
O envelhecimento da população gaúcha e as consequências e desafios para as políticas públicas de educação

José Irineu Rangel Rigotti⁴⁰

1 Introdução

Ao completar dois anos, o Plano Nacional de Educação (PNE) tem suscitado debates e discussões, que no geral revelam um quadro preocupante. As metas do PNE não estão sendo cumpridas integralmente e este quadro pode se tornar ainda mais dramático, caso as políticas educacionais não consigam reverter antigas mazelas, como o baixo rendimento dos alunos brasileiros, medido pelos testes de avaliação; as deficiências da qualificação docente e a falta de incentivo na carreira; o desinteresse dos jovens pelo ensino médio; e a consequente evasão escolar.

Esta situação não seria tão complexa e urgente se o Brasil não estivesse em um estágio avançado de sua transição demográfica. Quando a mortalidade começou seu declínio na década de 1940, as mulheres brasileiras tinham, em média, mais de seis filhos. Por outro lado, no início da presente década a fecundidade ficou abaixo do nível de reposição populacional, que os demógrafos consideram em torno de 2,1 filhos por

⁴⁰ CEDEPLAR/UFMG - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais.

mulher. Em princípio, a diminuição do número de nascimentos pode ser vista como um aspecto positivo, uma vez que as novas gerações de crianças que ingressam na escola estão cada vez menores, diminuindo a pressão por matrículas.

Em 1970, para cada pessoa em idade inativa havia 1,2 em idade ativa. Com a rápida queda da fecundidade verificada após esse período, a razão aumentou gradativamente, até atingir 2,3, em 2010, um período chamado pelos estudiosos de “janela de oportunidades”, também conhecido como “dividendo demográfico” ou ainda “bônus demográfico”. Como os termos sugerem, este é um período privilegiado para as políticas públicas, uma vez que a população em idade ativa cresce mais que a população em idade escolar, havendo proporcionalmente mais trabalhadores para sustentar economicamente tanto quem ainda não tinha entrado no mercado de trabalho, quanto aqueles que se aposentavam.

Caso as projeções populacionais se confirmem, o Censo Demográfico de 2020 deverá mostrar que a relação entre a população em idade inativa e a população ativa sofrerá uma inflexão. A proporção de trabalhadores em relação aos idosos economicamente inativos será cada vez menor, fechando o virtuoso ciclo de décadas de “janelas de oportunidades” abertas.

A experiência internacional mostra que a alternativa para enfrentar a nova realidade demográfica que se avizinha seria investir no aumento da produtividade da mão de obra, pois ela compensaria a diminuição da proporção da população em idade ativa. Entretanto, sabe-se que a produtividade do trabalhador brasileiro ainda é muito baixa, e para reverter este quadro é preciso um salto de qualidade na educação. Portanto, não há como desvincular os debates de políticas públicas, por exemplo, de saúde, assistência e previdência social, das políticas educacionais.

No caso brasileiro, é preciso considerar a heterogeneidade do País, que se reflete na sua dinâmica demográfica. Os estados economicamente mais dinâmicos do Sudeste e do Sul foram pioneiros na transição demográfica, enquanto os estados do Norte e Nordeste a começaram posteriormente. Por isso, o crescimento demográfico e a estrutura etária são diferenciados entre as unidades da federação. Em geral, as regiões pioneiras no processo de urbanização e industrialização apresentam atualmente menor ritmo de crescimento demográfico, e também um perfil etário mais envelhecido. Entretanto, este comportamento também é afetado pelas migrações, que em geral são caracterizadas pelos movimentos de adultos jovens. Desta forma, regiões perdedoras líquidas de população podem experimentar um envelhecimento precoce, enquanto áreas de ganhos populacionais podem ser rejuvenescidas, devido à entrada de pessoas mais jovens.

Essas questões serão analisadas neste texto, a fim de contextualizar a dinâmica demográfica do Rio Grande do Sul e de contribuir para o complexo debate das políticas de educação. Para tal, a seção seguinte levanta alguns elementos fundamentais para a compreensão do dividendo demográfico, que subsidiará a posterior análise do caso es-

pecífico do Rio Grande do Sul. Em seguida, identificam-se as tendências de crescimento demográfico, com destaque para a população em idade escolar e os níveis de escolaridade da população gaúcha, bem como a evolução das matrículas no Rio Grande do Sul nos diversos níveis de ensino, o fluxo escolar e a qualidade do ensino.

2 Dividendo Demográfico e Envelhecimento Populacional

Em princípio, o declínio do número de nascimentos em uma sociedade pode ser visto como um fato potencialmente proveitoso. Os recursos necessários para a construção de escolas, merendas, livros didáticos, ou transporte para os alunos, por exemplo, poderiam ser realocados. No início deste século o Brasil está passando por um desses momentos históricos em que a dinâmica demográfica é amplamente favorável ao desenvolvimento humano. Conforme Bloom et al. (2011) observaram, em muitos países o declínio da fecundidade verificado em décadas recentes tende a favorecer o aumento das matrículas e a frequência escolar. Nesse sentido, Lee e Mason (2010) argumentaram que o investimento qualificado nas crianças, pelos pais e contribuintes, pode elevar os padrões de vida das sociedades. Assim, os efeitos negativos do envelhecimento da população podem ser revertidos quando gerações menores e mais produtivas substituem coortes menos produtivas.

O Brasil atual ainda passa por um período conhecido como “janela de oportunidades”, definido sinteticamente por Nasir e Tahir (2011) como a diferença entre as maiores taxas de crescimento da população em idade ativa e as taxas menores da população total. Um dos aspectos centrais relacionados à janela de oportunidades – também chamada de bônus ou dividendo demográfico – foi apontado por Mason (2005), que definiu o primeiro dividendo demográfico como o aumento da produção per capita decorrente do aumento na participação da população em idade laboral. No entanto, o autor lembra que este primeiro dividendo demográfico é transitório, pois em determinado momento a população em idade ativa terá crescimento menor do que a população total.

Nasir e Tahir (2011) mostraram que vários países, do leste da Ásia, da América Central e da Oceania, usufruíram dessa fase oportuna. Esse momento está diretamente relacionado às etapas da transição demográfica. Por exemplo, a Austrália e a Nova Zelândia aproveitaram os quarenta anos de bônus, entre 1965 e 2005, e estão atualmente desfrutando do sucesso econômico. Em contrapartida, serão sociedades envelhecidas, em futuro próximo. Por outro lado, no leste asiático, a abertura da janela de oportunidades se dera em 1970, fechando quarenta anos depois, em 2010. Por isso, torna-se tão urgente não desperdiçar essa fase demográfica altamente favorável ao desenvolvimento das sociedades.

O ponto em comum das diversas abordagens sobre os efeitos do envelhecimento populacional refere-se à necessidade de investimentos para uma maior quali-

ficação do capital humano corrente, como alternativa para a crescente participação da população idosa e inativa. Certamente, fatores de ordem institucional e financeira desempenham um papel fundamental, mas a qualificação da população ativa torna-se uma condição necessária, ainda que não suficiente, para o aumento da produtividade dos trabalhadores.

Uma consequência do menor crescimento da população ativa será a menor oferta de trabalho, o que afeta o produto potencial. Para que isso não ocorra seria necessária uma compensação via aumento da produtividade ou investimento em capital. Como salientam Barbosa Filho et al. (2016), os grupos mais escolarizados são aqueles que possuem as mais elevadas taxas de participação no mercado de trabalho. Com o aumento da escolaridade a participação no mercado de trabalho aumentará devido, simplesmente, à composição educacional da população. No entanto, segundo os autores, as mudanças no perfil educacional da população brasileira não serão suficientes para reverter a redução do crescimento da PEA, decorrente da diminuição da população em idade ativa, que se espera ocorrer antes de meados da próxima década – o que reduzirá o potencial de crescimento da economia brasileira.

Os desafios não são triviais, pois a evolução da produtividade no País foi pífia nas últimas décadas, ainda que tenha ocorrido melhor performance entre 2006 e 2012. Duas alternativas são normalmente citadas para a melhoria desse quadro - a elevação da taxa de participação da economia e uma política de migrações mais agressiva. No entanto, nos cenários elaborados para o Brasil por Barbosa Filho et al. (2016, 16):

Fica claro pelos resultados que o padrão de crescimento do fator trabalho, observado nas décadas passadas, será difícil de ser alcançado através de políticas de incentivo à migração internacional e ou de aumento da taxa de participação da força de trabalho, em virtude da tendência demográfica inercial. Esses resultados corroboram a necessidade de políticas imediatas para o crescimento da produtividade da economia. Infelizmente, não devemos esperar um aumento mais forte do investimento nos próximos anos devido a nossa forte carência de poupança.

