número de estudantes segundo faixas etárias e níveis de ensino, estão destacados os estudantes que cursam nível de ensino adequado à sua faixa etária, a saber: creches e educação Infantil para crianças com até 5 anos; ensino fundamental para crianças de 6 a 14 anos; ensino médio para adolescentes de 15 a 17 anos; e ensino superior para jovens de 18 a 24 anos.



## Distribuição dos estudantes, por faixa etária, segundo níveis de ensino

Brasil – 1999-2011

Níveis de ensino	Até 5 anos		6 a 14 anos		15 a 17 anos		18 a 24 anos		25 a 30 anos		31 anos e mais		Total	
	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%
<b>1999</b>														
Creche e educação infantil	4.072	22,7	2.559	8,7	-	-	-	-	-	-	-	-	6.632	4,1
Classe de alfabetização e ensino fundamental	97	0,5	24.873	84,9	4.516	43,5	1.766	8,4	273	1,8	281	0,4	31.809	19,8
Ensino médio	-	-	117	0,4	3.400	32,7	2.913	13,9	322	2,2	244	0,4	6.997	4,4
Graduação e pós-graduação	-	-	-	-	11	0,1	1.567	7,5	544	3,7	604	0,9	2.728	1,7
Educação de jovens e adultos – fundamental	-	-	50	0,2	148	1,4	239	1,1	145	1,0	260	0,4	844	0,5
Educação de jovens e adultos – médio	-	-	-	-	31	0,3	217	1,0	103	0,7	177	0,3	529	0,3
Fora da escola	13.754	76,7	1.680	5,7	2.230	21,5	13.868	66,1	13.409	90,1	64.960	97,2	109.904	68,6
<b>Total</b>	<b>17.924</b>	<b>100,0</b>	<b>29.294</b>	<b>100,0</b>	<b>10.385</b>	<b>100,0</b>	<b>20.970</b>	<b>100,0</b>	<b>14.882</b>	<b>100,0</b>	<b>66.813</b>	<b>100,0</b>	<b>160.271</b>	<b>100,0</b>
<b>2011</b>														
Creche e educação infantil	5.930	36,6	879	3,0	-	-	-	-	-	-	-	-	6.810	3,5
Classe de alfabetização e ensino fundamental	658	4,1	27.382	93,6	3.114	29,5	527	2,4	116	0,6	312	0,3	32.113	16,5
Ensino médio	-	-	456	1,6	5.459	51,8	2.223	9,9	246	1,3	309	0,3	8.697	4,5
Graduação e pós-graduação	-	-	-	-	86	0,8	3.331	14,9	1.529	7,8	1.699	1,8	6.646	3,4
Educação de jovens e adultos – fundamental	-	-	11	0,0	143	1,4	105	0,5	87	0,4	373	0,4	721	0,4
Educação de jovens e adultos – médio	-	-	-	-	17	0,2	178	0,8	96	0,5	238	0,2	531	0,3
Fora da escola	9.594	59,3	527	1,8	1.722	16,3	16.002	71,5	17.500	89,4	93.937	97,0	139.285	71,5
<b>Total</b>	<b>16.183</b>	<b>100,0</b>	<b>29.258</b>	<b>100,0</b>	<b>10.543</b>	<b>100,0</b>	<b>22.369</b>	<b>100,0</b>	<b>19.577</b>	<b>100,0</b>	<b>96.872</b>	<b>100,0</b>	<b>194.804</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1999 e 2011.

De 1999 a 2011, houve grande crescimento da escolarização das crianças de até cinco anos. O total de alunos em creches ou escolas de educação infantil ou ensino fundamental passou de 4,2 milhões (23,3% do total da faixa etária) para 6,6 milhões (40,7%), num período em que diminuiu o total de crianças nessa faixa etária na população brasileira (de quase 18 milhões para pouco mais de 16 milhões).<sup>4</sup>

No grupo de 6 a 14 anos, houve estabilização da população em idade escolar, com aumento na escolarização deste segmento: em 1999, 94,3% estavam estudando e 84,9% cursavam o ensino fundamental ou classes de alfabetização, proporções que passaram, em 2011, para 98,2% e 93,6%, respectivamente. Ou seja, ocorreram aumentos absolutos e relativos na oferta de ensino fundamental, mas as taxas já eram relativamente altas em 1999, quando comparadas a outros níveis de ensino. Estudos como o de Gouveia et al. (2009) sugerem que a quase universalização deste nível de ensino em 1999 teria sido fruto do estabelecimento do Fundef em 1996.

Na década analisada, o número absoluto de adolescentes de 15 a 17 anos praticamente estagnou (ambos os anos registram pouco mais de 10 milhões nesta faixa etária), mas houve certo aumento da frequência desses à escola, de 78,5% para 83,7%. Em 1999, 43,5% desses jovens cursavam o ensino fundamental e 32,7% o ensino médio; em 2011, esses percentuais correspondiam a 29,5% e 51,8%, respectivamente. Notam-se, nessa inversão, a redução do elevado atraso escolar e o crescimento da escolarização líquida do ensino médio, apesar de ainda muito distante do ideal. Vale ressaltar que a observação mais detalhada da série histórica da PNAD evidencia que a melhora da taxa de escolarização líquida do ensino médio ocorreu, sobretudo, entre 1999 e 2005, tendo praticamente estagnado a partir daí.<sup>5</sup>

Em 2011, 3,1 milhões de adolescentes entre 15 e 17 anos estavam no ensino fundamental (29,5%) e cerca de 1,7 milhão já tinham abandonado a escola (16,3%). Esses dados revelam sem mais adjetivos a dramaticidade da situação escolar do jovem brasileiro. Não obstante, 2,2 milhões de jovens entre 18 e 24 anos ainda tentavam concluir o ensino médio, o que sugere

---

4. A queda da fecundidade no Brasil, levando esse indicador a 1,9 filho por mulher em 2010, segundo o Censo de 2010 – abaixo da taxa de reposição –, faz com que, para os próximos anos, essa tendência de redução do tamanho do público-alvo do ensino infantil continue a se manifestar. Trata-se, sem dúvida, de uma enorme oportunidade no que diz respeito ao aumento das taxas de cobertura, mesmo que não sejam construídas novas unidades educacionais nesse nível de ensino.

5. Não é feita, aqui, uma descrição detalhada de toda a evolução histórica, pois o objetivo é obter uma descrição mais geral dos níveis observados e dos principais diferenciais existentes.

re que a busca por esse nível de ensino é percebida como relevante, pelo menos no que diz respeito à percepção de que tal grau de escolaridade é importante para o ingresso no mercado de trabalho (TORRES et al., 2013).

