

O Uruguai no contexto regional: *pobreza, risco e sucesso educacional em perspectiva comparada*

147

FERNANDO FILGUEIRA
JUAN PABLO LUNA
FEDERICO RODRÍGUEZ

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é situar o Uruguai no contexto internacional e regional da educação. Em primeiro lugar, apresentaremos dados sobre a maturidade do sistema educacional uruguaio, tanto em termos socioeconômicos como em função do esforço educativo passado e das taxas brutas de matrícula. Apresentaremos também uma análise comparada do fenômeno da evasão escolar, com o objetivo de identificar a configuração educativa específica que caracteriza nosso sistema educacional.

Em segundo lugar, e com base na caracterização primária que surge da combinação das constatações apresentadas na primeira seção, especularemos sobre os desafios que nosso país enfrentava no começo da década de 1990, dada sua configuração educativa específica. Nessa seção também procuraremos avaliar o grau de avanço conseguido na expansão da educação inicial [pré-escolar], na melhoria da eficiência do subsistema de educação primária e os sucessos quanto à evasão escolar, particularmente na educação secundária. O significativo avanço obtido na educação inicial não condiz com os problemas que afetam os subsistemas de educação primária e secundária. Embora, em termos

* Publicado originalmente em *Diálogo Político* 1, p. 189-232, Buenos Aires: KAS, 2006.

de cobertura e conclusão do primário, a posição do Uruguai seja novamente favorável, encontramos um déficit considerável quanto à eficiência interna e quanto à equidade nas estruturas de fluxo segundo contextos socioculturais. No que tange à eficiência interna no ciclo da educação secundária, enfatizamos a incidência comparativamente alta da evasão escolar. De acordo com dados comparados, a situação uruguaia apresenta, nesse aspecto, traços preocupantes.

Os resultados fundamentais deste exercício comparativo podem ser sintetizados em um conjunto de afirmações com claro apoio empírico.

- O sistema educacional uruguaio não apresenta problemas de cobertura em educação primária e avançou claramente na cobertura da educação inicial. Em termos comparativos com a região e com os países europeus de referência, o Uruguai aparece como um sistema maduro nesses níveis, tanto em número de matrículas como de cobertura e retenção.
- Em termos comparativos, o Uruguai apresenta sucessos muito significativos na expansão da educação inicial.
- Outra realidade muito diferente aparece ao se considerarem a eficiência interna e as taxas de conclusão por idades no sistema primário. Nesse aspecto, o Uruguai apresenta, em comparação com países maduros, uma diferença marcante e negativa, pois concentra a repetição nos primeiros graus e em magnitudes notoriamente superiores a países como Chile e Argentina.
- Também é outra a realidade ao se considerar o ciclo médio da educação em nosso país. Em termos comparados, o Uruguai apresenta uma das piores taxas de evasão na educação secundária ao longo da década de 1990. No entanto, a situação do Uruguai é particular já que, diferentemente de outros sistemas que reduzem suas taxas de evasão no secundário, mas apresentam uma cobertura limitada e estratificada nesse subsistema (expulsando antes uma parte significativa de sua demanda), nosso país apresenta taxas de cobertura e matrícula mais altas, junto com taxas de evasão muito importantes.

Estes dados despertam algumas questões que procuraremos resolver ao longo do trabalho:

- Por que existe essa diferença de êxito nos desafios enfrentados, se comparamos o avanço registrado em educação inicial com a persistência dos problemas identificados em educação primária e educação secundária?

- Por que o Uruguai apresenta taxas tão boas de retenção em educação primária em termos comparados e taxas tão ruins de retenção no secundário?
- Por que o Uruguai apresenta taxas de evasão em educação secundária superiores às de muitos países onde a população adolescente em situação de risco (pobreza, baixo clima educativo, lares monoparentais e em união livre) é notoriamente superior ao caso uruguaio?
- Por que se conseguem taxas de matrícula altas em educação secundária, mas taxas de conclusão baixíssimas e de evasão muito altas?

Nas páginas que seguem, apresentamos dados comparados sobre a configuração que caracteriza o sistema educacional uruguaio e avaliamos brevemente o suporte empírico das explicações potenciais para essas questões, centrando-nos especificamente nos fatores relativos à demanda educacional.

I. O LEGADO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO URUGUAIA

I.1 *Configurações históricas e características estruturais*

Ao analisar uma série de variáveis sociodemográficas básicas (esperança de vida, classificação no *índice de desenvolvimento humano*) junto com indicadores relativos ao esforço educacional passado (taxas de alfabetização de adultos) e recente (taxas de alfabetização para a população menor de 25 anos e taxas líquidas de matrícula gerais e por subsistema educacional), o Uruguai possui traços característicos dos países desenvolvidos.

Nesse sentido, a análise dessas variáveis o coloca, junto com Espanha, Portugal, Grécia, Argentina, Chile, Costa Rica e Hong Kong, no grupo com maiores níveis de desenvolvimento social, com índices mais altos de alfabetização (adulta e juvenil) e com níveis de matrícula líquida (geral e por subsistema) também superiores. O resto dos países latino-americanos, junto com a Malásia, apresenta situações menos favoráveis.

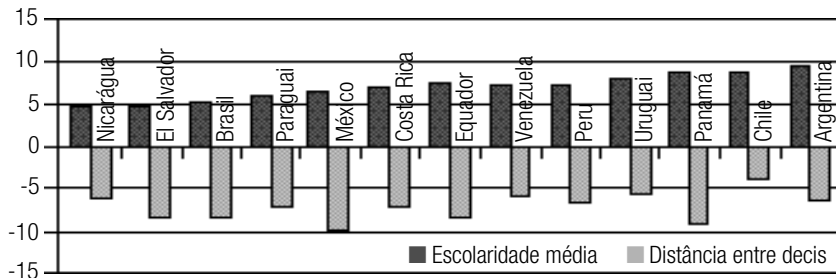
Uma segunda análise, realizada utilizando exclusivamente as variáveis de matrícula no primário e secundário como critério de classificação, dá conta de uma estrutura similar, o que coloca nosso país entre aqueles que apresentam situações mais favoráveis quanto a esses indicadores.

Ao analisar individualmente algumas das variáveis estruturais, é possível confirmar a situação privilegiada do Uruguai no contexto latino-americano. Por exemplo, o país possui as maiores taxas de alfabetização da região e níveis

similares àqueles apresentados pelos países europeus considerados (PNUD, 2000). Além disso, ao analisar as taxas de alfabetização da população jovem (pessoas entre 15 e 24 anos de idade), se observa que o precoce esforço educativo realizado pelo país se mantém na atualidade, ao menos no que concerne aos níveis educacionais básicos (PNUD, 2000).

Do mesmo modo, a média comparada de escolaridade para a população de 25 anos revela a situação favorável do Uruguai. Não obstante, observamos neste caso médias inferiores às registradas para Argentina e Chile e algo superiores às observadas na Costa Rica. Em termos de equidade, no entanto, nosso país se situa, junto com o Chile, entre aqueles que possuem a distância menor entre a escolaridade dos dois decis de renda extremos (10% mais pobres da população e 10% mais ricos da população).

Gráfico I. Média de anos de escolaridade para a população de 25 anos. Distância existente entre os decis de renda 1 e 10 em relação à média de escolaridade



Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001). Os dados para a Argentina correspondem à Grande Buenos Aires e os dados para o Uruguai são urbanos.

A análise dos níveis de matrícula ajustada por grupos de idade pertinentes (matrícula líquida) em educação primária e secundária mostra que nosso país também se situa, junto com Argentina, Chile e alguns países europeus, entre aqueles que contam com as maiores taxas de cobertura em cada um desses níveis (PNUD, 2000). É importante destacar, no entanto, que, em termos relativos, o Uruguai apresenta uma situação mais favorável em educação primária do que em educação secundária. Isso fica particularmente claro na comparação com o Chile.

A maturidade do sistema educacional uruguaio e, em seu interior, do subsistema primário, fica evidente a partir da comparação das taxas de conclusão da educação primária (superiores a 95%) e da porcentagem de crianças

de 12 anos de idade com menos de quatro anos de estudo no país (cerca de 2%) (CEPAL, 2002).

Em síntese, nosso país apresenta, especificamente em educação primária, uma situação comparável à dos países de alto desenvolvimento econômico e social. Não obstante, essa primeira exploração deixa claro também algumas debilidades que, com respeito a casos de desenvolvimento social comparável, nosso sistema educacional tem em etapas posteriores do ciclo educativo. No próximo ponto, analisamos comparativamente o desempenho do sistema educacional uruguaio quanto ao fenômeno específico da evasão escolar.

1.2 *Acesso universal e conclusão estratificada: uma análise comparada do sistema educacional uruguaio a partir do fenômeno de evasão e abandono escolar*

O sistema educacional uruguaio caracteriza-se por apresentar taxas equitativas de acesso à educação e taxas de conclusão estratificadas, tanto quando se considera a rapidez na conclusão (fluxo) como quando se consideram os fenômenos de evasão e abandono.

Pretendemos justificar esse diagnóstico mediante uma análise mais exaustiva do fenômeno da evasão escolar nas distintas etapas que compõem cada sistema educacional na América Latina. Nossa análise está estruturada com base em um conjunto de dados recentemente divulgados pela CEPAL.

Segundo a CEPAL (2002), as taxas globais de evasão de cada sistema educacional para o grupo etário que compreende os jovens de 15 a 19 anos podem ser divididas em três categorias. Em primeiro lugar, encontramos a evasão *precoce*, que abrange os jovens que não completaram o ciclo de educação primária e não freqüentam estabelecimentos escolares. Esse tipo de evasão não distingue entre aqueles que nunca ingressaram no sistema educacional e aqueles que embora o tenham feito, o abandonaram no primeiro ano da educação básica. Em segundo lugar, temos o *abandono no final do ciclo primário*, que compreende aqueles que, ao terminar a educação primária, não ingressam no ciclo secundário, ou que, tendo ingressado no secundário, o abandonam antes de completar o primeiro ano do ciclo. O terceiro tipo de evasão ocorre *durante o ciclo secundário*. Nessa categoria estão aqueles que, tendo completado ao menos um ano do ciclo secundário, abandonam seus estudos faltando três ou mais anos para o término do ciclo. Finalmente, a *taxa global de evasão* é calculada a partir do quociente entre a somatória dos três tipos de evasão considerados e a diferença resultante entre o total da popu-

lação entre 15 e 19 anos de idade e a quantidade de jovens compreendidos nessa faixa etária que nunca freqüentaram a escola. O quociente resultante é depois multiplicado por cem e expresso em termos de porcentagem.

Ao analisar o comportamento das taxas globais de evasão e as três taxas definidas anteriormente (precoce, ao final do primário, durante o secundário), é possível observar a posição relativa que ocupa nosso país.

Em primeiro lugar, se considerarmos apenas a magnitude das taxas globais de evasão em 1999, o Uruguai se encontra em uma posição relativamente similar à de Peru, Panamá e Colômbia. Esse grupo de países apresenta uma situação intermediária com respeito ao fenômeno da evasão na região. Junto com esses três casos, em etapas posteriores do procedimento de fusão (e, portanto, a distâncias relativas maiores), o Uruguai se agrupa com os casos de Chile e Argentina, que se caracterizam por taxas de evasão globais bastante inferiores.

