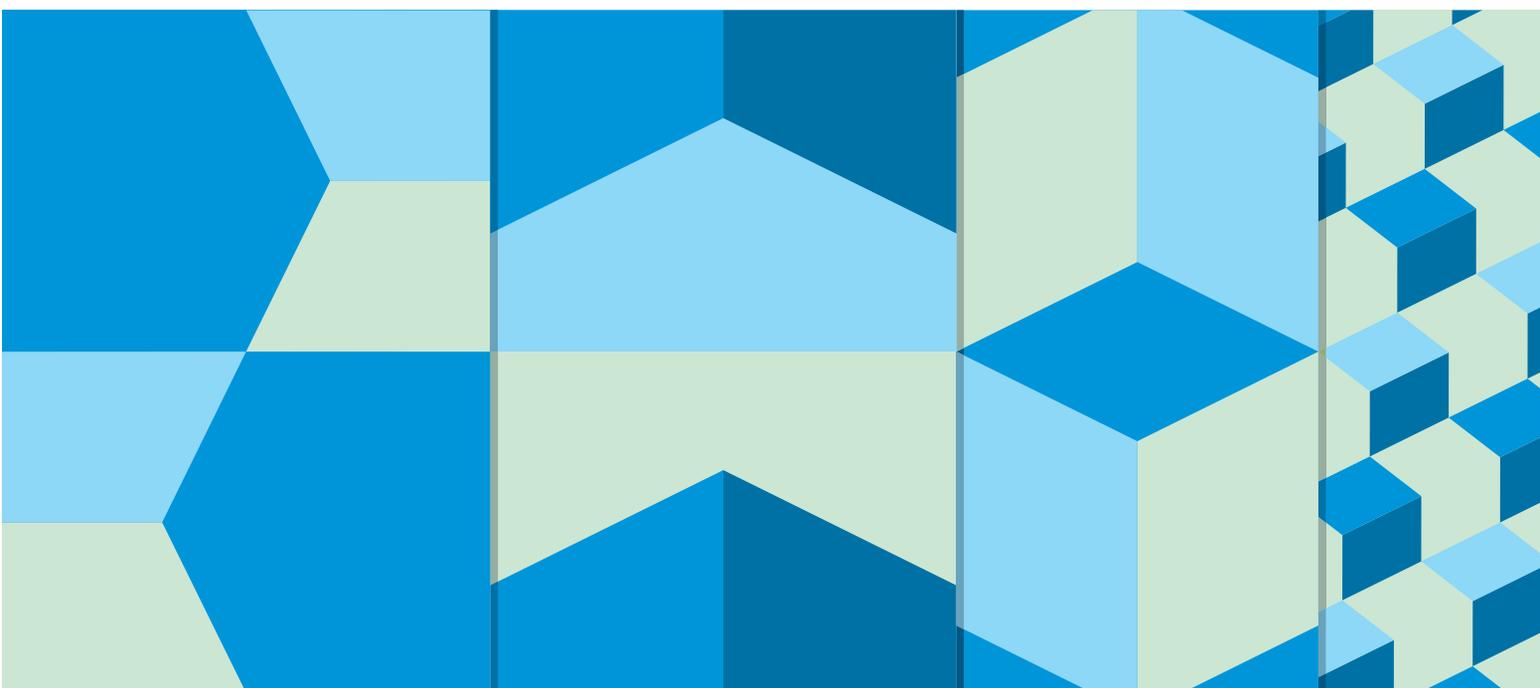


CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

CONTRIBUIÇÕES AO NOVO
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO II



ORGANIZADORES:
ADRIANO SOUZA SENKEVICS
FLAVIA VIANA BASSO
CLARISSA GUIMARÃES RODRIGUES

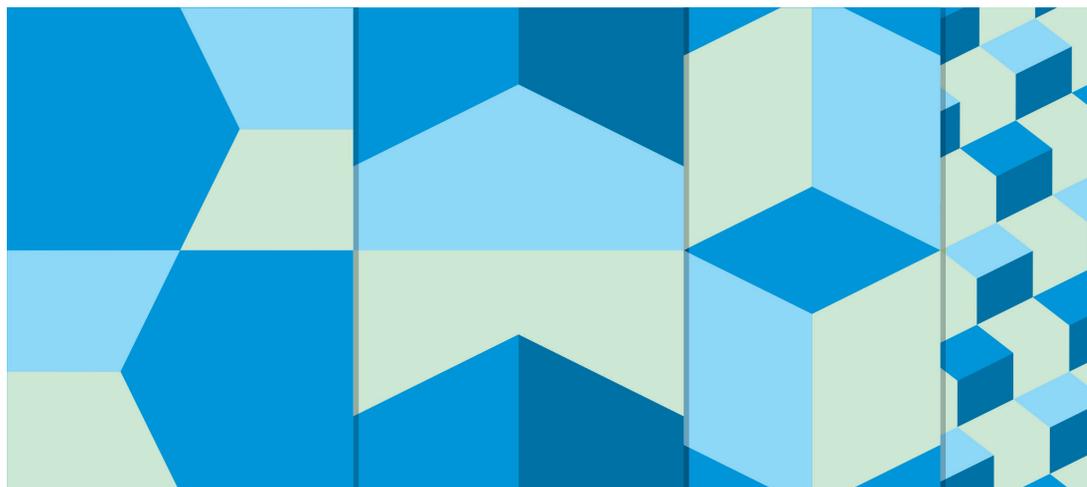
Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação | MEC

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educacionais Anísio Teixeira | Inep

Diretoria de Estudos Educacionais | Dired

**CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS
EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS**
CONTRIBUIÇÕES AO NOVO
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO II



ORGANIZADORES:
ADRIANO SOUZA SENKEVICS
FLAVIA VIANA BASSO
CLARISSA GUIMARÃES RODRIGUES

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9>

BRASÍLIA
Inep/MEC
2023

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (CGEE)
Adriano Souza Senkevics

COORDENAÇÃO-GERAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (CGEP)
Priscila Pereira Santos

DIVISÃO DE PERIÓDICOS (DPE)
Roshni Mariana de Mateus

DIVISÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL (DPR)
Ricardo César Blezer

APOIO EDITORIAL
Janaína da Costa Santos

REVISÃO
Linguística:
Guilherme Ukyo Matos Nakayama
Jessica Oliveira Carvalho
Lílian Charlene Saraiva Antunes
Ricardo César Blezer
Tatyana Alves Conceição

Gráfica:
José Miguel dos Santos
Érika Janaína de Oliveira Saraiva

NORMALIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO
Aline Ferreira de Souza
Clarice Rodrigues da Costa

PROJETO GRÁFICO CAPA/MIOLO
Raphael C. Freitas

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL
Raphael C. Freitas
José Miguel dos Santos
Érika Janaína de Oliveira Saraiva

Publicada on-line em dezembro de 2023.

DISTRIBUIÇÃO
Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Setor de Indústrias Gráficas - Quadra 04 - Lote 327, Térreo, Ala B
CEP 70.610-908 – Brasília-DF – Brasil
Fones: (61) 2022-3070
dired.publicacoes@inep.gov.br - <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/>

**A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos
são de exclusiva responsabilidade dos autores.**

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II [recurso eletrônico] / Adriano Souza Senkevics ; Flavia Viana Basso ; Clarissa Guimarães Rodrigues (organizadores). – Brasília, DF : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023.

10 v. : il. – (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais ; v. 9)

ISBN 978-85-7863-065-2 (coleção)
ISBN 978-65-5801-102-6 (v. 9 online)
ISBN 978-65-5801-103-3 (v. 9 impresso)

1. Plano Nacional de Educação. 2. Políticas educacionais. 3. Avaliação da educação. I. Senkevics, Adriano Souza. II Basso, Flavia Viana. III Rodrigues, Clarissa Guimarães. IV. Título. V. Série.

CDU 37.014.5

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	7
 ADRIANO SOUZA SENKEVICS FLAVIA VIANA BASSO CLARISSA GUIMARÃES RODRIGUES	
CARÊNCIA DE PROFESSORES NA EDUCAÇÃO BÁSICA: RISCO DE APAGÃO?	11
 ALVANA MARIA BOF LUIZ ZALAF CASEIRO FABIANO CAVALCANTI MUNDIM	
DEPOIS DO ENSINO MÉDIO: O DIREITO À EDUCAÇÃO E AO TRABALHO NO NOVO PNE	51
 SUSIANE DE S. MOREIRA O. SILVA ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE GUSTAVO HENRIQUE MORAES ROBSON DOS SANTOS	
EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO-DEMOCRATIZAÇÃO: O DESAFIO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS E SOCIOECONÔMICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2015).....	85
 ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO HUSTANA MARIA VARGAS	

REPENSANDO A MENSURAÇÃO DA ESCOLARIDADE POPULACIONAL: UMA ALTERNATIVA À MÉTRICA DOS ANOS DE ESTUDO	139
▣ ADRIANO SOUZA SENKEVICS ROBSON DOS SANTOS	
NÍVEL SOCIOECONÔMICO DAS ESCOLAS BRASILEIRAS: METODOLOGIA PARA AMPLIAR SUA COBERTURA E POTENCIAIS USOS	159
▣ MARIA TERESA GONZAGA ALVES CLARISSA GUIMARÃES RODRIGUES ADRIANO SOUZA SENKEVICS	
APRENDIZADO NO ENSINO FUNDAMENTAL: DIAGNÓSTICO DAS DESIGUALDADES E “ESCOLAS INVISÍVEIS”	191
▣ ALVANA MARIA BOF MARIA TERESA GONZAGA ALVES	
PROPOSTA METODOLÓGICA DE CÁLCULO DOS CUSTOS MÉDIOS DO FUNDEB E O NOVO PNE	233
▣ MARCELO LOPES DE SOUZA FABIANA DE ASSIS ALVES	
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, DEMOCRACIA E A FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA: OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA O NOVO PNE	281
▣ MARCIO ALEXANDRE B. LIMA	
VIOLÊNCIA NA ESCOLA NA PERCEPÇÃO DOS ESTUDANTES BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS DO PIRLS E DO PISA	305
▣ FLAVIA VIANA BASSO CLARA ETIENE LIMA DE SOUZA CLARISSA GUIMARÃES RODRIGUES	

APRESENTAÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado pela Lei nº 13.005 em 25 de junho de 2014, delineou objetivos e estratégias para a melhoria da educação brasileira até 2024. Para monitorar e avaliar o progresso desses objetivos, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) tem o encargo de apresentar estudos que analisem o cumprimento e avanço das metas propostas.

Dentro do Inep, a Coordenação-Geral de Estudos Educacionais (CGEE) da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) é encarregada de elaborar e divulgar relatórios sobre o PNE e outros temas relacionados, consolidados nos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, publicados desde 2018.

Antevendo o encerramento do PNE em 2024, a CGEE/Dired tem se empenhado em oferecer subsídios sobre a evolução da educação no Brasil, mirando a criação do novo PNE para a década de 2024-2034. O lançamento deste volume 9 torna-se, assim, uma contribuição valiosa para as discussões do novo marco educacional, dando continuidade ao volume anterior, de mesmo escopo.

Na última década, o Inep lançou quatro edições do *Relatório de Monitoramento do PNE*, acrescidos de uma Linha de Base, apresentando indicadores e análises para um entendimento aprofundado dos desafios do Plano. Ao lado disso, lançou o Painel de Monitoramento do PNE, atualizado anualmente, que permite um acesso simplificado e interativo por parte dos usuários aos dados constantes nos relatórios. Esse esforço abrangente visa à criação, revisão e disseminação contínua dos indicadores para o

monitoramento das metas delineadas pela legislação, em conformidade com a missão institucional do Inep de garantia da transparência ativa dos dados e informações educacionais.

Por fim, é crucial que o Brasil reafirme seu compromisso com a educação, apoiando políticas educacionais respaldadas por evidências científicas. A dedicação do Inep, por meio da Dired, é fundamental para monitorar o andamento do PNE vigente e para esboçar um novo Plano à altura das aspirações e necessidades do País.

Maria Teresa Gonzaga Alves
Diretora de Estudos Educacionais

Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo
Presidente do Inep

INTRODUÇÃO

Adriano Souza Senkevics

Flavia Viana Basso

Clarissa Guimarães Rodrigues

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um instrumento fundamental para a evolução da qualidade e do acesso à educação no Brasil, servindo como uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento educacional do País. O PNE estabelece metas e diretrizes que orientam as políticas públicas em educação, contribuindo para a organização, a coordenação e a articulação das ações e iniciativas não só dos diferentes entes federativos mas também dos diversos setores envolvidos na área educacional.

A importância do PNE está na sua capacidade de estabelecer uma visão de futuro para a educação brasileira, pautada em princípios basilares tais como a qualidade, a superação das desigualdades, a gestão democrática, a valorização dos profissionais da educação e o respeito aos direitos humanos. Ele promove a integração e a convergência de esforços entre União, estados e municípios, além de envolver a sociedade civil na busca por uma educação que atenda às demandas e necessidades de todos os cidadãos. Outro aspecto fundamental do PNE é o seu papel na definição de metas quantitativas e qualitativas que permitem o monitoramento e a avaliação do progresso na área educacional. Isso facilita a identificação de desafios e gargalos que precisam ser superados, bem como a alocação eficiente de recursos para atingir os objetivos propostos. Por fim, o PNE é importante por seu potencial para promover a transparência e a participação social na gestão, contribuindo com o fortalecimento da democracia e com a promoção de uma educação que seja verdadeiramente inclusiva e capaz de transformar a realidade social do País.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio da Diretoria de Estudos Educacionais (Direde), é responsável por monitorar os indicadores das metas estabelecidas na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE (2014-2024). Além desse monitoramento, a equipe também desenvolve, desde 2018, os *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Ao todo, já foram publicados oito volumes dedicados a refletir sobre o contexto educacional brasileiro e os desafios enfrentados em diferentes metas do Plano.

A presente edição, dando continuidade ao volume 8, segue com o objetivo de apresentar contribuições para o próximo PNE. Mais uma vez, envidam-se esforços para subsidiar a construção do planejamento educacional dos próximos dez anos. Neste volume, apresentamos nove textos autorais, descritos sucintamente nos parágrafos a seguir.

O texto que abre a coletânea, “Carência de professores na educação básica: risco de apagão?”, de Alvana Maria Bof, Luiz Zalaf Caseiro e Fabiano Cavalcanti Mundim, apresenta um diagnóstico da escassez de professores com formação adequada para atuação nos diferentes componentes curriculares dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. Mobilizando distintas fontes de dados, os autores realizam levantamentos do número de ingressantes nos cursos de licenciatura; de concluintes em cada área do conhecimento; e de licenciados que ingressam na carreira docente e atuam nas redes de ensino. Estimando se o quantitativo de concluintes das licenciaturas é capaz de suprir a demanda total e imediata de professores com formação adequada, os autores concluem que já estamos vivenciando um “apagão” de professores habilitados nessas etapas de ensino em diversas áreas curriculares.

O segundo texto, “Depois do ensino médio: o direito à educação e ao trabalho no novo PNE”, de Susiane de S. Moreira O. Silva, Ana Elizabeth M. de Albuquerque, Gustavo Henrique Moraes e Robson dos Santos, aborda duas possibilidades de educação profissional e tecnológica entre egressos da educação básica: os cursos técnicos subsequentes e os cursos superiores de tecnologia. Os autores caracterizam tais cursos em termos de suas tendências recentes, especificidades e potencialidades para a preparação dos indivíduos para o mundo de trabalho, para a promoção de sua inserção produtiva e para seu desenvolvimento profissional.

Em seguida, o estudo “Expansão-Interiorização-Democratização: o desafio da redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas de acesso à educação superior no Brasil (2003-2015)”, de Alexandre Ramos de Azevedo e Hustana Maria Vargas, faz um balanço da experiência de expansão da educação superior nas últimas duas décadas, com ênfase nas históricas e profundas disparidades socioeconômicas e territoriais de oferta e de acesso. Propondo uma abordagem com foco na distribuição geográfica das oportunidades, os autores lançam luz sobre a importância da interiorização e da expansão na democratização do acesso. Em suma, a tríade formada por expansão-interiorização-democratização, tal como proposta no título, resume a tônica do ciclo de expansão que marcou a educação superior brasileira.

O quarto texto, “Repensando a mensuração da escolaridade populacional: uma alternativa à métrica dos anos de estudo”, de Adriano Souza Senkevics e Robson dos Santos, discute a inadequação da medida de anos de estudo – atualmente, a métrica oficial da escolaridade média populacional no PNE vigente – como estratégia para retratar a evolução da escolaridade populacional e, sobretudo, recortes de desigualdade socioeconômica, étnico-racial e regional. Inspirados em um diálogo com a sociologia da estratificação, os autores sugerem uma alternativa bastante singela, baseada no maior nível de escolaridade alcançado pela população adulta, capaz de iluminar disparidades entre grupos populacionais e promover uma comunicação mais inteligível da medida usada para o monitoramento dessa meta.

Maria Teresa Gonzaga Alves, Clarissa Guimarães Rodrigues e Adriano Souza Senkevics assinam o quinto texto, “Nível socioeconômico das escolas brasileiras: metodologia para ampliar sua cobertura e potenciais usos”, cujo objetivo é apresentar uma proposta metodológica de um indicador de nível socioeconômico para 165 mil escolas de educação básica em funcionamento no ano de 2021. Indicadores primários – calculados com dados de questionários das avaliações educacionais –, secundários – que caracterizam o nível socioeconômico de alunos transferidos entre estabelecimentos de ensino – e de contexto social foram agregados em uma escala única por meio da Teoria de Resposta ao Item. Procurando avançar a partir de experiências anteriores do Inep com o nível socioeconômico, a inovação metodológica proposta permite dar visibilidade às escolas pequenas, de educação infantil ou de áreas remotas que, por não participarem das avaliações e exames educacionais, até então não eram objetos de políticas públicas visando à superação das desigualdades educacionais, ao menos em uma escala nacional.

O sexto estudo, “Aprendizado no ensino fundamental: diagnóstico das desigualdades e ‘escolas invisíveis’”, de Alvana Maria Bof e Maria Teresa Gonzaga Alves, aborda tanto a persistência e a ampliação das desigualdades no aprendizado de estudantes de ensino fundamental quanto as dificuldades para um monitoramento eficaz de evolução da qualidade. As autoras apresentam uma análise descritiva de um conjunto de escolas que não participam do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, portanto, não dispõem de informações sobre o desempenho dos alunos. Diante dessas evidências, o estudo recomenda que o novo PNE adote metas e estratégias mais adequadas para a superação das desigualdades educacionais e sugere que o monitoramento da qualidade utilize indicadores mais abrangentes para avaliar as escolas que não fazem parte da população-alvo do Saeb e que, portanto, não têm o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) calculado.

Na sequência, o estudo “Proposta metodológica de cálculo dos custos médios do Fundeb e o novo PNE”, de Marcelo Lopes de Souza e Fabiana de Assis Alves, trata da apuração das diferenças nos custos médios das etapas da educação básica e propõe uma abordagem metodológica para definir os ponderadores de custos médios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb), visando melhorar o tratamento dessa questão no novo PNE. É sabido que um dos maiores desafios para viabilizar a execução do Plano é o financiamento, em razão das disputas e dos conflitos distributivos que orbitam a questão orçamentária de toda e qualquer política social. Aqui, para avançar nessa questão, os autores organizam uma contribuição a partir dos três seguintes eixos: as estimativas de gastos médios por subfunções educacionais, com base no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope); levantamentos bibliográficos de custo-qualidade; e avaliação de efeitos redistributivos das alterações nos fatores de ponderação.

O oitavo texto, “Qualidade da educação, democracia e a formação para a cidadania: os desafios da gestão democrática para o novo PNE”, de Márcio Alexandre Barbosa Lima, analisa o processo de construção da gestão democrática na legislação educacional e os resultados alcançados a partir da Meta 19 do PNE, destacando os desafios para o próximo decênio. O autor argumenta que a efetivação da gestão democrática continua a ser um desafio para os gestores públicos, apesar de passados 35 anos da sua promulgação como um princípio constitucional. Sustenta, ainda, que a formação para a cidadania deve ser entendida como um componente intrínseco da qualidade educacional, devendo ser avaliada pelos sistemas educacionais nas escolas brasileiras.

Finalmente, o último estudo, “Violência na escola na percepção dos estudantes brasileiros: evidências do Pirls e do Pisa”, de Flavia Viana Basso, Clara Etienne Lima de Souza e Clarissa Guimarães Rodrigues, analisa o conceito de violência escolar no contexto brasileiro e apresenta evidências em perspectiva comparada internacional para contribuir com a elaboração do próximo PNE. As autoras mobilizam dois conjuntos de dados oriundos de avaliações internacionais: *Progress in International Reading Literacy Study* (Pirls) 2021 e *Programme for International Student Assessment* (Pisa) 2022, com foco na ocorrência de diferentes tipos de violência, segundo a percepção dos estudantes. A análise permitiu observar que estudantes que mais frequentemente sofrem violência faltam mais às aulas, demonstram desempenho inferior aos demais e estão mais propensos a irregularidades em sua trajetória escolar. O texto procura dar uma resposta, em termos de diagnóstico educacional, à escalada de violência escolar nos últimos anos no Brasil.

Como se observa, esta edição dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais* reúne uma coletânea rica de textos diversificados que abordam diferentes aspectos da educação no Brasil e propõem soluções e metodologias inovadoras para os desafios enfrentados no setor. Em comum, os autores visam contribuir com reflexões aprofundadas e embasadas em dados e pesquisas para a construção do novo Plano Nacional de Educação. Até o final de vigência do atual Plano, durante a tramitação do próximo e após sua promulgação, o Inep seguirá com a produção de estudos que se configuram como importantes iniciativas para a superação dos obstáculos que ainda impedem que todos os brasileiros e brasileiras tenham acesso a uma educação de qualidade.

CARÊNCIA DE PROFESSORES NA EDUCAÇÃO BÁSICA: RISCO DE APAGÃO?

Alvana Maria Bof^I

Luiz Zalaf Caseiro^{II}

Fabiano Cavalcanti Mundim^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5967>

RESUMO

Este estudo busca diagnosticar, no território nacional, as carências de professores adequadamente habilitados para atuar nas áreas de conhecimento dos currículos dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, investigando a iminência de um possível “apagão” desses profissionais. Inicialmente faz-se um levantamento das docências de professores sem a formação adequada à disciplina que lecionam no Brasil, regiões e unidades federativas, por componente curricular. Realiza-se, na sequência, um diagnóstico da demanda e da oferta de professores para os anos

^I Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

^{II} Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).

^{III} Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

finais do ensino fundamental e para o ensino médio no País, por componente curricular e por unidade da Federação, investigando em quais áreas do conhecimento e unidades federativas há um descasamento entre a oferta e a demanda de professores de disciplinas específicas. As análises incluem o levantamento do número de ingressantes nos cursos de licenciaturas, o número de concluintes em cada área do conhecimento e o número de licenciados que ingressam na carreira docente e atuam nas redes de ensino. Analisa-se, então, se o número de concluintes nas licenciaturas supriria as demandas total e imediata de professores com formação adequada para lecionar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio em 2022, em todas as áreas. Os resultados mostram que os contingentes de licenciados nos períodos considerados são menores do que os das respectivas demandas total e imediata de professores em várias áreas do conhecimento nas unidades federativas. Apontam, assim, que já estamos vivenciando um “apagão” de professores habilitados para atuação nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio em várias áreas curriculares nas unidades da Federação.

Palavras-chave: falta de professores; educação básica; licenciaturas; apagão de professores.

INTRODUÇÃO

A formação dos professores da educação básica (EB) é tema recorrente na literatura e nas políticas públicas de Educação, tanto no que diz respeito às necessidades quantitativas de professores qualificados para atuar em todas as áreas curriculares da EB quanto à qualidade/efetividade da formação docente para a melhoria dos resultados educacionais. Dentre os problemas identificados no País, destaca-se a existência de um contingente expressivo de professores que atuam na EB sem a formação em nível superior adequada à área de conhecimento/disciplina que lecionam. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) disponibilizados no Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) mostram que, em 2022, cerca de 59,9% das docências¹ dos anos finais do ensino fundamental (EF) e 67,6% das docências do ensino médio (EM) eram efetuadas por professores com formação superior adequada à área de conhecimento/disciplina que lecionam. O *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022* aponta, ainda, desigualdades marcantes nesses percentuais, considerando as regiões brasileiras, unidades federativas (UFs) e localização da escola (urbana ou rural), o que indica que os

¹ Disciplina ministrada por um professor em uma turma.

estudantes brasileiros não têm as mesmas oportunidades educacionais em relação à formação dos professores que atuam em suas escolas.

Outros estudos e relatórios levantam a questão do déficit de professores nas escolas brasileiras de educação básica em várias áreas do conhecimento, associando esse problema à baixa atratividade da carreira docente (que faz com que um número cada vez menor de jovens busque as licenciaturas), ao número exíguo de professores formados pelas instituições de ensino superior em determinadas licenciaturas, à não permanência dos formados na carreira docente, ao adoecimento e à evasão dos professores em exercício, provocados pelas más condições de trabalho etc. (Pinto, 2014; Moriconi; Gimenes; Leme, 2021; Moriconi *et al.*, 2023; Tartuce; Nunes; Almeida, 2010, entre outros).

Pinto (2014), analisando se a ausência de professores nas escolas decorre da falta de formação ou do desinteresse dos licenciados em lecionar, constata que, com exceção da disciplina de Física, há professores habilitados em número suficiente para assumir as turmas existentes no Brasil, considerando o período de 1990 a 2010, e conclui que se trata essencialmente de um problema de falta de atratividade da carreira docente. Segundo o autor, apenas as vagas em cursos de formação de professores ofertadas pelo setor público de educação superior do País já seriam suficientes para atender a demanda por docentes em todos os componentes curriculares da educação básica, bastando, para tanto, desenvolver políticas que estimulassem o preenchimento dessas vagas e a conclusão, com êxito, dos ingressantes. Para o autor, a principal dessas políticas seria a melhoria da atratividade da carreira.

Alguns trabalhos antecipam, no entanto, que, em seu conjunto, os problemas levantados relativos à atração, formação e retenção de jovens na carreira docente podem levar a um “apagão” de professores na educação básica. Em 2007, o relatório produzido pela comissão especial instituída na Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) (Ruiz; Ramos; Hingel, 2007), para estudar medidas que visassem superar o déficit de docentes no ensino médio, apresentou o quadro da escassez de professores nessa etapa de ensino, alertando para a ameaça de “apagão”, caso medidas emergenciais e estruturais não fossem tomadas. O Instituto Semesp, do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo, também aponta o mesmo risco no Brasil, estimando que o déficit de professores na educação básica pode chegar a 235 mil em 2040 (Semesp, 2022).

O objetivo deste estudo é diagnosticar, no território nacional, as carências de professores adequadamente habilitados para atuar nas áreas de conhecimento dos currículos dos anos finais do EF e do EM, e investigar a iminência de um possível “apagão” desses profissionais. O estudo realiza análises com vistas a responder às seguintes questões:

- a) Qual é a magnitude e como se distribuem, no território nacional, as carências de professores adequadamente habilitados para atuar nas áreas de conhecimento dos currículos dos anos finais do EF e do EM?

- b) Considerando o atual cenário de inadequação da formação docente, qual é a demanda imediata de professores habilitados, por componente curricular, para que todas as turmas de estudantes brasileiros dos anos finais do EF e do EM tenham aulas com professores com formação adequada?
- c) Quantos ingressam nos cursos de licenciaturas e quantos se formam em cada área curricular a cada ano? O quantitativo de formados nas licenciaturas supriria a demanda de professores com formação adequada para lecionar nos anos finais do EF e no EM em todos os componentes curriculares?
- d) Quantos dos formados nos cursos de licenciatura ingressam na carreira do magistério? Esse quantitativo seria suficiente para suprir a demanda de professores adequadamente habilitados para lecionar nos anos finais do EF e no EM em todos os componentes curriculares?
- e) Afinal, estamos na iminência de um “apagão” de professores habilitados para atuar nos anos finais do EF e no EM?

Para responder a essas perguntas, analisam-se dados do Censo da Educação Básica relativos aos docentes e do Censo da Educação Superior referentes aos ingressantes e concluintes das licenciaturas de formação específica². A fim de identificar os graduados das licenciaturas que ingressam no magistério, foi realizado o cruzamento dos dados dos licenciados da educação superior no período entre 2010 e 2021 com os dados dos docentes do Censo da Educação Básica de 2022.

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, apresenta-se uma breve revisão da literatura, contemplando trabalhos que abordam a questão da carência de professores na educação básica. Em seguida, expõe-se o diagnóstico sobre a adequação da formação docente nos anos finais do EF e no EM, por componente curricular, no Brasil, grandes regiões e unidades federativas. Nas seções seguintes, calculam-se as estimativas das demandas total e imediata de professores com formação adequada para atuar nessas etapas de ensino em 2022 e analisam-se os dados referentes aos ingressantes e concluintes dos cursos de licenciatura, prosseguindo com a comparação entre o número desses concluintes e as demandas total e imediata de professores em 2022. Na sequência, são realizadas as análises para determinar quantos dos concluintes das licenciaturas ingressam na carreira docente, comparando-se esse quantitativo às demandas total e imediata de professores com formação adequada em 2022. Finalmente, aborda-se a questão da iminência de um possível “apagão” de professores na educação básica e tecem-se considerações com vistas à elaboração do novo PNE.

² As licenciaturas de formação específica são aquelas que formam os professores para as disciplinas dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A questão da falta de professores na educação básica tem sido objeto de múltiplas discussões, estudos e relatórios nas últimas décadas, tanto nas esferas acadêmicas e políticas quanto na mídia. São relatados déficits de professores formados em algumas áreas curriculares, particularmente nos anos finais do EF e no EM, provocando grande preocupação e receio de que o país venha a enfrentar, num curto espaço de tempo, um “apagão” de professores na EB. Em 2007, uma comissão especial instituída na Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) configurou o quadro da escassez de professores no ensino médio, alertando para a ameaça de “apagão”, caso medidas emergenciais e estruturais não fossem tomadas (Ruiz; Ramos; Hingel, 2007). Pesquisa do Simesp (2022) também aponta esse mesmo risco no Brasil e, utilizando dados divulgados pelo Inep, estima que o déficit de docentes na EB chegará a 235 mil em 2040. A pesquisa atribui esse déficit principalmente ao desinteresse dos jovens em seguir a carreira docente, às altas taxas de evasão nas licenciaturas, ao envelhecimento do corpo docente e ao abandono dessa carreira devido às condições de trabalho.

Pinto (2014) busca averiguar o que explica a falta de professores nas escolas brasileiras, investigando se ela decorre da escassez de docentes formados ou do desinteresse dos licenciados em lecionar. Para tal, estima a demanda de professores para a educação básica por etapa, considerando a matrícula e número de turmas em 2012, e a compara com o número de concluintes dos cursos de Pedagogia/licenciatura no período de 1990 a 2010. O autor conclui que, com exceção da área de Física, não há no Brasil um problema generalizado de falta de professores aptos a lecionar em suas respectivas áreas de formação. Aponta que essa falta não se deve à ausência de vagas nas licenciaturas, tratando-se essencialmente de um problema de pouca atratividade da carreira docente. Segundo o autor, apenas as vagas em cursos de formação de professores ofertadas pelo setor público de educação superior do País já seriam suficientes para atender a demanda por docentes em todos os componentes curriculares da educação básica, bastando, para tanto, desenvolver políticas que estimulassem o preenchimento dessas vagas e a conclusão com êxito dos ingressantes. Para o autor, a principal dessas políticas seria a melhoria da atratividade da carreira docente.

Outros estudos atribuem à baixa atratividade da carreira o déficit de professores, constatando o desinteresse dos jovens pela carreira docente, o que faz com que cada vez menos se empenhem nas licenciaturas e sigam o magistério. Pesquisa conduzida pela Fundação Victor Civita (FVC) e pela Fundação Carlos Chagas (FCC), que investiga a atratividade dessa carreira no Brasil sob a ótica de alunos concluintes do ensino médio, mostra que a docência não representa uma possibilidade profissional para eles, havendo, em geral, uma rejeição à carreira docente. “Apenas 2% (31 de 1.501 alunos) indicaram, como primeira opção de ingresso à faculdade, o curso de Pedagogia

ou alguma outra licenciatura” (FVC. FCC, 2009, p. 42). Entre eles, “há um predomínio de mulheres (77%) e de pardos ou mulatos (48%)”, chamando a atenção na pesquisa “a tendência observada de que, quanto maior o nível de instrução dos pais, menor a intenção de ser professor” (FVC. FCC, 2009, p. 42-43).

A necessidade de tornar a carreira do magistério mais atrativa é defendida em vários estudos (Gatti; Barretto, 2009; FVC. FCC, 2009; Tartuce; Nunes; Almeida, 2010; Pinto, 2014, entre outros), que elencam entre as principais causas do problema os baixos salários, a desvalorização social e profissional da carreira, as condições adversas do trabalho docente, a violência nas escolas, o desinteresse e desrespeito dos alunos, entre outras. Moriconi, Gimenes e Leme (2021) desenvolveram estudo sobre o volume de trabalho dos professores dos anos finais do EF, tecendo uma análise comparativa entre Brasil, Estados Unidos, França e Japão. Os resultados mostram que as condições de trabalho do professor no Brasil – considerando o número de escolas, redes, etapas e disciplinas em que lecionam, tamanho e número de turmas, número total de alunos por professor etc. – são muito mais difíceis do que aquelas nos outros países.

2 A ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: DIAGNÓSTICO

Dados do Painel de Monitoramento do PNE publicado pelo Inep (Brasil. Inep, 2023a) mostram que, embora tenha aumentado, desde 2013, o percentual das docências (combinação de docente, disciplina e turma³) efetuadas por professores com formação superior adequada⁴ à área de conhecimento que lecionam era, em 2022, somente 59,9% dos anos finais do EF e 67,6% do EM no País, como ilustram os Gráficos 1 e 2, respectivamente. Verificam-se, ainda, desigualdades expressivas que se mantêm na série histórica entre as regiões brasileiras. Em 2022, nos anos finais do EF, as regiões Nordeste (NE) e Norte (N) apresentaram percentuais bem inferiores (46,5% e 47,4%, respectivamente) aos das regiões Sudeste (SE), com 70,8%; Sul (S), com 69,9%; e Centro-Oeste (CO), com 65,8%. No ensino médio, essas diferenças também são observadas, embora sejam menores.

³ As docências se definem pelos vínculos que se estabelecem entre docentes e turmas de alunos, mediados por disciplinas específicas. No agregado, para o computo do indicador, as docências são as combinações de professores, disciplinas e turmas. Portanto, se um único professor dá aulas de Ciências para cinco turmas e aulas de Biologia para três turmas, ele tem oito docências. As docências têm número de aulas-horas diferentes conforme a disciplina. No caso de Ciências, a carga horária típica é de quatro horas semanais; no caso de Biologia, duas horas semanais. Nesse exemplo, o professor tem a carga horária equivalente a 26 aulas semanais: 20 aulas de Ciências (5x4) e seis aulas de Biologia (3x2).

⁴ Entende-se por formação adequada os docentes com formação superior na licenciatura específica da disciplina que lecionam ou que possuem bacharelado na área específica e concluíram o respectivo curso de complementação pedagógica (Brasil. Inep, 2014, 2020).

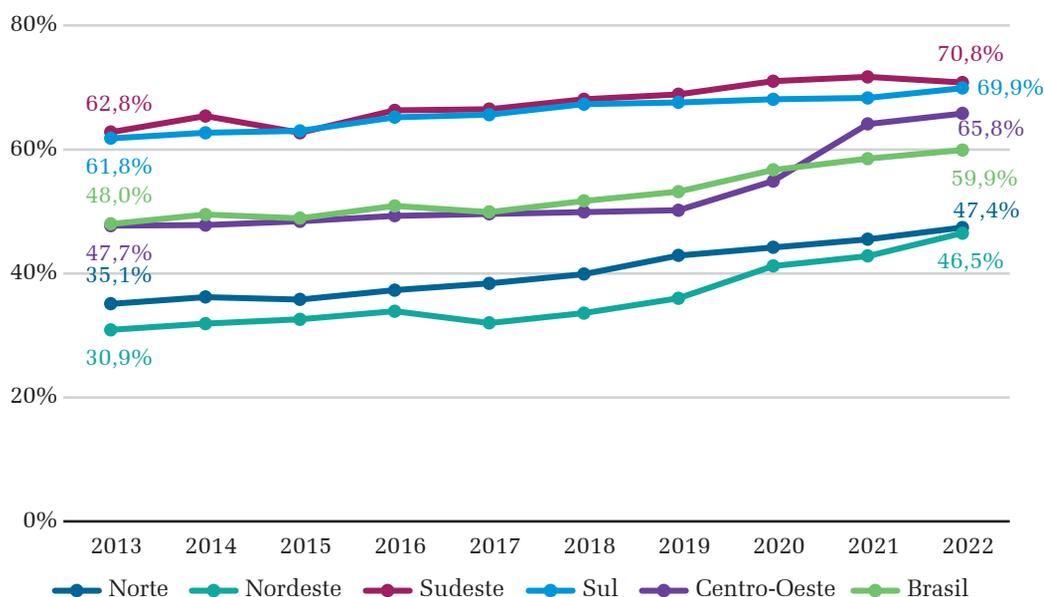


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2013-2022

Fonte: Censo da Educação Básica (2013-2022).

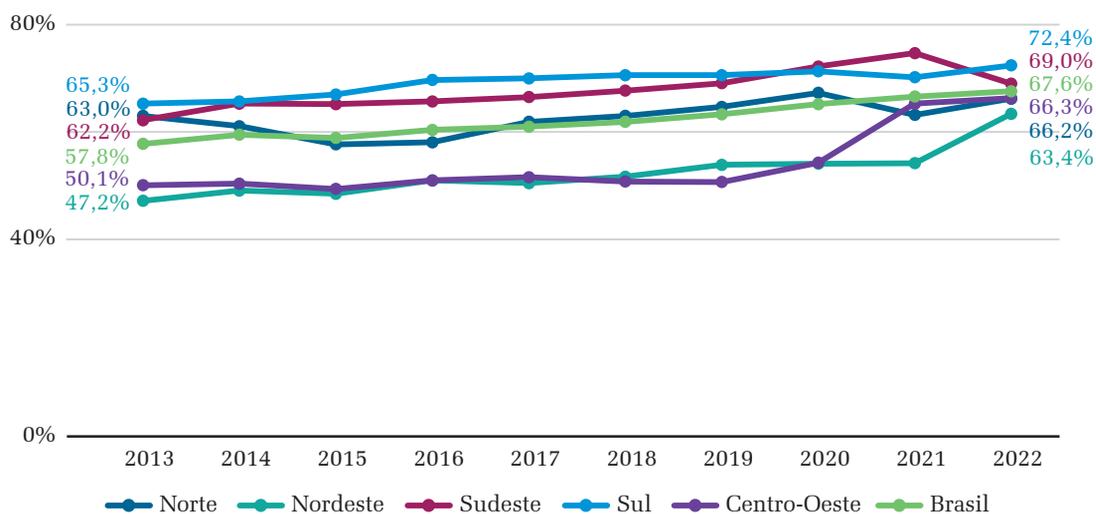


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM NO ENSINO MÉDIO – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2013-2022

Fonte: Censo da Educação Básica (2013-2022).

O Gráfico 3 apresenta os percentuais de adequação da formação docente por localização da escola. Observa-se que há desigualdades expressivas, entre as escolas urbanas e rurais, no percentual das docências realizadas por professores com formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam. Nas escolas localizadas nas zonas rurais, os percentuais são sempre menores. Em 2022, nos anos finais do EF, a diferença entre os percentuais de adequação docente das escolas urbanas e rurais era de 37,6 pontos percentuais (p.p.). No ensino médio, a diferença era de 16,5 p.p. Nota-se ainda que, nas escolas das áreas rurais, embora tenha havido um aumento dos percentuais de docências de professores com formação adequada em ambas as etapas de ensino, os percentuais em 2022 estão abaixo do que se observa em 2013 nas escolas urbanas.

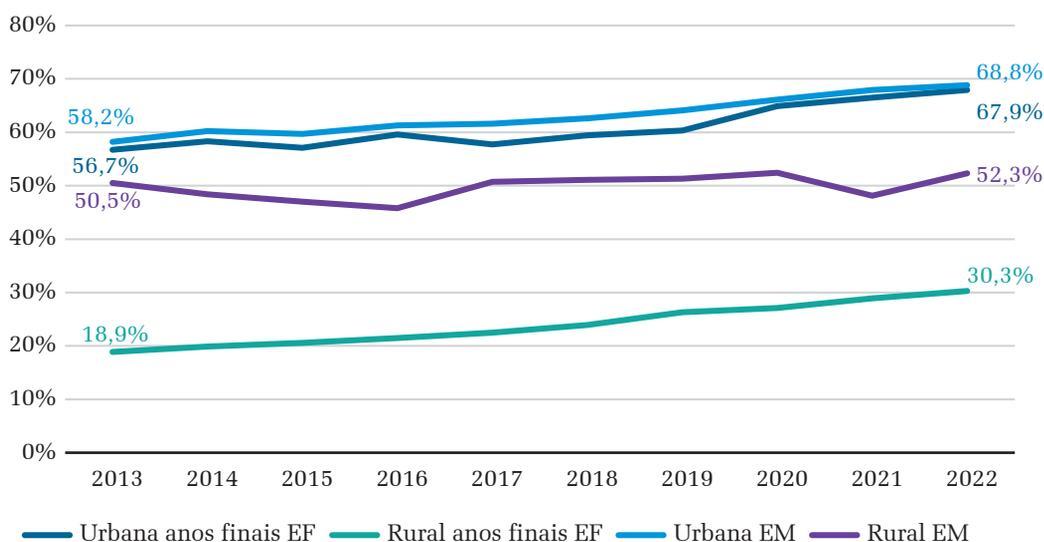


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO, POR LOCALIZAÇÃO - BRASIL - 2013-2022

Fonte: Censo da Educação Básica (2013-2022).

Os Gráficos 4 e 5 apresentam o percentual de docências nos anos finais do EF e do EM, respectivamente, de professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam, por componente curricular, no período de 2013 a 2022. Para os anos finais do EF, observa-se que os componentes curriculares com os mais baixos percentuais de docências de professores com formação adequada são Língua Estrangeira e Artes, com percentuais equivalentes a menos da metade das

docências em 2022 (43,6% e 48,6%, respectivamente). Na sequência vêm Geografia (64,1%), Matemática (65,3%) e História (68,8%), significando que cerca de um terço dos estudantes brasileiros dos anos finais do EF têm aulas com professores sem a formação adequada para lecionar nessas disciplinas. Em Ciências, a situação também preocupa: cerca de 30% das docências são realizadas por professores sem a formação adequada. Os maiores percentuais de adequação da formação docente estão nas áreas de Educação Física e Língua Portuguesa, que alcançaram 76,8% e 74,3%, em 2022.

No ensino médio, verifica-se que os componentes curriculares com os mais baixos percentuais de docências de professores com formação adequada são Sociologia e Língua Estrangeira (39,3% e 43,3%, respectivamente, em 2022), seguidos por Filosofia (53,3%) e Física (54,0%). Nota-se, na série histórica, que Artes é o componente curricular que apresenta maior crescimento do percentual de adequação da formação docente (29,3 p.p.), mas ainda assim alcança menos de 60% em 2022. Os componentes curriculares Língua Portuguesa, Educação Física e História apresentam os maiores percentuais de adequação da formação docente em 2022 (85,8%, 82% e 81,2%, respectivamente).

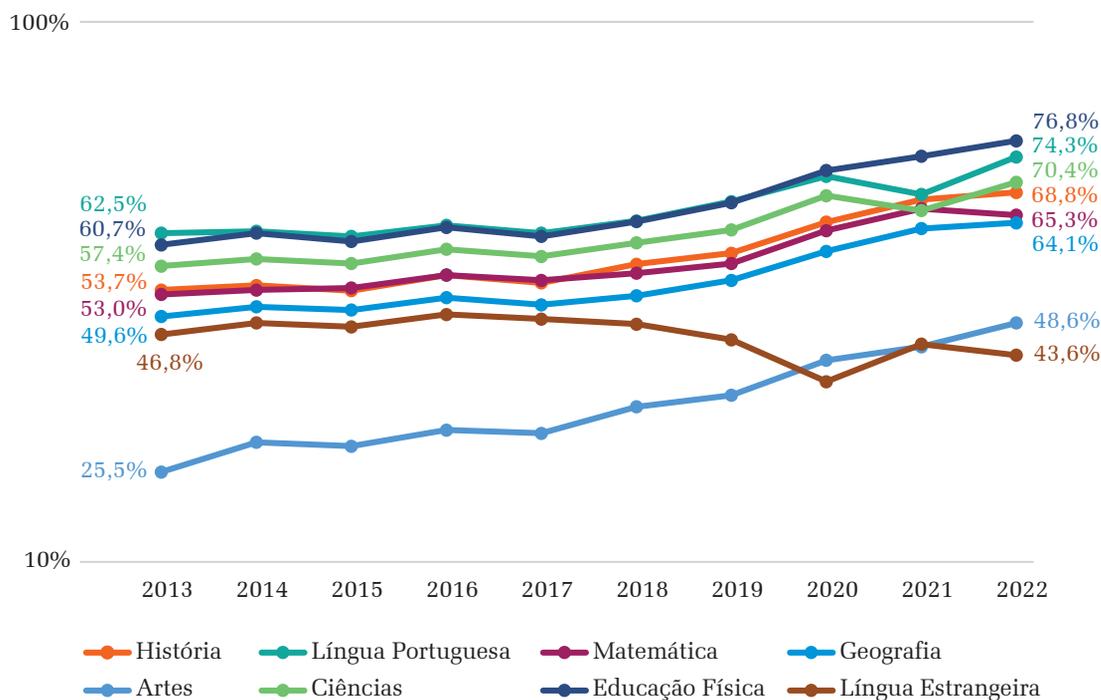


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR COMPONENTE CURRICULAR – BRASIL – 2013-2022

Fonte: Censo da Educação Básica (2013-2022).

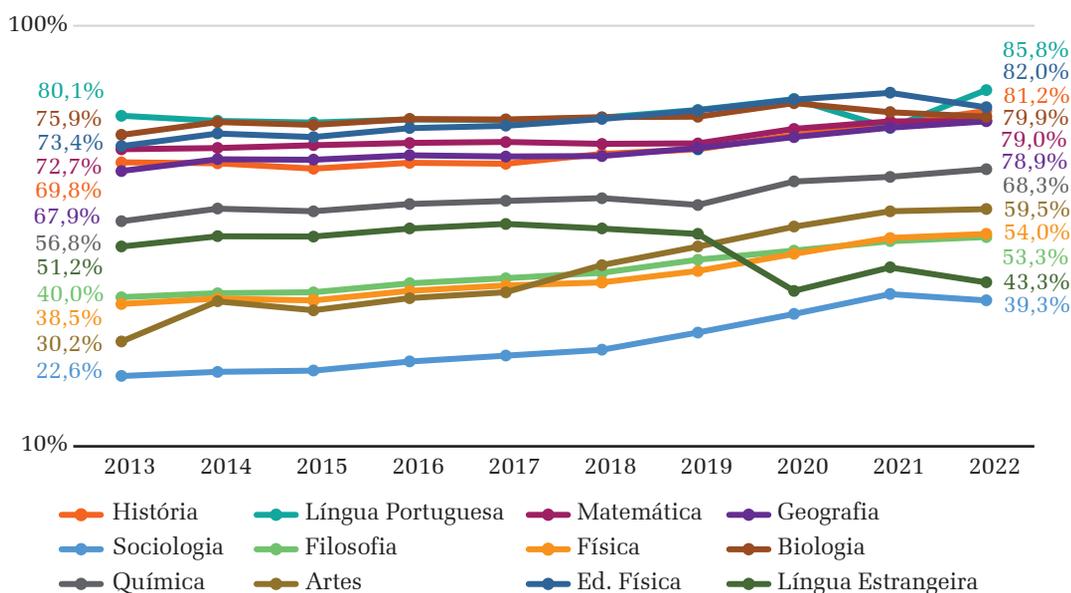


GRÁFICO 5
PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO ADEQUADA À
ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM NO ENSINO MÉDIO, POR COMPONENTE
CURRICULAR – BRASIL – 2013-2022

Fonte: Censo da Educação Básica (2013-2022).

Há desigualdades no percentual de adequação à formação docente por componente curricular entre as UFs, com heterogeneidade dentro de cada região. Por essa razão, a análise da situação de cada componente curricular por UF permite avançar no debate, mapeando a magnitude do problema das docências de professores sem a formação adequada. A Tabela 1 apresenta um diagnóstico sintético com os percentuais de docências, nos anos finais do EF e no EM, de professores que não possuem formação superior adequada ao componente curricular que lecionam, em 2022.

TABELA 1

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES SEM FORMAÇÃO ADEQUADA, NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO, POR COMPONENTE CURRICULAR – BRASIL, REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2022

	Língua Portuguesa	Língua estrangeira	Artes	Ed. Física	Matemática	História	Geografia	Ciências + Biologia	Biologia	Ciências	Física	Química	Sociologia	Filosofia
Brasil	21,6%	56,5%	48,5%	21,5%	30,0%	27,0%	30,8%	26,3%	20,1%	29,6%	46,0%	31,7%	60,7%	46,7%
Norte	32,1%	56,2%	72,6%	33,1%	32,5%	38,4%	39,6%	37,9%	20,9%	46,0%	41,7%	30,4%	60,8%	50,1%
Nordeste	31,5%	51,2%	78,5%	35,6%	35,4%	36,8%	41,5%	37,7%	16,8%	46,8%	46,6%	37,9%	76,7%	61,8%
Sudeste	11,0%	70,8%	20,1%	11,8%	29,7%	18,4%	21,6%	17,8%	23,3%	14,5%	49,3%	30,7%	51,2%	37,8%
Sul	19,4%	39,2%	29,8%	11,8%	23,6%	19,9%	27,2%	16,7%	13,8%	18,3%	42,1%	28,1%	51,9%	38,6%
Centro-Oeste	27,2%	45,0%	52,8%	17,1%	20,2%	27,9%	26,0%	24,7%	24,7%	24,7%	40,3%	25,6%	69,6%	55,3%
RO	16,0%	37,8%	78,2%	13,6%	18,0%	26,2%	31,1%	25,2%	11,2%	34,2%	31,7%	22,4%	80,7%	57,8%
AC	51,6%	51,9%	77,7%	48,6%	54,6%	57,1%	58,0%	56,5%	43,4%	61,8%	56,8%	59,7%	78,0%	62,1%
AM	40,6%	82,2%	74,7%	41,8%	40,8%	50,6%	50,2%	44,7%	29,7%	53,8%	43,6%	32,1%	65,6%	50,2%
RR	40,8%	38,5%	75,7%	35,1%	36,8%	40,7%	40,5%	39,6%	27,3%	46,0%	37,5%	24,1%	65,0%	62,4%
PA	28,7%	50,6%	69,2%	31,8%	28,4%	31,6%	33,1%	34,3%	13,5%	42,2%	38,6%	23,5%	43,8%	39,9%
AP	20,2%	24,4%	27,3%	18,0%	19,1%	19,0%	17,7%	20,9%	8,8%	26,6%	17,9%	9,7%	16,5%	15,6%
TO	28,6%	54,4%	91,5%	27,4%	30,9%	42,8%	44,8%	41,3%	21,6%	52,3%	61,6%	54,1%	94,6%	81,8%
MA	49,1%	63,2%	88,7%	64,8%	52,1%	56,4%	60,8%	59,5%	22,8%	70,7%	45,2%	36,9%	79,5%	63,1%
PI	29,3%	36,1%	85,7%	32,0%	34,1%	38,1%	43,0%	35,5%	16,7%	44,8%	36,5%	30,7%	83,3%	59,1%
CE	24,8%	60,5%	78,1%	26,0%	33,5%	29,7%	39,6%	33,5%	17,7%	40,9%	32,6%	35,4%	71,6%	51,2%
RN	24,8%	32,8%	57,9%	23,9%	27,3%	28,5%	29,6%	30,0%	11,3%	38,3%	16,9%	16,0%	45,6%	35,7%
PB	23,2%	37,5%	75,6%	24,5%	30,4%	27,3%	27,5%	30,6%	16,7%	36,9%	35,3%	20,2%	66,3%	48,2%
PE	24,3%	59,3%	87,6%	23,6%	34,3%	31,0%	41,5%	31,0%	13,6%	39,4%	67,6%	47,9%	90,0%	86,3%
AL	26,6%	39,5%	65,7%	20,7%	30,9%	30,2%	31,0%	26,9%	13,1%	33,5%	27,6%	18,0%	59,3%	43,7%
SE	16,2%	19,8%	63,7%	13,1%	18,8%	19,3%	19,7%	20,7%	4,5%	27,1%	29,9%	11,7%	72,3%	56,0%
BA	36,3%	55,5%	75,3%	43,2%	33,9%	39,9%	42,0%	39,3%	19,2%	48,6%	61,5%	53,1%	85,5%	67,3%
MG	25,3%	50,5%	40,2%	9,0%	17,6%	14,8%	16,7%	14,7%	10,4%	16,9%	25,2%	14,9%	48,8%	27,5%
ES	15,7%	26,1%	30,5%	6,9%	16,9%	14,3%	16,4%	18,5%	9,8%	21,1%	17,6%	14,8%	50,2%	27,9%
RJ	13,6%	39,7%	30,1%	9,7%	16,1%	14,4%	17,4%	15,9%	9,7%	20,0%	45,4%	29,9%	49,1%	53,2%
SP	3,2%	94,8%	2,3%	14,3%	40,8%	21,7%	26,3%	19,9%	34,0%	10,9%	63,3%	40,1%	52,7%	37,7%
PR	18,0%	29,3%	18,0%	6,0%	16,5%	12,5%	9,9%	9,9%	6,9%	11,7%	26,7%	14,7%	32,3%	18,1%
SC	27,0%	66,9%	31,3%	23,3%	34,2%	26,6%	31,3%	27,1%	28,4%	26,3%	51,9%	37,8%	47,6%	39,2%
RS	15,5%	29,0%	40,6%	7,9%	21,8%	21,4%	39,9%	14,6%	7,2%	18,2%	49,2%	33,2%	79,2%	60,3%
MS	15,0%	29,3%	30,0%	8,6%	11,9%	16,9%	14,5%	13,5%	11,3%	14,8%	30,6%	24,3%	53,3%	45,2%
MT	54,1%	43,6%	56,4%	22,2%	23,1%	44,3%	31,0%	29,8%	36,0%	26,1%	34,1%	22,1%	61,9%	46,6%
GO	23,5%	66,0%	79,2%	21,9%	24,0%	28,4%	34,0%	33,5%	27,8%	39,0%	57,3%	34,5%	91,5%	79,7%
DF	9,3%	15,5%	17,7%	7,1%	13,7%	9,5%	9,2%	10,4%	9,0%	11,1%	11,9%	6,9%	40,2%	14,2%

Legenda 0% 25% 50% 75% 100%

Fonte: Censo da Educação Básica (2022).

Os dados da Tabela 1 indicam que, em nível nacional, os componentes curriculares em que há maior proporção de docências de professores sem formação adequada nos anos finais do EF e no EM são: Sociologia (60,7%), Língua Estrangeira (56,5%), Artes (48,5%), Filosofia (46,7%) e Física (46%). Chama a atenção que nas áreas de Física e Sociologia, em todas as regiões, os percentuais de docências com professores sem formação adequada são superiores a 40% e 50%, respectivamente. Quando se analisa a disciplina de Física pelas UFs, destacam-se os estados de Pernambuco, São Paulo, Tocantins, Bahia, Goiás, Acre e Santa Catarina, onde o percentual de docências com professores não adequadamente formados é superior a 50%, alcançando 67,6% em Pernambuco e 63,3% em São Paulo. Os menores percentuais de inadequação nessa área estão no Distrito Federal (11,9%) e no Rio Grande do Norte (16,9%).

Esses resultados revelam, ainda, que ao redor de 30% das docências nos anos finais do EF e no EM nas áreas de Química (31,7%), Geografia (30,8%) e Matemática (30%) no País são efetuadas por professores sem formação adequada. Analisando-se os resultados por UFs, percebem-se as enormes diferenças entre os entes. Em Matemática, esses percentuais de inadequação da formação nas docências dos anos finais do EF e do EM variam de 54,6% no Acre, 52,1% no Maranhão e 40,8% em São Paulo e Amazonas a 11,9% no Mato Grosso do Sul, 13,7% no Distrito Federal (DF) e 16,1% no Rio de Janeiro. Em Língua Portuguesa, os estados com os maiores percentuais de docências de professores sem formação adequada nessas etapas de ensino são Mato Grosso (54,1%), Acre (51,6%) e Maranhão (49,1%), enquanto os menores estão em São Paulo (3,2%), DF (9,3%) e Rio de Janeiro (13,6%). Alguns estados chamam a atenção pelos altos percentuais na maioria dos componentes curriculares. É o caso, por exemplo, de Maranhão, Acre, Amazonas e Bahia.

Vale, ainda, notar os percentuais elevados de inadequação da formação docente em alguns estados e áreas, por exemplo: São Paulo em Língua Estrangeira (94,8%); Tocantins em Sociologia (94,6%), Artes (91,5%) e Filosofia (81,8%); e Goiás em Sociologia (91,5%), Filosofia (79,7%) e Artes (79,2%).

3 ESTIMATIVAS DAS DEMANDAS TOTAL E IMEDIATA DE PROFESSORES PARA OS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E PARA O ENSINO MÉDIO, POR COMPONENTE CURRICULAR – 2022

Quantos professores com formação adequada seriam necessários para que todas as turmas/alunos dos anos finais do EF e do EM tivessem aulas com docentes adequadamente formados em cada componente curricular? E quantos professores seriam necessários para suprir as docências daqueles sem a formação adequada à área do conhecimento que lecionam nos anos finais do EF e no EM em 2022? Essas são as questões contempladas nesta seção. Para respondê-las, apresentam-se, a seguir, duas estimativas da demanda de professores com formação adequada para os anos finais do EF e para o EM em 2022: uma da demanda total e outra da demanda imediata.

- a) **Estimativa da demanda total de professores com formação adequada, por componente curricular.** Essa estimativa parte do número de turmas existentes nos anos finais do EF e no EM em 2022, seguindo a metodologia de Pinto (2014), e calcula quantos professores com formação adequada são necessários para lecionar em todas as turmas dos anos finais do EF e do EM, por componente curricular.

- b) **Estimativa da demanda imediata de professores com formação adequada, por componente curricular, em 2022.** Essa estimativa parte dos dados referentes ao número de docências de professores sem formação superior adequada à disciplina que lecionam nos anos finais do EF e no EM, por componente curricular, em 2022. Estima-se o número de professores necessários para sanar esse problema. Responde-se, assim, diretamente à questão: quantos professores com formação adequada são necessários para suprir todas as docências ministradas por aqueles sem formação adequada à disciplina que lecionam, em 2022?

As estimativas foram realizadas considerando uma matriz que leva em conta a carga horária semanal de cada componente curricular nos anos finais do EF e no EM (Tabela 2) e a carga horária semanal docente, segundo Pinto (2014), considerando que, de uma jornada de 40 horas semanais, 26,6 horas são destinadas para atividades em sala com os estudantes, conforme estabelece a Lei nº 11.738/2008⁵.

TABELA 2
MATRIZ CURRICULAR E CARGA HORÁRIA SEMANAL (HORAS/SEMANA)

Área do Conhecimento	Anos Finais do Ensino Fundamental	Ensino Médio
Língua Portuguesa	4	3
Matemática	4	3
Biologia	-	2
Ed. Artística	2	2
Ed. Física	2	2
Filosofia	-	1
Física	-	2
Geografia	2	2
História	2	2
Língua estrangeira	2	2
Química	-	2
Sociologia	-	1
Ciências	4	-
Total	22	24

Fonte: Pinto (2014), adaptado.

⁵ Segundo o § 4º do artigo 2º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, “na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”.

As fórmulas de cálculo utilizadas para estimar as demandas total e imediata são apresentadas nas equações I e II, respectivamente:

$$Demanda_{Total} = \frac{N_{turmas} \times Hr_{\acute{a}rea}}{26,6} \quad (I)$$

$$Demanda_{Imediata} = \frac{N_{doc\acute{e}ncias\ inadequadas} \times Hr_{\acute{a}rea}}{26,6} \quad (II)$$

Onde N_{turmas} é o número total de turmas de ambas as etapas, informação que pode ser obtida a partir das sinopses estatísticas do Censo Escolar. $Hr_{\acute{a}rea}$ é o número de horas destinadas a cada disciplina e etapa, informação obtida a partir da Tabela 2. E $N_{doc\acute{e}ncias\ inadequadas}$ é o número de docências inadequadas, referindo-se a todas as turmas com docentes que atuam sem terem a formação adequada para a disciplina que lecionam. Essa última informação só pode ser calculada a partir dos microdados do Censo da Educação Básica.

Os resultados dessas estimativas da demanda total e da demanda imediata de professores com formação adequada para os anos finais do EF e para o EM, em 2022, por componente curricular, são utilizados mais adiante nas análises comparativas com o número de concluintes das licenciaturas e o número de licenciados que efetivamente ingressaram na carreira docente.

4 INGRESSANTES E CONCLUINTES DOS CURSOS DE LICENCIATURA

Realizadas as estimativas das demandas total e imediata de professores com formação adequada para os anos finais do EF e para o EM, em 2022, por componente curricular, esta seção destina-se ao levantamento do número de ingressantes e concluintes dos cursos de licenciaturas em cada área, com o propósito de verificar se há professores formados em quantidade suficiente para suprir tais demandas. Investiga-se quantos ingressaram nos cursos de licenciaturas no período de 2010 a 2021 em cada área curricular e quantos concluíram a cada ano, para posteriormente comparar os resultados com as demandas total e imediata.

O Gráfico 6 apresenta o número de ingressantes em cursos de formação de professores em áreas específicas⁶ no Brasil no período de 2010 a 2021, por rede e modalidade de ensino. Verifica-se que houve oscilações no número de ingressantes nessas licenciaturas no mencionado período (246.861 em 2010). Até 2013, os novos ingressantes nesses cursos eram em torno de 250 mil ao ano, distribuídos de maneira

⁶ Os cursos de formação de professores em áreas específicas são compostos pelos códigos Cine (Classificação Internacional Normalizada da Educação) iniciados em “0114” e “0115”, conforme especificado na Nota Técnica nº 1/2021 (Brasil. Inep, 2021).

relativamente equitativa entre os segmentos público e privado. A partir de 2014, o número de novos ingressantes nas licenciaturas específicas ultrapassou os 300 mil ao ano, em decorrência do aumento de matrículas em cursos de educação a distância (EaD) no segmento privado. Essa tendência crescente manteve-se até 2017, com posterior estagnação e queda em 2021 (possivelmente associada à pandemia de covid-19), quando se registrou um decréscimo de 36.394 matrículas comparativamente a 2020.

O crescimento do ingresso na rede privada por meio da EaD foi vertiginoso no período analisado. Em 2010, esses cursos respondiam por 15,2% dos novos ingressantes, saltando para 63,5% em 2021 (aumento de 48,3 p.p.). Isso significa que dois de cada três novos alunos das licenciaturas de formação específica ingressaram na modalidade EaD em 2021. Como consequência, nota-se o decréscimo da participação da rede pública presencial na formação de professores, que representava 42,9% dos novos ingressantes em 2010, reduzindo para 27% em 2021. Na rede privada, o recuo da modalidade presencial foi ainda mais drástico: respondia por 35,3% dos ingressantes em 2010 e passou a receber apenas 5% deles em 2021. Ou seja, no segmento privado a tendência é de substituição quase completa do ingresso na modalidade presencial pela modalidade EaD⁷. Já no segmento público, a oferta de licenciaturas EaD permaneceu diminuta.

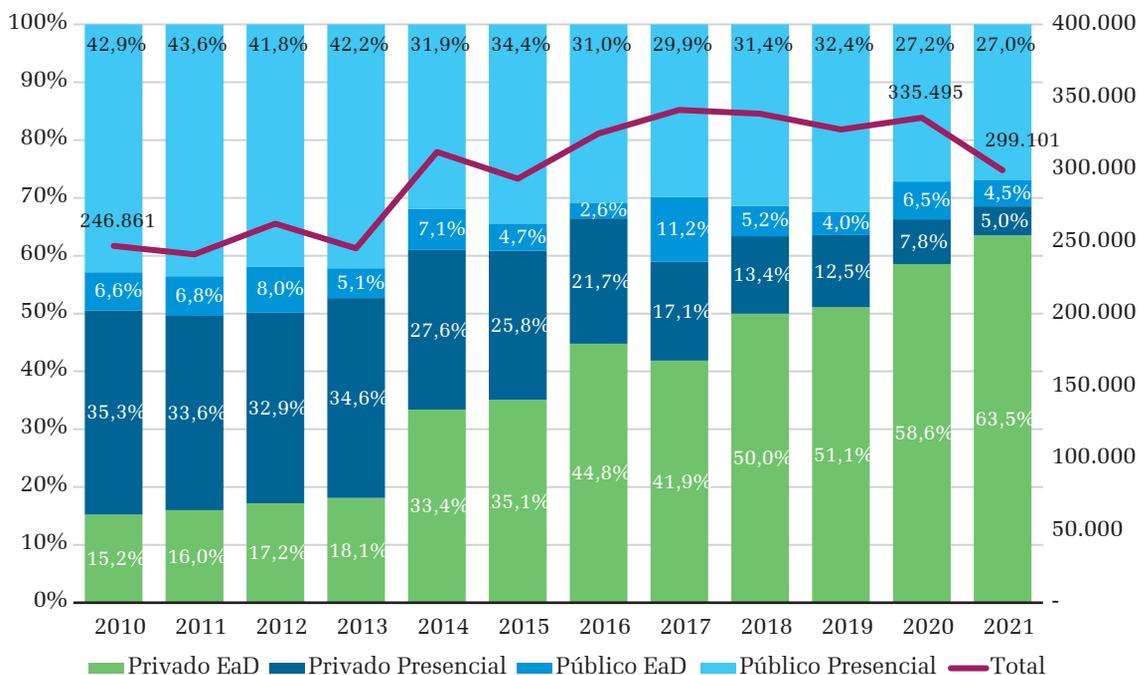


GRÁFICO 6

NÚMERO DE INGRESSANTES EM CURSOS DE LICENCIATURA, POR REDE DE ENSINO PÚBLICA E PRIVADA E MODALIDADES DE ENSINO - BRASIL - 2010-2021

Fonte: Censo da Educação Superior (2010-2021).

⁷ A tendência de substituição das matrículas presenciais pelas matrículas EaD no segmento privado já foi observada também em outras áreas do conhecimento, para além das licenciaturas (Azevedo; Caseiro, 2021).

O Gráfico 7 é similar ao anterior, mas, em vez dos ingressantes, apresenta o número de concluintes de cursos de licenciatura em áreas específicas no Brasil, por rede e modalidade de ensino, no período de 2010 a 2021. Esse quantitativo também oscilou no citado período, porém, de forma distinta dos ingressantes, nota-se que o número de concluintes apresentou tendência geral de queda. Em 2010, 123.666 pessoas graduaram-se nas licenciaturas de formação específica, enquanto, em 2021, esse quantitativo foi de 111.872. O ponto mais baixo da série histórica foi o ano de 2020, provavelmente devido ao impacto da pandemia, com 100.641 concluintes. A pandemia, entretanto, não explica a tendência de queda no número de concluintes dos cursos de formação de professores em áreas específicas, uma vez que o ponto mais elevado da série histórica foi o ano de 2010.

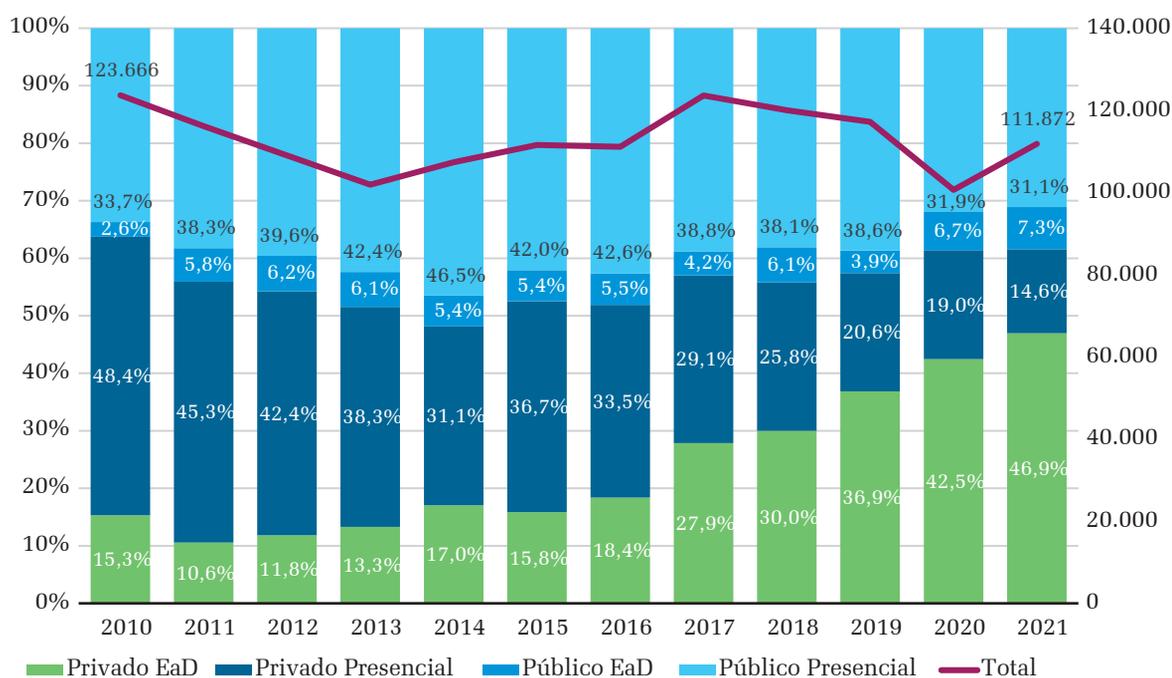


GRÁFICO 7

NÚMERO DE CONCLUINTE DAS LICENCIATURAS, POR ÁREA DE CONHECIMENTO, REDES E MODALIDADES DE ENSINO - BRASIL - 2010-2021

Fonte: Censo da Educação Superior (2010-2021).

Como era de se esperar, a participação do setor privado de EaD é menor no quantitativo de concluintes das licenciaturas do que no de ingressantes. Isso ocorre por dois fatores. Primeiro porque, ao olharmos para os concluintes de um determinado ano, vemos os ingressantes de quatro ou cinco anos antes que lograram êxito em completar seus cursos. Nesse sentido, as transformações estruturais no sistema de educação superior são observadas antes entre os ingressantes e depois entre os concluintes. Quando olhamos os ingressantes, vemos o futuro, para onde o sistema está caminhando – ao menos parcialmente, uma vez que muitos dos ingressantes não concluirão seus cursos. Levando-se em conta essa defasagem temporal, é possível notar, em ambos os gráficos, a mesma tendência de transformação estrutural na formação de professores, com a crescente participação do segmento privado de EaD em detrimento da formação na modalidade presencial.

Em segundo lugar, estudos anteriores apontam que os cursos privados e os cursos a distância apresentam maiores taxas de desistência do que os cursos públicos e presenciais (Caseiro; Azevedo, 2019; Brasil. Inep, 2023d). Isso pode contribuir para explicar tanto a menor participação relativa da EaD privada entre os concluintes quanto a tendência de queda no número total de graduados em licenciaturas de formação específica, na medida em que essa participação da EaD privada na composição do alunado se eleva.

O aumento da participação de cursos de EaD na formação de professores ocorreu em praticamente todas as áreas (Gráficos 8 e 9). A única exceção foi entre os ingressantes dos cursos de licenciaturas em Ciências, cujo quantitativo tem diminuído de maneira acentuada ao longo dos anos, representando apenas 0,6% dos ingressantes das licenciaturas em formação específica⁸. Nos cursos de licenciatura em Física e Química, por exemplo, o percentual de matrículas na modalidade a distância ainda é menor do que na modalidade presencial, ficando em torno de um terço dos ingressantes e concluintes. Entretanto, em todas as demais áreas de formação, o crescimento dessa modalidade foi expressivo. Os ingressantes da EaD já são mais da metade, chegando, muitas vezes, a três quartos do total, como nas áreas de Artes, Educação Física, História e Letras (Língua Portuguesa com Língua Estrangeira). Os cursos de Educação Física foram aqueles em que a EaD mais cresceu no período de 2010 a 2021. Em 2010, apenas 2,4% dos ingressantes dessa área estavam na modalidade a distância. Em 2021, esse percentual chegou a 74,9%. Na maior parte das áreas de formação de professores, o percentual de matrículas na EaD mais do que dobrou no período analisado.

⁸ As aulas de Ciências nos anos finais do ensino fundamental costumam ser dadas por profissionais formados em Biologia e, em menor medida, Física ou Química (Pinto, 2014).

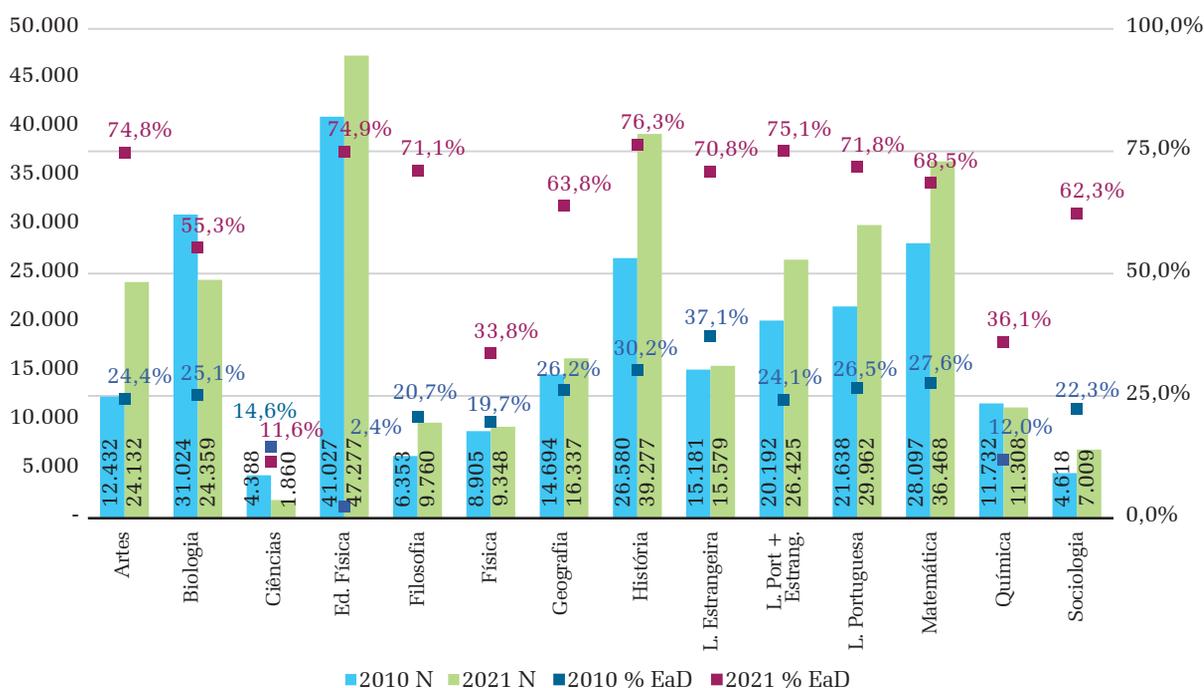


GRÁFICO 8

NÚMERO DE INGRESSANTES EM CURSOS DE LICENCIATURA POR ÁREA DO CONHECIMENTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS NA MODALIDADE EAD - BRASIL - 2010/2021

Fonte: Censo da Educação Superior (2010 e 2021).

Entre os ingressantes, a despeito da tendência geral de crescimento, ocorreu redução no número de novos alunos nos cursos de Biologia (-6.665 ingressantes, entre 2010 e 2021), Ciências (-2.528) e Química (-424) (Gráfico 8). Já entre os concluintes, a redução no total geral também se concentrou em alguns cursos (Gráfico 9). Os cursos de Letras, considerados em seu conjunto (-9.212 concluintes), Biologia (-6.207) e Educação Física (-1.492) responderam pela maior parte dessa redução, que também ocorreu, mas em menor magnitude, nos cursos de História (-564) e Filosofia (-97).

Entre os cursos de licenciaturas nas áreas específicas, Educação Física é o que mais atrai novos ingressantes (15,8% do total em 2021) e o que mais forma (19,8%). Em contrapartida, com exceção da licenciatura em Ciências, os cursos de formação de professores que têm menos ingressantes e concluintes são Sociologia e Física. No caso de Física, há relativa estagnação no número de ingressantes (em torno de 9 mil ao ano) e uma pequena elevação no número de concluintes (de 1,9 mil para 2,3 mil ao ano) ao longo dos doze anos analisados.

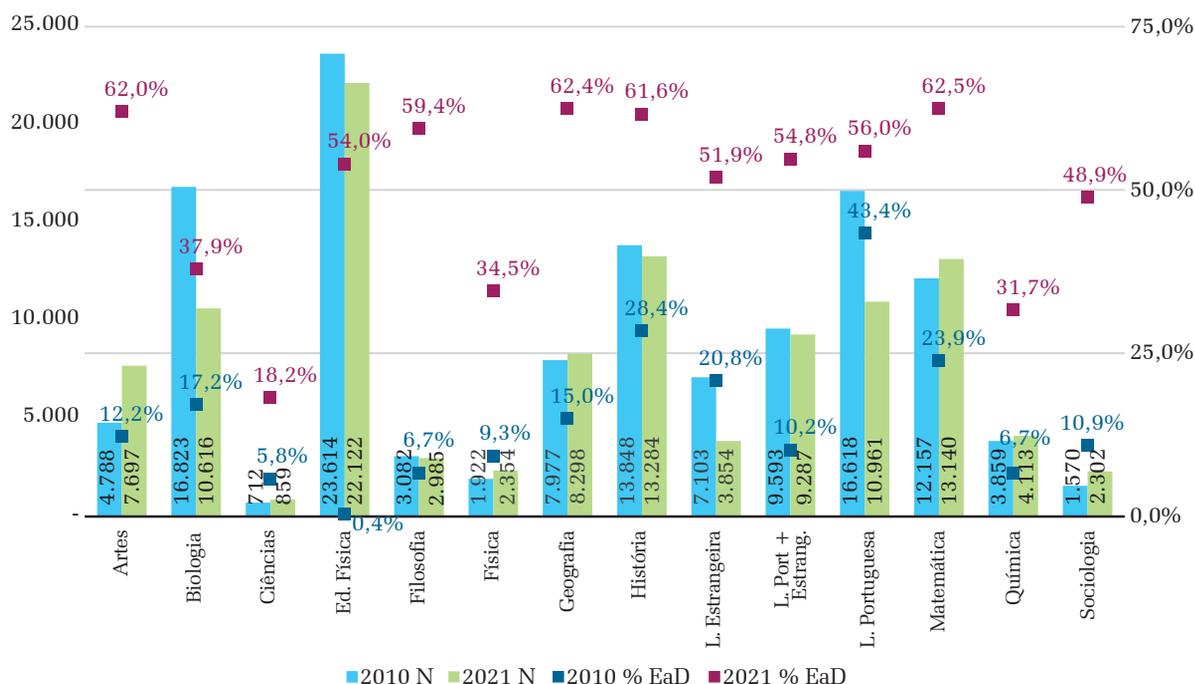


GRÁFICO 9

NÚMERO DE CONCLUÍNTES DAS LICENCIATURAS POR ÁREA DE FORMAÇÃO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS NA MODALIDADE EAD - BRASIL - 2010/2021

Fonte: Censo da Educação Superior (2010 e 2021).

5 COMPARAÇÃO DO QUANTITATIVO DE CONCLUÍNTES DOS CURSOS DE LICENCIATURA E AS DEMANDAS TOTAL E IMEDIATA DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO ADEQUADA EM 2022

Considerando as demandas total e imediata de professores com formação adequada para lecionar nos anos finais do EF e no EM em 2022, seria o quantitativo de concluintes das licenciaturas suficiente para suprir essas demandas? Nesta seção, busca-se responder essa pergunta, comparando o quantitativo de concluintes dos cursos de licenciatura no período de 2010 a 2021 com as estimativas das demandas total e imediata de professores com formação adequada em 2022, em cada componente curricular. Utiliza-se como método de comparação o cálculo da razão entre o quantitativo de concluintes em cada área de formação de professores e as

demandas total e imediata de professores com formação adequada na área curricular correspondente. Se o resultado da razão for igual a 1, significa que não há diferença entre o quantitativo de concluintes de licenciatura e a demanda de professores com formação adequada naquela área, estando, assim, a demanda potencialmente suprida; se a razão for menor do que 1, significa que o quantitativo de concluintes da licenciatura é menor do que o da demanda de professores com formação adequada naquela área; se a razão for maior do que 1, significa que o quantitativo de concluintes das licenciaturas é maior do que o da demanda de professores com formação adequada, excedendo, assim, a demanda.