No entanto, considerando-se, por um lado, a instituição do Fundef, em 1997, como marco de mudança nas políticas de ensino fundamental e, por outro, o grande ativismo governamental no campo do ensino médio – com o Promed, em 1999, e o Fundeb de 2006 –, pode-se inferir que, em termos de aumento da cobertura, os resultados das políticas para o ensino fundamental tiveram mais sucesso do que os observados no caso do ensino médio.<sup>6</sup>

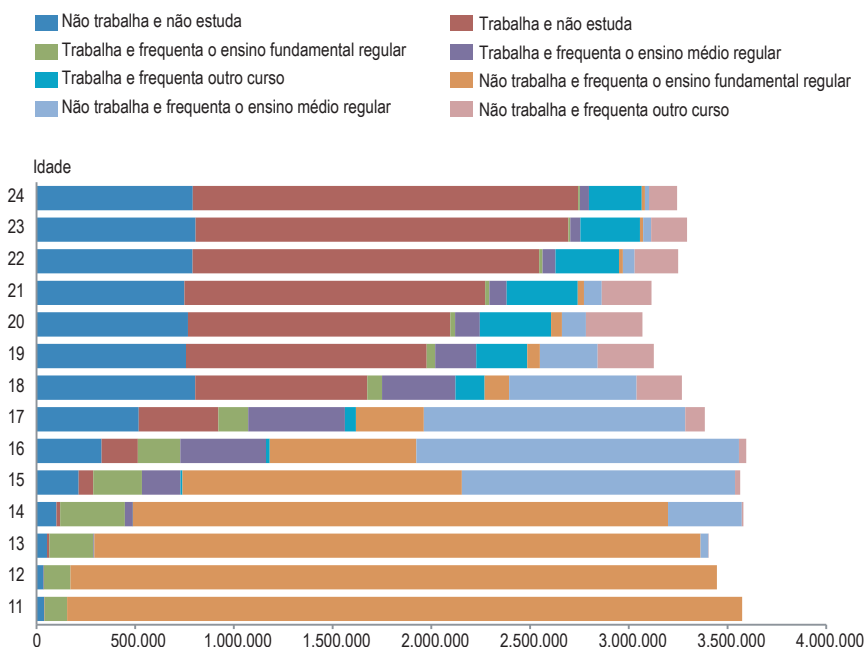
No Brasil, a faixa de 18 a 24 anos já tem em sua maioria uma população de não estudantes: 66,1% em 1999 e 71,5% em 2011. A forte descontinuidade na proporção de estudantes aos 18 anos sugere que grande parte das famílias brasileiras considera essa idade como ponto de transição entre a condição de estudante e a de trabalhador. Esses dados são resumidos Gráfico 1, que permite sumarizar vários aspectos preocupantes do ensino médio brasileiro, evidenciando que a idade dos 15 anos sinaliza apenas parcialmente a transição entre os níveis fundamental e médio, pois uma parcela importante dos jovens com essa idade ainda frequenta o ensino fundamental. Como discutido anteriormente, pouco mais de 3 milhões de adolescentes com 15 a 17 anos cursam o ensino fundamental, ou quase 30% do total dessa faixa etária. Uma minoria dos pertencentes a esse grupo etário, 659 mil jovens (6,2%), é constituída por aqueles que trabalham e abandonaram a escola, número surpreendentemente inferior ao mais de um milhão de jovens que nem trabalham, nem estudam.

De certa maneira, a maioridade legal aos 18 anos simboliza para muitos o fim da vida escolar, independentemente da conclusão do ensino médio. Mesmo o substancial incremento do ensino superior, verificado no Brasil no período recente, não implicou aumento da proporção de jovens na escola. Na verdade, a elevação do percentual dos não estudantes jovens pode ser atribuída, em parte, à melhora do fluxo escolar, com a ampliação da conclusão do ensino básico em idade ideal (17 anos). É possível também que o maior crescimento econômico da última década tenha aumentado as oportunidades de trabalho para esse grupo etário, caracterizando uma maior atratividade do mercado de trabalho, mas não há elementos aqui para referendar essa hipótese.

---

6. Na última seção detalhou-se o conjunto de inovações institucionais no campo do ensino médio produzidas nas últimas décadas.

## População de 11 a 24 anos, segundo situação de estudo e trabalho Brasil – 2011



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2011.

Em 1999, 8,4% dos jovens de 18 a 24 anos cursavam o ensino fundamental, 13,9% o ensino médio e 7,5% a universidade. O atraso escolar evidenciava, aí, sua expressão mais perversa, visto que a proporção de jovens no ensino fundamental era maior do que na graduação. Em 2011, esse quadro se alterou de modo importante, sendo que 2,4% dos jovens de 18 a 24 anos cursavam o ensino fundamental, 9,9% o ensino médio e 14,9% o ensino superior. A queda do atraso escolar evidenciava-se, assim, não apenas pela redução daqueles que frequentavam o ensino fundamental, mas também pelo fato de que, em 2011, a maior parcela de estudantes dessa faixa etária passou a ser representada por universitários. Evidentemente, o crescimento da parcela de graduandos está também fortemente ligado ao grande aumento da oferta de vagas de ensino superior no período.

Nas faixas etárias mais velhas, torna-se mais pronunciada, entre os estudantes, a parcela de matriculados em cursos supletivos (ou Educação de Jovens e Adultos – EJA). Fazemos uma consideração específica acerca dessa modalidade. Entre 1999 e 2011, houve uma queda de matrículas nesses

curso no nível fundamental (de 845 mil para 721 mil) e uma estabilização no EJA de nível médio (de 530 mil para 531 mil). O decréscimo do EJA fundamental pode ser em razão do grande aumento da cobertura desse nível de ensino regular (o que ocorreu apenas de modo parcial no caso do ensino médio) e da redução do atraso escolar nesse segmento. Uma diferença importante a ser notada entre os dois anos, e que reforça a hipótese acima, é o fato de que, em 1999, o contingente de matriculados no EJA fundamental distribuía-se entre quase todas as faixas etárias, ao passo que, em 2009, mais da metade encontrava-se na faixa mais alta, acima de 30 anos de idade.<sup>7</sup>

## **ESCOLARIZAÇÃO E OS GRUPOS DE RENDA**

Quando se considera a evolução das taxas de escolarização dentro de cada grupo de renda, observa-se que as taxas de escolarização líquidas entre os jovens de 15 a 17 anos cresceram de modo expressivo em todos os grupos de renda.<sup>8</sup> Esses dados estão resumidos no Gráfico 2.