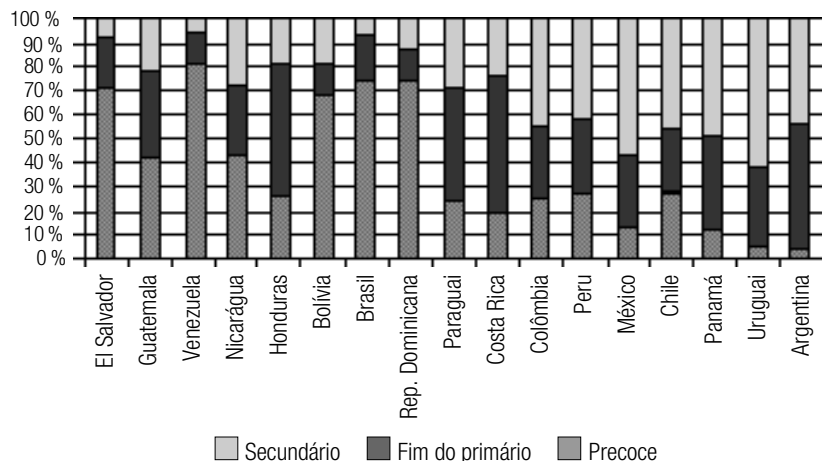
Em segundo lugar, ao considerar as taxas de evasão precoce e ao finalizar o primário, nosso país está em situação semelhante à de países com maior desenvolvimento educacional. Nesse sentido, a Argentina é o caso que aparece mais próximo ao do Uruguai, enquanto que o Chile também se situa em posição similar.

Em terceiro lugar, se levarmos em conta somente as taxas de evasão no secundário para o procedimento de agregação, nosso país volta a apresentar níveis de evasão próprios de sistemas educacionais menos maduros. Nesse caso, o Uruguai se distancia de seus pares do Cone Sul e se funde com o caso mexicano.

Em síntese, o Uruguai parece caracterizar-se, ao contrário de casos estruturalmente semelhantes, por níveis globais de evasão relativamente altos, que se encontram concentrados no ciclo secundário, contrastando com taxas de matrícula, conclusão e retenção altas no primário e nas etapas iniciais do ciclo básico do secundário. Ao analisar em forma gráfica e univariada o fenômeno da evasão escolar na América Latina, obtêm-se resultados semelhantes.

Conforme se observa no Gráfico 2, a composição da evasão escolar apresenta características muito distintas nos países da região. Em especial, os países com menores níveis de maturidade em seus sistemas educacionais apresentam maiores taxas de evasão precoce, enquanto que Argentina, Uruguai, Panamá e Chile (nessa ordem) se caracterizam por um maior peso da evasão no secundário. Em particular, Argentina e Uruguai se destacam na região pelo peso marginal da evasão precoce. Ao mesmo tempo, nosso país é o que apresenta a maior incidência relativa da evasão no secundário.

Gráfico 2. *Composição da taxa global de evasão segundo a etapa do ciclo educativo*



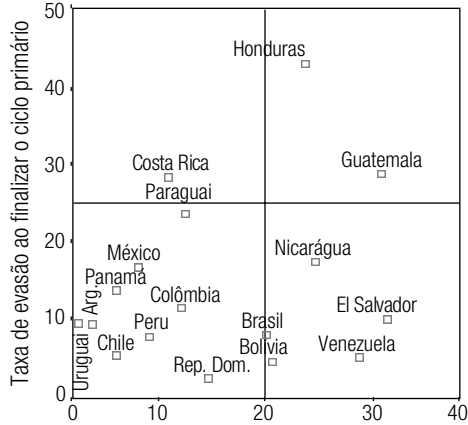
Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Recorrendo a uma série de gráficos de dispersão, é possível realizar uma análise mais fina sobre a situação e as características específicas que a evasão escolar assume no caso uruguaio. Ao analisar no Gráfico 3 as taxas de evasão precoce e no final do ciclo primário para o ano de 1999, pode-se apreciar – dentro do quadrante inferior esquerdo – que países como Uruguai, Chile, Argentina, México, Peru, Colômbia e Panamá se caracterizam por níveis de retenção altos em ambas as etapas do ciclo.

Em síntese, no contexto latino-americano, o Uruguai se situa no melhor quadrante no que tange à evasão precoce e no final do ciclo primário. Não obstante, também está claro que, no fim do ciclo primário, o Uruguai apresenta níveis de evasão superiores à média apresentada pelo grupo (situado em seu mesmo quadrante) de baixa evasão nesse ciclo.

Ao comparar as taxas de evasão no término do ciclo primário e no secundário em 1999, observa-se um grupo majoritário de países com baixas porcentagens de evasão para ambos os ciclos. No entanto, entre os países que apresentam taxas muito baixas de evasão nos dois ciclos (Chile, Argentina, Bolívia, Brasil, República Dominicana, El Salvador e Venezuela), somente o Chile (seguido da Argentina) também retinha adequadamente no primário. Nos países restantes deste grupo, embora seja positivo que retenham nos níveis superiores, deve-se destacar que seu desafio maior se encontra em massificar o acesso e a conclusão do nível educativo básico.

Gráfico 3. Taxa de evasão precoce para jovens de 15 a 19 anos de idade e ao finalizar o ciclo primário (1999)

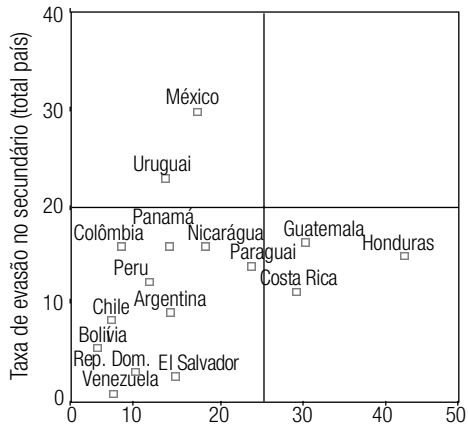


Taxa de evasão precoce (total país) entre jovens de 15 a 19 anos

Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Por sua vez, o Uruguai constitui um caso peculiar, já que se distingue claramente de países com estruturas educativas semelhantes (Chile e Argentina). Nosso país apresenta perfeita retenção no primário, moderados a bons níveis de retenção entre ciclos, mas a segunda pior taxa de evasão no secundário.

Gráfico 4. Taxas de evasão no final do ciclo primário e secundário (1999)



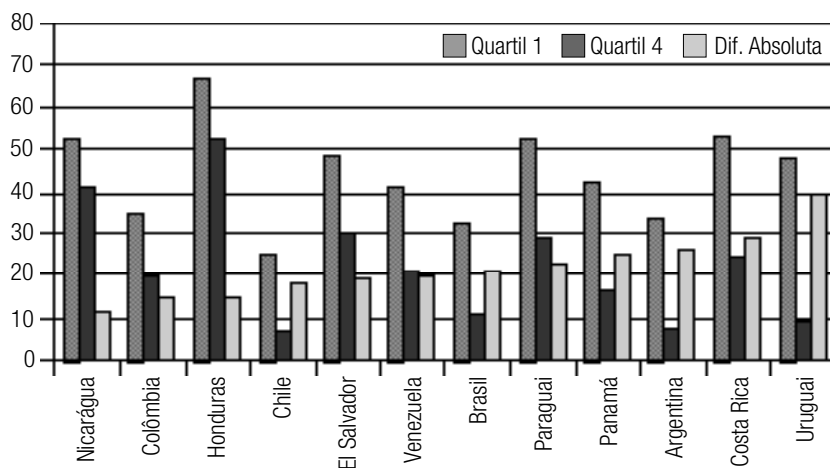
Taxa de evasão ao finalizar o ciclo primário (total país)

Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

A decomposição do fenômeno da evasão por quartis de renda da população nos permite aprofundar a análise, incorporando agora a equidade como dimensão relevante no momento de avaliar as causas e as conseqüências do abandono escolar.

Conforme se observa no Gráfico 5, o Uruguai apresenta a maior diferença quanto à evasão dos quartis 1 e 4. Neste sentido, para cada 5 estudantes que abandonam a escola pertencentes ao quartil 1 (25% mais pobres da população), 1 estudante do quartil 4 (25% mais ricos da população) abandona os estudos. Essa característica é compartilhada com a Argentina, embora esse país apresente taxas de evasão bastante inferiores às uruguaias. Ao considerar as diferenças relativas entre quartis, é possível constatar que Uruguai, Argentina e Chile apresentam índices de iniquidade similares no que diz respeito à evasão escolar. Esse dado poderia dar conta da dificuldade que sistemas com acesso universal enfrentam no momento de traduzir essas taxas de cobertura em porcentagens razoáveis de conclusão nos setores sociais mais pobres. Embora se trate de um fenômeno comum aos três casos, cabe observar que o Uruguai é o que apresenta níveis maiores de iniquidade.

Gráfico 5. Taxa global de evasão segundo quartis de renda

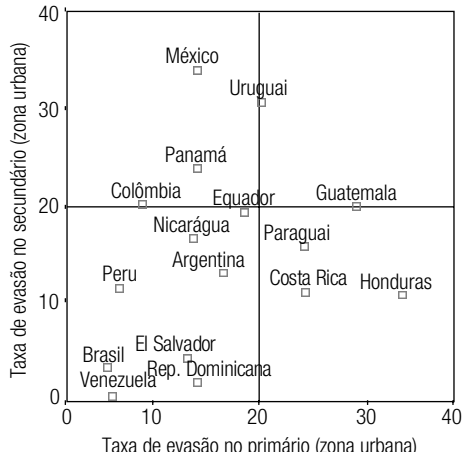


Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

A análise das estruturas relativas de evasão (Gráficos 6 e 7) deixa claro uma vez mais as particularidades do caso uruguio, especificadas, neste caso, para o quartil mais pobre de renda. Ao considerar a evasão precoce e no primário, o Uruguai novamente se distancia dos casos chileno e argentino, em

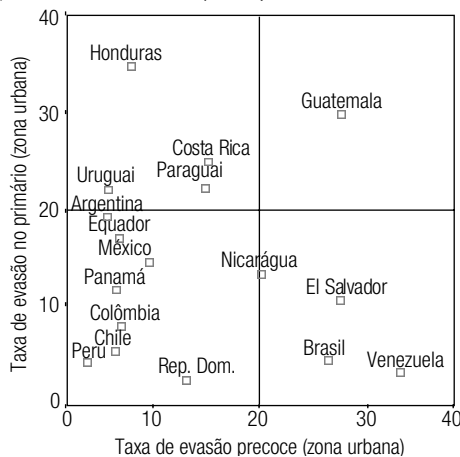
função de suas taxas relativamente maiores de evasão. Ao contrário, se analisarmos a relação entre as taxas de evasão no secundário em comparação com as correspondentes à evasão no primário, o Uruguai se situa no pior dos quadrantes. Novamente, Chile e Argentina se situam na configuração oposta, registrando taxas de evasão baixas em ambos os níveis do ciclo educativo.