Essas reflexões reforçam o argumento de que o investimento em capital humano é uma condição inadiável em sociedades próximas de uma quarta fase da transição demográfica, isto é, quando a fecundidade se estabiliza em níveis muito baixos. No entanto, a relação entre a produtividade do trabalho, o crescimento econômico e o capital humano nem sempre é aparente. Em um livro recente, Hanushek e Woessmann (2015) comentam as diferenças de escolaridade de regiões tão diversas como o sul da Ásia, a África Subsaariana e a América Latina. Nos anos 1960, a renda média latino-americana, bem como seus níveis de escolaridade, eram superiores a dos países subsaarianos, do Oriente Médio, do Norte da África, e também do leste asiático. Meio século depois, não é a América Latina, mas sim o leste da Ásia, que é sempre lembrado como modelo de desenvolvimento.

Ancorados em amplas e consistentes bases de dados, os autores argumentam que o ceticismo sobre o potencial do capital humano para fomentar o desenvolvimento se deve muito mais à inadequação dos indicadores para medi-lo do que propriamente à ausência de evidências empíricas. Normalmente, os estudos internacionais utilizam a média de anos de estudo como proxy para o capital humano. Mas nem sempre se encontra correlação significativa entre essa medida de escolaridade e o crescimento econômico, medido em termos de Produto Interno Bruto (PIB) per capita.

Entretanto, Hanushek e Woessmann (2015) demonstram claramente que, ao contrário do indicador de anos de estudo, quando se usa medidas diretas de proficiência, a relação é forte e significativa. Os autores concluem que as habilidades cognitivas da população são o fator mais essencial para a prosperidade de longo prazo. De forma agregada, essas habilidades cognitivas foram chamadas de “Capital de Conhecimento” (Knowledge Capital) de uma nação. Na presença de medidas adequadas para o desenvolvimento das habilidades cognitivas, o tempo gasto na escola, ou anos de estudo, não apresenta sequer uma relação independente significativa com o crescimento econômico.

Nesse sentido, é forçoso reconhecer que o Brasil se encontra em um estágio aquém de seu peso econômico. Os testes de proficiência internacionais, como o PISA, colocam nosso país entre os últimos colocados, em um conjunto de países desenvolvidos, mas também alguns vizinhos latino-americanos. Este é um contexto que merece atenção, haja vista que a atual fase da transição demográfica implica um rápido envelhecimento, em um País que ainda convive com demandas sociais não atendidas (Rigotti, 2012).

O Rio Grande do Sul no contexto da transição demográfica brasileira

No Brasil, a transição demográfica se iniciou durante a década de 1940, quando começou o declínio das taxas de mortalidade. Entre o final do século XIX e a década de 1930, as taxas de crescimento populacional eram moderadas, pouco acima de 2,0% ao ano, em parte impulsionadas pelos imigrantes internacionais que deixaram uma Europa em guerra (Simões, 2016). Com a menor proporção de mortes na população em geral, a década de 1950 testemunhou uma intensificação do ritmo de crescimento demográfico, que atingiu 3,0% ao ano, o maior de nossa histórica contemporânea. Paralelamente, o processo de industrialização que também se intensificava resultou em um crescimento superior a 5,0% nas áreas urbanas do país, segundo dados censitários.

Naquela época, os municípios do Rio de Janeiro – então capital – e São Paulo protagonizavam a atração de pessoas de todo o Brasil, particularmente do Nordeste, mas também de muitas outras áreas rurais pobres espalhadas pelo interior do País. Antes disso, o processo de urbanização era tênue, mas perceptível não apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas também em capitais como Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife (Rigotti, 1994).

A valorização e elevação do preço das terras agricultáveis, primeiramente no es-

tado de São Paulo e depois nos estados da região Sul, provocou a concentração fundiária. Com o regime militar iniciado em 1964, a economia e o planejamento fortemente centralizados pelo governo federal estimularam a ocupação da Amazônia, através dos projetos de colonização públicos e privados. A partir de então, os estados da região Sul foram marcados por forte emigração em direção às fronteiras agrícolas do Centro-Oeste e Norte do Brasil. Esse fenômeno foi particularmente marcante na economia gaúcha, com o processo de modernização da agricultura e repartição da pequena propriedade. Estimativas de Carvalho e Alexandrino (2012) estimaram uma perda líquida de população rural, para o Rio Grande do Sul, superior a um milhão de residentes na década de 1960, correspondente a aproximadamente um terço da população da época. Parte significativa dessa migração teve como destino as áreas urbanas do próprio estado, que apresentaram ganho líquido de quase 700 mil pessoas. Ainda assim, mais de 300 mil emigrantes deixaram o estado do Rio Grande do Sul.

Ao final dos anos 1960 já havia indícios de queda das taxas de fecundidade em áreas urbanizadas das regiões Sul e Sudeste. O Rio Grande do Sul foi um dos estados pioneiros no declínio da fecundidade. Segundo estimativas apresentadas em Simões (2016), o referido Estado tinha uma taxa de fecundidade total de 4,3 filhos por mulher, ficando ligeiramente atrás apenas de São Paulo (3,9) e Rio de Janeiro (4,1). Após o início da transição da fecundidade, figurar entre as mais baixas taxas de fecundidade do país tem sido uma especificidade da experiência gaúcha. Em 1980, a TFT do estado era de 3,1, passando para 2,2 nas décadas seguintes até atingir 1,7, em 2010 – portanto, abaixo do nível de reposição.

Nos anos 1970, o êxodo rural continuava no Rio Grande do Sul, uma década em que mais de 1,4 milhão de pessoas deixaram o campo. Estima-se que o saldo migratório foi positivo em mais de 1,0 milhão de pessoas nas áreas urbanas, porém, no cômputo geral houvera perda líquida de aproximadamente 355 mil residentes devido à emigração para outros estados. Foi também nesse período que a fecundidade das áreas rurais iniciou um processo de redução acentuada, que se manifestou mais claramente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A redução da fecundidade contribuiria, em um prazo relativamente curto, para a desaceleração no ritmo de crescimento populacional e, no médio, para uma diminuição do êxodo rural em termos absolutos.

O período seguinte ficou conhecido como a “década perdida”, de grave crise econômica, caracterizada por altíssima inflação, desemprego e informalidade do mercado de trabalho. Nos anos 1980, as grandes aglomerações industriais já não eram capazes de absorver toda a mão de obra, provocando mudanças substanciais no padrão demográfico, como a saída de migrantes das regiões metropolitanas consolidadas (com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, na escala nacional), a intensificação da migração de retorno para o Nordeste (Ribeiro, 1997), e até mesmo a emigração internacional (Carvalho, 2001).

Mais uma vez, o Rio Grande do Sul continuou com as perdas líquidas de população nas áreas rurais, algo em torno de 760 mil indivíduos. Novamente, as áreas urbanas acrescentaram 625 mil pessoas devido às migrações, mas o estado ainda obteve saldo

negativo, estimado em 132 mil pessoas.

Pode-se dizer que os anos 80 marcaram as alterações que se desenhavam anteriormente. Quando se observa as unidades geográficas mais agregadas, como as cinco Grande Regiões – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste – e mesmo as 27 unidades da federação, percebe-se que o volume de migrantes de data fixa⁴¹ informado nos censos demográficos aumentou de 4,2 milhões no período 1986/1991 para 5,2 milhões em 1995/2000; porém diminuiu para 5,0 milhões entre 2005/2010 (Rigotti, 2014). Isso mostra um arrefecimento na mobilidade interestadual, uma vez que houve aumento da população brasileira, especialmente naquelas idades de maior propensão a migrar – adultos jovens.

Tal diminuição das migrações nesses níveis geográficos reflete-se nos saldos migratórios líquidos. Em quatro das cinco regiões, ocorreu diminuição dos saldos, quer seja onde houve ganhos de população, quer seja onde houve perdas líquidas. No primeiro caso enquadram-se as regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste, enquanto no segundo encontra-se o Nordeste, uma região que tradicionalmente perde população, especialmente para o Sudeste. Entretanto, houve uma exceção a esse comportamento geral. A Região Sul, que anteriormente tinha uma perda líquida de população, passou a ter um ganho substancial. Isso é ainda mais evidente se levarmos em conta seu saldo negativo de 185 mil pessoas, entre 1986 e 1991.