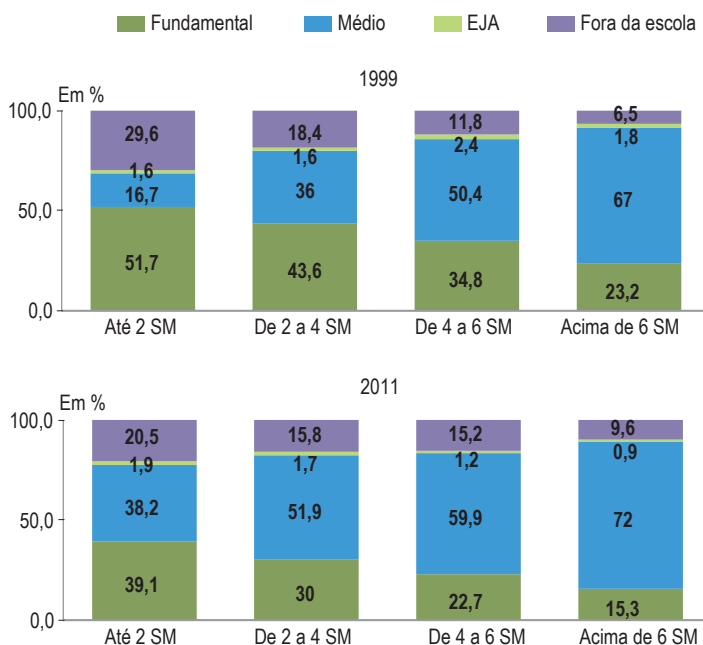
O aumento da frequência à escola para os adolescentes de 15 a 17 anos, na década em questão, é mais proeminente na faixa de renda mais baixa. Em famílias com renda de até dois salários mínimos, a frequência à escola, para esse grupo etário, passou de 70,4% para 79,5%. A evolução nas outras faixas de renda foi bem menor (no máximo de cerca de 3%), ou seja, a expansão da escolarização na faixa etária entre 15 e 17 anos atingiu, principalmente, aqueles com menor renda familiar no período analisado. No entanto, é necessário avaliar a distribuição dos estudantes pelos distintos níveis de ensino para saber se essa expansão da escolarização significou redução de atraso escolar e, portanto, melhor adequação idade-série.

---

7. O EJA ensino médio apresentou decréscimo absoluto e relativo nas faixas etárias entre 15 e 24 anos. Tal achado parece contrapor-se a expectativas de que a baixa expansão do ensino médio regular dar-se-ia em função da oferta de EJA, uma via mais rápida de obtenção do diploma. A rigor, o público do EJA médio registrou crescimento, sobretudo, nas faixas etárias a partir de 25 anos de idade. Ou seja, a hipótese acima sustentar-se-ia apenas para o caso de os jovens que abandonaram a escola retomarem os estudos mais velhos. Chama atenção, aliás, o fato de que, nas faixas etárias mais velhas, o número absoluto de matriculados no ensino médio regular seja maior do que o de matriculados no EJA.

8. Os grupos de renda aqui considerados referem-se às faixas de salário mínimo de 2009. Os dados de 1999 foram inflacionados, e os de 2011 deflacionados, de modo a permitir a comparação.

### Distribuição dos adolescentes de 15 a 17 anos, por grupos de renda familiar, segundo frequência à escola e nível de ensino Brasil – 1999-2011



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1999 e 2011.

Considerando a taxa de escolarização líquida no ensino médio, as desigualdades entre as faixas de renda continuam bem grandes em 2011, apesar de menores do que as de 1999. No período, houve diminuição do atraso escolar em todas as faixas de renda, em especial para a de até dois salários mínimos, cuja frequência ao ensino médio, para os adolescentes de 15 a 17 anos, cresceu de 16,7% para 38,2%. Vale notar que, a despeito dessa melhora, a participação desses jovens de baixa renda no ensino médio é ainda muito baixa. Trata-se de um segmento bastante numeroso, com quase 3,5 milhões de jovens em 2011, ou 35% da população nessa faixa etária.

Apesar do baixo nível de cobertura do ensino médio, apenas uma minoria dos jovens de baixa renda tinha abandonado a escola (20,5%), em 2011. A maioria deles tinha ficado retida no ensino fundamental (39,1%). Esses resultados indicam que uma eventual expansão futura do ensino médio diz respeito de modo claro à incorporação dos estratos mais pobres da população juvenil e à melhoria do fluxo escolar no nível fundamental.

Tais indicadores são claramente melhores para as camadas sociais mais altas e piores para os grupos em condições sociais desfavoráveis (apesar de as taxas de crescimento terem sido mais evidentes nesses últimos). As desigualdades educacionais no Brasil, mesmo sem considerar os aspectos de desempenho escolar, continuam muito pronunciadas. Merece especial atenção a grande proporção de adolescentes entre 15 e 17 anos que estavam fora da escola tanto em 1999 (21,4%) como em 2011 (16,3), principalmente quando comparados com a faixa etária anterior. Além disso, de 1999 para 2011, com exceção do nível social mais baixo, não houve queda significativa da evasão nas faixas de renda a partir de dois salários mínimos. Pelo contrário, houve crescimento de jovens fora da escola nos grupos de renda acima de quatro salários mínimos.

A significativa proporção de adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola, mesmo em estratos de renda mais elevados, sugere que os problemas da cobertura do ensino médio não decorrem apenas de demandas relacionadas à necessidade de abandonar a escola para gerar renda e nem mesmo de eventuais problemas de oferta do setor público, já que o grupo com mais de seis salários mínimos (com 9,6% de jovens fora da escola) é atendido, predominantemente, pelo sistema privado. É possível que existam elementos relacionados à própria lógica do ensino médio brasileiro que induzem à evasão, como sugerido por outros estudos (TORRES et al., 2013).

Em síntese, pode-se dizer que os principais avanços na escolarização dos adolescentes ocorreram na camada de renda mais baixa. No entanto, dadas as elevadas desigualdades, os níveis observados são ainda muito problemáticos. Nos outros estratos, os avanços foram sempre pequenos, como se houvesse um “limite à escolarização”. Além disso, na faixa etária de 15 a 17 anos, tornam-se mais evidentes os problemas de atraso e de abandono escolar em todas as faixas de renda, mostrando quão acentuadas são essas dificuldades no âmbito nacional.