Para compatibilizar as áreas de formação e os componentes curriculares foram realizadas duas adaptações: i) os concluintes das licenciaturas em Ciências e Biologia foram somados; e ii) os concluintes em Letras Português e Língua Estrangeira foram distribuídos igualmente entre as disciplinas de Língua Portuguesa e Língua Estrangeira.

Apresentam-se, a seguir, os cálculos da razão entre os concluintes das licenciaturas e as demandas total e imediata de professores em 2022.

a. Comparação (razão) entre o quantitativo de concluintes das licenciaturas e a demanda total de professores com formação adequada, por componente curricular

A pergunta que norteia o cálculo da razão entre o quantitativo (estoque) de concluintes nas licenciaturas de 2010 a 2021 e a demanda total de professores para todas as turmas dos anos finais do EF e do EM em 2022 é a seguinte: tomando-se o montante de concluintes das licenciaturas entre 2010 e 2021, esse quantitativo seria suficiente para que todas as turmas dos anos finais do EF e do EM tivessem professores com formação adequada em cada componente curricular?

Respondendo a essa questão, a Tabela 3 apresenta os resultados da razão entre o quantitativo de concluintes das licenciaturas de 2010 a 2021 e a demanda total de professores em 2022, por componente curricular, nos níveis Brasil, região e unidades federativas.

TABELA 3

RAZÃO ENTRE O QUANTITATIVO DE CONCLUINTE DAS LICENCIATURAS DE 2010 A 2021 E A DEMANDA TOTAL DE PROFESSORES NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO EM 2022, POR COMPONENTE CURRICULAR – BRASIL, REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO

Território	Língua Portuguesa	Língua estrangeira	Ed. Artística	Ed. Física	Matemática	História	Geografia	Ciências + Biologia	Física	Química	Sociologia	Filosofia
Brasil	1,86	1,86	1,44	5,01	1,26	2,61	1,61	1,77	1,30	2,30	2,49	3,24
Norte	2,59	1,53	0,79	4,57	1,57	2,04	1,74	2,04	1,33	1,95	2,32	2,18
Nordeste	1,83	1,76	0,57	2,95	1,18	2,39	1,58	1,56	1,60	2,70	1,67	3,54
Sudeste	1,63	1,82	1,99	5,96	1,17	2,70	1,49	1,75	1,17	2,24	2,66	2,98
Sul	1,67	2,01	2,31	6,18	1,33	3,21	1,72	1,75	1,23	1,87	3,52	4,09
Centro-Oeste	2,22	2,68	1,49	6,87	1,37	2,80	1,89	2,33	1,13	2,65	2,52	3,38
Rondônia	1,94	1,08	0,49	6,45	1,59	2,62	1,67	2,69	1,68	3,01	1,50	2,88
Acre	2,81	2,88	1,36	5,36	1,69	3,98	2,86	2,69	2,68	2,28	1,27	2,88
Amazonas	2,61	1,14	0,62	4,59	1,57	2,18	1,87	2,50	1,08	2,58	0,54	1,26
Roraima	1,93	2,92	0,47	5,16	1,43	2,51	2,16	1,44	0,69	3,74	2,48	1,62
Pará	1,94	1,35	0,78	3,94	1,26	1,64	1,45	1,78	1,35	1,18	3,47	2,57
Amapá	2,66	3,87	2,24	6,63	1,47	2,26	2,67	2,06	1,86	3,21	7,18	4,46
Tocantins	6,94	1,31	0,65	4,32	3,31	1,55	1,55	1,36	0,77	1,13	1,33	1,16
Maranhão	1,35	0,81	0,42	1,77	0,65	1,00	0,87	1,11	1,65	2,94	0,56	6,99
Piauí	2,02	3,75	0,46	3,23	2,20	4,36	2,58	2,91	3,20	4,23	1,43	8,39
Ceará	1,54	1,36	0,58	3,48	1,11	1,47	1,13	1,00	2,17	3,56	2,23	3,15
Rio Grande do Norte	2,05	2,68	1,01	3,64	1,04	2,37	2,29	1,37	2,65	3,51	3,48	4,00
Paraíba	2,49	1,84	0,55	2,64	1,08	2,28	2,18	1,51	1,79	3,37	2,87	3,33
Pernambuco	1,68	1,95	0,56	2,75	1,66	2,90	1,59	2,33	1,50	2,71	0,98	1,91
Alagoas	1,73	1,58	0,51	4,31	1,29	2,23	1,88	1,99	1,41	3,62	2,10	2,35
Sergipe	2,85	3,64	0,94	3,69	1,33	5,11	2,82	1,42	2,18	4,05	1,69	2,20
Bahia	1,95	1,49	0,55	2,95	1,05	2,63	1,41	1,39	0,62	1,05	1,48	2,26
Minas Gerais	1,55	1,22	1,12	5,41	1,16	2,29	1,80	1,97	1,47	2,53	2,14	3,01
Espírito Santo	1,81	1,94	3,11	8,13	1,34	2,73	1,69	2,09	2,47	2,98	2,54	3,92
Rio de Janeiro	2,24	2,05	1,29	6,76	1,29	3,55	1,48	2,13	1,01	1,53	2,12	1,48
São Paulo	1,43	2,03	2,57	5,74	1,10	2,60	1,32	1,46	1,00	2,31	3,10	3,44
Paraná	1,93	2,84	3,03	6,76	1,47	4,04	2,54	2,09	1,38	2,69	5,21	6,18
Santa Catarina	1,07	1,37	2,80	7,17	1,28	2,75	1,33	1,30	1,28	1,17	2,28	1,86
Rio Grande do Sul	1,80	1,67	1,36	5,05	1,23	2,76	1,24	1,72	1,06	1,54	2,70	3,54
Mato Grosso do Sul	2,31	2,78	3,11	9,67	1,86	3,32	2,44	2,38	1,23	2,46	4,66	2,30
Mato Grosso	1,72	1,79	0,45	5,28	1,08	1,75	1,71	2,15	0,89	2,25	1,65	1,31
Goiás	1,61	2,25	0,99	4,60	1,21	2,77	1,93	2,18	0,99	3,14	1,19	4,76
Distrito Federal	4,43	5,08	2,75	12,02	1,72	4,09	1,53	2,94	1,75	2,29	5,09	4,49
Legenda	0,0	0,5	1,0	2,0	5,0							

Fonte: Censo da Educação Básica (2022) e Censo da Educação Superior (2010-2021).

Os resultados apresentados na Tabela 3 evidenciam que, no Brasil e nas regiões, a razão entre o quantitativo de concluintes das licenciaturas de 2010 a 2021 e a demanda total de professores em 2022 é maior do que 1 em todas as áreas curriculares, com exceção de Artes, nas regiões Norte e Nordeste. Isso indica que somente em Artes haveria falta de professores potenciais para cobrir a demanda total de professores nos anos finais do EF e no EM em 2022, nessas duas regiões⁹.

No entanto, quando se analisam os dados por UF, verifica-se que em vários estados há carência de licenciados para suprir a demanda total em 2022 em outras áreas curriculares, além de Artes (cuja insuficiência de licenciados ocorre em 15 das 27 UFs). Na área de Física, por exemplo, embora os resultados no nível nacional indiquem que não haveria carência de licenciados nessa área para atender à demanda total do País, observa-se a falta de potenciais professores em cinco estados: Bahia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Goiás. Na área de Sociologia há número insuficiente de licenciados no período para atender à demanda total de professores com formação adequada no Amazonas, no Maranhão e em Pernambuco. O Maranhão é o estado que apresenta a situação mais crítica, uma vez que há carência de licenciados para cobrir a demanda total em cinco áreas do conhecimento, incluindo Matemática e Geografia.

Esses resultados indicam que, mesmo se considerássemos que todos os formados nas licenciaturas no período de 2010 a 2021 fossem atuar nas redes de ensino nos anos finais do EF e no EM, ainda assim teríamos dificuldades em suprir a demanda total por professores habilitados nas áreas de Física, Artes e Sociologia em vários estados.

b. Comparação (razão) entre o quantitativo de concluintes das licenciaturas entre 2019 e 2021 e a demanda imediata de professores com formação adequada em 2022, por componente curricular

Se considerássemos o quantitativo de concluintes dos cursos de licenciatura dos últimos três anos (2019-2021)¹⁰, esse quantitativo seria suficiente para suprir todas as docências de professores sem a formação adequada à disciplina que lecionam identificadas em 2022 nos anos finais do EF e no EM? A Tabela 4 apresenta dados para responder essa questão, exibindo os resultados do cálculo da razão entre o quantitativo de concluintes nas licenciaturas entre 2019 e 2021 e a demanda imediata de professores com formação adequada nos anos finais do EF e no EM, em 2022, por componente curricular.

⁹ Esses resultados divergem dos achados de Pinto (2014), que compara a demanda estimada de professores e concluintes entre 1990 e 2010 no Brasil e conclui que somente em Física haveria falta de potenciais professores.

¹⁰ Somaram-se os concluintes dos três anos (2019, 2020 e 2021), tendo em vista variações que podem ocorrer no número de concluintes entre um ano e outro, em uma determinada combinação de UF e área de formação, por razões diversas, como, por exemplo, a pandemia. Além disso, considera-se que pode haver um intervalo de três anos entre a conclusão do curso e a colocação no mercado de trabalho.

TABELA 4

RAZÃO ENTRE O QUANTITATIVO DE CONCLUINTE DAS LICENCIATURAS DE 2019 A 2021 E A DEMANDA IMEDIATA DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO ADEQUADA EM 2022 NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO, POR COMPONENTE CURRICULAR – BRASIL, REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO

Território	Língua Portuguesa	Língua estrangeira	Ed. Artística	Ed. Física	Matemática	História	Geografia	Ciências + Biologia	Física	Química	Sociologia	Filosofia
Brasil	1,65	0,69	0,91	5,73	1,00	2,39	1,78	1,28	0,76	1,80	1,54	1,51
Norte	1,35	0,58	0,31	3,80	0,86	1,37	1,52	0,96	0,59	1,25	0,90	0,72
Nordeste	1,12	0,78	0,24	2,51	0,81	1,41	1,05	0,75	0,83	1,86	0,93	1,12
Sudeste	2,97	0,53	3,33	11,37	0,95	3,81	2,64	2,11	0,70	1,75	2,10	1,82
Sul	1,97	1,03	1,93	11,47	1,48	4,07	2,77	2,07	0,96	1,88	2,27	2,89
Centro-Oeste	1,39	1,11	1,00	9,90	1,83	2,61	2,67	1,92	0,68	2,51	1,59	1,08
Rondônia	2,07	0,64	0,17	15,14	1,83	2,76	2,56	1,34	0,82	1,18	0,68	0,64
Acre	0,83	1,02	0,20	2,25	0,52	1,03	1,74	0,69	0,89	1,01	0,46	0,91
Amazonas	1,34	0,25	0,22	1,81	0,51	0,66	1,15	0,88	0,40	1,33	0,18	0,38
Roraima	1,14	1,74	0,45	4,71	0,99	2,21	1,92	1,08	0,55	2,76	0,36	0,66
Pará	1,38	0,70	0,40	4,26	0,98	1,77	1,53	1,00	0,62	1,11	2,06	1,19
Amapá	2,37	1,49	1,40	8,03	2,05	3,55	3,60	2,07	3,03	7,49	3,68	4,59
Tocantins	1,21	0,51	0,18	4,85	1,16	1,07	1,19	0,76	0,42	0,84	0,51	0,41
Maranhão	0,58	0,28	0,17	0,85	0,23	0,40	0,49	0,31	0,61	1,74	0,44	1,13
Piauí	1,48	3,52	0,15	4,38	1,66	3,69	2,33	1,49	1,72	2,87	1,33	4,39
Ceará	1,41	0,49	0,30	4,01	0,99	1,70	0,89	0,91	1,88	2,87	1,65	1,24
Rio Grande do Norte	1,81	1,55	0,41	4,42	1,10	2,03	1,69	0,93	3,66	5,90	3,19	2,46
Paraíba	2,87	1,46	0,30	4,28	1,18	2,24	2,54	1,05	1,85	5,19	1,63	1,64
Pernambuco	1,29	0,67	0,19	3,90	1,04	1,62	0,83	1,22	0,58	1,46	0,33	0,80
Alagoas	1,44	0,65	0,20	6,14	0,94	1,70	2,16	1,36	0,91	4,38	1,44	0,81
Sergipe	2,85	3,19	0,43	4,57	1,99	3,38	2,53	1,48	1,55	7,82	0,73	0,92
Bahia	0,71	0,43	0,24	1,78	0,66	1,06	0,78	0,48	0,24	0,57	0,77	0,44
Minas Gerais	1,36	0,59	0,97	13,92	1,90	4,13	3,31	2,52	2,10	3,82	3,42	2,50
Espírito Santo	2,86	1,83	3,72	37,05	2,46	5,36	3,35	2,25	3,48	4,63	4,41	2,02
Rio de Janeiro	2,97	1,10	1,66	17,31	1,93	6,84	3,61	2,82	0,70	1,46	1,29	1,50
São Paulo	8,43	0,40	37,69	8,15	0,57	2,96	2,01	1,66	0,40	1,38	1,96	1,68
Paraná	3,23	2,28	3,98	21,72	2,90	8,70	9,72	4,50	1,81	5,30	7,68	5,86
Santa Catarina	0,97	0,47	1,75	6,77	0,80	2,21	1,64	0,85	0,78	1,00	1,26	1,21
Rio Grande do Sul	1,97	0,97	1,10	15,34	1,33	3,40	1,73	2,19	0,64	1,24	1,11	2,92
Mato Grosso do Sul	3,26	2,06	3,34	34,21	4,87	5,26	5,37	3,37	1,10	2,63	3,28	1,17
Mato Grosso	0,61	0,67	0,45	5,69	1,43	1,07	2,30	1,27	0,48	2,32	0,96	0,83
Goiás	1,18	0,57	0,44	5,34	1,20	2,42	1,96	1,43	0,47	2,08	0,51	0,70
Distrito Federal	6,67	6,25	4,53	30,77	3,28	11,91	6,16	5,84	3,64	9,74	17,43	4,53
Legenda	0,0	0,5	1,0	2,0	5,0							

Fonte: Censo da Educação Básica (2022) e Censo da Educação Superior (2010-2021).

A análise dos resultados das razões na Tabela 4 indica que o quantitativo de licenciados entre 2019 e 2021 não é suficiente para suprir a demanda imediata de professores com formação adequada em 2022 nas áreas de Física, Língua Estrangeira e Artes, estando no limite em Matemática (concentrada nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste). Nas regiões, observa-se que em nenhuma delas a demanda imediata seria suprida pelos concluintes das licenciaturas nos três últimos anos em todos os componentes curriculares. A insuficiência de licenciados para suprir a demanda imediata é mais proeminente nas áreas de Física (todas as regiões), Língua Estrangeira e Matemática (N, NE e SE) e Artes e Sociologia (N e NE).

Quando os resultados são analisados nas UFs, as áreas curriculares que apresentam uma menor proporção de potenciais professores licenciados entre 2019 e 2021 em relação à demanda imediata em 2022 são: Artes (18 estados); Física (16 estados); Língua Estrangeira (15 estados); Sociologia e Filosofia (11 estados); Matemática (10 estados); e Biologia/Ciências (8 estados). Os estados em situação mais crítica são Bahia e Maranhão, que apresentam número insuficiente de licenciados para suprir a demanda imediata de professores com formação adequada em dez componentes curriculares, seguidos por Amazonas (8 componentes), Acre e Tocantins (7 componentes), Pernambuco e Mato Grosso (6 componentes), Goiás e Santa Catarina (5 componentes).

Destacam-se as baixas proporções de licenciados entre 2019 e 2021 em relação à demanda imediata em 2022 em áreas como Física e Matemática. Em Física, os licenciados nesse período nos estados do Amazonas, Tocantins, São Paulo, Mato Grosso e Goiás não cobrem sequer 50% da demanda imediata de professores para essa área em 2022. Em Matemática, o número de formados não chega a 60% da demanda imediata nos estados do Acre, Amazonas e São Paulo, representando apenas 23% da demanda imediata no Maranhão.

Por outro lado, em áreas como Educação Física, História e Geografia, o número de formados das licenciaturas entre 2019 e 2021 ultrapassa a demanda imediata em 2022 na maioria das UFs. Ressaltam-se, ainda, as altas proporções de licenciados em Educação Física em relação à demanda imediata em 2022, principalmente nos estados das regiões Sudeste e Sul e no DF, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Amapá. No Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e DF, por exemplo, o número de licenciados nessa área é mais de 30 vezes superior ao da demanda imediata nessas UFs.

6 CONCLUINTES DAS LICENCIATURAS QUE INGRESSAM NA CARREIRA DOCENTE

Sabe-se que a conclusão de um curso de licenciatura não garante que o licenciado ingresse na carreira docente. Estudos mostram que há um número de concluintes nas licenciaturas que optam por outras profissões. Em análise realizada com os licenciados que realizaram o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) em 2011, Maciente *et al.* (2015) identificaram que apenas 17,1% desses graduados estavam empregados como professores da educação básica em 2012, ano seguinte à provável conclusão do curso; 17,3% possuíam outras ocupações relacionadas à área de educação; 37,2% encontravam-se empregados em outras ocupações; e 28,4% não possuíam vínculos empregatícios na base da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (Rais/MTE)¹¹.

Apesar do pioneirismo e da importância do estudo supracitado, ele apresenta três limitações. A primeira é que o Enade 2011 contava apenas com os prováveis concluintes daquele ano (Brasil. MEC, 2011)¹². O Enade é realizado antes do ano letivo terminar e muitos alunos que fizeram o Enade 2011 podem não ter concluído de fato seu curso naquele ano. A segunda limitação é que foi considerada a inserção ocupacional dos egressos em apenas um ano após a provável conclusão do curso e, como será visto a seguir, esse intervalo pode ser insuficiente para a colocação de parcela dos concluintes em uma nova profissão. Por fim, a terceira limitação é que cerca de 7% dos professores do Censo da Educação Básica não são localizados por meio da Rais (Brasil. Inep, 2020)¹³.

Nesta seção, procura-se avançar no debate de quantos dos concluintes das licenciaturas encontram-se de fato atuando como professores da educação básica no País. Para isso, verificou-se quantos concluintes das licenciaturas de formação específica entre 2010 e 2021 constavam como professores no Censo da Educação Básica em 2022. As informações dos licenciados foram extraídas do Censo da Educação Superior, que é coletado no ano seguinte a cada ano de referência, informando se de fato o estudante concluiu seus estudos. Os resultados para o total Brasil são apresentados no Gráfico 10.

¹¹ Esses percentuais podem ser obtidos combinando os quantitativos apresentados nas Tabelas 8 e 9, nas páginas 15 e 16 (Maciente *et al.*, 2015).

¹² Segundo o artigo 3º da Portaria Normativa nº 8, de 15 de abril de 2011: “Serão considerados estudantes concluintes aqueles que tenham expectativa de conclusão do curso no ano de realização do Enade, assim como aqueles que tiverem concluído mais de 80% (oitenta por cento) da carga horária mínima do currículo do curso da IES” (Brasil. MEC, 2011, art. 3º, § 2º).

¹³ Entre os anos de 2012 e 2017, cerca de 6% dos docentes do Censo da Educação Básica não foram localizados na Rais e cerca de 1% foi localizado, mas apenas em ocupações diferentes de docente (Brasil. Inep, 2020, Figura 2, p. 14).

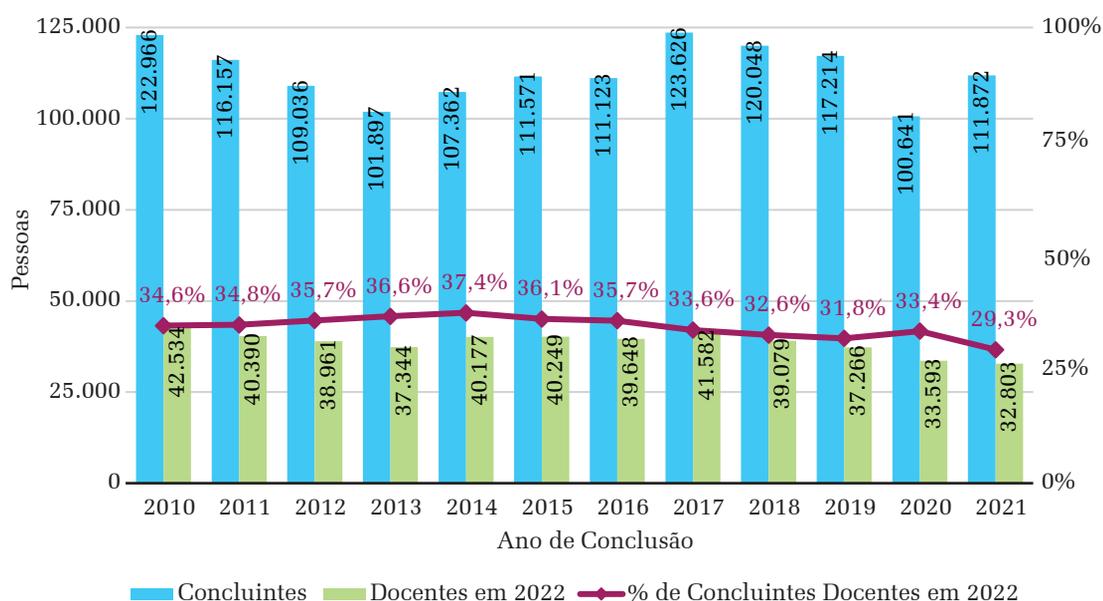


GRÁFICO 10

NÚMERO E PERCENTUAL DE CONCLUÍNTES DAS LICENCIATURAS ENTRE 2010 E 2021 QUE SÃO DOCENTES EM 2022 - BRASIL

Fonte: Censo da Educação Básica (2022) e Censo da Educação Superior (2010-2021).

Nota-se que cerca de um terço dos que concluíram a licenciatura entre 2010 e 2021 atuavam como docentes da educação básica em 2022 (Gráfico 10)¹⁴. Um percentual significativo dos licenciados já lecionava antes da conclusão do curso superior, mas esse percentual aumenta de maneira substantiva após a graduação e tende a se estabilizar de 3 a 5 anos após a conclusão do curso (Tabela 5). Tomando-se como exemplo a coorte de licenciados no ano de 2016, nota-se que 10,5% deles já eram professores da educação básica em 2011, provavelmente antes de começarem seus cursos. Esse percentual eleva-se gradualmente até chegar a 19,4% de professores no último ano da graduação e dá um salto para 27% no ano após a formatura (2017). Nos dois anos subsequentes, até 2019, há uma nova elevação expressiva de 5.2 p.p., chegando a 32,2% de professores. Nos anos seguintes, o percentual de docentes eleva-se apenas incrementalmente até atingir 35,7% em 2022.

¹⁴ Mais especificamente, dos 1.353.513 licenciados em cursos de formação de professores em áreas específicas entre 2010 e 2021, 463.626, ou 34,3%, constavam como professores no Censo da Educação Básica em 2022.

TABELA 5

PERCENTUAL DE LICENCIADOS QUE ATUAM COMO DOCENTES NA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR COORTE DE CONCLUSÃO DA LICENCIATURA (LINHAS) E ANO DE ATUAÇÃO COMO PROFESSOR (COLUNAS)* FONTE: CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (2010-2021) E CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (2011-2022).

Ano de conclusão da licenciatura	Percentual de egressos que atuam como docentes em cada ano do Censo Escolar											
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2010	29,1%	34,2%	36,4%	37,4%	36,6%	36,7%	36,3%	36,1%	35,6%	34,9%	34,3%	34,6%
2011	21,7%	30,6%	35,1%	36,9%	36,6%	36,5%	36,1%	36,0%	35,6%	34,8%	34,4%	34,8%
2012	18,7%	22,8%	31,7%	35,7%	36,2%	36,6%	36,5%	36,6%	36,6%	35,7%	35,1%	35,7%
2013	16,1%	19,6%	23,5%	32,3%	34,9%	36,0%	36,5%	36,9%	36,8%	36,1%	35,6%	36,6%
2014	16,0%	19,1%	22,2%	25,2%	31,6%	34,4%	35,8%	36,7%	36,9%	36,4%	36,1%	37,4%
2015	12,1%	14,6%	17,8%	20,7%	21,9%	27,7%	31,6%	33,3%	34,4%	34,2%	34,2%	36,1%
2016	10,5%	12,4%	14,6%	17,4%	18,6%	19,4%	27,0%	30,2%	32,2%	33,0%	33,4%	35,7%
2017	7,7%	9,4%	11,2%	13,3%	14,9%	15,7%	18,4%	24,3%	28,4%	29,8%	30,4%	33,6%
2018	6,1%	7,3%	9,0%	10,4%	11,5%	12,4%	14,7%	15,9%	23,3%	26,7%	28,3%	32,6%
2019	5,5%	6,6%	8,1%	9,5%	10,3%	10,9%	13,6%	14,5%	16,2%	22,1%	25,5%	31,8%
2020	6,4%	7,5%	9,2%	10,7%	11,4%	12,0%	14,3%	15,6%	17,3%	19,0%	24,1%	33,4%
2021	5,9%	6,9%	8,1%	9,3%	9,9%	10,5%	12,3%	13,5%	15,4%	16,6%	18,0%	29,3%

Fonte: Censo da Educação Superior (2010-2021) e Censo da Educação Básica (2011-2022).

Nota: * As células na diagonal da tabela, em destaque, mostram o percentual de licenciados que atuam como docentes no ano seguinte à formatura.

Observam-se algumas variações em relação ao tempo para estabilização do percentual de licenciados que atuam como docentes. Considerando-se a coorte de concluintes de 2010 e 2011, por exemplo, nota-se que o maior percentual de atuação docente ocorreu em 2014, com respectivamente 37,4% e 36,9%. Já para as coortes de graduados entre 2014 e 2020, o maior percentual de atuação docente é observado em 2022 (entre 37,4% e 31,8%). Essas variações podem decorrer de choques externos sobre o mercado de trabalho, como, por exemplo, os ciclos econômicos ou a pandemia de covid-19, que pode ter gerado um represamento da contratação de novos docentes nos anos de 2020 e 2021. Nesse sentido, a combinação do contexto de crise econômica, iniciada em 2015, e do represamento da inserção de novos licenciados na carreira docente pela pandemia pode ter contribuído para que, nas coortes de egressos após 2013, o maior percentual de docentes fosse alcançado em 2022. Mas, como regra geral, observa-se que não houve crescimento expressivo na atuação docente, para qualquer coorte de graduados nas licenciaturas, depois de cinco anos da formatura. Dito de outro modo, caso um licenciado não se torne professor da educação básica em até cinco anos após sua formatura, ele tem probabilidade reduzida de seguir a docência após esse período.

O Gráfico 11 apresenta como o percentual de licenciados que se tornam docentes varia de acordo com as áreas de formação. A área de Educação Física, por exemplo, embora conte com o maior montante de licenciados, apresenta o menor percentual desses que atuam como professores da educação básica (19,3%). Outra licenciatura que forma muito, mas apresenta uma atuação docente relativamente baixa, é a de Biologia e Ciências (28,1%)¹⁵. Já a área de Física tem o maior percentual de licenciados que atuam na docência (48,1%), mas forma um quantitativo muito menor de potenciais

¹⁵ Esse baixo percentual deve-se mais aos licenciados em Biologia, dos quais apenas 27,3% atuavam como docentes em 2022. Entre os egressos de licenciaturas em Ciências, o percentual de docentes foi de 36,8% no período.

docentes. Por fim, em nenhuma das áreas chegou a 50% o percentual de licenciados entre 2010 e 2021 que atuam na docência em 2022.

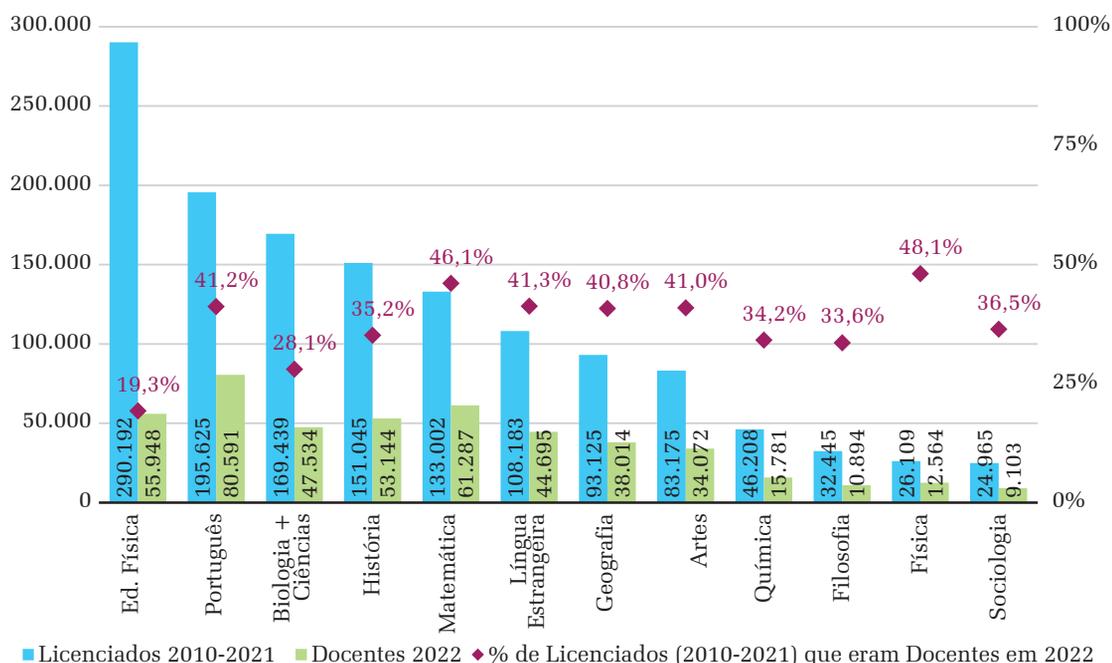


GRÁFICO 11

NÚMERO E PERCENTUAL DE CONCLUÍNTES DAS LICENCIATURAS ENTRE 2010 E 2021 QUE SÃO DOCENTES EM 2022, POR COMPONENTE CURRICULAR - BRASIL

Fonte: Censo da Educação Básica (2022) e Censo da Educação Superior (2010-2021).

7 COMPARAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE CONCLUÍNTES DOS CURSOS DE LICENCIATURA QUE INGRESSARAM NA CARREIRA DOCENTE E AS DEMANDAS TOTAL E IMEDIATA DE PROFESSORES EM 2022

Nesta seção, busca-se comparar o quantitativo de formados nas licenciaturas no período de 2010 a 2021 que ingressaram na carreira docente com as demandas total e imediata de professores com formação adequada estimadas, por área de formação e UF. Utiliza-se como método de comparação o cálculo da razão, conforme já explicitado na seção 5. Dessa vez, entretanto, consideramos apenas os licenciados que efetivamente ingressaram na carreira docente, pois, como vimos na seção anterior, menos da metade dos formados nas licenciaturas de formação específica o fazem. Portanto, uma estimativa de oferta que parta do total de licenciados parece pouco razoável, consideradas as atuais condições de atratividade da carreira docente.

Para uma comparação mais realista das atuais tendências de formação de professores, consideramos então as taxas históricas de ingresso na carreira docente entre os licenciados por área de formação e UF.

a. Comparação (razão) entre o quantitativo de licenciados entre 2010 e 2021 que ingressaram na carreira docente e a demanda total de professores com formação adequada em 2022, por componente curricular

TABELA 6

RAZÃO ENTRE O QUANTITATIVO DE CONCLUINTE DAS LICENCIATURAS DE 2010 A 2021 QUE ESTAVAM NA DOCÊNCIA EM 2022 E A DEMANDA TOTAL DE PROFESSORES

Território	Língua Portuguesa	Língua estrangeira	Ed. Artística	Ed. Física	Matemática	História	Geografia	Ciências + Biologia	Física	Química	Sociologia	Filosofia
Brasil	0,77	0,78	0,59	0,97	0,58	0,92	0,66	0,50	0,64	0,80	0,91	1,09
Norte	0,92	0,66	0,29	0,93	0,61	0,77	0,70	0,56	0,59	0,75	0,69	0,78
Nordeste	0,80	0,77	0,20	0,67	0,60	0,80	0,58	0,49	0,79	1,05	0,51	1,12
Sudeste	0,68	0,75	0,83	1,03	0,54	1,02	0,70	0,47	0,56	0,68	1,06	1,15
Sul	0,77	0,85	1,02	1,33	0,64	1,08	0,71	0,49	0,63	0,64	1,48	1,35
Centro-Oeste	0,81	0,97	0,64	1,23	0,61	0,89	0,66	0,61	0,60	0,93	0,73	0,69
Rondônia	0,61	0,36	0,13	0,77	0,56	0,74	0,57	0,40	0,60	0,86	0,36	0,65
Acre	1,11	0,91	0,41	0,82	0,72	1,26	1,03	0,79	1,16	0,78	0,28	1,30
Amazonas	1,10	0,53	0,23	1,14	0,77	0,88	0,85	0,76	0,67	1,06	0,32	0,38
Roraima	0,92	1,22	0,23	1,75	0,66	0,96	0,98	0,40	0,34	1,02	0,84	0,56
Pará	0,81	0,64	0,30	0,77	0,50	0,65	0,57	0,46	0,47	0,46	1,02	1,00
Amapá	0,82	1,35	0,96	0,74	0,44	0,68	0,90	0,54	0,71	1,41	1,75	2,02
Tocantins	1,15	0,67	0,18	1,20	0,87	0,71	0,67	0,65	0,56	0,63	0,29	0,27
Maranhão	0,65	0,44	0,18	0,39	0,41	0,44	0,37	0,43	0,89	1,30	0,32	2,77
Piauí	0,67	1,31	0,13	0,66	0,85	0,96	0,68	0,65	1,15	1,23	0,41	2,12
Ceará	0,77	0,68	0,19	0,64	0,64	0,60	0,53	0,37	1,11	1,51	0,64	1,21
Rio Grande do Norte	0,84	1,02	0,35	0,92	0,50	0,70	0,71	0,44	1,08	1,10	0,84	1,01
Paraíba	1,01	0,83	0,23	0,72	0,58	0,78	0,77	0,48	0,94	1,18	0,74	0,92
Pernambuco	0,78	0,86	0,13	0,71	0,71	0,80	0,49	0,61	0,59	0,97	0,21	0,33
Alagoas	0,95	0,98	0,28	1,24	0,88	0,99	0,80	0,74	1,24	1,81	1,06	1,26
Sergipe	0,76	1,10	0,27	0,76	0,49	1,18	0,74	0,40	0,97	1,10	0,41	0,68
Bahia	0,87	0,65	0,19	0,64	0,55	1,00	0,60	0,46	0,37	0,51	0,47	0,64
Minas Gerais	0,70	0,55	0,49	1,14	0,59	0,90	0,74	0,52	0,85	0,89	1,20	1,31
Espírito Santo	0,87	0,88	1,65	1,78	0,70	0,96	0,78	0,64	1,45	1,06	0,93	1,51
Rio de Janeiro	0,77	0,74	0,47	0,79	0,50	0,83	0,57	0,44	0,36	0,43	0,51	0,52
São Paulo	0,61	0,85	1,05	0,99	0,50	1,16	0,71	0,44	0,44	0,64	1,20	1,27
Paraná	0,77	1,02	1,32	1,23	0,63	1,28	0,90	0,50	0,74	0,75	2,47	2,02
Santa Catarina	0,64	0,81	1,46	2,08	0,64	1,09	0,72	0,49	0,73	0,69	1,37	1,21
Rio Grande do Sul	0,84	0,72	0,47	0,97	0,65	0,88	0,54	0,47	0,45	0,51	0,58	0,78
Mato Grosso do Sul	0,89	1,15	1,95	2,37	0,84	1,14	0,84	0,76	0,88	1,17	1,58	0,88
Mato Grosso	0,75	0,79	0,29	1,22	0,54	0,83	0,72	0,60	0,47	0,89	0,62	0,73
Goias	0,68	0,74	0,24	0,76	0,54	0,80	0,54	0,49	0,52	0,93	0,24	0,39
Distrito Federal	1,13	1,66	0,82	1,18	0,65	0,94	0,63	0,77	0,72	0,77	1,24	1,15
Legenda:	0	0,25	0,5	0,75	1	2						

Fonte: Censo da Educação Básica (2022) e Censo da Educação Superior (2010-2021).

Os resultados das razões exibidos na Tabela 6 mostram que, no nível nacional, praticamente em todas as áreas curriculares, com exceção de Filosofia, o número de licenciados entre 2010 e 2021 que estavam na docência é insuficiente para suprir a demanda total de professores habilitados para todas as turmas dos anos finais do EF e de EM em 2022. Por grande região, verifica-se que as regiões Norte e Nordeste estão em pior situação, mas mesmo nas outras regiões os graduados nas licenciaturas que foram para carreira do magistério não são suficientes para cobrir a demanda total de professores habilitados na maioria dos componentes curriculares. Essa situação é observada também nas unidades federativas. Nos estados de Rondônia, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás, o número de licenciados no período que ingressaram na docência não cobre a demanda total de professores em nenhuma das áreas curriculares.

Chamam a atenção também, em algumas áreas do conhecimento, as baixas proporções de licenciados que estavam na docência em relação à demanda total de professores em 2022. Por exemplo, na área de Matemática, os graduados das licenciaturas que estavam na docência em 2022 correspondem à metade ou menos da demanda total de professores nessa área em sete estados: Pará, Amapá, Maranhão, Sergipe, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e São Paulo. Na área de Física, isso também ocorre em sete estados (Roraima, Pará, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso); e na área de Biologia/Ciências, a situação é ainda mais crítica, com 19 estados nessa situação.

b. Comparação (razão) entre o quantitativo de concluintes das licenciaturas entre 2019 e 2021 que ingressaram na carreira docente e a demanda imediata de professores com formação adequada, por componente curricular, em 2022

O montante de graduados nos cursos de licenciatura entre 2019 e 2021 que ingressaram na carreira docente seria suficiente para suprir a demanda imediata de professores com formação adequada nos anos finais do EF e no EM em 2022? A Tabela 7 contém dados que respondem a essa questão, apresentando as razões entre o quantitativo de formados nas licenciaturas de 2019 a 2021 que estão na docência e a demanda imediata de professores com formação adequada nos anos finais do EF e no EM em 2022, por componente curricular e UF.

TABELA 7

RAZÃO ENTRE O QUANTITATIVO DE CONCLUINTE DAS LICENCIATURAS DE 2019 A 2021 QUE ESTÃO NA DOCÊNCIA E A DEMANDA IMEDIATA DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO ADEQUADA NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO EM 2022, POR COMPONENTE CURRICULAR – BRASIL, REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO

Território	Língua Portuguesa	Língua estrangeira	Artes	Ed. Física	Matemática	História	Geografia	Ciências + Biologia	Física	Química	Sociologia	Filosofia
Brasil	0,65	0,27	0,36	0,88	0,43	0,76	0,70	0,32	0,33	0,56	0,52	0,49
Norte	0,47	0,21	0,09	0,48	0,28	0,43	0,53	0,18	0,19	0,39	0,22	0,18
Nordeste	0,42	0,31	0,07	0,47	0,36	0,40	0,35	0,20	0,35	0,59	0,22	0,30
Sudeste	1,18	0,21	1,44	1,54	0,40	1,36	1,23	0,55	0,33	0,53	0,85	0,72
Sul	0,90	0,44	0,74	2,11	0,72	1,16	1,07	0,53	0,42	0,59	0,80	0,85
Centro-Oeste	0,51	0,39	0,40	1,43	0,72	0,79	1,00	0,44	0,34	0,77	0,45	0,32
Rondônia	0,40	0,20	0,04	0,93	0,46	0,77	0,80	0,11	0,19	0,20	0,14	0,06
Acre	0,32	0,26	0,02	0,16	0,16	0,30	0,46	0,11	0,27	0,26	0,20	0,26
Amazonas	0,50	0,07	0,04	0,25	0,15	0,19	0,42	0,22	0,16	0,51	0,10	0,08
Roraima	0,52	0,75	0,21	0,83	0,44	0,88	0,91	0,21	0,23	0,66	0,22	0,35
Pará	0,45	0,26	0,14	0,54	0,28	0,53	0,50	0,13	0,10	0,26	0,42	0,38
Amapá	0,59	0,54	0,34	0,64	0,51	0,85	0,97	0,22	1,76	2,45	0,84	0,63
Tocantins	0,65	0,28	0,06	1,16	0,74	0,59	0,63	0,35	0,28	0,36	0,11	0,06
Maranhão	0,21	0,14	0,06	0,19	0,13	0,13	0,19	0,10	0,27	0,57	0,16	0,38
Piauí	0,42	1,08	0,03	0,58	0,53	0,72	0,54	0,23	0,48	0,55	0,21	0,74
Ceará	0,65	0,25	0,08	0,61	0,56	0,62	0,41	0,29	0,84	1,10	0,42	0,45
Rio Grande do Norte	0,61	0,54	0,08	0,69	0,41	0,43	0,41	0,21	0,99	1,02	0,31	0,48
Paraíba	0,99	0,56	0,11	0,97	0,49	0,63	0,75	0,29	0,76	1,41	0,32	0,34
Pernambuco	0,58	0,28	0,03	0,73	0,40	0,44	0,26	0,29	0,21	0,42	0,07	0,12
Alagoas	0,72	0,43	0,12	1,53	0,70	0,66	0,77	0,43	0,97	2,15	0,73	0,47
Sergipe	0,72	0,87	0,08	1,02	0,61	0,78	0,55	0,37	0,43	0,83	0,13	0,20
Bahia	0,26	0,18	0,07	0,33	0,29	0,33	0,31	0,14	0,13	0,24	0,17	0,13
Minas Gerais	0,54	0,23	0,47	1,95	0,78	1,41	1,25	0,50	1,08	1,14	1,93	1,20
Espírito Santo	1,19	0,82	2,09	5,17	1,14	1,63	1,55	0,58	1,77	1,43	1,83	1,04
Rio de Janeiro	0,82	0,32	0,49	1,37	0,58	1,24	1,10	0,42	0,20	0,30	0,14	0,29
São Paulo	3,87	0,18	16,07	1,31	0,28	1,35	1,23	0,61	0,20	0,46	0,80	0,65
Paraná	1,30	0,79	1,35	3,20	1,22	2,60	3,23	1,01	0,82	1,32	2,96	1,76
Santa Catarina	0,56	0,29	0,89	1,81	0,40	0,82	0,90	0,34	0,38	0,48	0,64	0,67
Rio Grande do Sul	0,92	0,42	0,36	2,04	0,74	0,73	0,65	0,48	0,25	0,36	0,20	0,58
Mato Grosso do Sul	1,27	0,77	1,90	6,23	1,78	1,93	2,12	0,99	0,71	1,03	1,11	0,68
Mato Grosso	0,25	0,26	0,24	1,09	0,62	0,43	0,95	0,31	0,28	0,75	0,37	0,32
Goiás	0,44	0,20	0,08	0,57	0,53	0,62	0,62	0,22	0,20	0,50	0,09	0,12
Distrito Federal	1,95	2,07	1,38	2,82	0,98	3,00	2,47	1,47	1,52	3,88	4,45	1,10

Legenda: 0 0,25 0,5 0,75 1 2

Fonte: Censo da Educação Básica (2022) e Censo da Educação Superior (2010-2021).

Os resultados das razões expostos na Tabela 7 indicam que, no nível nacional, a quantidade de formados nas licenciaturas entre 2019 e 2021 que estão na docência é menor do que a demanda imediata de professores em 2022 em todos os componentes curriculares. Em Ciências/Biologia e Física, o contingente de licenciados nesse período que estão na docência corresponde a cerca de um terço da demanda imediata de professores nessas áreas (32% e 33%, respectivamente) em 2022. Em Matemática, o montante de licenciados entre 2019 e 2021 que são docentes corresponde a menos da metade (43%) da demanda imediata de professores nessa área em 2022; em Sociologia, 52%; em Química, 56%; em Língua Portuguesa, 65%; e em Artes e Língua Estrangeira, 36% e 27%, respectivamente.

Entre as regiões, observa-se que o Norte e o Nordeste apresentam situação mais crítica, uma vez que o quantitativo de licenciados entre 2019 e 2021 que estão na docência é inferior à demanda imediata de professores habilitados para os anos finais do EF e no EM em 2022 em todas as áreas curriculares. Essa situação é válida para todos os estados da região Norte, com exceção do Amapá (nas áreas de Física e Química) e do Tocantins (na área de Educação Física). No Nordeste, somente os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas (na área de Química), Piauí (na área de Língua Estrangeira), Alagoas e Sergipe (na área de Educação Física) apresentam um quantitativo de licenciados entre 2019 e 2021 que estão na docência igual ou superior à estimativa da demanda imediata de professores nesses componentes curriculares para os anos finais do EF e para o EM em 2022.

Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, embora a situação seja um pouco melhor, chamam a atenção as baixas proporções de licenciados entre 2019 e 2021 que estão na docência comparadas às estimativas da demanda imediata de professores na maioria de seus entes federativos em áreas como Ciências/Biologia (com exceção do Paraná e do DF), Física (com exceção de Minas Gerais, Espírito Santo e DF), Matemática (com exceção do Espírito Santo, Paraná e Mato Grosso do Sul), Língua Estrangeira (com exceção do DF), Sociologia e Filosofia (com exceção de Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná e DF).

Esses resultados expõem as reais dificuldades que os entes federados enfrentam para suprir a demanda de professores adequadamente habilitados para atuar nos anos finais do EF e no EM.

8 APAGÃO DE PROFESSORES NA EDUCAÇÃO BÁSICA?

O diagnóstico realizado neste estudo demonstra que há, nas redes de ensino, insuficiência de professores com formação adequada para atuar em diversos componentes curriculares dos anos finais do EF e do EM em 2022, em todas as UFs. Por outro lado, investigando a relação entre o número de concluintes das licenciaturas e a demanda de

professores com formação adequada em 2022, constatou-se que tanto a análise comparativa do quantitativo de licenciados no período de 2010 a 2021 em relação à demanda total de professores em 2022 quanto a análise do quantitativo de licenciados entre 2019 e 2021 para atender a demanda imediata de professores com formação adequada em 2022 demonstram que os contingentes de licenciados nos períodos considerados são menores do que os das respectivas demandas total e imediata de professores em várias áreas curriculares nas unidades federativas.

Além disso, quando se considera o número de licenciados que efetivamente ingressam na carreira docente, verifica-se que a expectativa de que todos os licenciados componham a oferta de professores nas redes de ensino é demasiadamente otimista. Na verdade, apenas cerca de um terço dos licenciados ingressam na carreira docente, percentual esse mais ou menos estável para todas as coortes de egressos das licenciaturas analisadas entre 2010 e 2021. Assim, ao comparar o número de licenciados que ingressam na docência com as demandas total e imediata de professores com formação adequada em 2022, agrava-se sobremaneira o cenário do déficit de professores destinados a atuar nos anos finais do EF e no EM em praticamente todas as UFs e na maioria dos componentes curriculares. Cabe salientar, ainda, que essas estimativas de oferta docente ainda podem estar sobrestimadas, tendo em vista que um número considerável dos licenciados já eram professores antes de se formarem, como evidenciam os dados da Tabela 5.

Levando em conta esses resultados, não é exagero dizer que já estamos vivenciando um “apagão” de professores com formação adequada em vários componentes curriculares da educação básica, particularmente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. E, se continuar tudo como está, principalmente em termos da atratividade da carreira docente, esse “apagão” de professores poderá se agravar. É perfeitamente plausível vislumbrar um cenário de aprofundamento do problema da falta de professores habilitados nas redes de ensino nos próximos anos se nada for feito para aumentar o número de concluintes nas licenciaturas em diversas áreas específicas e UFs e, em especial, para fortalecer e aumentar a atratividade da carreira docente no País. Não há tempo a perder. É imprescindível agir; e agir com rapidez.

O problema não está na oferta de vagas, tendo em vista que a ociosidade de vagas iniciais nas licenciaturas aumentou em todos os segmentos e modalidades de ensino, inclusive na modalidade presencial do segmento público (Gráfico 12). Os cursos de licenciatura de formação específica do segmento público presencial tinham uma ociosidade de vagas novas¹⁶ de 20% em 2014, elevando-se ao longo dos anos e chegando a 33% em 2021. No segmento privado, a ociosidade de vagas é muito superior, ultrapassando 90%.

¹⁶ As vagas novas são as vagas destinadas aos ingressantes no primeiro ano do curso. Elas passaram a ser coletadas de forma separada das demais vagas no Censo da Educação Superior apenas no ano de 2014. Por essa razão, a série histórica dos gráficos com as vagas novas inicia-se em 2014.

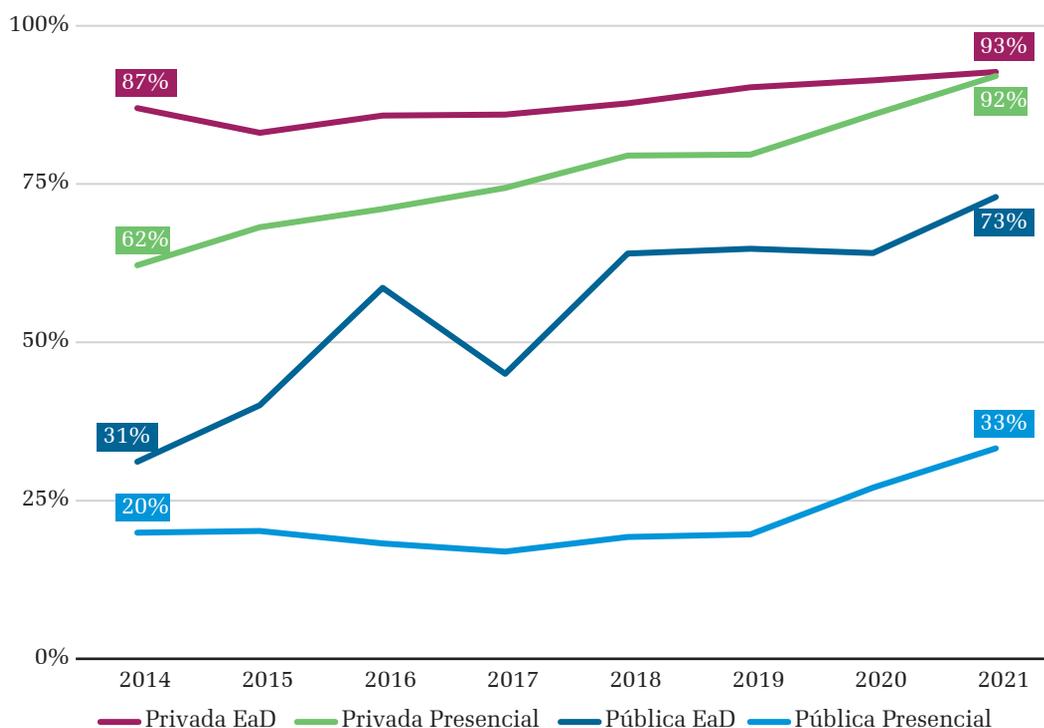


GRÁFICO 12

Ociosidade de vagas novas nas licenciaturas de formação específica, por rede e modalidade de ensino - Brasil - 2014-2021

Fonte: Censo da Educação Superior (2014-2021).

Considerando apenas os cursos presenciais do segmento público, nota-se que a ociosidade de vagas cresceu em todas as áreas de formação de professores entre os anos de 2014 e 2021 (Gráfico 13). Nos cursos de licenciatura em Matemática, essa ociosidade em cursos presenciais das instituições de ensino superior (IES) públicas chega a 38%, enquanto, nos cursos de Física, ela é de 36%, para citar dois cursos nos quais a falta de professores é bem conhecida.

Assim, a solução para evitar o possível “apagão” de professores não está no aumento da oferta de cursos de licenciatura, mas sim na atração e retenção de jovens na profissão docente, como também apontam Pinto (2014) e Semesp (2022), entre outros. Há também que se pensar em formas de assegurar aos que optarem pelas licenciaturas uma formação de qualidade, a conclusão do curso e motivação para ingressar na carreira do magistério.

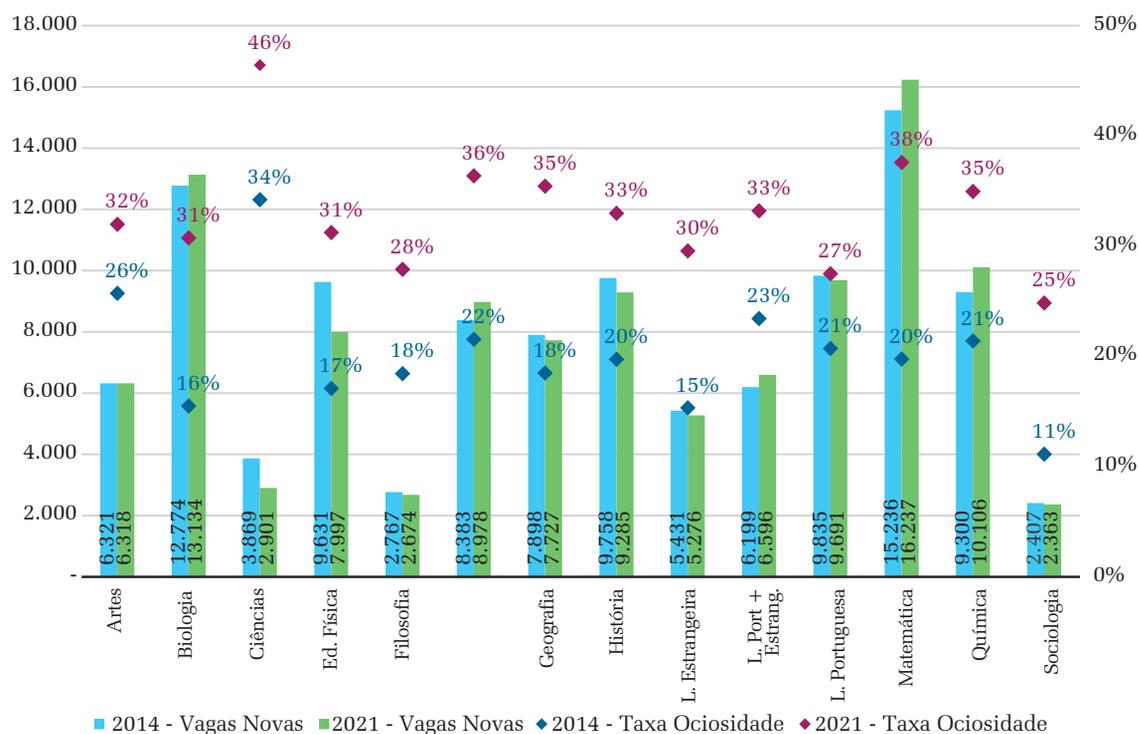


GRÁFICO 13

NÚMERO DE VAGAS NOVAS E TAXA DE OCIOSIDADE EM VAGAS NOVAS NOS CURSOS DE LICENCIATURA DE FORMAÇÃO ESPECÍFICA, POR ÁREA DE CONHECIMENTO – BRASIL – 2014/2021

Fonte: Censo da Educação Superior (2014/2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo apresentam novas evidências do “apagão” de professores com formação adequada que está em curso nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, em vários componentes curriculares. As análises realizadas, comparando as demandas total e imediata de professores com o número de licenciados nas áreas curriculares específicas, indicam que não há professores formados em quantidade suficiente para atender essas demandas na maioria dos estados brasileiros, em diversas áreas curriculares. Evidenciam-se, ainda, as desigualdades marcantes entre as unidades federativas em relação à adequação da formação docente e à carência de professores potenciais para atuar nos anos finais do EF e no EM.

O estudo aponta, ainda, que a carência de professores no País não se deve à falta de vagas nos cursos de licenciatura, mas sim à baixa atratividade da carreira do magistério, que é considerada como uma das principais causas associadas ao déficit de docentes no Brasil (Gatti; Barretto, 2009; FVC. FCC, 2009; Tartuce; Nunes; Almeida, 2010; Pinto, 2014).

Às vésperas da elaboração do novo PNE, é imprescindível que se considerem os conhecimentos até aqui acumulados sobre esse grave problema, que reverbera incisivamente na qualidade da educação e nos destinos dos milhões de crianças, jovens e adultos brasileiros. É preciso definir uma agenda propositiva de políticas e ações articuladas, envolvendo os entes federativos, visando aumentar a atratividade da profissão docente no País. Trata-se de tarefa nada trivial, mas que já encontra sinalizações em vários trabalhos e também nas experiências de outros países. Felizmente temos no Brasil um corpo de estudos e pesquisas que podem auxiliar a enfrentar esse desafio. Resta, assim, a conjunção das forças políticas e acadêmicas e a firme determinação governamental de agir, atacando de frente o “apagão” de professores que se desenha na educação básica brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. A.; NUNES, M. M. R.; TARTUCE, G. L. B. P. *Atratividade da carreira docente no Brasil*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2009.

AZEVEDO, A. R.; CASEIRO, L. C. Z. A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: desafios e possibilidades. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 4, p. 247-284.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 020, de 21 de novembro de 2014*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf> Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 10, de 25 de junho de 2020*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/dados_abertos/indicadores_educacionais/nota_tecnica_remuneracao_media_docentes_educacao_basica.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 1, de 22 de fevereiro de 2021*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2021/SEI_INEP_0644683_Nota_Tecnica.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE)*. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/cento-escolar>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo da Educação Superior*. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/cento-da-educacao-superior>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores de Fluxo da Educação Superior*. Brasília, DF, 2023d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-de-fluxo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 8, de 15 de abril de 2011. Estabelece os critérios do Enade de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 abr. 2011. Seção 1, p. 15.

BRITTO, A.; WALTENBERG, F. *Atratividade da carreira de professor da educação básica pública no Brasil: informe de política pública*. Rio de Janeiro, 2021.

Disponível em: <<https://cede.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/06/IPP-001-BRITTO-A-WALTENBERG-F-2021.-Atratividade-da-carreira-de-professor-da-Educacao-Basica-publica-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: 5 anos do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. v. 2, p. 107-158.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA (FVC). FUNDAÇÃO CARLOS CHAGA (FCC). *A atratividade da carreira docente no Brasil*. São Paulo: FVC, 2009. v. 1. (Estudos e pesquisas educacionais).

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. S. *Professores: aspectos de sua profissionalização, formação e valorização social*. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: Unesco, 2009.

MACIENTE, A. N. et al. A inserção de recém-graduados em engenharias, medicina e licenciaturas no mercado de trabalho formal. *Radar*, [S. l.], v. 38, p. 7-22, abr. 2015.

MELLO, D. Em 2040, *Brasil poderá ter carência de 235 mil professores, diz estudo*: pesquisa aponta para risco de falta de professores no ensino básico. São Paulo, 29 set. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2022-09/em-2040-brasil-podera-ter-carencia-de-235-mil-professores-diz-estudo>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

MORICONI, G. M.; GIMENES, N. A. S.; LEME, L. F. *Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental: uma análise comparativa entre Brasil, Estados Unidos, França e Japão*. Ribeirão Preto, SP: D3E, 2021. (Relatório de políticas educacional, 8).

MORICONI, G. M. et al. *Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental: estudo de caso em redes estaduais e municipais brasileira*. São Paulo, SP: D3E, 2023. (Relatório de política educacional).

PAGANOTTI, I. *Caminhos para atrair os melhores*. [S. l.], fev. 2010. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/2789/caminhos-para-atrair-os-melhores>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

PALHARES, I. *19% dos formandos em licenciaturas não querem trabalhar como professores*. [S. l.], 24 maio 2023. Disponível em: <[PINTO, J. M. R. O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? *Jornal de políticas educacionais*, \[S. l.\], n. 15, p. 3-12, jan./jun. 2014.](https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/05/19-dos-formandos-em-licenciaturas-nao-querem-trabalhar-como-professores.shtml#:~:text=Segundo%20o%20Enade%2C%20de%20305.215%20concluintes%20de%20licenciatura,ainda%20n%C3%A3o%20ter%20decidido%20sobre%20seguir%20na%20profiss%C3%A3o.> https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/05/19-dos-formandos-em-licenciaturas-nao-querem-trabalhar-como-professores.shtml#:~:text=Segundo%20o%20Enade%2C%20de%20305.215%20concluintes%20de%20licenciatura,ainda%20n%C3%A3o%20ter%20decidido%20sobre%20seguir%20na%20profiss%C3%A3o.>. Acesso em: 01 nov. 2023.</p></div><div data-bbox=)

RUIZ, A. I.; RAMOS, M. N.; HINGEL, M. *Escassez de professores no ensino médio: propostas estruturais e emergenciais*. Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB). Brasília, DF: MEC, 2007.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Risco de Apagão de Professores no Brasil*. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/pesquisas/risco-de-apagao-de-professores-no-brasil/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

TARTUCE, G. L. B. P.; NUNES, M. M. R.; ALMEIDA, P. C. A. Alunos do ensino médio e atratividade da carreira docente no Brasil. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 445-477, maio/ago. 2010.



DEPOIS DO ENSINO MÉDIO: O DIREITO À EDUCAÇÃO E AO TRABALHO NO NOVO PNE

Susiane de S. Moreira O. Silva^I

Ana Elizabeth M. de Albuquerque^{II}

Gustavo Henrique Moraes^{III}

Robson dos Santos^{IV}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5968>

RESUMO

Após a conclusão da educação básica, os estudantes que desejam seguir a educação profissional possuem diversas opções de trajetórias educacionais de formação técnica e tecnológica com vistas a adquirir habilidades específicas, pois essas formações preparam os indivíduos para o mundo do trabalho e promovem a inserção produtiva e o desenvolvimento profissional deles. A educação profissional pode ser acessada na educação básica em cursos técnicos subsequentes e, também, na educação superior,

^I Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

^{II} Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília (IFB); mestre e doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

^{III} Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); doutor em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

^{IV} Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre e doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB).

em cursos superiores de tecnologia. O estudo focaliza as duas possibilidades, buscando compreender como se configuram em alternativas de formação profissional aos que concluíram a educação básica.

Palavras-chave: educação profissional e tecnológica; cursos técnicos subsequentes; cursos superiores de tecnologia.

INTRODUÇÃO

A concretização do direito à educação e ao trabalho constitui requisito essencial, tanto para o desenvolvimento de habilidades e competências dos indivíduos como para o crescimento econômico do País e para a redução das desigualdades.

Em paralelo, o acesso à educação de qualidade redundando em melhores oportunidades ocupacionais. Não sem motivo, a imbricação entre o trabalho e a educação encontra guarida em inúmeros normativos e políticas públicas. Tais pressupostos são relativamente consensuais entre os distintos atores políticos e acadêmicos.

É na educação profissional que as relações entre educação e trabalho encontram articulação ainda mais intensa. Como bem colocado por Barato (2021), aprender a trabalhar comporta a elaboração de um saber subjetivo que pode ser chamado de competência ou de um repertório pessoal de conhecimentos, sendo o contexto um elemento primordial na elaboração do saber do trabalho.

Ainda sobre os saberes construídos na educação profissional e tecnológica (EPT), descrever as aprendizagens profissionais que ocorrem na educação formal vai além da simples aplicação de conhecimentos teóricos. Esses ambientes também proporcionam um espaço para o desenvolvimento de competências essenciais para o trabalho, assim como a incorporação de valores intrínsecos à ação profissional, que não dependem apenas da exposição a conhecimentos declarativos. Além disso, eles servem como locais de interação com comunidades de prática, como posto por Barato (2021, p. 13): "O aprender não ocorre apenas no plano epistemológico. Ocorre também no plano ontológico. O aprendiz não aprende apenas técnicas de alfaiataria. Ele aprende a ser alfaiate."

A educação básica, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, em seu artigo 22, tem por finalidade formar para o exercício da cidadania, provisionar recursos para o indivíduo prosperar no trabalho e nos estudos posteriores. Além disso, essa etapa educacional é direito de todos, garantido por vários dispositivos legais, tanto na Constituição Federal, em seu artigo 205, que

diz “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família [...]”, como na LDB, artigo 5º:

O acesso à *educação básica obrigatória* é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (Brasil, 1996, art. 5º, grifos nossos).

Apesar das imposições normativas, existe uma elevada parcela de indivíduos à margem dessa importante etapa educacional. Segundo dados apresentados no estudo de Santos *et al.* (2023), no ano de 2022, o alarmante percentual de 29,1% da população brasileira entre 16 e 70 anos não possuía o ensino fundamental.

Em 2022, a estimativa era de que mais de 57 milhões de pessoas, no referido grupo, não possuíam o ensino médio completo. Esse número relativo a 2022 era maior do que o total de matrículas na educação básica em todas as suas etapas e modalidades, 47.382.074 (Brasil. Inep, 2023). Desse modo, no último ano, 43,5% das pessoas na faixa etária citada não possuíam o ensino médio completo. (Santos *et al.*, 2023, p. 20).

Considerando-se que educação básica é um alicerce fundamental para a formação de competências cognitivas, sociais e emocionais, influenciando diretamente na capacidade de compreensão do mundo, na tomada de decisões informadas e no exercício pleno da cidadania, a incompletude dessa etapa educacional pode acarretar sérios prejuízos para a vida de um indivíduo, comprometendo seu desenvolvimento pessoal e profissional, bem como impactando negativamente em suas possibilidades remuneratórias, podendo refletir-se em menor nível de renda e maior vulnerabilidade social.

A despeito dessa mazela social, é preciso refletir sobre os jovens e adultos que concluíram a educação básica. Só a obtenção desse nível educacional é suficiente para alcançar patamares de emprego e renda satisfatórios? Como provisionar conhecimentos e habilidades necessários para o ingresso e a manutenção do indivíduo no mundo do trabalho, garantindo o cumprimento das finalidades educacionais?

Nesse sentido, após a conclusão da etapa básica, quais são os caminhos educacionais possíveis para esses egressos? E quais são os efetivamente percorridos?

Os egressos do ensino médio que queiram seguir a trajetória da EPT possuem opções de continuidade dos estudos na mesma etapa educacional, na educação básica, bem como com elevação de escolaridade para a educação superior. Essas opções são os cursos técnicos subsequentes e cursos superiores de tecnologia (CSTs), além das trajetórias formativas de qualificação profissional. Para corresponder a essa demanda,

a EPT dispõe de uma soma variada de instituições capazes de atender a diferentes perfis de ingressantes em 13 eixos tecnológicos, conforme disposto no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (Brasil. MEC, 2020b).

Assim, este texto busca compreender o papel da educação profissional e tecnológica pós-ensino médio no contexto da educação brasileira e visa produzir evidências para o balizamento de objetivos e estratégias relativos a essa modalidade educacional para o próximo Plano Nacional de Educação (PNE).

O PNE é o dispositivo legal que orienta a articulação da ação dos entes federados da esfera educacional. Resultado de acordos e ajustes políticos, é a norma que serve de referência para a ação pública. No atual PNE, a EPT foi abordada de maneira tangencial, não considerando sua relevância e capacidade de impacto na educação brasileira. E, diante da sua representatividade e do seu potencial, o próximo PNE tem a incumbência de fomentar a educação tecnológica em todos os seus níveis.

1 A AMPLITUDE, A DIVERSIDADE E A TRANSVERSALIDADE DA EPT

Considerando o escopo da educação profissional e tecnológica, atualmente definido nos marcos das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais (Resolução CNE/CP nº 1/2021), a modalidade possui uma abrangência que compreende várias etapas da educação básica e da educação superior.

- I - Qualificação profissional, inclusive a formação inicial e a formação continuada de trabalhadores;
- II - Educação Profissional Técnica de Nível Médio, incluindo saídas intermediárias de qualificação profissional técnica e cursos de especialização profissional técnica; e
- III - Educação Profissional Tecnológica, de graduação e de pós-graduação, incluindo saídas intermediárias de qualificação profissional tecnológica, cursos de especialização profissional tecnológica e programas de Mestrado e Doutorado profissional. (Brasil. CNE. CP, 2021, art. 4º).

Essa amplitude da EPT pode ser mais bem visualizada no diagrama estrutural da educação brasileira (Figura 1).

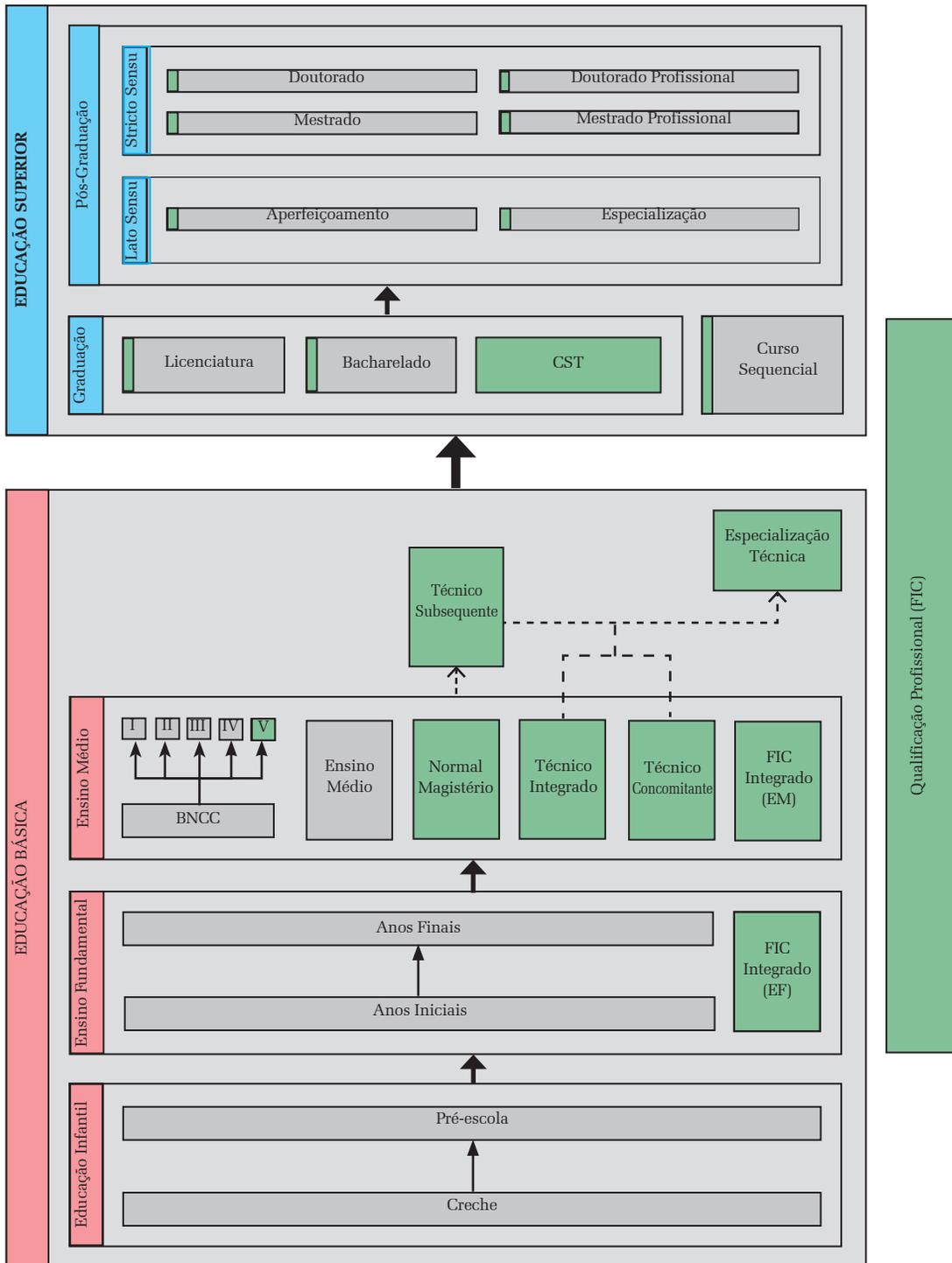


FIGURA 1
DIAGRAMA ESTRUTURAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Fonte: Moraes; Albuquerque (2019, p. 20).

A abrangência da EPT fica demonstrada no diagrama com suas áreas destacadas em verde. Como se observa, há desde cursos de formação inicial e continuada (FIC), ou qualificação profissional, que não exigem qualquer nível de escolarização prévia para serem cursados; passa-se pela educação básica, ensino fundamental e médio; e alcança-se a educação superior e a pós-graduação, com os cursos de mestrado e doutorado. Contudo, para os fins deste estudo, focalizaremos dois tipos de oferta pós-ensino médio: os cursos técnicos subsequentes e, na sequência, os cursos superiores de tecnologia.

Os cursos subsequentes priorizam uma área técnica, proporcionando conhecimentos do saber fazer relacionados ao campo escolhido e conferindo habilitação profissional específica para exercer uma profissão, e possuem duração média de dois anos.

A educação profissional também pode ser acessada na educação superior, em cursos superiores de tecnologia, que compõem uma das três modalidades de formação superior ofertadas no Brasil, juntamente ao bacharelado e à licenciatura.

O público potencial dos cursos técnicos subsequentes e dos cursos superiores de tecnologia é formado, portanto, pela população que possui o ensino médio completo e não possui graduação ou curso técnico, ou possui alguma dessas formações, mas aspira mudar sua área de atuação ou buscar qualificação ao longo da vida.

A seguir, serão apresentados os marcos históricos para esses cursos, estatísticas sobre o público atendido nessas etapas e níveis educacionais, bem como análises acerca das políticas de fomento à EPT.

2 MARCOS HISTÓRICOS DA OFERTA DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES

Há uma coincidência temporal entre a definição dos marcos regulatórios dos cursos técnicos e dos marcos da própria modalidade¹. Na verdade, esses marcos reportam aos primeiros movimentos definidores da educação brasileira sob a égide do recém-instituído Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1932, na gestão do ministro Francisco Campos, no âmbito da conjuntura do primeiro governo de Getúlio Vargas. São os Decretos nº 19.890 e nº 20.158, de 1931, que estruturaram o ensino secundário dividido em seções, cada uma correspondente a um grupo de cursos superiores², ao passo que, em paralelo a esse fluxo, cursos profissionais eram ofertados – com um grau pós-primário, um técnico e um superior específico – para os

¹ Alguns marcos dessa história devem ser lembrados. São eles: os Decretos nº 19.980 e nº 20.158, de 1931; a Reforma, de 1932; as “Leis Orgânicas”, de 1942-1946; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961; a Lei nº 5.692, de 1971; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 1996; o Decreto nº 2.208, de 1997; o Decreto nº 5.154, de 2004; a Lei nº 11.892, de 2008; e a Lei nº 13.415, de 2017.

² Engenharia e agronomia; medicina, odontologia, farmácia e veterinária; direito e educação, ciências e letras.

quadros intermediários do comércio e da indústria e magistério primário, mas sem se articular com o secundário nem, conseqüentemente, com o superior³.

Esse desenho curricular irá se manter em poucas alterações na gestão do ministro Gustavo Capanema (1934-1945) com a instituição das Leis Orgânicas, de 1942, que estabeleceram o ensino secundário (o ginásio e o colégio), propiciando o acesso irrestrito ao ensino superior, e os outros ramos, que permitiam a inscrição nos exames vestibulares apenas dos cursos “compatíveis”⁴. Observando-se a articulação horizontal, nesse fluxo curricular (Figura 2), o 1º ciclo do ensino secundário permitia a passagem ao 2º ciclo dos ramos profissionais, mas a recíproca não acontecia (Cunha, 1999).

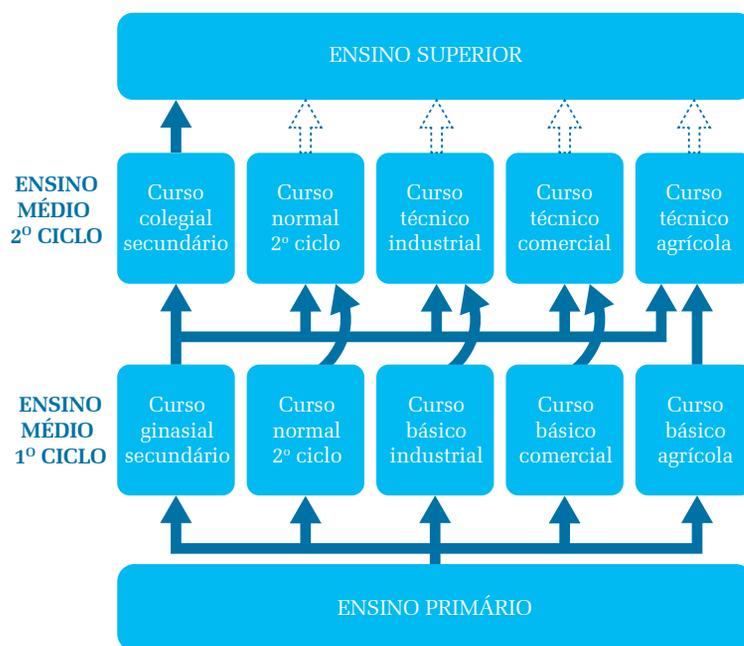


FIGURA 2

AS LEIS ORGÂNICAS EM TRAJETÓRIAS PARALELAS E APARTADAS

Fonte: Cunha, 2005, p. 39.

Nota: Cursos de aprendizagem profissional, respectivamente industrial, comercial e agrícola.

³ Havia, contudo, a possibilidade de eles virem a ser integrados ao ensino secundário por meio de aprovação nos exames de habilitação à 5ª série do curso complementar, no Colégio Pedro II. Assim, poderiam prosseguir no fluxo para o ensino superior. Uma alternativa para quem saísse da escola primária seria ir para auxiliar de comércio (2 anos) ou propedêutico (3 anos), pré-requisito para a entrada no curso técnico e condição para o curso superior Ciências Econômicas, de oferta privada e não regulamentada pelo Ministério, oferecido por instituições predominantemente privadas (Cunha, 2005, p. 22-23).

⁴ Tratava-se da institucionalização da chamada “dualidade educacional”, que se organizava da seguinte forma: o primeiro ciclo do ensino secundário (o equivalente aos anos finais do ensino fundamental de hoje) “[...] se dividia entre o ginásio (de formação geral) e quatro modalidades de formação profissionalizante, voltadas para a indústria, comércio, agricultura e magistério”; o 2º ciclo do secundário (correspondente ao atual ensino médio) se dividia da mesma forma. “O currículo [dos cursos profissionalizantes] era superdirecionado: quem cursasse o ensino comercial, por exemplo, com suas subdivisões, só conseguiria vislumbrar um ensino superior em finanças e, mesmo assim, só os que fizessem as modalidades de perito contador e atuário”. Apenas a formação geral, portanto, oferecia oportunidade irrestrita de acesso ao ensino superior (Guimarães, 2020, p. 20).

Outro marco relevante foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/1961⁵, que instituiu a equiparação dos ramos do ensino médio, reconhecendo que os cursos profissionais poderiam também acessar ao 2º ciclo secundário e ao ensino superior. Isso representou, portanto, o direito de prosseguir os estudos *para além do nível técnico*⁶.

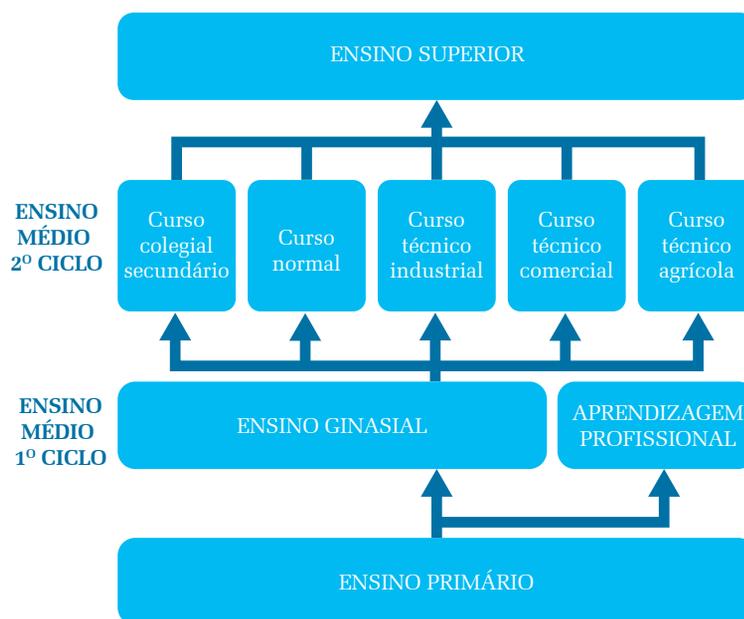


FIGURA 3

ARTICULAÇÃO ENTRE NÍVEIS DE ENSINO, SEGUNDO A LDB DE 1961, E A EQUIPARAÇÃO DOS RAMOS DO ENSINO MÉDIO

Fonte: Cunha, 2005, p. 166.

Assim, de trajetórias paralelas e apartadas, chegou-se, em 1971, ao ponto de uma profissionalização compulsória e universal na educação nacional com a Lei nº 5.692, segundo a qual todas as escolas de 2º grau (equivalente ao atual ensino médio) deveriam oferecer somente cursos profissionais. Foi uma aposta

⁵ Necessário destacar que um dos principais críticos ao modelo instaurado pelos Decretos de 1931 foi Anísio Teixeira. Para Teixeira, o Brasil mantinha um dualismo essencial em todas suas iniciativas educacionais: uma educação para o povo; e uma educação para a elite, havendo a priorização da formação das elites intelectuais em detrimento da educação do povo. Sua posição divergente dessa concepção geral de ensino secundário, contudo, foi além de uma simples crítica ao Ministério. Teixeira foi nomeado Diretor-Geral de Instrução Pública do Distrito Federal, em 1931, e valendo-se do princípio federativo, capitaneou a Reforma do Distrito Federal, em 1932, e implantou um modelo de Escola Técnica Secundária, no Distrito Federal, em que a oferta de cursos secundários, cursos industriais e comerciais ocorria simultaneamente (Cunha, 1999).