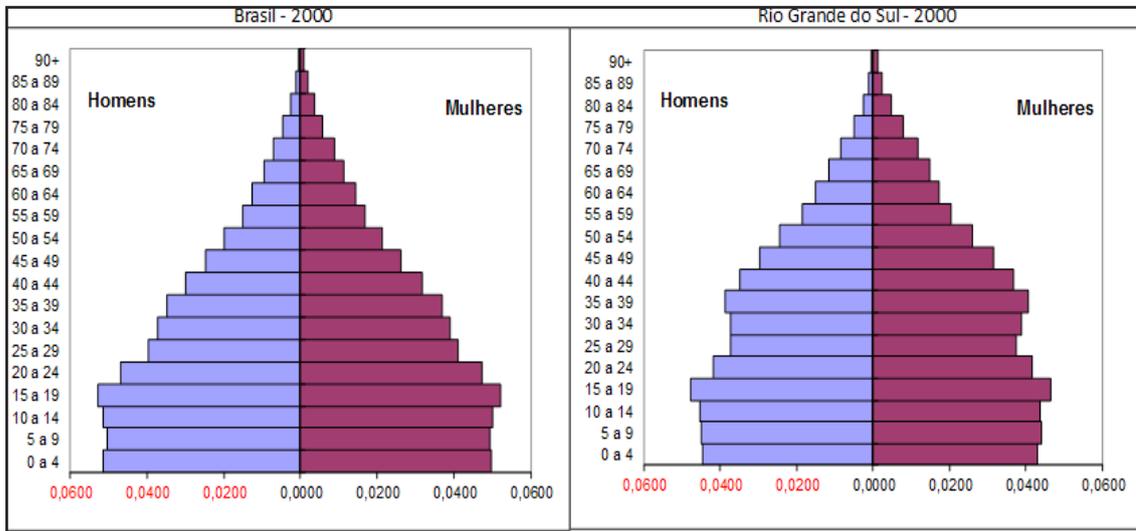
Deve-se frisar que esse ganho se deve, exclusivamente, aos constantes saldos migratórios positivos de Santa Catarina, que atingiram a marca de 174 mil pessoas, no período 2005 a 2010 – um dos maiores do País, no segundo quinquênio do século XXI. Assim como pouquíssimos estados experimentaram recorrentes ganhos líquidos migratórios entre a segunda metade dos anos 1980 e 2010, também foram poucos aqueles que perderam constantemente população, e uma dessas exceções é, justamente, o Rio Grande do Sul. Os dados dos três últimos censos demográficos mostram que os saldos migratórios do Estado permaneceram negativos. No período 1986-1991, a perda líquida foi de aproximadamente 25 mil, mas aumentou para 40 mil entre 1995-2000 e para 73 mil pessoas, no quinquênio 2005-2010. O estado de Santa Catarina foi aquele que mais atraiu as pessoas procedentes do Rio Grande do Sul e, ao contrário da tendência geral brasileira, o contingente de emigrantes que se dirigia ao território catarinense aumentou gradativamente, de 46 mil pessoas, no período 1986-1991 para 91 mil, no quinquênio 2005-2010.

As perdas migratórias do Rio Grande do Sul contribuem sobremaneira para o processo de envelhecimento populacional. Isso porque os emigrantes são, em geral, pessoas jovens no início das idades ativas para o mercado de trabalho, e também estão no auge do período reprodutivo. Portanto, não se trata apenas da perda de jovens, o que por si só contribuiu para o envelhecimento, mas também da potencial diminuição da natalidade, decorrente da ausência de mulheres jovens, nas idades próprias da maternidade. Os saldos migratórios negativos, associados ao histórico de uma das

⁴¹ O quesito censitário de data fixa inquirir o local de residência há exatos 5 anos atrás. O migrante é aquele que, cinco anos antes, residia em local diferente de onde foi recenseado.

mais baixas taxas de fecundidade do País, resultam em um acelerado processo de envelhecimento populacional, como mostram as figuras abaixo.

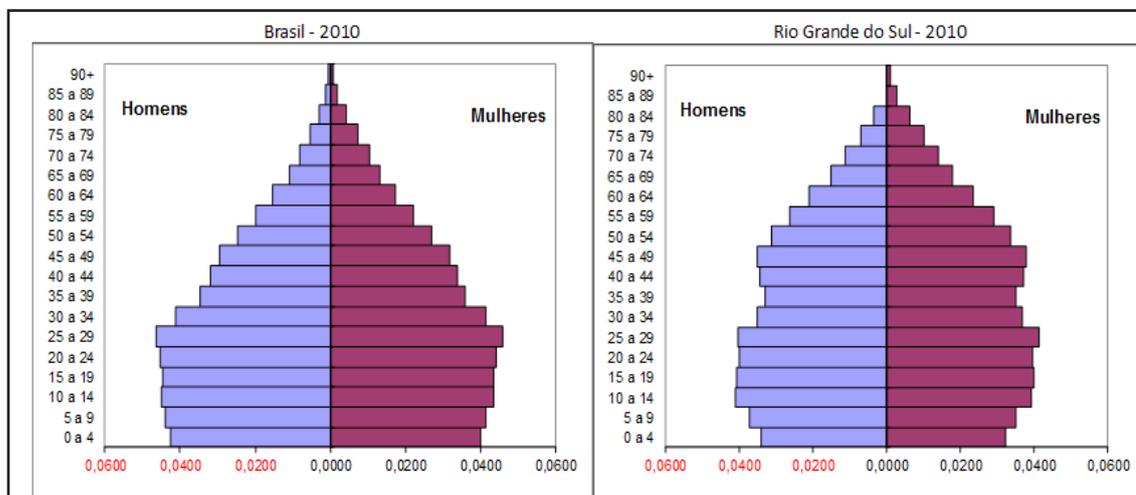
Figura 1 – Estrutura Etária do Brasil e Rio Grande do Sul - 2000



Fonte: CEDEPLAR, 2014.

Comparada com o Brasil, a estrutura etária do Rio Grande do Sul é relativamente mais envelhecida. No ano 2000, nota-se uma participação maior da população de 0-4 anos de idade no país. A partir dos 15 anos, o perfil etário brasileiro se assemelha a uma pirâmide, enquanto no Rio Grande do Sul percebe-se um estreitamento na proporção dos grupos etários quinquenais entre 20 e 34 anos de idade. Este é um típico efeito das emigrações de jovens ocorridas em décadas anteriores, conforme comentado anteriormente, o que torna o formato do gráfico mais irregular.

Figura 2 – Estrutura Etária do Brasil e Rio Grande do Sul - 2010



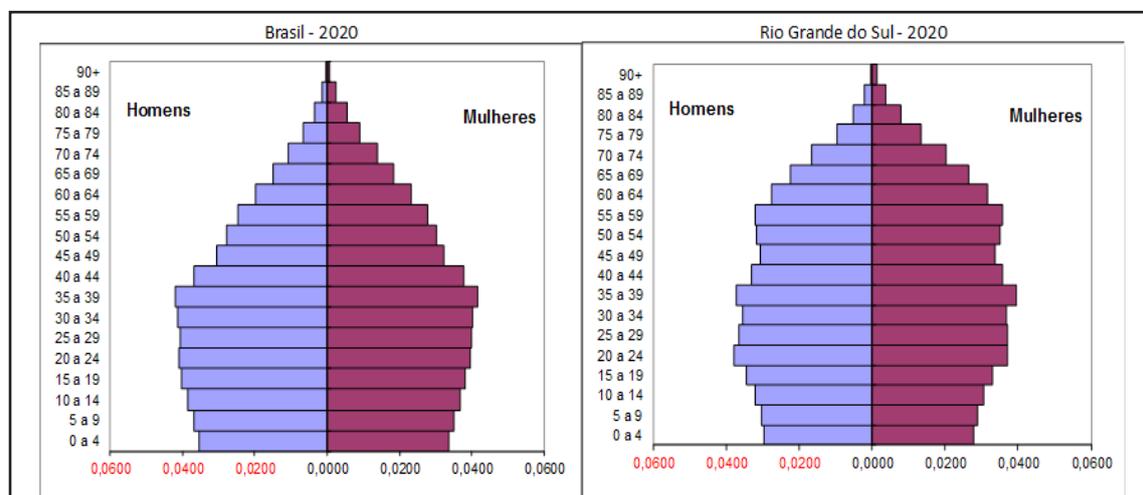
Fonte: CEDEPLAR, 2014.

Dez anos depois, a base da pirâmide etária brasileira havia se estreitado, mas a do Rio Grande do Sul já mostrava sinais de estar bem mais adiantada neste processo de envelhecimento, uma vez que a participação dos grupos etários mais jovens da população era visivelmente menor. Também se observa as entradas nas faixas etárias entre 30 e 44 anos, demonstrando como a emigração de épocas passadas afetou a participação dos adultos na população total do Estado.