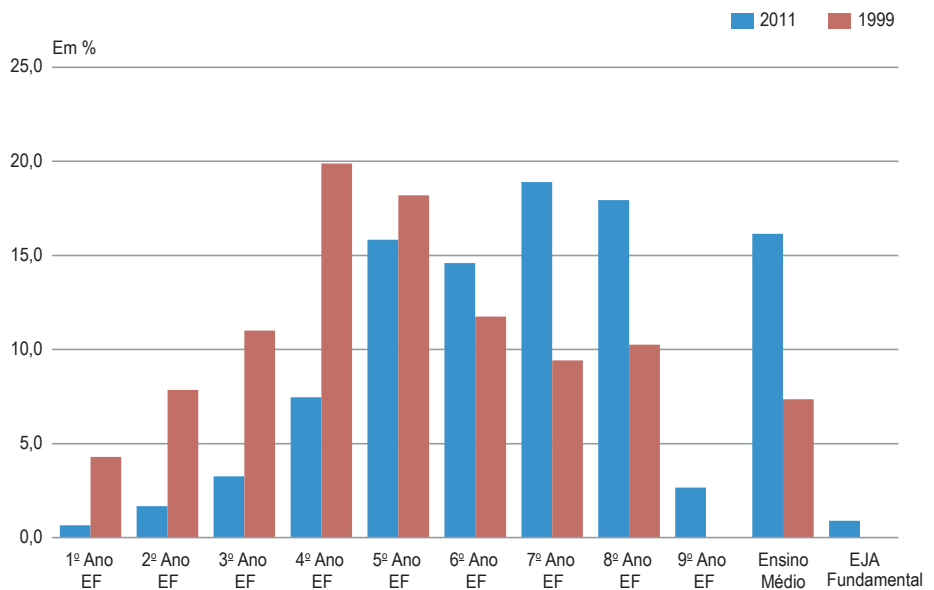
## **EVASÃO ESCOLAR**

Tendo em vista os elevados níveis de evasão, vale a pena explorar em quais pontos da trajetória escolar ocorrem as maiores taxas de abandono. No período estudado, além da redução do número absoluto e relativo dos jovens de 15 a 17 anos fora da escola, de 2,2 milhões (21,5%) para 1,7 milhões (16,3%), houve outra mudança importante: observa-se uma tendência geral de queda do abandono nas séries iniciais do fundamental e

crescimento nas séries finais desse nível e no ensino médio. Em 1999, dos jovens que abandonaram a escola, 63,6% o fizeram entre a 1ª e a 5ª série do ensino fundamental. Em 2011, essa proporção era de 28,9%, enquanto 70,2% haviam abandonado entre a 7ª série e o ensino médio (Gráfico 3).

De fato, se em 1999 o pico do abandono escolar por parte dos jovens de 15 a 17 anos tinha acontecido na 4ª série do fundamental, na década seguinte isso ocorreu na 7ª e 8ª séries do fundamental (18,9% e 17,9%, respectivamente). Em outras palavras, o segundo ciclo do ensino fundamental foi responsável por 54,1% dos adolescentes evadidos, segundo a PNAD 2011. Portanto, devemos, em termos nacionais, atentar mais a esse ciclo escolar como possível fonte de grande parcela tanto da não frequência quanto do atraso escolar no ensino médio.<sup>9</sup>

**Distribuição dos adolescentes de 15 a 17 anos que abandonaram a escola, segundo a última série concluída**  
Brasil – 1999-2011



**Fonte:** IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1999 e 2011.

**Nota:** Em função da alteração do número de anos de duração do ensino fundamental, passando de oito para nove, as duas séries não são perfeitamente comparáveis.

9. Tendo em vista essas informações, deve-se relativizar as taxas líquidas de escolaridade acima de 90% para o ensino fundamental. Uma vez que são calculadas com base em uma amplitude de idade muito grande (6 a 14 anos), é provável que escondam taxas de escolarização bem mais baixas no final deste período.



Em que pese a significativa redução da evasão escolar no primeiro ciclo do ensino fundamental, indicando algum sucesso das políticas educacionais neste ciclo, é alarmante o fato de que no fim do ensino fundamental e no ensino médio tenha ocorrido um aumento substancial da evasão. Nessa fase os alunos estão um pouco mais velhos e têm maior poder de escolha sobre frequentar ou não a escola. De fato, os dados mostram que há um problema sério no final do ensino fundamental, caracterizado tanto pela evasão como pelo baixo preparo dos alunos que chegam ao ensino médio.<sup>10</sup>

No ensino médio, alunos sem o conhecimento mínimo de matemática, com dificuldade de leitura e escrita, etc. encontram-se perdidos diante de um currículo médio que supõe patamares mínimos de conhecimento não assegurados na etapa anterior. Além do grave problema da formação deficiente ao fim do nível fundamental, os estudantes do ensino médio se deparam com escolhas difíceis relacionadas ao seu contexto socioeconômico.

Estudos, tais como Cratty (2012) e Stratton et al. (2008), ajudam a entender os “eventos” que podem mudar os incentivos dos jovens a continuarem estudando, como trabalho, maternidade e reprovação. De fato, jovens de baixa renda enfrentam pressões materiais (ou tornam-se pais) e necessitam trabalhar antes de concluírem os estudos e as adolescentes que engravidam precocemente e passam a constituir uma família própria. Uma das hipóteses mais recorrentes dessa literatura diz respeito ao argumento de que as condições de pobreza forçariam o jovem a desistir dos estudos para trabalhar.

Informações relacionadas a esse tema são exploradas na Tabela 2, mostrando que aqueles que não estudam nem trabalham eram maioria entre os evadidos (61,7%), em 2011. Porém, quanto menor a renda, maior a chance de não trabalhar. Esse dado enfraquece a hipótese de que a principal razão para os jovens abandonarem a escola está relacionada à questão do trabalho. Afinal, fosse esse o principal motivo, a participação desse grupo no mercado de trabalho deveria ser mais elevada. Esse argumento é tanto mais relevante quando se considera a significativa proporção dos estudantes entre 15 e 17 anos que também trabalhavam (20%).<sup>11</sup>

---

10. Os baixos resultados obtidos pelos alunos do 9º ano do ensino fundamental na Prova Brasil são um indicador desse quadro crítico. Estudo da Fundação Victor Civita (2012) sobre o ensino fundamental ressalta a necessidade de promover maior articulação com o ensino médio, de forma a assegurar a continuidade dos processos de aprendizagem e desenvolvimento dos educandos, bem como equacionar as pronunciadas lacunas de aprendizagem.

11. Tal argumento não significa que essa variável não seja significativa em alguma medida.

## Distribuição dos adolescentes de 15 a 17 anos que estão fora da escola, por grupos de renda familiar, segundo situação de trabalho

Brasil – 2011

Situação de trabalho	Até 2 SM		De 2 a 4 SM		De 4 a 6 SM		Acima de 6 SM		Total	
	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%
Só trabalham	168	27,1	180	44,3	85	57,3	46	59,9	480	38,3
Não estudam e nem trabalham	451	72,9	227	55,7	63	42,7	31	40,1	773	61,7
<b>Total</b>	<b>619</b>	<b>100,0</b>	<b>407</b>	<b>100,0</b>	<b>149</b>	<b>100,0</b>	<b>77</b>	<b>100,0</b>	<b>1.254</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2011.