Gráfico 6. Taxa de evasão no primário e secundário para os jovens do quartil 1 de renda (1999)



Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Gráfico 7. Taxas de evasão precoce e primária para os jovens do quartil 1 de renda (1999)



Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Finalmente, ao decompor a evasão escolar por etapas do ciclo educativo, é possível constatar duas outras tendências. Por um lado, o Uruguai é o caso em que mais incide a evasão no secundário. Isso é resultado, em parte, da própria maturidade de seu sistema de educação básica. Não obstante, casos também maduros como os de Argentina e Chile apresentam níveis de evasão sensivelmente menores, que também se refletem em taxas globais de abandono inferiores. Por outro lado, com respeito a casos comparáveis, o Uruguai é o país que apresenta maior estratificação socioeconômica da evasão segundo etapas do ciclo educativo.

Como se argumentou anteriormente, a própria maturidade e universalização da conclusão da educação primária do sistema uruguaio explica parcialmente a concentração da evasão nas etapas superiores do ciclo educativo. Não obstante, parece necessário avaliar algumas hipóteses capazes de explicar as divergências que nosso país apresenta em relação a seus pares do Cone Sul, com os quais compartilha configurações educacionais similares. Antes de fazê-lo, identificamos os desafios educativos que, dada sua particular trajetória histórica, o Uruguai enfrentava no começo da década de 1990, avaliando o grau de avanço obtido em relação a cada um deles.

2. O PASSADO RECENTE E UMA OLHADA PARA O FUTURO

2.1 *Desafios e metas do sistema educacional uruguaio*

A partir deste panorama inicial que situa nosso país como um caso de sistema educacional maduro, com uma importante expansão da educação inicial durante a década de 1990, níveis muito razoáveis de matrícula e conclusão da educação primária (embora níveis de distorção idade-série altos e socialmente estratificados) e altas taxas de evasão escolar e abandono prematuro na educação secundária (também altamente estratificadas), é possível identificar os desafios específicos que o Uruguai enfrentava no começo da década, para em seguida analisar, primeiro de uma óptica comparada e, depois, com maior profundidade, a trajetória do sistema educacional uruguaio ao longo dos anos 90, tomando esses desafios como um dos principais parâmetros de avaliação.

Em primeiro lugar, no início dos anos 90, era necessário ampliar a cobertura em educação inicial (4 e 5 anos), para conseguir um nível maior e mais equitativo de incorporação ao sistema. Esse objetivo implicava não apenas ampliar a oferta de educação inicial pública com o objetivo de incorporar os setores incapazes de aceder à oferta privada disponível, como também promover uma

mudança na ideologia educacional da população capaz de gerar e sustentar a demanda de educação inicial mediante uma valorização desse ciclo educativo.

Em segundo lugar, o Uruguai enfrentava o desafio de manter suas altas taxas de matrícula e conclusão do subsistema de educação primária e, ao mesmo tempo, conseguir aumentar a eficiência interna do sistema. Nesse sentido, era necessário causar um impacto sobre a distorção idade-série por repetição no subsistema, a qual, como veremos mais adiante, se encontra altamente estratificada pelo contexto sociocultural dos estudantes, o que dá margem a graves problemas de equidade. Embora a falta de eficiência interna no primário não influa diretamente nas taxas de conclusão do ciclo, ela gera maiores probabilidades de fracasso escolar e abandono ao final desse ciclo ou, em forma prematura, na educação secundária.

Em terceiro lugar, o sistema educacional uruguaio se encontrava diante do desafio de ampliar ainda mais sua relativamente alta taxa de matrícula em educação secundária, gerando ao mesmo tempo taxas maiores de retenção estudantil ao longo desse ciclo educativo.

O quarto desafio, comum a todos os subsistemas, consistia em alcançar os objetivos anteriores mantendo e, na medida do possível, aumentando a qualidade da educação oferecida pelo sistema educacional.

É claro que o êxito em cada um desses desafios era complementar em relação aos outros. Assim, maiores níveis de matrícula e graus maiores de equidade na incorporação à educação inicial gerariam impactos positivos quanto à eficiência interna do sistema de educação primária. No mesmo sentido, taxas menores de repetição e a conseguinte redução da distorção idade-série poderiam ajudar na consolidação de maiores níveis de retenção e conclusão do secundário.

2.2 *Uma visão comparada do avanço em educação inicial*

Embara existam alguns problemas na construção de parâmetros estritamente comparáveis da evolução da matrícula em educação inicial, a informação disponível permite argumentar que o Uruguai registrou um avanço substantivo nesse ciclo, tanto no que diz respeito a sua expansão como em referência a critérios de equidade.¹

1. Os problemas referidos respondem a duas situações concretas. Por um lado, os anos e intervalos de tempo considerados variam em cada caso. Por outro, as idades consideradas para calcular as taxas de matrícula variam em alguns países, fazendo com que em algum deles se considere o intervalo de 3 a 5 anos, em outros, as idades de 4 e 5, e finalmente, em outro conjunto, unicamente as crianças de 5 anos.

Conforme se observa na Tabela 1, sobre o final da década de 1990, o Uruguai consegue distinguir-se de casos estruturalmente similares ao gerar os maiores níveis de cobertura na educação inicial das crianças de cinco anos de idade. Além disso, a expansão da oferta pública e a promoção da educação inicial como elemento essencial na formação da criança nos setores mais carentes da população contribuem fortemente para consolidar um sistema de educação inicial que se distingue na região por seus maiores níveis de equidade.

Tabela 1. *Taxas líquidas aproximadas de cobertura em educação inicial (5 anos) circa 1997*

| | Quartil | Quartil 4 |
|------------|---------|-----------|
| Uruguai | 80% | 100% |
| Argentina | 60% | 65% |
| Chile | 60% | 90% |
| Panamá | 70% | 95% |
| Costa Rica | 40% | 90% |

Fonte: elaboração própria. Estimativas com base em CEPAL (2002).

Os dados aqui apresentados dão conta, de forma muito grosseira, do êxito na cobertura de educação inicial. Uma análise comparada com o Chile, baseada em pesquisas de domicílio no Uruguai e a pesquisa CASEN do Chile, permite observar com maior clareza o sucesso que o Uruguai conseguiu em apenas cinco anos.

Tabela 2. *Porcentagem de frequência de crianças de 4 e 5 anos de idade conforme a renda*

| Quintil de renda | Chile | | Uruguai | | |
|------------------|-------|------|---------|------|------|
| | 1990 | 1998 | 1991 | 1995 | 2000 |
| I | 31,0 | 40,8 | 47,7 | 51,2 | 73,5 |
| II | 35,3 | 50,7 | 71,0 | 72,0 | 86,4 |
| III | 39,7 | 54,1 | 78,4 | 81,7 | 90,8 |

continua

continuação

| Quintil de renda | Chile | | Uruguai | | |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1990 | 1998 | 1991 | 1995 | 2000 |
| IV | 52,4 | 60,5 | 86,3 | 88,3 | 93,7 |
| V | 63,3 | 70,1 | 93,5 | 92,0 | 97,0 |
| Total | 40,1 | 51,8 | 64,6 | 66,3 | 81,2 |

Fonte: UNICEF 2002, baseada na Pesquisa CASEN (Chile) e Pesquisa Contínua de Lares (Uruguai).

Como se pode observar, a evolução da cobertura no Uruguai supera em muito o avanço do caso chileno e o faz, por outro lado, com um viés progressivo muito marcado. Com efeito, ainda que a cobertura no Uruguai já fosse superior no início da década, no quintil mais pobre não alcançava a metade da população. No Chile, atingia a apenas um terço desse quintil. No final da década, o Uruguai cobria quase três quartas partes do quintil mais pobre, enquanto que o Chile ainda não cobria a metade dessa população infantil.

2.3 *Uma visão comparada do avanço da eficiência interna em educação primária*

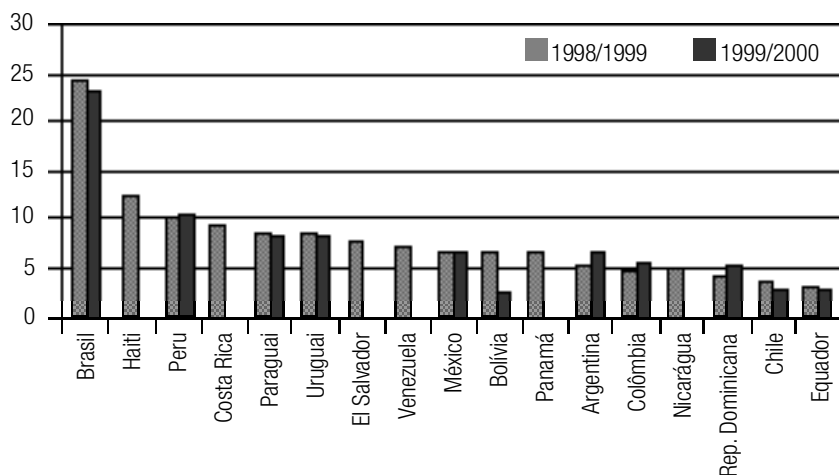
Como argumentamos antes, o Uruguai se situa dentro do contexto regional em uma posição muito favorável quanto à cobertura e à conclusão da educação primária. Não obstante, como veremos amplamente a seguir, o país possui problemas muito significativos quanto à eficiência interna do sistema de educação primária. Os dados comparados sugerem que esses problemas não são comuns aos países que compartilham configurações educacionais similares.

Em outras palavras, ao comparar os sistemas de educação primária da região em função de sua eficiência interna e suas estruturas de repetição, encontramos nosso país em uma situação que se aproxima mais daqueles cujos sistemas educacionais apresentam graus de maturidade muito menores. Com efeito, a análise realizada que considera as taxas de repetição por grau em educação primária coloca o Uruguai junto com o Paraguai.

Como se observa no Gráfico 8, no final da década de 1990, o Uruguai apresentava, no contexto regional, uma situação intermediária em relação aos níveis de repetição totais em educação primária. No entanto, se considerarmos apenas os casos de sistemas educacionais maduros (Argentina e Chile),

nosso país se caracterizava por contar com as maiores taxas de repetição. Nesse plano, o sistema uruguaio se assemelha em maior medida aos de Paraguai, El Salvador, Costa Rica, Venezuela, México e Peru.