A dinâmica populacional anterior do estado do Rio Grande do Sul, bem como a identificação do novo padrão demográfico brasileiro, fundamentou a elaboração de hipóteses para as projeções realizadas no CEDEPLAR/UFMG, cujos resultados são mostrados nos gráficos abaixo. De maneira geral, a hipótese da fecundidade é de diminuição do seu nível, concomitantemente ao envelhecimento da sua estrutura etária. De fato, se no início da transição da fecundidade, as mulheres mais velhas controlavam a natalidade com o uso de contraceptivos, nos estágios mais avançados do processo as mulheres tendem a adiar a maternidade (CEDEPLAR, 2014). Segundo as estimativas, o Rio Grande do Sul tinha uma TFT de 1,64 em 2010, que deverá diminuir gradativamente até atingir 1,53 no período 2025-2030.

Do ponto de vista das migrações, ainda que o Rio Grande do Sul tenha aumentado suas perdas líquidas, a proporção do saldo em relação a sua população era muito modesta, atingindo menos de 1,0%, no período 2005-2010. Assim, considerou-se que essa proporção cairia pela metade no período 2015-2020, tornando-se nulo a partir de então. Este cenário baseia-se na experiência da grande maioria das unidades da Federação, onde se verificou diminuição dos saldos, de maneira muito consistente. Com a tendência geral de envelhecimento populacional, não se espera um novo aumento da mobilidade interestadual, uma vez que a propensão a emigrar é bastante concentrada na população jovem adulta.

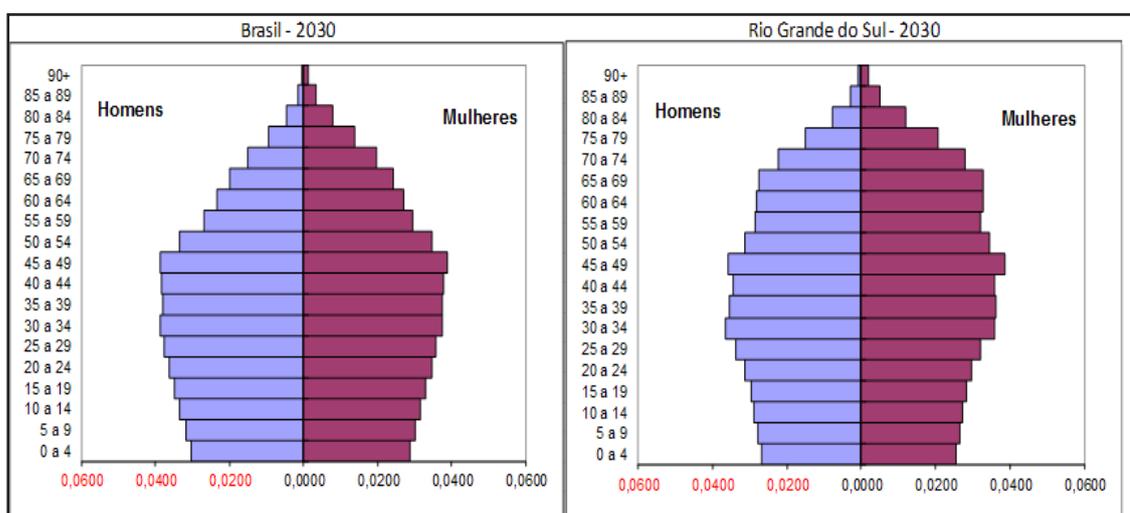
Figura 3 – Estrutura Etária do Brasil e Rio Grande do Sul - 2020



Fonte: CEDEPLAR, 2014.

A estrutura etária do Brasil em 2020 deverá envelhecer consistentemente, pois quanto mais jovens os grupos etários abaixo de 40 anos, menor a participação relativa. Por outro lado, o Rio Grande do Sul tende a ter uma participação muito maior dos grupos etários acima de 40 anos, quando comparado ao Brasil. Esta tendência fica ainda mais evidente na estrutura etária correspondente a 2030. Nela, as proporções dos grupos etários abaixo de 35 anos tendem a ser bem menores do que o caso brasileiro. Em contrapartida, a participação da população com idade acima de 60 anos deverá ser muito mais expressiva.

Figura 4 – Estrutura Etária do Brasil e Rio Grande do Sul - 2030



Fonte: CEDEPLAR, 2014.

Essas tendências podem ser sintetizadas a partir do indicador conhecido como Razão de Dependência (RD)⁴². No ano 2000, a RD do Rio Grande do Sul era de 50,9%, ou seja, para cada 100 pessoas em idade ativa havia 51 inativas, enquanto em 2010 este número caiu para 43,3 pessoas, em cada 100. Com a rápida diminuição do número de nascimentos, a RD declinará ainda mais, para 39%, em 2020. O presente momento é, portanto, de pleno bônus demográfico. Mas como consequência do veloz processo de envelhecimento, o indicador aumentará para 42,4%, em 2030. A próxima década, portanto, será o período de fechamento da janela de oportunidade demográfica para o estado do Rio Grande do Sul.

3 A Escolaridade inacabada das coortes jovens

A última década do século passado iniciou uma fase crucial de implementação de políticas educacionais no Brasil que logo se refletiram nos indicadores educacionais, como será visto nesta seção. Um grande marco foi a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério),

⁴² Quociente entre a população em idade inativa (0 a 14 anos e 65 ou mais anos) e a população em idade ativa (15 a 64 anos).

regulamentado pela Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996⁴³, que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1998. A Lei estabeleceu que os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar, no mínimo, 15% de suas receitas com o objetivo de assegurar a universalização do ensino fundamental e a remuneração do magistério.

O impacto na cobertura do sistema escolar foi muito expressivo. Enquanto em 1991 a taxa de atendimento era de 75,5% para a população brasileira de 6 a 14 anos⁴⁴, após a vigência do FUNDEF, esse indicador alcançou 93,1%, em 2000 - um aumento de quase 18%⁴⁵. O Rio Grande do Sul já apresentava uma taxa bem mais alta que a brasileira, correspondente a 83,0%, em 1991, atingindo o patamar de 95,2%, em 2000. Apesar de continuar mais elevada que a brasileira, sob a ótica do atendimento do ensino fundamental, as diferenças regionais diminuíram.

No entanto, a taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos era bem mais baixa, chegando a apenas 54,5%, em 1991, ao passo que no Rio Grande do Sul era ainda menor, atingindo apenas 50,5%. Em 2000, a taxa aumentou para 77,4% e 76,9% no Brasil e Rio Grande do Sul, respectivamente.

Tendo vigorado de 1998 a 2006, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007⁴⁶. A inovação do FUNDEB foi ampliar a aplicação dos recursos para toda a educação básica, incluindo a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Iniciado em 2006, o FUNDEB vigorará por 14 anos, até 2019⁴⁷.

A ampliação dos recursos para todo o ensino básico era mesmo necessária. Nas idades de 0 a 5 anos, o atendimento escolar era irrisório em 1991; em 2000 ficava ao redor de 23,8%, no Brasil, e 17,6%, no Rio Grande do Sul⁴⁸. Sob a vigência do FUNDEB, as taxas de atendimento continuaram aumentando, pois em 2010 o atendimento da população até 5 anos de idade atingiu 43,2%, no Brasil e 35,4%, no Rio Grande do Sul. Mesmo assim, a cobertura da educação infantil é muito baixa, especialmente no caso gaúcho.

Para a população em idade de frequentar o ensino fundamental, o Brasil está bem próximo da universalização, uma vez que 96,7% da população brasileira de 6 a 14

⁴³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em 29/10/2016.

⁴⁴ Nesta época, o ensino fundamental, obrigatório, correspondia às idades de 7 a 14 anos. Em 2004 começaram as discussões para implementação do ensino fundamental de 9 anos, sendo que algumas regiões adotaram a ampliação a partir de 2005. Entretanto, o prazo para implantação foi 2010. Para fins de comparação com o período atual, serão comparadas as idades de 6 a 14 anos. Ver: <http://portal.mec.gov.br/ensino-fundamental-de-nove-anos>.

⁴⁵ Todos os indicadores educacionais referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010 foram extraídos do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>.

⁴⁶ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em 29/10/2016.

⁴⁷ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/214-noticias/296700251/5388-sp-659097219?Itemid=164>. Acesso em 29/10/2016

⁴⁸ Os dados sobre frequência escolar foram extraídos em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em 29/10/2016.

anos estava na escola, em 2010. É certo que nem todos que frequentam a escola estão cursando a série e o grau de ensino corretos, mas nesse grupo etário, a maioria cursa o ensino fundamental, pois a taxa de frequência líquida do ensino fundamental seriado era de 92,1%. Em termos de atendimento a população de 6 a 14 anos de idade, o estado do Rio Grande do Sul está acima da média brasileira, pois a taxa correspondente era de 97,2%, em 2010. Da mesma forma, a taxa de escolarização líquida era 92,9%.