Os jovens que trabalham têm maior concentração nas faixas de renda intermediárias e alta. Nas famílias mais ricas, os jovens que trabalham chegam a ser maioria entre os evadidos. O trabalho, nesse caso, pode ter funcionado como uma justificativa razoável para o abandono dos estudos e, provavelmente, as redes familiares foram importantes para a obtenção do emprego (recurso menos abundante aos grupos de renda mais baixa). Porém, os que não estudam nem trabalham têm maior participação entre os mais pobres. Cerca de 450 mil, ou 58,3% daqueles que não estudam e não trabalham, estão entre as famílias com renda familiar inferior a dois salários mínimos. Trata-se de um quadro preocupante, que deve impulsionar a reprodução da pobreza entre essas famílias, pois, além de não gerarem renda para o núcleo familiar, são jovens que não estão obtendo a formação escolar que favoreça sua inserção no mercado de trabalho no futuro.

Entre os jovens fora da escola, 54,1% são homens e 45,3% são mulheres. No entanto, na faixa de renda mais baixa, a proporção de mulheres é de 56%. Ou seja, apesar de a evasão ser um fenômeno, em geral, “masculino”, torna-se mais “feminino” entre os com renda mais baixa, sugerindo uma maior atenção para a questão da gravidez precoce nessa camada social.

Entre as mulheres de 15 a 17 anos que abandonaram a escola, a proporção das que tiveram filhos é muito elevada (34,4%), mas não predominante, conforme mostram os dados da Tabela 3. Além disso, das cerca de 300 mil jovens nesta faixa etária que tiveram filhos, aproximadamente 200 mil (ou dois terços) abandonaram a escola. Em outras palavras, a gravidez

parece levar com frequência ao abandono escolar, o que não significa que, apesar de importante, seja a principal causa de evasão entre as meninas. Das adolescentes fora da escola que tiveram filhos, a maior proporção encontra-se entre as mais pobres, mas, mesmo nesta faixa de renda, esta não é a principal causa da evasão de meninas.

A Tabela 4 permite averiguar em que medida há associação entre a evasão e a constituição precoce de famílias, tanto para as mulheres quanto para os homens (que também podem ter abandonado a escola em virtude da gravidez de sua respectiva companheira). As diferenças de gênero no que tange à condição na família dos jovens fora da escola são impressionantes. Entre os rapazes, 80,8% estão na condição de “filho”, proporção que varia pouco entre as faixas de renda. Nota-se um maior percentual de homens que são “pessoa de referência” apenas na faixa de renda mais baixa (9,1%). Assim, constituir família não parece ser uma boa hipótese explicativa da evasão de jovens homens.

T  
A  
B  
E  
L  
A  
3

### Distribuição das mulheres de 15 a 17 anos fora da escola, por grupos de renda familiar, segundo condição de ter tido filho

Brasil – 2011

Teve algum filho nascido vivo	Até 2 SM		De 2 a 4 SM		De 4 a 6 SM		Acima de 6 SM		Total	
	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%
Sim	144	41,7	38	25,1	10	19,9	4	18,9	198	34,4
Não	202	58,3	114	74,9	43	80,1	18	81,1	377	65,6
<b>Total</b>	<b>346</b>	<b>100,0</b>	<b>152</b>	<b>100,0</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>	<b>22</b>	<b>100,0</b>	<b>575</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2011.

Situação diversa se verifica entre as mulheres que abandonaram a escola: apenas 40% estão na condição de “filhas”. Esta proporção varia muito – de 30% na faixa de renda mais baixa a 61% na mais alta. Comparadas às taxas masculinas, são muito altas as proporções de evadidas cônjuges (35,2%) e pessoa de referência (12,4%), principalmente entre os mais pobres. Ou seja, constituir família parece ser um fator muito importante para a evasão escolar de mulheres, sendo que parte delas se casa com homens de idades mais elevadas. E, provavelmente, a formação de um novo núcleo familiar não está, necessariamente, associada ao fato de a jovem engravidar:

são 274 mil jovens fora da escola que constituíram família, número superior ao das cerca de 200 mil que tiveram filho.

Em síntese, verifica-se – como sugere a literatura – que tanto o trabalho precoce quanto a gravidez na adolescência guardam alguma associação com a evasão escolar, mas não necessariamente podem ser considerados causas exclusivas ou preponderantes do fenômeno.

T  
A  
B  
E  
L  
A

### Distribuição dos adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola, por faixa de renda familiar, segundo sexo e posição na família

Brasil – 2011

Em porcentagem

Sexo e posição na família	Até 2 SM	De 2 a 4 SM	De 4 a 6 SM	Acima de 6 SM	Total
<b>Homens</b>					
Pessoa de referência	9,1	2,0	0,0	0,0	4,4
Cônjuge	0,8	0,5	0,7	0,0	0,6
Filho	78,4	81,1	82,5	88,6	80,8
Outros	11,7	16,4	16,8	11,4	14,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Mulheres</b>					
Pessoa de referência	17,7	3,8	7,7	0,0	12,4
Cônjuge	44,5	23,8	17,5	11,8	35,2
Filha	30,8	52,3	59,0	60,9	40,3
Outros	7,1	20,1	15,8	27,3	12,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2011.

## DESEMPENHO DOS ALUNOS

Esta seção tem o objetivo de aferir se, com a expansão da cobertura do ensino médio, haveria também uma melhora nos indicadores de desempenho dos alunos. Para tanto, utilizam-se como indicadores os resultados da proficiência dos alunos do terceiro ano do ensino médio nos exames de Português e Matemática do Saeb de 1999 e 2011. Para o período mais recente, o Saeb é publicado conjuntamente aos resultados do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), o que, no entanto, não impede a comparação. Como aqui se têm em vista as recentes transformações na

educação pública brasileira, os indicadores da rede pública de ensino são apresentados separadamente daqueles da rede privada.

A Tabela 5 mostra a queda na proficiência média dos alunos de escolas públicas nas avaliações de Português entre 1999 e 2005, com avanço desse indicador a partir daí. No conjunto do período, houve estagnação do indicador que, sob qualquer critério, já era muito baixo (evolução de 257,01 em 1999 para 261,38 em 2011). Em Matemática, o nível ficou estável em todo o período considerado. Esse resultado pode ser interpretado como uma evidência eloquente das dificuldades do sistema de ensino em combinar o aumento da cobertura com a qualidade na transmissão dos conteúdos.<sup>12</sup> Os colégios particulares apresentaram resultados estáveis em Português, em torno de 310 pontos, e em Matemática, próximos a 330 pontos.