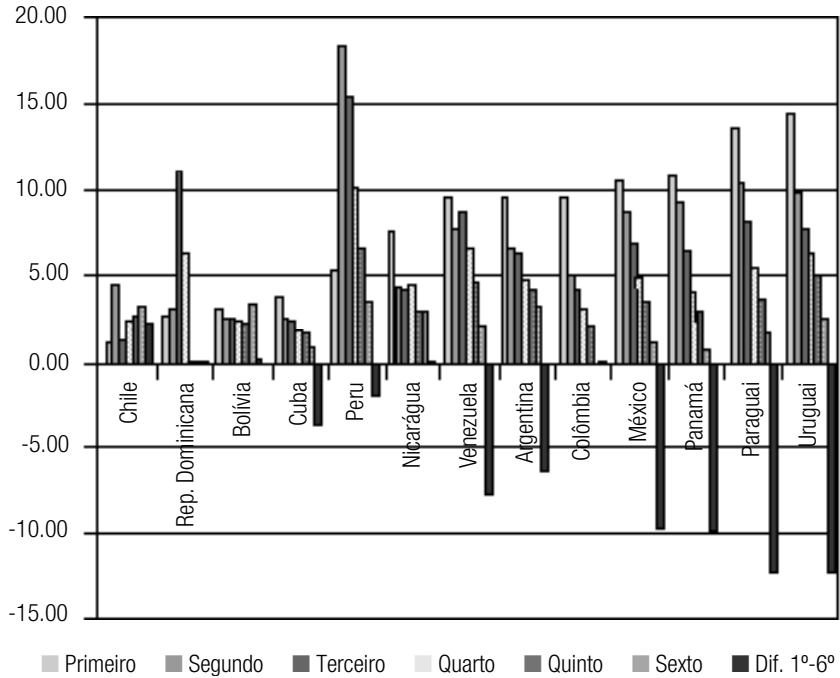
Gráfico 8. *Repetição total em educação primária para países latino-americanos (1998-2000)*



Fonte: dados proporcionados pela Unesco.

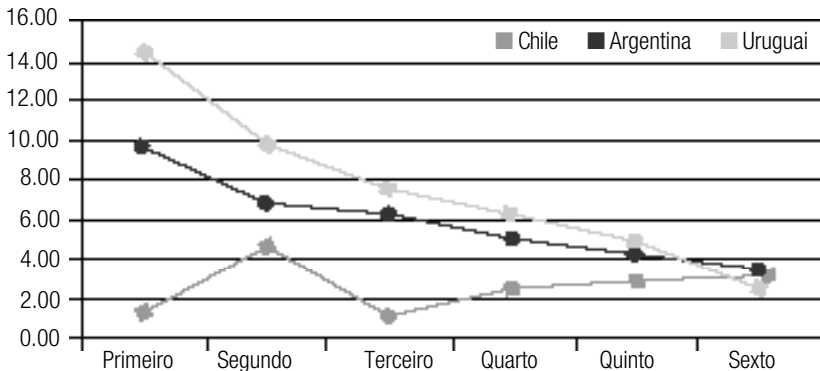
Ao mesmo tempo, ao analisarmos a composição e distribuição da repetição por grau, observamos que naqueles países com que contamos com informação comparável, o Uruguai se situa na primeira posição com respeito à taxa de repetência em primeiro grau. Do mesmo modo, nosso país apresenta a maior diferença entre os níveis de repetição no primeiro e último grau escolar (Gráfico 9). Também neste caso, o Uruguai apresenta uma configuração mais próxima à de Paraguai, Panamá e México do que dos sistemas argentino e chileno. Não obstante, as diferenças em relação à Argentina dizem respeito basicamente à taxa de repetição e não a divergências estruturais na composição por grau da repetência. Ambos os sistemas possuem “filtros” no começo do ciclo que depois se reduzem à medida que avançam os graus escolares. O Chile, ao contrário, apresenta uma estrutura de repetição diferente, caracterizada por um pico nas taxas de reprovação no segundo grau e taxas moderadamente crescentes (embora sempre muito menores do que as da Argentina e do Uruguai) nos graus superiores. Essas configurações divergentes e as particularidades do caso uruguaio em relação aos sistemas que compartilham graus de maturidade comparáveis podem ser vistas claramente no Gráfico 10.

Gráfico 9. Repetição por grau e diferença absoluta entre a repetição no primeiro e último grau em países latino-americanos circa 1999



Fonte: Unesco

Gráfico 10. Estrutura de fluxos por repetição circa 1999 em Argentina, Chile e Uruguai



Fonte: dados proporcionados pela Unesco

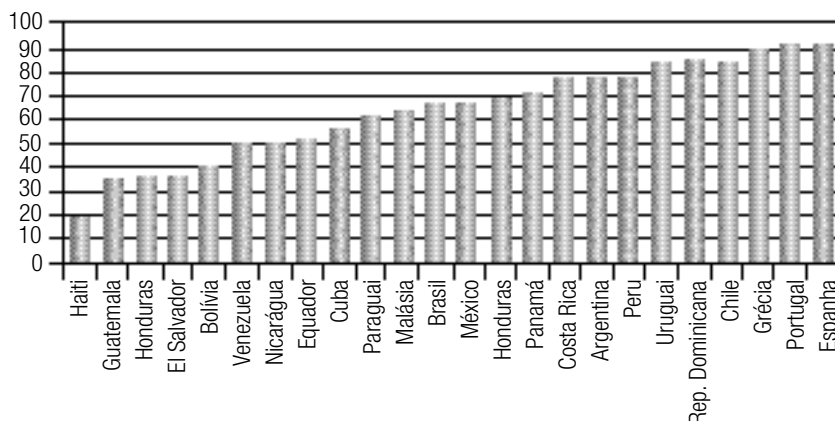
A partir desses dados é possível concluir que o desafio de melhorar a eficiência interna do sistema de educação primária ainda está pendente, especialmente se considerarmos a grande estabilidade que as altas taxas de repetição escolar registraram no Uruguai durante a década passada. Como veremos a seguir, a distorção idade-série a partir da repetição nos graus escolares, embora não se traduza diretamente em uma diminuição das taxas de conclusão do ciclo, está ao menos correlacionada com a evasão precoce em etapas posteriores.

2.4 Uma visão comparada do avanço na educação secundária

Em virtude da consolidação precoce e da expansão do sistema educacional nacional, o Uruguai também apresenta, em termos comparativos, altas taxas de cobertura e matrícula no ciclo de educação secundária. Tal como se observa no Gráfico 11, é uma situação que nosso país compartilha com Chile, Argentina, Grécia, Portugal e Espanha.

Esses níveis de cobertura parecem razoáveis em virtude da expansão e universalização precoce do sistema primário registrada nesses países e por seu intermédio, da geração, também precoce, de uma demanda educacional crescente que pressiona no sentido da universalização do subsistema secundário.

Gráfico II. Taxa ajustada de matrícula no secundário, 1998



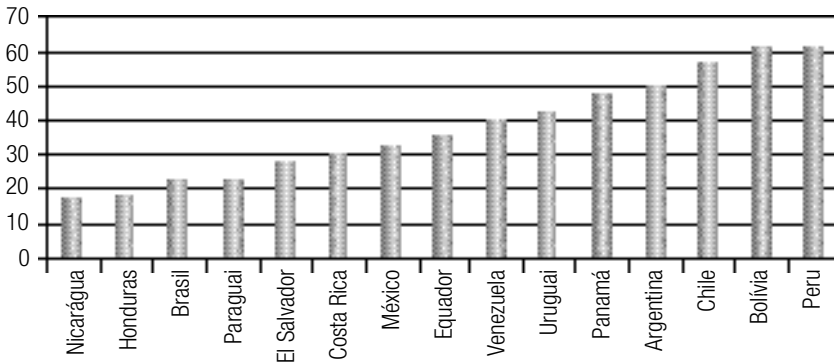
Fonte: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano (2001).

Segundo a informação comparada disponível sobre a conclusão da educação secundária, nosso país se situa novamente em uma situação inter-

mediária e menos favorável que a dos países que compartilham graus de desenvolvimento educacional similares. Nesse caso, as taxas de conclusão do secundário na população entre 20 e 25 anos registram um déficit relativo no Uruguai de quase 10% em relação à Argentina e superior a 15% em relação ao Chile (Gráfico 12).

Em síntese, embora o Uruguai consiga avanços significativos nas taxas de cobertura da educação secundária, essa expansão não se traduz em uma melhoria nas taxas de conclusão. Nesse sentido, a evasão no secundário constitui um dos principais desafios enfrentados por nosso sistema educacional. Tal como argumentamos a seguir, o Uruguai teve magros avanços na redução de suas taxas de evasão escolar (no ciclo secundário) durante a década.

Gráfico 12. Porcentagem da população entre 20 e 25 anos que completa a educação secundária, 1998-1999



Fonte: CEPAL, Panorama Social de América Latina.

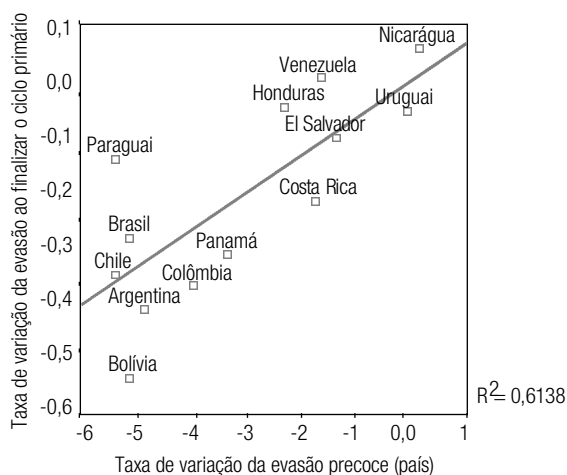
2.5 A década de 1990 e a evasão escolar: um desempenho pouco satisfatório

Depois de identificar as características particulares da evasão escolar na região e especialmente no Uruguai, é necessário analisar agora a evolução da evasão nos anos 90. Entre 1990 e 1999, os países latino-americanos conseguiram avançar em um conjunto de indicadores educacionais. Isso também ocorreu no que tange à evasão. Não obstante, enquanto alguns países avançaram de forma consistente na diminuição de todas as suas taxas de evasão, outros apresentaram êxitos importantes em certos ciclos, mas marginais ou inexistentes em outros.

Há um conjunto de países com um desempenho muito bom, tanto na melhoria da retenção no primário como na conclusão desse ciclo. Entre eles, destacam-se especialmente Argentina e Chile, que conseguiram diminuir claramente ambas as taxas de evasão. Outros países que apresentavam menores taxas de retenção em 1990 avançaram também de forma nítida, ainda que isso não lhes permita alcançar taxas reduzidas em 1999. O caso mais claro nesse sentido é o da Bolívia, que reduziu em quase 50% ambas as taxas.

Não obstante, há um outro conjunto de países que podem ser definidos como equilibrados em seu desempenho na década, mas isso porque não conseguiram maiores avanços em nenhum de seus ciclos. Em alguns casos, como o do Uruguai, a ausência de progresso quanto à evasão no primário é natural, já que ela era praticamente inexistente em 1990. No entanto, no que diz respeito à conclusão do ciclo primário e início do secundário, o Uruguai progrediu pouco menos de 10%, deixando sua taxa de evasão ao finalizar o ciclo em um ainda preocupante nível de 12%.