⁶ Quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi aprovada, em 1961, muitas inovações já haviam sido implementadas no sentido da equivalência entre os ramos do ensino médio para efeito propedêutico. A arquitetura educacional dualista começa a ruir com as três Leis de Equivalência (nº 1.076/1950, nº 1.821/1953 e nº 3.552/1959) (Guimarães, 2020, p. 21).

na profissionalização em nível médio com caráter terminal. De acordo com essa Lei, os ensinos secundário, normal, técnico industrial, técnico comercial e agrotécnico fundiram-se, e os cursos exclusivamente propedêuticos, como o antigo colegial (clássico e científico), desapareceriam. Em 1982, contudo, a Lei nº 7.044 pôs fim à profissionalização compulsória⁷, estabelecendo que a preparação para o trabalho no ensino de 2º grau poderia ensejar habilitação profissional, a critério do estabelecimento de ensino.

É necessário realçar, nesta breve recuperação histórica, a proximidade, a indissociabilidade e as permanências entre as definições dos cursos técnicos, do ensino médio e de sua articulação com a educação profissional no decorrer da história da educação. No ponto em que estamos, a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394, aprovada em 1996, que estruturou a educação em novos referenciais e trouxe um capítulo destinado à educação profissional, sofreu uma alteração substancial pelo Decreto nº 2.208/1997, em menos de 4 meses após sua aprovação. Ao regulamentar o § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da recém-aprovada Lei nº 9.394/1996, o Decreto reinstaurou a apartação do ensino médio dos cursos técnicos, como ficou expresso em seu artigo 5º: “A educação profissional de nível técnico terá *organização curricular própria e independente do ensino médio*, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este” (Brasil, 1997, grifos nossos).

Tal desenho de desarticulação curricular com o ensino médio criou uma estrutura de educação profissional e tecnológica própria e paralela à da educação brasileira⁸, que só foi superada com a institucionalização do Decreto nº 5.154/2004.

Esse é o contexto do surgimento da oferta dos cursos técnicos subsequentes. A análise do Decreto nº 2.208/1997 realçou ainda algumas marcas de concepção de educação profissional. Além da desarticulação com o ensino médio, outra marca é a hierarquização em níveis, com o estabelecimento de uma trajetória paralela.

Art. 3º A educação profissional compreende os seguintes *níveis*:

- I - básico - destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;
- II - técnico - destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este decreto;

⁷ As determinações à profissionalização compulsória, contudo, foram flexibilizadas, nos anos seguintes, a partir de um conjunto de pareceres do Conselho Federal de Educação, que reinterpretam a lei de forma que, ao final desse processo, “a preparação para o trabalho poderia ser entendida de modo tão lato, que estaria plenamente atendida por uma escola de 2º grau, especializada na preparação para os exames vestibulares, que oferecesse aos alunos informações sobre os cursos de nível superior, promovesse visitas às empresas, palestras de professores e profissionais, assim como propiciasse a realização de testes profissionais” (Cunha, 2005, p. 206).

⁸ No mesmo sentido, no artigo 5º, a educação profissional de nível básico foi classificada como modalidade de educação não formal e não sujeita à regulamentação curricular. Essa classificação excluiu o nível básico da EPT da educação básica, bem como do setor educacional. E instaurou uma divisão que pode ser incluída como outra marca da dualidade estrutural a que se submete a EPT na história da educação brasileira.

- III - tecnológico - correspondente a cursos de *nível* superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico. (Brasil, 1997, grifos nossos).

É importante destacar que a LDB de 1996, que antecedeu o Decreto mencionado, possui dois níveis escolares apenas – educação básica e educação superior (Capítulo 1) – e se organiza em etapas e modalidades (Título V). A inclusão da categoria nível diferiu do estabelecido na legislação e serviu à institucionalização de outro caminho, de uma outra trajetória que se desenvolveu como se a EPT possuísse uma estrutura própria e quase paralela à da educação brasileira. Tal configuração reforçou a dualidade estrutural, na medida em que o estudante pudesse transitar em outro caminho: nível básico; nível técnico; e nível tecnológico.

Em 2004, o Decreto nº 5.154 tornou a regulamentar o § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da LDB, e reinstituíu a articulação entre o ensino médio e a educação profissional, mas algumas permanências do Decreto nº 2.208, de 1997, mantiveram-se. No que se refere à educação profissional técnica de nível médio, o uso do termo nível permaneceu. A oferta subsequente e concomitante também.

Art. 4º A educação profissional técnica de *nível* médio, nos termos dispostos no § 2º do art. 36, art. 40 e parágrafo único do art. 41 da Lei nº 9.394, de 1996, será desenvolvida de forma articulada com o ensino médio, observados: [...]

§ 1º A articulação entre a educação profissional técnica de *nível* médio e o ensino médio dar-se-á de forma:

- I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de *nível* médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno;
- II - concomitante, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a educação profissional técnica de *nível* médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer:
- a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;
 - b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; ou
 - c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando o planejamento e o desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados;
- III - *subsequente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio.* (Brasil, 2004, grifos nossos).

Nesse ponto, cabe um destaque à permanência dos cursos técnicos subsequentes entre as ofertas de cursos técnicos. No tocante aos termos quantitativos, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Brasil. Inep, 2022a), eles representam cerca de metade da oferta da EPT de nível médio e expressam uma considerável demanda social por esse tipo de oferta, que será examinada no item *Dinâmica das matrículas dos cursos técnicos subsequentes*. Já em relação aos termos qualitativos, os subsequentes podem atender tanto à população oriunda de um curso técnico articulado, que busca aprofundar o desenvolvimento profissional já iniciado ou ampliar mais áreas de um mesmo eixo profissional, ou até mesmo incorporar outros eixos à formação, como também acrescentar formação profissional aos egressos do ensino médio propedêutico.

3 DINÂMICAS DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES

Uma primeira análise que necessita ser feita é a que procura estimar qual o peso da oferta subsequente entre toda a educação profissional técnica de nível médio. Para tanto, podemos recorrer às informações constantes no Censo Escolar da Educação Básica (2013-2022), contabilizando suas matrículas conforme as suas distintas etapas de ensino que, no universo da EPT, devem ser agrupadas pelas suas diversas formas ou “tipos de oferta”. Os resultados, coincidentes com os apresentados para o Indicador 11A do Plano Nacional de Educação (Gráfico 1), em 2013, ano da linha de base do PNE, mostram que os cursos técnicos subsequentes totalizavam 792.796 matrículas, o que representava praticamente a metade (49,5%) de toda a EPT de nível médio; durante a vigência do Plano, foi ganhando força a oferta integrada ao ensino médio, que partiu de 338.417 matrículas em 2013 para chegar à marca de 750.125 matrículas em 2022, um expressivo crescimento de 121,66%; a oferta subsequente, por outro lado, experimentou uma trajetória oscilante, com dificuldades de estabilização. Ainda assim, em 2022, o Brasil contava com 947.905 matrículas nesse tipo de oferta, o que representava 45,8% do total de matrículas.

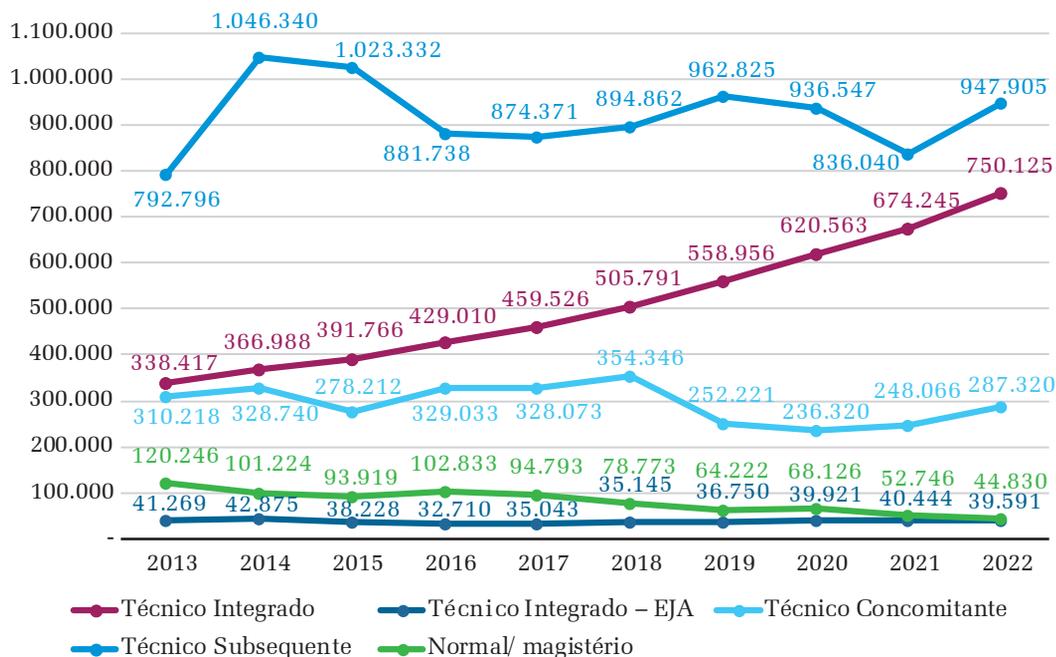


GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA DE NÍVEL MÉDIO, POR TIPO DE OFERTA - BRASIL - 2013-2022

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022a).

Constata-se, portanto, que, a despeito do desinteresse das políticas públicas por esse tipo de oferta, os cursos técnicos subsequentes ainda representam a maior fatia do ensino técnico brasileiro, carecendo de atenção especial.

Ademais, é sempre bom lembrar que a metodologia do Censo Escolar pressupõe a existência de turmas seriadas anuais, nas quais as matrículas representam um retrato da escola na última quarta-feira do mês de maio (data de referência). Ora, a característica dos cursos técnicos subsequentes é hegemonicamente não seriada/anual, com os estudantes ingressando em seus módulos de diversas temporalidades (geralmente semestral) durante todo o ano; isso significa dizer que os estudantes que ingressaram depois da data de referência podem não estar totalmente contabilizados no Censo, produzindo uma subnotificação. Com isso em mente, é possível estimar de maneira bastante razoável que a oferta subsequente é responsável por mais da metade das matrículas nos cursos técnicos brasileiros.

3.1 O PÚBLICO DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES

O diagnóstico de que a oferta subsequente é a que mais contribui para o desenvolvimento do ensino técnico no Brasil pode gerar estranheza aos que estão

pouco familiarizados com os números da EPT, ou até mesmo àqueles que compartilham desse universo, mas estão excessivamente voltados ao campo do ensino técnico integrado, sabidamente mais conhecido. Esses números, contudo, ainda não dão conta de caracterizar quais são os impactos que isso representa para os distintos públicos que frequentam a educação profissional. Para tanto, vamos nos ater agora a algumas estatísticas que buscam caracterizar o público da oferta subsequente, a começar pela distribuição por sexo (Gráfico 2).

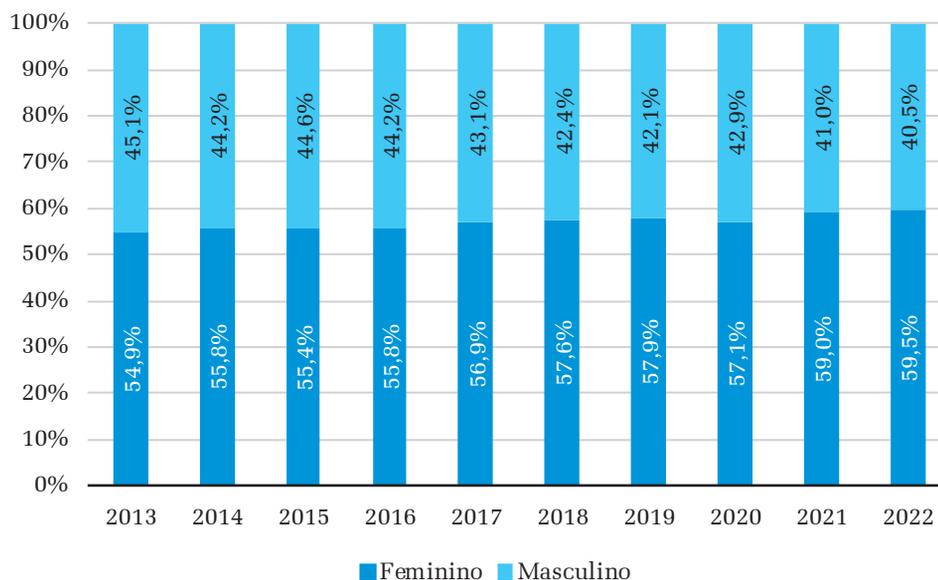


GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES, POR SEXO - BRASIL - 2013-2022

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil, Inep, 2022a).

Em 2013, 54,9% dos estudantes dos cursos técnicos subsequentes eram do sexo feminino, proporção que apresentou sucessivos incrementos para atingir, em 2022, a importante marca de 59,5%. Esse é outro resultado contraintuitivo, que deve ser apreciado com muita atenção: em um país em que a educação profissional, durante muitos anos, foi sinônimo de “ensino industrial”, é comum vincular automaticamente as matrículas dos cursos técnicos com a imagem estereotipada do homem de uniforme ou macacão sujo de graxa que povoava o parque industrial nacional. Tal visão ignora a evolução da EPT brasileira que, além de absorver o antigo ensino comercial e agrícola, incorporou as especialidades que se dividem em seus 13 eixos tecnológicos, na qual (na oferta subsequente) representam 6 em cada 10 matrículas.

Indo além nesse esforço de caracterização do público, é possível verificar como se dividem as matrículas segundo o critério de cor/raça (Gráfico 3). Percebe-se que, em 2013,

praticamente metade dos estudantes (49,1%) não possuíam informação de raça/cor⁹; nesse cenário, os estudantes brancos eram considerados como a moda estatística, ainda que contabilizassem cerca de um quarto das matrículas; com o passar dos anos – em parte devido às melhorias nas coletas, em parte devido à eficácia das políticas afirmativas – o número de matrículas com a cor/raça não declarada caiu para 33,8%. Embora o número de não declarados ainda seja absurdamente alto, sua queda conseguiu delinear movimentos interessantes: por óbvio, a representatividade de todas as categorias aumentou, mas não em igual proporção – é forçoso reconhecer que o número de negros (pretos + pardos) subiu em ritmo bem mais acelerado do que o número de brancos.

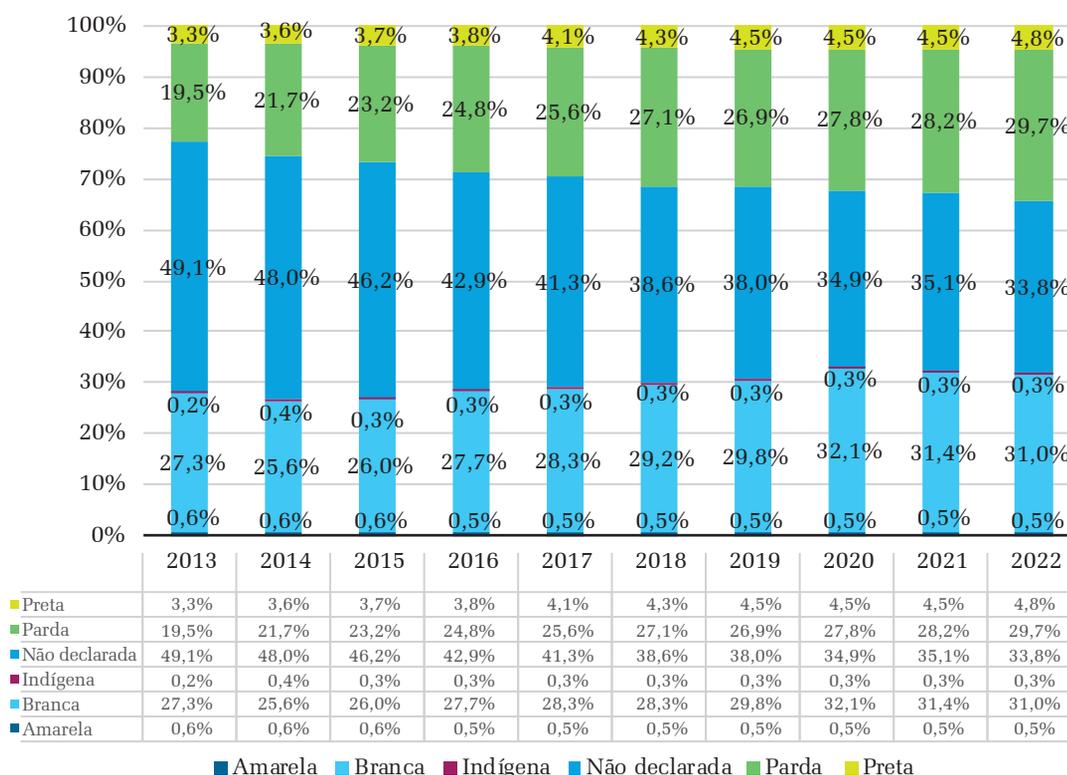


GRÁFICO 3

EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2013-2022

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022a).

⁹ No Censo da Educação Básica, para alunos com idade inferior aos 16 anos, refere-se à heterodeclaração por parte dos pais/responsáveis. A “não declaração” faz alusão à ausência de indicação da raça/cor dos estudantes ou à omissão de informações relacionadas à raça/cor dos alunos (Caderno de conceitos e orientações do Censo Escolar 2023 – 1ª etapa da coleta, Brasil. Inep, 2023).

Para facilitar a visualização e os entendimentos, vamos propor um novo arranjo da distribuição, no qual serão considerados apenas os indivíduos que declaram a cor/raça. Esses números podem ser observados no Gráfico 4.

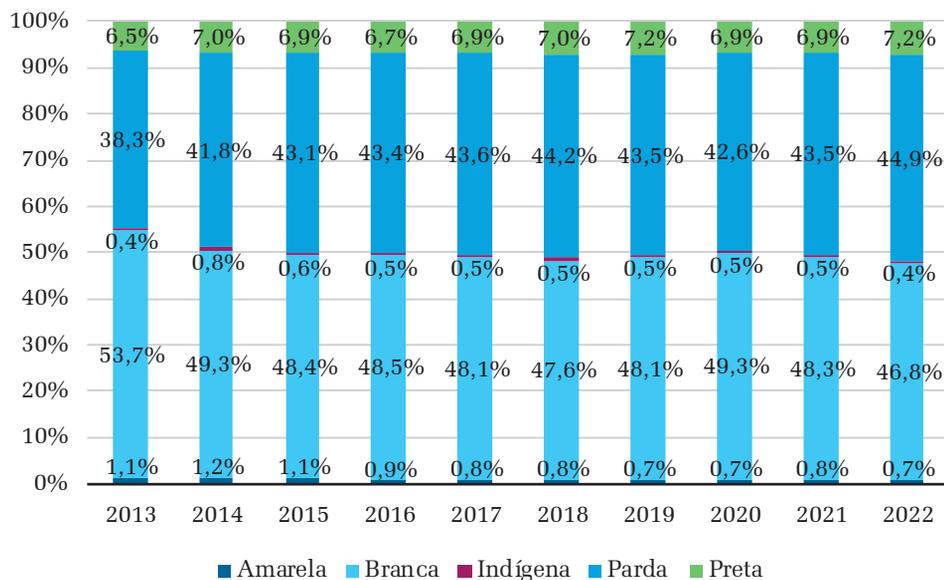


GRÁFICO 4

EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES, POR COR/RAÇA DECLARADA - BRASIL - 2013-2022

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022a).

Se, em 2013, os estudantes brancos representavam 53,7% das matrículas declaradas, esse número foi decaindo com o passar do tempo, de tal modo que os estudantes negros representavam o público mais frequente em 2015, com 50% das matrículas (43,1% pardos e 6,9% pretos). Esse número vem crescendo, constantemente, com a proporção relativa de negros chegando a 52,1% em 2022. Ao considerarmos tal movimento estatístico, é crível ponderar que a proporção de estudantes negros é, na verdade, muito maior do que a apresentada, a qual está subdimensionada pela não declaração de mais de um terço (33,8%) do público dessa oferta no Censo.

Dados esses dois conjuntos de variáveis, uma análise interessante é a que resulta do cruzamento dessas informações (sexo *versus* cor/raça). O produto dessas categorias é demonstrado no Gráfico 5.

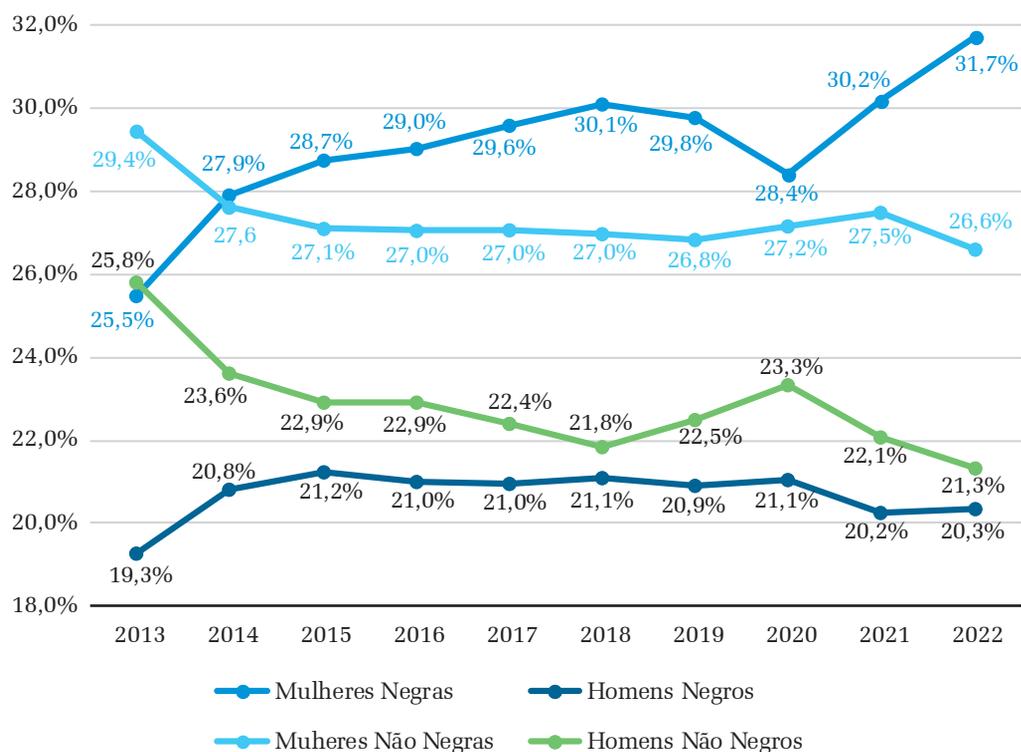


GRÁFICO 5

EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES, POR COR/RAÇA DECLARADA E SEXO - BRASIL - 2013-2022

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022a).

Aqui, a evolução dos números deixa transparecer ainda mais o efeito que a não declaração de cor/raça tem sobre as estatísticas educacionais: se, em 2013, o grupo formado pelas mulheres negras era o segundo menos prevalente (25,5%), em 2022, esse grupo representa a moda estatística da amostra, com 31,7% das matrículas; embora tenha sofrido queda significativa durante a série histórica, a participação das mulheres não negras consolidou-se como a segunda mais prevalente. Entre os homens, chama a atenção a diminuição da diferença entre a participação de negros e não negros entre 2013 e 2022 – intervalo que provavelmente se inverterá com a evolução das taxas de autodeclaração. Os números, mais uma vez, devem ser espreitados com atenção especial. Diante desse cenário, vale indagar: em quantos tipos de oferta educacional as mulheres negras constituem-se como maioria estatística?

Por fim, completando essa breve análise do perfil dos estudantes dos cursos subsequentes – limitada pelas variáveis disponíveis no Censo Escolar – vamos avaliar a evolução da faixa etária dos matriculados nesses cursos. De modo simplificado, consideramos apenas duas faixas: i) até 24 anos, que corresponde à idade considerada “adequada” para os estudos imediatamente posteriores ao ensino médio (curso técnico

subsequente ou graduação); e ii) maiores de 25 anos. Os resultados estão expressos no Gráfico 6.

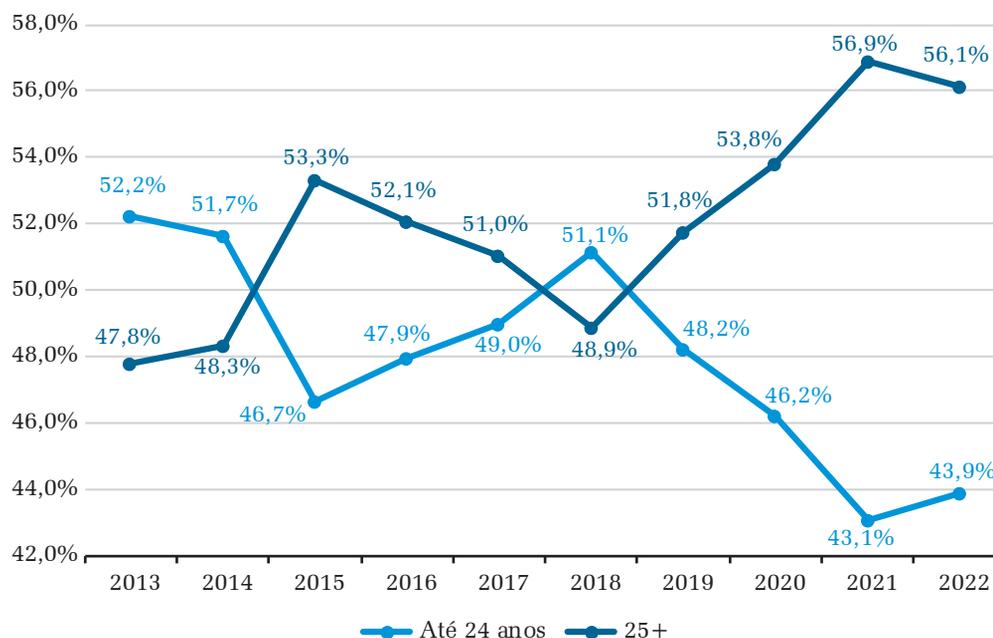


GRÁFICO 6

**EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES,
POR FAIXA ETÁRIA - BRASIL - 2013-2022**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil, Inep, 2022a).

A dinâmica das matrículas por faixa etária nos cursos técnicos subsequentes é bastante interessante: se, em 2013, a maioria dos estudantes se encontrava no estrato etário inferior (52,2%), em 2022, 56,1% dos estudantes matriculados eram maiores de 25 anos. O processo, apesar da movimentação atípica registrada entre 2015 e 2018, parece indicar uma clara “troca de guarda” no público estudantil que, notadamente, está ficando mais velho. Resta-nos perguntar o que tem tornado esse tipo de oferta menos atrativa para o público da idade dita “regular”, ou seja, imediatamente após a conclusão do ensino médio, portanto, até 24 anos; ao mesmo tempo, tem se tornado mais atrativo para o público mais velho. Uma hipótese é que, para o público da idade regular, tem se tornado mais facilitado o acesso à educação superior, incluindo os CSTs, seja pelo aumento da oferta pública, seja pelo acréscimo vertiginoso da oferta de educação a distância (EaD) no setor privado, com mensalidades atrativas a grande parte da população; já para o público mais velho, incluindo aqueles que já possuem graduação, os cursos técnicos subsequentes podem estar se tornando uma possibilidade de qualificação profissional efetiva, mais breve e mais direcionada às demandas constantes pela inserção no competitivo mercado de trabalho.

3.2 ONDE SE LOCALIZAM OS ESTUDANTES DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES

Vimos que as matrículas nos cursos técnicos subsequentes representam a maior parte da EPT de nível médio; ao mesmo tempo, diagnosticamos que o seu público é hegemonicamente feminino, especialmente, mulheres negras. As estatísticas também puderam nos mostrar que o público desses cursos tem evoluído para idades superiores, nos últimos anos, com a população adulta buscando as possibilidades que se descortinam pelas suas ofertas. Cabe saber agora onde essas matrículas estão predominantemente localizadas, buscando identificar tendências e possíveis caminhos das políticas públicas. Por força de objetividade, resumimos nossas análises em duas dimensões: dependência administrativa e modalidade de oferta.

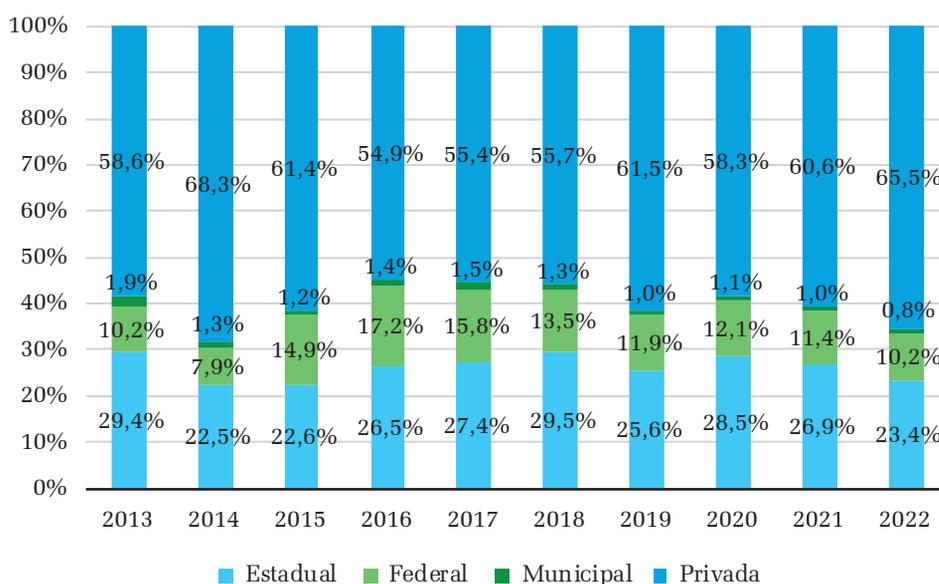


GRÁFICO 7

EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2013-2022

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil, Inep, 2022a).

As informações constantes no Gráfico 7 dão conta que, desde o início da série histórica, a maior parte dos estudantes dos cursos técnicos subsequentes (58,6%) está matriculada em instituições particulares, proporção que atingiu valores particularmente elevados com o passar dos anos, atingindo 65,5% em 2022. Tal fato precisa ser apreciado com muita atenção: nos cursos técnicos subsequentes, que reúnem estudantes que já concluíram a educação básica, requerendo competências que os habilitem rapidamente para o universo real do mundo do trabalho, duas em

cada três matrículas estão localizadas no segmento privado. Isso significa dizer que esses estudantes, que apresentam condições econômicas mais desfavoráveis do que seus colegas da oferta articulada, precisam pagar pelos seus estudos, configurando uma situação de potencial fragilidade e omissão das políticas públicas.

Outros esclarecimentos importantes são os que se referem à modalidade de oferta. Os cursos técnicos subsequentes são os únicos na educação básica nos quais é possível haver oferta da modalidade a distância, o que pode ser particularmente interessante ao público cuja idade não se encontra mais no escopo tradicional da referida etapa. Com efeito, essa oferta passou a ser contabilizada no Censo Escolar a partir de 2015, ano em que 12% dos estudantes optaram por essa modalidade. Desde então, o que se percebe é um aumento praticamente constante pela procura de oferta de EaD que, no ano de 2022, já atingiu a marca de 22% das matrículas (Gráfico 8), delineando uma tendência que deve continuar ascendente para os próximos anos.



GRÁFICO 8
**EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES,
POR MODALIDADE DE OFERTA – BRASIL – 2013-2022**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil, Inep, 2022a).

Essas informações, enquanto agregadas, escondem realidades que somente os seus desmembramentos podem revelar. Note-se, por exemplo, que em 2015 58,3% das matrículas a distância estavam concentradas na rede federal de EPT (Gráfico 9), impulsionadas por programas ligados ao fomento da modalidade; contrariando a

tendência histórica de ampliação da modalidade EaD, as matrículas da rede federal sofreram um severo decréscimo de 71,35% até 2022. No sentido inverso, as matrículas no segmento privado dispararam nesses últimos 7 anos, crescendo impressionantes 342%. Isso posto, a realidade experimentada em 2022 dá conta que, entre os estudantes dos cursos técnicos subsequentes que estão matriculados na modalidade a distância, 70% o fazem no segmento privado. Isso configura um cenário em que o efetivo público de estudantes/trabalhadores, que requerem condições especiais de estudo, geralmente impedidos de cursarem ofertas que exijam presença diária nos bancos escolares, precisem pagar para garantir o direito constitucional à preparação para o trabalho.

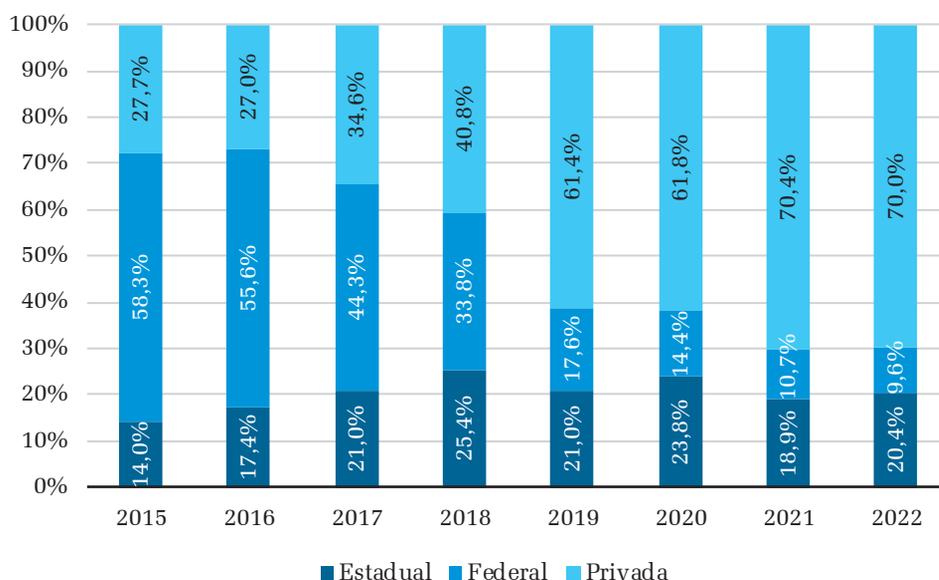


GRÁFICO 9

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS DOS CURSOS TÉCNICOS SUBSEQUENTES A DISTÂNCIA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2015-2022

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022a).

Como um dos tipos de oferta da educação profissional técnica de nível médio, os cursos técnicos subsequentes constituem uma das alternativas de formação profissional àqueles que concluíram a educação básica. A alternativa subsequente se configura como uma oferta voltada a preparar os indivíduos para o mundo do trabalho e a promover sua inserção produtiva e seu desenvolvimento profissional. A dinâmica de seu desenvolvimento, nos últimos 10 anos, confirmou a existência de uma consistente demanda social por esse tipo de oferta, responsável por 45,8% do conjunto das matrículas da EPT de nível médio, em 2022, sendo a maior parte de mulheres (59,5%) e de estudantes com mais de 25 anos (56,1%). Grande parte da oferta tem ocorrido no segmento privado (65,5%), com um crescimento consistente na

modalidade a distância (de 27,7%, em 2013, para 70%, em 2022), ao passo que ocorre um preocupante decréscimo da oferta federal de EaD, de 58,3% para 9,6%.

Partimos, no próximo item, à análise de outra relevante opção de trajetória educacional de formação profissional, agora na educação superior, em cursos superiores de tecnologia.

4 MARCOS HISTÓRICOS DOS CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA

O contexto do surgimento da oferta dos cursos superiores de tecnologia se diferencia em relação ao da oferta dos cursos técnicos subsequentes. Em comum, há a oferta de educação profissional destinada à população que possui o ensino médio completo.

A reforma universitária de 1968 foi um marco no desenvolvimento da educação superior tecnológica. Inicialmente, denominados de “cursos profissionais de curta duração”, assim se originam os CSTs, com a Lei Federal nº 5.540/1968. Esses cursos tiveram como objetivo principal a criação de uma habilitação intermediária entre o ensino médio e o ensino superior.

A despeito de sua existência no mundo normativo dos cursos superiores, alguns aspectos dificultaram a inserção dos egressos desses cursos no mundo do trabalho: a ausência de regulamentação específica, com definições claras e abrangentes; a percepção equivocada de que esses cursos eram menos rigorosos ou menos qualificados em comparação aos cursos de graduação tradicionais; o preconceito em alguns ambientes acadêmicos, onde os cursos tecnológicos eram erroneamente vistos como opções inferiores em relação aos cursos de bacharelado e licenciatura, sendo considerados uma alternativa menos “nobres” frente aos demais; e o desconhecimento de muitos empregadores que não reconheciam a relevância e o valor dos cursos superiores de tecnologia.

O País confrontava-se com desafios significativos no contexto global, que incluíam a urgência de acompanhar o progresso tecnológico e a crescente competitividade internacional. As décadas finais do século 20 foram caracterizadas por mudanças tecnológicas, políticas e econômicas que impactaram diretamente o mundo do trabalho, exigindo maior capacitação por parte dos indivíduos, não apenas em termos de conhecimentos formais, mas também em relação a um novo perfil profissional. Para se inserir nesse contexto produtivo é fundamental a consciência da necessidade contínua de aperfeiçoamento (Gadotti, 2006).

Com a promulgação da LDB em 1996, houve uma mudança de perspectiva em relação aos cursos superiores de tecnologia, com a Lei reconhecendo sua importância

e contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do País. Isso contribuiu para elevar sua reputação e valorização no sistema educacional brasileiro.

A LDB suprimiu a designação de “cursos de curta duração” e passou a enfatizar a especialização desses cursos, oportunizando a continuidade dos estudos em nível de pós-graduação. Essa abordagem incentivou os profissionais tecnólogos a buscar aprofundamento em seus conhecimentos.

Nesse contexto, a LDB representa o fundamento legal essencial de uma política educacional que buscou enfrentar a realidade decorrente de uma profunda reformulação no ensino superior. Além disso, apresenta-se como uma tentativa de superar a abordagem voltada apenas para a capacitação profissional, buscando desenvolver habilidades para o trabalho e estabelecendo como diretriz fundamental que a educação profissional deve estar integrada às diversas formas de ensino, trabalho, ciência e tecnologia, visando ao contínuo progresso do País. Assim, essa Lei representou um marco importante para a diversificação das opções de ensino superior no País e o atendimento a diferentes necessidades da sociedade e do setor produtivo.

O Decreto nº 2.208/1997 estabelece em seu artigo 3º a oferta de educação profissional em nível tecnológico, representada por cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a estudantes que tenham concluído o ensino médio ou cursos técnicos e conferindo-lhes o diploma de Tecnólogo.

Importante destacar a equiparação dos CSTs aos cursos de bacharelado e à licenciatura explicitada e marcada no Parecer CNE/CES nº 436/2001:

Temos como grande avanço da LDBN/96 a divisão da educação superior, artigo 44, onde os cursos superiores tecnológicos ficaram inseridos de forma horizontal ao bacharelado e a licenciatura, deixando o estigma de curso superior de curta duração. Com essa valorização, o tecnólogo, esse profissional de nível superior, deverá receber uma sólida formação científica, com espectro de atuação mais específico e que lhe proporcione uma compreensão teórica e prática das atividades que irá executar, tornando-o apto a desenvolver, de forma plena, uma determinada área profissional. Enquanto os bacharéis são preparados para a concepção, com mais ênfase na Ciência, com atividades mais abrangentes, o Tecnólogo tem uma formação mais focada na gestão de processos de produção de bens e serviços. (Brasil. CNE. CES, 2001).

Portanto, o fundamento teórico é de que, no cenário econômico e social contemporâneo, a ampliação da disponibilidade de cursos superiores de tecnologia no Brasil pode indicar uma fase de transformações na trajetória da educação profissional brasileira (Favretto; Moretto, 2013). Nesse novo contexto, os cursos superiores tecnológicos, com sua dinâmica, apresentam-se como uma opção

relevante para que os cidadãos tenham acesso real às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade. Isso supera a visão tradicional, na qual esses cursos eram vistos apenas como uma forma assistencialista para os menos favorecidos ou um simples instrumento de adequação às demandas do mercado de trabalho (Parecer CNE/CES nº 436/2001).

5 DINÂMICA DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA¹⁰

Procedidas as análises referentes aos números dos cursos técnicos subsequentes, é chegado o momento de apreciar outra possibilidade interessante àqueles que concluem o ensino médio e buscam por uma profissionalização: os cursos superiores de tecnologia.

Uma primeira variável a ser apreciada é a evolução do número de matrículas nessa oferta, expressa no Gráfico 10¹¹. Em 2009, 833.624 estudantes matricularam-se em CSTs, quantitativo que passou por uma primeira crescente de oferta até 2014, quando atingiu 1.610.375 matrículas, um aumento de 93,18%; depois de 4 anos de estabilidade, um novo impulso significativo foi registrado, atingindo 2.708.829 matrículas em 2021 – um crescimento de 225% em apenas 12 anos – o que demonstra o gradativo interesse da população brasileira por essa possibilidade educacional.

¹⁰ Algumas das análises seguirão as mesmas propostas de desagregação procedidas para os cursos técnicos, enquanto outras não obedecerão às mesmas variáveis, uma vez que apresentaram tendências menos explicativas da dinâmica das matrículas nos CSTs. As temporalidades também são distintas, com algumas séries sendo iniciadas em 2009, ano em que o Censo da Educação Superior modificou sua metodologia de contagem; a data final refere-se ao ano de 2021, última informação disponível no momento de escrita deste estudo.

¹¹ Vale advertir que o número de matrículas apresentado neste estudo corresponde à soma dos “vínculos de estudante a cursos superiores”, em vez do usual número de “matrículas ativas”, usualmente apresentada no Censo da Educação Superior, que contabiliza o total de “vínculo(s) de estudante a curso superior, que corresponde à realização de disciplinas ou atividades previstas no projeto pedagógico ou ainda à conclusão no ano de referência” (Portaria Normativa MEC nº 40, de 29 de dezembro de 2010). Essa escolha deve-se ao fato que o número de “matrículas ativas” não afere o real interesse da população pela educação superior, não contabilizando o total (não residual) de estudantes que evadem dos bancos escolares devido a inúmeras razões.

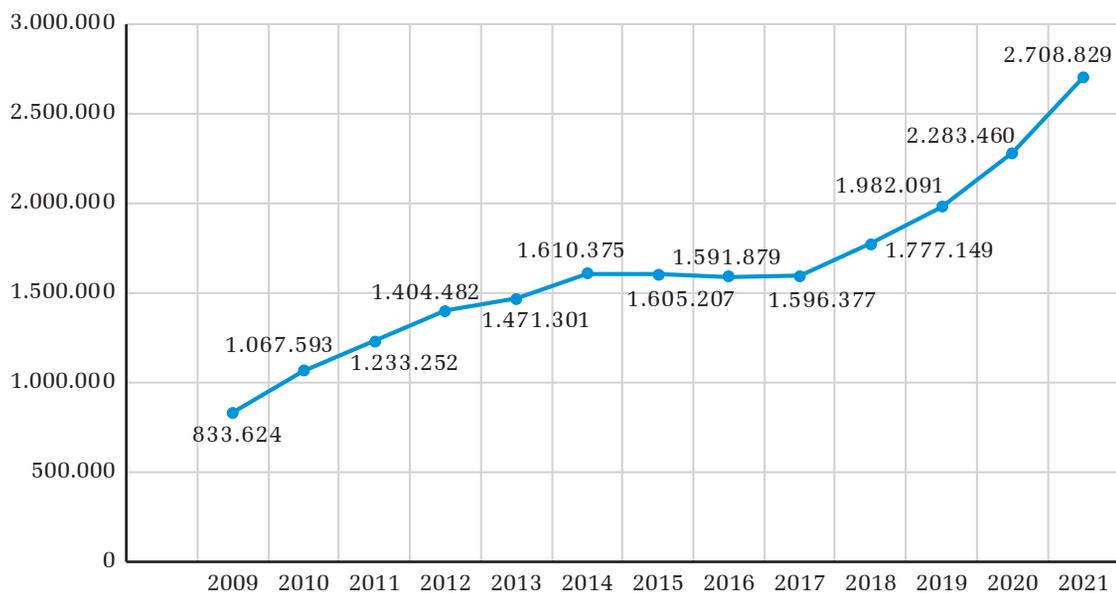


GRÁFICO 10

**EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NOS CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA
- BRASIL - 2009-2021**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo da Educação Superior (Brasil, Inep, 2022b).



GRÁFICO 11

**EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NOS CURSOS SUPERIORES, POR TIPO DE
FORMAÇÃO - BRASIL - 2011-2021**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo da Educação Superior (Brasil, Inep, 2022b).

É interessante verificar qual a proporção das matrículas na educação superior para cada grau de formação (Gráfico 11): se, em 2011, as matrículas em CSTs correspondiam a 13,9% do quantitativo total da graduação, em 2021 essa proporção atingiu 20,6%, ultrapassando o número de matrículas dos tradicionais cursos de licenciatura – mais uma evidência do crescente interesse pela EPT de nível superior.

A tendência de alta das matrículas é mais bem compreendida quando analisada junto à modalidade de oferta: em 2011, 70,1% das matrículas eram ofertadas na modalidade presencial, amplamente hegemônica; com o passar dos anos, esse cenário foi mudando de maneira acelerada, a ponto de chegarmos em 2021 com 77,1% das matrículas na modalidade a distância (Gráfico 12). Isso denota o atendimento a um público diferenciado, que demanda uma formação mais acelerada e que não exija a presencialidade.

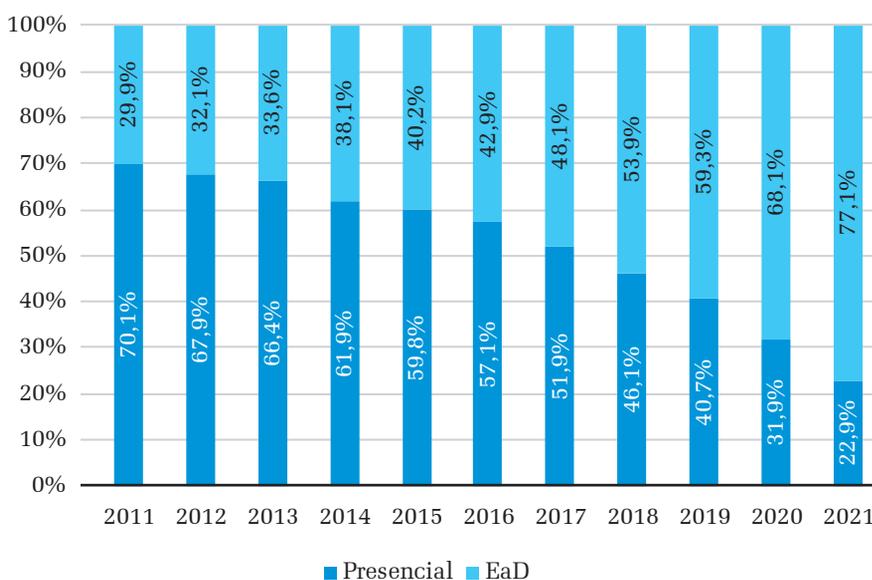


GRÁFICO 12
**PROPORÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NOS CURSOS SUPERIORES DE
TECNOLOGIA, POR MODALIDADE DE OFERTA – BRASIL – 2011-2021**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2022b).

As informações referentes à modalidade das matrículas nos levam a questionar a faixa etária dos estudantes, esperando encontrar a formação de um público crescentemente mais velho. A caracterização etária do público está descrita na Tabela 1, organizada de acordo com três faixas: i) até 24 anos – que corresponde à idade típica da educação superior; ii) entre 25 e 29 anos – reunindo os estudantes que já ultrapassaram a idade típica, mas ainda são categorizados como jovens; e iii) maiores de 30 anos – reunindo o público adulto. Percebe-se que, desde o início da série histórica, a idade típica da educação superior (até 24 anos) não era a mais prevalente, com 38,23% das matrículas – proporção exatamente igual à dos estudantes adultos.

Como esperado, a característica do público sofreu alterações com o tempo: em 2021, o público com até 24 anos caiu para nível menor do que 30%, enquanto o público maior de 30 anos atingiu praticamente a metade das matrículas.

TABELA 1
NÚMERO DE MATRÍCULAS NOS CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA, POR FAIXA ETÁRIA – BRASIL – 2009-2021

Ano	Até 24 anos	[25-29 anos]	Maior 30 anos
2009	318.689	196.244	318.691
2010	394.961	255.842	416.790
2011	455.216	294.420	483.616
2012	512.092	334.312	558.078
2013	525.785	349.275	596.241
2014	548.778	384.232	677.365
2015	537.898	377.436	689.873
2016	536.632	368.450	686.797
2017	554.158	354.762	687.457
2018	607.370	383.440	786.339
2019	660.453	420.037	901.601
2020	718.777	482.298	1.082.385
2021	801.049	572.867	1.334.913

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2022b).

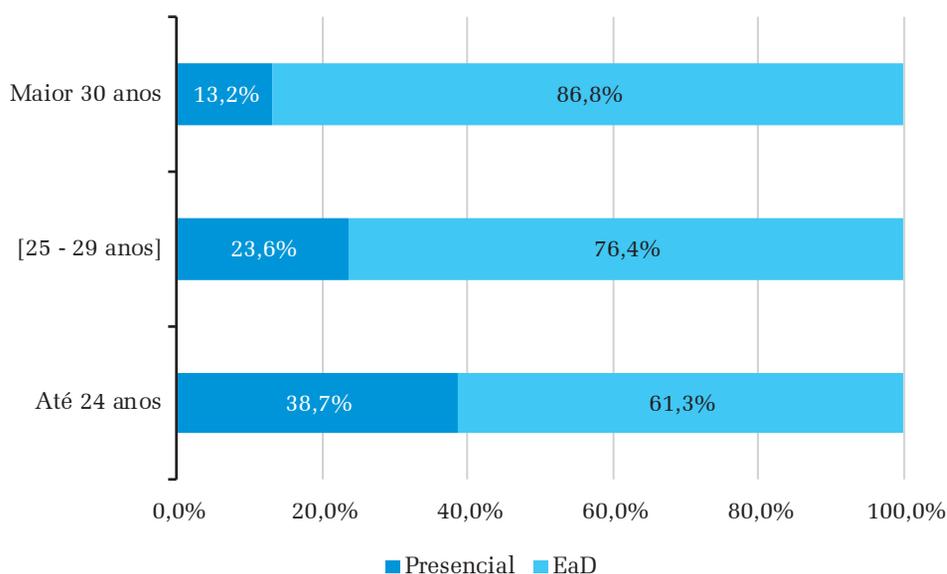


GRÁFICO 13
PROPORÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NOS CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA, POR FAIXA ETÁRIA E MODALIDADE DE OFERTA – BRASIL – 2021

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2022b).

O efeito da combinação entre faixa etária e modalidade de oferta é ainda mais esclarecedor do público que se direciona aos CSTs. Conforme pode ser verificado no Gráfico 13, todos os públicos dessa oferta privilegiam a oferta de EaD, mas não em igual proporção: entre os estudantes mais jovens, 61,3% estudam em cursos a distância, proporção que cresce para 76,4% entre os jovens de 25 a 29 anos e que chega a impressionantes 86,8% para os adultos maiores de 30 anos. Tais resultados parecem confirmar a hipótese de que os CSTs estão sendo cada vez mais demandados por públicos educacionais com necessidade de rápida (re)inserção no mercado de trabalho, pois estão na fase adulta (ou dela se aproximam), dispendo de menos tempo para as durações totais e a presencialidade que a maioria das graduações requer.

Por fim, vale verificar como esse público – hegemonicamente adulto e necessariamente trabalhador – distribui-se considerando os segmentos de oferta. A exemplo do que acontece nos cursos técnicos subsequentes, é forçoso reconhecer que os estudantes dos cursos CSTs estão majoritariamente localizados no segmento privado, arcando com os custos de sua formação (Gráfico 14). Em 2012, o segmento público respondia por apenas 12,2% das matrículas, cenário que, no decorrer dos anos, tornou-se ainda mais problemático, pois o nível de participação pública caiu para 9,1% em 2021.

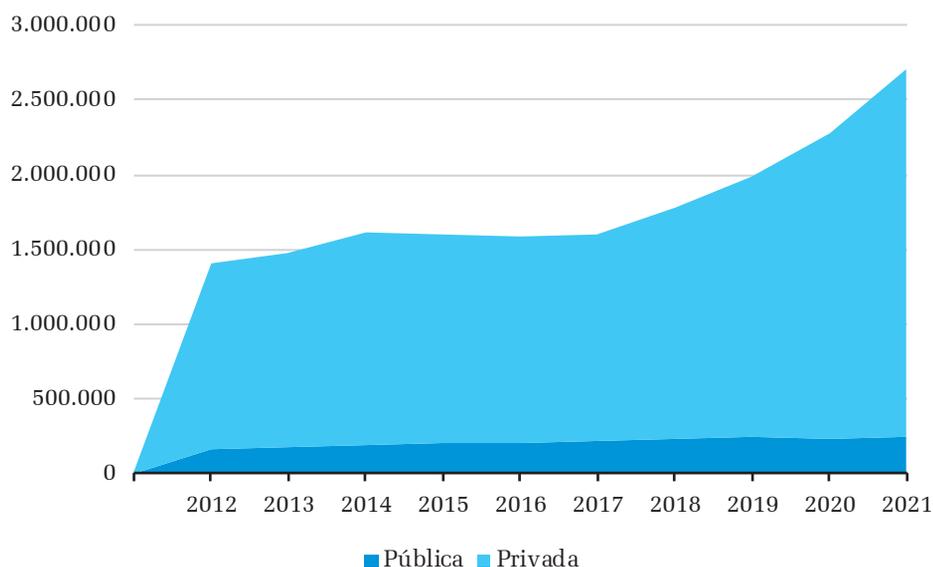


GRÁFICO 14

**EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS NOS CURSOS SUPERIORES DE
TECNOLOGIA, POR SEGMENTO DE OFERTA – BRASIL – 2012-2021**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2022b).

A baixa participação do segmento público nas matrículas totais dos CSTs provoca um olhar mais aproximado, no qual procuraremos focalizar as matrículas efetivas entre as instituições federais (IFs).

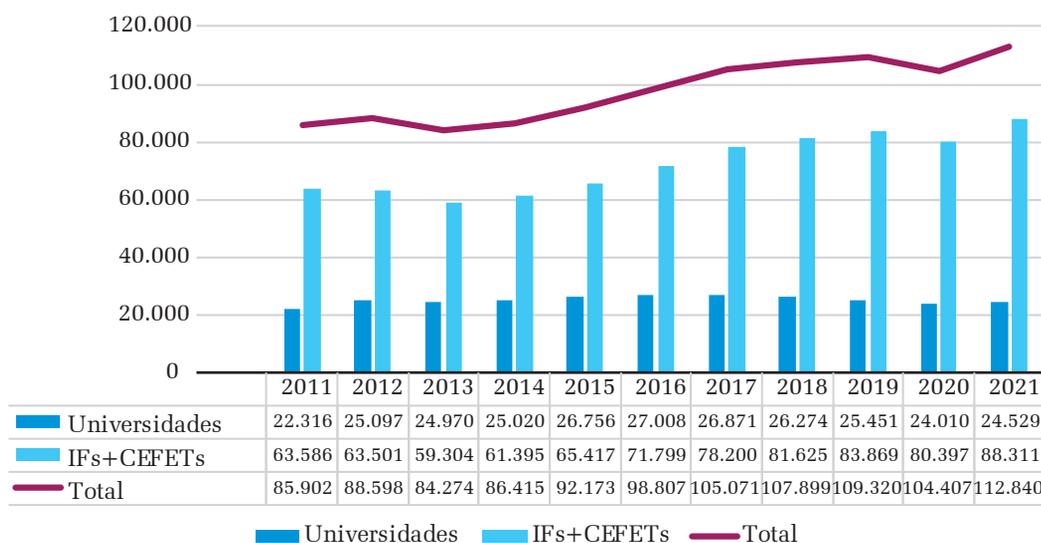


GRÁFICO 15

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS NOS CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA, POR TIPO DE ESTABELECIMENTO FEDERAL DE OFERTA - BRASIL - 2011-2021

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2022b).

De acordo com o Gráfico 15, o tamanho dos CSTs nas universidades federais é irrisório, não chegando a 25 mil matrículas – mais do que isso, é importante notar que esse número permanece praticamente constante ao longo dos últimos anos, confirmando a percepção de que as universidades públicas federais brasileiras possuem uma aversão a esse tipo de oferta, tão bem alinhada às necessidades da população adulta e trabalhadora. Já entre os IFs e os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) a oferta de CSTs é sensivelmente maior do que nas universidades, contabilizando 88.311 matrículas em 2021. Em que pese essa informação, é necessário reconhecer que mesmo nessas instituições, especializadas na oferta de EPT, os CSTs têm dificuldade de consolidação, com o número de matrículas inferior ao registrado nos cursos de bacharelado e licenciatura.

6 O PAPEL DA EAD NA DINÂMICA SUBSEQUENTE *VERSUS* CST

A EaD, no Brasil, experimentou um notável crescimento nos últimos anos, impulsionado por diversos fatores que vêm moldando essa tendência. Um dos principais motivos é a acessibilidade que essa modalidade de educação proporciona. Ela se configura como uma alternativa flexível e acessível para muitas pessoas que não têm condições de frequentar instituições de ensino presencial, seja por restrições geográficas, financeiras ou de tempo.

A evolução tecnológica também desempenhou um papel crucial nesse panorama. O aumento do acesso à tecnologia, como computadores e internet, tornou mais fácil para um número crescente de pessoas a participação em cursos a distância. Esse avanço tecnológico se alinhou com a demanda por formação e qualificação profissional, um terceiro fator importante para o crescimento da EaD no País. À medida que a sociedade evolui e a busca por conhecimento se intensifica, mais pessoas buscam alternativas de ensino que se adaptem às suas necessidades e aos seus horários.

Além disso, é importante mencionar que o crescimento da EaD também foi acelerado pela pandemia de covid-19. A necessidade de distanciamento social e o fechamento temporário de instituições de ensino fizeram com que o ensino remoto se tornasse uma urgência imperativa. A EaD se revelou como uma possibilidade viável para garantir a continuidade da educação em um momento tão desafiador.

Nesse sentido, importa destacar a relevância da modalidade híbrida, na qual a EaD pode alternar com momentos de presencialidade, uma vez que alguns cursos necessitam das “comunidades de práticas” (Barato, 2021) em que, por exemplo, acontecem as oficinas e se fornecem indicações preciosas sobre contextos significativos em aprendizagens vinculadas ao trabalho. Locais estes onde os aprendizes veem seus fazeres, mesmo que incipientes, como forma de pertencer a uma comunidade de prática.

7 COMO O PNE TEM ABORDADO ESSE TIPO DE OFERTA E QUAIS AS PROPOSTAS PARA O NOVO PLANO

Ao analisar o Plano Nacional de Educação (PNE) em vigor, observa-se que não há referência específica aos cursos técnicos subsequentes nem aos CSTs. Apenas as Metas 10 e 11 do PNE são direcionadas à área da educação profissional, buscando promover a integração entre a educação de jovens e adultos (EJA) e a oferta de cursos técnicos de nível médio, bem como a expansão e a melhoria da qualidade desses cursos.

Faz-se necessário evidenciar que o PNE é um instrumento de política pública que estabelece metas e estratégias para o desenvolvimento da educação no Brasil em um período determinado, e sua elaboração abrange uma ampla gama de aspectos educacionais. A ausência de metas e estratégias para um determinado público, etapa ou modalidade invisibiliza as particularidades que os acompanham, o que reverbera nos planos estaduais e municipais.

Embora não haja menção direta aos cursos técnicos subsequentes e aos cursos superiores de tecnologia no PNE, é importante destacar que esses tipos de oferta de educação profissional têm sido reconhecidos e valorizados como importantes alternativas para a formação técnica e tecnológica dos estudantes, tanto no nível médio quanto na educação superior.

Apesar da ausência de referências específicas aos cursos técnicos subsequentes e aos CSTs no PNE, é importante considerar que a modalidade educação profissional e tecnológica no Brasil é ampla e diversificada. O País conta com diferentes tipos de oferta desses cursos, visando atender às demandas da sociedade e do mundo do trabalho. É fundamental que as políticas educacionais estejam atentas a essas modalidades, busquem fortalecê-las e promovam a sua inserção e o seu reconhecimento no contexto da educação nacional.

A inclusão dos cursos técnicos subsequentes e dos cursos superiores de tecnologia como parte das metas do novo PNE é fundamental para promover uma educação mais abrangente e adequada às demandas sociais, uma vez que esses cursos desempenham papel crucial na qualificação de diferentes públicos. Além disso, a falta de qualificação educacional pode contribuir para a perpetuação de desigualdades sociais e limitar o pleno exercício do direito à educação.

Ademais, considerar essa modalidade de educação profissional nas metas do PNE significa reconhecer sua importância como uma via de acesso à qualificação e à inserção profissional.

Da mesma forma, os cursos superiores de tecnologia têm se mostrado relevantes na formação de profissionais capacitados a atenderem às demandas do mercado de trabalho em setores específicos da economia, bem como contribuem com o desenvolvimento científico e tecnológico em diversas áreas. É fundamental considerar os CSTs como parte das metas e estratégias do novo PNE, na medida da sua significância na educação superior e para fomentar sua expansão e qualidade.

Além disso, ao considerar essas modalidades de formação profissional, reconhecendo os diferentes públicos a que elas atendem, promove-se uma educação mais inclusiva e alinhada às necessidades do mundo do trabalho, pois tais modalidades são fundamentais para suprir a demanda por profissionais qualificados em diferentes áreas e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do País. Portanto, é imprescindível que o novo PNE leve em consideração a importância dessas modalidades e estabeleça metas que promovam sua expansão, sua qualidade e seu acesso para os diversos públicos que buscam essas formações.

Nesse sentido, e visando destacar quais diretrizes devem ser consideradas na confecção do próximo Plano Nacional, propõe-se:

- a) Fomento à ampliação da oferta de cursos técnicos subsequentes;
- b) Atualização/modernização dos currículos (saídas intermediárias, cenários de prática, certificação de saberes e competências);
- c) Fortalecimento dos itinerários formativos e da verticalização da oferta;
- d) Ampliação da oferta nas redes públicas de cursos subsequentes e CSTs, tanto na modalidade presencial quanto à distância, garantindo padrão de qualidade;
- e) Inclusão dos cursos técnicos subsequentes no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- f) Fomento de CSTs nas instituições federais (Universidades, Institutos e Cefets); e
- g) Implantação do sistema de avaliação da EPT.

Convém realçar que a legislação brasileira impõe a obrigação de avaliar a educação. A começar pela Constituição Federal, que estabeleceu em seu artigo 206, inciso VII, que o ensino será ministrado, entre outros princípios, com base em padrões mínimos de qualidade. Neste sentido, o artigo 209, inciso II, atribui ao Poder Público a obrigatoriedade da avaliação da qualidade do ensino ofertado.

No caso específico da EPT, apenas recentemente o esforço para constituir tais padrões tem sido evidenciado, mas de maneira incipiente, se comparado às iniciativas de avaliação da educação básica e superior, que já possuem seus sistemas de avaliação instituídos há mais de uma década. Entretanto, se a qualidade educacional é um princípio constitucional, “não há razão para restringi-la a públicos específicos, sendo um direito dos estudantes da educação básica, da educação superior e, também, dos estudantes da educação profissional” (Moraes *et al.*, 2020, p. 14).

A inclusão dos cursos técnicos subsequentes e dos cursos superiores de tecnologia entre as metas e estratégias relativas à educação profissional desempenha um papel fundamental no cenário educacional e econômico de nosso País. Essas trajetórias educacionais proporcionam aos estudantes oportunidades valiosas para adquirir habilidades específicas, preparando-os para o mundo do trabalho de maneira eficaz. Além disso, promovem a inserção produtiva e o desenvolvimento profissional dos indivíduos, contribuindo para o crescimento econômico e o progresso social. Portanto, é imprescindível que políticas educacionais e estratégias de desenvolvimento continuem a valorizar e fortalecer essas opções educacionais, garantindo um futuro mais promissor para nossos jovens e uma sociedade mais preparada para os desafios do mundo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- BARATO, J. N. *Oficinas e conhecimento: um desafio para a atuação e a capacitação de docentes em educação profissional e tecnológica*. Brasília, DF: Unesco, 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.
- BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 abr. 1997. Seção 1, p. 7760.
- BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2004. Seção 1, p. 18.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). Parecer nº 436, de 5 de abril de 2001. Trata de cursos superiores de tecnologia: formação de tecnólogos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 abr. 2001. Seção 1, p. 67.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 1, de 5 de janeiro de 2021. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jan. 2021. Seção 1, p. 19.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 06 nov. 2023.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo Escolar da Educação Básica 2022*. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 08 nov. 2023.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(Inep). *Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2021*. Brasília, DF: Inep, 2022b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Caderno de conceitos e orientações do Censo Escolar 2023*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/pesquisas_estatisticas_indicadores_educacionais/centso_escolar/orientacoes/matricula_inicial/caderno_de_conceitos_e_orientacoes_centso_escolar_2023.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 40, de 29 de dezembro de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2010. Seção 1, p. 37.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução nº 2, de 15 de dezembro de 2020. Aprova a quarta edição do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2020a. Seção 1, p. 81.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Brasília, DF: MEC, 2020b.

CUNHA, L. A. *1997 repete 1937?: unificação e segmentação no ensino brasileiro*. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <<http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/LuizAntonio.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

CUNHA, L. A. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2005.

FAVRETTO, J.; MORETTO, C. F. Os cursos superiores de tecnologia no contexto de expansão da educação superior no Brasil: a retomada da ênfase na educação profissional. *Educação & Sociedade*, [S. l.], v. 34, n. 123, p. 407-424, abr./jun. 2013.

GADOTTI, M. Educação e globalização neoliberal: um olhar a partir da América Latina. *Educação & Linguagem*, São Paulo, v. 9, n. 13, p. 62-78, jan./jun. 2006.

GUIMARÃES, C. Educação profissional nos anos de chumbo. *Poli: saúde, educação e trabalho*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 72, p. 20-23, ago. 2020.

MACHADO, M. A. G. Cursos Superiores de Tecnologia: uma breve revisão histórica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 89, n. 223, p. 151-171, jan./abr. 2008.

MARTINS, M. H. P. O ensino superior e a formação de professores no Brasil: história e políticas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 202-216, maio/ago. 2009.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores*. Brasília, DF: Inep, 2019. (Série Documental – Textos para Discussão, 45).

MORAES, G. H. et al. Apresentação: Por uma avaliação da educação profissional e tecnológica. In: MORAES, G. M. et al. (Org.). *Avaliação da educação profissional e tecnológica: um campo em construção*. Brasília, DF: Inep, 2020. p. 13-30.

OLIVEIRA, L. C. As reformas educacionais e a construção de uma política de formação de professores no Brasil: 1990-2003. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 83, p. 991-1014, dez. 2003.

SANTOS, M. A. A. Modernização da educação brasileira: do movimento à prática. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 24, p. 1-21, 2019.

SANTOS, R. et al. A educação de jovens e adultos entre o direito inconcluso e a exclusão silenciada: desafios ao novo Plano Nacional de Educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. v. 8, p. 11-43.



EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO- DEMOCRATIZAÇÃO: O DESAFIO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS E SOCIOECONÔMICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2015)

Alexandre Ramos de Azevedo^I

Hustana Maria Vargas^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5969>

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo identificar estratégias ou ações que possam contribuir para a redução das desigualdades de acesso à educação superior, partindo da hipótese de que, no período entre 2003 e 2015, teriam sido implementadas ou desenvolvidas iniciativas importantes neste sentido, as quais produziram um ciclo de expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior que não foi a simples continuidade do ciclo de expansão iniciado nos anos de 1990 (Senkevics, 2021). A pesquisa foi desenvolvida sob abordagem, ao mesmo tempo, qualitativa e quantitativa, tendo em vista a associação de pesquisa documental e bibliográfica com análise dos

^I Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); pedagogo e mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); especialista em Análise de Dados em Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap); doutorando em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

^{II} Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF); mestre e doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

dados produzidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O referencial teórico adotado baseou-se no conceito de “efeitos de lugar” (Bourdieu, 2012; 2013; Azevedo; Vargas, 2023), que inclui os conceitos correlatos de “espaço social reificado” e “espaço físico apropriado”, considerando a indissociabilidade entre o espaço físico e espaço social, e que a desenvoltura dos agentes diante dos desafios territoriais irá depender da posse de diferentes capitais – econômico, cultural, social e simbólico. Apesar de considerar as múltiplas dimensões da desigualdade de acesso à educação superior, as análises quantitativas priorizaram as desigualdades territoriais e socioeconômicas, fazendo uso de duas variáveis: localização geográfica e renda domiciliar *per capita*. Como resultado da investigação, consideramos ter comprovado a hipótese de novo ciclo de expansão-interiorização-democratização, fruto de ação intencional operada dentro dos governos Lula e Dilma (Haddad, 2005; 2008). Contudo, as análises de dados revelaram que a redução das desigualdades de acesso à educação superior não foi homogênea para todas as localizações geográficas, principalmente quando acrescentamos a variável renda domiciliar *per capita*, fato que deve ser levado em consideração no planejamento e implementação do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2024-2034).

Palavras-chave: educação superior; desigualdades de acesso; expansão; interiorização; democratização.

INTRODUÇÃO

Este trabalho volta-se sobre um passado recente, buscando contribuir para o enfrentamento da redução das desigualdades educacionais na educação superior, desafio ainda gigante e urgente. Sua produção transcorreu em momento quando se intensificam as discussões sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE)¹ e consideramos que a experiência de expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior do período focalizado – apesar de passível de críticas em muitos aspectos – pode servir como referência positiva para o planejamento educacional do próximo decênio.

¹ Através da Portaria nº 1.112, de 13 de junho de 2023, o Ministro de Educação instituiu um Grupo de Trabalho “com a finalidade de realizar a análise dos problemas da educação nacional e elaborar diagnóstico contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o Plano Nacional de Educação - PNE, decênio 2024-2034” (Brasil. MEC, 2023b). Além disso, o Presidente da República convocou uma Conferência Nacional de Educação – Conae (edição 2024) – com os seguintes objetivos: “I - avaliar a execução do PNE vigente; II - subsidiar a elaboração do PNE, decênio 2024-2034; III - contribuir com a identificação dos problemas e das necessidades educacionais; e IV - produzir referências para orientar a formulação e a implementação dos planos de educação estaduais, distrital e municipais, articulados ao PNE, decênio 2024-2034, com vistas ao fortalecimento da cooperação federativa em educação e do regime de colaboração entre os sistemas” (Brasil, 2023).

Importante frisar, ainda, que os anos subsequentes ao período destacado marcaram um retrocesso brutal tanto nas políticas educacionais quanto nos valores e práticas de governança democrática dessas políticas. Não à toa, o novo governo, iniciado em janeiro de 2023, procura afirmar-se através de uma nova marca, cujo lema passa a ser “Brasil União e Reconstrução”. Por esse motivo, também, as análises descritivas do processo que estamos denominando de expansão-interiorização-democratização serão realizadas, quando se mostrar necessário, em uma série temporal mais ampla – até 2022 – a fim de evidenciar o padrão de evolução ocorrido entre 2003-2015 e anos seguintes.

O Documento de Referência da Conae 2024 reforça a atualidade e complexidade do desafio que temos em nosso horizonte:

No acesso à educação superior, as desigualdades são gritantes, sob diversos indicadores, requerendo efetivas políticas de Estado e ações afirmativas. Identifica-se uma profunda desigualdade sobre os diferentes subgrupos de renda domiciliar per capita, por exemplo. [...] Também é crescente a desigualdade entre as zonas urbana e rural [...]. Outras grandes desigualdades também se manifestam, como no caso da Região Nordeste que possui taxa bruta quase 20 pontos percentuais abaixo da observada no Sudeste [...]. Na visão por unidades federativas, é detectada uma queda na taxa bruta de matrícula em alguns estados, especialmente em Roraima (Brasil. MEC, 2023a, p. 66).

Um dos pontos estruturais para o direito à educação ser cumprido nesta etapa é a democratização do acesso ao ensino superior, garantindo que um maior número de estudantes tenha a oportunidade de ingressar em instituições de ensino superior. Isso inclui a implementação de ações afirmativas para promover a inclusão de grupos historicamente sub-representados, notadamente a população negra, indígena, quilombola e da população com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação. Portanto, não se pode descuidar da necessidade de democratizar o acesso dos segmentos menos favorecidos da sociedade aos cursos no período noturno, diurno e de tempo integral [...], o que implica, também, na interiorização das universidades estaduais e federais e construção de novos campi e ampliação da oferta de cursos nos polos existentes, garantindo também que jovens que residem no interior dos estados tenham acesso ao ensino superior, considerando as peculiaridades socioeconômicas da região (Brasil. MEC, 2023a, p. 68).

Dissemos que o desafio é complexo porque, conforme verificamos, através dos trechos do documento mencionado, as dimensões da desigualdade de acesso à educação superior são múltiplas, abarcando desigualdades socioeconômicas, territoriais, étnico-raciais, de gênero, assim como das relativas aos povos tradicionais, à população com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação etc.

É necessário anteciparmos que não daremos conta de todas essas dimensões – com a profundidade que cada uma delas exige –, em parte pela dificuldade de

contemplar todas em um único texto; pelas lacunas e/ou pouca ênfase sobre algumas delas nos planos educacionais e documentos governamentais do período; mas, principalmente, pelas limitações das bases de dados e do tempo para a realização de análises quantitativas meticolosas sobre todas elas. Apesar disso, na medida do possível, tais dimensões de desigualdade serão abordadas, principalmente na seção 2, espaço dedicado à análise dos planos educacionais e das políticas e programas que derivam deles.

Por outro lado, o próprio título do artigo desfaz qualquer expectativa de maior abrangência e aprofundamento em relação às diferentes dimensões da desigualdade de acesso à educação superior, fazendo menção, em primeiro lugar, às diferenças de caráter territorial, objeto de outra pesquisa de nossa autoria recentemente publicada (Azevedo; Vargas, 2023), da qual esta é continuidade. Assim, ao voltar nosso olhar para os “efeitos de lugar”, sob a referência teórica de Bourdieu (2012, 2013), não poderíamos esquecer que:

O espaço social fisicamente realizado (ou objetivado) se apresenta como distribuição, no espaço físico, de diferentes espécies de bens e serviços e também de agentes individuais e grupos fisicamente localizados (enquanto corpos ligados a um lugar permanente: domicílio fixo ou residência principal) e dotados de oportunidades de apropriação desses bens e serviços mais ou menos importantes (em função de seu capital, e também da distância física em relação a esses bens, a qual também depende de seu capital). É essa dupla distribuição no espaço dos agentes enquanto indivíduos biológicos, e dos bens, que define o valor diferencial das diversas regiões do espaço social realizado (Bourdieu, 2013, p. 136).

Assim, diante da impossibilidade de dissociar espaço geográfico e espaço social e, conseqüentemente, todo capital movimentado pelos agentes que se localizam nesse espaço, faz-se necessário articular nas análises, pelo menos, as duas dimensões de desigualdades que o título deste trabalho explicita – territorial e socioeconômica – fazendo uso, para isso, de dois descritores ou variáveis: localização geográfica e renda familiar *per capita*. É o que será feito neste artigo, fazendo uso da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2003 a 2015² e adotando outros recortes geográficos: Brasil, Grandes Regiões, unidades da Federação (UF) e, novamente, trabalhando a oposição entre *capitais* e *interiores*.

Nosso objetivo geral será verificar se a democratização do acesso à educação superior – ou, em outras palavras, a redução das desigualdades de acesso em suas múltiplas dimensões – que esteve na agenda pública educacional, norteadas as políticas do governo federal voltadas para a educação superior, no período de 2003

² A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) é uma pesquisa anual, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), iniciada em 1967 e que teve sua última edição no ano de 2015. Atualmente, a pesquisa amostral e domiciliar que o IBGE realiza é chamada de Pnad Contínua. Sua primeira edição é do ano de 2012 e sua periodicidade é trimestral. Por ser similar à antiga Pnad, apesar de algumas diferenças metodológicas, acabou se transformando em substituta daquela.

até 2015, produziu não somente desejos ou discursos sobre democratização, como também ações e resultados.

A hipótese que procuramos testar – e acreditamos ter comprovado – foi de que o país atravessou, no período entre 2003 e 2015, um ciclo de expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior que não foi simplesmente uma mera continuidade do ciclo de expansão iniciado nos anos de 1990. Essa hipótese será apresentada e defendida inicialmente na seção 1 deste trabalho, produzida em diálogo com textos de outros autores e com um texto institucional do Ministério da Educação (MEC), o qual realiza o balanço ou prestação de contas sobre o período (Brasil. MEC, 2014).

Em ambos os segmentos se constata um crescimento na capacidade do governo federal de promover mudanças no perfil dos estudantes que acessaram a educação superior, especialmente por meio do Programa Expansão e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), destinado às IES federais; do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), voltados para as IES privadas e que também tiveram por foco a democratização do acesso à educação superior, como veremos na seção seguinte.

Na seção 2, procuramos associar essas mudanças estruturais a uma ação intencional do governo federal, que pode ser encarada tanto como uma resposta aos planos educacionais vigentes na primeira década do século – PNE 2001-2011 e Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010 – quanto como a realização de um plano executivo ou de governo com identidade ou nexos próprios ao grupo político que ascendeu ao governo em 2003³. Entre as diferentes fontes documentais utilizadas, destacamos como documento privilegiado para a realização deste inventário das intenções e ações do Ministro da Educação o texto produzido pelo MEC em 2007, utilizando para apresentar à sociedade brasileira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Haddad, 2008), e sobre o qual nos deteremos com mais cuidado, pelas características articuladoras do projeto político-educacional que aqui vislumbramos.

Nessa segunda seção, o diálogo com a produção acadêmica do campo educacional também será um recurso importante e não poderá ser desconsiderado. Esse diálogo nos ajudará a compreender, por exemplo, o quanto a visão sistêmica em educação esteve presente na gestão de Fernando Haddad enquanto Ministro da Educação de 2005 e 2012 (Haddad, 2005, 2008). Conforme veremos, o PDE foi, durante esse período, o próprio laboratório da aplicação dessa perspectiva de gestão ao planejamento e execução das políticas, programas e ações governamentais daquele período, além de ter influenciado o planejamento que culminou com a aprovação do PNE 2014-2024.

³ O fim desse ciclo político – na prática em 2015, mas formal e oficialmente em 2016 – coincidirá também com o fim do ciclo de expansão-interiorização-democratização objeto deste texto.

A seção 3 será destinada à análise dos dados da Pnad e visa testar a hipótese formulada de que houve redução das desigualdades de acesso à educação superior, pelo menos considerando duas dimensões: a territorial e a socioeconômica. Serão adotados dois critérios de desigualdade: as chances⁴ a mais em número de vezes (tipo 1); e as chances a mais em 100, medidas em pontos percentuais (p.p.). As análises confirmarão em grande medida a hipótese da redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas, segundo os dois critérios acima especificados.

Entretanto, ao introduzir o fator renda domiciliar *per capita* das populações de 18 a 24 anos, bem como a distinção entre capital e interior, os resultados apontam para a redução incontestável apenas das desigualdades de tipo 1, com o aumento maior das chances dos jovens de menor renda e redução das vantagens – medidas em chances ou vezes a mais – entre os de maior e menor renda. Porém, como veremos, a redução das desigualdades de tipo 2 – chances em 100 calculadas em pontos percentuais (p.p.) – constataremos que houve redução das desigualdades em parte das localizações geográficas e aumento em outras, demonstrando o quanto precisamos avançar mais no enfrentamento das desigualdades de acesso à educação superior.

1 UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO QUALITATIVAMENTE DISTINTO

Nesta seção, o artigo examina as principais iniciativas do governo federal no âmbito da expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior no Brasil para o período e discute a evolução de matrículas distribuídas territorialmente e por turnos, em instituições públicas federais, estaduais e municipais e instituições privadas.

A educação superior no Brasil tem o ano de 2003 como marco inicial de um novo ciclo de expansão que durou pelo menos até 2014 ou 2015⁵, qualitativamente distinto daquele iniciado na década de 1990 (Senkevics, 2021). Diferentes políticas, planos e programas educacionais do governo federal passaram a visar não apenas a expansão, mas também – de forma mais explícita – a democratização e/ou a redução

⁴ No âmbito deste artigo, utilizaremos o conceito de “chance” ou “chances escolares” – e os conceitos correlatos de “chances a mais” e “chances em 100 (cem)” – em conformidade com a definição e uso feito por Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron nas obras “Os herdeiros” (1964) e “A reprodução” (1970). A palavra “chance” é usada por estes autores como sinônima de “probabilidade” (Bourdieu; Passeron, 2018) e difere do uso que é feito deste conceito no âmbito dos estudos sobre “razão de chances” ou, em inglês, “*odds ratio*” (Pontes, 2018).