O Ideb sintetiza os resultados do desempenho dos alunos em exames, como o Saeb e a Prova Brasil, mais as informações sobre aprovação nas séries consideradas. O índice varia de zero a dez, resultando do produto entre uma média padronizada do desempenho escolar (proveniente dos valores obtidos nos exames de Português e de Matemática da Prova Brasil ou do Saeb) e o chamado índice de rendimento escolar (baseado na taxa de aprovação de uma dada etapa de ensino).<sup>13</sup>

T  
A  
B  
E  
L  
A  
  
5

**Proficiência média dos alunos do terceiro ano do ensino médio de escolas públicas e particulares nos exames Matemática e Português do Saeb Brasil – 1999-2011**

Disciplinas	1999	2005	2007	2009	2011
<b>Matemática</b>					
Escola pública	268,15	260,81	263,66	265,92	265,38
Escola particular	329,97	333,31	329,55	329,29	332,89
<b>Português</b>					
Escola pública	257,01	249,27	254,07	262,16	261,38
Escola particular	306,06	306,88	306,32	310,16	312,75

**Fonte:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep.

12. Uma parcela importante da expansão do ensino médio verificada entre 1999 e 2005 se deu em função do crescimento do ensino noturno (GOUVEIA et al., 2009).

13. Assim, o Ideb é dado pela fórmula geral:  $Ideb(ji) = N(ji) \times P(ji)$  na qual “i” é o ano do exame (Saeb e Prova Brasil); “N(ji)” é a média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade “j”; e “P(ji)” é um indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade “j”. Mais detalhes podem ser encontrados na “Nota técnica do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”, disponível em <www.inep.gov.br>.

O Ideb nacional para o terceiro ano do ensino médio cresceu um décimo a cada ano de aplicação dos exames, partindo de 3,4 em 2005 até 3,7 em 2011. Considerando-se apenas as escolas públicas, o índice aumentou de 3,1 em 2005 até 3,4 em 2009, estagnando nesse último valor em 2011. Todos esses resultados corresponderam ou ultrapassaram as metas projetadas pelo governo. Como os dados da Tabela 5 indicam que houve relativa estagnação do nível de desempenho (exceto para Português entre 2005 e 2011), é possível concluir que os resultados observados pelo Ideb representam avanços principalmente na dimensão de fluxo escolar.

Observa-se, portanto, que de fato ocorreu ligeiro crescimento no fluxo, o que revela melhoria em relação aos resultados de 2005. No que tange especificamente ao desempenho, pode-se dizer que estamos em um processo de recuperação da queda verificada entre 1999 e 2005, mas, como o nível geral sempre foi baixo, a evolução pode ser considerada extremamente frustrante.

As evoluções registradas no período recente indicam que o desenvolvimento de sistemas de ensino de qualidade no Brasil é, em grande medida, um objetivo a ser alcançado ao longo prazo, visto o quão distante, ainda, se encontra da meta de 6,0 proposta para 2021. É provável, porém, que os indicadores analisados nesta seção sejam também influenciados pelas condições operacionais de ensino, que serão exploradas a seguir.

## **CONDIÇÕES OPERACIONAIS DE ENSINO**

Foram levantadas informações sobre o número de alunos por turma, a quantidade de alunos por professor, e a proporção de estudantes de ensino médio no período noturno. O desenvolvimento desses indicadores pode ser interpretado como uma evolução das condições operacionais do sistema de ensino, mesmo que não reflitam – necessariamente – uma melhora nos indicadores de cobertura e desempenho discutidos antes.

Na Tabela 6, observa-se diminuição da quantidade média de alunos por turma e de alunos por professor em todo o país. Esse avanço pode ser entendido, em parte, como fruto da melhoria das condições de financiamento (derivadas do crescimento econômico e de políticas direcionadas para esse nível de ensino, como o Fundeb) e da redução da pressão demográfica – oriunda da queda generalizada da fecundidade.<sup>14</sup> As menores

---

14. Outro aspecto a considerar, nesse caso, diz respeito ao aumento do número de disciplinas obrigatórias.

razões de alunos por classe encontram-se nas Regiões Sul e Centro-Oeste do país, e as maiores no Nordeste e no Sudeste.

T  
A  
B  
E  
L  
A  
  
6

### Razão de alunos por turma e por professor nas escolas públicas de ensino médio

Brasil – 1999-2011

Regiões	Alunos por turma			Alunos por professor		
	1999	2005	2011	1999	2005	2011
<b>Brasil</b>	<b>40,1</b>	<b>37,4</b>	<b>32,2</b>	<b>22,7</b>	<b>20,2</b>	<b>17,9</b>
Norte	40,8	37,0	31,1	26,3	25,7	22,9
Nordeste	42,4	40,8	33,8	24,3	25,5	20,2
Sudeste	40,7	37,8	33,9	23,2	17,9	17,0
Sul	36,3	32,1	27,3	19,8	16,8	14,8
Centro-Oeste	38,1	34,5	29,9	19,6	19,8	17,2

**Fonte:** Sinopses Estatísticas do Inep. Elaboração dos autores.

Em conjunto, esses indicadores mostram que o aumento das matrículas no ensino médio foi acompanhado pelo crescimento do número de classes oferecidas e, conseqüentemente, pela substancial contratação de professores por todo o país e/ou por um significativo incremento da carga horária desses profissionais. Em outras palavras, a expansão da cobertura não se deu num quadro de piora de indicadores operacionais básicos.

Considerando-se, por fim, a proporção de alunos matriculados no período noturno das escolas públicas brasileiras (Tabela 7), verifica-se que, em 1999, esses alunos representavam a maioria (60,7%) dos estudantes de ensino médio, diminuindo para 48,8% em 2005 e para 36,8% em 2011. Todas as regiões do país apresentaram valores próximos à média nacional. Pode-se considerar alta a proporção de um pouco mais de um terço dos alunos de ensino médio estudando no período noturno, mas é inegável que sua redução no período foi substancial.

Tomando-se os três indicadores avaliados, é possível apontar importantes avanços nas condições operacionais de ensino nas escolas públicas brasileiras, acompanhando a dinâmica mais geral de crescimento do acesso ao ensino médio. Contudo, essa melhora não parece ter se refletido nos indicadores de desempenho discutidos anteriormente. De fato, considerando

esse quadro de melhora nas condições e no fluxo, cabe entender por que o crescimento dos índices de qualidade continua tão tímido. Afinal, por que a atuação dos estudantes não apresenta avanços maiores se as condições operacionais de ensino estão melhorando?