Gráfico B. Taxa de variação da evasão no término do curso primário e taxa de variação da evasão precoce no período 1990-1999



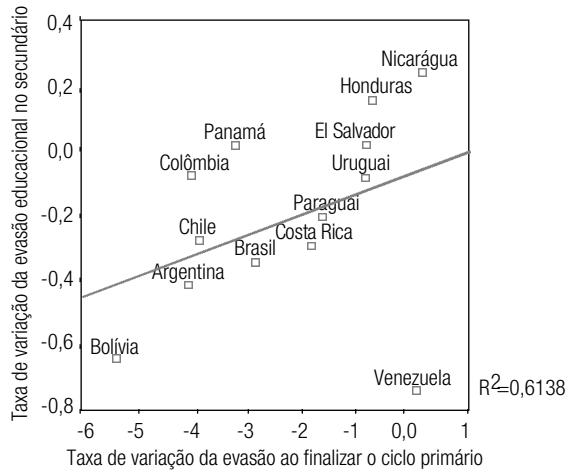
Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Em relação às variações nas taxas de evasão ao término do ciclo primário e no secundário, os países não apresentam resultados homogêneos em ambos os ciclos. Dentro do grupo de países que conseguiram avanços equilibrados nas duas taxas, destaca-se a Bolívia, com os maiores índices de redução.

Argentina, Chile, Brasil e Costa Rica também conseguiram reduções na evasão em ambos os ciclos.

Honduras, Nicarágua, El Salvador e Uruguai não apresentaram melhoras significativas na última década. Em síntese, a situação de nosso país é também preocupante no que tange à evolução de suas taxas de evasão escolar.

Gráfico 14. Taxa de variação da evasão educacional na escola secundária e taxa de variação da evasão no final do ciclo primário por país no período 1990-1999

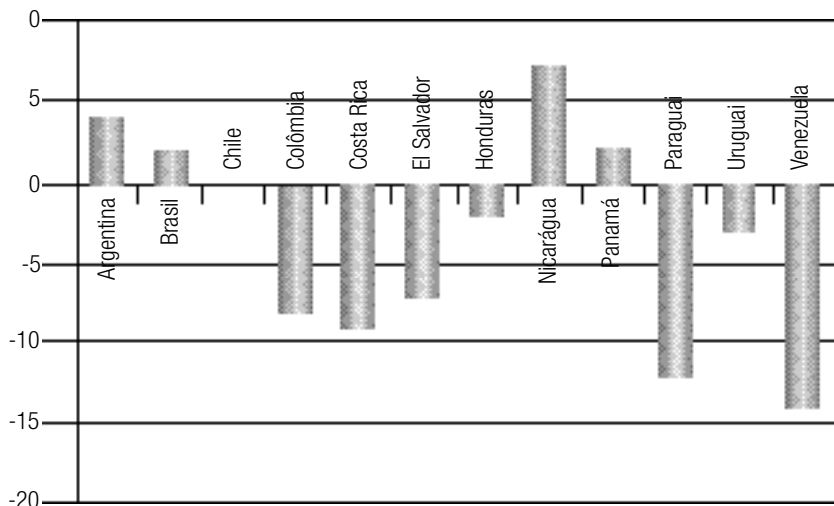


Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Ao contar com informações para o início e o final da década, é possível analisar a tendência registrada durante os anos 90 em relação à equidade. Neste caso, a Argentina apresenta uma trajetória positiva e se destaca pela progressividade com que reduz suas taxas globais de evasão. O Chile, no entanto, não apresenta mudanças na distribuição segundo quartis da evasão escolar.

Finalmente, o Uruguai, embora tenha reduzido suas taxas globais de evasão, essa redução se caracterizou por ser regressiva. Em outras palavras, a redução do abandono escolar foi liderada pelo setor mais rico da população, enquanto que a evasão, embora tenha se reduzido levemente, o fez com menor força nos 25% mais pobres. Essas tendências ficam claras na comparação por quintis da evolução do abandono na década de 1990 (Gráfico 15).

Gráfico 15. *Progressividade na redução da evasão para o período 1990-1999*



Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

À luz destes dados, parece razoável formular novamente as seguintes perguntas:

- Por que o Uruguai apresenta taxas tão boas de retenção no primário em termos comparativos e taxas tão ruins de retenção no secundário?
- Por que o Uruguai apresenta taxas de evasão no secundário superiores às de muitos países onde a população adolescente em situação de risco (pobreza, baixo clima educacional, lares monoparentais e em união livre) é notoriamente superior à uruguaia?
- Por que se conseguem altas taxas de matrícula no secundário, mas taxas de conclusão baixíssimas e de evasão muito altas, as quais estão fortemente estratificadas por nível socioeconômico?
- Por que o Uruguai apresenta uma evolução modesta na diminuição de seus altos níveis de evasão, enquanto que outros países em situações comparáveis (e até piores) conseguem reduzir suas taxas de evasão de forma mais marcada?

Antes de considerar as possíveis explicações para este fenômeno, cabe introduzir duas qualificações quanto à configuração educativa “paradoxal” do Uruguai.

Por um lado, é bom recordar que uma porcentagem muito importante da população uruguaia se incorpora ao sistema educacional. Isso supõe uma diferença crucial em relação a outros casos em que, embora se registrem melhoras substantivas quanto à evasão na década, as porcentagens de cobertura são significativamente menores. Nesse sentido, países que apresentam taxas de cobertura estratificadas (fundamentalmente no secundário) limitam de forma significativa e consistente, com esse nível de cobertura, o impacto das melhorias que conseguem em termos de evasão escolar. Em outras palavras, são sistemas com um forte viés elitista que embora melhorem sua eficiência, o fazem somente para a população já incorporada ao sistema.

Por outro lado, é preciso analisar as configurações educativas desde uma lógica de *path-dependence*. Neste sentido, os problemas que o Uruguai enfrenta atualmente respondem e são parcialmente determinados pela trajetória histórica de seu sistema educacional. Somente países com taxas altas e relativamente precoces de universalização da educação primária podem apresentar o tipo de configuração do Uruguai. Por isso mesmo, as respostas para a particular configuração do sistema educacional nacional devem ser buscadas mediante uma comparação sistemática desse sistema com outros que apresentem evoluções históricas similares (como Argentina e Chile).

A seguir, apresentamos e avaliamos empiricamente algumas hipóteses capazes de trazer explicações ao menos parciais para a configuração paradoxal apresentada pelo Uruguai. Em primeiro lugar, recorreremos a dois fatores relacionados com a demanda educacional (características sociais e estrutura de incentivos introduzida pelo mercado de trabalho). Em segundo lugar, nos centramos em um fator de oferta educacional prévia (características do sistema de educação). Deixamos para outro momento o desafio de penetrar nas especificidades do sistema de ensino secundário.

2.6 *Configuração da demanda educativa: população de risco que entra no sistema*

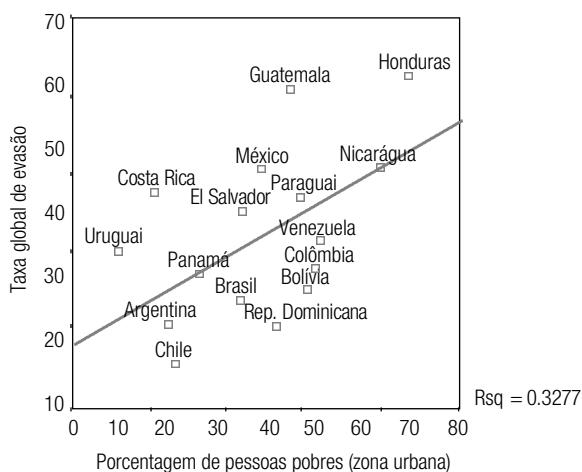
Em função da influência muito significativa da demanda educacional sobre o funcionamento dos processos educativos, é indispensável incorporar a esta visão panorâmica comparativa dos sistemas de ensino regionais as características sociais que configuram a demanda que esses sistemas devem enfrentar.

A consideração dos fatores de demanda é relevante porque configurações de oferta semelhantes podem produzir resultados divergentes, ao estarem inscritas em contextos sociais que impliquem diferenças substantivas em termos

da demanda que ambas as configurações de oferta enfrentam. Como exemplo, vejamos o Gráfico 16.

Observamos que, em termos tendenciais, níveis maiores de pobreza encontram seu correlato em taxas globais de evasão relativamente mais altas. Não obstante, o caso do Uruguai se destaca, junto com os de Costa Rica, México, Guatemala e Honduras, por apresentar taxas médias de evasão escolar maiores do que o esperável em virtude de seus níveis de pobreza. Ao contrário, os casos estruturalmente similares ao do Uruguai (Argentina e Chile) apresentam um padrão oposto (menores taxas de evasão do que o esperável a partir de seus níveis de pobreza). Além disso, apenas 15% dos jovens pertencentes ao primeiro decil de renda (10% mais pobres da população) completam a educação secundária no Uruguai.

Gráfico 16. Taxa global de evasão e porcentagem de pessoas pobres em 1998-1999



Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Ao analisar as configurações de demanda educacional, é preciso também levar em conta que os esforços educativos regionais da última década se desenvolveram em contextos de mudança da demanda muito diferentes. Metaforicamente, isso deve ser pensado como um problema de esforço e obstáculos. Se a melhora na oferta educativa ocorre ao mesmo tempo em que diminui a demanda educacional e melhora o perfil social dessa demanda, a reforma, por assim dizer, rema a favor da corrente. Se, ao contrário, a reforma educacional ocorre em um contexto de deterioração do perfil social da deman-

da e aumento dessa demanda, a reforma deve remar contra a corrente. Neste sentido, o caso uruguaio mostra, em uma perspectiva comparada, uma situação de partida similar à dos países maduros, mas um desempenho pior dos indicadores sociais em termos de infância e adolescência durante a década.

Ao considerar duas variáveis de risco (incidência relativa da gravidez adolescente e porcentagem de crianças com baixo clima educativo no lar e pertencentes aos dois quintis inferiores de renda), vemos que o Uruguai se situa, junto com Argentina, Chile, Costa Rica e Panamá, entre aqueles países que possuem características menos negativas em termos de suas taxas de risco. Não obstante, é necessário aprofundar algumas particularidades do caso uruguaio, que surgem mais claramente a partir da comparação direta com aqueles casos que apresentam níveis de desenvolvimento social similares (Argentina e Chile).

Em primeiro lugar, a comparação da evolução da pobreza no Chile e no Uruguai durante a década de 1990, segundo faixas etárias, deixa evidente que, embora se registre uma redução da pobreza em ambos os países para o período 1990-1998, e ainda que em termos agregados (de toda a população) os níveis de pobreza chilenos fossem em 1990 sensivelmente maiores que os do Uruguai,² em nosso país encontramos uma maior concentração da pobreza entre as camadas mais jovens da população e uma taxa inferior da redução da pobreza para o período 1990-1998.

Tabela 3. *Porcentagem de pessoas pobres segundo faixas de idade*

| | Uruguai | | Chile | |
|---------|---------|-------|-------|-------|
| | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 |
| 0 a 5 | 47,5% | 44,0% | 52,5% | 31,2% |
| 8 a 13 | 43,4% | 37,5% | 52,4% | 31,4% |
| 12 a 17 | 40,3% | 35,1% | 47,0% | 28,2% |
| 20 a 25 | 25,2% | 21,4% | 34,2% | 17,8% |
| Geral | 28,3% | 23,1% | 38,6% | 21,7% |

Fonte: UNICEF 2002, com base na Pesquisa CASEN (Chile) e Pesquisa Contínua de Lares (Uruguai).