Além da educação infantil, um dos maiores gargalos para a plena escolarização da população brasileira continua sendo o ensino médio. Apesar do atendimento da população de 15 a 17 anos, em 2010, ter atingido 83,3%, no Brasil, e 82,7%, no Rio Grande do Sul, nem todos frequentam o nível correto e nem mesmo a vigência do FUNDEF foi capaz de corrigir a distorção. Enquanto em 2000, a taxa de frequência líquida ao ensino médio regular seriado era de apenas 32,7% no Brasil⁴⁹, esse indicador aumentou mais de 10% em uma década, atingindo 43,4%, em 2010, mas ainda assim, uma taxa baixíssima para os padrões internacionais. No Rio Grande do Sul, a taxa líquida de 2000 (43,0%) já era praticamente igual àquela que o Brasil atingiria dez anos depois. Entretanto, não houve crescimento expressivo nos anos 2000, haja vista que a taxa líquida do ensino médio gaúcho foi de apenas 45,6%, em 2010.

Como as taxas do ensino médio são baixas, o percentual da população brasileira de 18 a 24 anos de idade que frequentava escola, em 2010, era de 30,6%, no Brasil, e 31,2%, no Rio Grande do Sul – não muito diferente do observado em 2000. Mas apenas 14,0%, no caso brasileiro e 18,5% no gaúcho, frequentavam o ensino superior.

As diferenças entre as taxas de atendimento e as taxas de frequência líquida são o resultado, principalmente, da repetência. Por exemplo, do quinto ao nono ano, apenas 67,4% da população brasileira de 12 a 14 anos frequentava os anos finais do ensino fundamental, em 2010. Naquele ano, a repetência do Rio Grande do Sul era consideravelmente menor, uma vez 83,9% estava frequentando os anos finais do fundamental. Mas ainda assim este percentual é mais baixo do que a taxa de frequência líquida desse nível de ensino (92,9%). Isso porque o percentual de pessoas de 6 a 14 anos que estavam atrasados dois anos ou mais no ensino fundamental era de 15,9 e 12,7%, no Brasil e no Rio Grande do Sul, respectivamente.

Apesar dos notórios avanços a partir da implantação do FUNDEF e, posteriormente, do FUNDEB, as distorções idade-série e a baixa taxa de frequência líquida do ensino médio resultavam em uma expectativa de anos de estudo relativamente baixa. Mantidas as taxas de promoção, repetência e evasão do ano 2010, uma coorte de crianças que entrava na escola no Rio Grande do Sul tinha uma expectativa de concluir 10 anos de escolaridade, ou seja, não mais do que o primeiro ano do ensino médio.

Os indicadores analisados até aqui são importantes porque permitem avaliar a cobertura do sistema de ensino e os resultados do fluxo escolar, em termos de escolari-

⁴⁹ Esta taxa líquida incluiu apenas o ensino regular seriado, excluindo, portanto, o ensino de jovens e adultos.

dade. Mas o alto grau de cobertura escolar, e mesmo das taxas líquidas do fundamental não traduzem diretamente as habilidades cognitivas adquiridas pelos estudantes. Para isso, o Brasil conta com o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), instituído em 1990, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Trata-se de avaliações periódicas, realizadas a partir de testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática⁵⁰, aplicados a alunos da 4ª série/5º Ano e 8ª Série/9º Ano do ensino fundamental regular e 3º ano do ensino médio regular. As vantagens dessas avaliações é que elas permitem comparações, ao longo dos anos, e a escala de pontuação identifica o nível de desempenho e competências dos alunos. A seguir, analisam-se os resultados para o Rio Grande do Sul, da Avaliação Nacional do Ensino Básico (ANEB), que abrange uma amostra de escolas e alunos das redes públicas e privadas⁵¹.

4 O aprendizado da população em idade escolar e o sistema de ensino

A série histórica do SAEB teve início nos anos 1990, quando os testes de proficiência em língua portuguesa e matemática permitiram aferir o que, de fato, os alunos brasileiros estavam aprendendo na escola. Os resultados de 1995 a 2005⁵² para o Brasil revelaram médias declinantes nas duas disciplinas. Nesses dez anos, houve piora no desempenho em todas as séries, tanto em português quanto matemática. Para o Rio Grande do Sul, os resultados oscilaram. Na 4ª série, as médias diminuíram em português, mas houve melhora em matemática, entre 1995 e 2005. Para a 8ª série, houve piora nas duas disciplinas. Por outro lado, na 3ª série do ensino médio as notas de proficiência diminuíram em português, mas aumentaram em matemática. Assim, os dados indicam que os anos que se seguiram à expansão do ensino fundamental foram acompanhados por uma piora no desempenho geral dos alunos brasileiros, enquanto o Rio Grande do Sul obteve sucesso em determinadas séries e disciplinas, com exceção da 8ª, cujas médias diminuíram.

Tabela 1 - Ensino Fundamental Regular - Anos Iniciais
Notas Prova Brasil/IDEB – Brasil, Região Sul e Rio Grande do Sul
2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015

SUL / Rio Grande do Sul	Rede	Nota SAEB - 2005		Prova Brasil/SAEB - 2007		Prova Brasil/SAEB - 2009		Prova Brasil/SAEB - 2011		Prova Brasil/SAEB - 2013		Prova Brasil/SAEB - 2015	
		Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa
Brasil	Total	182,38	172,31	193,48	175,77	204,30	184,29	209,63	190,58	211,21	195,91	219,30	207,57
Sul	Total	194,88	181,08	203,48	184,27	214,35	191,74	221,12	199,39	227,43	209,32	231,28	218,27
Sul	Pública	191,39	177,70	200,42	181,22	212,31	189,72	218,84	197,62	224,29	205,22	227,89	214,81
Sul	Privada ⁽¹⁾	233,73	218,98	236,70	217,81	248,45	226,68	257,42	231,13	260,49	242,84	261,26	247,55
Sul	Estadual	194,37	182,42	200,54	182,87	209,03	188,89	217,82	199,32	222,08	205,81	222,81	212,56
R. G. do Sul	Total ⁽²⁾	190,41	180,31	200,73	183,03	211,16	191,03	214,07	195,45	222,89	208,39	224,88	213,17
R. G. do Sul	Pública ⁽²⁾	187,04	177,14	197,77	179,89	208,04	187,53	212,34	193,90	218,15	201,87	219,47	208,29
R. G. do Sul	Privada	228,59	214,33	229,02	212,97	238,18	221,39	249,22	227,08	259,20	242,53	261,37	247,84
R. G. do Sul	Estadual	195,60	182,38	200,49	182,96	211,72	191,14	214,20	196,82	222,43	208,20	220,80	210,93

Fonte: INEP (2016)

Notas: (1) Médias da Prova Brasil/SAEB 2009 e Ideb 2009 calculados somente com as escolas urbanas. (2) Médias da Prova Brasil/SAEB 2011 e Ideb 2011 calculados sem as escolas federais.

⁵⁰ Também Ciências, em 2013.

⁵¹ Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/resultados>. Acesso em 28/10/2016.

⁵² As pesquisas do SAEB foram bianuais, de 1995 a 2015.

Tabela 2 - Ensino Fundamental Regular - Anos Finais
 Notas Prova Brasil/IDEB – Brasil, Região Sul e Rio Grande do Sul
 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015

SUL / Rio Grande do Sul	Rede	Nota SAEB - 2005		Prova Brasil/SAEB - 2007		Prova Brasil/SAEB - 2009		Prova Brasil/SAEB - 2011		Prova Brasil/SAEB - 2013		Prova Brasil/SAEB - 2015	
		Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa
Brasil	Total	239,52	231,82	247,39	234,64	248,74	244,01	252,77	245,20	251,54	245,81	257,73	253,50
Sul	Total	251,54	239,10	256,85	241,30	258,91	251,34	261,20	250,31	257,53	250,42	263,86	258,91
Sul	Pública	245,81	233,73	251,75	236,84	253,60	247,40	255,55	245,98	251,34	245,48	258,74	254,86
Sul	Privada	297,84	282,54	299,76	278,79	304,80	285,38	305,95	284,70	306,25	289,27	308,71	294,42
Sul	Estadual	244,62	231,93	252,09	237,05	252,99	247,16	254,29	244,95	250,12	244,30	257,45	253,25
R. G. do Sul	Total ⁽²⁾	258,06	244,70	255,27	243,05	260,92	252,99	262,98	251,77	260,00	253,59	259,56	256,74
R. G. do Sul	Pública ⁽²⁾	252,74	239,47	251,37	239,11	256,99	249,51	257,49	247,26	254,05	248,74	256,90	254,58
R. G. do Sul	Privada	299,45	285,38	286,38	274,54	290,43	279,05	301,90	283,83	301,98	287,88	301,73	291,02
R. G. do Sul	Estadual	253,33	239,41	253,00	240,85	258,57	250,99	258,40	248,20	254,64	249,65	256,93	253,82

Fonte: INEP (2016)

Notas: (1) Médias da Prova Brasil/SAEB 2009 e Ideb 2009 calculados somente com as escolas urbanas. (2) Médias da Prova Brasil/SAEB 2011 e Ideb 2011 calculados sem as escolas federais.