⁵ As análises quantitativas – mais adiante – indicarão que os resultados desta mudança qualitativa, em geral, só se manifestaram mais claramente a partir de 2006 e, em alguns indicadores, perduraram com evolução positiva até 2018, mesmo que de forma mais lenta após 2014. Após 2018, contudo, os indicadores ou se estabilizam ou regredem, em alguns casos aos patamares observados até 2006.

das desigualdades de acesso⁶. Além disso, a crença quase que absoluta no princípio do mérito para o acesso à educação superior começa a perder sua força, abrindo espaço político e jurídico para os avanços das políticas de cotas e/ou de ações afirmativas que se consolidarão principalmente a partir de 2012⁷. Cresce, em contrapartida, a compreensão de que diferentes fatores socioeconômicos e culturais colocavam os estudantes em vantagem e/ou desvantagem uns em relação a outros.

Expansão e interiorização são palavras-chaves importantes, mas são meios e não fins em si mesmas, devendo contribuir para o alcance do objetivo maior de democratizar verdadeiramente o acesso à educação superior. Para isso, no entanto, precisamos definir bem o sentido de “democratização”:

É necessário esclarecer desde logo que a “democratização” da educação superior não se limita à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas. Além da expansão das matrículas e da inclusão social de jovens tradicionalmente desassistidos, em razão de suas condições econômicas, preconceitos e outros fatores, é imprescindível que lhes sejam assegurados também os meios de permanência sustentável, isto é, as condições adequadas para realizarem com boa qualidade os seus estudos (Dias Sobrinho, 2010, p. 1226).

A partir dessa definição, apresentamos a seguir algumas das principais iniciativas do governo federal que consideramos voltarem-se para a democratização do acesso à educação superior, no sentido acima apresentado:

⁶ Compreendemos como acesso à educação superior não apenas o ingresso em cursos de graduação, mas também a permanência pelo tempo necessário à conclusão destes e obtenção do respectivo diploma. A obtenção do título de bacharel, licenciado ou tecnólogo deve ser o objetivo das políticas de democratização da educação superior. Por isso, consideramos oportuna a proposta, para o novo PNE, de uma meta relacionada à elevação do percentual da população de 25 a 34 anos com diploma de curso superior (Ma; Caseiro; Mundim, 2023). Entretanto, consideramos ser ainda necessário pensarmos sobre o número e o perfil dos que ingressam, dos matriculados e dos que concluem seus cursos de graduação ano a ano. Propomos, por isso, a continuidade de metas relativas à elevação das taxas brutas e líquidas de matrícula na educação superior – referenciadas na faixa etária de 18 a 24 anos –, tendo em vista que as políticas de expansão, democratização e/ou redução das desigualdades de acesso podem ser mais bem monitoradas ou têm efeitos mais imediatos sobre estes indicadores; além disso a elevação destas taxas é fundamental para, a médio prazo, resultar na elevação dos percentuais da população de 25 a 34 anos com educação superior concluída. Inclusive, o presente artigo fará uso da taxa líquida de frequência (TLF) nos cursos de graduação, tendo como referência a população de 18 a 24 anos, um indicador que não dá conta do acesso ampliado, que defendemos, mas que consideramos muito adequado para os fins deste artigo.

⁷ Como a Lei de Cotas somente foi promulgada em 2012, os resultados mais expressivos desta política pública não serão captados neste estudo. É provável que seus efeitos tenham se prolongado para além de 2015, após, portanto, o fim do ciclo de maior expansão e interiorização das instituições públicas federais. Segundo outra pesquisa realizada por nós, “o Enem – em conjunto com a Lei de Cotas e o Sisu – parece ter contribuído tanto para amortecer os efeitos das crises [política, econômica e de saúde ocorridas no Brasil após 2015/2016 e até 2022] quanto para reduzir a desigualdade de acesso às vagas públicas presenciais, para as quais funciona como principal porta de acesso” (Azevedo, 2022).

QUADRO 1

PRINCIPAIS INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL NO ÂMBITO DA EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO-DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2014)

(continua)

Ano	Nome da ação, plano, programa ou política	Institucionalização
2003-2007	Expansão: Programa de Expansão das Universidades Federais	Leis de criação de 10 universidades: UNIFAL, UFVJM, UFTM, UFERSA, UTFPR, UFABC, UFGD, UFRB, UFCSPA e UNIPAMPA.
2004	ProUni: Programa Universidade Para Todos	Medida Provisória nº 213/2004 e Lei nº 11.096/2005.
2005	ProInd: Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas	Edital de Convocação MEC/SESU-SECAD nº 5/2005, desenvolvido com base no trabalho desenvolvido pela Comissão Especial para elaborar políticas de educação superior indígena, instituída pela Portaria MEC/SESU nº 52/2004.
2005	Incluir: Programa Acessibilidade na Educação Superior	Edital MEC/SESU nº 2/2005 e outros editais nos anos seguintes (2006 a 2010), que visaram atender principalmente ao Decreto nº 5.296/2004, que dá prioridade de atendimento e estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida; e ao Decreto nº 5.626/2005, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras.
2006	UAB: Sistema Universidade Aberta do Brasil	Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.
2007	PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação	Lançado em 24 de abril de 2007, junto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007). Está descrito em publicação autoral do Ministro Fernando Haddad (2008).
2007-2012	Reuni: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais	Decreto nº 6.096/2007.
2007	Pnaes: Plano e, depois, Programa Nacional de Assistência Estudantil	Portaria Normativa MEC nº 39/2007; e Decreto nº 7.234/2010.
2007	Fies* (modificação): Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	Lei nº 11.552/2007.

QUADRO 1

PRINCIPAIS INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL NO ÂMBITO DA EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO-DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2014)

(continuação)

Ano	Nome da ação, plano, programa ou política	Institucionalização
2007	Procampo (implementação): Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo	Iniciado através de projeto-piloto nas seguintes universidades federais: UnB, UFMG, UFBA e UFSE. Primeiro edital: Edital MEC/SECAD nº 2/2008.
2008	Uniafro: Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior	Resolução CD/FNDE nº 14/2008, que estabelece critérios para a assistência financeira com o objetivo de fomentar ações voltadas à formação inicial e continuada de professores de educação básica e a elaboração de material didático específico no âmbito do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior.
2009	ENEM (reformulação): Exame Nacional do Ensino Médio	Portaria MEC nº 462/2009, pela qual o ENEM incorpora novas finalidades, tais como a certificação no nível de conclusão do ensino médio e a avaliação do desempenho acadêmico dos ingressantes nos cursos de graduação.
2010	Sisu: Sistema de Seleção Unificada	Portaria Normativa MEC nº 2/2010, que institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes.
2010	Pnaest: Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Ensino Superior Públicas Estaduais	Portaria Normativa MEC nº 25/2010.
2010	Fies (ampliação)	Lei nº 12.202/2010.
2012	Lei de Cotas	Lei nº 12.711/2012.
2012	Programa de Expansão do Ensino Médico	Portaria MEC/SESU nº 109/2012.

QUADRO 1

PRINCIPAIS INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL NO ÂMBITO DA EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO-DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2014)

(conclusão)

Ano	Nome da ação, plano, programa ou política	Institucionalização
2012	Procampo (ampliação)	Edital de Seleção nº 2/2012, pelo qual foram selecionadas 42 instituições de ensino superior para implementação de cursos permanentes de Licenciatura em Educação do Campo, considerando também o Decreto nº 7.352/2010, que institui o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).
2012	Programa Educação Bilíngue (para formação de professores e tradutores/intérpretes da Língua Brasileira de Sinais)	Nota Técnica MEC/SECADI/DPEE nº 51/2012, motivada pelo Decreto nº 7.612/2011, que instituiu o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite.
2013	PBP: Programa de Bolsa Permanência	Portaria MEC nº 389/2013, direcionada a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil. MEC, (2005, 2006, 2012, 2014; Haddad, 2008).

* O Fies tem uma longa história antes de 2007. Pode-se dizer que sua origem remonta à criação, em 1975, durante a ditadura militar, governo Ernesto Geisel, do Programa de Crédito Educativo (Creduc). Posteriormente, em 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi reformulado e ganhou o nome pelo qual o conhecemos hoje (Medida Provisória nº 1.827/1999 e Lei nº 10.260/2001). Porém, segundo Dilvo Ristoff: “o FIES tornou-se a partir do 2010 um agressivo programa de financiamento estudantil, com juros altamente subsidiados e com gratuidade para estudantes das carreiras de professor e de médico que, depois de formados, vierem a atuar nas redes públicas de educação ou saúde. De 2010 a 2015, mais de 2,1 milhões de contratos foram assinados” (Ristoff, 2020, p. 70).

Esse conjunto de ações do governo federal visou, além da expansão de matrículas públicas e privadas⁸, garantir maior equidade no acesso, permanência e sucesso na educação superior através da melhoria dos indicadores de atendimento aos seguintes grupos de estudantes: a) vulneráveis do ponto de vista socioeconômico; b) que concluíram o ensino médio em escolas públicas; c) pretos, pardos e indígenas; d) pessoas com deficiência, Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e superdotação/altas habilidades; e) pertencentes a povos ou comunidades tradicionais, tais como indígenas e quilombolas; f) por último, mas não menos importantes, residentes fora dos grandes centros urbanos, capitais ou regiões metropolitanas dos estados.

⁸ A maior parte das iniciativas elencadas no Quadro 1 foram voltadas para as instituições de educação superior públicas federais (Expansão, Reuni, Incluir, Pnaes, Lei de Cotas e PBP); mas algumas incluíram instituições públicas estaduais (Prolind, Procampo, Uniafro e Educação Bilíngue) ou instituições públicas estaduais e municipais (UAB). O Pnaest foi exclusivamente voltado para as instituições estaduais. Entretanto, duas das maiores ações deste período foram voltadas para instituições de educação superior privadas: o Prouni e o Fies. Já o Programa de Expansão do Ensino Médico permitiu a participação tanto de instituições públicas quanto privadas.

Segundo Adriano Senkevics, o Brasil foi palco, a partir dos anos de 1960, de dois ciclos de expansão da educação superior: “o primeiro ciclo perdurou entre 1960-1980 e o segundo [...] tem seu início na década de 1990 e seu fim ainda a ser descrito” (Senkevics, 2021, p. 200). No entanto, mesmo que os ritmos de crescimento tanto do total de matrículas públicas e privadas quanto da Taxa Líquida de Escolarização (TLE)⁹ nos levem a concluir que não houve solução de continuidade na transição entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e os governos Lula-Dilma, estamos propondo que, na verdade, a expansão observada durante os “20 anos que separam 1995 e 2015” (Senkevics, 2021, p. 200) poderia ser subdividida em dois ciclos distintos de expansão: i) governos FHC (1995-2002), em que houve crescimento das matrículas sem redução nas desigualdades; e ii) governos Lula-Dilma (2003-2015), quando a expansão visou promover maior equidade no acesso, em termos territoriais, socioeconômicos, étnico-raciais e de inclusão-acessibilidade das pessoas com deficiência, TGD e superdotação/altas habilidades.

A favor dessa proposição, podemos tomar como ponto de partida uma análise que consta do próprio texto citado, com base na qual Senkevics demonstra que o perfil de renda domiciliar *per capita* dos que frequentam a educação superior pública ou privada começou a mudar sensivelmente, elevando-se a participação dos quintos da população de 18 a 24 anos de renda mais baixa¹⁰, justamente a partir de 2004. Segundo Senkevics, o “que se observa ao longo da expansão do ensino superior são pelo menos três fases distintas no tocante à inclusão de estudantes de baixa renda” (Senkevics, 2021, p. 208).

Na primeira fase caracterizada por esse autor, cujo término identificamos no ano de 2004, as participações dos quintos da população divididos por critérios de renda se mantêm mais ou menos constantes, apenas oscilando; na segunda fase, contudo, a partir de 2004 – e que se conclui em 2015 – há uma inflexão nos resultados apresentados, em favor do aumento principalmente da participação dos grupos de renda mais baixos (1º a 3º quinto) e diminuição da participação do quinto da população de 18 a 24 anos de renda domiciliar *per capita* mais alto; a terceira fase, quando os resultados se estabilizam novamente, tem início em 2015. Há, portanto, em nosso entendimento, uma mudança qualitativa do perfil dos estudantes da educação superior – do ponto de vista socioeconômico – no interior do que Senkevics chama de segundo ciclo de expansão. Essa mudança ocorreu justamente no período dos governos petistas (2003 a 2015), sobre o qual nos deteremos agora.

Uma análise retrospectiva produzida pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação subdivide a expansão ocorrida entre 2003 e 2014 em três fases. A fase I, de 2003 a 2007, foi marcada por uma expansão com foco na interiorização das universidades federais, através da criação de novas universidades

⁹ Cf. Gráfico 1 de Senkevics (2021, p. 205).

¹⁰ Cf. Gráfico 2 de Senkevics (2021, p. 208).

e implantação de novos *campi* universitários, prioritariamente fora das regiões metropolitanas. De 2008 até 2012 transcorreu a fase II, em que o processo de interiorização teve continuidade, mas a expansão passou a ser orientada pelo Reuni, que previa a reestruturação das universidades como condição para uma expansão mais eficiente. Por último, a fase III é interpretada como a de uma expansão da educação superior caracterizada “pela continuidade das propostas anteriores e a sua complementação com iniciativas específicas de desenvolvimento regional” (Brasil. MEC, 2014, p. 35).

O Gráfico 1 mostra-nos, contudo, que a expansão das matrículas de estudantes em instituições públicas federais só ganhou um ritmo mais acelerado na fase II (2008-2012), após a implantação do Reuni. Luiz Caseiro, sobre este programa, fez a seguinte análise:

Embora falte uma avaliação abrangente do programa, o fato é que durante a sua vigência a rede federal de educação superior foi aquela que obteve o maior crescimento relativo (Tabela 1¹¹). Entre 2007 e 2012, as matrículas em cursos de graduação nas IES federais cresceram 69,6%, em ritmo mais de duas vezes superior ao da expansão das demais redes¹² (Caseiro, 2016, p. 12).

Considerando apenas as matrículas nos segmentos públicos, observa-se – ainda através do Gráfico 1 – que, enquanto em 2006 as IES públicas estaduais e municipais tinham um mais alunos que as federais, em 2018 estas últimas passam a ter cerca de 76% de alunos a mais que as primeiras¹³. Dessa forma, a expansão pública federal dá um salto após 2006, transformando o perfil da oferta pública de educação superior, cada vez mais federalizada. Pode ser dito, também, que as matrículas federais praticamente estabilizaram após 2018, ocasionando o fim do ciclo de expansão pública, que teve início na década de 1990 mas se acelerou a partir de 2006.

¹¹ Cf. Tabela 1 de Caseiro (2016, p. 12).

¹² Entre 2007 e 2012, as matrículas em instituições públicas de educação superior estaduais e municipais cresceram 26,5%; nas instituições privadas cresceram 29,5% (Caseiro, 2016, p. 12).

¹³ Em 2022 as matrículas federais superaram as estaduais e municipais em quase 84%, ampliando o grau de federalização da educação superior pública.

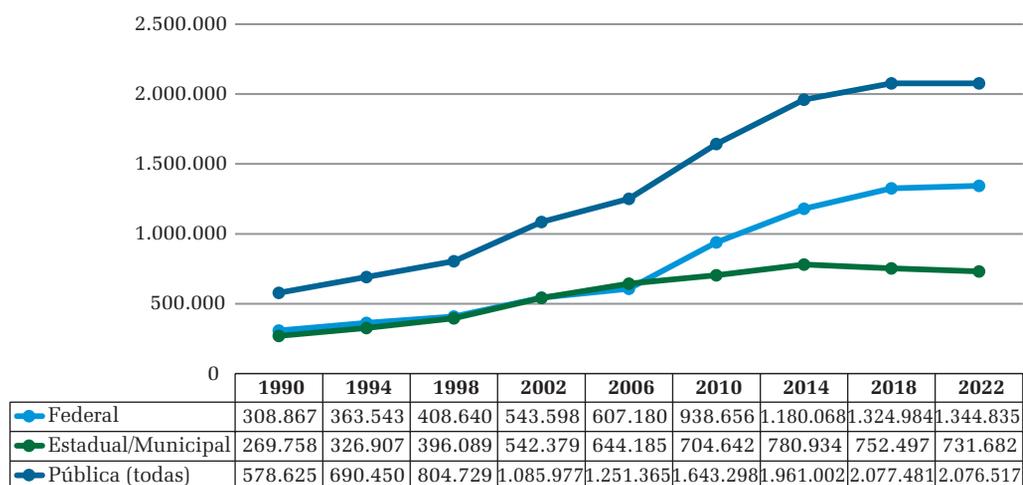


GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS, ESTADUAIS/MUNICIPAIS E NO CONJUNTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 1990/1994/1998/2002/2006/2010/2014/2018/2022

Fonte: Elaboração própria com base na publicação *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998* (Brasil. Inep, 2000) e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Na primeira fase, de 2003 a 2007, a expansão federal se deu sob a égide do Programa de Expansão das Universidades Federais ou, simplesmente, Programa Expansão, cuja principal contribuição teria se dado no campo da interiorização da infraestrutura das universidades federais. Como vimos acima, nessa primeira fase não foi observada uma aceleração do crescimento das matrículas nas instituições federais. No entanto, até mesmo a interiorização ocorrida no âmbito do Programa Expansão não apresentou efeitos imediatos em termos de maior interiorização das matrículas federais. Além disso, não se pode dizer que o processo de interiorização da educação superior seria um fato novo, pois era um processo em curso desde pelo menos a década anterior.

O Gráfico 2 nos mostra que, numericamente, as matrículas de educação superior nas cidades do interior passaram a superar as matrículas nas capitais por volta do ano de 1994. Há crescimento em ambas as categorias de localização, mas o crescimento transcorreu em ritmo mais acentuado sempre fora das capitais. Entre 1998 e 2014, o crescimento foi rápido em ambas as localidades. De 2014 a 2018, o ritmo de crescimento das matrículas arrefeceu em ambas as modalidades, mas em maior magnitude nas capitais. Como consequência, a vantagem numérica da primeira localização em relação à segunda se ampliou ainda mais: cerca de 1,4 milhões de estudantes ou 38% a mais no interior que nas capitais. Entre 2018 e 2022, as matrículas nas capitais estabilizaram-se e as no interior dos estados voltaram a crescer em ritmo acelerado, de modo que a distância numérica sobe para quase 2,3 milhões – ou cerca de 64% de vantagem para os municípios do interior em relação às capitais.

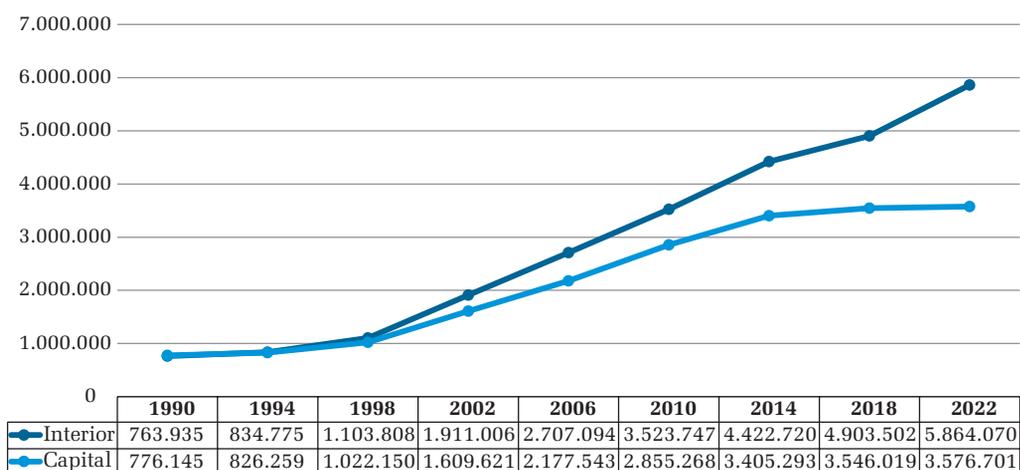


GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR, POR LOCALIZAÇÃO NO INTERIOR OU NAS CAPITAIS DOS ESTADOS - BRASIL - 1990/1994/1998/2002/2006/2010/2014/2018/2022

Fonte: Elaboração própria com base na publicação *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998* (Brasil. Inep, 2000); e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Entretanto, apesar da interiorização ser um fenômeno da década anterior, o Gráfico 3 nos revela que o segmento da educação superior pública federal alterou drasticamente sua presença no território brasileiro ao longo do período que estamos analisando. Até 2006 pode-se dizer que as IES federais eram predominantemente concentradas nas capitais, enquanto as IES estaduais e municipais, com perfil oposto, estavam mais presentes nas cidades do interior. A partir de 2006, nota-se que a expansão pública federal, apesar de ter ocorrido também nas capitais, foi muito maior no interior. Em 2014, a oferta interiorizada do segmento público federal passou a ser superior não só à oferta deste segmento nas capitais, mas ultrapassando também a oferta pública estadual e municipal interiorizada. Além disso, o crescimento da oferta federal nas capitais não foi desprezível e as matrículas nessa localização superaram – em 2018 – as matrículas públicas estaduais e municipais em cidades do interior.

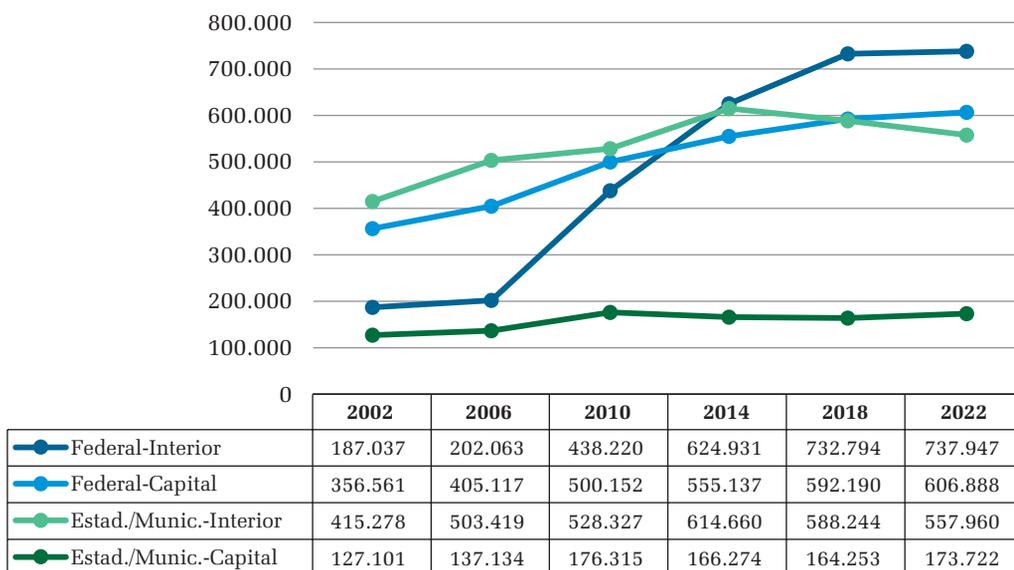


GRÁFICO 3

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA, POR SEGMENTO PÚBLICO E POR LOCALIZAÇÃO NO INTERIOR OU NAS CAPITAIS DOS ESTADOS – BRASIL – 2002/2006/2010/2014/2018/2022

Fonte: Elaboração própria com base na publicação *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998* (Brasil. Inep, 2000); e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Entre 2018 e 2022, a rede federal volta a se expandir mais nas capitais, mas devido à queda das matrículas estaduais e municipais em cidades do interior, eleva-se ainda mais o grau de federalização da oferta pública de educação superior nos municípios do interior: de 55% do total de matrículas públicas em 2018, as IES federais passam a responder por 57% desse total em 2022.

Outro aspecto que podemos acrescentar nas transformações que a rede federal de educação superior atravessou neste período é o de ampliação da oferta no turno noturno, que foi uma estratégia adotada com o objetivo de realizar expansão com democratização do acesso, aproveitando ao máximo a infraestrutura que as IES federais já possuíam, mas que estavam majoritariamente voltadas a oferecer cursos diurnos. Analisaremos melhor esta estratégia na próxima seção deste artigo, na qual abordaremos a diretriz do Reuni que propunha a “redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno” (Brasil, 2007, p. 7). Adiantamos, porém, que a oferta de cursos noturnos de qualidade tem sido defendida como uma das estratégias possíveis ou necessárias para a promoção da “inclusão de grupos sociais historicamente excluídos ou secundarizados na atual dinâmica das IES” (Dourado, 2005, p. 113). Oliveira *et al.* (2008, p. 77) defendem, nesta mesma linha argumentava, que:

[...] pode-se inferir que políticas públicas dirigidas a um melhor aproveitamento da infraestrutura já instalada podem ser vistas como uma forma pouco custosa de democratizar o acesso. Isto é, ocupar a infraestrutura ociosa no período noturno nos campi públicos (federais e estaduais) com cursos de graduação seria uma oportunidade de se oferecer educação superior gratuita para alunos que estão impossibilitados de frequentar cursos diurnos ou integrais.

Quanto aos resultados das iniciativas do governo federal nesse campo, verificamos que o percentual de matrículas no turno noturno já vinha em crescimento nas IES federais pelo menos desde 1998 (Gráfico 4)¹⁴. Entre 1998 e 2002, o crescimento foi bastante significativo – 4,6 pontos percentuais (p.p.) – e o percentual de matrículas localizadas no turno noturno nessas instituições se elevou de 20,1% para 24,7%. No período entre 2002 e 2006 não foi observado um crescimento substantivo deste percentual (apenas 0,6 p.p.). De 2006 até 2014, período em que o Reuni produziu seus efeitos de maior expansão e interiorização das IES federais, as matrículas dessa rede no turno noturno voltaram a crescer com mais vigor, elevando-se de 25,3% para 30,5% (5,2 p.p.).

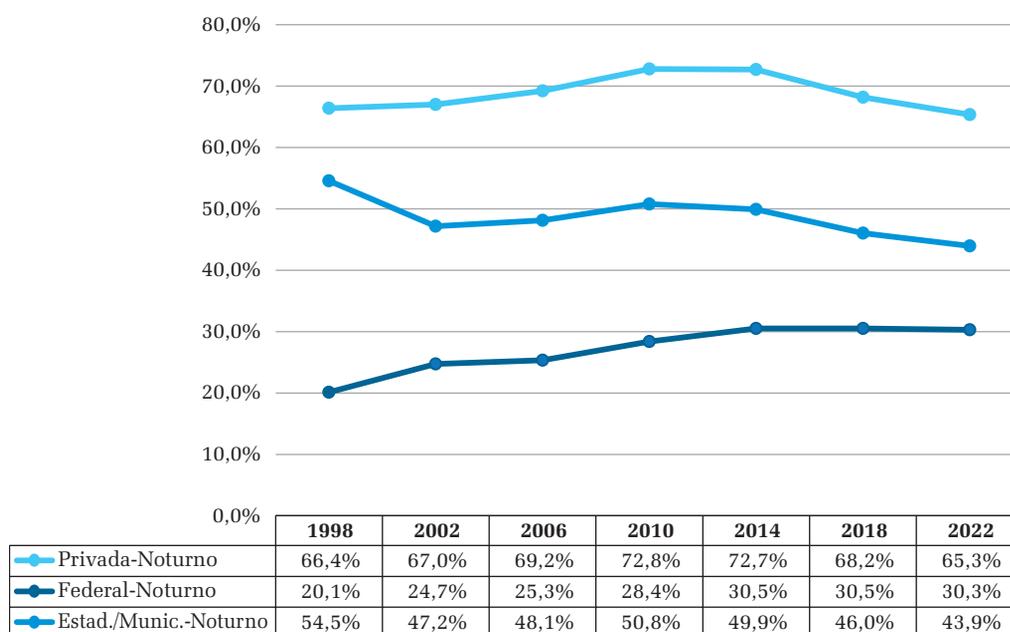


GRÁFICO 4

EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR OFERTADAS NO TURNO NOTURNO, POR SEGMENTO PÚBLICO E PRIVADO - BRASIL -1998/2002/2006/2010/2014/2018/2022

Fonte: Elaboração própria com base na publicação Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998 (Brasil. Inep, 2000); e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

¹⁴ As análises sobre a distribuição das matrículas por turnos não incluem matrículas em cursos de modalidade a distância (EaD), pois estes, por suas especificidades, não têm indicação de turno.

O Gráfico 4 também nos mostra que os percentuais de matrículas no turno noturno são bem mais elevados tanto nas IES privadas quanto nas públicas estaduais e municipais. Entretanto, considerando comparativamente a evolução desse indicador nas IES federais e nas estaduais e municipais, a vantagem dessas últimas se reduziu de 34,4 p.p. em 1998 para 13,6 p.p. em 2022. Essa aproximação dos resultados entre as categorias administrativas públicas se deve tanto ao crescimento da proporção de matrículas ofertadas no turno noturno por parte das IES federais (+10,2 p.p.) quanto ao decréscimo deste indicador nas IES estaduais e municipais (-10,6 p.p.).

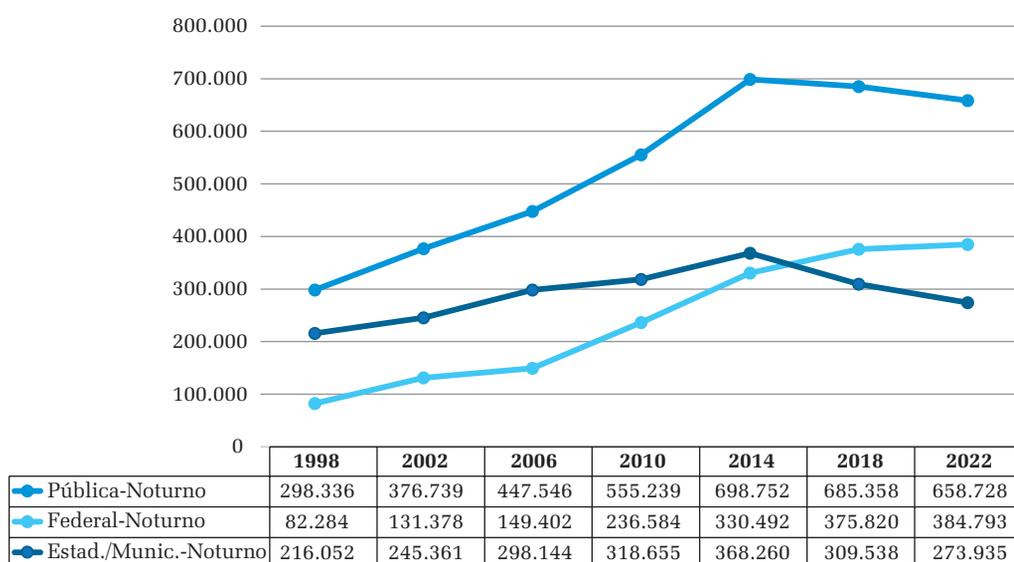


GRÁFICO 5

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA OFERTADAS NO TURNO NOTURNO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA PÚBLICA - BRASIL - 1998/2002/2006/2010/2014/2018/2022

Fonte:Elaboração própria com base na publicação *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998* (Brasil. Inep, 2000) e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Por outro lado, o Gráfico 5 nos mostra que, mesmo ofertando um percentual menor de matrículas no turno noturno, o número de matrículas federais localizadas no turno noturno superou as matrículas estaduais e municipais noturnas entre 2014 e 2018. Isso significa que as IES federais passaram a possuir mais estudantes no turno noturno que todas as IES estaduais e municipais somadas.

Neste ponto, podemos acionar novamente o olhar retrospectivo do MEC sobre as políticas de expansão-interiorização-democratização do período 2003-2014, cobrindo, portanto, as ações dos dois mandatos de Lula e do primeiro de Dilma:

A expansão na oferta de vagas focou também nos cursos noturnos. O Plano Nacional de Educação vigente entre 2001 e 2010, instituído pela Lei nº 10.172/2001, ressaltava a importância da expansão de vagas no período,

considerando que as universidades, sobretudo as federais, possuem espaço para este fim. Esse movimento assegurou ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que tem direito, nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno. Assim, em consonância com o documento, as diretrizes preconizadas pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais enfatizaram a ampliação da oferta de vagas no período noturno como mecanismo de inclusão e de melhor aproveitamento das estruturas físicas e do corpo docente das Ifes.

As iniciativas do Governo Federal para atender ao disposto no PNE e inserir os jovens trabalhadores no quadro discente das Universidades Federais, fortaleceu os cursos noturnos, dessa forma, no período de implementação do Programa Reuni, registra-se um crescimento de 189,59% na oferta das vagas noturnas em todo o sistema (Brasil. MEC, 2014, p. 35).

Em síntese, o segmento público passou por transformações importantes, que não se restringiram ao aumento quantitativo de vagas e matrículas. As IES federais se expandiram mais que as outras categorias administrativas públicas em conjunto; da mesma forma também se interiorizaram mais que estas, além de crescerem tanto em proporção quanto em número de matrículas localizadas no turno da noite, abrindo suas portas para os estudantes trabalhadores, tanto nas capitais quanto nas cidades do interior.

Mas podemos acrescentar também, às transformações ocorridas no segmento público, um protagonismo federal maior em relação à oferta privada, através da criação do Prouni em 2004 e das mudanças e ampliação do Fies realizadas, respectivamente, em 2007 e 2010. Esses programas, como veremos na próxima seção, fizeram parte da estratégia do governo federal de democratização, procurando incluir nas IES privadas estudantes que, sem as bolsas do Prouni – integrais ou parciais – ou sem o financiamento público do Fies, não teriam condições de acessar a educação superior.

O Gráfico 6 mostra um crescimento do percentual de estudantes da educação superior privada que foram beneficiados pelos dois programas federais em tela, ao longo dos governos petistas, mas de forma mais acelerada entre 2010 e 2014, sendo que a participação do governo federal na oferta privada através do Prouni e do Fies alcançou 30% do total das matrículas neste segmento no ano de 2014.

Comparando o número de beneficiados pelo Prouni e pelo Fies com a oferta federal de educação superior (Gráfico 7), observa-se que em 2002 esse número era o equivalente a 30,9% das matrículas nas IES federais. Esse percentual subiu em 2006 para acima de 50% (53,4%), patamar em que permaneceu em 2010 (52%). Contudo, em 2014 o número de estudantes custeados ou financiados pelo governo federal em IES privadas foi bem superior (149,4%) ao número de estudantes da rede federal de educação superior – percentual que se manteve acima de 100% em 2018 (105,8%), apesar de sua redução. Em 2022, contudo, a soma dos bolsistas do Prouni com os estudantes financiados pelo Fies foi o equivalente a 46,2% dos estudantes de educação superior mantidos pelo governo federal em sua própria rede de instituições de ensino.

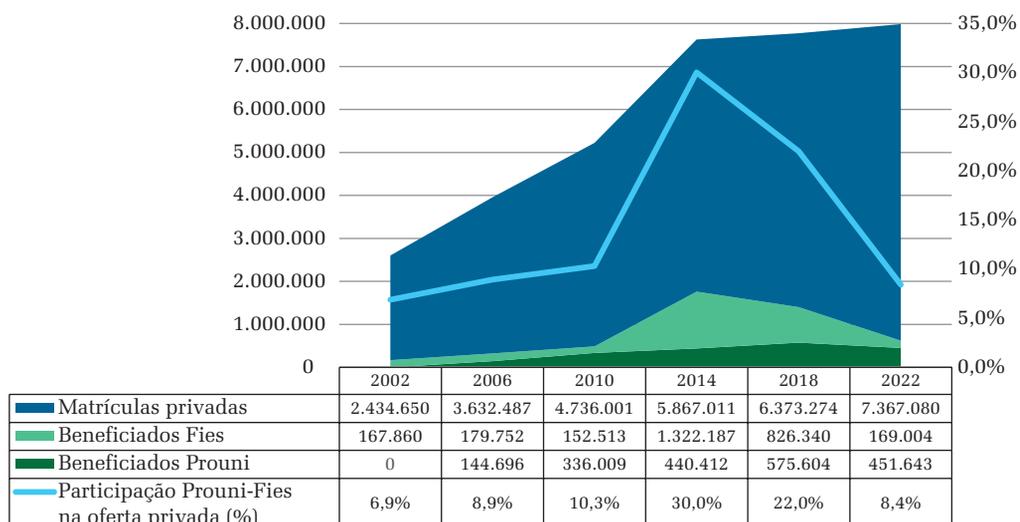


GRÁFICO 6

PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES BENEFICIADOS PELO PROUNI E PELO FIES NO TOTAL DAS MATRÍCULAS PRIVADAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR - BRASIL -2002/2006/2010/2014/2018/2022

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023b).

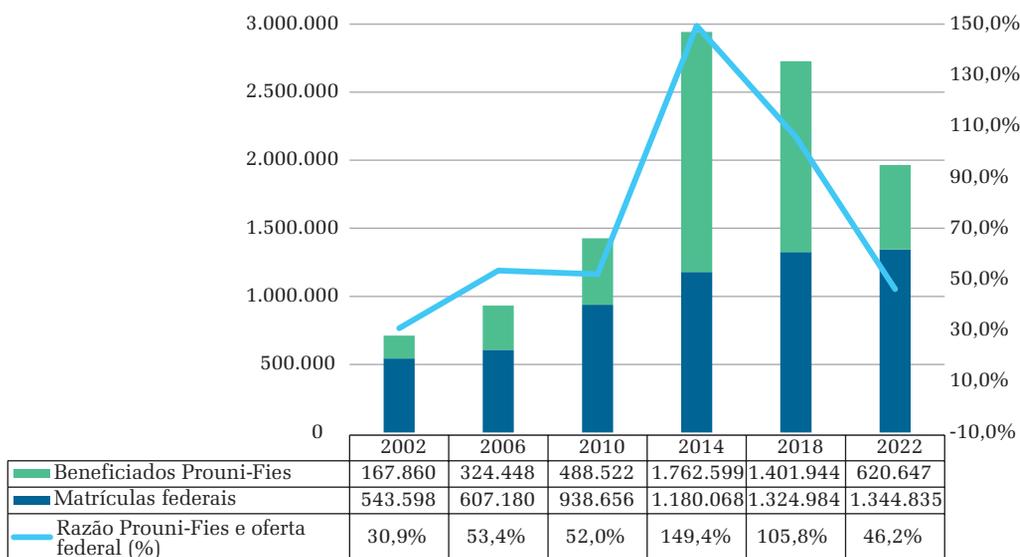


GRÁFICO 7

COMPARAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE ESTUDANTES BENEFICIADOS PELO PROUNI E PELO FIES E O TOTAL DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES EM IES FEDERAIS - BRASIL -2002/2006/2010/2014/2018/2022

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023b).

Em resumo, a análise dos Gráficos 6 e 7 permite compreender como o governo federal aumentou, durante o período – 2003 a 2015 – sua capacidade de interferir no perfil do estudante que passou a acessar a educação superior, contando para isso com os critérios socioeconômicos, étnico-raciais e de trajetória pregressa dos estudantes, estabelecidos nos editais para preenchimento das vagas de programas federais. Por outro lado, há indícios também de que – independentemente de tais programas – a expansão privada passa a incorporar um público de menor condição socioeconômica e de perfil étnico-racial mais representativo, principalmente por meio da expansão dos cursos de modalidade EaD, menos valorizados e oferecidos com um custo bem menor que os seus equivalentes de modalidade presencial (Azevedo; Caseiro, 2021).

Além disso, o segmento privado passou a fazer uso – cada vez mais – de mecanismos próprios de financiamento estudantil, independentes do financiamento público. Inclusive, realizando análises comparativas entre os anos de 2014 e 2019, Leite (2022) conclui que “a maior parte dos estudantes do ensino superior privado está acessando a educação superior através de financiamentos privados” (Leite, 2022, p. 139). A autora acrescenta, ainda, que “o acesso ao ensino superior privado, seja pelo financiamento público seja pelo privado, não demonstrou tanta diferença nos perfis socioeconômicos”; ou, em outras palavras, “não é possível afirmar pelos dados observados que o financiamento público vem sendo mais democratizante que o financiamento privado” (Leite, 2022, p. 141-142).

Cabe ressaltar que o legado do Prouni e do Fies é controverso. Para o MEC, os resultados confirmam “a relevância do Prouni na inclusão de uma parcela de estudantes que, historicamente, não tinham acesso ao ensino superior” (Brasil. MEC, 2014, p. 55) e que “o Fies é um dos mais importantes instrumentos de fomento à democratização da educação superior do país, em conjunto com o Prouni” (Brasil. MEC, 2014, p. 59). Entretanto, os pesquisadores Paula Miranda e Mário Azevedo lançam uma dúvida sobre estes programas – eles seriam políticas de democratização do acesso ou de promoção do setor privado-mercantil? – e concluem:

Os programas analisados apontam que a expansão ocorrida no período estudado concorreu para o processo de democratização da educação superior, todavia não se pode deixar de fazer a crítica ao modo como essa expansão ocorreu, ou seja, às custas do fundo público e em favor da expansão do setor privado-mercantil e da transnacionalização da educação superior (Miranda; Azevedo, 2020, p. 15).

2 ENTRE PLANOS EDUCACIONAIS, INTENÇÕES E AÇÕES GOVERNAMENTAIS

A principal referência em termos de planejamento para as políticas de educação deste período foi o PNE 2001-2011. Considerando, contudo, que a educação superior não se restringe ao ensino de graduação e inclui outras modalidades de cursos – sequenciais, de pós-graduação e de extensão – não há como desconsiderar,

por exemplo, os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG), bem como o Plano e a Política Nacional de Extensão Universitária, como documentos que orientaram as políticas de expansão da educação superior, incluindo também preocupações com as desigualdades de acesso.

Outro documento importante para entender as políticas educacionais deste período, para todos os seus níveis e modalidades, será o PDE, lançado pelo Ministério da Educação em 2007, seja como plano de governo para a educação ou como plano executivo que, pelo menos em parte, se alinhou ao diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas do PNE vigente.

O PNE 2001-2011, desde o início da década, já havia assumido como prioritária a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública. Em seu diagnóstico para a educação superior, afirmara que cumpria ao setor público uma função importante de diminuição das desigualdades regionais e, entre as diretrizes para esse nível de ensino, que havia a necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes. Por isso, mas também visando o desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e das pós-graduações nacionais, deveria ser assegurado que o setor público alcançasse uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantivesse uma proporção nunca inferior a 40% do total (Brasil, 2001).

Por fim, entre os objetivos e metas para a educação superior relacionadas à expansão e redução das desigualdades sociais e regionais de acesso, o PNE 2001-2011 propôs (Brasil, 2001): 1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; 2. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País; 3. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras; 4. Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%¹⁵; 5. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior; e 6. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.

¹⁵ Incluímos nesta análise a meta de expansão da pós-graduação não apenas porque se trata de uma das etapas da educação superior, conforme consta do artigo 44 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996). O desenvolvimento da pós-graduação nas instituições universitárias está associado ao fortalecimento das atividades de pesquisa e formação de pesquisadores; ou seja, contribui para a qualidade da educação que é oferecida em tais instituições, garantindo o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, presente no artigo 207 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Desse modo, pode-se dizer que a expansão, interiorização e democratização do acesso à educação superior não pode prescindir da qualidade que só se efetiva quando as instituições de caráter universitário oferecem tanto cursos de graduação quanto de pós-graduação.

Pode-se dizer que, de algum modo, as políticas de educação superior implementadas pelos governos petistas entre 2003 e 2015 estiveram pautadas basicamente pelas prioridades, diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas do PNE em vigor para aquele período¹⁶, em que pese a importância que se pode atribuir ao PDE a partir de 2007.

Para Dilvo Ristoff:

Se a palavra de ordem da década passada foi expandir, a desta década precisa ser democratizar. E isso significa criar oportunidades para que os milhares de jovens de classe baixa, pobres, filhos da classe trabalhadora e estudantes das escolas públicas tenham acesso à educação superior. Não basta mais expandir o setor privado – as vagas continuarão ociosas; não basta aumentar as vagas no setor público – elas apenas facilitarão o acesso e a transferência dos mais aquinhoados. A democratização, para acontecer de fato, precisa de ações mais radicais – ações que afirmem os direitos dos historicamente excluídos, que assegurem o acesso e a permanência a todos os que seriamente procuram a educação superior, desprivatizando e democratizando o campus público. [...] (Ristoff, 2008, p. 44).

Fazia-se necessário, portanto, enfrentar o desafio de redução das desigualdades históricas de acesso existente entre as classes sociais e/ou classes de renda. Em outras palavras, visou-se garantir que os jovens provenientes de famílias mais pobres deixassem de ser exceção e pudessem, em proporção mais igualitária, ingressar e permanecer na educação superior pelo tempo que fosse necessário e suficiente à conclusão de seus cursos.

É importante ressaltar, contudo, que ainda não havia surgido expressamente, nem nos planos nem nos programas educacionais do período, a problematização e o enfrentamento das desigualdades étnico-raciais, de gênero e relativas às pessoas com deficiência. Como veremos mais adiante, o PDE avançará um pouco nesta problematização, vinculando-lhe alguns programas educacionais criados para atender diferentes grupos sociais que historicamente vinham sendo excluídos, mas que começavam a acessar a educação superior. Esses perfis da população precisariam de algum tipo de apoio para enfrentar os desafios da permanência e do sucesso. Entretanto, somente em 2012 será promulgada a Lei de Cotas, com reserva de vagas para estudantes: a) “que tinham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”; b) “oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo [...] per capita”; c) “autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação” (Brasil. MEC, 2012).

Ainda nos primeiros governos petistas, contudo, ao lado do aspecto socioeconômico, que sobressai na citação de Dilvo Ristoff, a dimensão territorial das

¹⁶ Apesar do PNE 2001-2011 ter sido aprovado e sancionado para vigorar por um decênio, um novo PNE só foi aprovado em 2014. Logo, consideramos que o fim de seus efeitos práticos enquanto plano de Estado para a educação nacional deve ser considerado o ano de 2013.

desigualdades vai sendo assumida em termos de maior complexidade, ultrapassando a preocupação apenas com os contrastes observados entre as grandes regiões do país, expressamente manifestada no PNE 2001-2010. Neste sentido, o Programa Expansão, iniciado em 2003, terá como objetivo “expandir o sistema federal de ensino superior, com vistas a ampliar o acesso à universidade, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais” (Brasil. MEC, 2006, p. 6). Contudo, no bojo deste Programa de Expansão passa a haver uma preocupação explícita com a interiorização das oportunidades:

A interiorização tem sido uma das principais diretrizes norteadoras do mapa da expansão, ao lado das necessidades e vocações econômicas da região. Novas universidades e novos campi estão sendo criados para alavancar a produção do conhecimento e a qualidade de vida nas diversas regiões (Brasil. MEC, 2005, p. 3).

Outra linha de atuação no projeto de expansão da educação superior pública e de qualidade tem sido a criação e a consolidação de campi universitários no interior do País, ampliando o acesso à educação superior para imensa parcela de estudantes (Brasil. MEC, 2005, p. 21).

Além de aumentar o número de alunos matriculados, com o processo de interiorização das unidades universitárias, o programa tem por finalidade garantir a permanência dos jovens em suas cidades de origem, garantindo assim que esses futuros profissionais não abandonem suas regiões e possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento local (Brasil. MEC, 2006, p. 5).

Chamando as IFES a interagir com as vocações e as culturas regionais, repartindo o saber e a tecnologia com toda a sociedade, no Programa de Expansão, iniciado em 2003, a interiorização passa a ser uma das principais diretrizes norteadoras da configuração das universidades brasileiras (Brasil. MEC, 2006, p. 11).

Os múltiplos papéis atribuídos à interiorização da educação superior ficam melhor identificados quando destacamos os seguintes objetivos, das citações acima: a) ampliar “o acesso à educação superior para imensa parcela de estudantes” (Brasil. MEC, 2005, p. 21); b) “garantir a permanência dos jovens em suas cidades de origem, garantindo assim que esses futuros profissionais não abandonem suas regiões e possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento local” (Brasil. MEC, 2006, p. 5); c) “interagir com as vocações e as culturas regionais, repartindo o saber e a tecnologia com toda a sociedade” (Brasil. MEC, 2006, p. 11); d) “alavancar a produção do conhecimento e a qualidade de vida nas diversas regiões” (Brasil. MEC, 2005, p. 3).

Paralelamente a ações voltadas para uma expansão pública da educação superior no nível do ensino de graduação, que precisariam aliar “inclusão social” com redução de “desigualdades regionais” (Brasil, 2001), o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG 2005-2010) propunha um modelo de expansão com foco na redução das “desigualdades regionais, intrarregionais e entre estados” (Brasil. Capes, 2004, p. 48). Seu diagnóstico era de que: “Entre as principais debilidades que marcam a trajetória da

pós-graduação, destacam-se: [...] As assimetrias e desigualdades regionais e estaduais [...]; [...] O número insuficiente de programas de pós-graduação no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, face à população daquelas regiões [...]” (Brasil. Capes, 2004, p. 50).

O IV PNPG¹⁷, portanto, acrescenta nuances à compreensão das desigualdades territoriais, ao se referir a assimetrias intrarregionais e entre estados. Entretanto, não havia nesse documento uma preocupação nem com a interiorização da oferta de educação superior nem com as desigualdades sociais de acesso a esta etapa da educação superior.

No campo da extensão universitária, havia um Plano Nacional de Extensão Universitária desde 1999, que não apresenta preocupações quanto à democratização ou redução das desigualdades de acesso à educação superior. Entretanto, esse plano definiu a prática acadêmica extensionista como fundamental para interligar “a universidade, nas suas atividades de ensino e de pesquisa com as demandas da maioria da população”, possibilitando a “formação do profissional cidadão” e credenciando-a “junto à sociedade como espaço privilegiado de produção do conhecimento significativo para a superação das desigualdades sociais existentes” (Brasil. Forproex, 1999, p. 3).

Esse Plano Nacional de Extensão Universitária assume “veementemente a posição de uma universidade voltada para os interesses e as necessidades da maioria da população” (Brasil. Forproex, 1999, p. 2), mas não especifica – ao falar nas desigualdades sociais existentes e que a extensão universitária deveria contribuir para superar – dimensões específicas destas, como as de gênero, étnico-raciais, dos povos tradicionais ou das pessoas com deficiência, TGD e superdotação/altas habilidades. Há, contudo, a defesa de que “a ciência, a arte e a tecnologia devem alicerçar-se nas prioridades do local, da região, do país”, manifestando, portanto, uma preocupação com aspectos territoriais ou geográficos (Brasil. Forproex, 1999, p. 2).

Na Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU), instituída em 2012, afirma-se – o que é reiterado por três vezes – o compromisso com [o] enfrentamento da exclusão e vulnerabilidade sociais e [o] combate a todas as formas de desigualdade e discriminação (Brasil. Forproex, 2012). Nesse documento, as desigualdades sociais são mais bem especificadas, ao serem descritas algumas das “mazelas” da “realidade brasileira”: “A desigualdade de renda e de posse da terra, as diferenças no acesso a bens e serviços, as disparidades regionais, a discriminação dos negros, indígenas e mulheres, entre outras mazelas” (Brasil. Forproex, 2012, p. 11).

Além disso, a PNEU incorpora, entre as “ações políticas que podem contribuir para o fortalecimento da Extensão Universitária”, o “apoio às iniciativas de ampliação e democratização do ensino superior” (Brasil. Forproex, 2012, p. 23):

¹⁷ Antes do IV PNPG (2005-2010), houve outros 3 (três): I PNPG (1975-1979), II PNPG (1982-1985) e III PNPG (1986-1989).

como as que foram empreendidas na década de 2000, assim como aquelas destinadas a diminuir a evasão dos estudantes, especialmente aqueles de classe baixa, que encontram maior dificuldade de conciliar trabalho e estudo. Entre as iniciativas que podem contribuir para ampliar o acesso, estão os cursos preparatórios para as provas de ingresso no ensino superior, que podem ser oferecidos pela Extensão Universitária; entre as que podem contribuir para diminuir a evasão, estão a disponibilização de bolsas de Extensão Universitária, que permitem aos estudantes de menor renda dedicarem mais tempo aos estudos, e as monitorias, que os auxiliam a superar deficiências de conteúdo (Brasil. Forproex, 2012, p. 27-28).

Em 2007, ainda na vigência do PNE 2001-2011, o Ministério da Educação lança o Plano de Desenvolvimento da Educação, cuja relação com o PNE é assim definida por Fernando Haddad, Ministro da Educação de 2005 a 2012:

O PDE [...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequências às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (Haddad, 2008, p. 6).

Para Dermeval Saviani, em análise feita ainda em 2007, “o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (Saviani, 2007, p. 1233). Sobre a relação entre PDE e PNE, o autor assinala que:

Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. [...] Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este (Saviani, 2007, p. 1239).

Entretanto, acreditamos poder encontrar, no texto autoral que Haddad escreveu para apresentar o PDE, a visão de educação que o Ministério da Educação – em nome do grupo político que estava no poder – procurava imprimir ao sistema de educação nacional, através dos mais de 40 programas que o plano integrava e oferecia sentido ou nexos. Segundo o autor, aquele texto não era “uma lista de realizações nem um relatório técnico. Seu objetivo é outro. Trata-se, pelo momento, de apresentar apenas as conexões mais relevantes entre os programas do PDE reciprocamente considerados,

e os pressupostos mais relevantes dos programas já em curso no Ministério da Educação” (Haddad, 2008, p. 9).

Sobre as razões e princípios do PDE, Haddad dirá que “o objetivo da política nacional de educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988” (Haddad, 2008, p. 5); e apresenta tais objetivos na forma como foram elencados em seu artigo 3º: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988). O comentário que segue é bastante significativo e será importante para nossas análises seguintes desse documento:

Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (Haddad, 2008, p. 5).

Deste comentário, podemos destacar duas ideias-chaves que, no PDE, parecem caminhar separadas, como no artigo 3º da Constituição Federal (CF). A primeira delas é a preocupação com a “inclusão” e o “respeito à diversidade”, que pode ser relacionada com o objetivo constitucional de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Tal preocupação perpassa várias passagens do texto que apresenta o PDE, mas principalmente esta:

As diretrizes do PDE contemplam ainda o fortalecimento da inclusão educacional, reconhecendo que as formas organizacionais e as práticas pedagógicas forjaram historicamente uma cultura escolar excludente e que, portanto, há uma dívida social a ser resgatada. O PDE procura responder a esse anseio com várias ações. Educação significa respeitar as especificidades de indivíduos e comunidades, incluir e preservar as diferenças, realizando a diversidade na igualdade como fundamento primeiro do ato educativo (Haddad, 2008, p. 21).

As ações do PDE que visam atender ao anseio pelo fortalecimento da inclusão educacional, em quase todas as etapas ou níveis do sistema educacional, foram elencadas através de uma nota de rodapé¹⁸. Cabe ressaltar que, dos programas citados,

¹⁸ “Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior, Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior, Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas, Programa Nacional de Informática na Educação do Campo (Proinfo Campo), Projovem Campo – Saberes da Terra e Programa Dinheiro Direto na Escola do Campo (PDDE Campo), entre outros” (Haddad, 2008, p. 21).

apenas três eram relativos à educação superior: Incluir (Programa Acessibilidade na Educação Superior); Uniafro (Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior); e Prolind (Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas).

A outra ideia-chave que pode ser relacionada ao objetivo constitucional de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, aparece no texto do PDE de modo simplificado como “reduzir [as] desigualdades sociais e regionais”:

Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (Haddad, 2008, p. 5).

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País (Haddad, 2008, p. 5-6).

Em torno dessa ideia-chave, o documento do PDE afirma, por diversas vezes, a centralidade do território como matriz de desigualdades educacionais. No seguinte trecho, essa concepção fica bem explicitada:

O enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País. [...] O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace (Haddad, 2008, p. 5-6).

Sobre os princípios que o PDE atribuiu como basilares para a educação superior, destacam-se, dentro da temática expansão-interiorização-democratização:

i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional, [...] iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País [...] (Haddad, 2008, p. 15).

Para responder a essas demandas de expansão-interiorização-democratização, o PDE indicará algumas ações e programas. Para as IES federais, o documento oferece, em primeiro plano, o projeto de lei que tratava da reforma universitária (Projeto

de Lei nº 7.200/2006), o qual previa “patamar mínimo de recursos para garantir o financiamento estável das universidades federais” (Brasil. MEC, 2006), mas que não logrou sucesso em sua tramitação no Congresso Nacional¹⁹. Fernando Haddad anuncia, contudo, o que já estava sendo feito no âmbito do Ministério da Educação e que podemos relacionar, pelo menos em parte, ao chamado Programa Expansão:

as verbas de custeio das universidades federais foram integralmente recuperadas, os concursos públicos foram retomados, ao mesmo tempo em que foi restabelecida a capacidade de investimento das instituições, de forma a sustentar a expansão e a interiorização do ensino superior público, com dez novas universidades públicas federais e 48 novos campi universitários (Haddad, 2008, p. 15).

Como continuidade dessa ação e dentro de uma seção do documento intitulada “Reestruturação e Expansão das Universidades Federais”, o PDE apresenta dois programas destinados às IES federais: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). O Reuni tinha “como fim imediato o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação”. Através de investimento considerado maciço, o programa pretendia tanto melhorar os indicadores de eficiência das IES federais como projetava para estas o alcance de “um milhão de matrículas de graduação” (Haddad, 2008, p. 15). Segundo Haddad (2008, p. 16):

O REUNI permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública. O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI.

Não se pode negar, portanto, que a expansão de matrículas nas IES federais pretendia contribuir para a democratização do acesso à educação superior, principalmente quando associada a uma política de assistência estudantil. Previam-se, neste sentido, um aumento expressivo do “contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública” além de dar “sustentação à adoção de políticas afirmativas” (Haddad, 2008, p. 16).

A menção de Fernando Haddad a uma futura adoção de políticas afirmativas, sem entrar em maiores detalhes, demonstra conhecimento – mas também algum cuidado – em relação à tramitação de alguns projetos de lei que vinham sendo discutidos no Congresso Nacional, em especial do PL nº 73/1999, que originalmente dispunha apenas sobre “sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais”, propondo a

¹⁹ A reforma universitária não se restringia às IES federais, pois, igualmente, propunha “a regulação do setor privado, o qual, sem marco legal estável, vive uma expansão caótica e um processo crescente de desnacionalização” (Haddad, 2008, p. 15).

reserva de 50% das vagas nas universidades públicas para preenchimento “mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento (CR), obtido através da média aritmética das notas ou menções obtidas no período”. Em 2004, contudo, o Ministro da Educação da época, Tarso Genro, propôs um novo projeto de lei – o PL nº 3.627/2004 – que acabaria incluindo definitivamente nos debates sobre o ingresso em IES – desta vez apenas as federais – elementos que posteriormente delinearam a Lei de Cotas – Lei nº 12.711/2012 –, aprovada alguns anos depois.

Neste sentido, é necessário que se dê o crédito necessário à proposta encaminhada pelo Ministério da Educação em 2004, no segundo ano do primeiro mandato do presidente Lula. Pelo que se vê, portanto, durante a escrita do texto relativo ao PDE, sob nossa análise, o governo atuava fortemente junto ao Congresso Nacional pela aprovação de uma lei que reservaria, nas IES federais, 50% das vagas a estudantes de escolas públicas, com parte dessa reserva – 50% – destinada “[a]os estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*”, sendo que o total das vagas reservadas deveriam ser “preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo igual à proporção de negros, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição”, conforme texto final do PL nº 73-C/1999 aprovado na Câmara dos Deputados em novembro de 2008 e, sem seguida, enviado ao Senado Federal (Brasil. Câmara dos Deputados, 2008).

O documento do PDE focaliza ainda dois outros programas, desta vez direcionados às IES privadas, abordando justamente o tema “Democratização do Acesso”. O principal deles era o Prouni que, “com o atraso de 16 anos”, regulamentou “as isenções fiscais constitucionais concedidas às instituições privadas de ensino superior, garantindo acesso ao nível superior a mais de 300 mil jovens” (Haddad, 2008, p. 16). Além disso:

Ficou estabelecido que só haveria dois tipos de bolsas – integral ou parcial de 50% – e que os beneficiários fossem selecionados pelo ENEM²⁰. A concessão da bolsa teria como único critério o mérito²¹. Além disso, foi definido o perfil socioeconômico dos bolsistas: egressos de escola pública com renda familiar *per*

²⁰ Cabe recordar que o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), quando assume, em 2004, o papel de selecionador dos beneficiários do Prouni, ainda não funcionava como exame de acesso à educação superior e ainda tinha como principal objetivo avaliar a qualidade do ensino médio no país. Por assumir novas atribuições, o Enem começa a se transformar justamente em 2004, mas sua transformação definitiva em substituto dos vestibulares isolados das universidades federais ocorrerá a partir das mudanças que sofreu no ano de 2009, quando sua nota passa a ser adotada pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU) em 2010.

²¹ Não poderíamos deixar de ressaltar a reverência que é feita neste texto, datado de 2008, ao princípio do mérito, comemorado “como único critério” para a concessão da bolsa do Prouni, apesar do “perfil socioeconômico dos bolsistas” que é apresentado logo em seguida. Até a concretização de uma política de cotas, como aquela que será implantada em 2012, as reverências a este princípio ainda serão bastante recorrentes.

capita de até um salário mínimo e meio para bolsa integral e de até três salários mínimos para bolsa parcial de 50% (Haddad, 2008, p. 17).

Entre os resultados do Prouni, o documento destaca que “nos primeiros três anos do programa, foram concedidas aproximadamente 300 mil bolsas, 40% delas a afrodescendentes e indígenas, inclusive nos cursos de alta demanda, como medicina, direito, engenharia, odontologia etc.” (Haddad, 2008, p. 17). Essa menção explícita aos afrodescendentes e indígenas beneficiados pelo Prouni, em nosso entendimento, coloca o enfrentamento do problema das desigualdades raciais de acesso à educação superior no plano das ações concretas pela primeira vez, indo além da mera problematização sobre o tema. Algo semelhante, no segmento público federal, só virá no ano de 2012, com a Lei de Cotas.

O mais importante no texto de apresentação do PDE foi o quanto ele contribuiu para a compreensão do conjunto de políticas e programas que foram implantadas durante o período em que Haddad foi Ministro da Educação: 2005 a 2012. O conjunto de ações do PDE, em si, foi mudando ao longo do tempo, conforme registraram Nardi, Schneider e Durli (2010, p. 554):

Como se pode acompanhar através do site do MEC, com o passar do tempo o conjunto geral de ações segue sendo alterado. desde as primeiras, agrupadas sob o título de Ações do PDE, várias outras foram incluídas ou excluídas do conjunto, sem que se tenha como precisar critérios que orientam essas variações. Algumas já existiam antes da implantação do Plano, tendo sido reorientadas em algum aspecto, como o tempo de cobertura, abrangência, base normativa, reconfiguração e outros.

Esses autores também nos ajudam a compreender os vínculos por demais explícitos do PDE a uma visão sistêmica de educação (Nardi; Schneider; Durli, 2010). A centralidade da perspectiva sistêmica é tanta que, além de constituir um dos seis pilares do PDE²², a expressão “visão sistêmica” aparece 23 vezes no texto de Fernando Haddad. Além disso, Haddad já havia escrito um texto, publicado em 25 de setembro de 2005 no Jornal Folha de São Paulo, sob o título “Uma visão sistêmica de educação”, em que dizia:

Nas últimas décadas, desenvolveu-se visão fragmentada da educação como se níveis, etapas e modalidades da educação não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, mas dentro de uma unidade geral. Criaram-se falsas oposições. A mais indesejável foi a oposição entre educação básica e superior. [...] A segunda oposição não foi menos danosa e se estabeleceu no nível da educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio. A atenção exclusiva ao ensino fundamental resultou em certo descaso

²² Segundo Haddad: “o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social [...]” (Haddad, 2008, p. 8).

com as outras duas etapas e prejudicou o que se pretendia proteger. [...] Sendo a educação infantil e o ensino médio, respectivamente, o esteio e o horizonte do ensino fundamental, sem eles este não avança. Esse aspecto remete à terceira oposição, agora entre ensino médio e educação profissional. Foi vedada por decreto a oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibida por lei a expansão do sistema federal de educação profissional. [...] Nos últimos 20 meses, todo esforço empreendido pelo MEC, em parceria com Andifes, Consed, Undime, UNE, Ubes, movimentos sociais etc. foi no sentido de superar essas oposições, guiado agora por uma visão sistêmica. E suas ações foram reorientadas em torno de quatro reformas: educação superior, básica, profissional e continuada (Haddad, 2005, p.1).

No entender de Nardi, Schneider e Durli, tudo indicava que a visão sistêmica de educação pautaria a elaboração do PNE que estava em discussão nas etapas da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010:

Posto que o PDE tenha se tornado referência para as políticas educacionais recentes no país, com evidentes reflexos sobre o curso e o ritmo de implementação dessas políticas, também há que se questionar sobre sua vinculação ou mesmo correlação futura com outros instrumentos de política educacional. Destacamos aqui o novo Plano Nacional de Educação (PNE) que deverá cobrir o período de 2011 a 2021 e cujos debates preliminares já vêm ocorrendo com a Conferência Nacional de Educação (Conae), em suas diversas etapas. Ao que tudo indica, está posto que a visão sistêmica de educação pautará a elaboração do novo PNE (Nardi; Schneider; Durli, 2010, p. 562-563).

Pode-se dizer que a realidade confirmou tal prognóstico, apesar de haver somente uma única referência explícita à visão sistêmica de educação no Documento Final da Conae 2010. Essa referência traz junto dela, contudo, pelo menos quatro dos seis pilares que Haddad dizia fundamentar o PDE – visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento e regime de colaboração (Haddad, 2008, p. 8). Nessa direção, o referido documento registrou:

No que diz respeito à educação básica, a implantação do Fundeb representa a visão sistêmica da educação, ao financiar todas as suas etapas, da educação infantil ao ensino médio, e ao reservar parcela importante dos recursos para a educação de jovens e adultos. É também a expressão de uma visão de ordenamento do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por estudante é inferior à média nacional (Brasil. MEC, 2010, p. 112).

Apesar desta ser a uma única utilização da expressão “visão sistêmica” aplicada à educação, tanto o documento final da Conae 2010 quanto o texto da Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024) – que teve o primeiro como uma das suas principais referências – se alinham a esta perspectiva ao defenderem a construção de um “Sistema Nacional Articulado de Educação” ou, simplesmente, um “Sistema Nacional de Educação”.

Neste sentido, o próprio tema central da Conferência colocava a visão sistêmica em evidência no planejamento educacional para a década que estava prestes a iniciar: “Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Entretanto, um primeiro passo nessa direção já havia sido dado um ano antes, através da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que reescreveu o artigo 214 da CF, introduzindo na Carta Magna a demanda por um sistema nacional – articulado – de educação, que finalmente poderia concretizar o chamado “regime de colaboração” entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios²³:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (Brasil, 1988, art. 214).

É seguindo a lógica sistêmica do PDE de Haddad que o PNE 2014-2024 procurará enfrentar o desafio da redução das desigualdades de acesso à educação, em suas diferentes dimensões. Entre suas diretrizes, está presente aquela que propõe – na forma do inciso III do artigo 2º da Lei do PNE – a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014).

Ao tratar da educação superior, a questão da democratização ou da redução das desigualdades de acesso não irá ser contemplada – pelo menos em primeiro plano – nas Metas 12, 13 e 14 do PNE 2014-2024, centrada em outras diretrizes – “universalização do atendimento escolar” e “melhoria da qualidade da educação” (incisos II e IV do artigo 2º da Lei do PNE). Assim, enquanto a expansão será o foco das Metas 12 e 14, a melhoria da qualidade da educação superior dará a tônica da Meta 13:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (Brasil, 2014, p. 5).

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. [...] (Brasil, 2014, p. 6).

²³ O regime de colaboração já estava previsto na CF desde 1988: “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Brasil, 1988).

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. (Brasil, 2014, p. 6)

Dizer que a expansão e a qualidade da educação superior foram contempladas em primeiro plano não quer dizer que os outros dois aspectos da tríade expansão-interiorização-democratização não tiveram alguma atenção. Pode-se argumentar, por exemplo, que a expansão é um passo importante que pode contribuir para a redução das desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais, de gênero ou referentes: às pessoas com deficiência, TGD e superdotação/altas habilidades; aos povos tradicionais; aos residentes em regiões, estados ou localizações onde acesso à educação superior é menor por parte de suas populações, incluindo as zonas rurais e os municípios que não são grandes centros urbanos, capitais ou que se situam fora de suas regiões metropolitanas. Entretanto, parece-nos que a expansão, por si só, não é suficiente para promover a democratização do acesso, conforme Bourdieu e Passeron nos alertam na obra “A reprodução”, publicada em 1970:

Para aqueles que concluem do crescimento do volume global da população escolarizada no ensino superior a “democratização” do público das faculdades, é preciso lembrar que esse fenômeno morfológico pode encobrir uma perpetuação do status quo ou mesmo, em certos casos, uma regressão da representação das classes desfavorecidas tanto quanto uma ampliação da base social do recrutamento” (Bourdieu; Passeron, 2014, p. 256).

Para promover a verdadeira democratização da educação superior, o PNE 2014-2024 destinou algumas estratégias, conforme apontamos no Quadro 2, onde indicamos também as políticas, programas ou ações governamentais que já haviam sido implementadas e que podem servir de modelos para ações futuras visando o cumprimento de estratégias semelhantes:

QUADRO 2

ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024, AS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES DE GOVERNO QUE TERIAM OU PODEM TER SERVIDO DE MODELO PARA A FORMULAÇÃO DAS REFERIDAS ESTRATÉGIAS

(continua)

Estratégias do PNE 2014-2024	Dimensões de desigualdade	Políticas, programas ou ações de governo
12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior [...], de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;	Territorial (interiorização)	Reuni

QUADRO 2

ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024, AS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES DE GOVERNO QUE TERIAM OU PODEM TER SERVIDO DE MODELO PARA A FORMULAÇÃO DAS REFERIDAS ESTRATÉGIAS

(continuação)

Estratégias do PNE 2014-2024	Dimensões de desigualdade	Políticas, programas ou ações de governo
<p>12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica [RFEPCT] e do sistema Universidade Aberta do Brasil [...], uniformizando a expansão no território nacional;</p>	<p>Territorial (interiorização)</p>	<p>Expansão e interiorização da RFEPCT; UAB</p>
<p>12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;</p>	<p>Socioeconômica (estudantes trabalhadores)</p>	<p>Expansão da oferta no turno noturno; Reuni</p>
<p>12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES [...] na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;</p>	<p>Socioeconômica (estudantes pobres, bolsistas de instituições privadas ou beneficiários do Fies e egressos de escolas públicas), étnico-racial (afrodescendentes e indígenas), povos tradicionais (indígenas) e pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação</p>	<p>Pnaes; Pnaest; Prouni; Fies</p>

QUADRO 2

ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024, AS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES DE GOVERNO QUE TERIAM OU PODEM TER SERVIDO DE MODELO PARA A FORMULAÇÃO DAS REFERIDAS ESTRATÉGIAS

(continuação)

Estratégias do PNE 2014-2024	Dimensões de desigualdade	Políticas, programas ou ações de governo
12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, [...];	Socioeconômica (estudantes que dependem de financiamento público para acessar a educação superior através de IES privadas)	Fies
12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;	Socioeconômica (estudantes pobres e/ou egressos de escolas públicas), étnico-racial (afrodescendentes e indígenas), povos tradicionais (indígenas) e pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	Políticas ou ações afirmativas (Uniafro) e/ou Lei de Cotas
12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;	Pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	Programa Incluir; Programa Educação Bilíngue
12.13) expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações;	Étnico-racial e povos tradicionais (populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas)	Prolind; Procampo; Pnaes; Pnaest; PBP
12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;	Pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)
14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu;	Socioeconômica (estudantes que dependem de financiamento público para acessar a educação superior, em nível de pós-graduação, através de IES privadas)	PNPG; Fies

QUADRO 2

ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024, AS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES DE GOVERNO QUE TERIAM OU PODEM TER SERVIDO DE MODELO PARA A FORMULAÇÃO DAS REFERIDAS ESTRATÉGIAS

(conclusão)

Estratégias do PNE 2014-2024	Dimensões de desigualdade	Políticas, programas ou ações de governo
14.5) implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;	Étnico-racial, territorial (desigualdades regionais) e povos tradicionais (populações do campo e de comunidades indígenas e quilombolas)	PNPG; Pnaes; Pnaest; PBP; Ações Afirmativas e/ou Política de Cotas
14.6) ampliar a oferta de programas de pós-graduação stricto sensu, especialmente os de doutorado, nos campi novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;		PNPG; Programa Expansão; Reuni
14.7) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;	Pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	PNPG; Programa Incluir; Programa Educação Bilíngue
14.8) estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação stricto sensu, em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências;	Gênero e/ou sexo	PNPG

Fonte: Elaboração própria com base na Lei 13.005 (Brasil, 2014) e em pesquisa documental e bibliográfica (Brasil. MEC, 2005, 2006, 2012, 2014, Haddad, 2008).

Entretanto, apesar de termos um Plano Nacional de Educação com metas ambiciosas em termos de universalização – ou expansão da oferta – e de melhoria da qualidade da educação superior e estratégias que demonstravam compromisso com a diretriz de “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014), ocorreu um movimento justamente inverso ao ocorrido com o PNE 2001-2011.

Enquanto a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo, em 2003, criou condições favoráveis ao desenvolvimento de políticas de democratização do

acesso à educação superior, até mesmo para aspectos ou dimensões da desigualdade que não estavam previstos ou bem definidos no PNE 2001-2011, muito pouco tempo após a promulgação do PNE 2014-2024, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o novo grupo político que ascendeu em 2016 deixou de priorizar as políticas sociais e educacionais com o discurso e ações voltadas para o “equilíbrio fiscal”.

Como principal ação neste sentido, o governo de Michel Temer conseguiu aprovar, em dezembro de 2016, a PEC 241 – também chamada de PEC 55 no Senado – estabelecendo o teto de gastos públicos que, na prática, congelou os gastos do governo federal por 20 anos a contar de 2017. Após as eleições de 2018, que instituiu um novo governo, com perfil ainda mais à direita que o do governo Temer, a política do teto de gastos permanecerá asfixiando as políticas e instituições educacionais. Somam-se, contudo, a essa política de restrição fiscal, discursos e ações contrários ao que o PNE 2014-2014 propunha, na contramão dos direitos das minorias sociais. Com isso, os resultados em termos de expansão e interiorização da educação superior pública, bem como de redução das desigualdades de acesso à educação superior, começam a se retrair ou estagnar.

3 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE A PARCIALMENTE BEM-SUCEDIDA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS E SOCIOECONÔMICAS

A análise de dados que faremos a partir daqui tem por base o Pnad de 2004²⁴ a 2015. Mesmo assim, tal pesquisa não permitirá todas as comparações que gostaríamos. Uma das limitações, por exemplo, foi a de termos que restringir nossas comparações entre capital (região metropolitana) e interior a apenas oito estados – Pará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul – pois, nos demais estados, a amostra da Pnad não permite estabelecer tal distinção ou comparação.

A Pnad também não permite compararmos as taxas líquidas de frequência (TLF²⁵) entre municípios ou agrupamentos de municípios, aprofundando análises que nos levem a compreender o interior em sua diversidade de situações, em comparação

²⁴ Para as análises quantitativas com base na Pnad, decidiu-se tomar o ano de 2004 como referência inicial – e não 2003 – porque seria “necessário excluir a área rural da antiga Região Norte, que não era coberta pela pesquisa até 2003” (Hoffmann; Jesus; Almeida, 2018, p. 16). Assim, somente a partir de 2004 a Pnad passou a abranger todo o território nacional, agregando também as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

²⁵ A TLF será calculada no âmbito deste artigo como o percentual da população de 18 a 24 anos que estava frequentando, em determinado ano, a educação superior. Em outras palavras, esse indicador será obtido pela divisão, no ano determinado, do número de jovens dessa faixa etária que estava frequentando curso de graduação pelo total de jovens dessa mesma faixa etária, multiplicado o resultado dessa divisão por 100 (por cento).

entre suas diferentes porções entre si e entre estas porções e a capital da mesma unidade da Federação. Produzimos um total de três tabelas, que nos permitiram verificar e comparar, para a população de 18 a 24 anos e em relação à educação superior, a evolução entre 2004 e 2015 da(s):

- 1º) chances de acesso – ou taxa líquida de frequência (TLF) – em nível Brasil, regiões e unidades da Federação (Tabela 1);
- 2º) chances e desigualdade de acesso para os quintos de renda domiciliar *per capita*, em nível Brasil e regiões (Tabela 2);
- 3º) chances e desigualdade de acesso para os quintos de renda domiciliar *per capita* mais baixa (1º, 2º e 3º quintos) e o quinto de renda mais alta (5º quinto) e por localização na região metropolitana da capital ou no interior da unidade da Federação, somente para os estados do Pará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul (Tabela 3).

Considerou-se a TLF como o indicador mais adequado para medir e comparar as chances percentuais – chances em 100 – de acesso à educação superior do grupo populacional referenciado por esse indicador, que são os jovens de 18 a 24 anos. Tal comparação levou às medidas de desigualdade adotadas, que definimos como:

- 1º) chances a mais em número de vezes (tipo 1), definida como o crescimento (número de vezes que cresceu) ou, ainda, pela razão entre as chances (TLF) de dois grupos que se pretende comparar em um mesmo momento (ano);
- 2º) chances a mais em 100 (tipo 2), definida pela variação em pontos percentuais (p.p.) das chances de acesso, obtida pela diferença entre as chances (TLF) entre os grupos comparados. Quanto aos grupos comparados, eles serão:
 - 1º) o mesmo grupo só que em momentos diferentes – 2004 e 2015 – como será feito nas tabelas 1, 2 e 3, em que compararemos, respectivamente, a evolução das chances (tipo 1 e tipo 2): a) por localização geográfica (Tabela 1); b) e por quinto de renda domiciliar *per capita* e localização geográfica (Tabela 2).
 - 2º) dois grupos diferentes comparados, primeiramente, em 2004 e, depois, em 2015 (Tabela 3), verificando, em cada momento, a vantagem ou as chances a mais de acesso a cursos de graduação (tipo 1 e tipo 2) do grupo pertencente ao quinto de renda domiciliar *per capita* mais alta (5º quinto) em relação às do grupo composto pelos quintos de renda mais baixa (1º, 2º e 3º quintos).

Antes das análises propriamente ditas, cabe informar que os conceitos de “chances a mais” e “chances em 100” são utilizados neste artigo com base na

definição feita por Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron no Apêndice 1 da obra “Os herdeiros”, para as “chances escolares” (Bourdieu; Passeron, 2018, p. 122). A “chance”, segundo esses autores, é sinônima de “probabilidade”. Não se trata, portanto, do mesmo conceito de chance encontrado nos estudos de “razão de chances” ou, em inglês, “*odds ratio*” (Pontes, 2018).

As análises que seguem procuram replicar, com algumas adaptações ou desenvolvimentos, a mesma lógica em que Bourdieu e Passeron quando descreviam, por exemplo, que:

Um filho de quadro superior tem oitenta vezes mais chances de entrar na universidade do que um filho de operário; suas chances também são o dobro da de um filho de quadro médio. Essas estatísticas permitem distinguir quatro níveis de utilização do ensino superior: as categorias mais desfavorecidas têm hoje apenas chances simbólicas de enviar seus filhos para a faculdade (menos de cinco chances em cem); algumas categorias médias (empregados, artesãos, comerciantes), cuja proporção cresceu nos últimos anos, têm entre dez e quinze chances em cem; observa-se na sequência a duplicação das chances dos quadros médios (quase trinta chances em cem) e uma outra duplicação dos quadros superiores e das profissões liberais, cujas chances aproximam-se de sessenta em cem” (Bourdieu; Passeron, 2018, p. 16-17).

Dessa forma, através da Tabela 1 podemos verificar que em 2004 quase todos os estados do Norte e Nordeste tinham TLF ou chance de acesso a cursos de graduação da população de 18 a 24 anos menor do que 10%, sendo que o único dentre estes estados que fugiu a esta regra foi Tocantins, cuja TLF foi de 10,1%. Além disso, a TLF das regiões Norte e Nordeste foi, respectivamente, 5,6% e 5,8%; bem abaixo, portanto, da média do País, que registrou 10,4%. Enquanto isso, naquele mesmo ano (2004), a situação era oposta nos estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Em quase todos os estados dessas regiões a população da mesma faixa etária tinha chances de acesso a cursos de graduação superiores a 10%, sendo que a única exceção era o Mato Grosso, onde as chances de acesso somaram apenas 8,1%. As chances de acesso nas regiões Sudeste (13,0%), Sul (15,3%) e Centro-Oeste (12,2%) foram superiores à do País (10,4%). Para termos a ideia do tamanho da desigualdade observada em 2004, Mato Grosso, com o pior resultado entre as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, tinha maior TLF que todos os estados do Norte e do Nordeste, exceto Tocantins.