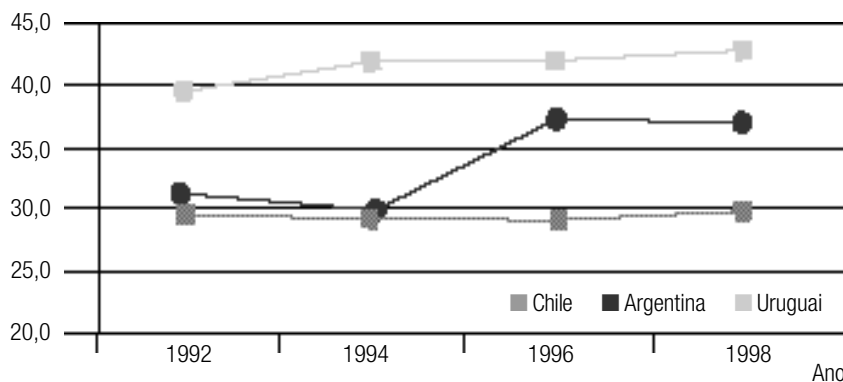
- Como se pode observar na Tabela 3, de acordo com as linhas de pobreza nacionais, o Chile finaliza o período com níveis de pobreza inferiores aos do Uruguai. No entanto, isso se deve ao fato de que a linha de pobreza utilizada para o Uruguai é mais exigente do que a chilena. Quando se usam dados comparáveis (CEPAL 2001), o Uruguai apresenta em 1998 níveis de pobreza inferiores ao Chile.

Ao analisar a evolução da pobreza no Chile e no Uruguai, considerando toda a população segundo faixas de idade, fica clara a concentração mais alta da pobreza nos setores mais jovens (e, portanto, naqueles que constituem o grosso da demanda educacional) que ocorre no Uruguai. Além disso, a evolução mais errática da pobreza (e crescente para o período 1995-1998) observada no Uruguai contrasta fortemente com o caso chileno, onde há uma forte tendência à diminuição e à maior convergência com respeito à incidência da pobreza nas distintas faixas etárias.

Ademais, a porcentagem de adolescentes pertencentes ao quintil de renda mais pobre é sensivelmente maior em nosso país do que na Argentina e no Chile. Ao mesmo tempo, a evolução durante a década marca um leve incremento, que contrasta com a também leve diminuição porcentual registrada no Chile.

Ao analisar a evolução do clima educativo dos lares durante a década, também é possível constatar, para o caso uruguaio, níveis absolutos e taxas de evolução menos favoráveis. Em outras palavras, o Uruguai se caracteriza por possuir uma porcentagem maior de adolescentes com clima educativo baixo em seus lares e por mostrar uma evolução mais lenta das médias de instrução da população. Uma vez mais, a diferença para o caso chileno é clara (Tabela 4). Isso não somente indica uma situação pior no perfil da população em idade de freqüentar a escola secundária, mas também revela o menor avanço recente na educação do Uruguai em comparação com o caso chileno.

Gráfico 17. *Porcentagem de adolescentes em lares do quintil I*



Fonte: UNICEF 2002, com base na Pesquisa CASEN (Chile) e Pesquisa Contínua de Lares (Uruguai).

Tabela 4. *Distribuição dos lares com adolescentes entre 12 e 17 anos segundo o clima educativo do lar no Chile e no Uruguai (1990-1998)*

| Clima educativo do lar ^a | URU 91 | URU 99 | CHILE 90 | CHILE 98 |
|-------------------------------------|--------|--------|----------|----------|
| Até 6 | 45,3 | 35,9 | 42,2 | 29,8 |
| De 7 a 9 | 30,5 | 31,3 | 31,9 | 23,1 |
| De 10 a 12 | 16,8 | 23,4 | 14,4 | 30,1 |
| 13 ou mais | 7,3 | 9,4 | 11,4 | 17,1 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNICEF 2002, com base na Pesquisa CASEN (Chile) e Pesquisa Contínua de Lares (Uruguai). a: anos de escolarização média do chefe do lar e do/a cônjuge.

Embora, neste caso, as diferenças registradas sejam menores, também é possível constatar uma predominância maior na população adolescente dos lares monoparentais e em união livre no Uruguai (em comparação com o Chile). Cabe observar que esse indicador se correlaciona de forma negativa com o êxito educativo (Tabela 5). Por sua vez, a Argentina parte de níveis inferiores aos do Uruguai nesse aspecto, mas finaliza a década com níveis similares de monoparentalidade e superiores de uniões livres.

Tabela 5. *Distribuição dos lares com adolescentes entre 12 e 17 anos segundo o tipo de lar em Argentina, Chile e Uruguai (1990-1999)³*

| Tipo de lar | URU 91 | URU 99 | CHIL 90 | CHIL 98 | ARG 90 | ARG 98 |
|-------------------------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|
| Monoparental | 19,2 | 23,0 | 20,4 | 19,8 | 14,4 | 22,0 |
| Biparental, união livre | 9,1 | 11,2 | 5,8 | 10,6 | 9,1 | 14,2 |
| Biparental, união legal | 71,6 | 65,8 | 73,4 | 69,6 | 76,5 | 63,2 |
| Unipessoal | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNICEF 2002, com base em Pesquisa de Lares (Argentina e Uruguai) para os anos respectivos e CASEN para o Chile.

- Para o caso do Chile, considerou-se o total, enquanto que na Argentina só foi considerada a Grande Buenos Aires e, no Uruguai, o país urbano. A situação familiar mais tradicional no Chile talvez se deva, neste caso, ao fato de que se leva em conta a população rural. Não obstante, ao considerar-se somente a Grande Santiago, as famílias biparentais casadas alcançam 69,0% em 1998 e 74,1% em 1990, o que praticamente não se diferencia das porcentagens nacionais totais.

Finalmente, é preciso considerar os efeitos dos modelos de emancipação juvenil sobre a evasão escolar, já que a adoção precoce de papéis adultos (ingresso no mercado de trabalho e a formação de casal) também influi na decisão de abandonar os estudos. Tal como se observa na Tabela 6, tanto na Argentina e no Chile como no Uruguai existem diferenças notórias na assunção de papéis adultos por parte dos jovens pertencentes a quartis de renda distintos.

Nesse sentido, os que pertencem aos 25% mais pobres da população têm uma propensão significativamente mais alta para abandonar os estudos, entrar no mercado de trabalho e formar casal prematuramente. Por sua vez, em termos comparativos, os jovens uruguaios pertencentes ao primeiro quartil de renda (24% mais pobres da população) se caracterizam por assumir papéis adultos mais cedo do que aqueles em igual situação no Chile e na Argentina. Isso também é consistente com o fenômeno de estratificação socioeconômica (concentração no quartil 1) da evasão escolar.

Tabela 6. *Adoção de papéis adultos por renda e sexo. Argentina, Chile e Uruguai, 1998*

| País | Idade | Renda | Abandona estudos | | Emprega-se | | Casado ou unido | |
|-----------|---------|---------------|------------------|------|------------|------|-----------------|------|
| | | | H | M | H | M | H | M |
| Uruguai | 15 anos | Quartil 1 | 43,9 | 35,4 | 25,1 | 6,9 | 1,3 | 3,7 |
| | | Quartil 2 e 3 | 9,2 | 8,1 | 11,3 | 4,6 | - | 3,1 |
| | 18 anos | Quartil 1 | 75,5 | 63,9 | 46,6 | 28,2 | 5,2 | 16,1 |
| | | Quartil 2 e 3 | 55,4 | 46,8 | 53,2 | 26,5 | 1,1 | 14,7 |
| Chile | 15 anos | Quartil 1 | 18,3 | 17,1 | 4,2 | 3,9 | - | 2,7 |
| | | Quartil 2 e 3 | 14,8 | 7,9 | 8,6 | 2,7 | 0,5 | 0,8 |
| | 18 anos | Quartil 1 | 48,9 | 49,2 | 25,1 | 7,5 | 6,5 | 14,5 |
| | | Quartil 2 e 3 | 42,0 | 44,2 | 33,1 | 15,9 | 1,3 | 13,9 |
| Argentina | 15 anos | Quartil 1 | 21,5 | 25,1 | 5,0 | 2,1 | 0,3 | 3,8 |
| | | Quartil 2 e 3 | 14,9 | 13,4 | 7,7 | 3,4 | - | 1,6 |
| | 18 anos | Quartil 1 | 41,6 | 41,5 | 15,6 | 8,7 | 6,6 | 11,6 |
| | | Quartil 2 e 3 | 42,2 | 38,1 | 30,3 | 15,9 | 2,7 | 9,1 |

Fonte: elaboração própria baseada em CEPAL, Panorama Social de América Latina.

Além da evidência apresentada sobre a deterioração da demanda educacional que o sistema educacional uruguaio enfrenta, é pertinente recordar que sistemas educacionais que enfrentam configurações de demanda similares e até piores possuem uma incidência menor da evasão escolar. Portanto, a explicação proporcionada pelos fatores de demanda é parcial e é necessário aprofundar as explicações complementares. Nesse sentido, cabe assinalar que, no Uruguai, 30% dos jovens entre 20 e 25 anos pertencentes ao décimo decil de renda (10% mais ricos da população) não conseguem completar o secundário. Isso mostra claramente a necessidade de recorrer a outros fatores, além da demanda, para explicar a evasão em nosso país.

2.7 Mercado de trabalho e incentivos à demanda educacional: algumas reflexões

Nesta seção nos propomos a avaliar duas explicações exógenas que se relacionam com os estímulos gerados pelas características do mercado de trabalho. A primeira hipótese sugere que os níveis de desemprego influenciam as opções dos estudantes quanto a continuar os estudos ou buscar uma inserção no mercado de trabalho. Nesse sentido e *ceteris paribus*, níveis maiores de desemprego alterariam os custos de oportunidade dos estudantes e tornariam mais atraente a opção de continuar estudando, dadas as dificuldades existentes no momento de conseguir entrar no mercado de trabalho.