Tabela 3 - Ensino Médio Regular
 Notas Prova Brasil/IDEB – Brasil, Região Sul e Rio Grande do Sul
 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015

SUL / Rio Grande do Sul	Rede	Nota SAEB - 2005		Prova Brasil/SAEB - 2007		Prova Brasil/SAEB - 2009		Prova Brasil/SAEB - 2011		Prova Brasil/SAEB - 2013		Prova Brasil/SAEB - 2015	
		Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa
Brasil	Total	271,29	257,60	272,89	261,39	274,72	268,83	274,83	268,57	270,15	264,06	267,60	267,87
Sul	Total	292,52	272,37	291,89	274,51	294,47	282,40	290,14	276,77	282,16	270,56	274,69	274,46
Sul	Privada	342,21	310,56	339,98	310,23	343,25	317,63	346,42	319,55	331,32	311,83	319,51	314,36
Sul	Estadual	282,74	264,93	281,95	267,17	285,50	275,93	279,47	268,67	272,13	262,25	266,05	266,72
R. G. do Sul	Total ⁽¹⁾	306,12	282,47	296,83	281,49	304,81	289,57	295,26	280,42	290,27	278,67	273,31	272,79
R. G. do Sul	Privada	338,21	312,22	338,23	310,91	334,82	316,22	343,22	320,45	335,17	315,48	322,32	318,80
R. G. do Sul	Estadual	300,07	276,95	287,02	274,74	299,34	284,71	286,42	273,10	281,91	272,10	264,99	264,72

Fonte: INEP (2016)

Notas: (1) Médias da Prova Brasil/SAEB 2011 e Ideb 2011 calculados sem as escolas federais.

No entanto, a partir de 2005 as médias de proficiência começaram uma recuperação, aumentando em todo o Brasil. Em 2007, tanto português quanto matemática apresentaram melhor desempenho por parte dos alunos, em todas as séries. Naquele ano, a região Sul ficou acima da média brasileira, nas duas disciplinas e em todas as séries. Quanto ao Rio Grande do Sul, a 4ª série apresentou desempenho abaixo da média da região, em português e matemática, em 2005 e 2007. Mas no final do ensino fundamental e também na última série do ensino médio, o desempenho gaúcho ficou acima da média regional nos dois anos, em quase todas as séries – a única exceção foi em matemática, na 8ª série, em 2007. Ao final da primeira década dos anos 2000, as notas médias continuaram aumentando, no Brasil, no Sul e Rio Grande do Sul.

No primeiro quinquênio da presente década, os resultados do SAEB indicam comportamentos diferenciados entre as séries. Nos anos iniciais do ensino fundamental, o desempenho dos alunos brasileiros continuou melhorando, tanto em língua portuguesa quanto em matemática – na primeira, a média das notas aumentou de 191 para 208 no 5º ano, entre 2011 e 2015, enquanto na segunda, os valores foram 195 e 219, respectivamente⁵³. O Rio Grande do Sul acompanhou a tendência brasileira, quando seus

⁵³ As notas vão de 0 a 500 e são cumulativas, isto é, as séries subsequentes agregam os conhecimentos anteriores.

resultados para língua portuguesa foram acima da média: 205 e 213 para língua portuguesa, e para matemática os valores atingiram 222 e 224, no mesmo período.

Para os anos finais do ensino fundamental, houve aumento das médias de proficiência, porém, em ritmo mais lento. No Brasil, a proficiência do 9º ano em língua portuguesa passou de 245, em 2011, para 252, em 2015; e em matemática as médias subiram de 253 para 256, respectivamente. Mais uma vez, o Rio Grande do Sul ficou acima da média brasileira. Em língua portuguesa, as notas foram de 250 para 257; entretanto, em matemática as médias diminuíram de 262 para 259.

O quadro se torna preocupante no último ano do ensino médio. No Brasil houve queda no desempenho dos estudantes, pois as médias de língua portuguesa declinaram de 269 para 267, em 2011 e 2015, respectivamente – sendo que em 2013 havia declinado ainda mais, quando a média foi de 264. Em matemática a situação é ainda mais grave, pois as notas médias brasileiras diminuíram de 275 para 267, no mesmo período. O caso gaúcho chama atenção. No ano de 2013, os 278 pontos de língua portuguesa só não foram superiores ao Distrito Federal, enquanto matemática foi a melhor performance do Brasil, atingindo 290 pontos. Lamentavelmente, o Rio Grande do Sul não foi capaz de manter o desempenho, pois tanto língua portuguesa quanto matemática ficaram com as médias 273, em 2015, uma performance muito aquém daquela anterior, especialmente em matemática.

O contexto geral da educação básica analisado anteriormente, segundo alguns indicadores de frequência e seus reflexos no fluxo escolar, como a distorção série-idade, associado ao desempenho dos alunos, pode ser sintetizado pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). O mesmo tem a vantagem de reunir o rendimento (aprovação) e a proficiência em um mesmo indicador. A elaboração do IDEB teve o objetivo de permitir o acompanhamento de metas educacionais que deveriam ser atingidas no ano do bicentenário da Independência, em 2022⁵⁴. As metas foram estipuladas de forma a atingir a nota 6,0 – em uma escala de 0 a 10 – correspondente à média de rendimento (aprovação) e proficiência dos países da OCDE, em meados da década passada⁵⁵. Cada unidade deverá fazer um esforço para atingir a meta de acordo com sua situação inicial – no caso, o IDEB observado em 2005 – e, portanto, cada rede do sistema de ensino deverá ter uma trajetória diferenciada ao longo dos anos. Assim, quanto menor o indicador inicial, maior deverá ser o esforço para o alcance da meta, que visa à erradicação das desigualdades educacionais das diversas redes, estados, municípios e até mesmo escolas.

A Tabela 4 mostra o IDEB calculado para os anos iniciais do ensino fundamental

⁵⁴ FERNANDES, Reynaldo. Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf>. Acesso em 29/10/2016.

⁵⁵ Os detalhes metodológicos estão descritos em: http://download.inep.gov.br/download/IdEB/Nota_Tecnica_n3_compatibilizacao_PISA_SAEB.pdf (acessado em 29/10/2016).

regular do Brasil, região Sul e Rio Grande do Sul, entre os anos de 2005 e 2015. Percebe-se que nesta fase da educação básica o Brasil tem evoluído positivamente e deverá atingir a meta estipulada. A região Sul, sempre acima da média brasileira, conseguiu, inclusive, atingir a meta em 2015, mas graças às escolas privadas, uma vez que as públicas ainda não conseguiram.

Tabela 4 - Ensino Fundamental Regular - Anos Iniciais
 IDEB e Projeções – Região Sul e Rio Grande do Sul
 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015

SUL / Rio Grande do Sul	Rede	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2013	IDEB 2015	Projeções							
								2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Brasil	Total	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Sul	Total	4,4	4,8	5,1	5,5	5,8	6,0	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5
Sul	Pública	4,3	4,6	5,0	5,4	5,6	5,8	4,3	4,7	5,1	5,4	5,6	5,9	6,1	6,4
Sul	Privada ⁽¹⁾	6,2	6,3	6,7	7,0	7,2	7,4	6,2	6,5	6,8	7,0	7,2	7,4	7,5	7,7
Sul	Estadual	4,2	4,6	4,9	5,4	5,6	5,6	4,3	4,6	5,0	5,3	5,6	5,8	6,1	6,3
R. G. do Sul	Total ⁽²⁾	4,3	4,6	4,9	5,1	5,6	5,7	4,3	4,7	5,1	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4
R. G. do Sul	Pública ⁽²⁾	4,1	4,5	4,7	5,1	5,4	5,5	4,2	4,5	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0	6,3
R. G. do Sul	Privada	5,8	6,1	6,4	6,7	7,2	7,4	5,9	6,2	6,5	6,7	6,9	7,1	7,3	7,5
R. G. do Sul	Estadual	4,2	4,5	4,8	5,1	5,5	5,5	4,2	4,6	5,0	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3

Fonte: INEP (2016)

Notas: (1) Médias da Prova Brasil/SAEB 2009 e Ideb 2009 calculados somente com as escolas urbanas.

(2) Médias da Prova Brasil/SAEB 2011 e Ideb 2011 calculados sem as escolas federais.

O estado Rio Grande do Sul, apesar de sempre se situar acima da média do País, ainda não havia atingido a meta em 2015. Assim como ocorre para a região, as escolas públicas apresentam indicador abaixo da média estadual.