Entre 2004 e 2015, as chances de acesso a cursos de graduação das populações de 18 a 24 anos dos estados das regiões Norte e Nordeste – chances a mais em número de vezes (tipo 1) – cresceram entre 1,7 vezes (Piauí) e 4,4 vezes (Roraima), sendo que essas chances (TLF) cresceram 2,6 vezes na região Norte e 2,3 vezes na região Nordeste. Ou seja, estas regiões, assim como os estados que as compõem, cresceram acima da média do País, que foi de 1,7 vezes. O crescimento da TLF nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste foi, respectivamente, de 1,5 vezes, 1,4 vezes e 1,8 vezes; abaixo, portanto, dos crescimentos observados nas regiões Norte e Nordeste. Considerando

os estados individualmente, o crescimento variou entre 1,2 vezes (Rio de Janeiro e Paraná) e 2,1 vezes (Mato Grosso). Em resumo: as regiões Norte e Nordeste cresceram mais que as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; e, em geral, os estados das primeiras regiões cresceram mais do que aqueles que integram as últimas.

TABELA 1
VARIAÇÃO DA TAXA LÍQUIDA DE FREQUÊNCIA (TLF) EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS – BRASIL, REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2004/2015

(continua)

Unidade territorial	TLF		Variação de 2004 a 2015	
	2004	2015	Tipo 1 (chances a mais)	Tipo 2 (chances a mais em 100)
Brasil	10,4%	17,8%	1,7	7,3
Norte	5,6%	14,4%	2,6	8,8
Rondônia	7,8%	15,4%	2,0	7,6
Acre	6,1%	16,0%	2,6	9,9
Amazonas	5,3%	15,7%	2,9	10,3
Roraima	4,6%	20,4%	4,4	15,8
Pará	4,3%	11,4%	2,7	7,2
Amapá	8,0%	17,8%	2,2	9,8
Tocantins	10,1%	20,6%	2,0	10,5
Nordeste	5,8%	13,5%	2,3	7,7
Maranhão	4,8%	10,3%	2,1	5,5
Piauí	6,5%	10,9%	1,7	4,5
Ceará	6,5%	15,6%	2,4	9,1
Rio Grande do Norte	5,6%	15,5%	2,8	9,9
Paraíba	5,7%	18,8%	3,3	13,1
Pernambuco	6,3%	14,4%	2,3	8,1
Alagoas	4,0%	12,9%	3,2	9,0
Sergipe	7,8%	14,5%	1,9	6,7
Bahia	5,6%	11,6%	2,1	6,0
Sudeste	13,0%	19,4%	1,5	6,4
Minas Gerais	10,4%	19,2%	1,8	8,8
Espírito Santo	11,9%	22,0%	1,8	10,1
Rio de Janeiro	14,3%	16,6%	1,2	2,3
São Paulo	13,9%	20,3%	1,5	6,4

TABELA 1
VARIAÇÃO DA TAXA LÍQUIDA DE FREQUÊNCIA (TLF) EM CURSOS DE GRADUAÇÃO
DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS – BRASIL, REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO
– 2004/2015

(conclusão)

Unidade territorial	TLF		Variação de 2004 a 2015	
	2004	2015	Tipo 1 (chances a mais)	Tipo 2 (chances a mais em 100)
Sul	15,3%	21,8%	1,4	6,5
Paraná	17,0%	21,2%	1,2	4,2
Santa Catarina	14,1%	24,1%	1,7	10,0
Rio Grande do Sul	14,4%	21,0%	1,5	6,6
Centro-Oeste	12,2%	22,3%	1,8	10,0
Mato Grosso do Sul	11,6%	20,4%	1,8	8,8
Mato Grosso	8,1%	16,8%	2,1	8,7
Goiás	12,1%	21,3%	1,8	9,2
Distrito Federal	17,7%	32,1%	1,8	14,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015).

Com os crescimentos observados acima, os resultados para 2015 foram diferentes do ponto de vista da desigualdade de tipo 1 (chances a mais em número de vezes). Isso se verificou tanto no que se refere às desigualdades entre regiões (inter-regionais) quanto entre estados dentro da mesma região (intrarregionais). Em primeiro lugar, podemos destacar que em 2015 nenhum estado das regiões Norte e Nordeste registrou chances de acesso – ou TLF – inferior a 10%. Porém, a desigualdade entre estados dentro do País continuou elevada quando comparamos os estados das regiões Norte e Nordeste com os do Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Nessas últimas regiões, o estado com menor chance de acesso a cursos de graduação foi o Rio de Janeiro, com TLF de 16,6%. Desta vez, contudo, diferentemente do que ocorreu em 2004, três estados da região Norte – Roraima (20,4%), Amapá (17,8%) e Tocantins (20,6%) – e um do Nordeste – Paraíba (18,8%) – registraram resultados superiores ao Rio de Janeiro (16,6%).

As regiões Norte (14,4%) e Nordeste (13,5%) continuaram abaixo do resultado para o País (17,8%) enquanto Sudeste (19,4%), Sul (21,8%) e Centro-Oeste (22,3%) se mantiveram acima. Entretanto, se as chances de acesso a cursos de graduação (vantagem do tipo 1) na região Sul (15,3%) foram 2,7 vezes maior do que na região Norte (5,6%) em 2004 e, em 2015, a vantagem da região Centro-Oeste (22,3%) em relação ao Nordeste (13,5%) foi 1,7 vezes maior, a desigualdade do tipo 1 reduziu entre as regiões de maior e menor TLF. Houve, portanto, segundo esse primeiro critério, redução das desigualdades inter-regionais entre 2004 e 2015.

Da mesma forma, pode-se dizer que houve redução das desigualdades intrarregionais entre os estados em cada uma das cinco regiões. No Norte, as chances a mais de acesso a cursos de graduação no Tocantins (10,1%) em relação ao Pará (4,3%) foram de 2,3 vezes em 2004, passando a ser 1,8 vezes maior em 2015, quando o estado tocantinense registrou TLF de 20,6% e o Pará, 11,4%. No Nordeste, a vantagem caiu de 2,0 vezes maior entre Sergipe (7,8%) e Alagoas (4,0%) em 2004 para 1,8 vezes em 2015, na comparação entre Paraíba (18,8%) e Maranhão (10,3%). Nas demais regiões as vantagens dos estados de maiores chances de acesso em relação aos com chances menores caíram entre 2004 e 2005: de 1,4 vezes a mais para 1,3 vezes a mais, no Sudeste; de 1,2 vezes para 1,1 vezes, no Sul; e de 2,2 para 1,9, no Centro-Oeste. A redução das desigualdades intrarregionais (tipo 1) não foi tão grande quanto as inter-regionais, mas ocorreu em todas as regiões.

Considerando as chances em 100 (tipo 2), os maiores crescimentos observados entre 2004 e 2015 foram: de 15,8 pontos percentuais (p.p.) em Roraima; 14,4 p.p. em Brasília; e, 13,1 p.p. na Paraíba. Os menores crescimentos ocorreram no Rio de Janeiro (2,3 p.p.), Paraná (4,2 p.p.) e Piauí (4,5 p.p.). Em geral, portanto, os maiores crescimentos se deram no Norte e Nordeste e os menores no Sudeste e no Sul. O Centro-Oeste, contudo, divergiu das análises até aqui realizadas, pois Brasília figurou entre os maiores crescimentos e nenhum estado da região esteve entre os de menor crescimento. Isso se confirma quando tomamos os resultados das regiões. Os crescimentos de TLF foram na seguinte ordem decrescente: Centro-Oeste (10,0 p.p.), Norte (8,8 p.p.), Nordeste (7,7 p.p.), Sul (6,5 p.p.) e Sudeste (6,4 p.p.). Excetuando o Centro-Oeste, portanto, os crescimentos foram maiores nas regiões que em 2004 obtiveram os piores resultados – Norte e Nordeste – enquanto as regiões que tinham os melhores resultados – Sul e Sudeste – cresceram menos.

Por último, quanto à análise da Tabela 1, pode-se dizer que a desigualdade de acesso quanto às chances em 100 (tipo 2) caiu entre as regiões do País, mas cresceu entre os estados de algumas regiões: caiu de 9,7 p.p. em 2004 para 8,8 p.p. em 2015, na comparação entre a região de TLF mais elevada e a região onde esse indicador foi menor – Sul em comparação com Norte, em 2004, e Centro-Oeste em comparação com Nordeste, em 2015.

Entretanto, entre os estados em cada região, as desigualdades do tipo 2 (chances a mais em 100) cresceram durante o período analisado no Norte – de 5,8 p.p. entre Tocantins e Pará cresceu para 9,2 p.p., na comparação entre estes mesmos estados; no Nordeste – de 3,8 p.p. entre Sergipe e Alagoas subiu para 8,5 p.p., entre Paraíba e Maranhão; no Sudeste – de 3,9 p.p. entre Rio de Janeiro e Minas Gerais elevou-se até 5,4 p.p. entre Espírito Santo e Rio de Janeiro; no Sul – de 2,9 p.p. entre Paraná e Santa Catarina para 3,1 p.p. entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e, da mesma forma, no Sul – de 9,6 p.p. entre Distrito Federal e Mato Grosso para 15,3 p.p. entre estas mesmas unidades da Federação.

Confirmando as ambiguidades em termos de evolução das desigualdades, a Tabela 2 mostra que as chances de acesso – chances a mais em número de vezes (tipo 1) – cresceram para todos os grupos ou quintos de renda domiciliar *per capita*, seja para o País ou para cada grande região geográfica que o compõe. Além disso, cresceram mais para os segmentos mais pobres (1º quinto > 2º quinto > 3º quinto > 4º quinto > 5º quinto) do que para os mais ricos. Diminuiu a vantagem – chances a mais em número de vezes (tipo 1) – entre os mais ricos (5º quinto) e os mais pobres (1º quinto), quando fazemos a comparação entre 2004 e 2015: para o país, a vantagem do 5º quinto para o 1º quinto caiu de 69,6 vezes a mais para 8,0; no Norte, caiu de 93,7 vezes para 6,6 vezes; no Nordeste, de 87,3 para 10,9; no Sudeste, de 48,9 para 7,7; no Sul, de 28,0 para 4,3; e no Centro-Oeste, a vantagem dos mais ricos em relação aos mais pobres caiu de 28,1 vezes a mais em termos de chances de acesso a cursos de graduação da população de 18 a 24 anos para 5,6 vezes a mais. Contudo, apesar da queda na vantagem entre o 5º quinto e o 1º quinto da população de 18 a 24 anos, as chances de acesso dos mais ricos continuaram em patamares muito elevados. A desigualdade, sob este primeiro aspecto, diminuiu, mas continua demasiadamente elevada.

TABELA 2

EVOLUÇÃO DAS CHANCES E DA DESIGUALDADE DE ACESSO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS A CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR QUINTOS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL E REGIÕES – 2004/2015

(continua)

Unidade Territorial / Quintos de Renda 2004	TLF		Variação das chances de acesso entre 2004 e 2015		Houve redução da desigualdade em relação ao 5º quinto?	
	2004	2015	Tipo 1 (chances a mais)	Tipo 2 (chances em 100)		
Brasil	1º quinto	0,5%	5,1%	10,0	4,6	Não
	2º quinto	1,2%	9,6%	8,3	8,4	Sim
	3º quinto	3,7%	14,9%	4,0	11,2	Sim
	4º quinto	12,0%	24,3%	2,0	12,3	Sim
	5º quinto	34,8%	40,6%	1,2	5,8	-
Norte	1º quinto	0,3%	5,9%	20,7	5,6	Não
	2º quinto	0,9%	9,8%	11,1	8,9	Não
	3º quinto	2,0%	16,0%	7,9	14,0	Sim
	4º quinto	11,0%	23,4%	2,1	12,4	Sim
	5º quinto	28,1%	38,9%	1,4	10,8	-

TABELA 2

EVOLUÇÃO DAS CHANCES E DA DESIGUALDADE DE ACESSO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS A CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR QUINTOS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL E REGIÕES – 2004/2015

(conclusão)

Unidade Territorial / Quintos de Renda 2004	TLF		Variação das chances de acesso entre 2004 e 2015		Houve redução da desigualdade em relação ao 5º quinto?	
	2004	2015	Tipo 1 (chances a mais)	Tipo 2 (chances em 100)		
Nordeste	1º quinto	0,4%	4,2%	11,7	3,9	Não
	2º quinto	1,1%	8,9%	7,8	7,8	Não
	3º quinto	4,3%	16,6%	3,9	12,3	Sim
	4º quinto	15,5%	30,0%	1,9	14,4	Sim
	5º quinto	34,9%	45,7%	1,3	10,8	-
Sudeste	1º quinto	0,7%	5,2%	10,0	4,6	Não
	2º quinto	1,1%	9,5%	8,3	8,4	Sim
	3º quinto	3,5%	13,3%	4,0	11,2	Sim
	4º quinto	11,4%	23,4%	2,0	12,3	Sim
	5º quinto	34,2%	40,1%	1,2	5,8	-
Sul	1º quinto	1,3%	8,8%	6,8	7,5	Sim
	2º quinto	1,7%	10,4%	6,0	8,7	Sim
	3º quinto	4,2%	15,0%	3,5	10,8	Sim
	4º quinto	12,0%	23,0%	1,9	11,0	Sim
	5º quinto	36,4%	37,7%	1,0	1,3	-
Centro-Oeste	1º quinto	1,4%	7,6%	5,3	6,1	Sim
	2º quinto	1,3%	11,7%	8,9	10,3	Sim
	3º quinto	3,9%	17,4%	4,4	13,4	Sim
	4º quinto	10,9%	23,5%	2,2	12,7	Sim
	5º quinto	39,4%	42,9%	1,1	3,6	-

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015).

Por outro lado, a Tabela 2 nos revela que a desigualdade de tipo 2 – chances a mais em 100 – se comportou diferentemente na comparação entre os quintos de renda domiciliar *per capita* mais baixa (1º a 4º quinto) e o quinto de renda mais alta (5º quinto). Os resultados também se diferenciaram quando comparamos em termos

de grandes regiões geográficas. Assim, as chances em 100 de um jovem brasileiro de 18 a 24 anos, pertencente ao 1º quinto de renda *per capita*, cresceram menos do que as de um jovem brasileiro do 5º quinto de renda, aumentando a vantagem de tipo 2 do 5º quinto em relação ao 1º quinto em 1,2 p.p. Mas essa desigualdade (tipo 2), em nível Brasil, diminuiu entre 2004 e 2005 para os demais quintos de menor renda domiciliar *per capita*: 2º quinto (-2,6 p.p.), 3º quinto (-5,4 p.p.) e 4º quinto (-6,5 p.p.). A desigualdade em relação ao quinto de renda mais alta (5º quinto) diminuiu mais a média para os grupos cuja renda era maior. A redução da desigualdade foi maior para o 4º quinto do que para o 2º quinto e assim por diante: 4º quinto > 3º quinto > 2º quinto, em nível Brasil.

A lógica analítica aplicada a cada uma das regiões mostra diferenças: 1. o padrão nacional permaneceu o mesmo apenas para a região Sudeste; 2. a desigualdade aumentou na comparação não só entre o 1º quinto de renda mais baixa, mas também no grupo seguinte (2º quinto) para as regiões Norte e Nordeste; 3. a desigualdade caiu para todos os quintos de renda domiciliar *per capita* mais baixa (1º ao 4º quinto) em relação ao quinto de renda mais alta (5º quinto) nas regiões Sul e Centro-Oeste. Houve, portanto, queda seletiva na desigualdade entre as chances em 100 – ou chances percentuais – de acesso a cursos de graduação dos jovens de 18 a 24 anos, variando entre os grupos de renda comparados e entre as diferentes regiões do país. O aumento da desigualdade ocorreu apenas quando consideramos os mais pobres nas regiões Norte (1º e 2º quintos), Nordeste (1º e 2º quintos) e Sudeste (1º quinto).

Podemos concluir parcial e provisoriamente que – com base nas Tabelas 1 e 2 – as desigualdades de acesso a cursos de graduação variam tanto de acordo com a localização geográfica – de forma inter-regional e intrarregional – quanto com as classes de renda. Resta saber, com base nas possibilidades e limitações que os dados da Pnad nos oferecem, se esse comportamento pode ser confirmado quando introduzimos a comparação entre capital (região metropolitana) e interior dos seguintes estados: Pará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

Por meio da Tabela 3, podemos comparar a evolução dos resultados para a TLF nesses estados de 2004 para 2015, considerando capital e interior e fazendo uma única comparação entre os quintos de renda domiciliar *per capita* da população de 18 a 24 anos: como variou a desigualdade ou as chances a mais (tipo 1 e tipo 2) de acesso dos jovens do 5º quinto em relação aos jovens do 1º, 2º e 3º quintos, tomados em conjunto? Houve aumento da desigualdade nesses estados, considerando capital e interior separadamente?

As conclusões preliminares dessa análise quanto a desigualdade de acesso a cursos de graduação – medida em termos de chances ou vezes a mais (tipo 1) – do quinto de renda domiciliar *per capita* mais alta (5º quinto) em relação ao agrupamento formado pelos quintos de renda mais baixa (1º ao 3º quinto) são:

- 1 na maior parte dos estados, com exceções no Sul e no Sudeste, o acesso a cursos de graduação nas capitais foi maior do que no interior, tanto em 2004 quanto em 2015;
- 2 as desigualdades entre as chances de acesso do grupo de renda mais alta em relação ao agrupamento de renda mais baixa diminuíram bastante entre 2004 para 2015 em todos os estados;
- 3 a desigualdade em 2004 entre o quinto de renda domiciliar *per capita* mais alta e os quintos de renda mais baixa foi maior no interior do que na capital para os estados do Pará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, situação oposta à encontrada no Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, onde as desigualdades entre os grupos de renda comparados já eram maiores nas capitais do que nos interiores, em 2004;
- 4 em 2015, a desigualdade de acesso (tipo 1) foi maior no interior do que na capital em Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, situação inversa à registrada no Pará, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, onde a desigualdade foi maior na capital do que interior.

TABELA 3

DESIGUALDADE DE ACESSO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS A CURSOS DE GRADUAÇÃO ENTRE OS QUINTOS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA MAIS BAIXA (1º, 2º E 3º QUINTOS) E O QUINTO DE RENDA MAIS ALTA (5º QUINTO) POR LOCALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DA CAPITAL OU NO INTERIOR DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO – PARÁ, PERNAMBUCO, BAHIA, MINAS GERAIS, RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO, PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL - 2004/2015

Unidade Territorial	TLF por quintos (q.) de renda					Vantagem do 5º quinto em relação ao 1º, 2º e 3º quintos.			
	2004		2015			2004		2015	
	1º, 2º e 3º q.	5º q.	1º, 2º e 3º q.	5º q.	5º q.	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 1	Tipo 2
Pará	Capital	1,4%	40,3%	9,2%	52,0%	28,3	38,9	5,7	42,8
	Interior	0,3%	13,1%	7,2%	24,1%	46,7	12,8	3,3	16,8
Pernambuco	Capital	2,4%	42,2%	11,4%	52,9%	17,4	39,8	4,6	41,5
	Interior	1,1%	27,6%	8,3%	47,8%	24,1	26,4	5,7	39,5
Bahia	Capital	3,6%	43,1%	9,9%	53,3%	12,0	39,5	5,4	43,5
	Interior	0,7%	21,1%	6,2%	35,6%	29,9	20,3	5,8	29,4
Minas Gerais	Capital	2,9%	40,8%	11,1%	45,2%	14,0	37,9	4,1	34,1
	Interior	2,3%	33,3%	9,8%	47,3%	14,3	30,9	4,8	37,6
Rio de Janeiro	Capital	1,8%	35,0%	9,2%	44,8%	19,8	33,2	4,9	35,6
	Interior	1,7%	31,4%	10,0%	38,4%	18,6	29,7	3,8	28,3
São Paulo	Capital	1,8%	33,1%	11,5%	37,9%	18,5	31,3	3,3	26,3
	Interior	2,7%	33,6%	9,3%	36,1%	12,6	30,9	3,9	26,7
Paraná	Capital	2,2%	40,5%	9,3%	39,4%	18,3	38,3	4,2	30,1
	Interior	4,2%	40,8%	14,3%	40,2%	9,6	36,6	2,8	25,9
Rio Grande do Sul	Capital	1,1%	38,5%	8,2%	38,5%	35,1	37,4	4,7	30,2
	Interior	3,2%	34,6%	9,3%	39,3%	10,7	31,3	4,2	30,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015).

Com relação às desigualdades entre os de renda mais alta (5º quinto) e os de renda mais baixa (1º ao 3º quinto) em termos de chances a mais em 100 ou chances percentuais a mais (tipo 2), a análise preliminar revela que:

- 1 a desigualdade entre os grupos de renda em 2004 foi maior na capital do que no interior nos oito estados analisados;
- 2 em 2015, o padrão acima se inverteu apenas para Minas Gerais e São Paulo, onde a desigualdade entre os grupos de renda passou a ser maior no interior do que na capital;
- 3 houve crescimento da desigualdade (tipo 2) entre 2004 e 2015 tanto na capital quanto no interior do Pará, Pernambuco e Bahia;
- 4 observou-se redução da desigualdade tanto na capital quanto no interior de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul;
- 5 em Minas Gerais e no Rio de Janeiro a desigualdade evoluiu de forma dividida e em sentidos opostos, elevando-se no interior de Minas e na capital do Rio e decrescendo na capital de Minas e no interior do Rio.

Ao considerarmos, portanto, a distinção entre capital e interior, a diversidade de situações observadas quanto à desigualdade do tipo 2 é grande quando incluímos o fator renda na comparação. A desigualdade em 2004 foi maior na capital do que no interior, mas pode estar havendo uma tendência de crescimento da desigualdade no interior, com superação da capital, tendo em vista a evolução ocorrida em Minas Gerais e São Paulo. Por outro lado, não se pode dizer que a desigualdade diminuiu ou cresceu no período, quanto a este segundo critério de desigualdade (tipo 2), pois houve redução da desigualdade tanto na capital quanto no interior de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, mas houve também crescimento da desigualdade, tanto na capital quanto no interior do Pará, Pernambuco e Bahia. Para dar o tom da complexidade, o comportamento desse tipo de desigualdade em Minas Gerais e no Rio de Janeiro se dividiu entre capital e interior, ocorrendo em sentidos opostos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS E SOCIOECONÔMICAS CONTINUAM A DESAFIAR-NOS (APESAR DOS AVANÇOS)

A redução das desigualdades de acesso a cursos de graduação, em suas múltiplas dimensões, permanece como um grande desafio, a ser enfrentado durante o próximo decênio. Não podemos esquecer, contudo, de sua complexidade, priorizando apenas uma ou duas dimensões, já que elas incluem aspectos: socioeconômicos; étnico-raciais;

relacionados à condição de gênero e/ou sexo; das pessoas com deficiência, TGD e superdotação/altas habilidades; de pertencimento aos povos tradicionais; ou, ainda, ligados à localização geográfica do domicílio em regiões, estados ou localizações onde o acesso a cursos de graduação é menor por parte de suas populações, incluindo as zonas rurais e os municípios que não são grandes centros urbanos, capitais ou que se situam fora de suas regiões metropolitanas.

Conclusivamente, objetivamos identificar estratégias e instrumentos de superação dessas desigualdades, considerando as experiências desenvolvidas durante o período entre 2003 e 2015 como protótipos ou modelos capazes de oferecer subsídios para o planejamento e execução do futuro PNE, cujas discussões já estão em curso avançado neste momento, às vésperas de uma nova Conferência Nacional de Educação: a Conae 2024.

Apresentamos – inicialmente a título de hipótese – a tese de que, de 2003 a 2015, o País foi governado por um grupo político que priorizou a redução das desigualdades de acesso à educação superior. Suas escolhas em termos de políticas e programas educacionais teriam produzido mudanças qualitativas cruciais no ciclo de expansão de matrículas e crescimento das taxas de acesso iniciado na década de 1990. Essas mudanças e seus resultados teriam demarcado um novo ciclo de expansão-interiorização-democratização.

Acreditamos ter comprovado esta hipótese, através de dados empíricos que demonstraram tanto a mudança na estrutura da oferta de educação superior em nosso país, através de IES públicas e privadas, viabilizando o acesso à educação superior por grupos sociais historicamente excluídos deste nível de ensino, quanto a redução da desigualdade de acesso, pelo menos do ponto de vista do espaço geográfico – desigualdades inter-regionais, intrarregionais (entre unidades da Federação) e entre localização na capital e no interior.

Concluimos, ainda, que essas mudanças foram fruto de ações intencionais dos governos Lula e Dilma – na maior parte durante a atuação do Ministro da Educação Fernando Haddad – seja procurando atender ao diagnóstico, objetivos e metas do PNE 2001-2011, seja com um planejamento executivo próprio, como foi o caso do PDE. Sobre este aspecto, foi possível apreender, pela experiência do passado recente, que tão importante quanto a elaboração de um bom Plano Nacional de Educação será sua implementação, que poderá ser secundada ou não por plano executivo ou plano de governo, como foi o PDE para os governos Lula e Dilma.

Além disso, esta pesquisa tanto comprova a redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas de acesso à educação superior, como mostra que essa redução não foi homogênea, por exemplo, em nível de localização geográfica – grandes regiões, unidades da Federação, capital e interior etc. – principalmente quando acrescentamos a variável socioeconômica da renda domiciliar *per capita*. Além disso, essa redução foi genérica, porém evidente, de acordo com os critérios de desigualdade escolhidos para análise e comparação.

Dessa forma, com base na experiência e nos resultados, bem como nas limitações da pesquisa realizada, pode-se vislumbrar algumas investigações futuras: 1. ampliando as análises quantitativas para outras dimensões de desigualdade; 2. utilizando uma série histórica mais ampla da Pnad, a fim de analisar melhor, comparativamente, os avanços e retrocessos durante os governos que antecederam e sucederam aos governos de Lula e Dilma; 3. tendo por foco a evolução das desigualdades territoriais na distribuição da pós-graduação nas últimas duas décadas, procurando identificar mediações entre estas e o ciclo de expansão-interiorização-democratização da educação superior (2003-2015).

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, A. R. Desigualdade de acesso à educação superior em tempos de crises política, econômica e de saúde: das tendências anteriores às transformações associadas à pandemia de covid-19. *Revista Desigualdade & Diversidade*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 22, p. 88-137, 2022.
- AZEVEDO, A. R.; CASEIRO, L. C. Z. A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: desafios e possibilidades. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 3, n. 4, p. 247-284.
- AZEVEDO, A. R.; VARGAS, H. M. Efeitos de lugar nas desigualdades de acesso à educação superior: o caso do estado do Rio de Janeiro. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 48, n. 2, p. 358-377, maio/ago. 2023.
- BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, P. (Coord.). *A miséria do mundo*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 159-166.
- BOURDIEU, P. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J-C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J-C. *Os herdeiros: os estudantes e a cultura*. 2. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 11.697, de 11 de setembro de 2023. Convoca, em caráter extraordinário, a Conferência Nacional de Educação - Conae, edição 2024, a ser realizada na cidade de Brasília, Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 2023. Seção 1, p. 13.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 73-C de 1999: redação final (Relator: Fernando Coruja). Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, v. 68, n. 197, p. 52943, 21 nov. 2008. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D21NOV2008.pdf#page=121>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010*. Brasília, DF, dez. 2004. Disponível em: <<https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/pnpg-2005-2010-pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (Forproex). *O Plano Nacional de Extensão Universitária*. [S. l.], 1999. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Plano-nacional-de-extensao-universitaria-editado.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (Forproex). *Política Nacional de Extensão Universitária*. Manaus, 2012. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/2012-07-13-Politica-Nacional-de-Extensao.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998*. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/evolucao_das_estatisticas_do_ensino_superior_no_brasil_1980-1998.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da educação superior: microdados*. Brasília, DF, [2023a]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses estatísticas da educação superior: graduação [1999-2018]*. Brasília, DF, [2023b]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatistica-s/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil*. Brasília, DF, [2005]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/expansao/revistaexpansao.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Expansão das universidades federais: o sonho se torna realidade!:* período de 2003 a 2006. Brasília, DF, [2006]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-/arquivos/pdf/relatorioexecutivo.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Análise sobre a expansão das universidades Federais: 2003 a 2012*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/janeiro-2013-pdf/12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *A democratização e expansão da educação superior no país: 2003-2014*. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2014-pdf/16762-balanco-social-sesu-2003-2014>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2024: Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento*

socioambiental sustentável. [Brasília, DF, 2023a]. Documento referência. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 1 dez 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.112, de 13 de junho de 2023. Institui grupo de trabalho, de caráter consultivo e propositivo, com a finalidade de realizar a análise dos problemas da educação nacional e elaborar diagnóstico contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o Plano Nacional de Educação - PNE, decênio 2024-2034. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jun. 2023b. Seção 2, p. 21.

CASEIRO, L. C. Z. *Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2016. (Série PNE em Movimento, 3).

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010.

DOURADO, L. F. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior no Brasil. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 11, n. 20, p. 103-118, jan./jun. 2005.

HADDAD, F. *Uma visão sistêmica da educação*. Brasília, DF, [2005]. Publicado no jornal Folha de São Paulo em 25 de setembro de 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo_haddad260905.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

HADDAD, F. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: Inep, 2008. (Série Documental. Textos para Discussão, 30).

HOFFMANN, R.; JESUS, J. G.; ALMEIDA, S. S. P. *A distribuição da renda no Brasil conforme a Pnad: 1995-2017*. Rio de Janeiro, 2018. Texto para Discussão nº 45 do IEPE/Casa das Garças. Disponível em: <<https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2018/08/PNAD9517H-1.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>>. Acesso em: 5 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LEITE, I. S. S. *Democratização da educação superior privada no Brasil: análise das características do ingresso com financiamento público e privado*. 2022. 159

f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

MA, J. F.; CASEIRO, L. C. Z.; MUNDIM, F. C. Qualidade da educação superior: possibilidades para o novo PNE. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. v. 8, p. 245-305.

MIRANDA, P. R.; AZEVEDO, M. L. N. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? *Revista Educação & Formação*, Fortaleza, v. 5, n. 3, e1421, set./dez. 2020.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P.; DURLI, Z. O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e a visão sistêmica de educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 26, n. 3, p. 551-564, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, J. F. et al. Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília, DF: Inep, 2008. p. 71-88. (Inep 70 Anos, 2).

PONTES, E. R. J. C. Probabilidade ou chance? *Revista de Saúde Pública de Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, v. 1, n. 1, p. 131-135, 2018.

RISTOFF, D. Educação superior no Brasil 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília, DF: Inep, 2008. p. 39-50. (Inep 70 Anos, 2).

RISTOFF, D. Expansão da educação superior: fatos e mitos. In: AZEVEDO, F. (Coord.). *Expansión de la educación superior en América Latina*. Montevideo: Universidad de la Republica, 2020. p. 51-90.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SENKEVICS, A. S. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 3, n. 4, p. 199-246.

REPENSANDO A MENSURAÇÃO DA ESCOLARIDADE POPULACIONAL: UMA ALTERNATIVA À MÉTRICA DOS ANOS DE ESTUDO

Adriano Souza Senkevics^I

Robson dos Santos^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5970>

RESUMO

O texto discute o Plano Nacional de Educação vigente, com especial atenção à Meta 8, que visa elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos com redução de desigualdades educacionais. Embora o Plano tenha como diretriz o combate às disparidades, metas específicas são escassas; ao lado disso, a despeito do objetivo de redução das desigualdades na escolaridade populacional, a medida de anos de estudo subjacente à Meta 8 é insensível para retratá-las com a devida eficácia. Pensando nisso, o texto retoma debates da literatura sociológica desde os anos 1980 para propor uma alternativa mais sensível – baseada no maior nível de escolaridade alcançado pela população adulta – capaz de iluminar disparidades entre grupos populacionais e fazer uma comunicação mais inteligível da medida usada para o monitoramento.

^I Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

^{II} Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre e doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB).

Essa discussão visa influenciar a formulação do novo Plano Nacional de Educação para 2024-2034.

Palavras-chave: desigualdade social; escolaridade; estratificação educacional; Plano Nacional de Educação; transições.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado mediante a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estipulou um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira no decênio 2014-2024. Entre as diretrizes, consta no artigo 2º, inciso III, a menção à “superção das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014). Em que pese a referência ao combate às desigualdades, as metas especificamente voltadas à superção das desigualdades educacionais aparecem timidamente no corpo do PNE. Ainda que estejam presentes nas estratégias de diferentes metas¹ e, quando for o caso, nos indicadores de monitoramento das metas do PNE produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)², uma única meta aborda, especificamente, a problemática das desigualdades educacionais em seu próprio *caput* – a Meta 8:

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Brasil, 2014).

O intuito, portanto, é a elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, mensurada pelo indicador de anos médios de estudo, de modo a reduzir disparidades de escolaridade entre as áreas urbana e rural (ênfase na população do campo), entre as grandes regiões (ênfase na região de menor escolaridade: Nordeste), entre as populações de distintos estratos de renda domiciliar (ênfase na população 25% mais pobre) e de diferentes grupos étnico-raciais (ênfase na população negra). Assimsendo, tanto o indicador quanto os recortes de desigualdade estão bem delimitados,

¹ Para ler sobre as estratégias das metas do PNE, recomendamos os volumes 5 e 6 dos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (respectivamente: Moraes; Albuquerque, 2021; Moraes; Albuquerque; Santos, 2022).

² Para conhecer o último relatório disponível, ver Brasil. Inep (2022a).

o que permitiu um monitoramento bastante eficaz dessa meta desde o início de vigência do Plano. Para conhecer os referenciais teóricos e metodológicos do acompanhamento dessa meta, indicamos a leitura de Santos (2016).

Nosso argumento neste texto, porém, é de que a medida de anos de estudo é insuficiente para aferir a escolaridade média populacional e, mais do que isso, insensível às desigualdades sociais. O objetivo deste artigo é apresentar uma alternativa ao monitoramento do nível de escolaridade da população que possibilite um acompanhamento atento às disparidades entre distintos grupos populacionais. Ademais, as reflexões que desenvolvemos neste texto também nos estimulam a tecer algumas considerações sobre como a problemática das desigualdades pode ser tratada com mais atenção no conjunto do PNE. Esse esforço se justifica no contexto de proposição de um novo Plano para o decênio 2024-2034, à luz das experiências acumuladas de monitoramento e avaliação nessa última década.

Além desta introdução, o texto é estruturado da seguinte maneira: a próxima seção elabora uma revisão da literatura, visando a situar o debate sobre a utilização dos anos de estudo como medida de desigualdade educacional. Em seguida, exploramos por meio de análises empíricas o que os indicadores atualmente empregados para o monitoramento da Meta 8 revelam ou ocultam em termos de escolaridade média populacional e desigualdades associadas; depois, apresentamos resultados de uma medida alternativa: o maior nível de escolaridade alcançado pela população adulta. Por fim, discutimos as implicações do texto para a construção do novo PNE e, na sequência, as considerações finais ressaltam as contribuições, as limitações e as perspectivas futuras.

1 A LITERATURA SOBRE ESCOLARIDADE MÉDIA POPULACIONAL

Os anos de estudo estão entre os indicadores para aferição do alcance educacional mais utilizados no mundo, disponíveis desde os primórdios dos estudos sociológicos de estratificação para fins de análise de como a escolaridade se distribui na população (Brito, 2014). Entre os estudos mais influentes que investigam a relação entre origens sociais e alcance educacional, destaca-se o clássico trabalho de Blau e Duncan (1967); no caso brasileiro, pesquisas como as de Silva e Hasenbalg (2002) e Fernandes (2004a, 2004b).

Em síntese, os anos de estudo são uma medida de estoque de escolaridade, isto é, de acúmulo de anos completos de instrução formal por parte de adultos que já teriam idade para concluir a escolarização básica – no Brasil, a partir dos 18 anos. Para calcular essa medida, usam-se dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (Pnad-c) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Especificamente, utiliza-se uma variável derivada que estima a quantidade de anos de

estudo completos a partir da série, etapa ou nível de ensino mais elevado frequentado por cada indivíduo no domicílio. Seu intervalo se estende de 0 (zero), quando a pessoa não possui instrução ou não completou o 1º ano, até 16, quando possui o ensino superior completo. Usualmente, 12 anos de estudos compreendem a conclusão da educação básica.

A ampliação da cobertura educacional ao longo dos últimos vinte anos resultou em um aumento nos anos médios de estudo da população. O Gráfico 1 apresenta a evolução da escolarização da população brasileira entre 1995 e 2015, utilizando a curva de Lorenz para representar os anos de estudo. Nessa curva, o eixo vertical mostra a escolaridade acumulada, enquanto o eixo horizontal retrata a população acumulada. Se todos os adultos tivessem exatamente o mesmo número de anos de estudo, a distribuição seguiria uma linha reta diagonal, chamada de Linha da Perfeita Igualdade. Contudo, em situações reais, as curvas podem se afastar dessa linha reta, indicando desigualdades na distribuição educacional. Nota-se, pela aproximação das curvas em relação à reta diagonal, que houve avanços significativos na distribuição equitativa da escolaridade ao longo das duas décadas mencionadas.

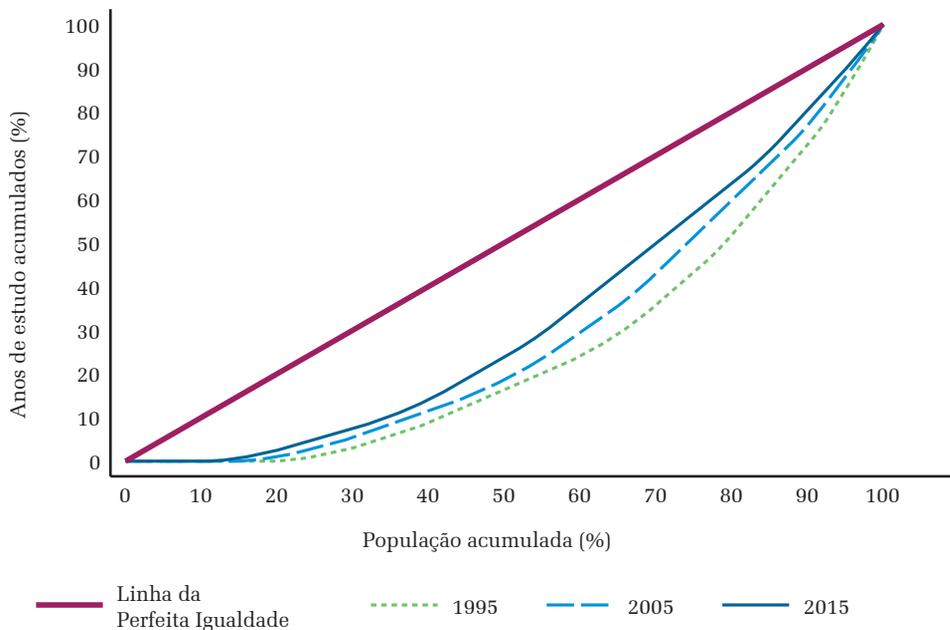


GRÁFICO 1

CURVA DE LORENZ DOS ANOS DE ESTUDO PARA A POPULAÇÃO DE 25 ANOS OU MAIS - BRASIL - 1995/2005/2015

Fonte: Senkevics (2021) com base em dados da Pnad 1995/2005/2015 (IBGE).

O nível de disparidade observado nos anos de estudo da população brasileira já foi superado em outras nações em razão da evolução da escolaridade média. De acordo com Cruces, Domench e Gasparini (2012), o Brasil era, em 2009, o sétimo

país mais desigual da América Latina, em termos de concentração dos anos de estudo para a população de 25 a 65 anos de idade. Em parte, isso ocorre porque a fração dos 20% mais pobres da população brasileira está entre as menos escolarizadas do continente; nesse aspecto, o Brasil perde para todos os países sul-americanos, com exceção da Bolívia e do Paraguai (com o qual empata). Em termos absolutos, enquanto o quinto mais pobre do Brasil estudava em média 4,9 anos, a mesma fração entre nossos vizinhos alcançava escolaridades médias de 8,9 anos no Chile, 8,4 na Argentina, 6,8 na Venezuela, 6,7 no Uruguai e 6,3 no Equador.

Países mais escolarizados têm distribuições dos anos de estudo mais equânimes (Thomas; Wang; Fan, 2001; Meschi; Scervini, 2014). Logo, a redução das desigualdades educacionais no Brasil deve acontecer em paralelo à elevação da escolaridade geral da população, o que, por sua vez, dependerá de escolarizar a parcela mais empobrecida. Segundo Meschi e Scervini (2014), no contexto europeu a ampliação do ensino secundário tem se mostrado mais eficaz para a redução da concentração de anos de estudo do que a ampliação do ensino terciário. Embora não haja um estudo nacional que tenha decomposto esse efeito, é possível se pensar em uma hipótese parecida para o caso brasileiro: a educação básica responde por 12 anos de estudo e abarca, por força da escolarização compulsória, uma parcela mais ampla da população e em um ritmo de expansão mais acelerado do que o da criação das universidades, o qual se observou posteriormente em nossa história. Por óbvio, esses níveis e etapas de ensino estão imbricados, de modo que elevar a escolaridade da população brasileira implica, necessariamente, garantir o direito à educação para as crianças e jovens que ingressam a cada ano no sistema.

Para visualizar os progressos das últimas duas décadas, a Tabela 1 apresenta os anos médios de estudo e o índice de Gini educacional³ para duas faixas etárias da população: o segmento de 18 a 24 anos e o segmento de 25 anos ou mais, os quais representam a escolaridade alcançada, respectivamente, para uma parcela dos jovens e para a população adulta. Entre o grupo de 25 anos ou mais, elevou-se de uma média de 5,2 anos de estudos em 1995 para 7,9 em 2015, com uma redução do Gini educacional de 0,48 para 0,35 no mesmo período, equivalente a uma queda de 27%. Avanços ainda mais importantes são identificados entre o público jovem: a escolaridade média cresceu de 6,5 anos de estudo em 1995 para 9,9 em 2015; em paralelo, o Gini educacional despencou 56% no intervalo considerado, caindo de 0,32 para 0,14.

³ O índice de Gini educacional, análogo ao índice de Gini da renda, é um indicador de desigualdade social que expressa a concentração dos anos completos de estudos na população, variando de 0 (máxima igualdade) a 1 (máxima desigualdade). Neste texto, calculamos o índice pelo método indireto, em conformidade com Thomas, Wang e Fan (2001, p. 11-12), a partir dos números plotados no Gráfico 1. Para ler mais sobre o índice de Gini tal como tradicionalmente utilizado, ver Medeiros (2012).

TABELA 1
ANOS MÉDIOS DE ESTUDO E GINI EDUCACIONAL, POR FAIXA ETÁRIA – BRASIL
– 1995/2005/2015

Ano	População de 18 a 24 anos		População de 25 anos ou mais	
	Anos médios de estudo	Índice de Gini educacional	Anos médios de estudo	Índice de Gini educacional
1995	6,5	0,32	5,2	0,48
2005	8,7	0,21	6,5	0,41
2015	9,9	0,14	7,9	0,35

Fonte: Senkevics (2021) com base em dados da Pnad 1995/2005/2015 (IBGE).

O incremento na escolarização dos jovens demonstra que estes foram os principais beneficiários das políticas de expansão educacional das últimas duas décadas, se comparados aos adultos. Porém, por se basear em uma média nacional da escolaridade, isto pouco nos diz sobre obstáculos vividos por jovens na transição entre etapas e níveis educacionais distintos. Há razoável acúmulo de pesquisa alertando para a necessidade de mover o olhar dos incrementos no volume total de escolarização para a alocação dos indivíduos dentro do sistema educacional (Silva, 2003; Ribeiro, 2009; Brito, 2014). Em vista das limitações dos anos completos de estudo como ferramenta para a pesquisa em desigualdades educacionais, a literatura tem se voltado às transições, isto é, à proporção de indivíduos pertencentes a distintos grupos sociais que progridem ao longo de sua escolarização, movendo-se com sucesso de uma determinada etapa educacional à seguinte. Essa frente de pesquisa se baseia nos trabalhos do sociólogo Robert Mare (1981), pioneiro na proposição de um modelo de progressão – uma sequência de transições – como estratégia para abordar a estratificação educacional, opção utilizada em seus próprios estudos empíricos (Mare, 1979, 1980).

A proposta é uma reação à literatura sociológica da década de 1970, que afirmava a redução das desigualdades com base na elevação média da escolaridade. Dado que as sociedades desenvolvidas se tornavam como um todo mais escolarizadas, diversos autores celebravam esse incremento educacional como um sinal da diminuição de disparidades entre os mais e menos escolarizados. No entanto, Mare (1981) chama a atenção para o fato de que uma visão global da escolaridade média oculta disparidades na maneira pela qual os indivíduos se alocam dentro do sistema. Em vez de comemorar, o sociólogo questiona se estamos medindo corretamente o fenômeno. Assim, propôs uma solução metodológica – substituir os modelos lineares de anos de estudo por modelos logísticos de transições – que nos possibilite enxergar a desigualdade educacional com novas lentes. Foi uma inovação técnica e metodológica que propiciou forte avanço teórico e analítico.

Na mesma linha, segundo Ernica, Rodrigues e Soares (2023), muitos indicadores solucionam a questão da variação de resultados entre indivíduos ao recorrer à média,

mas frequentemente deixam de esclarecer as premissas normativas e metodológicas que fundamentam essa abordagem. As médias assumem, como hipótese, que resultados mais altos compensariam os mais baixos, condensando assim a população observada em uma entidade abstrata – “o aluno médio” – alcançado ao eliminar todas as características distintivas e definidoras, tanto de indivíduos quanto de grupos sociais. Contudo, essa suposição é inadequada, pois, como destaca Waltenberg (2013), subjacente às médias encontra-se um princípio de justiça utilitarista, no qual o que importa é a maximização da soma de resultados observados na população – que pode ser resumida no resultado do “indivíduo médio” – e não a distribuição desses resultados entre indivíduos e grupos sociais observáveis. De maneira similar, analisar a distribuição justa da educação por meio de médias é semelhante a avaliar a distribuição equitativa da riqueza utilizando o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (Ernica; Rodrigues; Soares, 2023). Ao incentivar a busca da maximização dos resultados na população sem informar sobre o padrão da distribuição dos valores que resumem, as médias acomodam qualquer variação de resultados, inclusive as mais injustas: grandes desigualdades entre indivíduos ou altas proporções de indivíduos com resultados baixos.

Finalmente, do ponto de vista substantivo, a quantidade de anos de estudo que um indivíduo completa é menos importante do que os certificados escolares que o mesmo indivíduo obtém ao longo de sua trajetória de vida. Cada etapa de ensino concluída é, ao mesmo tempo, o fim de um ciclo e o início de um ciclo seguinte. Por isso, as transições educacionais são, em um mesmo movimento, um avanço e um fardo; podem suscitar tanto o gosto da vitória face ao que já se cumpriu quanto a sensação de frustração diante das novas barreiras que se colocam. Como bem coloca Brito (2017, p. 232), esse fenômeno não se dá estritamente no âmbito individual, mas também no sistêmico: elevar o acesso a determinado nível educacional resulta em incremento na demanda para o nível imediatamente superior, de modo que, “para cada nível, [...] há uma configuração temporal específica da relação entre população elegível e população que acessa”. Por isso, entender a construção das desigualdades educacionais implica estudar as barreiras e transições nos percursos escolares da juventude.

2 ANÁLISE EMPÍRICA DA ESCOLARIDADE POPULACIONAL

2.1 OS INDICADORES DA META 8 DO PNE

Para compreender como isso tem se dado no caso do PNE, é preciso compreender como a média de anos de estudo para a população de 18 a 29 anos tem se apresentado nos últimos anos para os grupos delimitados pela Meta 8. De modo geral, fiando-se no

principal indicador empregado (Indicador 8A), ocorreu um incremento na escolaridade média populacional (Gráfico 2). Em 2012, a população da faixa etária mencionada estudava, em média, 10,7 anos. Nota-se uma evolução aproximadamente linear até 2020, quando se alcançou o patamar de 11,7 anos médios de estudo – o indicador segue estagnado desde então. Esses números ilustram que, na média, essa população ainda não chega a concluir a educação básica.

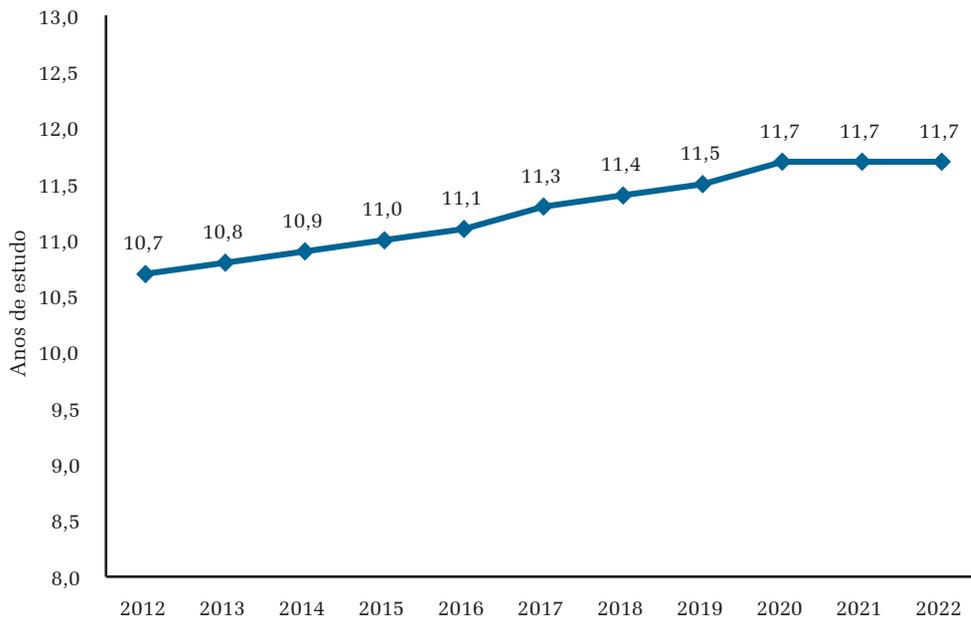


GRÁFICO 2
ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS – BRASIL – 2012-2022

Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, s. d.) com base em dados da Pnad 2012-2022 (IBGE).

Importa ressaltar que a Emenda Constitucional nº 59/2009 expandiu a escolarização obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, com implementação gradual até 2016. Isso significa que, tornando-se um cenário de sucesso, é esperado que ainda haja, na atualidade, adultos de 18 a 29 anos de idade que não tenham concluído a educação básica, em razão da existência de jovens e adultos que frequentaram a escola antes da adoção integral dessa política por parte dos sistemas educacionais. De toda maneira, os dados demonstram que há uma evolução lenta da escolaridade média populacional que, no entanto, encontra reveses após 2020 – período no qual observa-se uma queda pronunciada das taxas de frequência escolar, tanto na educação básica quanto na superior (Brasil. Inep, 2022a).

Em acréscimo a essa análise, a Meta 8 também incorpora a preocupação com a redução das desigualdades de forma direta em seu *caput*, como já afirmado. Ela define seus objetivos em termos de escolaridades médias de distintos grupos populacionais,

o que exige, portanto, que seu monitoramento trate de anos de estudo desagregados para diferentes segmentos da população. Neste texto, iremos enfatizar os resultados relativos à desigualdade entre áreas urbanas e rurais (localização) e entre negros e não negros (cor/raça), conforme os indicadores 8B e 8D, respectivamente.⁴

Segundo os Gráficos 3 e 4, a ampliação da escolaridade média aconteceu para todos os grupos. Entretanto, a redução das desigualdades foi aquém do almejado pelo Plano – isso considerando-se as diferenças entre os grupos, sem fazer referência às desigualdades dentro de um mesmo grupo. O Gráfico 3 ilustra a evolução da escolaridade média por localização. Vê-se que as áreas urbanas iniciam a série histórica com um valor de 11,0 anos em 2012 e apresentam um aumento gradual, atingindo 12,0 anos em 2022, seguido por uma pequena queda no ano seguinte. Nas áreas rurais, por sua vez, a série começa com 8,6 anos em 2012 e apresenta um aumento mais acentuado ao longo dos anos, alcançando 10,3 anos em 2022, após o auge de 10,4 no ano anterior. Indica-se, portanto, um crescimento notável na educação da população rural em uma década, ainda que essa população permaneça com um número médio de anos de estudo inferior à urbana.

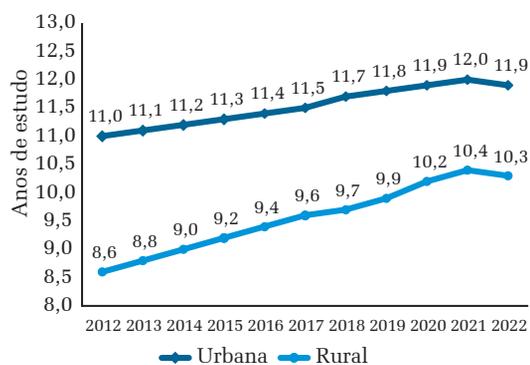


GRÁFICO 3

ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS, POR LOCALIZAÇÃO – BRASIL – 2012-2022

Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, s. d.) com base em dados da Pnad 2012-2022 (IBGE).

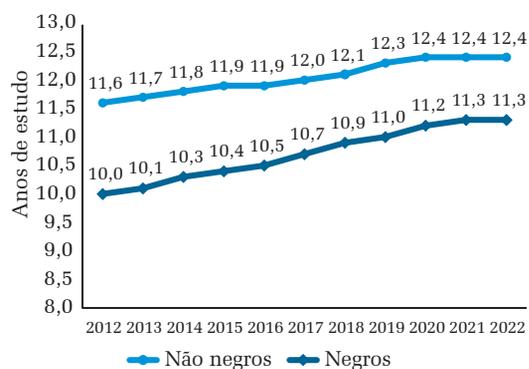


GRÁFICO 4

ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2012-2022

Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, s. d.) com base em dados da Pnad 2012-2022 (IBGE).

O Gráfico 4 compara a evolução do número médio de anos completos de estudo entre os anos de 2012 e 2022, para duas categorias populacionais: não negra (brancos e amarelos) e negra (pretos e pardos). A linha representando a população não negra começa em 11,6 anos em 2012 e sobe para 12,4 anos em 2020, 2021 e 2022. Já a linha referente à população negra inicia em 10,0 anos em 2012 e mostra um crescimento

⁴ Não iremos explorar os resultados por grande região para fins de parcimônia, nem por renda domiciliar *per capita* em razão da série histórica restrita (2016-2019/2022). Contudo, a omissão desses recortes não prejudica o argumento de teor metodológico desenvolvido neste texto.

igualmente importante, alcançando 11,3 anos em 2021 e 2022. Embora ambas as categorias tenham apresentado progresso em termos educacionais, ainda persiste uma lacuna evidente na escolaridade média entre as duas populações, refletindo as desigualdades raciais históricas e persistentes no contexto educacional do país.

Uma questão que emerge do uso da variável anos de estudo é como sua média pode ocultar desigualdades. Cabe perguntar: o objetivo é a escolaridade média, independentemente do que se manifesta por trás dela, ou a ampliação do acesso e conclusão da educação básica, especificamente do ensino médio? É bem possível que uma escolaridade mais elevada para a população branca em relação à negra ocorra porque os primeiros acessam o ensino superior com mais frequência do que os últimos, por exemplo; ou que haja uma evolução da participação de negros no ensino superior com a persistência de uma parcela importante dessa mesma população que não chega a concluir o ensino médio. A redução de desigualdades, tendo como parâmetro os anos de estudo, segundo Brito (2014, p. 26), “relaciona-se muito mais a mudanças na distribuição marginal da escolarização da população, e sua clara tendência de expansão, do que à mudança nos princípios de alocação de recursos educacionais entre os diferentes segmentos socioeconômicos” – isto é, a evolução do ensino superior tem como um de seus efeitos mascarar as disparidades de anos de estudo na conclusão de determinadas etapas educacionais.

Como demonstram Senkevics e Carvalho (2020), o ensino médio seguia represando, entre 1995 e 2015, um quarto da população juvenil. Em outras palavras, apesar da evolução do acesso ao ensino superior, o país conviveu com a manutenção de um ensino médio que não se apresenta como universalizado para uma parcela significativa da população. A despeito disso, quando se toma como indicador de escolaridade populacional os anos médios de estudo, a problemática da persistência de desigualdades do ensino médio brasileiro segue pouco inteligível ao debate público.

Para concluir esta seção, a análise dos dados nos oferece um panorama revelador das nuances da escolaridade no Brasil. Adicionalmente, ao usarmos a média de anos de estudo como métrica, é essencial notar que ela pode mascarar discrepâncias significativas, como a persistência de desigualdades no acesso ao ensino médio. Assim, embora o indicador forneça uma visão ampla da situação, ele não deve ser o único meio pelo qual avaliamos o estado da educação no País. Na próxima seção, analisaremos mais detidamente as implicações dessas disparidades e exploraremos recomendações para abordar esses desafios.

2.2 UMA ALTERNATIVA AOS ANOS MÉDIOS DE ESTUDO

O acesso à educação básica constituiu, até anos atrás, uma medida importante para compreender as desigualdades educacionais. Todavia, com os avanços acumulados nas últimas décadas, tais como a mencionada obrigatoriedade da

frequência à escola para a população de 4 a 17 anos, o ingresso atingiu patamares próximos da universalização. Disso resulta que o acesso a esse nível de ensino, por si, é insuficiente para a apreensão de um quadro mais detalhado sobre a escolaridade da população jovem no País, sendo necessário avançar sobre outras medidas.

Neste sentido, é preciso avaliar quais etapas os indivíduos de 18 a 29 anos têm conseguido completar (Gráfico 5). Mesmo no caso do ensino fundamental, o percentual daqueles que tinham completado a etapa ainda era inferior a 90% no ano de 2022, quando a expectativa e as metas são, há muitos anos, a universalização. Ao se considerar o ensino médio, a situação torna-se ainda mais desafiadora: aproximadamente 30% dos jovens na referida faixa etária não concluíram a etapa; logo, não possuíam a educação básica completa. No caso do ensino superior, mesmo com o avanço nos últimos anos, apenas 11,9% dos jovens na referida faixa etária tinham concluído o nível.⁵

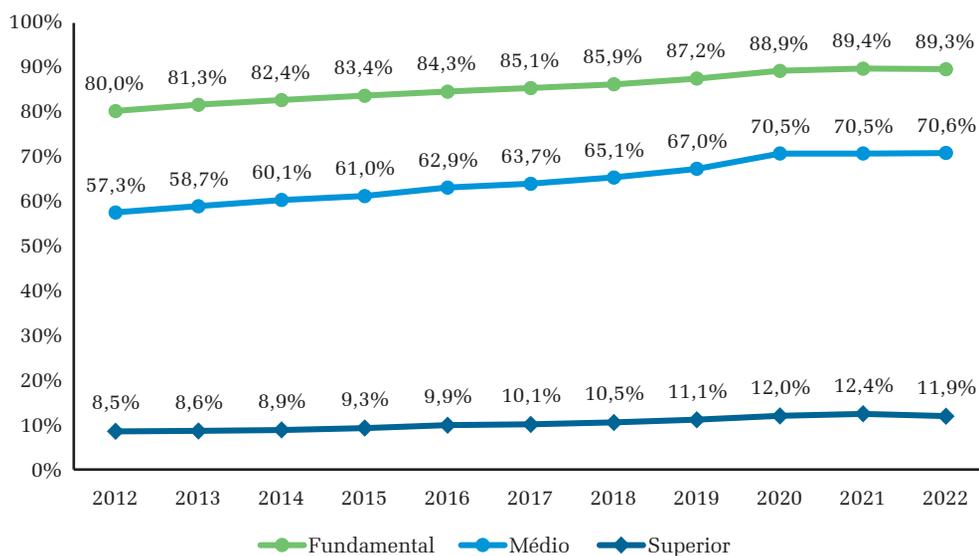


GRÁFICO 5

**NÍVEIS DE ESCOLARIDADE ALCANÇADOS PELA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS – BRASIL
– 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad-c 2012-2022 (IBGE, s. d.).

O quadro geral medido pelo percentual de jovens de 18 a 29 anos que possuem o ensino fundamental, o ensino médio ou o ensino superior completo contribui para iluminar parte relevante da exclusão educacional no País, ao menos em âmbito nacional agregado. Porém, é preciso, sob a diretriz de monitorar desigualdades visando superá-las, sondar as clivagens que se processam nas estruturas sociais.

⁵ Ao comparar o grupo de 25 a 34 anos, nota-se que, no Brasil de 2020, 23% da população tinha o ensino superior completo; no México, 27%; na Colômbia, 31%; e nos Estados Unidos, 51% (Brasil. Inep, 2022b).

Como já afirmado, a localização onde as pessoas residem (urbana ou rural), bem como sua classificação racial, constituem determinações sociais sobre as probabilidades de acessar determinados níveis de escolaridade. Esses dados estão ilustrados nos Gráficos 6 e 7.

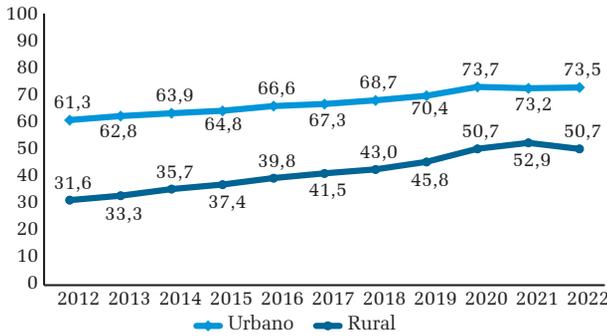


GRÁFICO 6

PERCENTUAL (%) DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS QUE POSSUI ENSINO MÉDIO COMPLETO, POR LOCALIZAÇÃO – BRASIL – 2012-2022

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad-c 2012-2022 (IBGE, s. d.).

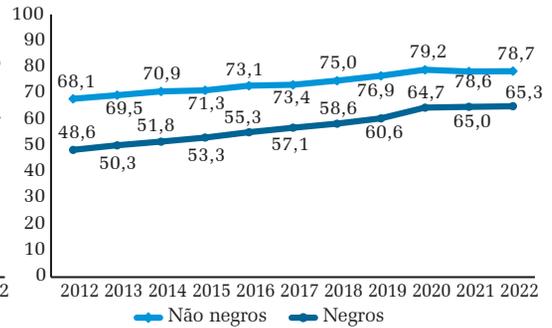


GRÁFICO 7

PERCENTUAL (%) DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS QUE POSSUI ENSINO MÉDIO COMPLETO, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2012-2022

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad-c 2012-2022 (IBGE, s. d.).

A desagregação do acesso ao ensino médio pela localização da residência (Gráfico 6) auxilia a apreender o abismo que separa os grupos urbano e rural: de 29,7 pontos percentuais (p.p.) em 2012 para 22,8 p.p. em 2022. Nesse ponto, cabe observar uma diferença entre as medidas já apresentadas no Gráfico 3 e as que aparecem no Gráfico 6. No primeiro, não há a possibilidade de explicitar qual das etapas ou o nível educacional a pessoa possui; sabe-se que ela acumula anos de estudo e que, no caso da Meta 8, espera-se que acumule 12 anos mínimos. Assim, os anos de estudo daqueles que possuem o ensino superior completo somam-se, para fins de composição de uma média, aos anos de estudo dos que possuem apenas o ensino fundamental incompleto ou o médio completo e assim por diante.

A média de anos de estudo permite compreender que a escolaridade bruta aumentou. No entanto, pouco comunica sobre a real posição dos sujeitos na estratificação de posições educacionais, isto é, sobre a alocação deles dentro da estrutura do sistema de ensino. Essa é uma das vantagens de uma medida em percentual da população que possui uma etapa ou nível concluído: permite analisar em mais detalhes onde se encontram os “gargalos”, comunicando com mais precisão a composição concreta do sistema de ensino, por sua vez pensado em níveis e etapas, mas não em anos de estudo. Assim, orienta um debate público mais qualificado, uma vez que classificar os sujeitos a partir da posse de ensino fundamental completo,

de ensino médio completo ou de curso superior assume significado imediato, inteligível e de fácil comunicação, diferentemente de se afirmar que um sujeito possui sete, outro 13 e um terceiro 16 anos de estudo, e, na média, essa população hipotética tem 12 anos de estudo.

Outra questão que precisa ser colocada, no que diz respeito à medida de desigualdade entre os grupos, é qual a magnitude que ela comunica para o fenômeno. Para ilustrar, comparemos a desigualdade escolar entre as populações por local de residência. Anteriormente (Gráfico 3), havia sido informado que a escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos, era de 11,9 para as populações do campo e de 10,3 anos para as populações das áreas rurais. Já no caso do Gráfico 6, o percentual da população de 18 a 29 anos que possui o ensino médio completo era de 73,5% para os residentes nas áreas urbanas e de 50,7% para as populações das áreas rurais. No primeiro caso – média de anos de estudo –, a diferença entre as duas populações é de 1,6 anos, o que representa 15% a menos para os residentes no campo. Já na situação medida em percentual, da população com o ensino médio completo, a diferença é de 22,8 p.p., o que, em termos relativos, representa uma distância de 45% em prejuízo das populações do campo.

Da mesma forma, no que concerne à condição étnico-racial, o Gráfico 4 apresentado anteriormente mostrava que a população negra de 18 a 29 anos possuía, no ano de 2022, 11,3 anos de estudo, enquanto os não negros apresentavam uma média de 12,4 anos, diferença em anos de estudo de 1,1 ano e, em termos percentuais, de 9,7%. Ao se adotar como medida o percentual da população que possui o ensino médio completo, os negros apresentam um valor de 65,3% e os não negros, de 78,7%, uma diferença de 13,4 p.p. ou de 20,5% (Gráfico 7).

Uma medida mais adequada que a média de anos de estudo poderia ser extraída da análise da distribuição do alcance de níveis e etapas mais elevadas. Essa distribuição possibilita vislumbrar onde se concentram os sujeitos no que tange à conquista de determinadas credenciais educacionais. O Gráfico 8 exibe a série histórica de 2012 a 2022 da população de 18 a 29 anos em função de seu nível de escolaridade mais avançado e está organizado em três categorias: não estudou ou fundamental incompleto; fundamental completo; e médio completo. A expectativa é que todo jovem com 18 anos ou mais tenha concluído, pelo menos, o ensino médio. Todavia, o gráfico evidencia que essa expectativa está longe de se apresentar na realidade. Ainda em 2022, 10,7% dos jovens nem sequer haviam concluído o ensino fundamental; outros 18,7% haviam concluído essa etapa de ensino, mas não haviam concluído o ensino médio. Finalmente, 70,6% já tinham concluído o ensino médio, sem evolução nos dados desde 2020. É perceptível, também, uma progressão importante na redução da barreira que o ensino fundamental representa na trajetória escolar dos jovens; quanto ao ensino médio, a diminuição dessa barreira tem sido mais tímida.

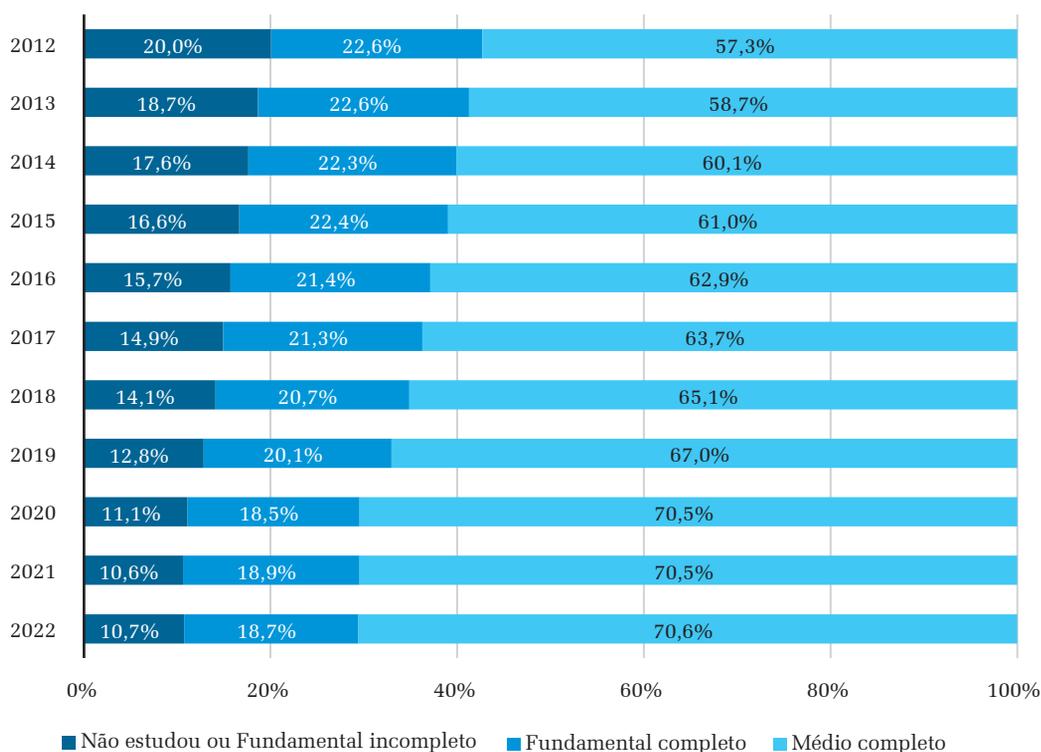


GRÁFICO 8

**NÍVEL DE ESCOLARIDADE MAIS ELEVADO DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS - BRASIL
- 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad-c 2012-2022 (IBGE, s. d.).

Para concluir esta seção, os Gráficos 9 e 10 apresentam a comparação do nível mais elevado de escolaridade por local de residência e cor/raça, respectivamente. No que se refere à população do campo (Gráfico 9), é possível observar uma incidência elevada de jovens na faixa etária de 18 a 29 anos sem o ensino fundamental completo (22,1%) ou sem o médio completo (27,2%). Quando se observa a população das áreas urbanas, nota-se que tais barreiras, somadas, represam 26,5% dos jovens – cifra ainda preocupante, embora em patamar bastante inferior ao que se observa na área rural. Além disso, essa forma de apresentação possibilita entender como se distribui o público, posicionando-o em uma estrutura que reflete a conformação educacional, isto é, com suas etapas e níveis, tornando a comunicação do cenário mais objetiva e capaz de apoiar a definição de políticas mais bem orientadas e focalizadas, dadas as particularidades da exclusão em cada uma das etapas.

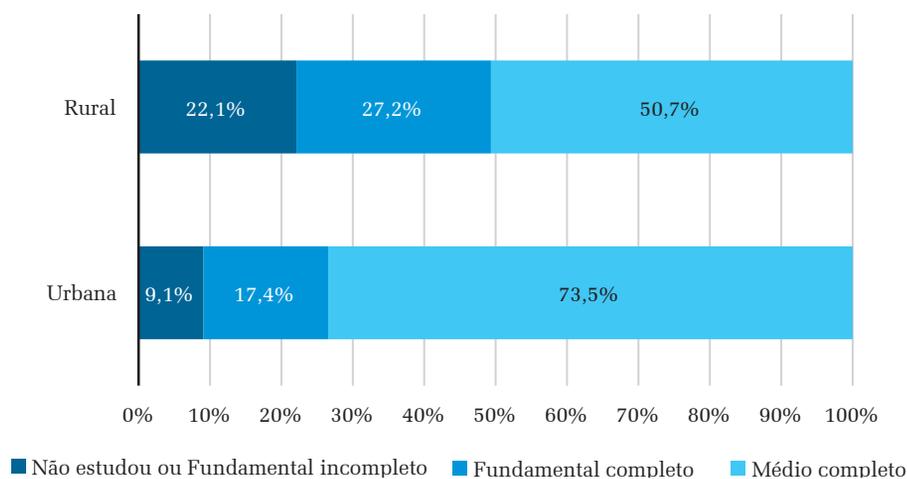


GRÁFICO 9

**NÍVEL DE ESCOLARIDADE MAIS ELEVADO DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS,
POR LOCALIZAÇÃO - BRASIL - 2022**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad-c 2012-2022 (IBGE, s. d.).

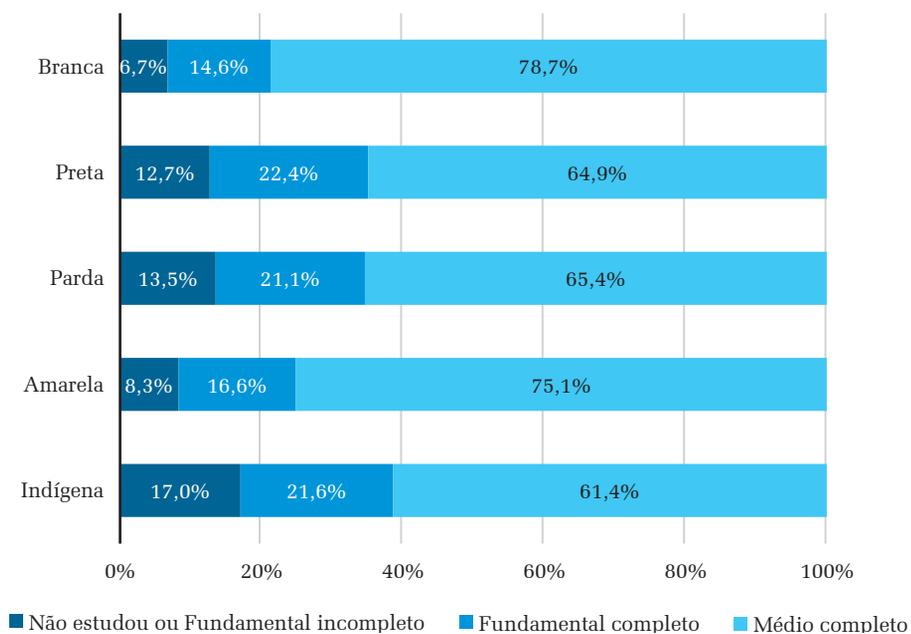


GRÁFICO 10

**NÍVEL DE ESCOLARIDADE MAIS ELEVADO DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS,
POR COR/RAÇA - BRASIL - 2022**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad-c 2012-2022 (IBGE, s. d.).

Observações similares podem ser tecidas no que diz respeito à classificação por cor/raça (Gráfico 10). Uma distribuição do acesso à educação pelo nível mais elevado que o indivíduo alcançou permite analisar a distribuição pelas etapas da

educação básica. No caso em tela, nota-se um percentual elevado de jovens indígenas sem o ensino fundamental (17,0%), assim como um quantitativo grande de jovens pretos apenas com o ensino fundamental completo (22,4%). Ora, a partir de tais dados é possível diferenciar com mais acurácia as desigualdades entre os grupos, apreender as diferenças nas transições entre as etapas e direcionar intervenções de forma mais aderente às necessidades de cada grupo. Em relação ao diagnóstico dos anos médios de estudo, a abordagem aqui apresentada é bastante simples e intuitiva, apresentando-se como mais apropriada para iluminar a escolaridade populacional e suas desigualdades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi questionar a eficácia da medida de anos de estudo como indicador de escolaridade educacional no contexto do PNE, especificamente na Meta 8, e apresentar uma medida alternativa para o monitoramento de uma meta de elevação do nível de escolaridade da população brasileira. Procuramos também tecer considerações sobre como as disparidades educacionais entre grupos populacionais podem ser objeto de uma avaliação mais precisa e sensível.

Nosso principal argumento é de que a medida de anos de estudo, apesar de sua simplicidade e facilidade de coleta de dados, não reflete de forma adequada o fenômeno que pretende abarcar, qual seja: a necessidade de se garantir educação básica completa para toda a população adulta. No caso da Meta 8, a intenção é a elevação da escolaridade para a população de 18 a 29 anos de forma equitativa entre os diferentes grupos sociais. Para isso, pressupõe que alcançar a média de 12 anos de estudos seria um objetivo adequado para superar as desigualdades educacionais. Em consequência, a média de anos de estudo para os grupos descritos na meta foi a medida selecionada para verificar os avanços ao longo dos anos. Entretanto, essa medida não informa como se distribuem os indivíduos entre os níveis de ensino, ou em que pontos do sistema se verificam os maiores gargalos. Além disso, não comunica de forma transparente para a sociedade onde se espera que os sujeitos cheguem educacionalmente, tornando difuso e inespecífico o construto relativo à escolaridade populacional.

Já a apresentação de uma medida alternativa sinaliza a importância de buscar indicadores mais precisos – e igualmente simples e fáceis de se produzir – que possam fornecer uma visão mais completa dos desafios concernentes à elevação da escolaridade populacional e desigualdades associadas. Tal medida alternativa está representada nos Gráficos 8, 9 e 10, e poderá contribuir significativamente para um

monitoramento mais eficaz do progresso em relação à Meta 8 e para a avaliação das políticas educacionais no Brasil. Trata-se da substituição de uma média de anos de estudo pela distribuição percentual da população em função do nível mais elevado de escolaridade.

Desse modo, propõe-se que essa e outras metas relativas à escolaridade populacional se organizem em termos do percentual da população que possui os ensinos fundamental e médio completos, o que corresponde à conclusão da educação básica, com desagregação por vários grupos sociais, tal como os elencados pela Meta 8. Se, por um lado, é factual que 12 anos de estudo representam a conclusão da educação básica, por outro lado é uma medida que não encontra paralelo com a forma de organização do sistema de ensino. Em contraste, afirmar que alguém tem o ensino médio completo faz sentido, do ponto de vista da compreensão social, diferentemente de se afirmar que alguém possui 12 anos de estudos.

É importante também que os diagnósticos para subsidiar a elaboração de objetivos educacionais de elevação da escolaridade considerem os diferentes gargalos entre as etapas e níveis de ensino, bem como as necessidades específicas dos grupos sociais, inclusive para populações com idade superior a 29 anos. Surpreendentemente, não há metas no PNE envolvendo a escolaridade da população adulta de 30 anos ou mais, lacuna que exclui do Plano a população idosa. Não há, portanto, incentivos no contexto do plano decenal para a escolaridade da população-alvo da educação de jovens e adultos (EJA). Entendemos, contudo, que uma meta relativa à escolaridade populacional que tenha como indicador uma medida das transições e das barreiras que afetam os grupos sociodemográficos dentro do sistema de ensino pode permitir desagregações capazes de abarcar distintas faixas etárias e suas especificidades.

Em resumo, a busca por indicadores mais robustos e a consideração das diversas dimensões das desigualdades são cruciais para garantir que o sistema educacional brasileiro avance em direção à promoção da cidadania e à erradicação de todas as formas de discriminação, conforme estipulado no PNE. A construção de um novo plano decenal deve ser uma oportunidade para reforçar o compromisso com a equidade e a qualidade da educação no Brasil. Dessa forma, a constituição de objetivos em educação precisa ser pensada tendo uma compreensão refinada sobre o problema sobre o qual se almeja incidir e, também, em conjunto com as medidas que permitirão aferir se o horizonte desejado se afasta ou se aproxima com o tempo. Por vezes, a métrica adotada pode induzir interpretações mais pessimistas sobre o avanço das políticas educacionais, quando a realidade nem é tão ruim; ou otimistas, quando as derrotas são, na verdade, ainda maiores. Todavia, uma medida não determina objetivos, mas ajuda a compreender se eles têm sido alcançados (Jannuzzi, 2012), uma vez que a política traça um objetivo inteligível e comunicável e, *a posteriori*, seleciona um indicador para acompanhar avanços ou retrocessos.

REFERÊNCIAS

- BLAU, P.; DUNCAN, O. D. *The American Occupational Structure*. New York: Wiley, 1967.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022a.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2021: divulgação dos resultados*. Brasília, DF: Inep, 2022b.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Monitoramento do PNE*. Brasília, DF: Inep, s. d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 16 set. 2023.
- BRITO, M. M. A. *A dependência na origem: desigualdades no sistema educacional brasileiro e a estruturação social das oportunidades*. 2014. 270 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- BRITO, M. M. A. Novas tendências ou velhas persistências? Modernização e expansão educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, [S. l.], v. 47, n. 163, p. 224-263, jan./mar. 2017.
- CRUCES, G.; DOMENCH, C. G.; GASPARINI, L. Inequality in education: Evidence for Latin America. *Cedlas*, [S. l.], n. 135, p. 1-28, Aug. 2012.
- ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C.; SOARES, J. F. *Desigualdades educacionais no Brasil contemporâneo: definição, medida e resultados*. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6112/version/6471>>. Acesso em: 11 jun. 2023.
- FERNANDES, D. C. Estratificação educacional, origem sócio-econômica e raça no Brasil: as barreiras da cor. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Prêmio Ipea 40 anos: monografias premiadas*. Brasília, DF: Ipea, 2004a.

FERNANDES, D. C. Race, Socioeconomic Development and the Educational Stratification Process in Brazil. *Research in Social Stratification and Mobility*, [S. l.], v. 22, p. 265-422, 2004b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua*: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, s. d. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 16 set. 2023.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 5. ed. Campinas: Alínea, 2012.

MARE, R. D. Social background composition and educational growth. *Demography*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 55-71, Feb. 1979.

MARE, R. D. Social background and school continuation decisions. *Journal of the American Statistical Association*, [S. l.], v. 75, n. 370, p. 295-305, Jun. 1980.

MARE, R. D. Change and stability in educational stratification. *American Sociological Review*, [S. l.], v. 46, n. 1, p. 72-87, Feb. 1981.

MEDEIROS, M. *Medidas de desigualdade e pobreza*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2012.

MESCHI, E.; SCERVINI, F. Expansion of schooling and educational inequality in Europe: The educational Kuznets curve revisited. *Oxford Economic Papers*, [S. l.], v. 66, n. 3, p. 660-680, July 2014.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação I*. Brasília, DF: Inep, 2021. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, 5).