Em segundo lugar, é também possível lançar uma hipótese centrada nos retornos da educação em termos de empregabilidade, precariedade do emprego e nível salarial. Nesse caso, *ceteris paribus*, quanto maior for o retorno marginal por cada ano de estudo, maior será o incentivo que o adolescente terá para continuar estudando. No entanto, como demonstram os dados recentes para o Uruguai, os retornos da educação não operam segundo uma lógica simples ou linear. Por um lado, em termos agregados, maiores retornos da educação estimulam uma fuga para frente. Nesse sentido, dados os maiores níveis de instrução agregados, os indivíduos necessitam de mais anos de instrução para receber retornos semelhantes, ao mesmo tempo em que as oportunidades de continuar a educação, em função de seus custos, se distribuem socialmente de forma heterogênea. Por outro lado, estudos empíricos recentes demonstraram que existem no Uruguai umbrais abaixo dos quais o retorno marginal de cada ano de educação tende a zero. Ao mesmo tempo, durante os anos 90, houve em nossas sociedades um importante aumento da distância dos retornos gerados pelos distintos níveis de instrução definidos

por esses umbrais (por exemplo, o prêmio educativo recebido por quem possui entre seis e nove anos de educação diminuiu fortemente, enquanto que aumentaram os retornos de quem possui estudos terciários). Em outras palavras, não existem diferenças significativas entre a empregabilidade, o nível salarial e a estabilidade no emprego de pessoas que possuem entre seis e nove anos de instrução, e seus retornos são muito inferiores aos recebidos por quem possui mais de doze anos de educação. Nesse contexto, aqueles que possuem, por exemplo, sete anos de educação e enfrentam situações (estejam relacionadas com fatores socioeconômicos ou diretamente com o processo de aprendizagem, a partir de experiências de fracasso ou atraso escolar) que elevem o custo de continuar os estudos acima de sua utilidade marginal percebida (dados os sinais que o mercado envia), terão um forte incentivo para abandonar os estudos. Os problemas de fluxo (repetição e atraso) atuam como uma variável interveniente nesse processo, ao incidir tanto objetivamente (ao dilatar o progresso educativo e, por isso mesmo, aumentar o custo da educação) como na avaliação subjetiva do jovem acerca de suas possibilidades de superar o umbral mínimo que representa o próximo escalão em termos de prêmio educativo. Em síntese, diante de uma situação como a que se registra em nosso país no final da década de 1990 (PNUD, 2002), um jovem que cursa os primeiros anos do ciclo básico, com experiências de atraso ou fracasso escolar, proveniente de situações socioeconômicas que aumentam o custo de estudar e em cujo clima educativo não exista uma forte valorização da educação, sofre fortes incentivos para abandonar o sistema prematuramente, mesmo em um contexto recessivo em que os custos de oportunidade do estudo diminuem (segundo indica nossa primeira hipótese) e em função de sua baixíssima probabilidade de superar o umbral dos doze anos de instrução.

De qualquer modo, seja operando como variável interveniente no marco de um processo de divergência e polarização dos retornos da educação, ou simplesmente afetando de forma direta a decisão de abandonar o sistema por parte dos alunos que possuem experiências de fracasso e atraso, a pior situação relativa do Uruguai quanto à eficiência interna de seu sistema educacional se correlaciona de maneira apropriada com os maiores níveis de abandono no nível secundário que caracterizam o país. Como se argumenta na próxima seção, uma vez que a repetição se concentra nos alunos de contextos socioculturais mais baixos, isso contribui para realimentar a iniquidade na distribuição das oportunidades educacionais. Com efeito, isso também é consistente com a estratificação e composição da evasão segundo quartis de renda.

Em síntese, no marco de custos de oportunidade baixos em função do alto nível de desemprego juvenil que caracteriza os mercados de trabalho de Argentina, Chile e Uruguai, países que compartilham configurações de retornos educacionais que se tornaram mais exigentes e polarizadas durante a década, os déficits que o caso uruguaio apresenta na eficiência interna de seu sistema educacional e os padrões de emancipação juvenil precoce que pautam a conduta dos jovens pertencentes aos 25% mais pobres da população parecem fatores explicativos razoáveis, mas, como observamos, somente parciais, quando se trata de entender os níveis maiores de evasão estudantil no secundário que caracterizam o Uruguai.

2.8 Repetição e distorção idade-série na educação primária e seu efeito sobre o abandono educativo

Como argumentamos mais acima, o Uruguai possui problemas muito significativos quanto à eficiência interna do subsistema de educação primária. Os dados comparados com que contamos sugerem que esses problemas não são comuns aos países que têm configurações educacionais similares, os quais, ao contrário de nosso país, conseguiram reduzir significativamente seus níveis de repetição durante a década.

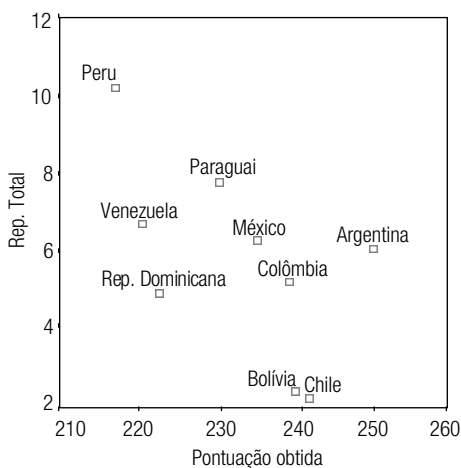
Embora os altos níveis de distorção idade-série em educação primária não se traduzam em taxas altas de evasão escolar durante o ciclo primário, a distorção gerada pela alta incidência da repetição (já que outros fatores associados ao atraso escolar, como a iniciação tardia, têm um peso muito marginal no Uruguai) encontra-se correlacionada com a evasão precoce em etapas posteriores do ciclo educacional, ao afetar a auto-estima da criança, suas possibilidades de adaptação grupal e as expectativas dos pais sobre quão longe podem chegar seus filhos na educação formal. Portanto, parece razoável analisar brevemente e em perspectiva comparada a relação existente entre a repetição escolar, as aprendizagens e a evasão escolar.

A relação entre essas variáveis é complexa e multidirecional. Até o momento, não contamos com um número suficiente de casos nem com projetos de pesquisa adequados para emitir juízos mais concludentes acerca do impacto da repetição sobre a evasão escolar e acerca da relação de ambas as variáveis com as aprendizagens conseguidas pelos estudantes.

Não obstante, com base na informação disponível, é possível realizar uma primeira aproximação hipotética dessa problemática.

Em primeiro lugar, apresentamos um gráfico de dispersão correspondente à regressão entre a repetição escolar no primário e a pontuação média obtida por cada país em provas padronizadas de matemática aplicadas aos alunos de terceiro ano do segundo grau. Obviamente, a distância cronológica existente entre ambas as medições e a necessidade de realizar uma inferência ecológica supõem limitações importantes no momento de extrair implicações fortes dessa análise. De qualquer modo, como se observa claramente no Gráfico 18, as taxas globais de repetição não parecem guardar relação com os níveis de aprendizagem, já que países que compartilham taxas similares de repetição obtêm pontuações variadas nas provas de aprendizagem e vice-versa. Embora lamentavelmente não contemos com pontuações comparáveis de aprendizagem para o Uruguai, os dados comparados sugerem a presença de uma relação de independência entre ambas as variáveis.

Gráfico 18. *Relação entre a taxa de repetição escolar no primário e a pontuação média obtida em provas padronizadas de matemática em terceiro ano do secundário*

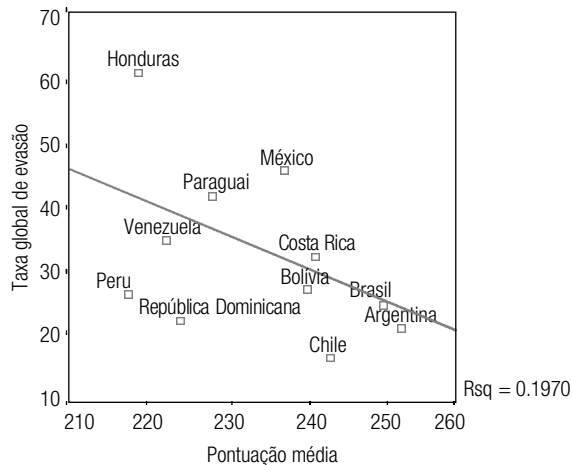


Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001).

O Gráfico 19 explora a relação existente entre os níveis globais de evasão e as pontuações médias nas provas de língua. Nesse caso, parece de fato existir uma relação significativa, embora modesta (e inversa) entre ambas as variáveis. Assim, os países que apresentam melhores pontuações quanto aos níveis de aprendizagem conseguidos por seus estudantes de secundário possuem também uma menor incidência de instâncias de evasão escolar.

Em síntese, a repetição escolar não parece exercer uma influência significativa sobre os níveis de aprendizagem, mas estes últimos parecem estar associados de forma significativa à prevalência da evasão escolar. Por sua vez, como sugerem os Gráficos 19, 20 e 21, ao mesmo tempo em que a repetição escolar não causa impacto sobre os níveis de aprendizagem obtidos, ela parece contribuir para explicar a presença de maiores níveis de evasão escolar.

Gráfico 19. *Relação entre a taxa global de evasão e a pontuação média obtida em provas padronizadas de língua no terceiro ano do secundário*



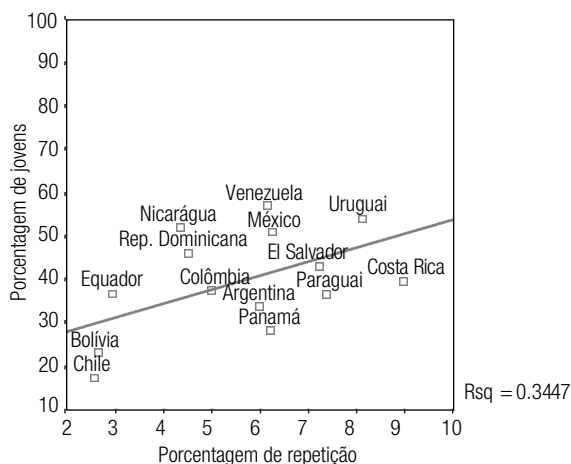
Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001) e CEPAL (2002).

Em primeiro lugar, vê-se uma correlação relativamente forte entre os níveis de repetição totais no ciclo primário e a porcentagem da população jovem que não estuda e tem menos de dez anos de instrução. Isso deixa claro a eventual incidência negativa que a repetição no primário possui ao ver-se correlacionada com uma significativa redução nas chances de conclusão do ciclo básico secundário.

Em segundo lugar, os resíduos pertencentes a uma regressão linear realizada para prever os níveis de evasão escolar global a partir dos níveis de pobreza são contrapostos aqui (utilizando outro gráfico de dispersão) aos níveis de repetição no primário. Essa nova regressão tenta complementar a explicação parcial das taxas de evasão escolar realizada anterior-

mente a partir dos níveis de pobreza, analisando a correlação entre a variância não explicada até o momento (resíduos) e os níveis de repetição no primário. Como se observa no Gráfico 20, existe uma forte associação entre ambas as variáveis. Nesse sentido, os níveis de repetição na educação primária complementam e fortalecem a explicação da evasão escolar baseada unicamente nas características da demanda. Ao mesmo tempo, é possível sustentar que dois sistemas que enfrentam configurações de demanda semelhantes e possuem taxas de repetição no primário diferenciadas se caracterizarão por distintos graus de evasão escolar global, e aquele que apresentar maiores níveis de repetência se encontrará em uma situação mais desfavorável.

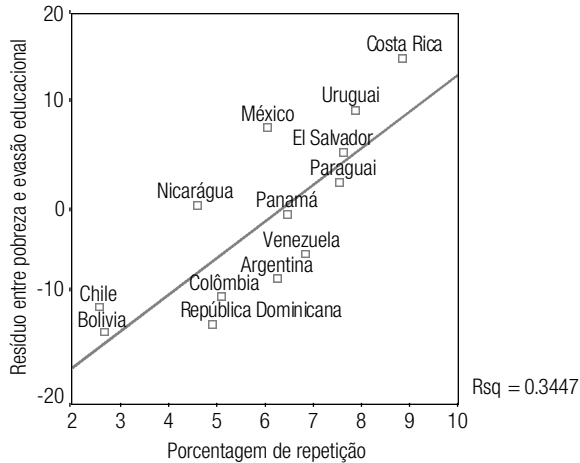
Gráfico 20. *Relação entre a repetição no primário e a porcentagem da população jovem que não estuda e tem menos de dez anos de instrução*



Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001) e CEPAL (2002).