Segundo os resultados das projeções realizadas pelo INEP, elaboradas de acordo com a tendência necessária para atingir as metas, considerando-se o ponto de partida, isto é, o IDEB observado em 2005, pode-se dizer que, em 2015, o Brasil, a região Sul e o Rio Grande do Sul fizeram um esforço suficiente para ficarem acima dos valores projetados, indicando que, se todas as redes de ensino continuarem neste ritmo, atingirão as metas estipuladas para os anos iniciais do ensino fundamental.

No caso dos anos finais do ensino fundamental regular (Tabela 5), no primeiro ano projetado nota-se que o Brasil e as redes pública e privada da região Sul apresentaram um IDEB mais elevado do que a projeção. No Rio Grande Sul, apesar da rede privada possuir o maior indicador, seu IDEB ficou aquém do que seria esperado, pois seu nível inicial em 2005 foi mais alto do que em 2007. Nos anos seguintes, a situação do Brasil e da região Sul não se modificou, ou seja, o IDEB efetivamente observado foi mais elevado do que o projetado, indicando um esforço suficiente para atingir a meta em 2021.

Tabela 5 - Ensino Fundamental Regular - Anos Finais
IDEB e Projeções – Região Sul e Rio Grande do Sul
 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015

SUL / Rio Grande do Sul	Rede	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2013	IDEB 2015	Projeções							
								2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Brasil	Total	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Sul	Total	3,8	4,1	4,3	4,3	4,3	4,6	3,9	4,0	4,3	4,7	5,1	5,3	5,6	5,8
Sul	Pública	3,6	3,9	4,1	4,1	4,1	4,4	3,6	3,8	4,1	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
Sul	Privada	6,1	6,1	6,2	6,2	6,3	6,5	6,1	6,2	6,4	6,7	7,0	7,2	7,3	7,5
Sul	Estadual	3,5	3,9	4,0	4,1	4,0	4,3	3,5	3,7	4,0	4,4	4,8	5,0	5,3	5,5
R. G. do Sul	Total ⁽¹⁾	3,8	3,9	4,1	4,1	4,2	4,3	3,9	4,0	4,3	4,7	5,1	5,3	5,6	5,8
R. G. do Sul	Pública ⁽¹⁾	3,6	3,7	3,9	3,9	4,0	4,2	3,7	3,8	4,1	4,5	4,9	5,1	5,4	5,6
R. G. do Sul	Privada	6,1	5,7	5,8	6,1	6,1	6,2	6,1	6,2	6,5	6,8	7,0	7,2	7,3	7,5
R. G. do Sul	Estadual	3,5	3,7	3,8	3,8	3,9	4,0	3,5	3,7	4,0	4,4	4,8	5,0	5,3	5,5

Fonte: INEP (2016)

Notas: (1) Médias da Prova Brasil/SAEB 2011 e Ideb 2011 calculados sem as escolas federais.

O Rio Grande do Sul repetiu a mesma experiência anterior até 2009, quando apenas a rede privada de ensino estava acima do indicador projetado. A partir de 2011, não apenas o ensino público, mas também a rede privada ficou abaixo da projeção. Isso indica que o estado não atingirá a meta para os anos finais do ensino fundamental, caso não avance em ritmo mais acelerado.

Tabela 6 - Ensino Médio Regular
IDEB e Projeções – Região Sul e Rio Grande do Sul
 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015

SUL / Rio Grande do Sul	Rede	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2013	IDEB 2015	Projeções							
								2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Brasil	Total	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	3,4	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2
Sul	Total	3,7	3,9	4,1	4,0	3,9	3,8	3,7	3,8	4,0	4,3	4,6	5,1	5,3	5,5
Sul	Privada	5,9	5,8	5,9	6,0	5,7	5,6	5,9	6,0	6,1	6,3	6,6	6,9	7,1	7,2
Sul	Estadual	3,4	3,6	3,8	3,7	3,6	3,5	3,4	3,5	3,7	4,0	4,3	4,8	5,0	5,2
R. G. do Sul	Total ⁽¹⁾	3,7	3,7	3,9	3,7	3,9	3,6	3,8	3,9	4,0	4,3	4,6	5,1	5,3	5,5
R. G. do Sul	Privada	5,7	5,7	5,7	5,9	5,7	5,7	5,8	5,8	6,0	6,2	6,5	6,8	7,0	7,1
R. G. do Sul	Estadual	3,4	3,4	3,6	3,4	3,7	3,3	3,5	3,6	3,7	4,0	4,4	4,8	5,0	5,3

Fonte: INEP (2016)

Notas: (1) Médias da Prova Brasil/SAEB 2011 e Ideb 2011 calculados sem as escolas federais.

No ensino médio, entre 2007 e 2009 o Brasil estava pouco acima do que seria de se esperar, dado seu IDEB observado em 2005. No entanto, entre 2011 e 2015 o indicador permaneceu estagnado no mesmo patamar, de 3,7. Isso indica que o ensino médio brasileiro

não avançou praticamente nada, no primeiro quinquênio da presente década.

Para a região Sul, no primeiro ano projetado, as redes privada e estadual obtiveram resultados melhores que aqueles projetados para 2007, porém, em 2009 esse quadro se reverteu e ambas as redes ficaram abaixo da projeção, não se modificando até o último ano da série de dados. No Rio Grande do Sul, a situação é semelhante, pois o Estado ficou abaixo do ritmo projetado em quase todos os anos. Embora a rede estadual tenha melhorado de 2007 para 2009, em 2011 o indicador até piorou, fato que se repetiu entre 2013 e 2015, ano que o IDEB ficou até mesmo abaixo do ano inicial, 2005. A rede privada também ficou abaixo do projetado em todos os anos, permanecendo estagnada em praticamente todo o período. Portanto, ainda que a situação do ensino médio no Brasil seja extremamente preocupante, como vem alertando vários especialistas no assunto, no caso do Rio Grande do Sul, a situação é bastante peculiar, e os esforços necessários para reverter o quadro de piora no IDEB terão que ser relativamente maiores.

5 Considerações finais

Em menos de meio século, o Brasil passou de uma situação de alto crescimento demográfico, com uma população extremamente jovem, para outro estágio, de crescimento muito mais baixo, e aumento da participação dos idosos. Esta tendência deverá persistir, pois o País já atingiu uma fecundidade abaixo do nível de reposição populacional. Colocadas sob uma perspectiva histórica, as transformações na dinâmica demográfica são tão velozes que, em muitos aspectos, mal são percebidas em toda sua complexidade e urgência.

Muitas vezes, a diminuição do ritmo de crescimento populacional é celebrada como uma oportunidade para realocação de recursos escassos, por exemplo, dos serviços de assistência social, educação de crianças e saúde infantil; para previdência social e saúde dos idosos. Em que pese a racionalidade de argumentos dessa natureza, há que se considerar não apenas os problemas ainda persistentes no que tange ao atendimento do público jovem, mas também a necessidade de se pensar as políticas públicas de forma integrada, para se atingir um desenvolvimento humano e sustentável.

Os resultados do trabalho de Barbosa et al. (2016) indicam que não se deve esperar um crescimento econômico impulsionado pelo crescimento da PEA, como ocorreu recentemente, dada a fase atual de declínio no crescimento da população em idade ativa. Como o Brasil não tem poupança suficiente para a aceleração do ritmo de investimento, e tampouco seria realista esperar uma imigração internacional qualificada – pelo menos nos curto e médio prazos – a saída apontada pelos autores seria o crescimento da produtividade da economia.

De fato, conforme vários estudos mostraram (Bloom et al., 2011; Lee e Mason, 2010; Nasir e Tahir, 2011; Mason, 2005), a fase da “janela de oportunidades” é historicamente curta e precisa ser aproveitada, para que o bônus demográfico não se transforme em ônus irreversível. A sustentação de uma sociedade envelhecida exige fortes investimentos nas crianças e jovens, para que as coortes de nascimentos cada vez menores consigam, no futuro, garantir o desenvolvimento (CARVALHO, WONG, 2010).

No que tange à educação, a partir de meados dos anos 1990, o Brasil conquistou avanços consideráveis na abertura de vagas nas escolas e inclusão de crianças e jovens, no ensino fundamental. As taxas de atendimento escolar estão próximas da universalização nesse nível de ensino. Entretanto, o mercado de trabalho contemporâneo exige constante qualificação profissional, indissociável de uma educação de qualidade, desde o ensino infantil até o ensino médio.

Nesse aspecto, o Brasil ainda não completou sua transição para uma escolaridade plena e de qualidade. O atendimento escolar para a população infantil ainda é insuficiente e precário. Por outro lado, o ensino médio tem percorrido uma trajetória de avanços e recuos, e no geral a taxa de escolarização nesse nível ainda precisa aumentar. Considerando a educação básica composta pelos níveis de ensino infantil, fundamental e médio, ainda há investimentos necessários.