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, 6).

RIBEIRO, C. A. C. *Desigualdade de oportunidades no Brasil*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

SANTOS, R. *Os desafios da Meta 8 do PNE: juventude, raça/cor, renda e territorialidade*. Brasília, DF: Inep, 2016. (PNE em Movimento, 2).

SENKEVICS, A. S.; CARVALHO, M. P. Novas e velhas barreiras à escolarização de juventude. *Estudos Avançados*, [S. l.], v. 34, n. 99, p. 333-351, 2020.

SENKEVICS, A. S. *O acesso, ao inverso: desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020*. 2021. 437 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SILVA, N. V. Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil. In: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. (Org.). *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 105-146.

SILVA, N. V.; HASENBALG, C. Recursos familiares e transições educacionais. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, p. 67-76, 2002.

THOMAS, V.; WANG, Y.; FAN, X. Measuring education inequality: Gini coefficients of education. *Policy Research Working Paper*, [S. l.], n. 2.525, p. 1-37, 2001.

WALTENBERG, F. D. Elementos para uma definição de justiça em educação. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 41-62, jun. 2013.

NÍVEL SOCIOECONÔMICO DAS ESCOLAS BRASILEIRAS: METODOLOGIA PARA AMPLIAR SUA COBERTURA E POTENCIAIS USOS

Maria Teresa Gonzaga Alves^I

Clarissa Guimarães Rodrigues^{II}

Adriano Souza Senkevics^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5971>

RESUMO

Este estudo apresenta a metodologia e os resultados de um indicador de nível socioeconômico (NSE) para o total de 164.840 escolas brasileiras com matrículas de escolarização, em funcionamento no ano de 2021. Foram utilizados indicadores primários, calculados com dados de questionários respondidos pelos estudantes nas avaliações e exames nacionais, e indicadores secundários - que caracterizam o contexto social das escolas, como os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) -, além do NSE de estudantes transferidos entre estabelecimentos de ensino. Esses indicadores foram agregados em uma escala de NSE por meio de um modelo de respostas graduais da Teoria de Resposta ao Item. A metodologia deu visibilidade às escolas pequenas ou de áreas remotas que, até então, eram invisíveis para as políticas públicas, uma vez que elas não

^I Diretora de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); doutora em Educação pela UFMG

^{II} Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

^{III} Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

participam das avaliações e exames educacionais. A relação entre resultados educacionais e o NSE representa as desigualdades do País. É possível concluir que o NSE das escolas tem utilidade para a pesquisa acadêmica e potencial para contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas que visam a reduzir as desigualdades educacionais.

Palavras-chave: nível socioeconômico; educação básica; desigualdades sociais; Teoria de Resposta ao Item.

INTRODUÇÃO

O nível socioeconômico (NSE) é um indicador de grande importância para a compreensão da desigualdade na educação, tendo em vista a conhecida associação entre resultados educacionais e a origem social dos estudantes (Coleman *et al.*, 1966). No nível das escolas, essa associação é, em geral, mais forte (Sirin, 2005), de modo que a composição social dos estudantes é um fator muito importante na investigação sobre a eficácia escolar e na orientação das políticas públicas educacionais (Willms, 2010; Xavier; Alves, 2015; Sciffer; Perry; McConney, 2022).

A metodologia de cálculo do NSE de estudantes e escolas é conhecida e já foi aplicada inúmeras vezes no Brasil (Soares, 2005; Soares; Andrade, 2006; Alves; Soares, 2009; Alves; Gouvêa; Viana, 2014; Alves; Soares; Xavier, 2014; Barros *et al.*, 2019). Em geral, esse cálculo utiliza dados produzidos por meio de questionários contextuais respondidos pelos estudantes que participam do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e de outras avaliações ou exames educacionais. Esses questionários incluem itens que podem ser utilizados para estimar o NSE dos estudantes, e a média dessa medida é usualmente tomada como o NSE das escolas.

Há uma vasta literatura que demonstra a validade do indicador de NSE, obtido por meio dessa metodologia, para contextualizar e melhorar a compreensão dos resultados dos estudantes nas avaliações educacionais, como o Saeb, em nível nacional, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) e o Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), em nível internacional (Soares, 2005; Rutkowski; Rutkowski, 2013; Broer; Bai; Fonseca, 2019; Barros *et al.*, 2019; Avvisati, 2020; Sciffer; Perry; McConney, 2022). Entretanto, essa metodologia restringe a possibilidade de cálculo do NSE às escolas que participam dessas avaliações ou exames, o que, geralmente, não alcança a metade das escolas registradas no Censo Escolar da Educação Básica. Por conseguinte, escolas para as quais essas informações não estão disponíveis se tornam quase invisíveis para as políticas públicas que visam à redução das desigualdades educacionais. As lacunas são mais proeminentes entre os estabelecimentos de ensino

de pequeno porte, localizados em cidades pouco populosas, nas áreas rurais, indígenas e quilombolas, nas regiões Norte e Nordeste – justamente as mais pobres do País. Também há ausência de informações sobre escolas privadas que não ofertam o ensino médio e, por isso, não têm estudantes inscritos no Enem.

Ampliar a abrangência da medida de NSE para quase a totalidade dos estabelecimentos de ensino do Brasil é de fundamental importância, especialmente após a regulamentação do Novo Fundeb, Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020). A lei inclui em seus dispositivos legais o NSE dos educandos como variável-chave para a distribuição de recursos do Valor Anual por Aluno Fundeb (Vaaf) e Valor Anual Total por Aluno (Vaat), bem como para o monitoramento da redução das desigualdades de resultados educacionais vinculadas à distribuição do Valor Aluno Ano por Resultados (Vaar). Ainda que mencione “educandos”, com base na literatura sobre o efeito de composição social na escola – também conhecido como efeito de pares (Van Ewijk; Slegers, 2010; Firpo; Jales; Pinto, 2015) –, argumentamos que é adequado operacionalizar essa norma legal por meio de uma medida de NSE da escola. Ao lado disso, a disponibilidade de um indicador abrangente e preciso de NSE é essencial para o monitoramento das metas que serão pactuadas para o novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2024-2034. Essa abrangência ampliada e metodologia robusta possibilitam diagnósticos e prognósticos mais precisos, fundamentais para direcionar decisões de políticas públicas com um impacto significativo na educação nacional. À guisa de exemplo, é possível que o novo PNE demande recortes socioeconômicos para aferição dos cumprimentos de suas metas com vistas a reduzir as desigualdades.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma metodologia para se calcular uma medida de NSE de quase a totalidade das escolas ativas de educação básica no Brasil no ano de 2021. Para isso, utilizamos, além da média escolar do NSE dos estudantes participantes de avaliações e exame (como tradicionalmente já se fazia para contextualizar os resultados das avaliações educacionais), estimativas de NSE a partir de estudantes transferidos entre distintos estabelecimentos de ensino e dados públicos que caracterizam o contexto social das escolas. Especificamente, trazemos à análise dados sobre o percentual de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) em cada escola, além de informações sobre a localização do estabelecimento de ensino.

A principal novidade dessa metodologia em relação aos trabalhos prévios é a utilização das informações obtidas pela análise das trajetórias escolares dos estudantes. Na educação básica brasileira, a maioria dos estudantes é transferida de escola pelo menos uma vez durante a sua trajetória escolar (Rigotti; Hadad, 2018; Malaguth, 2022). Isso ocorre tanto porque poucas escolas ofertam todas as etapas de ensino – sobretudo no setor público, que concentra a maioria das matrículas – quanto porque os familiares se mudam de cidade, de bairro ou decidem transferir os filhos de escola. Cada estudante, durante a sua trajetória escolar, terá grande chance de se matricular em uma ou mais escolas que tiveram o seu NSE calculado devido à participação de seus estudantes em avaliações e exames educacionais.

Com base na literatura que demonstra a associação entre origem social, destinos e escolhas escolares das famílias, bem como os padrões da segmentação entre escolas públicas e privadas no País, assumimos que os estudantes transferidos “levam” a sua condição social e econômica de uma escola para outra (Soares; Collares, 2007; Alves, F., 2010; Alves, M. T. G., 2010; Costa; Koslinski, 2011; Resende; Nogueira; Nogueira, 2011; Alves *et al.*, 2013). As transferências dos estudantes entre escolas permitem, portanto, construir uma medida do NSE das escolas que não participam das avaliações e exames para expandir o número de escolas com NSE estimado.

Na próxima seção, explicamos os detalhes dessa metodologia, que possibilitou o cálculo do NSE de quase a totalidade das escolas de educação básica registradas no Censo Escolar de 2021. Informações complementares estão no Apêndice. Posteriormente, a validade da medida obtida é analisada na seção de resultados. Por último, nas considerações finais, discutimos a importância da medida para as políticas públicas educacionais.

1 METODOLOGIA

O cálculo do NSE escolar foi adaptado da metodologia proposta por Soares e Alves (2023), que utilizou três categorias de indicadores. A primeira, que chamaremos de *NSE primário* da escola, é a média do NSE dos estudantes calculada a partir das respostas aos itens dos questionários contextuais do Saeb e/ou Enem, entre 2011 e 2021. Utilizamos as medidas de NSE primários, já computadas pelo Inep, referentes aos anos de 2011, 2013, 2015, 2019 e 2021. A essas, acrescentamos as medidas calculadas pelos autores de modo a se ter indicadores calculados com os dados do Enem para todo o período, com base em Barros *et al.* (2019), e com os dados do Saeb para a edição de 2017, com metodologia similar à utilizada oficialmente pelo Inep. Considerando as edições do Saeb e do Enem, foram utilizados 12 NSE primários; cada escola pode ter estimativas para vários desses indicadores, dependendo da participação de seus estudantes no Saeb e Enem.

Em seguida, partindo-se de três diferentes coortes de nascimento – 2000/2001, 2002/2003, 2008/2009 –, os estudantes foram acompanhados ao longo de sua trajetória escolar de modo que se mapeassem as suas transferências entre escolas. Assim, geraram-se medidas de *NSE secundário* para escolas que não participaram do Enem e/ou Saeb no período considerado. Dessa maneira, foram calculadas até três medidas de NSE secundários por escola, uma para cada coorte.

Adicionamos à base de dados as seguintes variáveis contextuais: uma variável indicadora de localização urbana/rural, o componente renda do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM-Renda), referente ao município de localização da escola, e o percentual de alunos cujas famílias participam do

Programa Bolsa Família (PBF) – aqui entendido como uma *proxy* de estudantes próximos à linha de pobreza. Esse último, por sua vez, é um importante indicador de NSE escolar, frequentemente utilizado como substituto de medidas como a que propomos neste texto. Porém, por ser discriminativo do segmento mais empobrecido da população brasileira, pode não ser suficiente para distinguir estudantes pertencentes a classificações de renda acima da linha de pobreza extrema, média e alta; daí porque o utilizamos em conjunto com outras medidas.

Finalmente, o banco de dados utilizado para cálculo do NSE final é constituído dos indicadores gerados pela discretização (isto é, a transformação de uma escala intervalar para uma categórica ordinal) das variáveis descritas acima. Todas as variáveis foram discretizadas usando classes definidas pelo desvio-padrão, com exceção da variável localização, originalmente dicotômica (urbana/rural), e do percentual de alunos beneficiários do PBF, dicotomizado para uma variável indicador de maioria/minoria de beneficiários entre o corpo discente da escola. Com relação às variáveis discretizadas, a primeira classe agrega os valores abaixo de -1,5 desvios-padrão. Os outros intervalos têm tamanho igual de meio desvio-padrão. A última classe engloba as escolas com desvio-padrão acima de 1,5 ou 2, dependendo da amplitude da variável. O número de classes varia entre 7 e 9.

Com base nesses dados, executamos a modelagem da Teoria de Resposta ao Item (TRI) por meio do modelo de respostas graduais, discutido adiante. Esse método permite gerar uma medida agregada de todos os itens utilizados na composição do NSE e, assim, permitir uma estimativa bastante sólida do que as medidas têm em comum, isto é, da magnitude do NSE familiar de cada estudante. Em um primeiro momento, essa estimativa é produzida em uma escala arbitrária com média 0 e desvio-padrão 1; assim, realizamos uma transformação de escala para reposicionar os valores estimados em média 50 e desvio-padrão 10, de modo que o indicador se torne mais facilmente compreensível.

1.1 NSE PRIMÁRIO

O NSE primário das escolas corresponde à média do NSE de seus estudantes calculada a partir de suas respostas aos questionários contextuais nas avaliações educacionais. Os itens dos questionários empregados no cálculo medem, direta ou indiretamente, a escolaridade e a renda familiar. A utilização dessas informações para estimar o NSE dos indivíduos e das escolas – uma medida de composição social – encontra respaldo na literatura especializada (Buchmann, 2002; Sirin, 2005; Soares, 2005; Rutkowski; Rutkowski, 2013; Alves; Soares; Xavier, 2014; Broer; Bai; Fonseca, 2019; Barros *et al.*, 2019; Avvisati, 2020; Sciffer; Perry; McConney, 2022).

Foram utilizados os NSE primários estimados pelo Inep com dados do Saeb e Enem de 2011 a 2013; Saeb e Enem de 2015; e Saeb de 2019 a 2021 (Barros *et al.* 2019;

Brasil. Inep, 2014, 2021, 2023a). Além disso, calculamos o NSE primário das escolas com os dados do Saeb 2017, Enem 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 especialmente para uso neste trabalho. No total, utilizamos 12 NSE primários. O Quadro 1 resume as bases de dados para o cálculo do NSE primário e a referência do indicador.

QUADRO 1
COMPILADO DAS MEDIDAS DE NSE PRIMÁRIO UTILIZADAS NO CÁLCULO FINAL DO INDICADOR DE NSE

Ano	Fonte dos dados	
	Saeb	Enem
2011-2013	Brasil, 2014	
2012	-	Barros <i>et al.</i> , 2019
2014	-	Barros <i>et al.</i> , 2019
2015	Brasil, 2016	
2016	-	Barros <i>et al.</i> , 2019
2017	Elaboração própria	
2018	-	Elaboração própria
2019	Brasil, 2021	Elaboração própria
2020	-	Elaboração própria
2021	Brasil, 2023	Elaboração própria

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021¹.

Para calcular o NSE dos estudantes, utilizamos um modelo da TRI. A TRI engloba um conjunto de modelos matemáticos, cujo objetivo principal é a obtenção de medidas de construtos latentes, baseadas na probabilidade de um indivíduo escolher uma determinada resposta a um item dicotômico e/ou ordinal (Hambleton, 1993). Uma vantagem da TRI, em relação aos métodos convencionais, é a possibilidade de estimar a medida do NSE mesmo com dados incompletos. Nas avaliações educacionais, esse é um desafio comum, visto que, por razões diversas, os estudantes deixam sem respostas itens dos questionários. A TRI consegue calibrar os itens com dados parcialmente ausentes junto com as respostas observadas nesses itens para estimar o traço latente.

O modelo de resposta gradual da TRI, adequado a respostas politômicas (Samejima, 1969), foi empregado para estimar o NSE dos estudantes. Essa classe de modelos tem como pressuposto a unidimensionalidade, isto é, a existência de um único construto latente dominante no conjunto de dados, o qual deve ser verificado antes do ajuste do modelo.

¹ O acesso aos microdados completos para reproduzir os resultados desta pesquisa pode ser solicitado, exclusivamente, por meio do Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap). Disponível em Brasil. Inep (2023b).

A heurística para a estimação dessa medida envolveu três fases. Inicialmente, testamos os pressupostos desse modelo. Depois, na aplicação da TRI, foram estimados os parâmetros dos itens. Finalmente, os escores individuais foram estimados para cada estudante, empregando-se os parâmetros estimados na fase anterior. Esses procedimentos foram conduzidos com auxílio do pacote *mirt* do *software* R (Chalmers, 2012)².

Escore individuais dos estudantes foram agregados por código dos estabelecimentos de ensino, segundo médias aritméticas simples, para constituir um escore médio por escola. O NSE médio das escolas calculado nessa etapa descreve fidedignamente as desigualdades regionais, entre redes de ensino e escolas, tal como resultados anteriores (Alves; Soares; Xavier, 2014; Barros *et al.*, 2019).

Cabe ressaltar que a escala do NSE, estimada por meio de itens de questionários respondidos por estudantes na escola, tem uma correlação muito alta com medidas similares calculadas com informações fornecidas por responsáveis pelos alunos. Por exemplo, a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul coletou, durante a matrícula em 2009, informações sobre escolaridade, ocupação e renda dos pais dos estudantes, a fim de produzir uma medida do NSE das escolas da rede. O índice de NSE produzido com esses dados administrativos tem uma correlação de 0,95 (sendo o máximo equivalente a 1,0) com uma medida de NSE calculada com dados obtidos por meio de questionários respondidos pelos alunos que participaram do Saeb e Enem, entre 2007 e 2011, considerando 4.015 escolas em comum nos dois estudos (Alves; Soares; Xavier, 2014). A mesma análise foi feita com a escala de NSE da pesquisa longitudinal Geres, que coletou dados diretamente junto aos pais dos estudantes e observou uma correlação de 0,93, considerando 229 escolas em comum (Alves; Soares; Xavier, 2014). Ou seja, no nível macro, a descrição da realidade socioeconômica vista tanto por um indicador obtido por meio das respostas de alunos a um questionário contextual quanto por um indicador obtido por meio das respostas dos pais é essencialmente a mesma.

O uso dessa medida do NSE para contextualizar os resultados educacionais e para a formulação de políticas públicas que visam a reduzir o impacto das desigualdades socioeconômicas nesses resultados encontra, portanto, amplo respaldo teórico e empírico. Contudo, há alguns municípios brasileiros cujas escolas não participam das avaliações educacionais e há outros com poucas escolas com dados disponíveis. Por essa razão, propomos produzir uma medida mais robusta e abrangente de NSE.

Para isso, vamos tomar os valores estimados nessa etapa e a análise das trajetórias dos estudantes para inferir um valor de NSE secundário para as escolas sem informação, como explicaremos na sequência. A expansão do NSE das escolas garantirá que todos os municípios do País tenham o NSE calculado.

² Os procedimentos são, em linhas gerais, os mesmos descritos nestas publicações: Brasil. Inep (2014); Barros *et al.* (2019); Brasil. Inep (2021); Brasil. Inep (2023a).

1.2 NSE SECUNDÁRIO

Esta nova formulação do indicador de NSE proposta pelo Inep, inspirada no estudo de Soares e Alves (2023), traz um indicador adicional, denominado NSE secundário, que comporá a cesta de variáveis usadas para estimar o NSE final. O NSE secundário é obtido a partir do acompanhamento de uma coorte de nascimento ao longo de sua trajetória escolar na educação básica. O uso de uma coorte de nascimento se justifica porque nela está contida toda a população de determinada idade x , independentemente do indivíduo ter ou não registro de matrícula em determinada escola em um ou mais anos letivos específicos. Desde 2007, a criança, ao ser matriculada no sistema de ensino, tem o seu registro no Censo Escolar com um código de identificação único. Assim como outros pesquisadores (Osório, 2021; Cedeplar, 2021), verificamos que o tamanho populacional das coortes de indivíduos nascidos a partir de 2000 registrados no Censo Escolar aproxima-se do tamanho da população nas projeções demográficas por idade simples do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018). Dessa forma, pode-se dizer que a cobertura populacional do Censo Escolar é similar à cobertura populacional das projeções do Censo Demográfico.

Vale dizer que a inclusão do indicador de NSE secundário, que contribui para lançar luz sobre o NSE de escolas antes invisibilizadas, é uma grande novidade metodológica trazida por Soares e Alves (2023), e seu cálculo só é possível pela existência de um rico e fidedigno conjunto de dados disponíveis no painel longitudinal do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2017), algo relativamente novo e bastante específico do contexto brasileiro.

Ao acompanhar os estudantes de determinada coorte de nascimento ao longo dos diversos anos disponíveis do Censo Escolar, é possível identificar as escolas pelas quais esses estudantes transitaram ao longo do período. A transferência do estudante entre escolas distintas traz a oportunidade de se estimar o NSE para aquelas escolas que não possuem o NSE primário. Para tanto, parte-se do pressuposto de que o NSE médio dos estudantes de uma determinada escola (NSE primário) é uma boa *proxy* do NSE desses estudantes. Assim, o estudante, ao ser transferido de uma *escola B*, com estimativa do NSE primário, para uma *escola C*, sem estimativa do NSE primário, carrega consigo o NSE primário médio da *escola B* e, assim, fornece uma estimativa do NSE para a *escola C* de destino. A mesma lógica é dada para uma escola de partida ou saída. Por exemplo, o estudante que se mudou de uma *escola A*, exclusiva de educação infantil – e, portanto, sem o NSE primário –, para a *escola B*, fornece uma informação para o NSE da *escola A*. A informação “carregada” por um único estudante é uma informação pequena e pode ser imperfeita, mas, como são milhões de estudantes analisados, as informações trazidas por milhões compõem um sólido indicador.

Para a construção do indicador de NSE secundário, o primeiro passo é definir as coortes de nascimento que serão usadas como base para o acompanhamento dos estudantes e suas transferências entre escolas ao longo do percurso escolar.

Optamos por trabalhar com duas coortes de nascimento mais velhas, para dar a oportunidade de seus estudantes percorrerem toda a educação básica e “carregarem” consigo informações do NSE primário. Foram consideradas a coorte de nascidos entre 1º de julho de 2000 e 30 de junho de 2001 (N = 3.466.539) e a coorte de nascidos entre 1º de julho de 2002 e 30 de junho de 2003 (N = 3.236.151), cuja trajetória escolar hipotética está representada na Figura 1. São estudantes com idade prevista de entrada no 1º ano do ensino fundamental em 2007 e 2009, respectivamente, quando o Censo Escolar já estava coletando os dados individualizados por estudante, o que torna possível acompanhá-los longitudinalmente. Também são estudantes que teriam a chance de atravessar os diversos ciclos de aplicação do Saeb e, portanto, terem seus dados dos questionários contextuais usados na construção do NSE primário. Por fim, são estudantes que teriam um tempo para potencialmente alcançar e concluir o ensino médio, o que aumenta a chance de terem participado também do Enem.

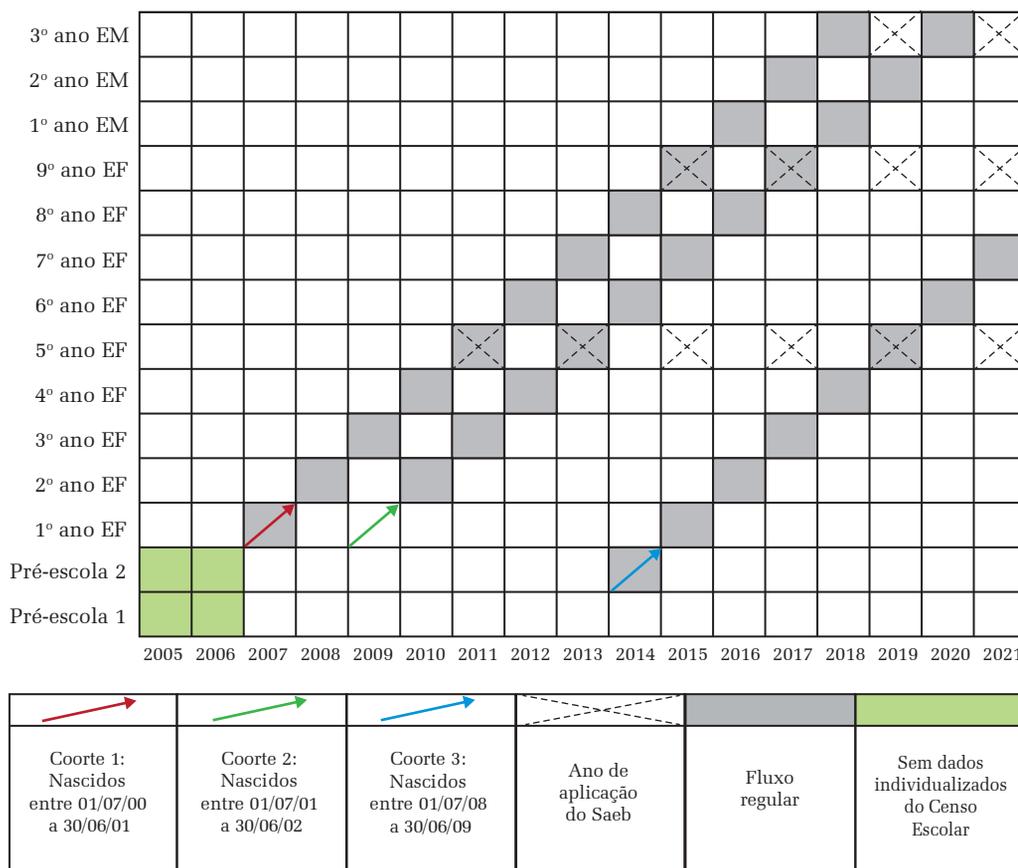


FIGURA 1

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA TRAJETÓRIA ESCOLAR TEÓRICA DAS TRÊS COORTES DE NASCIMENTO SELECIONADAS PARA O ESTUDO POR MEIO DO DIAGRAMA DE LEXIS

Fonte: Elaboração própria

Além dessas duas coortes, utilizamos também uma coorte de nascimento mais jovem com representatividade na educação infantil, já que as escolas exclusivas de educação infantil formam um grupo relevante das escolas sem indicador de NSE primário, uma vez que não participam do Saeb. Foram considerados os estudantes nascidos entre 1º de julho de 2008 e 30 de junho de 2009 (N = 3.012.868). Conforme mostra a Figura 1, os estudantes com trajetória regular dessa coorte fizeram parte do público-alvo do Saeb 2019, 5º ano, e os estudantes irregulares podem ter participado do Saeb 2021, 5º ano.

Uma vez definidas as coortes de nascimento que serão acompanhadas, o segundo passo metodológico é construir a base de dados para se estimar o NSE secundário. Inicialmente, são geradas três bases de dados, uma para cada coorte. Cada base de dados tem em suas linhas as observações, definidas pela combinação do código do estudante, código da escola em que esteve matriculado e ano escolar (a Tabela 1 informa a quantidade de linhas de cada base de dados na coluna “Observação”). Para cada uma das três bases de dados, faz-se o pareamento com o arquivo contendo os NSE primários. Nas linhas estão as 178.370 escolas ativas da educação básica, segundo o Censo Escolar de 2021, e nas colunas estão as 12 variáveis que representam os NSE primários calculados com base no Saeb e Enem nos diversos ciclos já apresentados.

TABELA 1
TAMANHO DAS COORTES DE NASCIMENTO UTILIZADAS PARA O CÁLCULO DO NSE SECUNDÁRIO

Coortes de Nascimento	Definição	Tamanho da População	Observação: combinação do código do estudante, ano e código da escola em que esteve matriculado
Coorte 1	Nascidos entre 1º de julho de 2000 e 30 de junho de 2001	3.466.539	38.891.286
Coorte 2	Nascidos entre 1º de julho de 2002 e 30 de junho de 2003	3.236.151	40.509.169
Coorte 3	Nascidos entre 1º de julho de 2008 e 30 de junho de 2009	3.012.868	27.313.674

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

Construída a base de dados que atribui os NSE primários das escolas a cada combinação de estudante e sua(s) escola(s) frequentada(s), parte-se para o terceiro passo metodológico: gerar o NSE secundário das escolas. Para cada estudante, agrega-se o NSE primário das escolas em que ele esteve matriculado. Essa medida é “carregada” para a(s) escolas(s) que ele frequentou e que não possuía(m) o NSE primário. Em seguida, para cada escola, agrega-se o NSE primário dos estudantes que tiveram registro de matrícula na escola. Como são até 12 medidas de NSE primário, o cálculo final do NSE secundário é dado pela média de até 12 medidas do NSE primário

médio de seus estudantes. Uma explicação mais detalhada sobre esse procedimento, com ilustrações, está presente no Apêndice.

O resultado dessa construção metodológica do NSE secundário é um banco de dados no qual as linhas são representadas pela totalidade de escolas com matrículas de escolarização em funcionamento em 2021, com quatro variáveis: código da escola, NSE secundário da Coorte 1, NSE secundário da Coorte 2 e NSE secundário da Coorte 3.

Os histogramas do NSE secundário para cada uma das três coortes de nascimento estão representados na Figura 2.

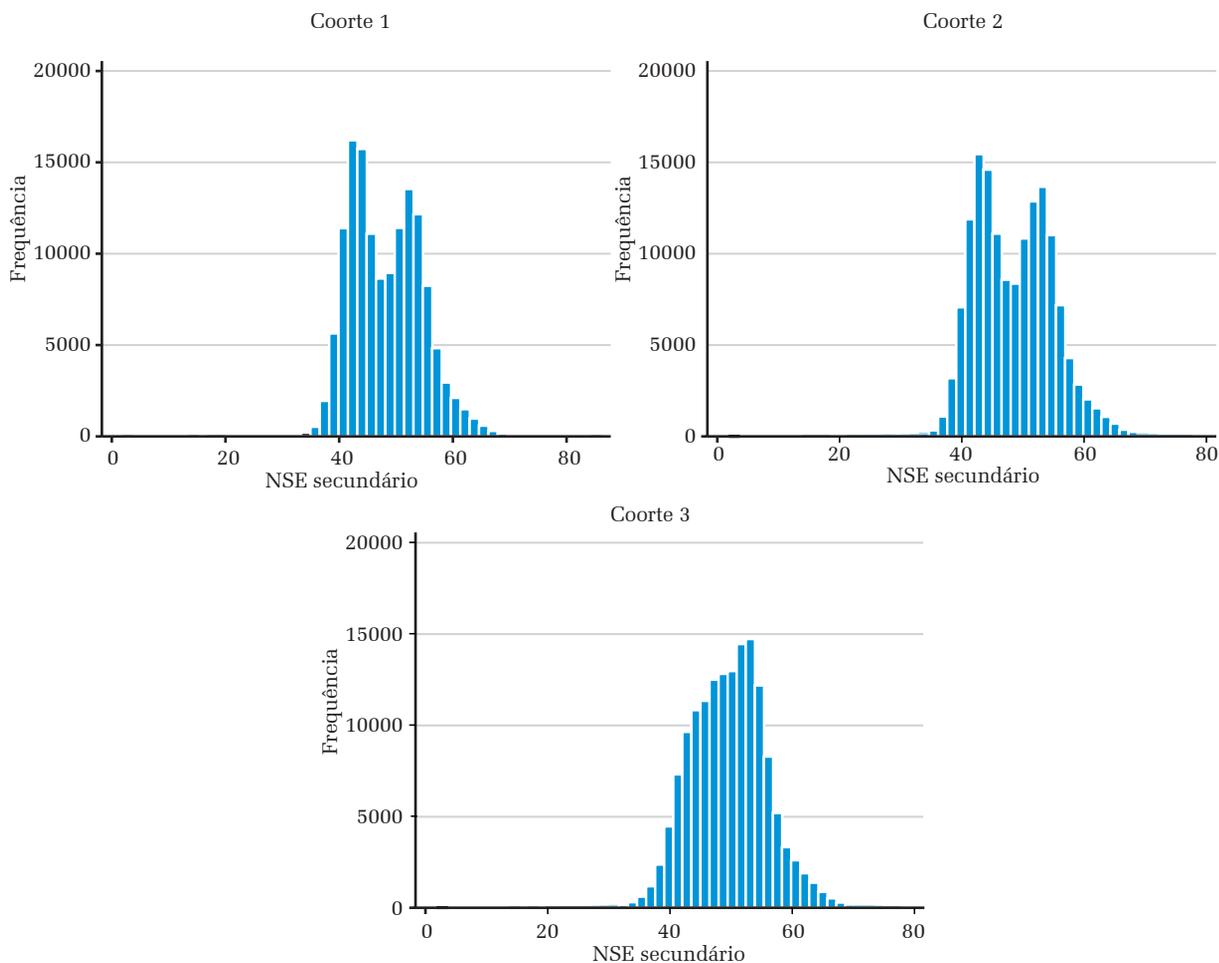


FIGURA 2
HISTOGRAMA DO NSE SECUNDÁRIO DAS ESCOLAS POR COORTE

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

A Tabela 2 apresenta os resultados das correlações lineares do NSE secundário com cada um dos NSE primários e o NSE produzido por Soares e Alves (2023). Observa-se correlações elevadas – a maioria por volta de 0,90 – para todos os indicadores apresentados.

TABELA 2
CORRELAÇÕES LINEARES DE PEARSON DO NSE SECUNDÁRIO DAS ESCOLAS COM OS NSE PRIMÁRIOS CALCULADOS A PARTIR DE DISTINTAS FONTES

Correlações lineares de Pearson		Coorte 1		Coorte 2		Coorte 3	
		N	Corr.	N	Corr.	N	Corr.
NSE artigo Soares e Alves (2023)		126.532	0,94	127.494	0,94	118.699	0,90
NSE's primários	NSE_2011_2013	69.034	0,93	69.043	0,93	62.196	0,90
	NSE_2015	61.325	0,92	61.380	0,92	54.446	0,89
	NSE_2017	57.055	0,90	57.238	0,90	53.457	0,85
	NSE_SAEB_2019	67.744	0,93	68.023	0,93	61.517	0,89
	NSE_SAEB_2021	68.865	0,91	69.229	0,91	63.052	0,88
	NSE_ENEM_2012	26.854	0,92	26.869	0,92	20.288	0,92
	NSE_ENEM_2014	28.090	0,93	28.108	0,93	21.156	0,92
	NSE_ENEM_2016	30.296	0,93	30.345	0,92	23.057	0,91
	NSE_ENEM_2018	29.348	0,93	29.376	0,93	21.789	0,92
	NSE_ENEM_2019	28.303	0,93	28.332	0,93	20.680	0,92
NSE_ENEM_2020	28.947	0,92	29.080	0,92	21.408	0,91	
NSE_ENEM_2021	28.740	0,91	29.020	0,91	21.370	0,90	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

1.3 VARIÁVEIS DE CONTEXTO

As variáveis de contexto incluídas na modelagem do NSE final são: localização da escola (urbana/rural), percentual de estudantes beneficiários do PBF e o componente renda do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM-Renda). De modo geral, a localização das escolas em áreas rurais indica o atendimento escolar de uma população economicamente mais desfavorecida, dado que, frequentemente, essas regiões enfrentam maior dificuldade no acesso a serviços básicos e oportunidades educacionais. Esse indicador pode sinalizar a necessidade de políticas públicas direcionadas para mitigar desigualdades educacionais substanciais. Contudo, vale ressaltar que, embora possa ser um indicador útil, existem variações significativas dentro das áreas rurais e, portanto, tal marcador deve ser usado com cautela e em conjunto com outros indicadores para uma análise mais precisa, motivo pelo qual ele compõe uma das variáveis da modelagem final.

Utilizar o percentual de estudantes beneficiários do PBF por escola emerge como uma *proxy* eficaz para avaliar o NSE escolar. Esse indicador permite uma

rápida identificação de instituições que acolhem uma parcela mais vulnerável da população, revelando potenciais desafios associados, como acesso limitado a recursos educacionais e maior risco de evasão escolar. Escolas com uma alta percentagem de beneficiários geralmente estão situadas em regiões de maior vulnerabilidade social, onde a renda familiar é limitada e as condições de vida são mais precárias. Embora seja uma ferramenta valiosa, é crucial reconhecer suas limitações, pois não encapsula completamente a diversidade de contextos presentes em uma comunidade escolar, necessitando ser complementada com outros indicadores para uma análise mais robusta e completa.

Adicionalmente, incluímos na base o IDHM-Renda, que mensura o nível de renda da população de um município e pode ser utilizado como um indicador para conhecer o NSE do contexto no qual as escolas estão inseridas. Ao explorar esse índice, é possível identificar os municípios que apresentam desafios socioeconômicos mais acentuados, oferecendo uma imagem inicial das disparidades que podem ser encontradas no ambiente educacional dessas regiões. Mesmo considerando o fato de o IDHM-Renda ser uma medida mais agregada que os índices escolares calculados, notamos empiricamente que ele contribui para a estimação do NSE das escolas, em especial entre as escolas que dispõem de poucos indicadores de NSE primário.

Além das variáveis mencionadas nesta seção, testamos outras que, após primeiras modelagens empíricas, foram retiradas do modelo por motivos de parcimônia. Especificamente, testamos a variável dependência administrativa (pública/privada) – utilizada na proposta inicial de Soares e Alves (2023) –, mas essa mostrou-se pouco discriminativa do NSE das escolas brasileiras, uma vez consideradas as demais variáveis presentes no modelo.

2 RESULTADOS

A estimativa de um NSE composto de variáveis primárias, secundárias e de contexto social da escola gera uma medida com bastante informação entre -2 e 2 desvios-padrão, conforme se observa na Figura 3. Entre as variáveis que, individualmente, contribuem para a estimativa global do índice, constam as variáveis primárias e secundárias do NSE. Demais informações, tais como a localização da escola, o IDHM-Renda e a participação dos estudantes no PBF contribuíram com relativamente menos informação.

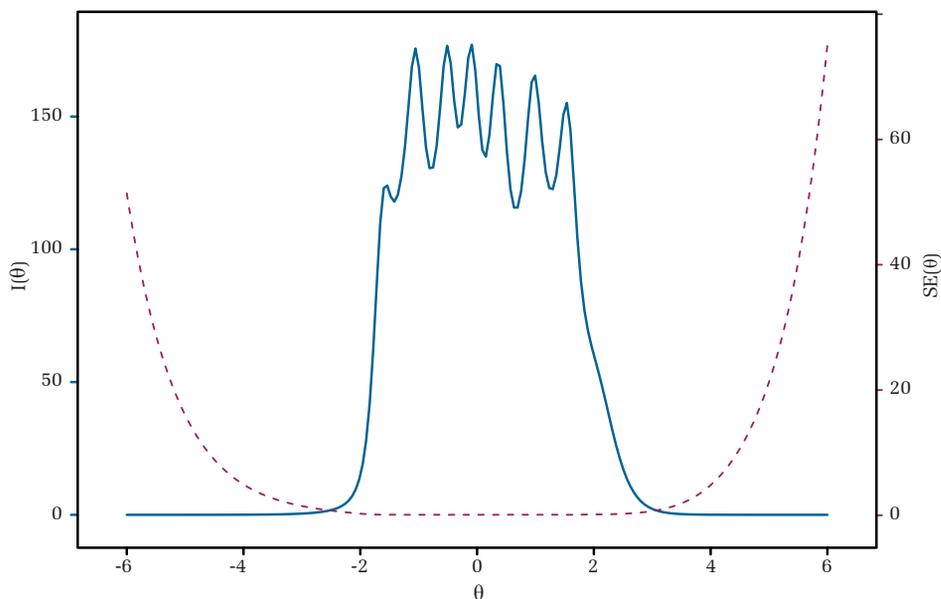


FIGURA 3

CURVA DE INFORMAÇÃO TOTAL E ERRO-PADRÃO DO NSE – BRASIL – 2011-2021

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

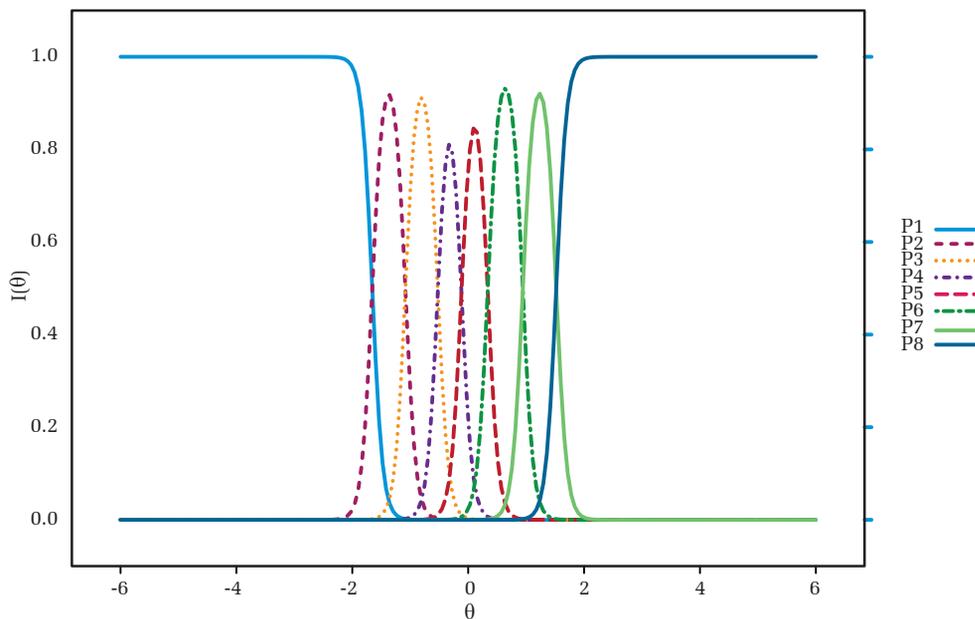


FIGURA 4

CURVA CARACTERÍSTICA DE UM ITEM DO NSE SECUNDÁRIO – BRASIL – 2011-2021

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

Um exemplo da curva característica do item de uma variável secundária do NSE, referente à coorte de nascimento 2000-2001, está ilustrada na Figura 4. Esse dado reforça a qualidade de uma medida secundária de NSE bastante discriminativa ao longo da escala.

Evidentemente, a acurácia das estimativas varia em função da quantidade de indicadores disponíveis para cada estabelecimento de ensino. Escolas que tiveram seu NSE calculado através da utilização de indicadores abrangendo as três categorias apresentam uma maior precisão. Por outro lado, essa precisão é reduzida para as escolas cuja estimativa do NSE se restringiu ao uso do NSE secundário, inferido a partir da média dos NSE primários das instituições para as quais os alunos foram transferidos, bem como das características contextuais. De modo geral, a presença de pelo menos um indicador de NSE primário contribui para uma diminuição da variância. A Tabela 3 detalha as estatísticas descritivas relacionadas ao desvio-padrão das estimativas, levando-se em conta a presença ou ausência de dados de NSE primário. É notável que a média dos desvios-padrão para o conjunto de escolas avaliadas com base em algum NSE primário é menor do que aquela observada para escolas cujas avaliações foram conduzidas sem tais dados.

TABELA 3
ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO DESVIO-PADRÃO DO NSE DAS ESCOLAS POR GRUPO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS

Grupos	Média	Nº de escolas	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
1 - Escola possui algum NSE primário	0,110	88.940	0,047	0,046	0,667
2 - Escola possui algum NSE secundário	0,180	75.900	0,074	0,119	0,521
Total	0,143	164.840	0,070	0,046	0,667

Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, a Tabela 4 apresenta a abrangência do novo indicador de NSE proposto neste estudo, assim como a sua comparação com outras metodologias vigentes. Na coluna “Total”, apresenta-se a distribuição de escolas da educação básica brasileiras, com matrículas de escolarização em funcionamento no ano de 2021, considerando categorias específicas que caracterizam a invisibilidade das escolas nas avaliações e exame nacionais: escolas de áreas rurais, exclusivas de educação infantil, escolas pequenas, escolas indígenas, ou localizadas em terras indígenas, e escolas localizadas em comunidade remanescente de quilombos.

Na coluna “Escolas com apenas o NSE primário”, observa-se que o indicador não alcança 3% do total de escolas exclusivas de educação infantil e do total de escolas muito pequenas (aquelas com 10 estudantes matriculados ou menos). Na

coluna “Escolas com apenas o NSE do Saeb 2021”, constata-se a inexistência do indicador para escolas exclusivas de educação infantil e escolas muito pequenas, além de um percentual muito baixo de alcance de escolas rurais (31,1%), indígenas (9,3%) e localizadas em comunidade remanescente de quilombo (33,1%). Por fim, a última coluna apresenta a medida do NSE proposta neste texto, que abrange 92% do total de escolas de educação básica ativas no Brasil em 2021. Cumpre notar que essa medida alcança quase 100% das escolas rurais e localizadas em comunidade remanescente de quilombos, cerca de 90% das escolas pequenas e escolas indígenas e cerca de 80% das escolas exclusivas de educação infantil. Esse resultado evidencia a ampla abrangência dessa nova medida de NSE, o que demonstra utilidade desse indicador para a focalização das políticas públicas de combate às desigualdades educacionais.

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL EM ATIVIDADE NO ANO DE 2021, POR TIPO E LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA

Tipo e localização das escolas	Total de escolas com matrícula de escolarização ativas em 2021	Escolas apenas com o NSE primário		Escolas apenas com o NSE do SAEB 2021		Escolas com a nova metodologia do NSE	
	N	N	%	N	%	N	%
Rurais	53.557	21.255	39,7	16.677	31,1	52.430	97,9
Exclusivas de Educação Infantil	41.885	1.123	2,7	0	0,0	32.931	78,6
Pequenas							
20 estudantes ou menos matriculados	14.535	319	2,2	19	0,1	12.866	88,5
21 a 50 estudantes matriculados	23.225	1.939	8,3	492	2,1	20.566	88,6
Indígenas	3.464	674	19,5	322	9,3	3.061	88,4
Localizadas em comunidade remanescente de quilombos	2.548	1.046	41,1	843	33,1	2.507	98,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

Do total de 178.370 escolas ativas da educação básica em 2021 com matrículas de escolarização, apenas 13.530 (7,5%) ficaram sem a medida do NSE. Dessas, 66% (8.954) são escolas exclusivas de educação infantil e 3.240 (24%) são escolas privadas que não participaram da amostra do Saeb nem receberam estudantes com NSE secundário.

Considerando que um dos objetivos do NSE proposto é utilizá-lo na focalização de políticas públicas – entre as quais o Fundeb –, agregamos o indicador para uma base municipal por meio da média do NSE escolar ponderado pela quantidade de matrículas de escolarização no Censo Escolar 2021. Uma vez que o indicador foi calculado para um quantitativo bastante expressivo de escolas (quase 165 mil), conseguimos obter uma medida de NSE de todos os 5.570 municípios brasileiros. A Figura 5 ilustra o histograma do NSE em nível municipal.

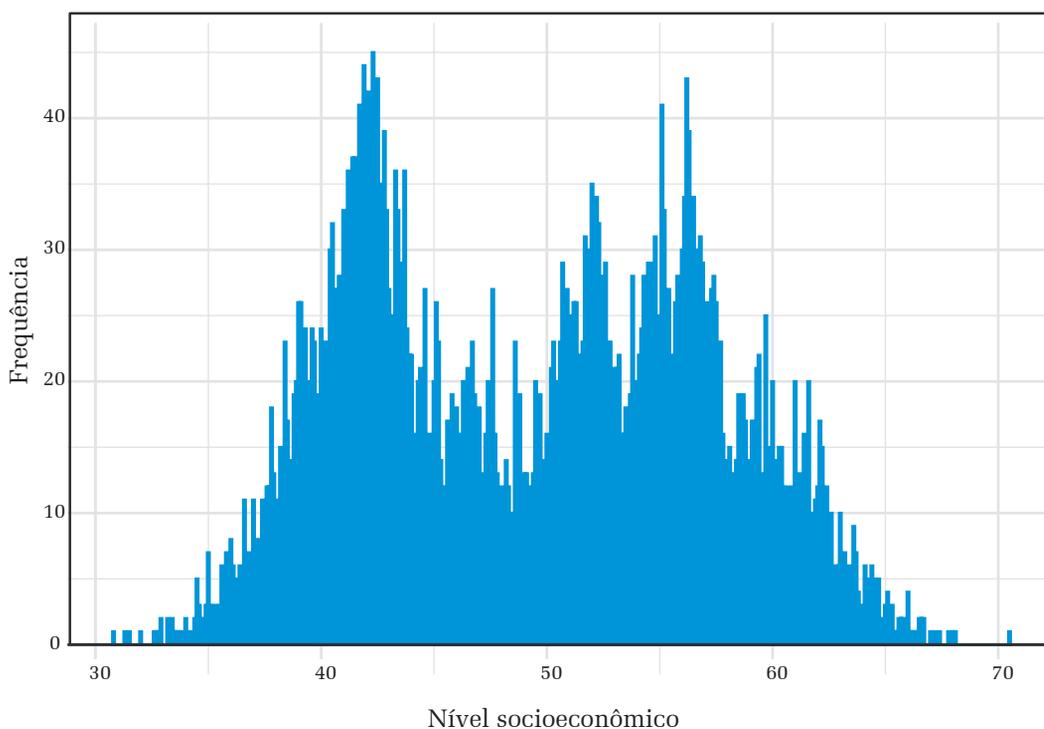


FIGURA 5

HISTOGRAMA DO NSE MÉDIO MUNICIPAL PONDERADO PELO NÚMERO DE MATRÍCULAS – BRASIL

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

A distribuição do resultado do NSE é muito desigual no território brasileiro, com um padrão de desigualdade muito semelhante a outros indicadores de contextos sociais e econômicos. Observa-se na Figura 6 um cartograma da distribuição do NSE médio por

município. Conforme a escala de cores da legenda, as cores esverdeadas representam uma concentração maior de alunos oriundos de famílias com NSE mais elevado; já as cores avermelhadas representam NSEs mais baixos. O cartograma ilustra que os municípios das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste tendem a concentrar estudantes de maior NSE familiar, contrariamente ao que se observa nas regiões Norte e Nordeste.

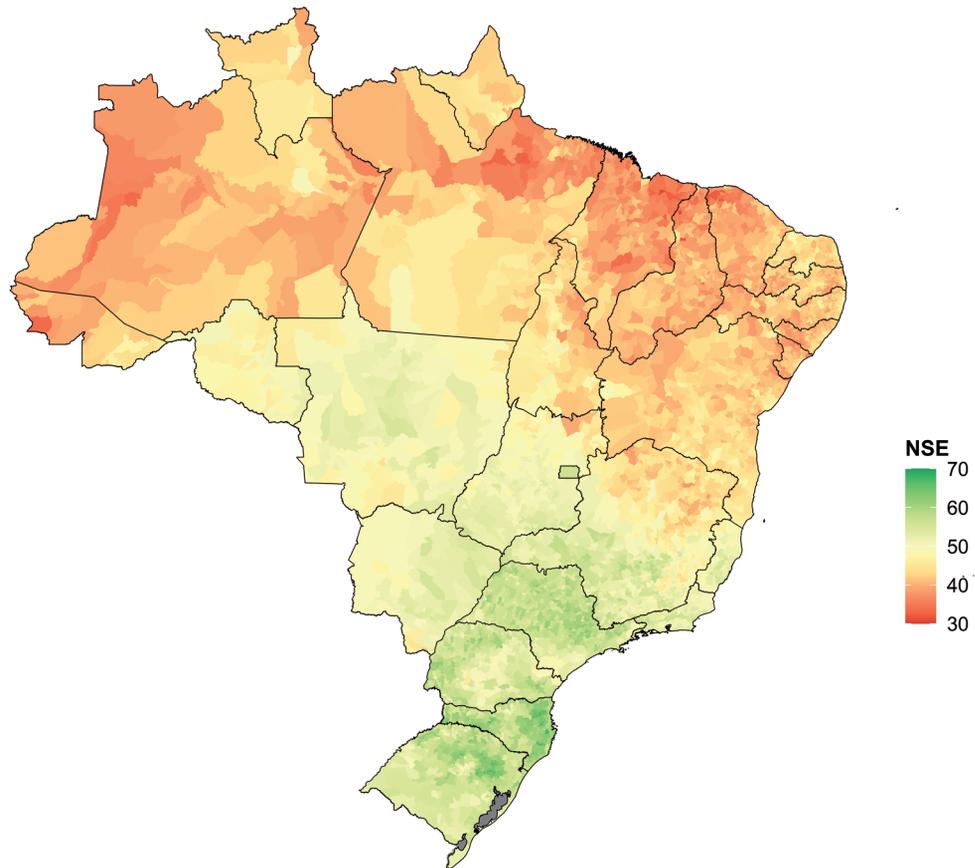


FIGURA 6
CARTOGRAMA DA DISTRIBUIÇÃO DO NSE MÉDIO MUNICIPAL – BRASIL

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

A seguir, são apresentadas as validações internas e externas do indicador. Analisamos um conjunto de variáveis que identificam a relação do NSE com contextos mais ou menos vulneráveis, com o intuito de checar a robustez da medida sintética aqui proposta. Observa-se, pela Figura 7, o que já seria esperado no contexto brasileiro

em relação às desigualdades regionais e por tipo de escola em relação à composição socioeconômica de seu alunado. Em média, escolas municipais, rurais, localizadas no Norte e Nordeste, em terras indígenas e quilombolas são aquelas que apresentam a menor média de NSE de seus educandos.

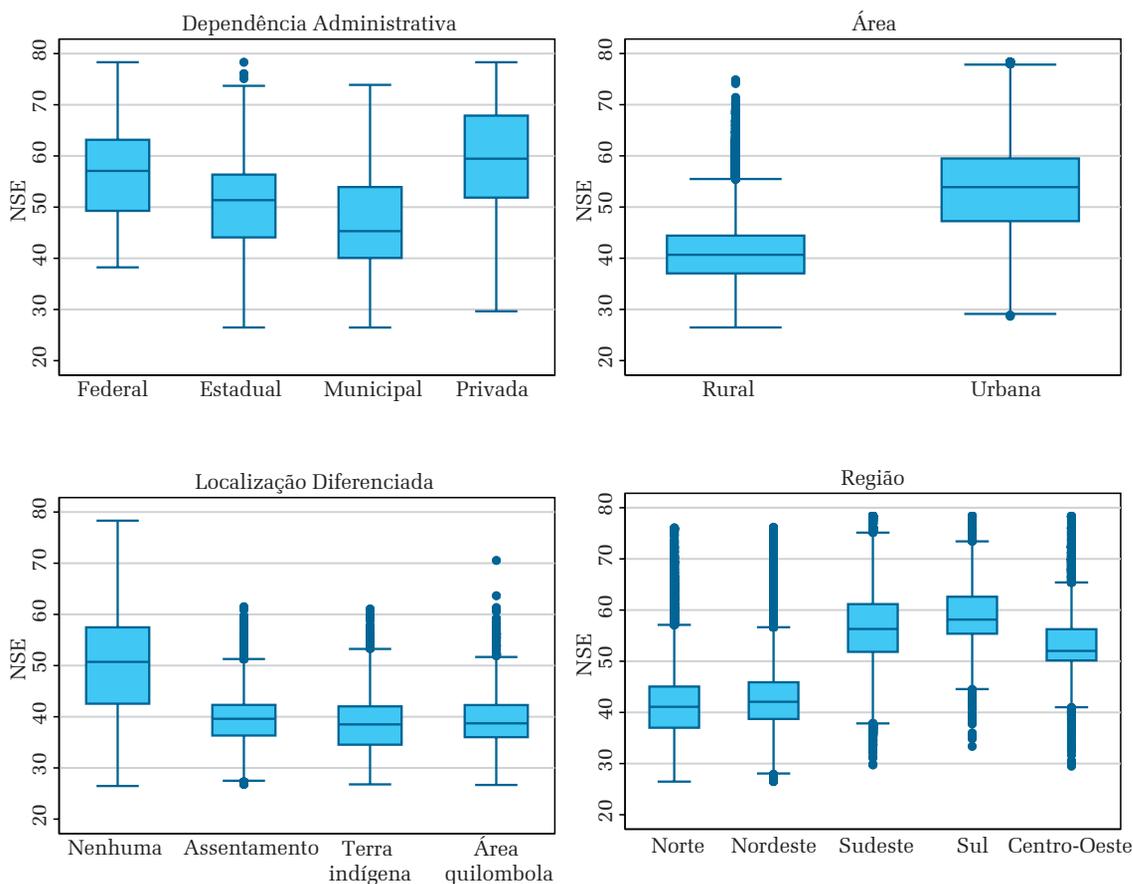


FIGURA 7

VARIAÇÃO DO INDICADOR DE NSE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, ÁREA, REGIÃO E LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA – BRASIL

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

Para analisar a consistência externa do indicador, a Tabela 5 apresenta as correlações lineares do indicador proposto neste estudo e um conjunto de outras medidas sintéticas que buscam captar o NSE municipal e escolar.

TABELA 5
CORRELAÇÕES LINEARES DE PEARSON ENTRE O NSE PROPOSTO E UM CONJUNTO DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DE ÂMBITO MUNICIPAL E ESCOLAR

Indicadores	Descrição	Correlação
Indicadores por município		
T_ANALF25M	Taxa de analfabetismo da população com 25 anos ou mais por município	-0,88
T_FUND25M	Taxa de conclusão do ensino fundamental da população com 25 anos ou mais	0,68
T_MED25M	Taxa de conclusão do ensino médio da população com 25 anos ou mais	0,61
T_SUPER25M	Taxa de conclusão do ensino superior da população com 25 anos ou mais	0,64
PMPOB	Proporção de pobres (indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> ≤ R\$140,00 mensais)	-0,92
PPOB	Proporção de vulneráveis à pobreza (indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> ≤ R\$255,00 mensais)	-0,96
RDPC	Renda domiciliar <i>per capita</i>	0,90
RENOCUP	Rendimento médio dos ocupados com 18 anos ou mais	0,82
IDHM	IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,91
IDHM_EDUC	IDHM - Educação	0,80
IDHM_LONG	IDHM - Longevidade	0,83
IDHM_REND	IDHM - Renda - Renda municipal <i>per capita</i>	0,93
Indicadores por escola		
IOEB	Índice de Oportunidades da Educação Brasileira	0,68
ESCS - PISA 2018	NSE médio das escolas participantes do Pisa 2018. Indicador calculado pela OCDE	0,77
SES - PIRLS 2021	NSE médio das escolas participantes do Pirls 2021. Indicador calculado pela IEA	0,79

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021, Enem 2011-2021, Pnud; Ipea; FJP, 2013 e Centro de Liderança Pública (CLP) 2017.

Nota: O IOEB utiliza as seguintes fontes: índice de desenvolvimento da educação básica, escolaridade do professor e número de horas-aula/dia, experiência do diretor, taxa de atendimento da educação infantil (Inep) e taxa líquida de matrícula do Ensino Médio (IBGE).

A Figura 8 ilustra a correlação entre o NSE médio municipal e a proporção municipal de vulneráveis à pobreza (isto é, pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo: R\$ 255,00 em 2010). Em resumo, essa ilustração representa graficamente a informação oferecida na tabela anterior

de que a correlação entre os dois indicadores é bastante elevada, da ordem de $-0,96$. Isso indica uma correlação quase perfeita entre as informações fornecidas pelos dois indicadores, reforçando a robustez do indicador ora proposta na mensuração da vulnerabilidade municipal.

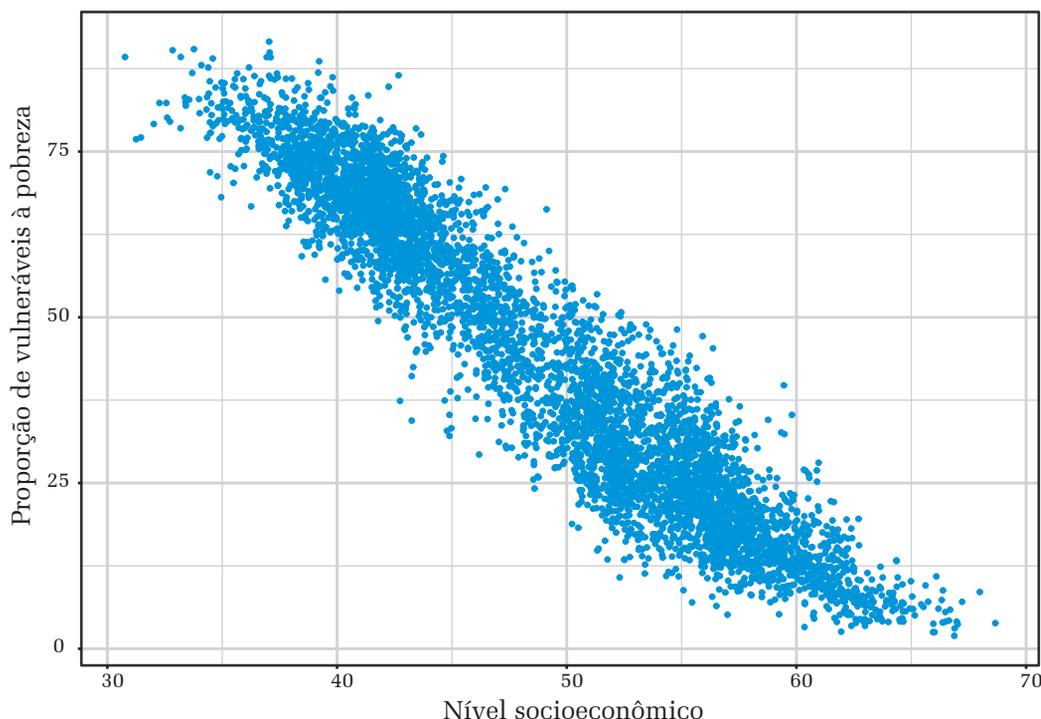


FIGURA 8

CORRELAÇÃO ENTRE A PROPORÇÃO DE VULNERÁVEIS À POBREZA NOS MUNICÍPIOS E O NSE MÉDIO MUNICIPAL – BRASIL

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Longitudinal do Censo Escolar 2007-2021, Saeb 2011-2021 e Enem 2011-2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Novo Fundeb traz em seus dispositivos legais a necessidade de se mensurar o NSE dos educandos, tendo em vista que essa medida é um insumo essencial para a operacionalização dessa importante política pública. Atribui-se ao Inep a definição da metodologia e o cálculo desse indicador – art. 18 da Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020) – em periodicidade bienal. Como demonstrado neste trabalho, o NSE da escola calculado com indicadores primários e secundários resulta em uma medida robusta, válida, com grande capacidade de captar diferenças entre grupos de estudantes. Dessa forma, argumentamos que ele atende de forma adequada à lei e deve ser adotado como

parâmetro desse dispositivo legal, além de orientar o processo de monitoramento do cumprimento das metas do novo PNE.

Em síntese, o indicador de NSE tradicionalmente produzido pelo Inep é calculado com o objetivo de contextualizar, para melhor compreensão, os resultados dos estudantes nas avaliações educacionais. Dessa forma, essa medida está restrita às escolas que participam do Saeb ou Enem, o que contempla no máximo 40% do total de escolas de educação básica brasileiras. Considerando o desenho amostral do Saeb e o perfil dos estudantes que se inscrevem no Enem (estudantes concluintes do ensino médio), a grande maioria das escolas que possuem um corpo discente mais vulnerável – portanto, escolas que deveriam ser o foco das políticas públicas atuais de redução das desigualdades – não tem o NSE calculado.

Para ampliar a abrangência desse importante indicador, a principal inovação metodológica proposta neste estudo foi incluir, como variável adicional na cesta de variáveis usadas para estimar o NSE, a estimativa de NSE fornecida pelos estudantes transferidos entre escolas. Ao se transferirem entre escolas, os estudantes carregam consigo o seu NSE e fornecem informação para a estimativa do NSE da escola de chegada ou de saída. Cada estudante fornece uma informação pequena e imprecisa, mas, como foram usados dados de mais de 9 milhões de estudantes de três coortes de nascimento distintas, foi possível criar um indicador que adiciona informação útil, principalmente por não estar presente nos outros indicadores.

Conforme visto, usamos a TRI como metodologia para a construção do NSE final. Como é amplamente conhecido, esse modelo sintetiza em um único fator – o traço latente – a informação presente nos diferentes indicadores utilizados, cada um deles informativo e limitado à sua maneira. Essa metodologia usa dados reais, por meio de uma construção sólida e auditável, que produz a medida do NSE das escolas e sua agregação para os municípios sem a necessidade de imputação de dados.

Desse modo, foi possível expandir o número de escolas com NSE calculado – sobretudo entre as escolas rurais, pequenas, indígenas, localizadas em território quilombola, exclusivas de educação infantil. A expansão da cobertura de escolas com NSE calculado permitiu estimar um indicador de NSE municipal mais robusto e para todos os 5.570 municípios do Brasil. Uma medida mais robusta do NSE dos municípios, calculada com um número muito maior de escolas, permite produzir diagnósticos e prognósticos mais qualificados para orientar as decisões de políticas públicas que têm um alto impacto para os entes federados.

DISPONIBILIZAÇÃO DOS DADOS

Para aqueles interessados em analisar mais profundamente o perfil socioeconômico de cada escola, é possível acessar os microdados do NSE por escola diretamente na página deste texto. Esses dados, disponibilizados detalhadamente,

facilitam a realização de análises mais acuradas e podem ser um recurso valioso para pesquisadores, educadores e gestores educacionais na elaboração de estratégias e políticas focadas.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. Escolhas familiares, estratificação educacional e desempenho escolar: quais as relações. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 447-468, 2010.

ALVES, M. T. G. Dimensões do efeito das escolas: explorando as interações entre famílias e estabelecimentos de ensino. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 271-296, 2010.

ALVES, M. T. G. et al. Fatores familiares e desempenho escolar: uma abordagem multidimensional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 571-603, 2013.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 1-30, jun. 2009.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-703, jul./set. 2014.

ALVES, T.; GOUVÊA, M. A.; VIANA, A. B. N. Proposta de um indicador socioeconômico para os alunos das escolas públicas dos municípios brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 129-166, 2014.

AVVISATI, F. The measure of socio-economic status in Pisa: a review and some suggested improvements. *Large-Scale Assessments in Education*, [S. l.], v. 8, n. 8, Jun. 2020.

BARROS, G. T. F. et al. *Indicador de nível socioeconômico dos inscritos do Enem: concepção, metodologia e resultados*. Brasília, DF: Inep, 2019. (Texto para Discussão, 47).

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicador de nível socioeconômico das escolas de educação básica (Inse)*: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Estimativas de fluxo escolar a partir do acompanhamento longitudinal dos registros de aluno do Censo Escolar do período 2007-2016*: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicador de nível socioeconômico do Saeb 2019*: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicador de nível socioeconômico do Saeb 2021*: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2023a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap)*. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/cgdi/servico-de-acesso-a-dados-protegidos-sedap>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BROER, M.; BAI, Y.; FONSECA, F. *Socioeconomic inequality and educational outcomes: evidence from twenty years of TIMSS*. Washington, DC: IEA; Springer, 2019. v. 5.

BUCHMANN, C. Measuring family background in international studies of education: conceptual issues and methodological challenges. In: PORTER, A. C.; GAMORAN, A. (Ed.). *Methodological advances in cross-national surveys of educational achievement*. Washington DC: National Academy Press, 2002. p. 150-197.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL (CEDEPLAR). *Estimativas populacionais municipais por idade simples e cálculo das taxas de escolarização líquida*. Belo Horizonte: Cedeplar, 2021. (material disponível sob solicitação).

CHALMERS, R. P. Mirt: a multidimensional item response theory package for the R environment. *Journal of Statistical Software*, [S. l.], v. 48, n. 6, p. 1-29, May 2012.

COLEMAN, J. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1966.

COSTA, M.; KOSLINSKI, M. C. Quase-mercado oculto: disputa por escolas “comuns” no Rio de Janeiro. *Cadernos de Pesquisa*, [S. l.], v. 41, n. 142, p. 246-266, jan./abr. 2011.

FIRPO, S.; JALES, H.; PINTO, C. Measuring peer effects in the Brazilian school system. *Applied Economics*, [S. l.], v. 47, n. 32, p. 3414-3438, Feb. 2015.

HAMBLETON, R. K. Principles and selected applications of Item Response Theory. In: LINN, R. (Ed.). *Educational measurement*. 3. ed. Washington, DC: American Council on Education and the National Council on Measurement in Education, 1993. p. 147-200.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Projeções da População: Brasil e unidades da Federação: revisão 2018*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

MALAGUTH, T. Z. *Migrações e fluxo escolar da coorte de estudantes de 2008 a 2019, em Minas Gerais*. 2022. 129 f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

OSÓRIO, R. *Um guia para o uso dos painéis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) Continua*. Brasília, DF, 2021. Webinar. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pJXmDiEOiAE>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

RESENDE, T. F.; NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. Escolha do estabelecimento de ensino e perfis familiares: uma faceta a mais das desigualdades escolares. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 117, p. 953-970, out./dez. 2011.

RIGOTTI, J. I. R.; HADAD, R. M. *An analysis of the relationship between internal migration and education in Brazil: background paper prepared for the 2019 Global Education Monitoring Report*. [S. l.], 2018. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000266085/PDF/266085eng.pdf.multi.page=1&zoom=auto,-16,842>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

RUTKOWSKI, D.; RUTKOWSKI, L. Measuring socioeconomic background in Pisa: one size might not fit all. *Research in Comparative and International Education*, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 259-278, 2013.

SAMEJIMA, F. Estimation of latent ability using a response pattern of graded responses. *Psychometrika*, [S. l.], v. 34, p. 1-97, 1969.

SCIFFER, M. G.; PERRY, L. B.; MCCONNEY, A. Critiques of socio-economic school compositional effects: are they valid?. *British Journal of Sociology of Education*, [S. l.], v. 41, n. 4, p. 462-475, Apr. 2020.

SCIFFER, M. G.; PERRY, L. B.; MCCONNEY, A. The substantiveness of socioeconomic school compositional effects in Australia: measurement error and the

- relationship with academic composition. *Large-scale Assessments in Education*, [S. l.], v. 10, n. 21, p.1-22, Nov. 2022.
- SIRIN, S. R. Socioeconomic status and student achievement: a meta-analyse review of research. *Review of Educational Research*, [S. l.], v. 75, n. 3, p. 417-453, 2005.
- SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Uma medida do nível socioeconômico das escolas brasileiras utilizando indicadores primários e secundários. *Opinião Pública*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 575-605, set./dez. 2023.
- SOARES, J. F.; ANDRADE, R. J. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-126, jan./mar. 2006.
- SOARES, J. F.; COLLARES, A. C. M. Family resources and cognitive performance by primary school students in Brazil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 1-37, 2007.
- SOARES, T. M. Utilização da teoria da resposta ao item na produção de indicadores sócio-econômicos. *Pesquisa Operacional*, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 83-112, jan./abr. 2005.
- VAN EWIJK, R.; SLEEGERS, P. The effect of peer socioeconomic status on student achievement: a meta-analysis. *Educational Research Review*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 134-150, 2010.
- XAVIER, F. P.; ALVES, M. T. G. A composição social importa para os efeitos das escolas no ensino fundamental?. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 216-243, jan./abr. 2015.
- WILLMS, J. D. School composition and contextual effects on student outcomes. *Teachers College Record*, [S. l.], v. 112, n. 4, p. 1008-1037, Apr. 2010.

APÊNDICE

DETALHAMENTO DO CÁLCULO DO NSE SECUNDÁRIO

Essa etapa da metodologia utiliza o arquivo com a trajetória dos estudantes ao longo dos anos de 2007 a 2021. Para cada coorte, o banco de dados contém todas as combinações de estudante x ano x escola, refletindo a mudança de escola em seu percurso. Além dessas três variáveis, há também as 12 variáveis que correspondem ao NSE primário.

Em primeiro lugar, calcula-se o NSE secundário de cada estudante, que corresponde à média, na coluna, dos NSE primários das escolas em que o estudante esteve matriculado em sua trajetória, sempre que houver dado do NSE primário, conforme apresentado na Tabela A1. Observa-se que o estudante 1 possui 15 registros de matrícula, de 2007 a 2021, em sete escolas distintas (A a G). A escola A é exclusiva de educação infantil e não possuía nenhum NSE primário calculado. Ao final, a escola A recebe o NSE primário médio das escolas em que o estudante esteve matriculado (chamado aqui de NSE secundário do estudante) e que possuíam esse indicador. O resultado do cálculo do NSE secundário de cada estudante é um arquivo com a média de cada um dos NSE primários, refletindo as escolas em que ele esteve matriculado, como ilustrado na Tabela A2.

TABELA A1
ILUSTRAÇÃO DO CÁLCULO DO NSE SECUNDÁRIO DO ESTUDANTE E SUA ATRIBUIÇÃO ÀS ESCOLAS EM QUE O ESTUDANTE ESTEVE MATRICULADO DURANTE SUA TRAJETÓRIA ESCOLAR – BRASIL – 2007-2021

Ano	Estudante	Escola	A			B			C			D				
			NSE primário			Soma do NSE primário de todas as escolas que o estudante esteve matriculado durante sua trajetória escolar			Quantidade de vezes que o NSE primário aparece na trajetória escolar do estudante			NSE secundário do estudante				
			nse_p1	nse_p2	nse_p12	med_p1	med_p2	med_p12	mat_p1	mat_p2	mat_p12	nse_s_p1	nse_s_p2	nse_s_p12		
2007	1	A	...	...	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2008	1	A	...	...	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2009	1	A	...	...	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2010	1	B	49,9	50,8	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2011	1	B	49,9	50,8	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2012	1	B	49,9	50,8	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2013	1	B	49,9	50,8	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2014	1	C	50,7	51,3	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2015	1	D	51,1	50,9	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2016	1	D	51,1	50,9	44,8	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2017	1	E	49,9	52,0	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2018	1	E	49,9	52,0	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2019	1	F	46,2	...	49,8	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2020	1	G	51,5	49,8	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4
2021	1	G	51,5	49,8	...	601,6	560,0	...	236,9	12	11	5	50,1	50,9	...	47,4

Fonte: Elaboração própria.

TABELA A2
RESULTADO DO CÁLCULO DO NSE SECUNDÁRIO DO ESTUDANTE

Estudante	Escola	D			
		NSE secundário do estudante			
		nse_s_p1	nse_s_p2	...	nse_s_p12
1	A	50,1	50,9	...	47,4
1	B	50,1	50,9	...	47,4
1	C	50,1	50,9	...	47,4
1	D	50,1	50,9	...	47,4
1	E	50,1	50,9	...	47,4
1	F	50,1	50,9	...	47,4
1	G	50,1	50,9	...	47,4

Fonte: Elaboração própria.

Em segundo lugar, calcula-se o NSE secundário de cada escola, que corresponde à média, na coluna, de cada um dos NSE secundários dos estudantes que estiveram matriculados em cada escola, sempre que houver dado da média do NSE secundário dos estudantes. Uma ilustração desta etapa está presente nas Tabelas A3 e A4.

TABELA A3
ILUSTRAÇÃO DO CÁLCULO DO NSE SECUNDÁRIO DA ESCOLA

Escola	Estudante	A						B						C						D					
		NSE secundário do estudante						Somatório do NSE secundário do estudante por escola						Total de estudantes com informação de NSE secundário na escola						NSE secundário da escola					
		nse_sec_1	nse_sec_2	...	nse_sec_12	...	nse_sec_12	soma_sec_1	soma_sec_2	...	soma_sec_12	...	soma_sec_12	mat_sec_1	mat_sec_2	...	mat_sec_12	nse_sec_1	nse_sec_2	...	nse_sec_12	nse_sec_1	nse_sec_2	...	nse_sec_12
A	1	50,1	50,9	...	47,4	...	23886,6	23820,1	...	23292,1	...	470	470	...	470	470	50,8	50,8	...	50,7	50,8	50,7	...	49,6	
A	...	...	...	...	...	...	23886,6	23820,1	...	23292,1	...	470	470	...	470	470	50,8	50,8	...	50,7	50,8	50,7	...	49,6
A	470	52,4	51,4	...	51,7	...	23886,6	23820,1	...	23292,1	...	470	470	...	470	470	50,8	50,8	...	50,7	50,8	50,7	...	49,6	
B	1	50,1	50,9	...	47,4	...	12297,0	12381,3	...	11931,7	...	251	251	...	251	251	49,0	49,0	...	49,3	49,0	49,3	...	48,7	
B	...	...	...	...	...	...	12297,0	12381,3	...	11931,7	...	251	251	...	251	251	49,0	49,0	...	49,3	49,0	49,3	...	48,7
B	251	49,1	49,2	...	48,6	...	12297,0	12381,3	...	11931,7	...	251	251	...	251	251	49,0	49,0	...	49,3	49,0	49,3	...	48,7	
C	1	50,1	50,9	...	47,4	...	21120,5	21410,9	...	20081,1	...	429	429	...	429	429	49,2	49,2	...	49,9	49,2	49,9	...	49,5	
C	...	...	...	...	...	...	21120,5	21410,9	...	20081,1	...	429	429	...	429	429	49,2	49,2	...	49,9	49,2	49,9	...	49,5
C	429	49,2	49,6	...	51,7	...	21120,5	21410,9	...	20081,1	...	429	429	...	429	429	49,2	49,2	...	49,9	49,2	49,9	...	49,5	
D	1	50,1	50,9	...	47,4	...	15465,7	15826,7	...	15107,9	...	322	322	...	322	322	48,0	48,0	...	49,2	48,0	49,2	...	46,9	
D	...	...	...	...	...	...	15465,7	15826,7	...	15107,9	...	322	322	...	322	322	48,0	48,0	...	49,2	48,0	49,2	...	46,9
D	322	47,2	46,2	...	46,3	...	15465,7	15826,7	...	15107,9	...	322	322	...	322	322	48,0	48,0	...	49,2	48,0	49,2	...	46,9	
E	1	50,1	50,9	...	47,4	...	12328,4	12736,7	...	12466,7	...	256	256	...	256	256	48,2	48,2	...	49,8	48,2	49,8	...	48,7	
E	...	...	...	...	...	...	12328,4	12736,7	...	12466,7	...	256	256	...	256	256	48,2	48,2	...	49,8	48,2	49,8	...	48,7
E	256	47,7	47,8	...	43,0	...	12328,4	12736,7	...	12466,7	...	256	256	...	256	256	48,2	48,2	...	49,8	48,2	49,8	...	48,7	
F	1	50,1	50,9	...	47,4	...	10892,3	11120,5	...	10414,8	...	222	222	...	222	222	49,1	49,1	...	50,1	49,1	50,1	...	49,1	
F	...	...	...	...	...	...	10892,3	11120,5	...	10414,8	...	222	222	...	222	222	49,1	49,1	...	50,1	49,1	50,1	...	49,1
F	222	49,2	49,6	...	51,7	...	10892,3	11120,5	...	10414,8	...	222	222	...	222	222	49,1	49,1	...	50,1	49,1	50,1	...	49,1	
G	1	50,1	50,9	...	47,4	...	18746,1	18974,4	...	18283,8	...	381	381	...	381	381	49,2	49,2	...	49,9	49,2	49,9	...	49,7	
G	...	...	...	...	...	...	18746,1	18974,4	...	18283,8	...	381	381	...	381	381	49,2	49,2	...	49,9	49,2	49,9	...	49,7
G	381	47,4	49,5	...	51,1	...	18746,1	18974,4	...	18283,8	...	381	381	...	381	381	49,2	49,2	...	49,9	49,2	49,9	...	49,7	

Fonte: Elaboração própria.

TABELA A4
RESULTADO DO CÁLCULO DO NSE SECUNDÁRIO DA ESCOLA

Escola	D			
	NSE secundário da escola			
	nse_sesc_1	nse_sesc_2	...	nse_sesc_12
A	50,8	50,7	...	49,6
B	49,0	49,3	...	48,7
C	49,2	49,9	...	49,5
D	48,0	49,2	...	46,9
E	48,2	49,8	...	48,7
F	49,1	50,1	...	49,1
G	49,2	49,9	...	49,7

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, o cálculo do NSE secundário para cada escola corresponde à média, na linha, dos 12 NSE secundários da escola. O resultado dessa construção metodológica é um banco de dados no qual as linhas são representadas pela totalidade de escolas com matrículas de escolarização em funcionamento em 2021, com quatro variáveis: código da escola, NSE secundário da Coorte 1, NSE secundário da Coorte 2 e NSE secundário da Coorte 3.

APRENDIZADO NO ENSINO FUNDAMENTAL: DIAGNÓSTICO DAS DESIGUALDADES E “ESCOLAS INVISÍVEIS”*

Alvana Maria Bof^I

Maria Teresa Gonzaga Alves^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5972>

RESUMO

Este estudo apresenta um diagnóstico sobre o aprendizado dos estudantes de ensino fundamental no período de 2007 a 2021, sob a perspectiva da superação das desigualdades. Analisa a evolução do percentual de estudantes que atingiram o nível adequado de aprendizado no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), considerando as regiões, unidades federativas, localização (urbana/rural) da escola e grupos de estudantes definidos por sexo, cor/raça e nível socioeconômico. Apresenta também uma análise descritiva de um conjunto de escolas que não participam do Saeb e, portanto, não têm informações sobre o desempenho dos alunos. Essas escolas não têm Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) calculado, ficando

* As autoras agradecem a leitura crítica e sugestões de Adriano Senkevics a versões anteriores do artigo.

^I Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

^{II} Diretora de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); doutora em Educação pela UFMG.

invisíveis no diagnóstico da qualidade. Os resultados indicam a persistência e a ampliação das desigualdades no aprendizado entre os estudantes no País. Mostram ainda semelhanças entre o perfil das escolas sem Ideb e as escolas com baixo percentual de estudantes que atingiram o nível adequado de aprendizado. Diante dessas evidências, o estudo recomenda que o novo Plano Nacional de Educação adote metas e estratégias mais eficazes para superar as desigualdades educacionais e sugere que o monitoramento da qualidade da educação básica utilize indicadores mais abrangentes para avaliar as escolas que não fazem parte da população-alvo do Saeb e, portanto, não têm Ideb calculado.

Palavras-chave: ensino fundamental; Plano Nacional de Educação; Ideb; desigualdades educacionais; Saeb.