Ainda que fique bem claro o efeito negativo da repetição escolar sobre a evasão, é pertinente recordar que esse efeito se distribui de forma diferenciada por ciclo, dependendo da maturidade do sistema educacional em questão. Assim, enquanto em um caso maduro como o uruguaio a evasão se concentra no sistema de educação secundária (embora fortemente associada à repetição no primário), em sistemas menos maduros, ela ocorre durante etapas mais precoces do ciclo educativo.

Gráfico 2I. *Relação entre a repetição no primário e os resíduos (variância não explicada) da relação entre evasão e pobreza*



Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001) e CEPAL (2002).

3. CONCLUSÕES

Estamos agora em condições de formular novamente as perguntas que fizemos no início deste artigo e oferecer um conjunto de respostas aproximativas.

- *Por que existe esse desequilíbrio no êxito diante dos desafios enfrentados quando comparamos o avanço registrado em educação inicial com a persistência dos problemas identificados em educação primária e educação secundária?*

A expansão da educação inicial pública respondeu no Uruguai a uma firme iniciativa por parte das autoridades educacionais. Embora tenha havido reformas e tentativas reformistas em outros subsistemas educacionais, a expansão da educação inicial constituiu o ponto focal da política educacional uruguaia durante a segunda metade dos anos 90. Por sua vez, essa expansão se apoiou na infra-estrutura já existente em educação primária. Assim, a possibilidade de contar com uma rede bastante descentralizada e de cobertura territorial universal como plataforma de lançamento para a expansão da oferta educacional pré-escolar contribuiu claramente para o êxito do esforço reformista. A inexistência de uma rede de capital físico semelhante disponível

para a expansão da educação secundária constitui uma diferença importante entre os dois subsistemas quanto à capacidade de universalizar a cobertura da oferta educacional.

Por fim, é preciso considerar o impacto do componente assistencial na expansão da educação inicial. Nesse sentido, essa expansão veio preencher o vazio existente na rede de proteção social à infância carente nacional estruturada com base no sistema escolar, ao qual, anteriormente, só tinham acesso os maiores de 6 anos de idade. A possibilidade de incorporar as crianças de 4 e 5 anos a essa rede de proteção social a partir da expansão da educação inicial ajudou no êxito do esforço reformista.

- *Por que o Uruguai apresenta maiores taxas de repetição e estruturas de fluxo em educação primária características de sistemas de baixo desenvolvimento educacional, sem que se tenham registrado durante a década melhoras significativas em nenhuma dessas duas dimensões?*

Não parece existir uma relação empírica forte entre os níveis médios obtidos por um país nas provas de aprendizagem e as taxas nacionais de repetição no primário. Embora se trate de evidência preliminar, isso implicaria uma relação de independência entre ambos os fenômenos. Portanto, parece razoável dissociar as taxas de repetição dos níveis de aprendizagem. Com efeito, enquanto o Uruguai manteve, durante a segunda metade da década, suas taxas e estruturas de repetição estáveis, as medidas de aprendizagem sucessivamente aplicadas desde 1996 revelam melhoras significativas nos níveis de aprendizagem obtidos. Ao mesmo tempo, enquanto se registra uma importante expansão da educação inicial, que tem como um dos resultados esperados a melhoria no rendimento escolar em etapas posteriores do ciclo, os níveis de repetição se mantêm estáveis. Finalmente, dada a própria maturidade do sistema educacional uruguaio, não se registra em nosso país um fenômeno de acesso em massa à educação primária por parte de setores previamente não cobertos e cujo perfil socio-educacional tenderia a reduzir seu rendimento escolar. Descartadas essas explicações, é necessário centrar-se em alguns fatores de oferta. Nesse sentido, a presença de uma tradição e de uma cultura organizacional que incentivam a utilização em massa da repetição como instrumento pedagógico em etapas precoces do ciclo escolar e fundamentalmente nos contextos mais desfavoráveis parece constituir um forte fator explicativo. Ao mesmo tempo, a relação estreita entre os níveis de frequência e a repetição escolar deixa clara outra dimensão relativa dessa cultura organi-

zacional. Por sua vez, o que a evidência comparada parece sugerir é que, para um nível igual de pobreza, a repetição se constitui em uma variável discriminante associada à variância não explicada pelos níveis de pobreza sobre a evasão estudantil.

- *Por que o Uruguai apresenta taxas de retenção tão boas no primário em termos comparados e tão ruins no secundário?*

Por que o Uruguai apresenta taxas de evasão no secundário superiores às de muitos países onde a população adolescente em situação de risco (pobreza, baixo clima educativo, lares monoparentais e em união livre) é notoriamente maior do que no caso uruguaio?

Por que há taxas altas de matrícula no secundário, mas taxas de conclusão baixíssimas e de evasão muito altas?

A coexistência de altas taxas de conclusão do primário (de caráter universal) e altas taxas de matrícula e cobertura do início do secundário significa que, em termos comparados, toda a população entre 11 e 15 anos é potencialmente um novo aluno do secundário e que, de fato, a imensa maioria ingressa efetivamente nesse subsistema. Por isso, e diferentemente de outros países que filtram a sua população já no primário, o Uruguai recebe em seu sistema secundário a população de risco, mais propensa ao abandono. Não obstante, essa explicação, que é parcialmente correta, é insuficiente ao menos por duas razões. Em primeiro lugar, outros países com níveis similares de conclusão do primário e níveis comparáveis de matrícula no início do secundário apresentam taxas de evasão no secundário muito menores do que o Uruguai (os casos mais claros são Chile e Argentina). Em segundo lugar, muitos dos países com maior evasão no primário apresentam taxas de evasão globais (para primário e secundário combinados) inferiores às do Uruguai. Ou seja, é de tal magnitude a evasão que o secundário apresenta no Uruguai que ela faz com que seja superada em muitos casos a somatória da evasão que outros países repartem entre primário e secundário.

O Uruguai teve de enfrentar na década passada um contexto particularmente problemático em matéria de demanda educacional. O importante desequilíbrio geracional do Uruguai, que o coloca entre os países com uma infantilização marcante da pobreza, faz com que o sistema educacional deva incorporar, reter e ensinar um conjunto da população com diversos déficits culturais que atentam contra sua permanência na educação formal, sua assiduidade de freqüência e sua capacidade de aprendizagem. A concentração das

crianças e adolescentes nos lares mais pobres aumentou na década, junto com um crescimento do número de famílias monoparentais e em união livre. Embora Chile e Argentina apresentem problemas similares, o Uruguai se destaca na região por seu desequilíbrio geracional e pela presença de configurações sociais extremamente negativas e consistentes nas crianças dos lares pertencentes aos 20% mais pobres da população. Outra vez e sem tirar o mérito dessa explicação, ela não é suficiente, e também por pelo menos duas razões. Outros países com uma população mais pobre e “excluída” apresentam taxas de retenção globais e em educação secundária superiores às do Uruguai. Por outro lado, considerando somente a evasão até alcançar o ciclo básico, e muito mais se consideramos a evasão acumulada até finalizar o ciclo, está claro que a porcentagem de alunos que abandonam o sistema é muito superior à porcentagem da população adolescente em situação de risco social, pobreza e exclusão.

Embora os retornos educativos sejam irrelevantes no primário, eles deveriam começar a operar como sistemas de incentivos no secundário, gerando prêmios por anos e ciclos finalizados em termos de emprego e salário no mercado de trabalho. Não basta uma valorização simbólica positiva da aquisição de credenciais educativas se ela não é acompanhada por uma percepção instrumental positiva da educação relacionada com o mercado de trabalho. Portanto, a evolução recente dos retornos da educação, os quais se tornaram significativamente mais baixos na última década para os níveis educacionais de até menos de doze anos de educação formal (PNUD, 2002), poderia também contribuir para explicar os níveis maiores de evasão escolar no ciclo secundário uruguaio.

Algumas características da oferta educacional no primário podem estar afetando negativamente as chances de continuidade no secundário. Com efeito, os níveis de repetição escolar no ciclo primário na Argentina e no Chile são inferiores (no caso chileno, muito inferiores) aos do Uruguai. A distorção idade-série gerada no primário, as frustrações que as crianças acumulam e a diminuição das expectativas da família da criança quanto ao seu potencial para conseguir avançar no ciclo educativo podem estar afetando de forma negativa a retenção no secundário. Porém, se esta é uma explicação plausível, é paradoxal que a evasão não se manifeste diretamente no próprio ciclo primário.

O fator ineludível que deve ser considerado é o próprio sistema secundário, avaliando-se quais de suas principais características (níveis de repetição, sucessos em matéria de aprendizagem, organização interna, capacitação e rotação dos docentes, organização do currículo etc.) e, por intermédio de que mecanismos, contribuem para produzir as altas taxas de evasão registradas no Uruguai. Este deve ser o desafio para um futuro trabalho de pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. World Bank Human Development Network Latin America and the Caribbean, 1999.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina* (vários anos).
- CEPAL e BADEINSO. Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (www.eclac.org/badeinso).
- CEPAL, UNICEF e SECIB. *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*. Santiago de Chile, 2001.
- FILGUEIRA, F., KAZTMAN, R., RODRIGUEZ, F. Adolescencia, estructura social y vulnerabilidad: una comparación de los casos de Chile, Argentina y Uruguay. *Revista de Estudios Sociales*, Universidad Católica de Chile, 2005.
- FILGUEIRA, C., FUENTES, A., RODRIGUEZ, F. Viejos instrumentos de la inequidad educativa: repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay. *PREAL*, Lima, Peru, no prelo.
- IINN. *La niñez y la familia en las Américas*. Un informe regional. IPES, Universidad Católica del Uruguay, 2003.
- KAZTMAN, R., FILGUEIRA, F. *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES, Universidad Católica del Uruguay, 2001.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano* (vários anos).
- PREAL. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo de América Latina*. 2001.
- UNICEF. *Informe regional sobre juventud y familia. Mosaicos, Cono Sur*, realizado para UNICEF. 2002.

FERNANDO FILGUEIRA é PhD em Sociologia pela *Northwestern University*. Coordenador do programa de Avaliação da Gestão Educativa da Gerência de Pesquisa da Administração Nacional da Educação Pública do Uruguai. Coordenador acadêmico do Programa de Pesquisa sobre Integração, Pobreza e Exclusão Social da Universidade Católica do Uruguai.

JUAN PABLO LUNA é PhD em Ciência Política (*University of North Carolina, Chapel Hill*). Foi pesquisador da Gerência de Pesquisa da Administração Nacional da Educação Pública. Docente e pesquisador no Departamento de Ciência Política da Pontifícia Universidade Católica do Chile.

FEDERICO RODRÍGUEZ é licenciado em Sociologia (Universidade Católica do Uruguai). Pesquisador da Gerência de Pesquisa da Administração Nacional da Educação Pública. Docente e pesquisador sênior do Programa de Pesquisa sobre Integração, Pobreza e Exclusão Social da Universidade Católica do Uruguai.