T  
A  
B  
E  
L  
A

### Proporção de alunos no período noturno nas escolas públicas de ensino médio

Brasil – 1999-2011

Em porcentagem

Regiões	1999	2005	2011
<b>Brasil</b>	<b>60,7</b>	<b>48,8</b>	<b>36,8</b>
Norte	64,8	54,2	38,4
Nordeste	58,6	51,2	36,6
Sudeste	62,2	47,8	37,8
Sul	57,3	44,1	35,2
Centro-Oeste	60,0	47,0	33,0

**Fonte:** Sinopses Estatísticas do Inep. Elaboração dos autores.

A literatura aponta para um quadro bastante complexo de determinações do desempenho escolar, sendo que as dimensões operacionais discutidas aqui são apenas um dos elementos a serem considerados. Dimensões como o “clima da escola” (ANDERSON, 1982; UNESCO, 2008) e a qualidade da gestão (NEUBAUER et al., 2010), por exemplo, podem ter se deteriorado no período observado, contribuindo para contrabalançar eventuais efeitos positivos da melhora nos indicadores operacionais. Além disso, a mudança da composição social do alunado é, também, um aspecto relevante, pois, com o aumento da cobertura, alunos de pior condição socioeconômica passam, também, a integrar esse nível de ensino. De todo modo, esses resultados apenas evidenciam a continuada crise do ensino médio público no Brasil e a grande dificuldade de se ampliarem as oportunidades dos jovens pobres.

### REFLEXÃO SOBRE A CRISE

Os aspectos aqui discutidos corroboram evidências da persistente crise do sistema educacional e seus impactos para a formação e qualificação dos jovens. Chama atenção a dificuldade de enfrentamento da crise do ensino



médio. Diversas iniciativas de reforma anunciadas nos últimos 15 anos revelam uma distância abissal entre a formulação de políticas e o processo de implementação das mudanças (TORRES et al., 2013). Em consequência, a crise do ensino médio continua desafiando governos, gestores e professores.

A despeito das reformas, os resultados das avaliações nacionais continuam surpreendendo negativamente os responsáveis pela condução da política educacional brasileira. Como demonstrado neste trabalho, o desempenho nos exames nacionais e os indicadores de eficiência do sistema indicam a baixíssima efetividade das políticas, apesar do acelerado ativismo estatal em matéria de legislação.

No Brasil, como em muitos países, o ensino médio nasceu como preparatório para o ingresso na universidade, centrado na preparação de um número reduzido e selecionado de alunos para o vestibular. Apesar da expansão do sistema, as iniciativas recentes não resultaram em mudanças significativas nos currículos dos sistemas estaduais, que continuaram seguindo a tradição. A despeito da expansão da matrícula do ensino médio entre 1999 e 2005, a estrutura do sistema permaneceu presa ao passado. E, se no passado recente os vestibulares descentralizados eram a grande referência do currículo do ensino médio, após 2009 passamos a conviver com o currículo do Enem como a principal referência do sistema. No atual modelo, torna-se praticamente impossível pensar em percursos escolares alternativos ou num sistema mais diversificado e flexível que atenda às diferentes demandas e aspirações dos jovens. Além de selecionar estudantes para o ingresso no ensino superior, o Enem transformou-se em requisito obrigatório a inúmeros programas federais de financiamento ao estudante, tais como Prouni, Pronatec e bolsas de estudo, ou seja: sem ele, o aluno não tem acesso a nada.

O atual debate sobre o ensino médio retoma o velho dilema sobre a finalidade desse nível de ensino. Integrar ou não o ensino médio à educação profissional não é uma solução, mas ainda hoje o velho debate sobre as reformas continuam a evocar esse falso dilema como se não houvesse alternativa para resolver os problemas da educação dos jovens.

A questão é saber como a simples integração com a educação profissional conseguirá resolver o problema do baixo desempenho escolar e da falta de motivação dos jovens em frequentar uma escola desconectada de suas aspirações. Será que tudo o que se pretende ensinar no ensino médio é de fato necessário para todos, qualquer que seja o curso técnico ou área

de conhecimento escolhida nos cursos superiores? Que áreas do currículo devem ser aprofundadas? Deve ser diversificado e flexível? E como deve ser a arquitetura do sistema para dar conta de diferentes percursos escolares, expectativas e situações existenciais dos jovens? Quão variados devem ser os graus de flexibilidade?

Além de avançar na solução dos nossos dramáticos problemas de gestão escolar, a reflexão sobre que rumo dar ao ensino médio deve enfrentar dois temas principais: o desenho do currículo articulado à definição de expectativas de aprendizagem que propiciem o domínio de competências gerais; e o redesenho da arquitetura do sistema, na medida em que a flexibilização e diversificação do ensino médio continuam como aspectos centrais da agenda da educação contemporânea.

Em resumo, o debate sobre a nova reforma do ensino médio deveria considerar mudanças relacionadas ao desenho do currículo e à sua estrutura organizacional:

- **Currículo** – as diretrizes da reforma de 1998 e aquelas de 2012 já delineiam as áreas de conhecimento e as competências gerais que todos precisam aprender para orientar os currículos estaduais. Seria recomendável revisitá-las com olhar crítico, construir consensos sobre as expectativas de aprendizagem e incentivar a permanente integração do currículo às tecnologias educacionais;
- **integração/articulação com a educação profissional** – é importante organizar opções abertas a todos com alternativas de formação diferenciadas, dentro dos limites da viabilidade financeira, sempre mantendo uma saída para quem quer estudar mais e ingressar no nível superior e, também, para quem opta por sair com 18 anos e trabalhar;
- **estrutura organizacional** – deve ser mais flexível para dar suporte a uma política de diversificação do ensino médio, podendo ser criados programas de educação profissional com planejamento e logística municipal ou com parcerias público-privadas, como prevê o Pronatec e algumas experiências estaduais.

É fundamental estimular um debate sério sobre a flexibilização do currículo, com ênfases ou graus de dificuldade diferenciados nas áreas de preferência dos estudantes, desde que assegurada a aprendizagem dos conteúdos e competências básicas para todos. Um tema polêmico, mas inadiável,

diz respeito ao modelo único de ensino médio. É necessário discutir alternativas organizacionais diversificadas que permitam combinar a formação básica geral para todos com áreas de interesse dos alunos, tanto nos cursos de preparação acadêmica ao ensino superior quanto nas opções de educação profissional. Qualquer que seja o rumo da reforma, é fundamental ouvir a sociedade organizada e, sobretudo, os jovens, em geral ausentes desse debate que lhes afeta diretamente.

## REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA. *Que ensino médio queremos?* São Paulo: Ação Educativa, 2008.
- ACHIEVE. *Closing the expectations gap*: 2011. Washington: Achieve, 2011.
- ANDERSON, C. S. The search for school climate: a review of the research. *Review of Educational Research*, v. 52, n. 3, p. 368-420, 1982.
- ARRETCHE, M. T. S. Estudo 04: Descentralização das políticas públicas sociais no marco pós-constituição de 1988: experiências e perspectivas. *Perspectivas das políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Cedeplar/BNDES, 2009.
- BERCOVICH, A. L.; MADEIRA, F. R.; TORRES, H. G. Mapeando a situação do adolescente no Brasil. In: FÓRUM NACIONAL ADOLESCÊNCIA, EDUCAÇÃO E TRABALHO. Belo Horizonte: Ministério do Trabalho, agosto de 1997.
- BID. *Relatório de término de Projeto Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=9107024>>.
- BRASIL. Ministério da Educação – MEC. *Programa ensino médio inovador*. Brasília: MEC, 2009.
- CASTRO, C. M. *Desventuras do ensino médio e seus desencontros com o profissionalizante*. Brasília, 2009. Mimeografado.
- CORTI, A. P. No labirinto do ensino médio. *Especial Sociologia & Ciência e Vida – Juventude Brasileira*, ano 1, n. 2, 2007.
- CURY, C. R. J. *A educação na revisão constitucional de 1925-1926*. Bragança Paulista: EUSF, 2003.
- CRATTY, D. Potential for significant reductions in dropout rates: analysis of an entire 3rd grade state cohort. *Economics of Education Review*, v. 31, 2012.
- DURHAM, E. *O ensino médio*. 2009. Mimeografado.
- FIGUEIREDO, A.; TORRES, H. G.; ARRETCHE, M.; BICHIR, R. M. *Determinantes do acesso a serviços públicos*. Brasília: Ipea, Projeto BRA/04/052, Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas Rede-Ipea II, 2005. Mimeografado.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Índice de Vulnerabilidade Juvenil*. São Paulo: Fundação Seade, 2002. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>.
- FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. *Anos finais do ensino fundamental: aproximando-se da configuração atual – Relatório Final*. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2012. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/desafios-dos-anos-finais-ensino-fundamental-alta-relatorio-final.pdf>>.

- GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. *Educação e Pesquisa*, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004.
- GOMES, S. C. *Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo – USP, 2008.
- GOUVEIA, G. F. P. et al. A reforma do ensino médio no Brasil: 1999-2005. In: CUE-TO, S. (Ed.). *Reformas ppendentes en la educación secundaria*. Santiago: Preal, 2009, p. 115-171.
- HANUSHEK, E.; LAVY, V.; HITOMI, K. Do students care about school quality? Determinants of dropout behavior in developing countries. *Journal of Human Capital*, v. 2, n. 1, 2008.
- IBOPE. *Audiência do ensino médio*. São Paulo: Ibope/Instituto Unibanco (apresentação ppt), 2011.
- INEP. *Nota técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb*. Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <<http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>>.
- \_\_\_\_\_. *ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio: fundamentação teórico-metodológica*. Brasília: Inep, 2005.
- INSTITUTO UNIBANCO; CAED *Determinantes do abandono do ensino médio pelos jovens do Estado de Minas Gerais*. São Paulo: Instituto Unibanco, 2010.
- KRAWCZYK, N. O ensino médio no Brasil. *Em questão*, n. 6, 2009.
- LEON, F; MENEZES-FILHO, N. Reprovação, avanço e evasão escolar no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 32, n. 3, 2002.
- LOPES, R. L. et al. O uso dos computadores e da internet em escolas públicas de capitais brasileiras. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. *Estudos & Pesquisas Educacionais, 2007-2009*. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010.
- MAGALHÃES, M. *A juventude brasileira ganha uma nova escola de ensino médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova*. São Paulo: Albatroz/Loqüi, 2008.
- MENEZES FILHO, N. A. *A Evolução da educação no Brasil e seu impacto no mercado de trabalho*. São Paulo: Instituto Futuro do Brasil, 2001. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/pje/biblioteca/publicacoes/>>.
- MENEZES FILHO, N. A.; PAZELLO, E. Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. *Economics of Education Review*, v. 26, n. 6, p. 660-72, 2007.
- NEUBAUER, R. et al. *Melhores práticas em escolas do ensino médio do Brasil*. Brasília: MEC, 2010.
- OECD. *Equity and quality in education: supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/equity/>>.
- \_\_\_\_\_. What do students think about school? *Pisa in focus*, n. 24, 2013.
- SCHWARTZMAN, S. Benchmarking secondary education in Brazil. In: INTERNATIONAL SEMINAR ON BEST PRACTICES OF SECONDARY EDUCATION. Brasília: IDB/OECD/Ministério da Educação, 2010.
- SECRETARIAT À LA JEUNESSE. *Young people fully involved in their own success*. Quebec: Gouvernement du Québec, 2006.
- STRATTON, L.; O'TOOLE, D.; WETZEL, J. A multinomial logit model of college stopout and dropout behavior. *Economics of Education Review*, v. 27, 2008.

TORRES, H. G.; FRANÇA, D.; TEIXEIRA, J.; CAMELO, R.; FUSARO, E. *O que pensa o jovem de baixa renda sobre a escola*. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2013. Disponível em: <[www.fvc.org.br/estudos](http://www.fvc.org.br/estudos)>.

UNESCO. *Student achievement in Latin America and the Caribbean – Results of the Second Regional Comparative and Explanatory Study (SERCE) – Executive Summary*. Santiago: Unesco Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, 2008.

VELOSO, F. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: Gen/LTC, 2011, p. 213-253.

ZIBAS, D. A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA (Org.). *Estudos & Pesquisas Educacionais*, 2010-2011. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.

## **NOTA AOS COLABORADORES**

Os artigos publicados pelo Primeira Análise devem ser relacionados a pesquisas da Fundação Seade. As colaborações podem ser tanto de integrantes da Fundação como de analistas externos.

A publicação não remunera os autores por trabalhos publicados. A remessa dos originais para apreciação implica autorização para publicação pela revista, embora não haja obrigação de publicação.

A editoria do boletim poderá contatar o autor para eventuais dúvidas e/ou alterações nos originais, visando manter a homogeneidade e a qualidade da publicação, bem como adequar o texto original ao formato dos artigos do Primeira Análise – e para isso podem ser realizadas reuniões de ajuste de conteúdo editorial com os autores.

É permitida sua reprodução total ou parcial, desde que seja citada a fonte.

E-mail de contato: edneydias@seade.gov.br

## **NORMAS EDITORIAIS**

O artigo deverá ser digitado em Word (fonte TIMES NEW ROMAN, corpo 12), contendo no mínimo 15 e no máximo 30 páginas, em espaço duplo.