INTRODUÇÃO

Uma das questões mais importantes a ser enfrentada no próximo Plano Nacional de Educação (PNE) diz respeito à superação das desigualdades educacionais entre as crianças e jovens brasileiros. Tais desigualdades, que se manifestam tanto no acesso, trajetória escolar e conclusão das etapas da educação básica quanto na aprendizagem dos estudantes, têm penalizado bem mais aqueles cujas famílias apresentam nível socioeconômico (NSE) mais baixo, de cor/raça negra e que frequentam escolas nas zonas rurais (Alves *et al.*, 2013; Alves; Soares; Xavier, 2016; Soares; Delgado, 2016; Alves *et al.*, 2017; Ferrão *et al.*, 2018; Alves; Ferrão, 2019; Alves, 2020).

Em que pese o fato de o PNE vigente apresentar como diretriz a superação das desigualdades educacionais (com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação), estudos produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que subsidiam o monitoramento do PNE, apontam a permanência do problema (Brasil. Inep, 2022a). O cenário da desigualdade foi ainda mais agravado nos últimos anos pelos efeitos da pandemia de covid-19. O fechamento das escolas e a descontinuidade das aulas presenciais em 2020 provocaram declínio no desempenho/aprendizado dos estudantes e ampliação das desigualdades educacionais no País (Cavalcante; Komatsu; Menezes Filho, 2020; Costa; Brandão, 2021; Koslinski; Bartholo, 2021; Bof; Moraes, 2022; Costa; Brandão, 2022; Bartholo *et al.*, 2023).

Na elaboração do novo PNE (2024-2034), não há como desconsiderar essas evidências. É imperativo que o novo plano nacional seja embasado em um diagnóstico abrangente, que explicita os resultados da aprendizagem, bem como as persistentes desigualdades entre grupos sociais no território nacional.

No atual PNE, a melhoria dos níveis de aprendizado é uma das estratégias da Meta 7, que visa fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades. Essa meta é monitorada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Criado em 2007 no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Ideb é definido como o indicador objetivo para aferir a qualidade da educação básica (Brasil, 2007). Ele é calculado bianualmente pelo Inep com base nos dados sobre rendimento escolar (taxa de aprovação), computado com informações do Censo da Educação Básica e aponta o desempenho dos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O PDE estabeleceu valores progressivos para o crescimento do Ideb para o Brasil, as unidades da Federação, municípios e escolas que participam do Saeb. A Meta 7 do PNE espelha os valores bianuais do Ideb esperados para o Brasil; mas para que a meta nacional seja alcançada, os esforços de melhoria do aprendizado e da taxa de aprovação devem envolver todos os entes da Federação.

Entretanto, no nível dos municípios, o Ideb é calculado independentemente da cobertura da rede. Há escolas públicas que não se enquadram na população-alvo do Saeb, de forma que elas não possuem informações sobre o aprendizado dos estudantes para o cálculo do Ideb. Desta forma, o Ideb de municípios onde a cobertura é baixa pode não refletir a sua qualidade. A análise dos perfis dessas escolas e municípios em que há lacunas de informação deve também fazer parte do diagnóstico para orientar a elaboração do novo PNE.

O objetivo deste estudo é elaborar um diagnóstico do aprendizado dos estudantes brasileiros de ensino fundamental no período de 2007 a 2021, sob a perspectiva da superação das desigualdades. Para tal, analisam-se os percentuais de estudantes que alcançaram o nível de aprendizado adequado em língua portuguesa (leitura) e matemática por grande região, unidade federativa (UF), localização (urbana/rural) da escola e grupos de estudantes definidos por sexo, cor/raça e nível socioeconômico. Além disso, realiza-se uma análise descritiva de um conjunto de escolas que não participam da avaliação do Saeb e sobre as quais, portanto, não se tem informação sobre o desempenho/aprendizado de seus alunos. Busca-se, assim, caracterizar esse conjunto de escolas que ficam invisíveis no diagnóstico da qualidade da educação básica, mas indiscutivelmente precisam ser consideradas na formulação das políticas de melhoria da qualidade e do aprendizado dos estudantes brasileiros.

Este artigo está organizado da seguinte forma: após a introdução, faz-se uma breve contextualização sobre o que sabemos em relação ao aprendizado dos estudantes e as desigualdades existentes; apresenta-se, em seguida, a metodologia do estudo; posteriormente, apresentam-se as análises da evolução dos resultados do Saeb para os anos iniciais e finais do EF de 2007 a 2021; na sequência, realiza-se a identificação e caracterização do conjunto de escolas que não têm Ideb calculado; ao final, promove-se a discussão dos resultados, tecendo considerações sobre desafios a serem enfrentados no novo PNE e possíveis direcionamentos para induzir à melhoria da qualidade e superação das desigualdades no aprendizado dos estudantes.

1 APRENDIZADO E DESIGUALDADES: O QUE SABEMOS (E O QUE NÃO SABEMOS) A RESPEITO?

Há um conjunto de estudos na literatura da área educacional que apresenta análises sobre o desempenho dos estudantes brasileiros em diferentes etapas da educação básica, indicando as desigualdades que cercam o aprendizado desses estudantes associadas a características demográficas e socioeconômicas, bem como apresentando a persistência das desigualdades ao longo do tempo (Soares; Alves, 2003; Rodrigues; Rios-Neto; Pinto, 2011; Carnoy *et al.*, 2015; Alves; Soares; Xavier, 2016; Soares; Delgado, 2016; Alves *et al.*, 2017; Alves; Ferrão, 2019; Alves, 2020). Alves, Soares e Xavier (2016) analisam a evolução das médias de desempenho dos alunos das escolas públicas estaduais e municipais na Prova Brasil/Saeb de 2005 a 2013, em Língua Portuguesa e Matemática, segundo grupos definidos por sexo, cor/raça e nível socioeconômico. O artigo mostra que as diferenças entre esses grupos se mantêm no período, sendo muito expressivo o hiato em todas as edições da Prova Brasil. Considerando a cor/raça dos estudantes, os autores mostram que os alunos de cor preta apresentam desempenho significativamente mais baixo do que os alunos brancos, em todas as edições da Prova Brasil analisadas. Outro relevante resultado é que, não obstante o aumento nas médias de desempenho dos estudantes em geral de 2005 a 2013, as desigualdades entre esses grupos de estudantes definidos por cor/raça e nível socioeconômico não diminuíram no período. Essa análise foi atualizada com dados do Saeb até 2017 por Alves (2020), que observou a mesma permanência das desigualdades entre as médias de proficiência dos grupos.

Alves e Ferrão (2019) investigam os avanços da qualidade da educação básica em termos de aprendizado e aprovação nos anos iniciais e finais do ensino fundamental no período de dez anos (2007 a 2017). As autoras analisaram a evolução da porcentagem de estudantes das escolas públicas municipais e estaduais que alcançam o nível adequado de aprendizagem em língua portuguesa e matemática na escala da Prova Brasil/Saeb seguindo os parâmetros definidos por Soares (2009). Verificam que, em todas as edições da Prova Brasil, o percentual de alunos situados no nível de aprendizado adequado é mais elevado no grupo dos estudantes com nível socioeconômico mais alto (5º quinto), enquanto o menor percentual é o do grupo de alunos de menor nível socioeconômico (1º quinto). Também é maior o percentual de estudantes de cor/raça branca que atingem o nível adequado de aprendizado do que os de cor/raça negra, tanto para o 5º quanto para o 9º ano do EF, nas duas áreas do conhecimento. As autoras verificam ainda que, embora tenha havido um visível e positivo aumento do percentual de alunos que atingem o nível adequado de aprendizado no período, as desigualdades entre os grupos sociais permanecem, tendo aumentado, em 2017, a disparidade socioeconômica entre o percentual de alunos que atingem o nível adequado. Ao analisar grupos sociais múltiplos formados pelas variáveis sexo, cor/raça, NSE e experiência de reprovação, as autoras demonstram que, em conjunto, esses atributos ampliam as desigualdades entre os estudantes.

Esses estudos tiveram como base os resultados das avaliações do Saeb. No entanto, sabemos que o Saeb não abarca todas as escolas brasileiras, como indicam os documentos que descrevem a população-alvo e a população de referência dessas avaliações¹. Por exemplo, no Saeb de 2017 a 2021 não estão incluídas as escolas que possuem menos de dez alunos matriculados nos anos/séries avaliados e as turmas multisseriadas², entre outras. Como não participam do Saeb, essas escolas não têm informações sobre o desempenho/aprendizado de seus alunos e não entram também no cálculo do Ideb, gerando assim, uma lacuna de informações para um diagnóstico completo. Tais informações são fundamentais tanto à gestão das redes de ensino e escolas quanto à formulação, ao monitoramento e à avaliação de políticas, programas e ações direcionadas à melhoria da qualidade da educação e redução das desigualdades educacionais.

Lichand *et al.* (2023) destacam a marcante presença de turmas multisseriadas no ensino fundamental do Brasil, predominantemente nas zonas rurais, mostrando que essas turmas têm características distintas das turmas unisseriadas em relação ao alunado, professores e gestores escolares. Tendo em vista que as turmas multisseriadas não são avaliadas pelo Saeb, os autores utilizam a avaliação da rede de ensino do estado do Ceará (Spaeece) para estimar qual seria o desempenho/proficiência delas no Saeb. Os resultados mostram que as proficiências das turmas multisseriadas seriam significativamente menores que as das turmas unisseriadas, e que as multisseriadas têm probabilidade significativamente maior de serem classificadas com proficiência “muito crítica” nas duas áreas do conhecimento avaliadas. Utilizando, ainda, um modelo estatístico para prever em que medida a proficiência esperada das escolas multisseriadas difere das demais e em que medida o Ideb estadual mudaria se as matrículas das turmas multisseriadas fossem refletidas no indicador, os autores mostram que, embora essas matrículas representem a menor parte dos estudantes em qualquer estado, em diversos casos o Ideb mudaria em um ou dois décimos para baixo, tamanha a diferença de proficiência e de rendimento nessas escolas. Para os autores, o fato de o aprendizado dos estudantes das turmas multisseriadas não estar refletido no Ideb constitui incentivos distorcidos pois as redes não têm incentivos para melhorar a proficiência e o rendimento dessas turmas.

Menezes, Bento e Garcia (2023) problematizam a ausência de informação sobre os resultados da aprendizagem em escolas e municípios, analisando os fatores que condicionam a disponibilidade dos dados educacionais. Focando o ensino médio, demonstram que os municípios e as escolas que, em 2022, não tinham dados disponíveis para o Saeb, apresentaram, majoritariamente, baixos indicadores médios de proficiência ou não tinham dados disponíveis em 2019. Por meio de uma regressão logística, os autores demonstram que a probabilidade de um município ter alcançado

¹ A cada ano, a referência do Saeb é definida, o que pode ser conhecido no registro histórico dessa avaliação. Informações sobre as alterações no Saeb podem ser consultadas em Brasil. Inep (2023a).

² Turmas multisseriadas são aquelas em que estudantes de diferentes anos/séries aprendem concomitantemente na mesma sala de aula.

a taxa mínima de participação para o Saeb em 2022 foi maior entre aqueles com alta proficiência média em 2019, maior quantidade de matrículas e respostas mais efetivas à pandemia de covid-19. Estados com piores indicadores educacionais concentram proporções elevadas de municípios e escolas sem resultados desagregados. Os resultados apontam a reprodução das desigualdades educacionais na disponibilidade dos dados.

Neste artigo, além de atualizar as análises sobre o aprendizado dos estudantes do ensino fundamental das escolas públicas com dados do Saeb no período de 2007 a 2021, busca-se mapear o problema das escolas que ficam invisibilizadas no diagnóstico por não participarem das avaliações do Saeb e não terem, conseqüentemente, Ideb calculado.

2 METODOLOGIA

O diagnóstico do aprendizado apresentado na seção 3 envolveu a análise do Saeb entre 2007 e 2021. As bases de dados entre 2007 e 2017 foram preparadas pela segunda autora para outro estudo (Alves; Ferrão, 2019). Os dados de 2019 e 2021 foram incorporados neste estudo de forma compatível, permitindo, assim, a atualização dos resultados reportados naquele estudo.

O Saeb é uma avaliação em larga escala desenvolvida pelo Inep desde meados da década de 1990. A partir de 2005, ele passou por uma reformulação para ampliar a cobertura das escolas públicas, cuja participação se tornou quase censitária, segundo regras de elegibilidade definidas a cada edição³. As escolas privadas, que não serão foco deste diagnóstico, participam de forma amostral. Atualmente, o Saeb compreende testes aplicados a cada biênio para os alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio⁴. A avaliação é realizada somente nas escolas que oferecem o ensino regular e que tenham no mínimo dez estudantes matriculados no ano/série avaliado.

No Saeb, o aprendizado é definido como as habilidades que os alunos demonstram ter dominado relacionadas às competências de língua portuguesa (ênfase em leitura) e matemática (resolução de problemas)⁵, em cada ano/série avaliada. As proficiências são estimadas por meio de um modelo da Teoria de Resposta

³ Desde que o Saeb foi incluído como componente do Ideb, houve algumas alterações na cobertura do Saeb e na denominação dessa avaliação. Entre 2005 e 2017, a avaliação quase censitária do Saeb era a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil. Em 2019, o nome Prova Brasil deixou de ser utilizado e um sufixo que identifica a “série” distingue as avaliações do Saeb. Até 2015, participavam da parte quase censitária do Saeb escolas com pelo menos 20 estudantes matriculados no ano/série de referência da avaliação. De 2017 em diante, o Saeb passou a avaliar escolas de ensino regular com 10 alunos ou mais estudantes no ano/série de referência. Informações sobre o Saeb estão disponíveis em Brasil. Inep (2023a).

⁴ A avaliação do 2º ano do EF foi incluída no Saeb a partir de 2019 e ocorre de forma amostral.

⁵ A partir de 2019, aplicaram-se, de forma amostral, avaliações nas áreas de Ciências da Natureza e Ciências Humanas.

ao Item (TRI)⁶. As propriedades da TRI colocam os resultados das edições do Saeb e ano/série na mesma escala, com exceção do 2º ano do ensino fundamental⁷, de modo que se pode comparar os resultados entre edições. Os resultados são apresentados não só por meio das médias de proficiência, mas também considerando os níveis de aprendizado alcançados pelos alunos segundo as escalas de proficiência de cada área avaliada⁸. Além dos testes, o Saeb produz dados contextuais obtidos pelas respostas dos estudantes a um questionário.

O diagnóstico aqui apresentado descreve o aprendizado dos estudantes do 5º e 9º anos do EF de escolas das redes estaduais e municipais. Em 2019, as matrículas nas escolas municipais e estaduais representavam 80,8% e 84,5% do total de matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, respectivamente. As escolas públicas federais foram excluídas devido ao seu pequeno número de matrículas nessa etapa de ensino (0,05% nos anos iniciais; e 0,1%, nos anos finais). O número de estudantes cujos resultados no Saeb foram analisados gira em torno de cinco milhões em cada edição do Saeb.

O aprendizado é mensurado pelo percentual de estudantes que atingiram o nível adequado de proficiência em língua portuguesa e matemática, de acordo com a interpretação da escala proposta por Soares (2009). Conforme a proposição do autor, é desejável que pelo menos 70% dos estudantes atinjam o nível adequado de proficiência para um sistema ser considerado de qualidade. Os resultados mostram a evolução do percentual de estudantes com aprendizado adequado para o Brasil e desagregados pelas seguintes variáveis: sexo do estudante (feminino e masculino), raça/cor (branco, pardo e preto), nível socioeconômico (em quartis), localização da escola (urbana e rural), regiões e unidades federativas.

Em relação à variável sexo, nos dados do Saeb 2019, ela foi obtida a partir da base de dados do Censo Escolar do mesmo ano, uma vez que esse item foi excluído do questionário respondido pelos estudantes. No que se refere à variável raça/cor, as categorias amarelo e indígena não foram incluídas na análise devido ao seu percentual muito reduzido (cerca de 2%), o que pode distorcer os resultados. Vale ressaltar que as escolas indígenas não fazem parte da amostra do Saeb, o que significa que os cerca de 1% a 2% de estudantes que se autodeclararam como indígenas estão matriculados em escolas não indígenas.

A variável NSE para os anos de 2007 a 2017 foi calculada pela segunda autora deste texto, seguindo a metodologia descrita em Alves, Soares e Xavier (2016). Já para os anos de 2019 e 2021, utilizou-se o Índice de Nível Socioeconômico (Inse),

⁶ Informações técnicas sobre o Saeb, nas diferentes edições, podem ser consultadas em Brasil. Inep (2023b).

⁷ A avaliação do 2º ano do EF foi incluída no Saeb a partir de 2019 e ocorre de forma amostral. A escala não foi equalizada com a dos outros anos do EF.

⁸ As escalas de proficiência do Saeb para os 5º e 9º anos do EF e 3ª série do EM podem ser consultadas em Brasil. Inep (2020).

calculado pelo Inep com os dados das respectivas edições do Saeb. Para garantir a comparabilidade, as escalas de NSE foram equalizadas de forma que variassem no mesmo intervalo de -3 a 3 desvios-padrão, utilizando-se os valores mínimos e máximos observados em todas as edições.

Os resultados dos estudantes foram também descritos segundo grupos que combinam variáveis sociodemográficas e a experiência de reprovação, conforme sua resposta ao questionário do Saeb. Foram criados 24 grupos pela combinação das variáveis: sexo (duas categorias), raça/cor (as três categorias com mais estudantes); NSE (escala dividida em duas faixas pela mediana) e experiência de reprovação (variável binária: sim ou não).

A seção intitulada “Escolas invisíveis” apresenta um diagnóstico das escolas públicas estaduais e municipais que têm resultados do Ideb e das escolas que não têm. A existência de dados do Saeb é condição para a escola ter o seu Ideb calculado. A metodologia para esse diagnóstico envolveu a comparação da prevalência de escolas com Ideb calculado em relação à base de dados do Censo Escolar do mesmo ano. Por meio dessa comparação é possível comparar a cobertura da medida oficial de qualidade (Ideb) com o total de escolas de cada etapa.

Para essa análise, foram selecionados os resultados do Ideb por escola nos anos de 2019 e 2021. Da base do Censo Escolar, foram selecionadas as escolas públicas estaduais e municipais em funcionamento que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental, assim como aquelas que oferecem os anos finais do mesmo nível de ensino. Além disso, em ambas as bases de dados (anos iniciais e anos finais), foram selecionadas algumas variáveis das escolas, explicadas abaixo.

O banco de dados do Censo Escolar é consideravelmente maior do que o do Ideb, uma vez que muitas escolas de ensino fundamental não participam do Saeb e, portanto, não possuem o Ideb calculado em cada ano (2019 e/ou 2021). É possível que algumas escolas tenham tido o Ideb calculado em um ano, mas não no outro. Dessa forma, foi criada uma variável binária “Ideb calculado” [0;1] em que o valor 1 indica que a escola teve o Ideb calculado naquele ano e as escolas sem Ideb receberam o valor 0.

Para analisar as características das escolas do Censo Escolar, considerando a existência ou não do Ideb em 2019 e 2021, foram apresentados percentuais de escolas segundo as variáveis: região, unidade da Federação, localização das escolas (urbana ou rural), dependência administrativa (estadual ou municipal), número de estudantes na etapa de ensino (em decis) e NSE da escola (em quartis). Adicionalmente, foi calculado o percentual de escolas com Ideb calculado por município, e essa informação foi utilizada para a elaboração de cartogramas que demonstram a distribuição desse indicador em nível municipal.

3 EVOLUÇÃO DO APRENDIZADO DOS ESTUDANTES E DESIGUALDADES

Desde a criação do Saeb, o País passou a contar com informações abrangentes acerca do aprendizado dos estudantes brasileiros tanto no nível nacional quanto em estratos subnacionais. Este estudo focaliza o diagnóstico da evolução do aprendizado dos estudantes dos 5º e 9º anos do EF das redes públicas municipais e estaduais, considerando os níveis de aprendizado alcançados pelos estudantes, no período de 2007 a 2021. Para as análises, toma-se como medida o percentual de estudantes que atingem o nível adequado de aprendizado em língua portuguesa (leitura) e matemática no 5º e no 9º ano do EF, seguindo parâmetros propostos por Soares (2009)⁹, apresentados no Quadro 1.

QUADRO 1

PROFICIÊNCIA MÍNIMA DO NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA) E EM MATEMÁTICA PARA OS 5º E 9º ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Área	Ano	Pontuação mínima do nível adequado
Língua Portuguesa (leitura)	5º EF	Maior ou igual a 200
	9º EF	Maior ou igual a 275
Matemática	5º EF	Maior ou igual a 225
	9º EF	Maior ou igual a 300

Fonte: Elaboração própria com base em Soares (2009).

Os Gráficos 1 e 2 apresentam o percentual de estudantes do 5º ano do EF que alcançam o nível adequado de aprendizado em língua portuguesa (leitura) e em matemática no Brasil e em cada região, no período de 2007 a 2021. Como se pode observar, há uma tendência de crescimento no percentual de estudantes que alcançam o nível adequado do início da série histórica até 2019 nas duas áreas do conhecimento. A partir de 2021, nota-se uma redução, o que pode ser atribuído aos efeitos da pandemia de covid-19 ocorrida no Brasil a partir de 2020 (Bof; Moraes, 2022). Em Língua Portuguesa, a redução em 2021 foi de 5,3 pontos percentuais (p.p), fazendo com que a proporção de alunos no nível adequado regredisse para 52%, próximo ao observado em 2015 (51,7%). Em matemática, a redução foi ainda maior (-9,7 p.p.), sendo o percentual registrado (37,9%) inferior ao observado em 2015 (40%).

⁹ Soares (2009), a partir das escalas do Saeb, define os pontos de corte que estabelecem quatro níveis/patamares de aprendizado: Abaixo do básico, Básico, Adequado, Avançado. Para interpretar a escala do Saeb e propor esses níveis de proficiência, Soares (2009) compatibilizou a distribuição das proficiências dos alunos brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), do qual o Brasil participa, com a distribuição dos alunos no 9º ano do Saeb e calculou o hiato entre as duas distribuições. Esse hiato corresponde à diferença que os alunos devem avançar no Saeb para atingirem a distribuição de referência.

A mesma tendência é observada para os alunos do 9º ano do EF (Gráficos 3 e 4), embora a evolução tenha sido menor entre 2007 e 2019 e os percentuais dos que atingiram o nível adequado bem mais modestos. Em 2019, apenas 37% dos estudantes do 9º ano atingiram o nível adequado em língua portuguesa, caindo para 36,1% em 2021. Em matemática, menos de 20% alcançaram o nível adequado em 2019, caindo para 16,4% em 2021. Um cenário extremamente preocupante para estudantes que estão no último ano do ensino fundamental.

Quando consideradas as grandes regiões, observa-se a mesma tendência nacional e desigualdades marcantes. Tanto para o 5º quanto para o 9º ano, as regiões Norte e Nordeste apresentam sempre os menores percentuais de alunos no nível adequado em toda a série histórica, nas duas áreas do conhecimento. O incremento nessas regiões entre 2007 e 2019 foi menor, o que fez aumentar as desigualdades entre as regiões. Em 2021, a queda dos percentuais dos que atingem o nível adequado ocorreu em todas as regiões e de forma mais abrupta em matemática. Nessa área, no 9º ano, são expressivos os percentuais dos que não atingiram o nível adequado: mais de 90% no Norte, 87,6% no Nordeste, mais de 80% no Sudeste e Centro-Oeste e 79,1% no Sul.

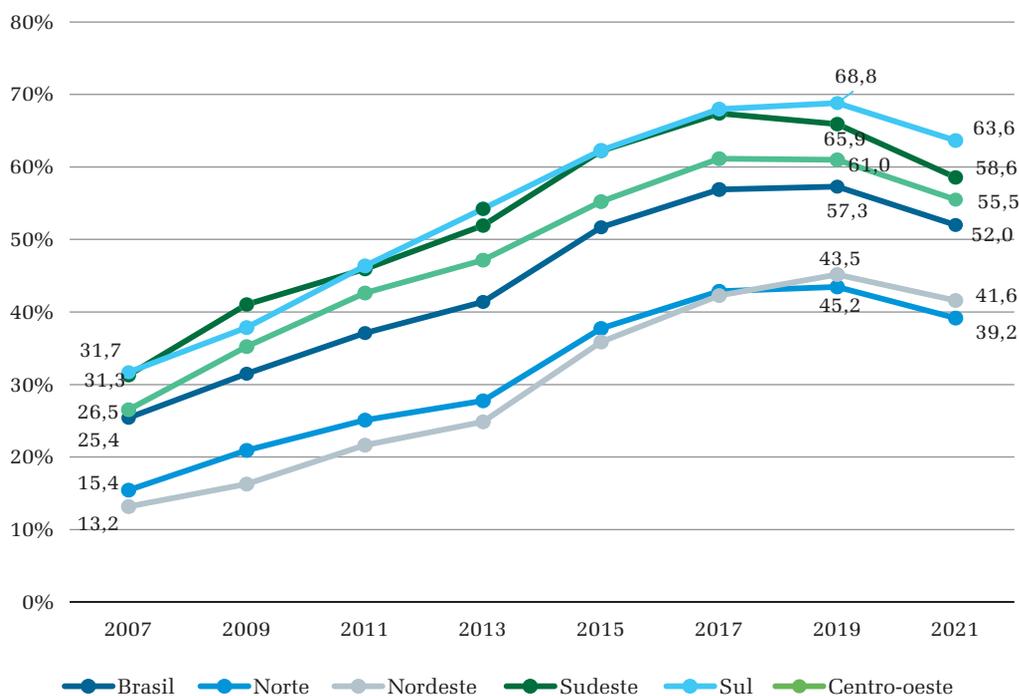


GRÁFICO 1
PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – BRASIL E REGIÃO – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil, Inep, 2022b).

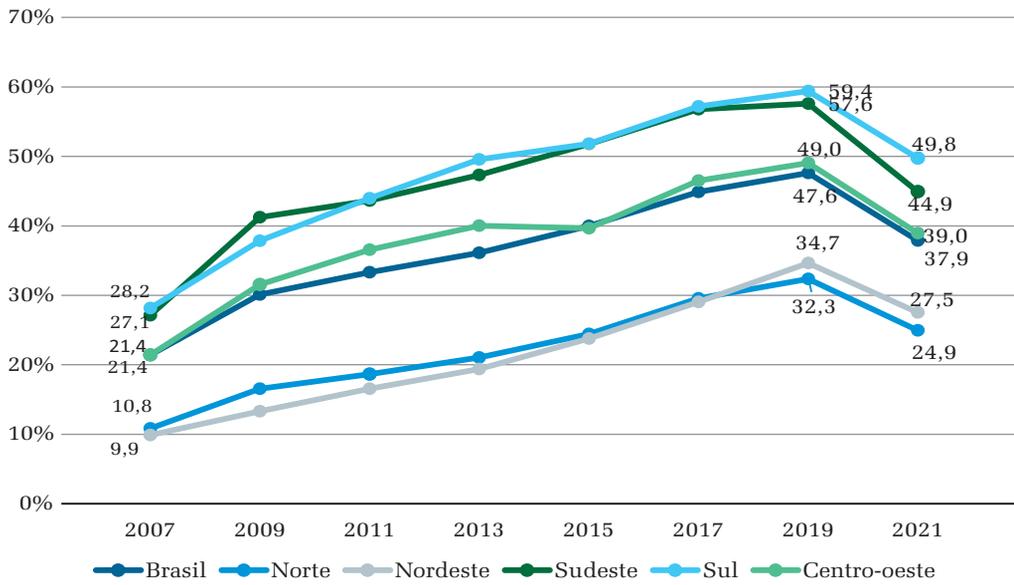


GRÁFICO 2

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – BRASIL E REGIÃO – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil, Inep, 2022b).

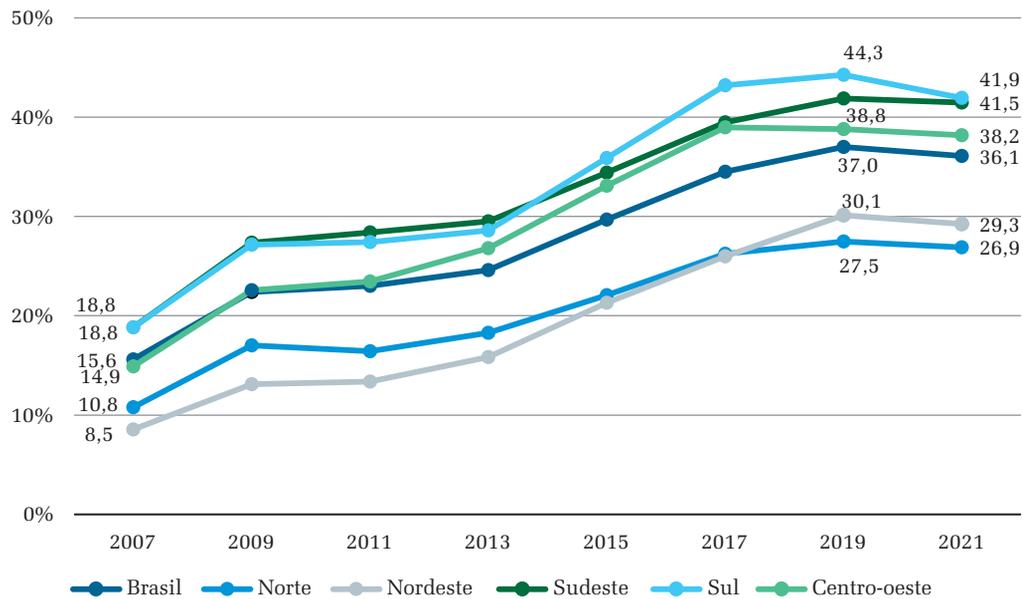


GRÁFICO 3

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA) NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – BRASIL E REGIÃO – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil, Inep, 2022b).

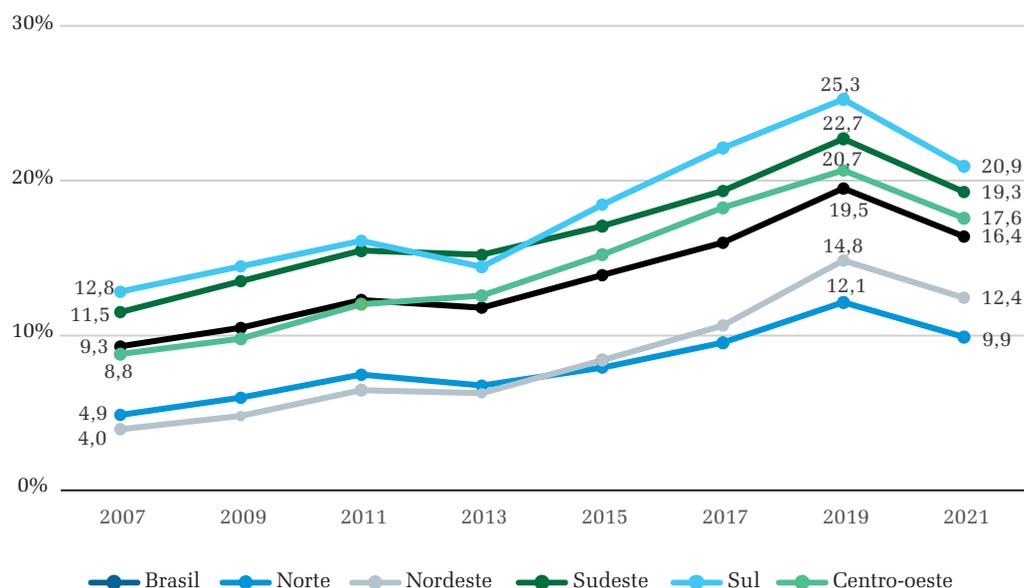


GRÁFICO 4

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – BRASIL E REGIÃO – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil, Inep, 2022b).

Entre as unidades federativas (UFs) a tendência de crescimento dos percentuais até 2019 e declínio em 2021 se repete na maioria. Desigualdades significativas são observadas tanto para o 5º quanto para o 9º ano do EF, como mostram as Tabelas A1 e A2, respectivamente, no Apêndice. No 5º ano, chama a atenção que em 13 das 27 UFs, mais de 50% dos estudantes não atingem o nível adequado de aprendizado em língua portuguesa em 2019, subindo para 17 UFs em 2021. Em matemática, a situação é ainda mais grave: enquanto, em 2019, mais da metade dos estudantes não atingiam o nível adequado em 17 UFs, em 2021, com exceção de Santa Catarina, Paraná e Distrito Federal, todas apresentavam essa situação. Maranhão, Pará e Sergipe apresentam percentuais que ultrapassam os 80% e em outros oito estados é superior a 70%. No 9º ano, as desigualdades também são expressivas e os percentuais mais modestos. Enquanto no estado de Santa Catarina o percentual de alunos que atingem o nível adequado em língua portuguesa e em matemática é de cerca de 45%, no Maranhão corresponde a menos da metade desse valor: 21,4% e 19,7%, respectivamente. Em matemática, Santa Catarina (com 23,8%) contrasta com os resultados do Amapá, Pará e Maranhão, que não passam de 7%. De outro lado, merece registro o destaque positivo do Ceará: ao contrário da média da região Nordeste, foi o estado que mais avançou entre 2007 e 2019; não obstante, também registrou queda em 2021.

Considerando a localização da escola, os dados evidenciam a desigualdade dos percentuais de estudantes do 5º e 9º anos que atingiram o nível adequado entre as escolas rurais e urbanas (Gráficos 5 e 6). Como já é apontado na literatura da área, as escolas das zonas rurais apresentam percentuais significativamente menores, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, em todos os anos da série histórica. Para o 5º ano, em 2019, a diferença chega a - 20,3 p.p. em língua portuguesa e -18,7 p.p. em matemática. No 9º ano, vê-se a continuidade da desigualdade com percentuais ainda mais baixos de estudantes no nível adequado. Embora o crescimento dos percentuais, entre 2009 e 2019, tenha ocorrido nas escolas das duas zonas, foi menor nas escolas da zona rural, ampliando o hiato entre as escolas rurais e urbanas.

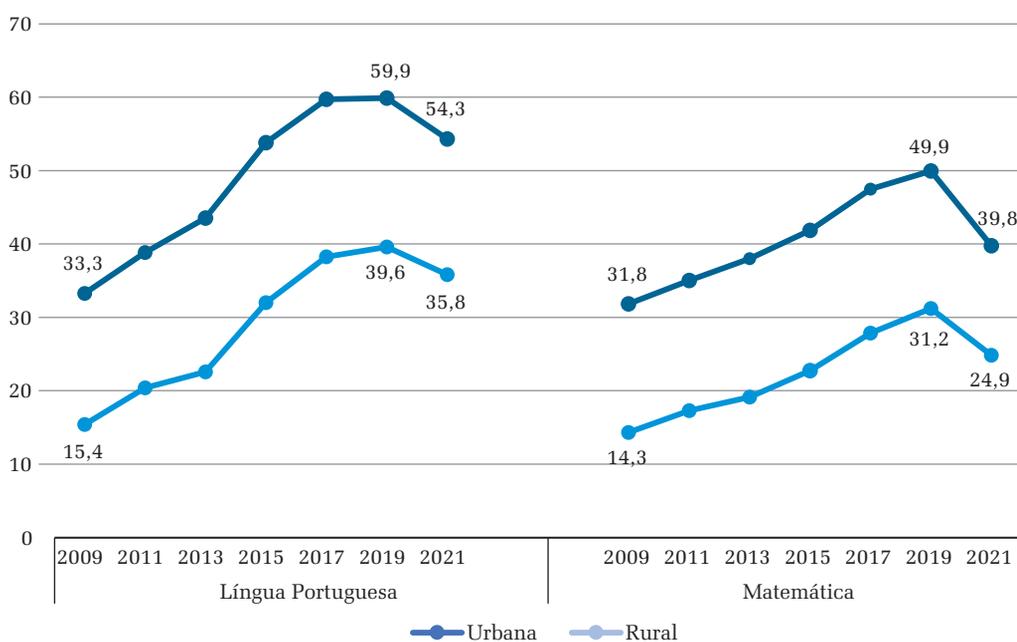


GRÁFICO 5

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR LOCALIZAÇÃO DA ESCOLA – BRASIL – 2009-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

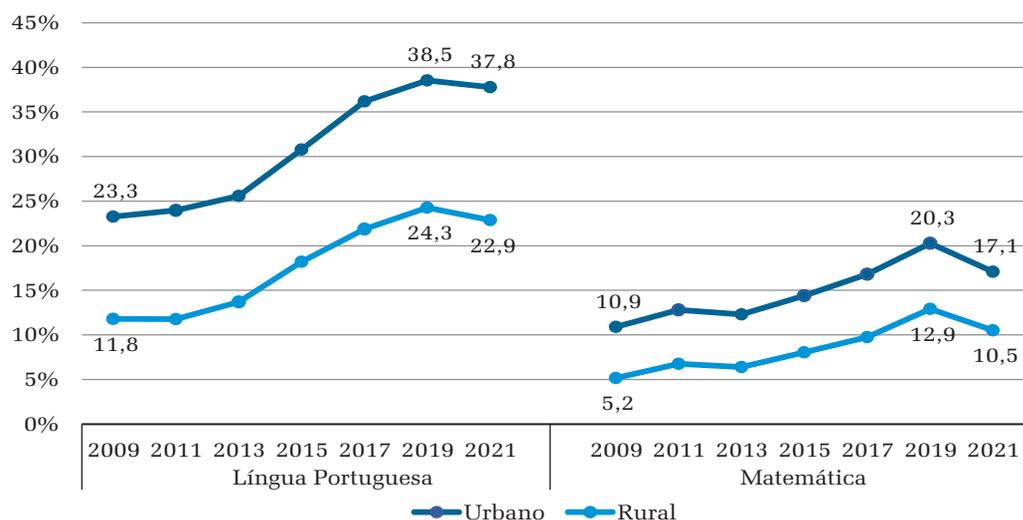


GRÁFICO 6

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR LOCALIZAÇÃO DA ESCOLA – BRASIL – 2009-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

Os resultados de aprendizado segundo a variável sexo do estudante confirma os padrões de desigualdades entre gêneros conhecidos da literatura educacional (Xavier; Alves, 2015; Alves; Soares; Xavier, 2016; Alves; Ferrão, 2019). Conforme apresentam os Gráficos 7 e 8, em toda a série histórica as meninas atingem em maior proporção o nível adequado de aprendizado em língua portuguesa em comparação aos meninos, ao passo que, em matemática, são os meninos que atingem em maior proporção o nível adequado. Note-se ainda que, para o 9º ano, além de diminuírem os percentuais de estudantes que atingem o nível adequado, aumenta a diferença entre as alunas e os alunos tanto em língua portuguesa quanto em matemática.

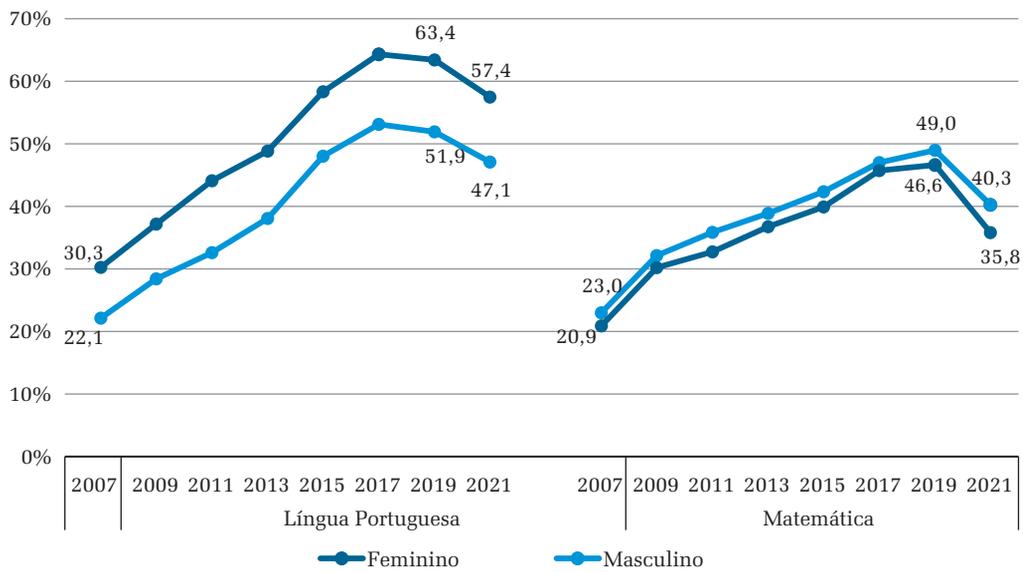


GRÁFICO 7

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR SEXO – BRASIL – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

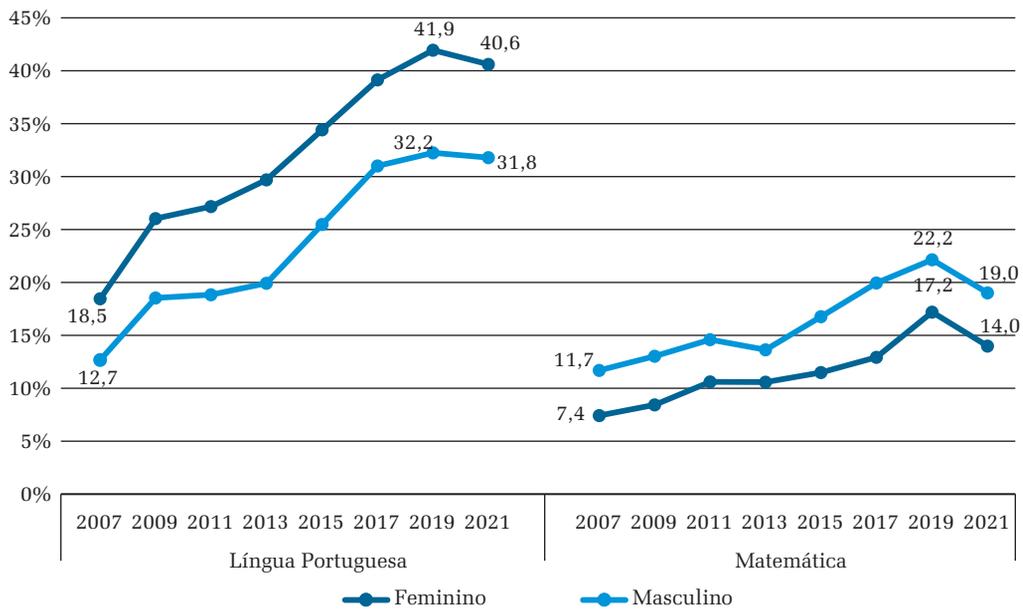


GRÁFICO 8

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR SEXO – BRASIL – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

A análise dos resultados segundo a raça/cor do estudante aponta desigualdades persistentes em todo o período tanto para o 5º quanto para o 9º ano do EF¹⁰ (Gráficos 9 e 10). Os alunos brancos são os que apresentam os maiores percentuais dos que atingem o nível adequado, em todos os anos da avaliação, nas duas áreas avaliadas, enquanto os alunos pretos são os que registram os menores percentuais. Nota-se que embora tenha havido um aumento do percentual de alunos que atingem o nível adequado de aprendizado em todos os grupos de cor/raça entre 2007 e 2019, o maior crescimento ocorreu no grupo dos alunos brancos, tendo o percentual do grupo dos alunos pretos sido bem menor. Observa-se ainda que aumentou, nesse período, a desigualdade dos percentuais de alunos brancos e pretos que atingem o nível adequado de aprendizado. Como nos resultados anteriores, a redução no percentual de desempenho adequado em 2021 aproximou os resultados de todos os grupos de cor/raça, mas as desigualdades históricas existentes entre eles se mantiveram. Nesse ano, o percentual de alunos do 5º ano autodeclarados pretos que alcançam o nível adequado de aprendizado em língua portuguesa (36,1%) é 24 p.p. menor do que o dos alunos brancos (60%) e, em matemática, corresponde a cerca da metade (23,3%) daquele dos estudantes de cor/raça branca (46,0%) (Gráfico 9). No 9º ano, além de diferenças expressivas, observam-se percentuais bem menores dos que atingem o nível adequado.

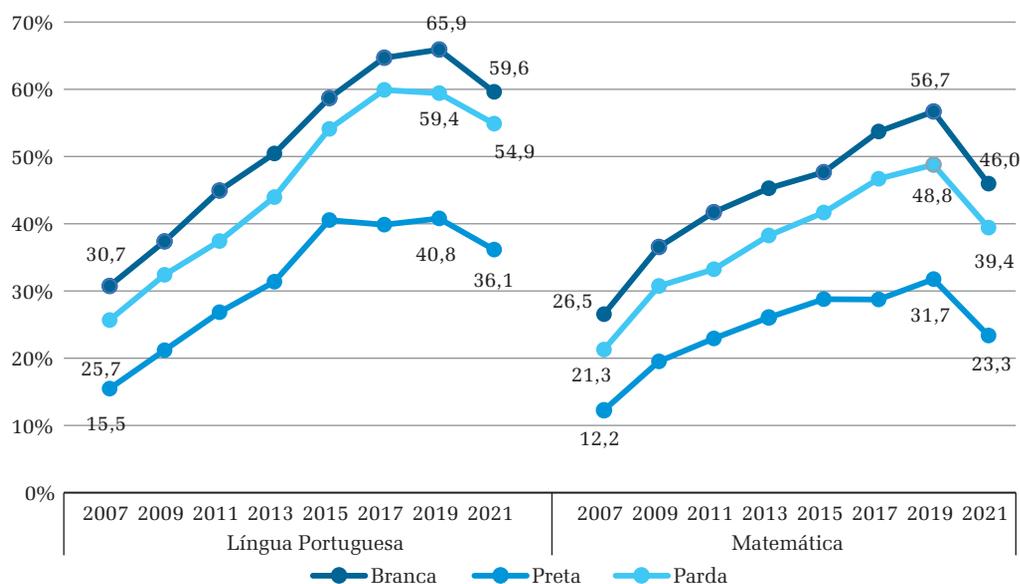


GRÁFICO 9

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

¹⁰ Conforme explicado na seção 2. Metodologia, excluímos os grupos de raça/cor amarela e indígena devido à sua sub-representação na amostra, com percentual em torno de 1% e 2,5% em todas as edições Saeb.

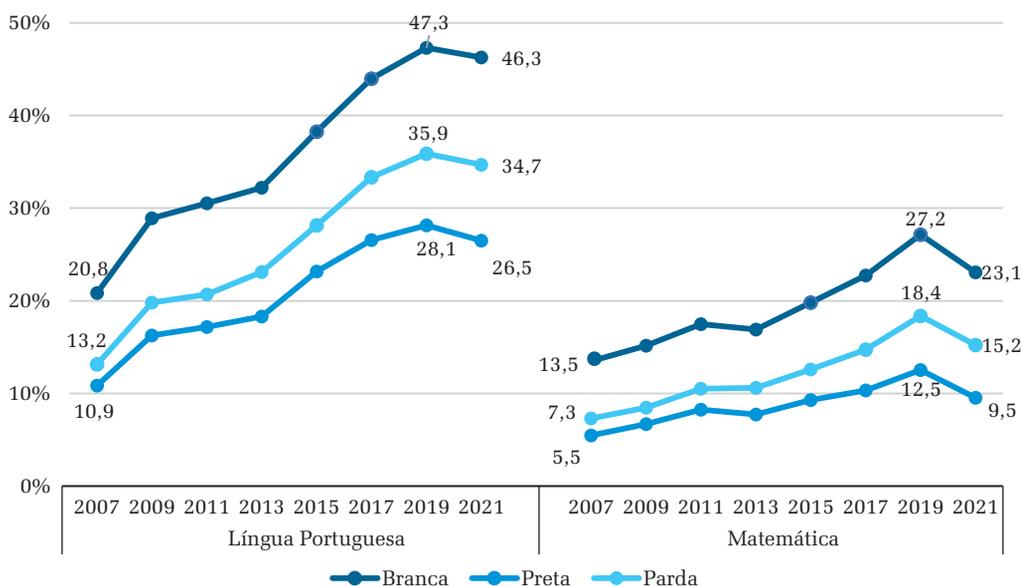


GRÁFICO 10

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

Analisando os resultados segundo o NSE do estudante, verifica-se a já conhecida associação entre o desempenho e o nível socioeconômico: quanto mais alto o NSE, maior é o percentual de estudantes que atingem o nível adequado de aprendizado. Tanto para o 5º ano (Gráficos 11 e 12) quanto para o 9º ano (Gráficos 13 e 14), observa-se que entre os estudantes do grupo de NSE mais alto o crescimento até 2019 foi maior, enquanto no grupo de NSE mais baixo foi menor. Nota-se, ainda, que o decréscimo em 2021 foi substancialmente maior para o grupo de alunos de NSE mais baixo do que para o grupo de NSE mais alto, tendo aumentado, no período analisado, a desigualdade entre os dois grupos.

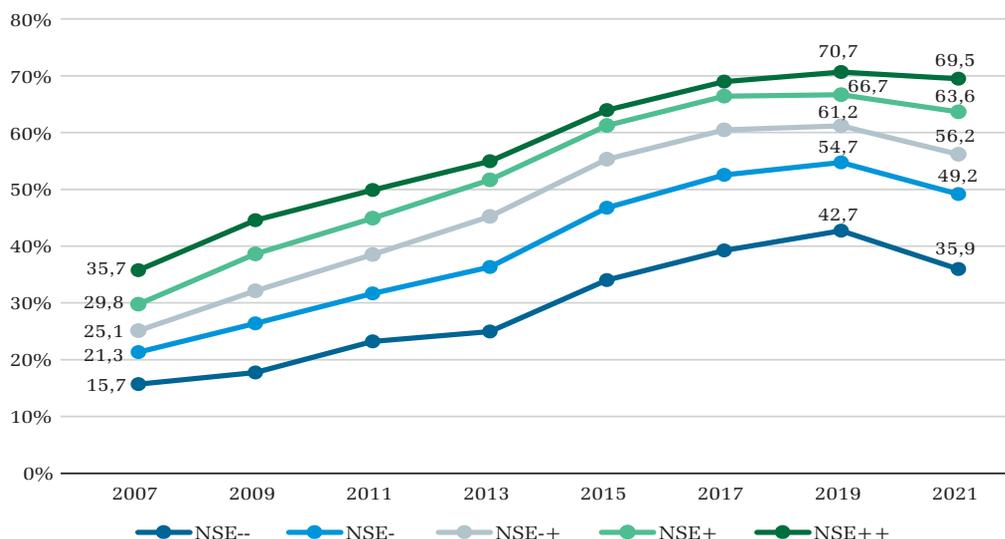


GRÁFICO 11

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR QUINTIL DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DOS ESTUDANTES - BRASIL - 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

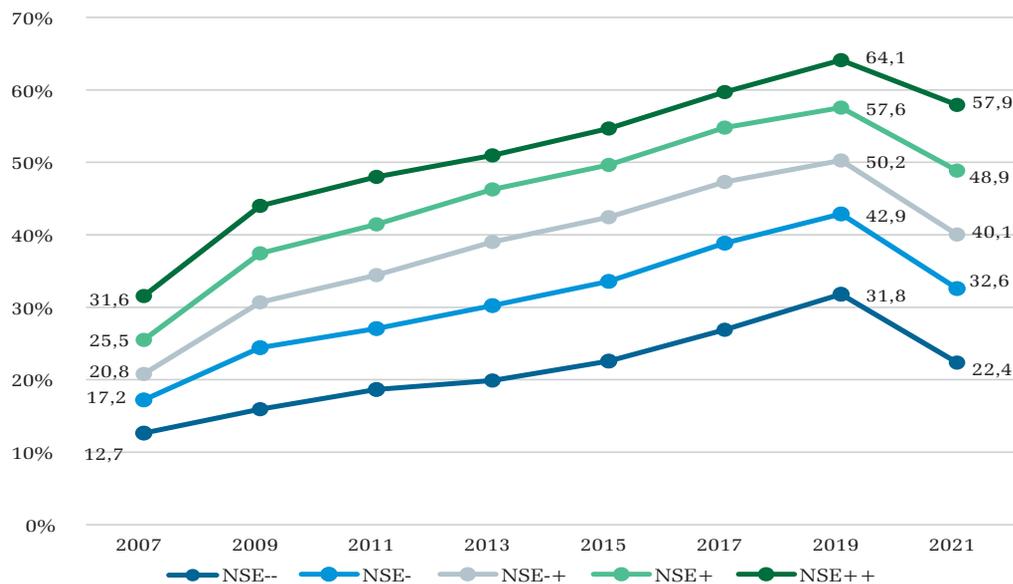


GRÁFICO 12

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR QUINTIL DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DOS ESTUDANTES - BRASIL - 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

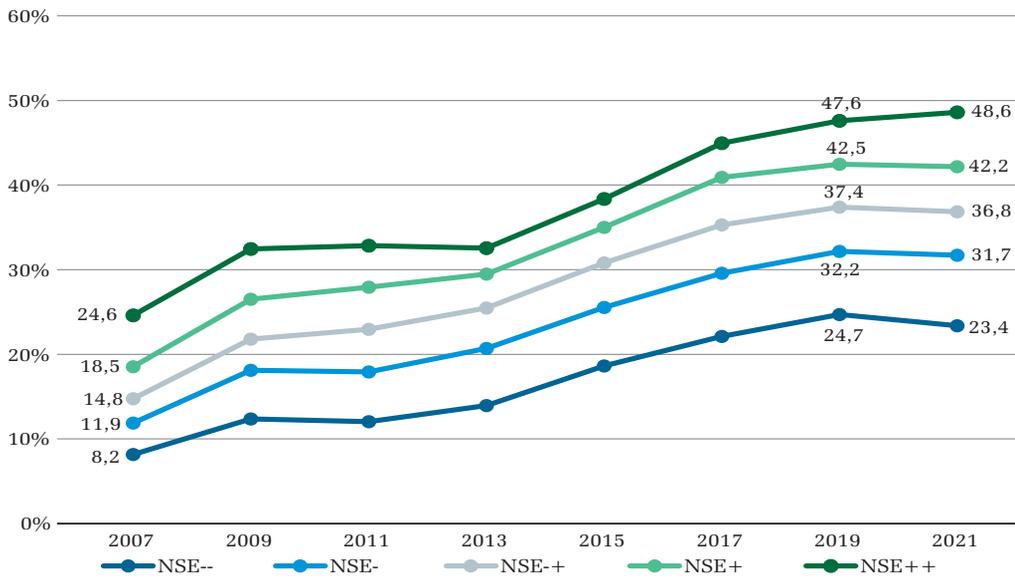


GRÁFICO 13

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR QUINTIL DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DOS ESTUDANTES – BRASIL – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil, Inep, 2022b).

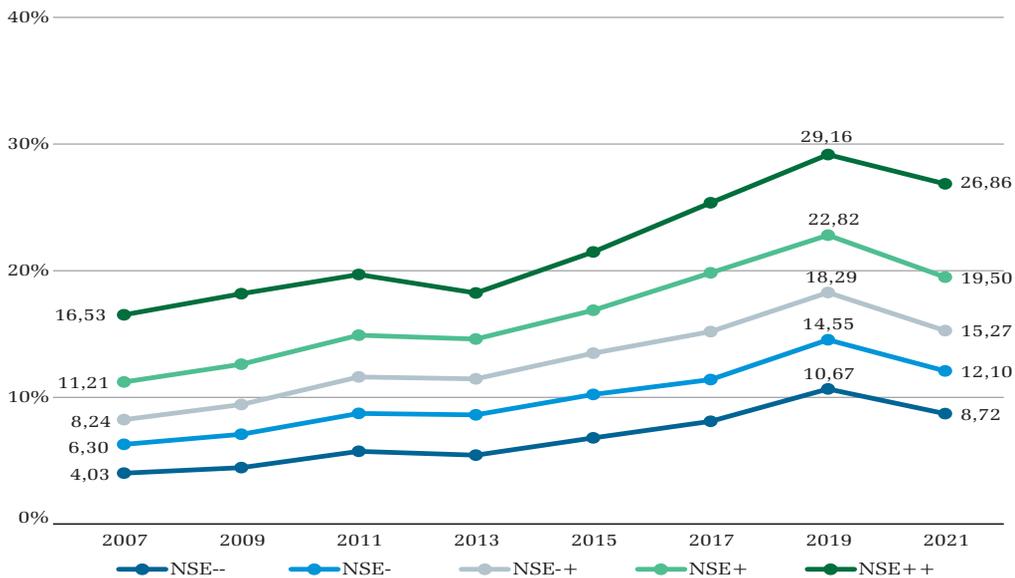


GRÁFICO 14

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR QUINTIL DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DOS ESTUDANTES – BRASIL – 2007-2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil, Inep, 2022b).

As análises apresentadas até aqui não consideraram os múltiplos pertencimentos dos estudantes. Entretanto, em conjunto, os atributos sociais podem ampliar as desigualdades (Alves; Soares; Xavier, 2016; Soares; Delgado, 2016; Alves; Ferrão, 2019). Na sequência, apresentam-se os resultados referentes aos percentuais de alunos do 5º e do 9º ano que atingem o nível adequado de aprendizado, segundo grupos sociais múltiplos formados pelas variáveis sexo, cor/raça, NSE e experiência de reprovação. A inclusão da variável sobre reprovação permite comparar os resultados com os que foram apresentados para múltiplos grupos no artigo de Alves e Ferrão (2019) com dados até 2017.

Os resultados confirmam os observados pelas autoras, como mostram as Tabelas A3 e A4 apresentadas no Apêndice. O Gráfico 15 mostra os grupos de estudantes do 5º e e 9º anos que apresentaram os maiores e os menores percentuais, em 2019 e 2021. Como pode ser visto, em língua portuguesa, é o grupo das meninas brancas, de NSE mais alto e sem reprovação que atinge em maior proporção o nível adequado de aprendizado, enquanto é o dos meninos pretos, de NSE mais baixo e com reprovação o que apresenta a menor proporção de alunos nesse nível; em matemática, são os meninos brancos, de NSE mais elevado e sem reprovação que apresentam o maior percentual no nível adequado de aprendizado, ficando com as meninas pretas, de NSE mais baixo e com reprovação o menor percentual. As diferenças verificadas entre esses grupos são bastante expressivas: para o 5º ano, mais de 60 p.p. em língua portuguesa e em matemática nos dois anos da avaliação, com exceção de matemática em 2021. O percentual dos meninos pretos, de NSE mais baixo e com reprovação que atingem o nível adequado em 2019 (21,2%) é quase quatro vezes menor que o das meninas brancas de NSE mais alto e sem reprovação (82,8%). Em matemática, o percentual do grupo das meninas pretas, de NSE mais baixo e com reprovação (12,1%) é cerca de seis vezes menor do que o dos meninos brancos, de NSE mais alto e sem reprovação (73%).

Para o 9º ano, o padrão se repete com percentuais mais modestos. Em 2019, em língua portuguesa, somente 12,8% dos meninos pretos, de NSE mais baixo e com reprovação atingiram o nível adequado, comparado a 63,1% das meninas brancas de NSE mais alto e sem reprovação; em matemática, apenas 2,6% das meninas pretas, de NSE mais baixo e com reprovação alcançaram o nível adequado, enquanto para o grupo dos meninos brancos, de NSE mais alto e sem reprovação esse percentual foi de 39,4%. Isso significa dizer que, de cada dez meninos pretos de NSE mais baixo e com reprovação somente um atinge o nível adequado em língua portuguesa e que apenas uma de cada 50 alunas pretas, de NSE mais baixo que já reprovaram atinge o nível adequado em matemática em 2019. Vale ressaltar que o percentual desse grupo é o que menos cresceu entre 2007 e 2019 (ínfimos 1,7 p.p., comparados a 15,5 p.p. do grupo dos meninos brancos, NSE+, sem reprovação).

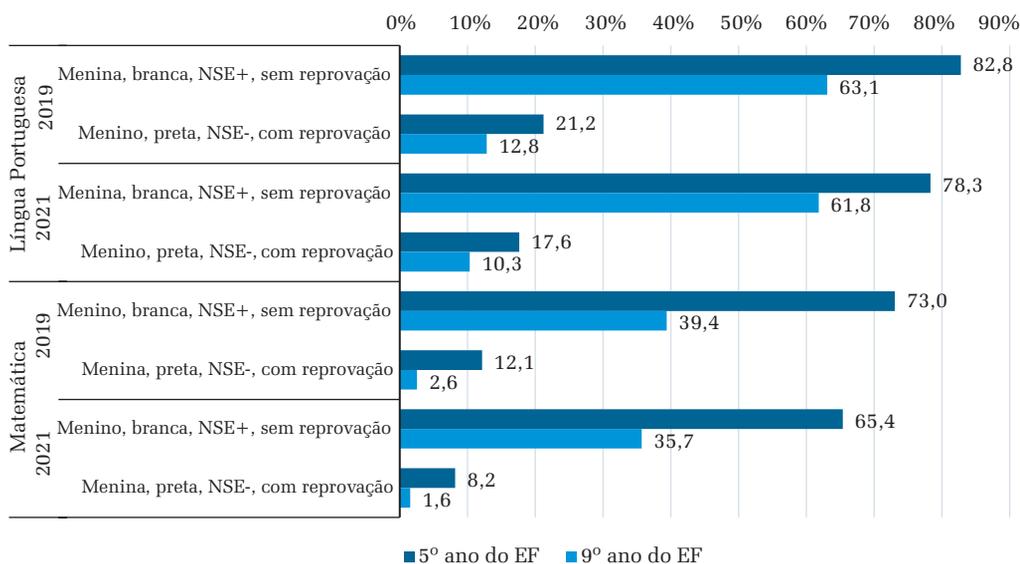


GRÁFICO 15

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º E 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR MÚLTIPLOS GRUPOS – BRASIL – 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022c) e Ideb/Inep (Brasil. Inep, 2022d).

4 ESCOLAS INVISÍVEIS

O Ideb – a medida objetiva utilizada para aferir a melhoria da qualidade da educação básica definida no atual PNE (Meta 7) – sintetiza duas dessas dimensões: o fluxo (taxa de aprovação) e o aprendizado (proficiência média nas avaliações do Saeb). Entre os componentes do Ideb, a melhoria dos resultados do aprendizado é o maior desafio para as redes de ensino, conforme o diagnóstico apresentado na seção 3.¹¹

Entretanto, há um conjunto de escolas que não participam das avaliações do Saeb por não atenderem aos critérios estabelecidos na definição da população-alvo a ser avaliada e/ou da população de referência, como, por exemplo, as escolas com menos de 10 alunos no ano/série avaliado e as multisseriadas. Consequentemente, ainda que essas escolas tenham resultados de rendimento (taxa de aprovação), o seu Ideb não é calculado. As escolas sem o Ideb calculado são invisíveis a essa medida de qualidade.

Nesta seção, busca-se identificar e descrever as características dessas escolas que ficam invisíveis no diagnóstico dos resultados/desempenho dos estudantes da

¹¹ Os resultados da Meta 7, monitorada pelo Ideb, podem ser apreciados no Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2022a).

educação básica realizada por meio do Ideb. Para tal, parte-se da identificação das escolas que ofertam o ensino fundamental e não tiveram Ideb calculado, prosseguindo com a descrição de suas características e o mapeamento de sua localização/distribuição no território nacional.

Segundo dados do Censo Escolar de 2019, o Brasil contava com 85.469 escolas públicas municipais e estaduais que ofertavam os anos iniciais do ensino fundamental (Fund 1). Dessas, menos da metade (49,3%) tiveram o Ideb calculado naquele ano. Em 2021, reduziu-se o número dessas escolas para 83.111, sendo que apenas 39,4% delas tiveram o Ideb calculado.

Quando a análise é realizada por região (Gráfico 16), constata-se que na região Norte somente 28,6% das escolas que ofertam os anos iniciais do EF tiveram Ideb calculado em 2019, diminuindo para 20,1% em 2021. No Nordeste, menos da metade dessas escolas (41,2%) tiveram o Ideb calculado em 2019, e pouco mais de um terço (34,1%) em 2021. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, os percentuais de escolas do Fund 1 com Ideb calculado eram respectivamente 69,9%, 63,4% e 67,4%, em 2019, decrescendo, em 2021, para menos da metade nas regiões Sudeste (45%) e Sul (46,5%) e cerca de 50,1% na Centro-Oeste.

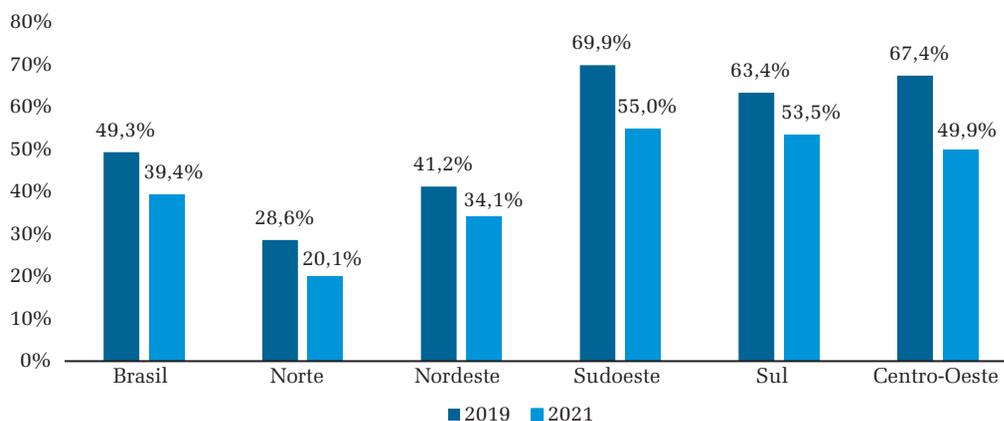


GRÁFICO 16

ESCOLAS DE ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ESTADUAIS E MUNICIPAIS COM IDEB CALCULADO – BRASIL – 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (Brasil, Inep, 2022c) e Ideb/Inep (Brasil, Inep, 2022d).

O Gráfico 17 apresenta as escolas de anos iniciais do EF que não têm Ideb calculado por localização urbana/rural. Chama a atenção que a grande maioria das escolas localizadas nas zonas rurais não possuem Ideb calculado: 77,3%, em 2019, aumentando para 80,8%, em 2021. Como mostra o Gráfico 18, a rede municipal é a que possui os menores percentuais de escolas com Ideb tanto em 2019 (47%, comparado a 65,3% da rede estadual) quanto em 2021 (37,4%, comparado a 53,7%). Cabe lembrar que a maioria das escolas que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental pertencem à rede municipal.

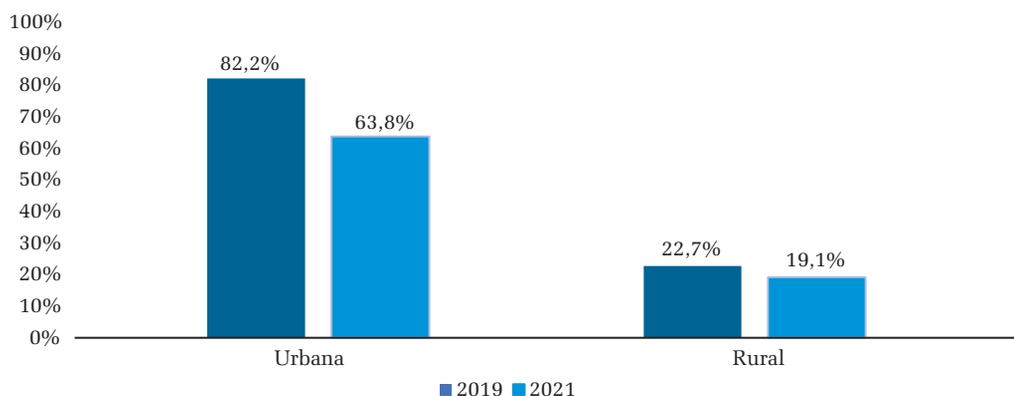


GRÁFICO 17

ESCOLAS DE ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ESTADUAIS E MUNICIPAIS COM IDEB CALCULADO, POR LOCALIZAÇÃO - BRASIL - 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022c) e Ideb/Inep (Brasil. Inep, 2022d).

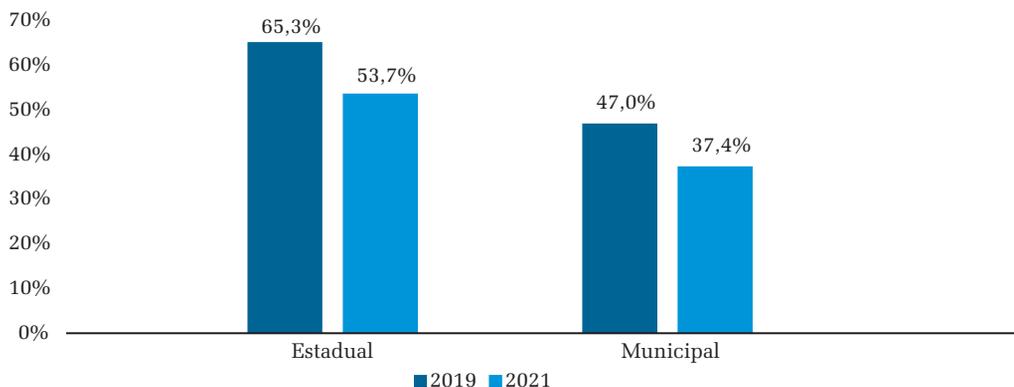


GRÁFICO 18

ESCOLAS DE ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ESTADUAIS E MUNICIPAIS COM IDEB CALCULADO, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022c) e Ideb/Inep (Brasil. Inep, 2022d).

Os dados apresentados no Gráfico 19 revelam que é ínfima a proporção de escolas pequenas que possuem Ideb calculado: mais de 97% das escolas com até 29 alunos e 88% das que possuem de 30 a 46 alunos não têm Ideb. Quanto maior a escola (número de matrículas), maior a possibilidade de ela possuir Ideb calculado.

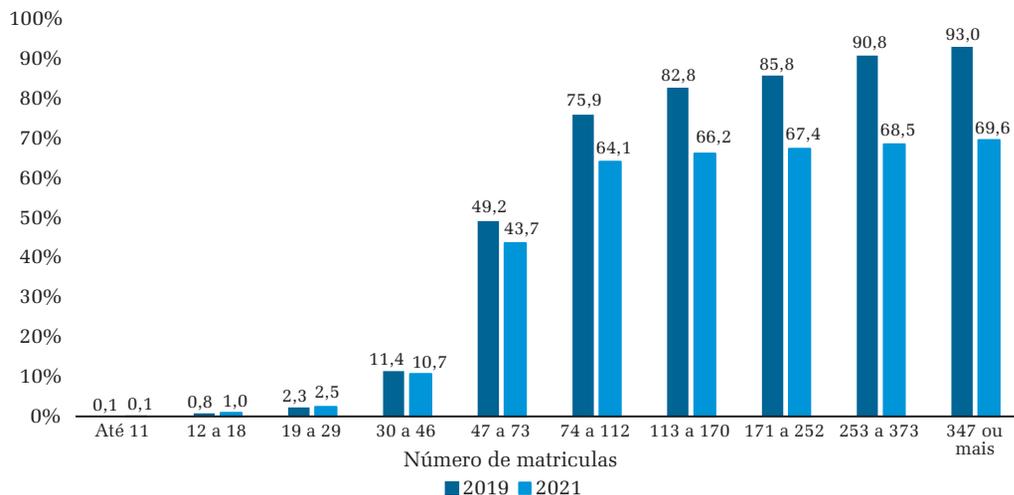


GRÁFICO 19

ESCOLAS DE ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ESTADUAIS E MUNICIPAIS COM IDEB CALCULADO, POR NÚMERO DE MATRÍCULAS – BRASIL – 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022c) e Ideb/Inep (Brasil. Inep, 2022d).

O Gráfico 20 apresenta os dados por nível socioeconômico das escolas. Nele é possível verificar que a proporção de escolas do quartil de NSE mais alto que possuem Ideb é mais de três vezes superior à das escolas do quartil de NSE mais baixo.

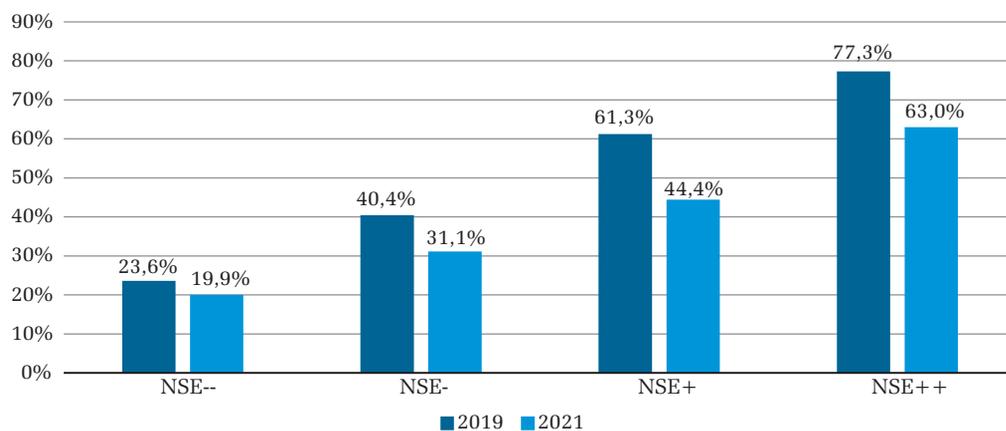


GRÁFICO 20

ESCOLAS DE ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ESTADUAIS E MUNICIPAIS COM IDEB CALCULADO, POR NÍVEL SOCIOECONÔMICO DA ESCOLA – BRASIL – 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022c) e Ideb/Inep (Brasil. Inep, 2022d).

Nota: Os sinais de - e + representam os quartis: -- (1º quartil), - (2º quartil), + (3º quartil) e ++ (4º quartil).

Em síntese, as escolas invisíveis são majoritariamente escolas localizadas nas zonas rurais pequenas e que atendem estudantes de nível socioeconômico mais baixo.

A Figura 1 apresenta o cartograma do percentual de escolas em cada município brasileiro que possuem Ideb calculado em 2019 e 2021. Não obstante as grandes áreas claras no Norte refletirem municípios com vasto território, é nítido que há uma maior concentração em certas localidades. O estado do Ceará, ao contrário do padrão verificado na sua região, destaca-se com os maiores percentuais de escolas com Ideb nos municípios. Em 2021, o mapa se torna mais claro, refletindo a redução da participação das escolas em função da pandemia, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste. Vale destacar que essas regiões apresentam os menores resultados em relação ao aprendizado dos estudantes do Saeb, conforme pode-se comparar com o cartograma mostrado na Figura 2, referente ao ano de 2019, com exceção do Ceará.

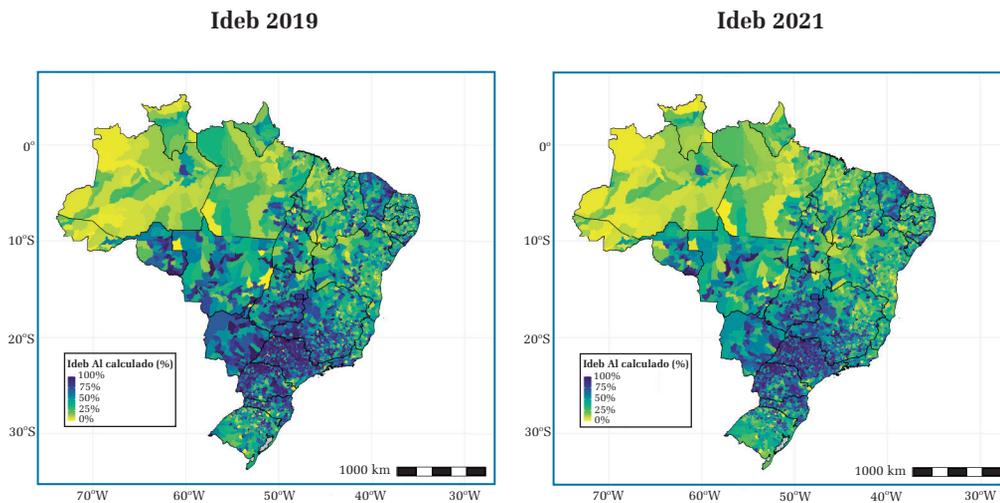


FIGURA 1

MUNICÍPIOS QUE POSSUEM IDEB CALCULADO PARA ESCOLAS DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ideb/Inep (Brasil. Inep, 2022d).

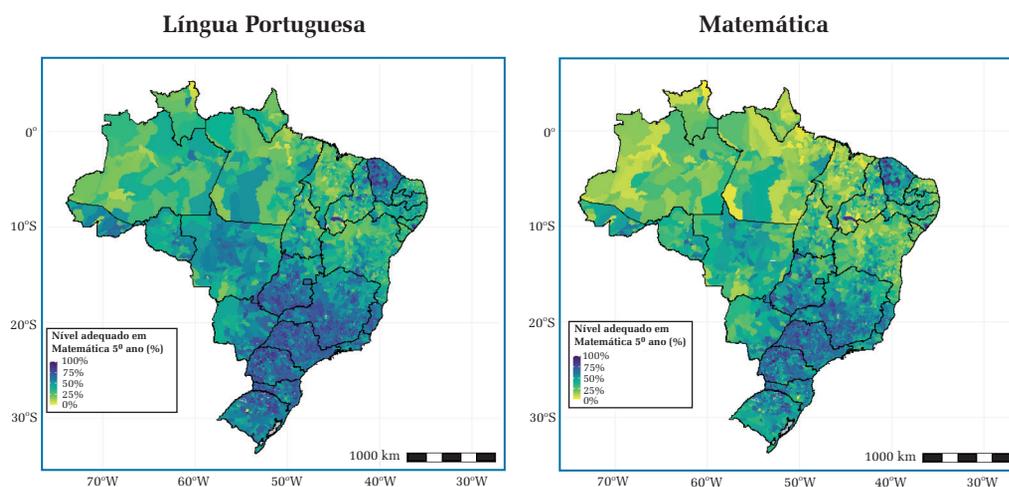


FIGURA 2

PERCENTUAL DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA – BRASIL – 2019

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ideb/Inep (Brasil. Inep, 2022d).

5 DISCUSSÃO

Os resultados do Saeb apontam que houve uma evolução do aprendizado dos estudantes do ensino fundamental no Brasil entre 2007 e 2019, seguido por um declínio generalizado em 2021. Esse é um resultado conhecido e que pode ser atribuído aos efeitos da pandemia de covid-19, que provocou a suspensão das aulas presenciais em 2020, afetando os resultados educacionais em todo o País (São Paulo, [2021]; Bof; Moraes, 2022; Bof; Basso; Santos, 2022; Bartholo *et al.* 2023). Estudos indicam que a pandemia afetou diferentemente os sistemas de ensino e as escolas brasileiras (Lima; Santos, 2022; Senkevics; Bof, 2022; Bof; Basso; Santos, 2022). A resposta dos governos e das escolas ao contexto foi sensivelmente desigual tanto entre as regiões e unidades federativas quanto entre redes de ensino e escolas de distintas características¹² (Senkevics; Bof, 2022).

Os resultados do Saeb evidenciam também as significativas e persistentes desigualdades em relação ao aprendizado dos estudantes do ensino fundamental no País. As regiões Norte e Nordeste têm, em média, os menores percentuais de estudantes que atingem o nível adequado de aprendizado. São também marcantes as

¹² Segundo o estudo de Senkevics e Bof (2022), as escolas que tiveram resposta mais precária, considerando a escala do Índice de Resposta Educacional à Pandemia – IRP, estão mais concentradas em municípios da região Norte e alguns estados do Nordeste, são escolas municipais, pequenas e localizadas em áreas rurais.

desigualdades entre as unidades federativas, bem como entre as escolas localizadas em zonas urbanas e rurais. Em todos os anos da série histórica as escolas da zona rural apresentam percentuais significativamente menores de alunos do 5º e 9º anos que atingem o nível adequado de aprendizado do que as da zona urbana. Embora tenha havido um crescimento do percentual de alunos que atingem o nível adequado nas duas zonas, os dados mostram que foi menor para as escolas da zona rural, o que redundou na ampliação da desigualdade entre essas escolas.

Considerando o sexo, a cor/raça e o nível socioeconômico dos estudantes, os resultados reiteram as expressivas desigualdades no aprendizado registradas na literatura da área. As alunas se destacam em leitura, enquanto os alunos em matemática. Alunos autodeclarados brancos apresentam maiores percentuais dos que atingem o nível adequado de aprendizado, em todos os anos da série histórica, comparados aos pretos. Da mesma forma, estudantes de NSE mais alto apresentam os maiores percentuais, ao passo que os de NSE mais baixo os menores. Em que pese o aumento nos percentuais de alunos que atingem o nível adequado, de 2007 a 2019, ter ocorrido em todos os grupos de raça/cor e de NSE, o maior incremento ocorreu para os grupos dos alunos brancos e de NSE mais alto, acarretando uma ampliação da desigualdade entre esses grupos no período.

Os resultados segundo grupos que combinam as características supracitadas expõem o aprofundamento das desigualdades, confirmando os registrados por Alves e Ferrão (2019). No 5º ano, em língua portuguesa, o percentual dos meninos pretos, de NSE mais baixo e com reprovação que atingem o nível adequado em 2019 (21,2%) é quase quatro vezes menor que o das meninas brancas de NSE mais alto e sem reprovação (82,8%), enquanto, em matemática, o percentual do grupo das meninas pretas, de NSE mais baixo e com reprovação (12,1%) é cerca de seis vezes menor do que o dos meninos brancos, de NSE mais alto e sem reprovação (73%).