No caso específico do Rio Grande do Sul, não mais do que 63,8% da população de 4 e 5 anos estava frequentando a escola em 2013, segundo dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), um percentual abaixo da média nacional, que era de 81,4%. No ano seguinte, a taxa experimentou um aumento considerável, atingindo 72,4%, mas ainda ficou aquém da média brasileira, que fora de 82,7%, em 2014. Por outro lado, o atendimento para a população de 15 a 17 anos de idade foi de 84,5%, em 2013, bastante próxima da média brasileira (84,3%). Mas os dados da PNAD seguinte informam que essa taxa recuou para 83,7%, no Estado. Esses dois níveis de ensino merecem, portanto, atenção especial, no que tange ao atendimento escolar.

O pleno atendimento escolar em todos os níveis da educação básica é uma condição para o desenvolvimento futuro sustentável. Recente trabalho de Hanushek e Woessmann (2015) encontrou resultados muito robustos sobre a importância das habilidades cognitivas, que deveriam ser adquiridas na fase escolar. Não basta, dessa forma, passar anos nos bancos escolares, é preciso aprender, de fato. Nesse aspecto, os desafios para o País são imensos, e o Rio Grande do Sul não é uma exceção.

No Brasil, os anos que se seguiram à expansão do ensino fundamental iniciado a partir do final da década de 1990 foram caracterizados pela piora de desempenho dos alunos, medido pelos testes de proficiência do SAEB. Naquele contexto, o Rio Grande do Sul se saiu relativamente melhor que o País, embora com oscilações. A partir de 2005, houve melhora de desempenho geral dos alunos, e nos primeiros anos do segundo quinquênio dos anos 2000, o Rio Grande do Sul se destacou positivamente, pois as notas médias dos alunos aumentaram, especialmente no final do ensino fun-

damental e na série final do ensino médio.

Mas o primeiro quinquênio da presente década foi marcado por transformações nos níveis de aprendizado, nem sempre positivas. De modo geral, a proficiência nos anos iniciais do ensino fundamental aumentou em todo o País, assim como no Rio Grande do Sul, em língua portuguesa e matemática. Entretanto, o quadro nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio é marcado por avanços e recuos.

No 9º ano do ensino fundamental o Rio Grande do Sul tem se posicionado acima da média brasileira, e aumentou o nível de desempenho em língua portuguesa. Ainda que matemática também tenha ficado acima da média, há que se atentar para o recuo verificado, justamente em uma fase de transição para o ensino médio. Aliás, o ensino médio é o nível que requer mais atenção, pois houve queda generalizada no desempenho dos alunos brasileiros. O caso do Rio Grande do Sul é bastante peculiar. Em 2013, o desempenho do Estado foi excepcional, atingindo a segunda melhor média do País em língua portuguesa e a primeira posição em matemática. Mas em 2015 houve notória redução no desempenho do Estado, em língua portuguesa e, principalmente, em matemática. Assim, a passagem do ensino fundamental para o médio torna-se uma fase merecedora de medidas que alterem rapidamente o recuo dos notórios avanços verificados anteriormente, quando o Estado se destacou positivamente – especialmente em matemática.

De maneira geral, o Rio Grande do Sul apresenta uma qualidade educacional acima da média brasileira, mas há que se garantir um desempenho compatível com sua experiência pregressa. Nesse sentido, os resultados do IDEB confirmam a boa posição relativa do Estado, mas também indicam que o mesmo deve estar atendo ao desempenho de seus alunos, especialmente dos anos finais do ensino fundamental e médio, a fim de evitar os indesejáveis revezes ocorridos.

Enfim, a próxima década deve ser vista como um marco importante. A população em idade ativa diminuirá sensivelmente e as políticas públicas não mais poderão contar com um ritmo elevado de crescimento da PEA. Considerando o longo histórico de baixo crescimento demográfico do Rio Grande do Sul, decorrente de níveis de fecundidade relativamente baixos e saldos migratórios negativos, o envelhecimento populacional em curso demanda planos e ações eficazes, no sentido de garantir a contínua melhoria do atendimento escolar nos níveis infantil e médio, bem como a garantia de uma educação de qualidade.

7 Referências

BARBOSA FILHO, Fernando. H.; TURRA, Cássio. M.; WAJNMAN, Simone.; GUIMARAES, Raquel R. M. Transição demográfica, oferta de trabalho e crescimento econômico no Brasil. In: BONELLI, Regis; VELOSO, Fernando (Org.). **A Crise de Crescimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2016, p. 87-109.

BLOOM, David E.; CANNING, David; FINK, Günther. **Implications of population aging for economic growth**. Boston: Harvard School of Public Health, 2011 (PGDA Working Paper n. 64).

CEDEPLAR. **Estimativas de população para o Brasil: total do país, unidades federativas e municípios, 2010-2030, 2014**. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/noticias/2015/projecoes_2014.pdf>. Acesso em 28 nov. 2016.

CARGNIN, A. et al. Quinze anos da economia e sociedade gaúcha contados pelas páginas do Atlas Socioeconômico do RS. Porto Alegre, Boletim Geográfico do RS. nº24. p.29-62.

CARVALHO, José Alberto M. de et al. Estimativas dos saldos migratórios internacionais e do número de emigrantes internacionais das grandes regiões do Brasil – 1986/1991 e 1991/1996. In: CASTRO, Mary Garcia. **Migrações internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001. p. 243-252.

CARVALHO, José Alberto Magno de; GARCIA, Ricardo Alexandrino. **Estimativas decenais e quinquenais de saldos migratórios e taxas líquidas de migração do Brasil, por situação do domicílio, sexo e idade, segundo unidade da federação e macrorregião, entre 1960 e 1990, e estimativas de emigrantes internacionais do período 1985-1990**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2002. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/saldos_migratorios/Estimativas_saldos_migratorios.pdf>. Acesso em 28 nov. 2016.

CARVALHO, José Alberto Magno; WONG, Laura Rodríguez. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 23, n.1, jan./jun. 2006, p. 05-26. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982006000100002>. Acesso em 28 nov. 2016.

CARVALHO, José Alberto Magno; WONG, Laura Rodríguez. Plano Nacional de Pós Graduação-PNPG 2011/2020. **Documentos Setoriais CAPES**, v. II. Brasília: CAPES, Brasília, 2010. P. 153-174.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. **The knowledge Capital of Nations: education and economics of growth**. The MIT Press. Cambridge, Massachussets, 2015.

INEP. **Resultados e metas, 2016**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em 28 nov. 2016.

LEE, Ronald; MASON, Andrew. Some macroeconomic aspects of global population aging. **Demography**, 2010, v. 47, p. 151-172. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3470908/>>. Acesso em 28 nov. 2016.

MASON, Andrew. **Demographic Transition and demographic dividends in developed and developing countries**. In: Proceedings of the United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures. New York: Department of Economic and Social Affairs/United Nations, 2005. Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/meetings/Proceedings_EGM_Mex_2005/full_report.pdf>. Acesso em 28 nov. 2016.

NASIR, Jamal Abdul; TAHIR, M. H. A Statistical Assessment of Demographic Bonus Towards Poverty Alleviation. **Pak. J. Commer. Soc. Sci**, 2011, v. 5, n. 1, p. 01-11.

RIBEIRO, José Teixeira Lopes. **Estimativa da migração de retorno e de alguns de seus efeitos demográficos indiretos no nordeste brasileiro, 1970,/1980 e 1981/1991. 1997**. Tese (Doutorado em Demografia). Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 1997. 206p.

RIGOTTI, J.I.R. **Fluxos migratórios e distribuição espacial da população na Região Metropolitana de Belo Horizonte: década de 70**. Dissertação (Mestrado em Demografia). Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 1994. 109p.

RIGOTTI, José Irineu Rangel. A transição demográfica. **Educ. Real.**, Porto Alegre, 2012, v. 37, n. 2, maio/ago, p. 467-490.

RIGOTTI, J. I. R., FAZITO, D. CAMPOS, F. A distribuição espacial de mão de obra qualificada no Brasil é um entrave ao crescimento econômico de maior valor agregado no interior do País? In: OLIVEIRA, Marina Pereira Pires de et al. (Orgs.). **Rede de pesquisa formação e mercado de trabalho: coletânea de artigos: tendências e aspectos demográficos do mercado de trabalho**. Brasília: IPEA/ABDI, 2014. p.75-116. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/abdi-ipea-volume1.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2016.

SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. **Relações entre as alterações históricas na dinâmica demográfica brasileira e os impactos decorrentes do processo de envelhecimento da população** (Estudos e análises. Informação demográfica e socioeconômica; n. 4). Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2016. 119 p.