Para o 9º ano, o padrão se repete com percentuais consideravelmente mais baixos, observando-se ainda um aumento da desigualdade entre esses grupos no período. Os dados mostram que a desigualdade no aprendizado começa cedo, reproduz-se e se amplia no decorrer da escolarização. Esses resultados apontam a magnitude do desafio a ser enfrentado pelo novo PNE para, concomitantemente, melhorar o aprendizado dos estudantes e reduzir as desigualdades educacionais que se reproduzem no sistema escolar.

Este estudo trouxe à tona também o problema das escolas invisibilizadas no diagnóstico. Identificou e caracterizou um conjunto expressivo de escolas que não possuem Ideb calculado, ficando, portanto, invisíveis a essa medida da qualidade. Menos da metade das escolas públicas municipais e estaduais que ofertavam os anos iniciais do ensino fundamental em 2019 tiveram o Ideb calculado. Em 2021, devido à pandemia, foram menos de 40% de escolas com Ideb calculado. Trata-se, em síntese, de escolas pequenas, pertencentes predominantemente às redes municipais, localizadas nas zonas rurais e com NSE mais baixo. Essas escolas apresentam uma

estrutura escolar mais precária (Soares; Razo; Fariñas, 2006; Soares Neto et al., 2013) e tendem a ter menor desempenho, como demonstrado na seção anterior e na literatura da área (Soares; Razo; Fariñas, 2006; Lichand *et al.*, 2023).

A identificação e caracterização dessas escolas traz à tona um problema importante na avaliação da qualidade da educação básica do País: uma parte expressiva das escolas brasileiras, com características e condições específicas de vulnerabilidade, não possui medida de qualidade do aprendizado de seus estudantes. Consequentemente, não são contempladas nem no diagnóstico nem na formulação de políticas/planos de melhoria da qualidade e redução das desigualdades educacionais estabelecidas no País.

Torna-se imprescindível, assim, que se defina e se construa uma medida de qualidade para que elas possam ser visibilizadas. A expansão do Saeb pode não ser viável devido à logística complexa e dos altos custos associados a se organizar um processo avaliativo que contemple todas essas escolas pequenas e localizadas em áreas remotas do País. Propostas de medidas alternativas vêm despontando, como por exemplo, considerar os dados de trajetória escolar dos estudantes. O Inep conta com um painel longitudinal do Censo Escolar que permite que se acompanhe a trajetória escolar dos estudantes, mostrando os que estão avançando regularmente. Utilizando esse painel, Fonseca et al. (2023) construíram o indicador de regularidade de trajetórias educacionais, capaz de captar dimensões da permanência escolar não contempladas pelo Ideb. Os autores demonstraram que há uma associação positiva entre o indicador de trajetória e o Ideb municipal. Isto é, municípios com Ideb mais alto tendem a ter maior percentual de estudantes com trajetória regular em suas escolas. Entretanto, entre municípios com o mesmo valor do Ideb há uma enorme variação na proporção de estudantes com trajetórias interrompidas. Entre 0% e quase 25% dos estudantes deixam de frequentar a escola durante a sua trajetória. Os estudantes fora da escola, que são os mais vulneráveis, não são representados pelo Ideb.

Quando o Ideb foi criado, em 2007, o painel longitudinal do Censo Escolar não existia. Agora ele pode ser utilizado para identificar os estudantes com maior risco de trajetórias irregulares ou interrompidas. No novo PNE, essa análise poderá orientar as políticas públicas com vistas a garantir a permanência dos estudantes na escola e a sua oportunidade de aprender.

Outra alternativa é a utilização de um sistema de indicadores, em vez de se utilizar uma única medida sintética agregada, como o Ideb (Waltenberg, 2022; Oliveira, 2023). Tal sistema permitiria que se verificassem vários indicadores em conjunto, incluindo o de trajetória escolar e outros que venham a ser criados para o monitoramento do novo PNE.

6 DESAFIOS E POSSÍVEIS DIRECIONAMENTOS PARA O NOVO PNE

O diagnóstico realizado a partir dos resultados do Saeb impõe alguns desafios fundamentais ao novo PNE. Como mitigar os impactos negativos da pandemia de covid-19, melhorar a aprendizagem de todos os estudantes e, concomitantemente, reduzir as desigualdades existentes? Como assegurar que todos os estudantes alcancem, no mínimo, nível adequado de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo? Como reverter a tendência de manutenção/ampliação das desigualdades no aprendizado entre grupos sociais?

Há uma certa consonância entre pesquisadores e especialistas na área de avaliação e gestão educacional de que somente políticas equitativas, que promovam a oferta diferenciada de insumos/recursos/apoio em função das desigualdades existentes, serão capazes de paulatinamente reduzir as persistentes desigualdades que se reproduzem no sistema educacional brasileiro (Soares; Delgado, 2016; Soares; Alves; Xavier, 2016; Bof, 2021; Bof; Rodrigues; Oliveira, 2023; Lichand *et al.*, 2023, entre outros). A Lei do Fundeb (Lei nº 14.113/2020), que incluiu o nível socioeconômico como dispositivo para redistribuição dos recursos financeiros, representou um avanço, que deverá ter continuidade no novo PNE. Assim, pautar os objetivos, metas e estratégias do novo PNE nos princípios da equidade parece ser o caminho mais promissor. Nesse sentido, é fundamental que as desigualdades entre grupos sociais e o direcionamento para sua superação estejam explícitos nos objetivos e metas do novo plano decenal.

As defasagens no aprendizado de milhares de estudantes, causadas pela pandemia, também não podem ser ignoradas na elaboração do novo PNE. Atenção redobrada e proposições com vistas à recomposição/recuperação das aprendizagens interrompidas precisam ser contempladas, com a indicação de políticas, estratégias e ações direcionadas a mitigar os impactos negativos e as desigualdades constatadas. Tais medidas são fundamentais não só para garantir o direito ao aprendizado a todos os estudantes mas também seu avanço escolar em trajetória regular e desenvolvimento integral, com vistas a uma vida digna e cidadã.

É crucial ainda que o novo PNE contemple as escolas “invisíveis”. É preciso estabelecer medidas que permitam não só diagnosticar e estabelecer objetivos e metas, mas também acompanhar e avaliar o desenvolvimento da aprendizagem de seus estudantes. A invisibilidade dessas escolas traz sérias implicações não só à formulação do novo PNE: ela prejudica as políticas e ações governamentais direcionadas à melhoria da qualidade da educação básica e superação das desigualdades e a gestão e ações dos sistemas de ensino nessa direção. Uma vez que elas não participam da avaliação do Saeb e não contam para o Ideb, parece não haver incentivos à sua consideração e de seus estudantes nas iniciativas e ações para a melhoria da aprendizagem dos governos locais, como também observam Lichand *et al.* (2023) em relação às escolas multisseriadas.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G. Caracterização das desigualdades educacionais com dados públicos: desafios para conceituação e operacionalização empírica. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo n. 110, p. 189-214, maio 2020.

ALVES, M. T. G. et al. Fatores familiares e desempenho escolar: uma abordagem multidimensional. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 571-603, set. 2013.

ALVES, M. T. G. et al. *Desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas brasileiras: evidências da Prova Brasil (2007 a 2013)*. Brasília, DF: Unesco, 2017. (Série Debates ED, 5).

ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 75, p. 688-720, set./dez. 2019.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, São Cristóvão, SE, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.

BARTHOLO, T. L. et al. Learning loss and learning inequality during the Covid-19 pandemic. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 119, e0223776, abr./jun. 2023.

BOF, A. M. Foco na aprendizagem: a evolução do aprendizado dos alunos brasileiros do ensino fundamental a partir do Plano Nacional de Educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 4, p. 11-35.

BOF, A. M.; BASSO, F. V.; SANTOS, R. Impactos da pandemia na alfabetização das crianças brasileiras. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. v. 7, p. 241-275.

BOF, A. M.; MORAES, G. H. Impactos da pandemia no aprendizado dos estudantes brasileiros: desigualdades e desafios. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.

M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. v. 7, p. 277-306.

BOF, A. M.; RODRIGUES, C. G.; OLIVEIRA, A. S. Melhoria da qualidade da educação básica e superação das desigualdades educacionais: aprimoramentos para o novo Plano Nacional de Educação. In: MORAES, G. H. ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. v. 8, p. 81-111.

BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S.; BARROS, G. T. F. Trajetória escolar, aprendizagem e desigualdade no ensino fundamental no Brasil. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. v. 1, p. 55-78.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Escala de proficiência do Saeb*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb: microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica [2007-2021]*. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar: microdados do Censo Escolar da Educação Básica (2019/2021)*. Brasília, DF, 2022c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Ideb: resultados e metas (2019/2021)*. Brasília, DF, 2022d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Histórico*. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>>. Acesso em 16 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Outros documentos*. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/outros-documentos>>. Acesso em: 16 nov. 2023.

CARNOY, M. et al. A educação brasileira está melhorando?: Evidências do Pisa e do Saeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 45, n. 157, p. 450-485, p. 450-485, jul./set. 2015.

CAVALCANTE, V.; KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N. *Desigualdades Educacionais durante a Pandemia*. [S. l.]: Insper, 2020. (Policy Paper, 51).

COSTA, B. L. D.; BRANDÃO, L. *Acesso e exclusão educacional durante a pandemia covid-19*. Nota técnica nº 2. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: < <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Nota-Tecnica-no2-Exclusao-Educacional.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

COSTA, B. L. D.; BRANDÃO, L. A resposta educacional dos municípios à covid-19: diversidade, trajetória e desigualdades. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 27, n. 87, e86203, 2022.

ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C. Desigualdades educacionais em metrópoles: território, nível socioeconômico, raça e gênero. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 41, e228514, 2020.

FERRÃO, M. E. et al. Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: comparação entre resultados contextualizados e valor acrescentado. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 265-300, out./dez. 2018.

FONSECA et al. *Monitoramento da permanência na educação básica com o Indicador de Regularidade de Trajetórias Educacionais*. OSFPreprints. Preprint, maio 2023. Disponível em: < osf.io/k2mb9>. Acesso em: 1 dez. 2023.

GUSMÃO, J. B. A construção da noção de qualidade da educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 299-322, abr./jun. 2013.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. A pandemia e as desigualdades de oportunidades de aprendizagem na educação infantil. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 32, e08314, 2021.

LICHAND, G. et al. Turmas multisseriadas no ensino básico brasileiro: o que (não) sabemos e uma agenda para o novo Plano Nacional de Educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. v. 8, p. 183-244.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R. Impactos da pandemia na educação escolar indígena. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. v. 7, p. 211-239.

MENEZES, V. M. O.; BENTO, F. S.; GARCIA, B. S. A reprodução das desigualdades no acesso às estatísticas educacionais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 53, e10153, 2023.

OLIVEIRA, A. S. *Sistema de Indicadores Municipais da Educação Básica (Simeb): uma proposta de diagnóstico, monitoramento e avaliação da situação educacional das redes de ensino dos municípios, com foco nos anos iniciais do ensino fundamental*. Relatório de Pesquisa do Pós-Doutorado. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2023. (Mimeo).

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

ORTIGÃO, M. I. R.; AGUIAR, G. S. Repetência escolar nos anos iniciais do ensino fundamental: evidências a partir dos dados da Prova Brasil 2009. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 94, n. 237, p. 364-389, maio/ago. 2013.

RODRIGUES, C. G.; RIOS-NETO, E. L. G.; PINTO, C. C. X. Diferenças intertemporais na média e distribuição do desempenho escolar no Brasil: o papel do nível socioeconômico, 1997 a 2005. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 5-36, jan./jun. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Educação. *O impacto da pandemia na educação: avaliação amostral da aprendizagem dos estudantes*. São Paulo, [2021]. Disponível em: <<https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Apresenta%c3%A7%C3%A3o-Estudo-Amostral.pdf#:~:text=Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Amostral%20da%20Aprendizagem%20dos%20Estudantes%20Para%20medir,primeiras%20e%20mais%20importantes%20pesquisas%20sobre%20o%20tema.>>. Acesso em: 05 mai. 2023.

SENKEVICS, A. S.; BOF, A. M. Desigualdades educacionais na pandemia: análise das respostas das escolas brasileiras à suspensão das atividades presenciais em 2020. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. v. 7, p. 173-209.

SOARES, J. F. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – Idesp: bases metodológicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, jan./jun. 2003.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; XAVIER, F. P. Effects of Brazilian schools on student learning. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 75-97, 2016.

SOARES, J. F.; DELGADO, V. M. S. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 754-780, set./dez. 2016.

SOARES, S.; RAZO, R.; FARIÑAS, M. Perfil estatístico da educação rural: origem socioeconômica desfavorecida, insumos escolares deficientes e resultados inaceitáveis. In: BOF, A. M. (Org.). *A educação no Brasil rural*. Brasília, DF: Inep, 2006. p. 47-68.

SOARES NETO, J. J. et al. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 64, n. 3, p. 377-391, jul./set. 2013.

XAVIER, F. P.; ALVES, M. T. G. A composição social importa para os efeitos das escolas no ensino fundamental?. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 216-243, jan./abr. 2015.

WALTENBERG, F. *Considerações sobre o indicador de aprendizado de um novo Ideb*: informe de política pública. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/2022/informe/IPP-002-WALTENBERG-F-2022.-Consideracoes-sobre-o-indicador-de-aprendizado-de-um-novo-IDEB.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2023.

APÊNDICE

TABELA A1

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2007-2021
(continua)

	Língua Portuguesa (leitura)										Matemática									
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021				
Paraná	33,7	40,9	45,6	55,9	65,0	71,6	71,5	63,5	31,5	43,2	45,6	52,4	56,0	63,0	65,4	51,2				
Santa Catarina	31,1	35,4	50,9	56,9	66,3	70,6	69,7	67,7	27,1	34,3	47,5	51,4	55,1	59,0	59,0	53,9				
São Paulo	32,6	40,5	44,5	52,9	64,7	70,6	69,3	62,1	28,3	41,3	42,2	49,1	56,0	61,6	62,5	49,6				
Distrito Federal	40,7	48,1	52,2	55,0	60,4	67,2	68,4	65,2	34,6	47,6	47,2	47,6	44,7	54,6	58,3	50,7				
Minas Gerais	31,6	47,3	52,2	55,8	63,7	68,2	65,4	58,2	29,0	49,1	50,4	51,5	52,5	57,1	56,7	42,9				
Rio Grande do Sul	30,0	36,0	43,2	50,4	56,6	61,7	64,7	60,5	25,2	33,9	38,5	44,9	45,1	49,0	52,3	44,6				
Ceará	14,3	22,5	33,0	39,7	56,4	63,1	64,5	60,3	10,2	17,6	26,6	30,6	41,2	48,4	53,2	43,4				
Goiás	21,9	33,8	42,4	49,1	55,6	63,0	63,0	57,4	16,5	29,0	35,2	41,5	39,0	47,2	50,5	39,9				
Espírito Santo	28,3	35,8	40,8	45,9	56,8	61,3	62,6	58,3	23,3	33,2	36,2	39,6	42,6	48,5	53,0	43,5				
Acre	21,4	30,2	33,1	44,5	52,1	60,9	60,1	49,8	13,4	22,4	25,2	34,8	39,2	50,0	50,7	33,4				
Mato Grosso do Sul	26,9	32,9	44,3	45,2	56,2	60,6	58,3	49,1	22,3	29,1	39,2	38,1	40,8	45,5	46,3	31,2				
Rio de Janeiro	26,9	35,2	41,6	44,6	53,6	57,3	56,4	47,4	21,3	31,5	38,9	37,9	39,5	42,7	43,9	32,4				
Mato Grosso	23,0	29,9	33,0	38,4	49,5	54,1	54,4	50,1	18,4	25,7	27,1	32,4	35,9	40,4	42,2	35,0				
Rondônia	19,4	24,9	31,5	40,5	50,1	57,4	51,2	44,3	14,7	22,1	26,4	35,7	36,9	44,7	41,9	28,9				
Tocantins	18,0	25,1	33,6	36,0	40,5	48,5	49,6	41,0	13,3	21,6	28,3	30,0	27,8	37,0	41,4	28,9				
Piauí	14,9	21,4	24,5	24,0	36,0	42,9	49,2	43,5	11,0	17,7	18,5	18,4	23,5	30,5	40,3	28,2				
Amazonas	16,5	24,3	28,1	35,0	45,1	48,8	48,5	44,6	11,8	20,0	22,3	26,1	30,3	35,1	37,0	31,0				
Roraima	19,9	20,7	27,1	32,4	40,7	49,3	48,0	45,6	13,8	15,6	19,2	28,7	30,2	40,8	38,2	30,8				

TABELA A1

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2007-2021
(conclusão)

	Língua Portuguesa (leitura)										Matemática									
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021				
Pernambuco	12,5	15,0	19,3	25,5	37,2	42,4	44,8	41,0	9,4	13,3	15,6	21,3	26,4	29,6	35,4	28,1				
Paraíba	14,4	18,4	23,2	25,3	34,1	39,7	44,6	39,7	11,8	15,8	17,8	20,0	21,7	27,3	34,0	26,1				
Alagoas	9,7	10,2	13,5	18,4	29,7	39,8	43,9	41,4	7,5	8,5	10,5	15,1	20,5	29,3	37,7	33,0				
Bahia	14,4	15,9	20,6	21,7	33,4	40,3	42,0	38,2	10,3	12,8	15,7	17,1	21,2	26,2	30,2	22,8				
Amapá	12,9	16,9	17,6	18,2	28,1	32,4	39,2	37,8	7,8	12,3	9,7	11,6	14,9	17,5	25,1	21,2				
Rio Grande do Norte	9,3	14,8	20,8	23,4	32,6	36,3	39,0	35,1	7,6	12,2	15,0	17,9	20,3	22,3	26,5	20,9				
Pará	12,5	17,2	20,7	19,0	30,5	34,7	36,5	33,3	8,6	12,7	13,8	12,9	17,5	20,6	24,6	19,0				
Sergipe	13,1	14,6	17,3	19,0	28,0	32,6	35,9	30,9	9,9	12,5	13,2	16,2	19,0	21,3	25,9	19,5				
Maranhão	12,7	12,9	15,9	16,3	25,9	29,3	33,6	31,0	10,1	10,1	10,3	10,9	13,6	16,6	22,8	18,2				

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil, Inep, 2022b).

Nota: A tabela foi ordenada de maneira decrescente segundo o valor do percentual de estudantes que atingiram o nível adequado em língua portuguesa, em 2019.

TABELA A2

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2007-2021

(continua)

	Língua Portuguesa										Matemática									
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021				
Santa Catarina	17,99	26,73	28,11	27,79	42,66	45,74	45,72	44,96	12,70	15,01	17,17	14,16	24,37	24,91	27,58	23,80				
Ceará	9,05	16,04	17,55	23,30	32,47	39,98	44,72	42,62	4,18	6,02	9,32	10,94	15,60	19,67	25,64	22,00				
Rio Grande do Sul	20,15	28,34	28,67	30,61	35,95	42,61	44,04	42,07	12,63	16,05	17,67	15,31	17,36	20,68	22,69	18,83				
São Paulo	18,67	26,40	26,90	28,15	33,87	40,57	43,89	44,29	10,54	11,98	12,90	13,55	16,31	19,65	23,42	21,19				
Paraná	18,24	26,54	26,19	27,77	31,80	42,16	43,57	40,21	13,07	12,99	14,43	14,02	15,55	21,49	25,78	20,68				
Goiás	12,79	19,64	22,72	29,40	35,06	43,28	43,18	41,02	6,83	7,64	11,04	14,57	16,55	20,87	23,25	19,70				
Espírito Santo	15,90	25,90	26,16	27,69	33,27	39,07	41,86	37,98	10,79	12,90	16,21	15,49	16,63	20,60	25,47	19,68				
Minas Gerais	20,92	31,00	33,64	34,78	37,86	40,01	40,84	40,43	15,47	18,54	22,47	20,99	20,36	20,95	23,84	19,25				
Distrito Federal	20,12	26,37	26,73	26,98	33,57	36,87	39,14	39,18	12,45	13,38	15,17	12,53	14,63	16,59	21,01	17,33				
Mato Grosso do Sul	18,06	28,74	27,45	29,54	39,38	40,05	37,21	35,41	11,81	13,22	15,34	13,51	18,91	18,88	20,39	15,92				
Acre	10,97	19,82	18,39	24,32	25,77	32,98	36,63	34,08	4,23	6,67	8,45	8,58	10,16	13,84	17,68	12,97				
Rio de Janeiro	16,10	24,88	25,94	26,93	30,21	35,28	36,18	33,78	7,84	10,48	13,83	12,61	13,64	14,94	17,17	11,89				
Rondônia	11,86	18,67	20,16	22,24	30,48	37,63	35,68	32,78	6,82	7,94	10,79	9,97	13,12	17,18	18,74	13,96				
Piauí	9,62	15,31	15,14	17,33	21,74	26,67	33,04	30,27	5,88	6,66	9,03	7,35	9,22	12,81	20,03	14,23				
Tocantins	11,93	19,60	19,77	20,81	23,94	32,15	31,94	30,71	5,50	7,63	10,87	10,29	11,19	16,28	18,70	14,79				
Mato Grosso	13,28	21,54	19,69	20,01	24,71	30,87	31,68	33,17	8,16	9,34	9,27	8,34	10,61	13,60	15,85	14,29				
Pernambuco	7,00	12,31	12,40	15,81	21,74	26,70	31,34	30,72	3,22	4,65	6,04	6,61	9,39	11,22	16,18	13,69				

TABELA A2

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2007-2021

(conclusão)

	Língua Portuguesa										Matemática									
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021				
Amazonas	11,99	20,27	17,02	20,93	26,79	31,56	31,18	29,35	5,94	7,47	7,83	8,42	10,16	10,96	13,57	11,99				
Paraíba	8,62	12,99	12,96	14,37	18,96	23,54	29,15	27,67	3,93	4,49	5,71	5,05	6,59	8,14	13,08	10,05				
Alagoas	5,91	9,54	8,45	10,00	15,36	24,06	29,11	28,13	2,76	3,49	3,93	3,40	6,02	10,51	15,88	14,58				
Rio Grande do Norte	9,40	14,28	13,54	17,04	21,05	23,66	26,30	28,26	5,26	5,94	6,79	7,02	8,18	9,09	11,52	10,28				
Sergipe	8,83	13,24	12,85	13,86	19,75	22,34	26,16	23,99	4,29	5,14	7,12	5,45	6,65	7,90	11,49	8,86				
Bahia	9,48	12,18	12,94	14,43	19,36	21,96	25,23	25,13	4,02	4,27	5,78	5,01	6,58	7,48	10,07	8,11				
Roraima	11,39	15,20	15,14	15,18	19,31	24,14	24,05	29,03	5,82	5,95	6,69	5,65	5,99	8,59	12,16	11,67				
Amapá	8,89	13,77	13,13	13,45	14,05	17,55	23,42	26,45	2,50	3,32	3,71	2,66	3,09	3,97	7,48	6,49				
Pará	9,41	14,14	13,83	15,09	17,80	19,02	22,11	22,51	3,72	4,37	5,38	4,42	5,28	5,35	8,17	6,61				
Maranhão	8,59	12,08	11,33	11,74	15,42	16,87	21,42	19,71	3,65	3,89	4,60	3,57	4,41	4,95	8,58	6,66				

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb/Inep (Brasil, Inep, 2022b).

Nota: A tabela foi ordenada de maneira decrescente segundo o valor do percentual de estudantes que atingiram o nível adequado em língua portuguesa, em 2019.

TABELA A3

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º E 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR MÚLTIPLOS GRUPOS – BRASIL – 2007-2021

(continua)

Grupos múltiplos	5º ano (%)							9º ano (%)								
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Menina, branca, NSE+, sem reprovação	49,25	57,70	66,25	72,43	77,68	82,91	82,78	78,30	34,22	44,73	46,77	48,47	54,68	60,98	63,06	61,81
Menino, branca, NSE+, sem reprovação	39,72	48,69	55,95	63,94	70,79	75,88	74,89	70,95	24,58	33,34	34,76	35,53	43,78	51,22	51,89	51,88
Menina, parda, NSE+, sem reprovação	42,30	51,93	59,11	66,44	73,67	78,45	77,80	74,22	24,80	34,74	36,62	39,30	44,36	50,69	52,86	51,00
Menino, parda, NSE+, sem reprovação	33,53	42,93	48,06	57,74	66,32	71,31	69,79	66,70	17,21	24,52	26,17	27,21	34,15	42,51	43,03	42,59
Menina, preta, NSE+, sem reprovação	29,04	38,41	48,56	54,92	63,01	65,27	63,89	58,82	22,83	30,60	33,32	33,78	39,25	44,77	46,26	45,82
Menino, preta, NSE+, sem reprovação	21,75	30,45	36,45	45,13	52,31	54,18	52,55	48,60	14,06	19,83	21,31	21,21	27,55	33,91	33,51	32,64
Menina, branca, NSE-, sem reprovação	32,16	38,08	48,23	53,34	60,61	67,72	67,73	59,21	19,84	27,88	30,05	33,89	39,58	44,04	47,20	46,00
Menino, branca, NSE-, sem reprovação	24,63	29,48	37,06	42,77	51,36	57,55	58,61	49,98	14,57	20,88	22,07	24,95	31,08	37,81	39,41	39,16
Menina, parda, NSE-, sem reprovação	31,05	38,00	45,37	51,26	59,47	65,63	65,06	58,22	14,85	22,42	23,40	27,66	32,40	36,41	38,69	36,59
Menino, parda, NSE-, sem reprovação	24,09	29,93	34,57	41,27	50,43	56,55	56,64	49,29	10,97	16,57	17,45	20,14	25,74	32,20	33,30	32,59
Menina, preta, NSE-, sem reprovação	20,94	27,58	36,93	40,96	49,62	50,71	51,99	43,79	14,29	20,78	22,36	25,56	30,15	33,45	35,14	33,22
Menino, preta, NSE-, sem reprovação	15,87	21,23	26,25	31,57	40,03	39,32	41,37	33,65	9,81	14,50	15,77	17,40	22,20	27,37	27,76	25,02
Menina, branca, NSE+, com reprovação	15,81	24,20	29,19	33,23	41,18	46,87	48,54	44,60	12,77	20,71	21,25	21,32	25,72	29,45	31,00	27,08
Menino, branca, NSE+, com reprovação	12,38	19,48	23,04	27,92	37,36	41,40	42,19	37,72	9,53	15,75	16,17	15,39	20,54	25,49	24,99	23,31
Menina, parda, NSE+, com reprovação	15,58	23,96	27,41	31,79	41,32	46,06	45,57	43,18	9,72	16,87	16,26	16,88	20,12	23,89	25,00	21,92
Menino, parda, NSE+, com reprovação	12,30	18,76	20,68	26,01	35,37	39,43	37,97	35,06	7,15	12,52	11,98	11,88	16,00	20,27	20,13	18,52
Menina, preta, NSE+, com reprovação	10,91	16,38	22,62	26,11	33,83	31,63	32,72	29,52	8,65	15,21	15,14	14,29	18,56	19,92	20,30	17,42

TABELA A3

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º E 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR MÚLTIPLOS GRUPOS - BRASIL - 2007-2021

(conclusão)

Grupos múltiplos	5º ano (%)							9º ano (%)								
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Menino, preta, NSE+, com reprovação	8,61	13,75	16,61	21,28	27,80	26,61	26,41	22,26	6,41	10,81	10,16	9,57	13,45	15,97	14,93	12,95
Menina, branca, NSE-, com reprovação	11,53	15,83	19,94	22,63	30,03	33,63	35,75	30,97	6,61	11,97	11,88	12,86	16,11	19,18	21,41	19,44
Menino, branca, NSE-, com reprovação	9,05	12,50	14,63	17,54	24,44	28,17	30,10	24,72	5,20	9,25	8,97	9,58	13,40	17,21	18,11	17,19
Menina, parda, NSE-, com reprovação	13,11	18,28	20,92	23,90	31,47	35,50	34,83	31,52	5,69	10,25	9,54	10,77	13,72	15,84	16,94	14,39
Menino, parda, NSE-, com reprovação	9,98	13,47	14,62	17,62	25,56	28,45	28,20	24,69	4,47	8,07	7,31	8,05	11,49	14,78	14,97	13,58
Menina, preta, NSE-, com reprovação	9,86	13,51	17,20	18,98	27,15	25,61	27,06	22,32	5,43	9,85	9,57	10,50	13,26	14,13	15,64	12,37
Menino, preta, NSE-, com reprovação	7,44	10,52	12,60	14,36	21,83	20,63	21,23	17,62	4,27	7,78	6,98	7,61	11,13	12,87	12,83	10,34

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022c) e Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).

TABELA A4
PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º E 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR MÚLTIPLOS GRUPOS – BRASIL – 2007-2021
 (continua)

Grupos múltiplos	5º ano (%)							9º ano (%)								
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Menino, branca, NSE+, sem reprovação	40,57	53,64	60,63	65,01	65,92	71,20	73,04	65,39	23,94	26,14	28,08	26,54	32,32	37,71	39,39	35,69
Menina, branca, NSE+, sem reprovação	37,14	50,47	55,72	60,99	61,92	68,28	69,13	57,88	17,01	19,04	22,32	21,67	24,14	26,98	32,08	27,45
Menino, parda, NSE+, sem reprovação	34,31	47,72	52,73	59,23	60,97	65,87	68,09	60,31	15,78	17,49	20,15	19,26	23,57	29,02	31,08	27,39
Menina, parda, NSE+, sem reprovação	30,19	43,97	46,75	53,57	55,33	60,62	62,16	51,49	14,41	15,18	18,11	17,36	20,93	24,34	26,44	22,52
Menino, branca, NSE-, sem reprovação	25,09	33,15	39,74	42,66	43,55	50,05	53,71	40,98	10,26	11,97	14,75	15,04	16,35	18,80	23,69	19,01
Menino, parda, NSE-, sem reprovação	23,97	33,11	36,80	41,46	43,16	48,52	51,98	40,49	10,01	11,27	13,94	13,55	16,54	19,82	22,44	18,74
Menino, preta, NSE+, sem reprovação	21,08	33,74	39,22	44,99	46,52	47,88	51,02	41,54	11,05	13,27	14,92	13,52	16,90	20,51	21,43	17,70
Menina, branca, NSE-, sem reprovação	22,49	31,45	36,41	40,62	41,26	48,40	49,21	35,44	8,29	9,24	12,23	12,37	13,37	14,36	18,94	15,03
Menina, preta, NSE+, sem reprovação	18,11	29,47	35,05	40,59	42,13	44,84	46,55	35,75	8,04	9,26	12,17	11,41	12,39	13,92	17,66	14,16
Menina, parda, NSE-, sem reprovação	20,32	29,84	32,39	37,68	38,45	44,17	45,94	33,53	7,77	9,03	11,36	10,41	12,86	15,28	16,80	12,27
Menino, branca, NSE+, com reprovação	14,50	24,46	27,20	30,23	32,58	35,21	38,49	29,87	8,71	10,69	11,16	9,40	12,32	15,06	15,10	11,48
Menino, preta, NSE-, sem reprovação	15,17	22,81	26,93	30,38	32,52	32,78	37,35	25,98	5,26	6,02	8,45	8,69	9,50	10,53	14,28	11,10
Menino, parda, NSE+, com reprovação	14,18	23,37	24,92	28,41	30,74	33,73	34,93	27,51	6,07	7,45	8,19	7,05	9,04	11,35	12,08	8,55
Menina, preta, NSE-, sem reprovação	12,35	19,93	24,11	27,87	28,67	30,81	33,65	21,63	4,25	5,24	7,37	7,31	7,86	8,07	10,90	8,17
Menina, branca, NSE+, com reprovação	9,70	18,50	18,27	20,86	22,44	26,33	27,74	21,01	4,82	5,64	6,56	5,55	7,21	8,58	9,42	6,84
Menina, parda, NSE+, com reprovação	9,13	17,55	16,33	19,62	20,97	24,54	25,81	19,20	3,21	4,71	5,33	4,95	5,35	5,91	8,06	5,51
Menino, branca, NSE-, com reprovação	10,57	15,79	16,77	18,10	19,16	22,62	25,37	17,18	4,37	5,68	6,24	5,11	6,64	7,57	8,02	5,16

TABELA A4

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES DO 5º E 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE ATINGIRAM O NÍVEL ADEQUADO EM MATEMÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR MÚLTIPLOS GRUPOS – BRASIL – 2007-2021

(conclusão)

Grupos múltiplos	5º ano (%)							9º ano (%)								
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Menino, parda, NSE-, com reprovação	11,67	16,84	17,15	19,04	20,67	22,56	24,47	18,13	3,77	4,56	5,35	4,74	6,07	7,19	7,93	5,90
Menino, preta, NSE+, com reprovação	9,67	16,01	19,05	21,82	22,78	21,63	23,87	16,42	2,97	4,15	4,85	3,99	5,19	5,69	6,32	3,80
Menina, branca, NSE-, com reprovação	6,99	11,55	11,64	13,06	13,86	16,23	18,77	12,02	2,18	3,09	3,61	3,63	3,69	4,00	5,94	4,20
Menino, preta, NSE-, com reprovação	8,31	12,30	13,74	14,54	16,24	15,63	18,20	12,20	1,44	2,22	2,58	2,47	2,83	2,81	4,48	3,17
Menina, parda, NSE-, com reprovação	7,58	12,57	11,25	13,41	14,87	17,10	17,52	12,43	1,65	2,24	2,99	2,43	2,95	2,83	3,86	2,16
Menina, preta, NSE+, com reprovação	5,95	10,95	12,01	14,29	15,74	14,29	15,02	11,06	0,99	1,67	2,00	1,96	2,20	2,23	3,25	2,50
Menina, preta, NSE-, com reprovação	5,39	8,54	8,42	10,18	11,23	10,87	12,14	8,18	0,82	1,38	1,66	1,78	1,69	1,72	2,56	1,55

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022c) e Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2022b).



PROPOSTA METODOLÓGICA DE CÁLCULO DOS CUSTOS MÉDIOS DO FUNDEB E O NOVO PNE

Marcelo Lopes de Souza^I

Fabiana de Assis Alves^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5973>

RESUMO

Um dos desafios do novo Plano Nacional de Educação continuará sendo o seu financiamento. A definição dos objetivos a serem atingidos precisa de um planejamento quanto à previsão dos recursos e fontes de financiamento necessários para a viabilização do Plano. Nesse sentido, o estabelecimento de uma meta global de investimento público em educação pública é importante, e já mobilizou a sociedade. Contudo, deve-se, também, tratar de um conjunto amplo de diferenças e desigualdades existentes no financiamento. Este artigo trata da apuração de uma dessas diferenças: a existente entre os custos médios das várias etapas, modalidades e tipos de jornada da educação básica. Propõe-se, assim, uma metodologia para a definição dos ponderadores

^I Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

^{II} Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

de custos médios do Fundeb, a principal fonte de financiamento da educação básica. Essa seria uma das formas fundamentais para melhorar o tratamento dessa questão no novo Plano. O texto discute três dimensões: as estimativas de gastos médios por subfunções educacionais, com base no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope); levantamentos de custo-qualidade; e avaliação de efeitos redistributivos das alterações nos fatores de ponderação. Conclui-se que, embora o trabalho mostre convergências de estudos para correções nos atuais fatores de ponderação, o novo Plano continuará tendo o desafio de aprofundar essa questão. Contrariamente ao que se espera, algumas alterações necessárias nos ponderadores poderiam resultar em aumento das desigualdades no financiamento do sistema educacional e precisariam ser mais bem equacionadas.

Palavras-chave: financiamento da educação; Fundeb; fatores de ponderação; custos médios; efeitos redistributivos.

INTRODUÇÃO

O financiamento continuará tendo papel importante nas discussões sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014), o qual deverá prever como seus objetivos, metas e estratégias serão financiados, incluindo uma estimativa dos recursos necessários e suas fontes de financiamento. Embora a definição de uma meta global de investimento público em educação pública para os próximos anos seja muito importante, deve-se também tratar das diferenças e desigualdades existentes no financiamento educacional. Sem isso, o esforço pode não ser direcionado de forma adequada a atender as especificidades do sistema educacional brasileiro.

No atual PNE, a Meta 20 trata de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ao final do Plano. Trata-se, portanto, de uma meta global para todo o sistema, incluindo todas as redes públicas – federal, estadual e municipal – e todas as etapas educacionais. Contudo, não prevê nenhuma meta de investimento por aluno, por exemplo. Em que pese a importância de se estabelecer uma meta global de investimento, destacando sua capacidade de mobilizar a sociedade, justificar a criação de novos programas e melhorar programas existentes, alguns aperfeiçoamentos devem ser pensados – entre eles, a necessidade de tratar das diferenças e desigualdades no financiamento educacional.

O PNE vigente aborda esse tema nas estratégias. A Estratégia 20.1 diz respeito às fontes permanentes e sustentáveis de financiamento para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica. As Estratégias 20.6 a 20.10 tratam de temas da cooperação entre os entes, com destaque para a implementação do Custo Aluno-

Qualidade (CAQ), que significaria uma nova forma de estruturar o financiamento da educação brasileira. Ele se pautaria na necessidade de investimento para obter qualidade educacional, diferentemente do atual modelo, que se estrutura mais sobre a distribuição dos recursos obrigatórios existentes¹. Contudo, boa parte das estratégias não foram implementadas e não havia uma relação clara entre a meta global e as estratégias.

Este artigo trata da apuração de uma das fontes de diferenças e desigualdades do financiamento: o custo médio das várias etapas, modalidades e jornadas da educação básica². Propõe-se, assim, uma metodologia para a definição dos ponderadores de custos médios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a principal fonte de financiamento da educação básica, como uma das formas essenciais de melhorar o tratamento dessa questão no novo PNE.

Para se ter uma dimensão da importância do Fundeb, a estimativa mais atual é que, em 2023, o total de recursos chegue a R\$ 264,05 bilhões³. O último Relatório de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, 2022) estimou, para 2020, o gasto público em educação pública em R\$ 381,8 bilhões para todas as etapas, incluindo a educação superior. Para 2020, o valor gasto com o Fundeb foi de cerca de R\$ 162,4 bilhões⁴. Ou seja, o Fundeb representava 42,5% do total de gastos públicos em educação pública no Brasil, mesmo incluindo a educação superior. Com a exclusão da educação superior, estima-se que o Fundeb chegue a patamares superiores a 60% do financiamento público da educação básica. De toda forma, a participação do Fundeb é muito elevada e, para os municípios mais pobres, esse percentual é muito superior, já que eles tendem a ter menos recursos próprios.

Na primeira seção, tem-se uma síntese da evolução dos Fatores de Ponderação de Custos (FPC) do Fundeb, a definição legal sobre isso no atual Fundeb (Lei nº 14.113/2020) e nossa proposta de metodologia de cálculo, que será detalhada nas próximas seções. Em seguida, apresenta-se uma estimativa dos gastos médios de algumas etapas, modalidades e duração de jornada extraídos da base do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na terceira seção, avaliam-se os principais estudos de custo-qualidade existentes e outras metodologias de alteração de FPC. Na seção seguinte, apresenta-se uma proposta de avaliação de impacto de alterações nos FPC, sendo esse o último aspecto da metodologia exposta.

¹ Sobre a importância do CAQ, consultar o livro *Custo Aluno Qualidade: contribuições conceituais e metodológicas* (Souza; Alves; Moraes, 2021).

² A diferença entre o custo médio por tipo de estabelecimento, público ou conveniado, não será tratada neste artigo, especialmente por limitações do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) sobre isso.

³ Portaria Interministerial MEC/MF nº 3/2023.

⁴ Portaria Interministerial MEC/ME nº 3/2020.

1 OS FATORES DE PONDERAÇÃO DE CUSTOS E UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA SUA DEFINIÇÃO

1.1 EVOLUÇÃO DOS FPC DO FUNDEB

O Fundeb foi implementado em 2007 (Lei nº 11.494/2007), em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A principal alteração foi a inclusão de todas as etapas da educação básica no Fundo, já que o Fundef atendia apenas ao ensino fundamental (EF). Com a incorporação de mais etapas, foi necessária a definição de FPC para todas elas e para modalidades, tipos de duração da jornada e de estabelecimentos, já que cada tipo de turma decorrente dessas diferenças tem variados custos. Esses FPC são pesos aplicados para cada uma dessas tipologias de matrículas e devem retratar as divergências de custos entre elas, a fim de promover uma distribuição dos recursos que respeite tais divergências.

Os FPC já passam por alterações desde 2007, conforme foi analisado em Alves e Souza (2022). O Quadro 1 traz a evolução dessas alterações atualizadas para o período mais recente, destacando em azul as tipologias que sofreram mudanças.

No primeiro ano do Fundeb, 2007, havia 15 tipologias. Em 2008, elas subiram para 19. Contudo, em 2007, uma lacuna grave era que a creche e a pré-escola não contavam com FPC para a jornada integral. A partir de 2008, houve essa correção e a inclusão de FPC para as creches conveniadas em tempo parcial e integral. Mais tarde, entre 2014 e 2018, destacaram-se as mudanças nos FPC de creche parcial pública e ensino médio (EM) urbano. Seguindo os limites estabelecidos na lei do Fundeb, o maior fator de ponderação praticado é de 1,30, válido para todas as etapas integrais, ensino médio rural e ensino médio articulado à educação profissional e aos itinerários de formação técnica profissional. Já a creche conveniada em tempo parcial e a educação de jovens e adultos (EJA) com avaliação no processo continuam com o menor fator, 0,8.

Nota-se que os FPC podem ter um impacto muito grande na distribuição dos recursos do Fundeb, pois a diferença entre eles chega a 62,5% (EJA e etapas integrais, por exemplo). Essa diferença deveria retratar custos distintos entre essas tipologias de atendimento educacional, como, por exemplo, uma turma de alunos de EJA e uma turma de crianças em creche integral.

QUADRO 1
EVOLUÇÃO DOS FATORES DE PONDERAÇÃO DE CUSTOS DO FUNDEB (CRITÉRIO VAAF)

(continua)

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012 - 2013	2014-2018	2019	2020	2021-2023
Creche Parcial	0,80*	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1	1,15	1,2	1,20****
Pré-Escola Parcial	0,90**	0,9	1	1	1	1	1	1,05	1,1	1,10****
Ens. Fund. Sér. Iniciais Urbana	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ens. Fund. Sér. Finais Urbana	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Ens. Médio Urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25
Ed. Especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
EJA Aval. No Proc.	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Ens. Fund. Sér. Iniciais no Campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Ens. Fund. Sér. Finais no Campo	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Ens. Médio no Campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Ed. Indígena/ Quilombola	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Ensino Médio integrado à educ. profissional*****	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	ND****
Ensino Médio articulado à educ. profissional*****	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1,3
EJA Integ. Ed. Prof. Nível médio	0,7	0,7	1	1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Ens. Médio – form. téc. e prof (BNCC)***	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1,3
Creche Integral	0,80*	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,30****

QUADRO 1
EVOLUÇÃO DOS FATORES DE PONDERAÇÃO DE CUSTOS DO FUNDEB (CRITÉRIO VAAF)

Descrição	(conclusão)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012 - 2013	2014-2018	2019	2020	2021-2023	
Pré-Escola Integral	0,90**	1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,30****	
Ens. Fund. Tempo Integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	
Ens. Médio Tempo Integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	
Conveniadas - Creche Integral	ND	0,95	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,10****	
Conveniadas - Creche Parcial	ND	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,80****	

Fonte: Brasil. MEC (2010, 2016, 2017, 2018, 2019); Bueno; Pergher (2017); Fineduca (2020), Brasil (2020).

Notas: Inclui os FPC com valores definidos no art. 43 da Lei nº 14.113/2020. Estes abrangem a maior parte das matrículas, mas a Lei previu a existência de outros, conforme o art. 7º, da Lei do Fundeb, como matrículas conveniadas em escolas do campo por alternância e pré-escolas.

* Em 2007, o fator 0,80 era referente a creche, não havendo distinção entre creche em tempo integral e parcial.

** Em 2007, o fator 0,90 era referente a pré-escola, não havendo distinção entre pré-escola em tempo integral e parcial.

*** Conforme inciso V do art. 36 da LDB, incluído pela Lei nº 13.415, de 2017, BNCC.

**** Conforme Lei 14.113, art. 43, para fins de distribuição da complementação-VAAF, essas etapas terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50, resultando em 1,95 para creche e pré-escola pública integral, 1,8 creche parcial pública, 1,65 pré-escola parcial pública e creche conveniada integral e 1,2 creche parcial conveniada.

***** Até 2020, o fator de ponderação era Ensino Médio integrado à educ. profissional. No Fundeb, tal como regulamentado na Lei de 2020, o termo passou a ser mais amplo, considerando a educação profissional articulada ao ensino médio, que inclui o integrado e o concomitante.

As alterações nos FPC foram realizadas sem uma base técnica fundamentada, considerando que não foram publicados documentos nesse sentido.

1.2 DEFINIÇÃO LEGAL NO ATUAL FUNDEB (LEI Nº 14.113/2020) E PROPOSTA DE METODOLOGIA DE CÁLCULO

A lei de regulamentação do Fundeb (Lei nº 14.113/2020), em seu artigo 18, inciso I, alínea a, atribui à Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade (CIF) a competência para especificar anualmente as diferenças e as ponderações a serem aplicadas a estes atributos da educação básica: etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, considerados os seus respectivos custos médios. Também cabe à CIF aprovar a metodologia de cálculo do custo médio entre tais segmentos, a ser elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Eduacionais Anísio Teixeira (Inep), considerados os respectivos insumos necessários para a garantia da qualidade do ensino (Brasil, 2020, art. 18, inciso III).

A Lei nº 14.113/2020 também determina (§ 2º, art. 49) que o custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica considere as condições adequadas de oferta do ensino e aponta que, após regulamentação, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal, tal custo tenha como referência o CAQ. Assim, após essa regulamentação, o CAQ passará a balizar o valor de referência para o financiamento da educação básica e a definição dos fatores de ponderação entre essas etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

Assim, destaca-se que a proposta do Inep deveria levar em conta a qualificação dada no inciso III do art. 18 da Lei do Fundeb, de que a metodologia de cálculo deve ser dos *custos médios*, pressupondo a comparação de valores, e que se deveria considerar *insumos necessários para a garantia de sua qualidade e condições adequadas de oferta* (Brasil, 2020, art. 49, § 2º). Argumenta-se, neste artigo, que a metodologia deveria incluir um conjunto de estimativas e levantamentos para se chegar aos valores de custos médios e à definição dos FPC.

O primeiro deles seriam as estimativas de *gastos médios* entre os segmentos da educação básica realizados pelas redes. Esses seriam os valores de investimentos educacionais já praticados e informados pelos entes federados. Ainda que eles possam se encontrar em patamares inferiores ao necessário para se viabilizarem condições de qualidade, suas estimativas devem ser consideradas. O levantamento desses gastos possibilitaria a comparação com os atuais FPC e com as propostas de alterações, bem como poderia dar indicativos sobre os valores necessários para se aumentar, por exemplo, a duração da jornada escolar e a cobertura de segmentos com maiores custos,

como educação profissional e tecnológica (EPT), educação do campo etc. Contudo, é preciso observar que esses valores não devem ser usados como única referência para definir os FPC, mas servir de comparação para as eventuais mudanças.

Outro fator a ser considerado são os levantamentos de *custos-qualidade* dos diversos segmentos previstos no Fundeb. O Brasil já tem muitos levantamentos com esse objetivo, conforme será apresentado em seção específica. Os estudos de custos-qualidade, que podem cobrir as mais variadas abordagens, fazem pesquisas dos custos necessários para se atingirem condições adequadas de oferta pré-determinadas.

Por fim, a *avaliação de impacto* das alterações dos FPC é essencial para dimensionar os seus efeitos na redistribuição dos recursos. Conforme será tratado em seção específica, como o valor para a redistribuição estadual é fixo em um dado exercício, o aumento de um dos FPC vai, necessariamente, reduzir o valor distribuído para os demais segmentos. Disso decorre a necessidade do dimensionamento dos efeitos redistributivos entre os entes, a partir das alterações realizadas. Assim, se o objetivo é garantir condições de qualidade (Brasil, 2020, art. 18, inciso III), não se pode aperfeiçoar as condições de alguns segmentos à custa dos demais sem uma avaliação prévia que informe e alerte a respeito desses efeitos redistributivos. Uma metodologia e aplicação dessa avaliação de impacto já foi exposta em Alves e Souza (2022) e será retomada aqui.

Cabe, ainda, destacar o inciso I do art. 18 da Lei do Fundeb, em que a definição dos FPC deve ser feita anualmente. Isso possibilita tanto uma abordagem gradualista na correção dos FPC, via comparações entre os gastos médios e o custo-qualidade dos segmentos, quanto a avaliação de impacto redistributivo das alterações.

2 ESTIMATIVAS DE GASTOS MÉDIOS PARA ETAPAS, MODALIDADES E TIPOS DE DURAÇÃO DA JORNADA CALCULADOS NO SIOPE/FNDE

Os gastos médios foram estimados a partir dos microdados do Siope/FNDE. O Siope é um sistema eletrônico para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, estados, Distrito Federal e municípios. Trata-se de um sistema declaratório de caráter censitário, e as informações prestadas são de responsabilidade dos entes federados. Embora esse sistema seja de preenchimento obrigatório, pode haver dados faltantes não declarados por alguns desses entes. Contudo, o sistema de coleta é dinâmico e a qualquer momento podem ser inseridos novos respondentes ou novas despesas educacionais de qualquer exercício (mesmo os mais antigos). Tendo em vista essas particularidades, recomenda-se trabalhar com uma defasagem de pelo menos dois anos em relação à data vigente, a fim de que as bases de dados estejam mais completas.

As bases disponibilizadas pelo Siope trazem dados detalhados sobre receitas e despesas em educação, permitindo obter informações sobre a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no Fundeb e na remuneração de profissionais do magistério. Trata-se, portanto, de um sistema público de alto potencial de representatividade, que disponibiliza de forma detalhada e periódica as informações oficiais sobre as receitas e despesas educacionais dos entes subnacionais.

Para o levantamento dos gastos educacionais nas diversas etapas da educação básica, utilizou-se a base de Despesas Brutas Totais de Municípios, Estados e Distrito Federal referentes ao período entre 2017 e 2019. Para contabilizar os gastos educacionais dos entes subnacionais nas diversas etapas, empregou-se uma metodologia similar à já adotada no *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*⁵ na aferição dos investimentos públicos em educação considerados no PNE. Dessa forma, foram utilizadas as despesas orçamentárias liquidadas⁶ em educação e excluídas as despesas não educacionais, tais como juros, empréstimos e amortizações da dívida; subvenções sociais; subfunções não educacionais (assistência, previdência etc.); transferências ao exterior; e elementos de despesas previdenciárias⁷.

As despesas educacionais de capital (categoria econômica = 4) não foram consideradas. Para os anos incluídos neste estudo, essas despesas correspondiam a cerca de 3% ou menos das despesas educacionais, a depender do ano de referência. Nota-se que esse volume de recursos é bastante pequeno se comparado às despesas correntes (97% das despesas), quando se observa no nível nacional.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de entes subnacionais que informaram ao Siope as suas despesas educacionais para os anos de 2017 a 2019. Observa-se que a cobertura em relação aos municípios é praticamente censitária. Para os entes estaduais e distritais, observa-se que alguns deles não preenchem o Siope. Os estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul não informaram seus dados em nenhum dos anos considerados. O Distrito Federal e o Rio Grande do Norte não tiveram suas despesas declaradas para os anos de 2018 e 2019, e o Rio de Janeiro ainda não havia informado suas despesas em 2019. Apesar dessa ausência de estados importantes,

⁵ Ver detalhes no relatório e na ficha técnica da Meta 20 disponíveis em Brasil. Inep (2022).

⁶ No Relatório de Monitoramento do PNE são utilizadas as despesas orçamentárias pagas; já para este estudo, optou-se por utilizar as despesas em fase de liquidação, pois nessa fase o produto ou serviço contratado já foi realizado. Como no PNE o objetivo é ver o gasto, optou-se pelas despesas pagas e restos a pagar pagos, pois eles dimensionam o esforço de gastos e desembolsos dos entes. Já neste estudo, o objetivo é avaliar a diferença entre os custos nas diversas etapas da educação básica; nesse sentido importa mais analisar se as despesas foram executadas para, em seguida, explorar a diferença de custo entre as etapas.

⁷ Em relação às despesas excluídas, cabe destacar ainda que, para o Relatório de Monitoramento, foram excluídas as despesas educacionais transferidas às instituições privadas sem fins lucrativos (Modalidade de aplicação 50) nas etapas de ensino fundamental e de ensino médio, desde que não sejam das modalidades de educação especial e de educação profissional. Para o levantamento dos custos médios reais, as despesas educacionais transferidas às instituições privadas sem fins lucrativos foram mantidas para todas as etapas da educação básica.

pode-se observar que a cobertura do Siope é bastante expressiva, o que comprova a alta representatividade e robustez desse sistema para aferição dos gastos relativos ao sistema educacional brasileiro. Ademais, o uso contínuo do Siope para fins de políticas públicas pode representar um incentivo para o incremento de sua cobertura e da qualidade das informações ali declaradas.

TABELA 1
QUANTIDADE DE ENTES SUBNACIONAIS QUE INFORMARAM SUAS DESPESAS EDUCACIONAIS AO SIOPE – BRASIL – 2017-2019

Ano do Exercício	Ente	Total	Amostra	Faltantes	Cobertura
2017	Estados	27	24	3	88,9%
	Municípios	5.570	5.560	10	99,8%
2018	Estados	27	22	5	81,5%
	Municípios	5.570	5.545	25	99,6%
2019	Estados	27	21	6	77,8%
	Municípios	5.570	5.520	50	99,1%

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados de Despesas Brutas Totais de Municípios, Estados e Distrito Federal do Siope (Brasil. FNDE, [s. d.]).

A Tabela 2 traz uma síntese das despesas correntes liquidadas informadas pelos entes subnacionais ao Siope. Os dados estão em valores correntes, pois o objetivo do trabalho é comparar os gastos nos diversos segmentos *no próprio ano*, mas não a evolução *entre os anos*. Observa-se que as despesas totais foram de quase R\$ 265 bilhões para os anos de 2017 e 2018 e de pouco menos de R\$ 280 bilhões em 2019. Após a eliminação das despesas não educacionais descritas anteriormente, o total de gastos com educação foi de pouco mais de R\$ 250 bilhões para os anos de 2017 e 2018 e quase R\$ 262 bilhões para 2019. Deste total de despesas, constatou-se que pouco mais de 70% correspondiam às despesas com pessoal e encargos sociais (grupo de natureza da despesa = 1). Tal resultado é coerente com a literatura da área, em que a maior parte dos gastos em educação é com pessoal e em patamar igual ou superior a 70% (vide, por exemplo, os resultados e a avaliação dos demais estudos realizados em Oppen Social. Itaú Educação e Trabalho, 2022; Fineduca, 2020).

A Tabela 2 apresenta, ainda, as despesas totais em cada subfunção típica da educação, a saber: 361 – ensino fundamental; 362 – ensino médio; 363 – ensino profissional; 364 – ensino superior; 365 – educação infantil; 366 – educação de jovens e adultos; e 367 – educação especial (EE). As despesas com educação básica apresentadas na Tabela 2 correspondem à diferença entre as despesas educacionais e as despesas na subfunção 364, referente às despesas com ensino superior.

TABELA 2

DESPESAS CORRENTES INFORMADAS PELOS ENTES SUBNACIONAIS AO SIOPE: DESPESAS TOTAIS E DESAGREGADAS PELAS SUBFUNÇÕES EDUCACIONAIS TÍPICAS, VALORES NOMINAIS – BRASIL – 2017-2019

Detalhamento das Despesas Correntes	2017		2018		2019	
	N	Despesa	N	Despesa	N	Despesa
	DESPESAS_LIQUIDADAS_Totais	5584	264.179.597.714,76	5567	264.181.190.715,87	5541	278.688.038.963,40
DESPESAS_LIQUIDADAS_Não_Educacionais	2311	12.386.819.124,93	1907	12.254.290.593,51	1950	17.111.020.055,05
DESPESAS_LIQUIDADAS_Educacionais	5584	251.792.778.589,83	5567	251.926.900.122,36	5541	261.577.018.908,35
DESPESAS EDUCACIONAIS		95,3%		95,4%		93,9%
DESPESAS_LIQUIDADAS_Pessoal	5584	183.646.757.215,24	5567	182.142.785.248,96	5541	187.588.151.751,91
DESPESA COM PESSOAL		72,9%		72,3%		71,7%
DESP_LIQUID_EDUC_BASICA	5584	239.596.319.880,87	5567	244.481.381.906,13	5541	249.016.482.688,40
DESPESAS_LIQUIDADAS_EI - 365	5575	35.606.791.566,08	5560	40.213.321.429,55	5537	44.503.659.314,53
DESPESAS_LIQUIDADAS_EF - 361	5584	133.695.950.078,13	5563	132.042.093.006,22	5535	138.195.921.052,18
DESPESAS_LIQUIDADAS_EM - 362	1592	43.632.864.044,52	1341	40.804.447.793,69	1428	36.977.850.102,46
DESPESAS_LIQUIDADAS_EPT - 363	844	2.253.609.583,05	701	2.589.815.231,19	737	1.983.387.391,21
DESPESAS_LIQUIDADAS_EE - 367	5537	2.897.106.844,88	5520	4.037.200.646,32	5485	4.514.124.995,85
DESPESAS_LIQUIDADAS_EJA - 366	4610	6.250.059.555,78	4393	8.638.535.814,71	4194	9.521.142.697,33
DESPESAS_LIQUIDADAS_ES - 364	2122	12.196.458.708,96	1812	7.445.518.216,23	2178	12.560.536.219,95
DESPESAS_LIQUIDADAS_Subfunções não típicas	5579	15.259.938.208,43	5563	16.155.967.984,45	5538	13.320.397.134,84
DESPESAS EM QUE NÃO SE IDENTIFICA A ETAPA		6,1%		6,4%		5,1%

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados de Despesas Brutas Totais de Municípios, Estados e Distrito Federal do Siope (Brasil, FNDE, [s. d.]).

Nota: As despesas excluídas correspondem àquelas que não são consideradas gastos educacionais e, para identificá-las, empregou-se uma metodologia similar à já adotada no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Meias do Plano Nacional de Educação – 2022 na aferição dos investimentos públicos em educação considerados no PNE. A única diferença em relação ao Relatório de Monitoramento é que, neste estudo, as despesas educacionais transferidas às instituições privadas sem fins lucrativos foram mantidas para todas as etapas da educação básica.

Algumas despesas educacionais declaradas pelos entes subnacionais pertenciam a outras subfunções não típicas da educação, categoria em que foram contabilizadas na Tabela 2, representando pouco mais de 5% das despesas educacionais registradas na base do Siope. As despesas em subfunções de outras áreas se concentravam quase na sua totalidade em três grupos principais: 306 – Alimentação e Nutrição; 782 – Transporte Rodoviário; e 571, 572 e 573 – subfunções da Ciência e Tecnologia. A Tabela 3 exhibe o valor total dessas despesas para os três anos avaliados.

TABELA 3
PRINCIPAIS DESPESAS CORRENTES DECLARADAS EM SUBFUNÇÕES NÃO TÍPICAS DA EDUCAÇÃO, VALORES NOMINAIS – BRASIL – 2017-2019

Despesas Correntes	2017	2018	2019
Despesas com subfunções não típicas da Educação	15.259.938.208,43	16.155.967.984,45	13.320.397.134,84
Despesas subfunções da Ciência e Tecnologia	3.488.576.121,08	4.103.313.668,70	1.737.180.346,67
Despesas subfunção 306 – Alimentação e Nutrição	5.811.986.197,98	5.641.624.883,18	6.171.509.357,82
Despesas subfunção 782 – Transporte	3.809.058.659,57	4.021.145.431,09	3.548.110.398,96

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados de Despesas Brutas Totais de Municípios, Estados e Distrito Federal do Siope (Brasil. FNDE, [s. d.]).

Os entes subnacionais que apresentavam tais despesas educacionais informadas em subfunções não típicas da educação tiveram-nas rateadas em função da distribuição de suas matrículas em cada etapa da educação básica. A exceção a essa regra ocorreu para as despesas nas subfunções típicas de Ciência e Tecnologia. Isso porque tais despesas, declaradas apenas por alguns entes estaduais, podem estar relacionadas com o ensino profissional-tecnológico ou superior. Optou-se por não as considerar nas demais etapas que a rede ofertava. Parte dessas despesas foi considerada na estimativa de gastos médios por matrícula da educação profissional.

Para se estimarem os gastos médios por matrícula de cada etapa, as despesas em cada uma das subfunções foram divididas pela quantidade de matrículas⁸ na etapa correspondente à subfunção, conforme mostrado no Quadro 2. Note-se que o Fundeb considera uma desagregação bastante detalhada das matrículas e diferencia as turmas não apenas por etapa/modalidade, mas também por jornada, localização e tipos de estabelecimento. Assim, essas matrículas foram agregadas atendendo as subfunções educacionais presentes na base de despesas, que tem um nível de desagregação muito menor. Uma grande dificuldade quanto à desagregação mais detalhada dessas despesas é que matrículas de uma mesma etapa/modalidade, mas de jornadas diferentes,

⁸ Foi considerado o total de matrículas em cada uma das 28 tipologias de turmas adotadas para distribuição dos recursos do Fundeb 2017-2019.

podem compartilhar recursos. Além disso, pode haver até mesmo compartilhamento de despesas entre etapas diferentes⁹.

Faz-se necessário chamar a atenção para dois pontos importantes em relação às tipologias de turmas empregadas no Fundeb. O primeiro deles refere-se às matrículas definidas na categoria Educação Indígena/Quilombola, que representam cerca de 1% do total de matrículas. Pela definição dos tipos de turmas do Fundeb, não foi possível a classificação dessas matrículas nas funções típicas da despesa. Dessa forma, essas matrículas foram distribuídas entre o ensino fundamental e o ensino médio em função da proporção de matrículas que o ente subnacional tinha em cada uma dessas etapas.

QUADRO 2

MATRÍCULAS CONSIDERADAS EM CADA UMA DAS SUBFUNÇÕES TÍPICAS DA EDUCAÇÃO

Subfunção	Tipologias de turmas
Educação Infantil	Creche pública integral e parcial
	Pré-escola pública integral e parcial
	Creche conveniada parcial e integral
	Pré-escola conveniada parcial e integral
Ensino Fundamental	Ensino fundamental séries iniciais urbana e rural
	Ensino fundamental séries finais urbana e rural
	Ensino fundamental em tempo integral
Ensino Médio	Ensino médio urbano e rural
	Ensino médio em tempo integral e integrado à educação profissional
Educação Profissional	Ensino médio e EJA públicos integrados à educação profissional de nível médio
	Educação profissional concomitante com o ensino médio*
	Educação profissional subsequente ao ensino médio*
	Ensino médio e EJA conveniados integrados à educação profissional de nível médio
Educação de Jovens e Adultos	EJA com avaliação no processo
	Conveniada de EJA com avaliação no processo
Educação Especial	Educação especial
	AEE
	Conveniadas de educação especial

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados de Despesas Brutas Totais de Municípios, Estados e Distrito Federal do Siope (Brasil. FNDE, [s. d.]) e portarias com matrículas FNDE (Brasil. FNDE, 2023).

Nota: *Esses tipos de turmas não eram consideradas no antigo Fundeb, porém as matrículas referentes a essas tipologias compartilham recursos com as demais etapas da educação profissional consideradas no Fundeb. Portanto, elas foram acrescentadas a fim de cobrir todas as matrículas presentes na subfunção Educação Profissional.

⁹ Uma escola que atenda a todas as séries do ensino fundamental, mas tenha, por exemplo, uma turma de EJA ou da pré-escola. Pode ser que, ao preencher algumas das despesas correntes que atenda a todo o alunado dessa escola, esta seja alocada apenas para o ensino fundamental em vez de rateada seguindo a proporção de estudantes em cada etapa/modalidade. Obviamente, esse rateamento proporcional é uma questão importante do ponto de vista do levantamento dos gastos médios em cada etapa, porém não deve ser trivial do ponto de vista do lançamento da despesa.

Outro ponto importante a ser observado é em relação à contabilização das matrículas em educação profissional. O antigo Fundeb não considerava, para efeito de distribuição de recursos, as matrículas concomitantes e subsequentes ao ensino médio. Com isso, os dados de matrículas na educação profissional do Fundeb contavam apenas com as matrículas de ensino médio e EJA integrado à educação profissional. No entanto, as informações prestadas ao Siope levam em conta as despesas de maneira global, atendendo a todas as suas matrículas nas mais diversas etapas/modalidades. Assim, não se poderia desconsiderar as matrículas concomitantes e subsequentes da educação profissional, uma vez que os alunos matriculados nessas modalidades compartilham as despesas nessa subfunção. Portanto, os entes federados que possuíam matrículas nessas duas modalidades tiveram seu total de matrícula em educação profissional corrigido, como será explicado adiante.

2.1 GASTO POR MATRÍCULA

Primeiramente, estimou-se o gasto por matrícula considerando a desagregação nas subfunções típicas da educação e as matrículas agregadas conforme apresentado no Quadro 2. A seguir, a Tabela 4 apresenta as estimativas dos gastos médios por matrícula em cada uma das etapas previstas nas subfunções do Siope.

Além dos gastos por matrícula em cada etapa, as linhas denominadas “Ponderador” da Tabela 4 apresentam a relação entre o gasto por matrícula em cada uma das etapas e o gasto com a matrícula do ensino fundamental. Esse valor é uma estimativa feita com base nas informações de despesas dos entes subnacionais fornecidas ao Siope, mas não deve ser lido como uma proposta para os FPC do Fundeb. Ocorre que os gastos médios estimados não consideram condições de qualidade; eles apenas refletem como os entes informam suas despesas ao Siope em cada uma das etapas.

As estimativas apresentadas na Tabela 4 descrevem o gasto por matrícula em cada uma das tipologias mencionadas na tabela, mas não há distinção, por exemplo, de jornada (parcial ou integral), etapa (creche/pré-escola, anos iniciais e finais do ensino fundamental), localização (urbana ou rural), tipos de estabelecimentos (público/conveniada). Nota-se que os gastos com educação infantil (EI) por matrícula, a depender do ano de referência, foram entre 13% e 5% inferiores aos gastos com o ensino fundamental. Já o gasto por matrícula do ensino médio foi maior que o gasto observado no ensino fundamental, superando em 4% para 2019 e 15% para 2017.

TABELA 4
GASTO POR MATRÍCULA NAS SUBFUNÇÕES DO SIOPE, VALORES NOMINAIS –
BRASIL – 2017-2019

Ano do Exercício	Educ. Básica	Educ. Infantil	Ens. Fundamental	Ensino Médio	EPT	EJA	EE
2017							
Gasto por Matrícula	6.563,29	5.874,05	6.742,85	7.721,30	6.765,26	2.910,42	3.435,13
Ponderador*	0,97	0,87	1,00	1,15	1,00	0,43	0,51
2018							
Gasto por Matrícula	6.847,47	6.465,34	6.899,84	7.662,96	7.401,21	3.721,11	4.334,45
Ponderador*	0,99	0,94	1,00	1,11	1,07	0,54	0,63
2019							
Gasto por Matrícula	7.162,99	6.984,19	7.389,20	7.679,12	4.299,21	4.224,05	4.345,73
Ponderador*	0,97	0,95	1,00	1,04	0,58	0,57	0,59

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados de Despesas Brutas Totais de Municípios, Estados e Distrito Federal do Siope (Brasil, FNDE, [s. d.]) e do Censo da Educação Básica (Brasil, Inep, 2023c).

Notas: A estimativa de gastos por matrícula da educação básica é uma referência geral e foi obtida considerando todas as despesas correntes em educação subtraídas das despesas com o ensino superior e divididas pela matrícula total do Fundeb.

As despesas com subfunções não típicas da educação foram rateadas de acordo com a distribuição das matrículas entre as etapas dos entes, exceto as relacionadas às subfunções de Ciência e Tecnologia, que foram rateadas entre educação profissional e ensino superior na proporção de 50% para cada.

As matrículas de educação profissional foram adicionadas às matrículas concomitantes e subsequentes ao ensino médio da educação profissional não previstas entre as matrículas do Fundeb à época.

Os gastos por matrícula de educação profissional e tecnológica (EPT), educação de jovens e adultos (EJA) e educação especial (EE) foram dispostos separadamente pela grande possibilidade de estarem subdimensionados, em razão, principalmente, do compartilhamento de despesas.

* A estimativa para o gasto médio por matrícula não deve ser usada diretamente para estabelecer os fatores de ponderação, uma vez que pode não retratar condições de qualidade e não ser precedida de avaliação de impacto.

As outras estimativas de gastos apontadas na Tabela 4 – Educação Profissional, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial – devem ser analisadas com cautela, pois essas modalidades muito provavelmente compartilham recursos com as demais. No sistema educacional brasileiro, por exemplo, um estudante com necessidades especiais também é atendido em uma turma regular, compartilhando despesas que podem ter sido informadas nas etapas de ensino fundamental ou médio. Despesas correntes em uma escola que atende ao ensino fundamental e que possua matrículas na EJA nesta etapa podem não estar sendo rateadas, mas sim informadas como despesas no ensino fundamental. Assim como escolas com ensino médio que tenham turmas integradas da educação profissional, se a despesa não for necessariamente para o ensino profissional e sim para todo o seu conjunto de alunos, essas despesas podem ser declaradas na subfunção de ensino médio. Levando-se em consideração tais possibilidades, acredita-se que as estimativas de gastos para essas modalidades podem estar consideravelmente subdimensionadas.

Como subsídio para o gasto por matrícula, o Inep conta ainda com os indicadores de investimentos públicos em educação que seguem uma metodologia recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo empregado, principalmente, em comparação internacional. Esse conjunto de indicadores¹⁰ é calculado pela Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed) e está disponível para os anos entre 2000 e 2018. A Tabela 5 apresenta os resultados do indicador denominado “Investimento público direto em educação por estudante em valores nominais, por nível de ensino, para os anos de 2017 e 2018”.

TABELA 5
INVESTIMENTO PÚBLICO DIRETO EM EDUCAÇÃO POR ESTUDANTE EM VALORES NOMINAIS, POR NÍVEL DE ENSINO – BRASIL – 2017-2018

Ano do Exercício		Educ. Básica	Educ. Infantil	EF - Anos Iniciais	EF - Anos Finais	Ensino Médio
2017	Investimento por estudante	6.822,73	6.238,65	6.877,22	6.561,53	7.496,13
	Ponderador*	1,09	1,00	1,10	1,05	1,20
2018	Investimento por estudante	7.230,50	6.810,64	7.228,94	6.877,39	8.002,58
	Ponderador*	1,06	1,00	1,06	1,01	1,18

Fonte: Elaboração própria a partir do indicador de Investimento Público Direto em Educação por Estudante (Brasil. Inep, 2021).

Nota: *A estimativa para o investimento público direto em educação por estudante não deve ser usada diretamente para estabelecer os fatores de ponderação, uma vez que pode não retratar condições de qualidade e não ser precedida de avaliação de impacto.

As estimativas de gastos apresentadas nas Tabelas 4 e 5 utilizam as bases de despesas do Siope, porém as suas metodologias de aferição de gastos apresentam algumas diferenças. Apesar disso, os resultados, no que tange à estimativa entre os

¹⁰ Esses indicadores podem ser acessados em Brasil. Inep (2021).

gastos em cada etapa em relação aos gastos no ensino fundamental (no caso da Tabela 5 – Ensino Fundamental Anos Iniciais), são parecidos. O investimento por estudante da educação infantil ficou entre 6% e 9% abaixo do investimento por estudante dos anos iniciais do ensino fundamental. Já o investimento por estudante do ensino médio superou em cerca de 10% o investimento por estudante dos anos iniciais do ensino fundamental. Esse indicador possibilita, ainda, uma diferenciação de investimentos entre os anos iniciais e finais do ensino fundamental. Observa-se que a estimativa para os anos finais ficou 5% abaixo da estimativa dos anos iniciais do ensino fundamental.

2.2 GASTO POR MATRÍCULA-HORA

Além do gasto por matrícula apresentado na seção anterior, buscou-se também ter uma estimativa de gastos que levasse em conta a jornada parcial e integral. Foram simuladas algumas alternativas que consideravam pesos distintos para matrículas parciais e integrais e outra que utilizava o indicador de Média de Horas-Aula Diária¹¹ para cada ente subnacional e etapa de ensino. A segunda opção, que utilizava a média de horas-aula diária em cada etapa, foi escolhida, pois, além de não necessitar de imposições sobre a quantidade de horas em uma jornada parcial e integral, utiliza uma estimativa média da própria rede considerando suas matrículas e jornadas ofertadas. Essa informação permite, em certa medida, calcular o gasto por matrícula-hora. A partir desse gasto por hora é possível multiplicar pela quantidade de horas nas diversas jornadas ofertadas, o que foi feito para as etapas principais. Os resultados são apresentados na Tabela 6.

TABELA 6
GASTO POR MATRÍCULA-HORA PARA AS ETAPAS REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, VALORES NOMINAIS – BRASIL – 2017-2019

	Ano do Exercício	Ed. Infantil	Ens. Fundamental	Ensino Médio
2017	Gasto por matrícula-hora	980,18	1.468,46	1.548,79
	Ponderador*	0,67	1,00	1,05
2018	Gasto por matrícula-hora	1.086,53	1.510,04	1.515,99
	Ponderador*	0,72	1,00	1,00
2019	Gasto por matrícula-hora	1.173,21	1.610,10	1.502,08
	Ponderador*	0,73	1,00	0,93

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados de Despesas Brutas Totais de Municípios, Estados e Distrito Federal do Siope (Brasil. FNDE, [s. d.]) e do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2023c).

Notas: A estimativa de gastos por matrícula-hora foi construída com base nas despesas educacionais informadas pelos entes subnacionais ao Siope, nas matrículas Fundeb disponibilizadas no Censo da Educação Básica e no indicador de Média de Horas-Aula Diária elaborado pelo Inep.

*A estimativa para o gasto médio por matrícula-hora não deve ser usada diretamente para estabelecer os fatores de ponderação, uma vez que pode não retratar condições de qualidade e não ser precedida de avaliação de impacto.

¹¹ Esse indicador pode ser acessado em Brasil. Inep (2023b).

Para analisar as informações trazidas na Tabela 6, é importante ter em mente que as maiores médias de horas-aula diárias são observadas para a educação infantil, especialmente para a creche, em que essa média de horas-diárias, em 2019, atingiu 7,6 horas. Como na análise anterior a educação infantil já apresentava um valor um pouco menor de gasto por matrícula do que as demais etapas regulares da educação básica, a inclusão da média de horas-diárias nas estimativas faz com que seus valores por hora fiquem bastante aquém dos valores observados nas demais etapas. A estimativa de gastos por hora nessa etapa representa cerca de 70% da estimativa de gasto por hora de uma matrícula do ensino fundamental. Já o gasto por hora de uma matrícula do ensino médio ficou bem próximo da estimativa observada para o ensino fundamental.

A partir dessas estimativas de gastos por hora apresentados na Tabela 6 e adotando algumas especificações para a definição das jornadas em cada etapa, é possível definir estimativas de gastos por matrícula diferenciados de acordo com a jornada.

A jornada parcial foi considerada de 4 horas para a educação infantil e o ensino fundamental e de 5 horas para o ensino médio, valores mínimos para essa jornada definidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)¹². Já a jornada integral, segundo a LDB, deve ter um mínimo de 7 horas diárias, o que foi considerado nas estimativas de gastos por matrículas integrais no ensino fundamental e no ensino médio. Para a educação infantil, como a média de horas, especialmente da creche, ultrapassa 7 horas e é bastante comum a jornada de 10 horas, considerou-se que a jornada integral seria de 10 horas. O gasto por matrícula de cada jornada foi obtido por meio da multiplicação dos gastos por hora apresentados na Tabela 6 pelas especificações de jornadas em cada etapa descritas neste parágrafo. Os resultados são apresentados na Tabela 7.

Considerando as jornadas parciais, o gasto com a educação infantil correspondeu a cerca de 70% do gasto de uma matrícula parcial no ensino fundamental. Para o ensino médio, o gasto por matrícula parcial é cerca de 25% maior que o do ensino fundamental. Anteriormente, mostramos que os gastos por hora no ensino fundamental e no ensino médio ficaram muito próximos, e esse percentual de 25% a mais no gasto da matrícula parcial do ensino médio em relação à matrícula do fundamental se deve à diferença entre as jornadas parciais. Quanto às jornadas integrais, nota-se que, em média, considerando o resultado dos três anos, as três etapas principais da educação básica tiveram gastos médios 75% maiores do que a jornada parcial do ensino fundamental. Isso porque a educação infantil, apesar de apresentar um gasto um pouco menor por hora, tem jornada integral maior. Já o ensino fundamental e o ensino médio apresentaram gastos similares por hora e a mesma consideração de horas na jornada integral.

¹² Lei nº 9.394/1996, arts. 24 e 31.

TABELA 7
GASTO POR MATRÍCULA NAS SUBFUNÇÕES DO SIOPE, VALORES NOMINAIS – BRASIL – 2017-2019

Ano do Exercício	EI - Parcial	EI - Integral	EF - Parcial	EF - Integral	EM - Parcial	EM - Integral	EPT	EJA	EE
2017	Gasto por matrícula	3.920,74	9.801,85	5.873,84	10.279,21	7.743,96	10.841,55	2.910,42	3.435,13
	Ponderador	0,67	1,67	1,00	1,75	1,32	1,85	1,15	0,50
2018	Gasto por matrícula	4.346,11	10.865,28	6.040,15	10.570,27	7.579,93	10.611,90	3.721,11	4.334,45
	Ponderador	0,72	1,80	1,00	1,75	1,25	1,76	0,62	0,72
2019	Gasto por matrícula	4.692,83	11.732,06	6.440,38	11.270,67	7.510,40	10.514,57	4.224,05	4.345,73
	Ponderador	0,73	1,82	1,00	1,75	1,17	1,63	0,67	0,67

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados de Despesas Brutas Totais de Municípios, Estados e Distrito Federal do Siope (Brasil, FNDE, [s. d.]) e do Censo da Educação Básica (Brasil, Inep, 2023c).

Notas: A estimativa de gastos por matrícula da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio levou em consideração a estimativa de gasto por matrícula-hora apresentada na Tabela 6. A jornada parcial na educação infantil e no ensino fundamental foi estipulada em 4 horas e no ensino médio, 5 horas. A jornada integral no ensino fundamental e no ensino médio foi de 7 horas, mínimo estipulado na legislação para ser considerada matrícula integral. Já na educação infantil, considerou-se a jornada integral como 10 horas, pois a média de horas nessa etapa é maior que nas outras, e não é incomum essa jornada de 10 horas, especialmente para a creche.

As despesas com subfunções não típicas da educação foram rateadas de acordo com a distribuição das matrículas entre as etapas dos entes, exceto as relacionadas às subfunções de Ciência e Tecnologia, que foram rateadas entre educação profissional e ensino superior na proporção de 50% para cada.

As matrículas de educação profissional foram adicionadas às matrículas concomitantes e subsequentes ao ensino médio da educação profissional não previstas entre as matrículas do Fundeb à época.

Os gastos por matrícula de educação profissional e tecnológica (EPT), educação de jovens e adultos (EJA) e educação especial (EE) correspondem aos gastos apresentados na Tabela 7 e foram dispostos separadamente pela grande possibilidade de estarem subdimensionados, em razão, principalmente, do compartilhamento de despesas.

* A estimativa para o gasto médio por matrícula não deve ser usada diretamente para estabelecer os fatores de ponderação, uma vez que pode não retratar condições de qualidade e não ser precedida de avaliação de impacto.

Para as demais etapas – EPT, EJA e EE –, não houve distinção de jornada e os valores de gastos por matrícula mostrados na Tabela 4 foram replicados na Tabela 7, de modo que os ponderadores foram recalculados em relação às estimativas de gastos por matrícula parcial do ensino fundamental presentes na mesma tabela.

2.3 SÍNTESE DOS AVANÇOS E LIMITES

As estimativas de gastos médios para etapas, modalidades e tipos de duração da jornada, calculadas com base no Siope, ensejam algumas considerações preliminares. A primeira e mais importante é que essas estimativas representam como os entes subnacionais informam os gastos de seus recursos educacionais para o atendimento dos diversos segmentos de sua rede. No entanto, para se definirem os custos médios de cada etapa e modalidade, é necessário que se leve em conta aspectos relacionados à oferta com qualidade. O gasto médio não deve ser usado diretamente para estabelecer os fatores de ponderação.

Outro ponto é sobre as estimativas de gasto com as matrículas da educação infantil aquém do esperado, o que pode estar relacionado com vários fatores. Provavelmente, há imprecisões na informação das despesas nessa subfunção. Os entes podem ter dificuldades para ratear despesas que beneficiam mais de uma etapa. Outra possibilidade seria as condições de oferta da educação infantil não estarem adequadas ao que configuraria uma oferta de qualidade.

Dois fatores com grande impacto nos gastos educacionais são o tamanho e a jornada das turmas e o salário dos professores, o que é consenso na literatura (por exemplo, Fineduca, 2020; Oppen Social. Itaú Educação e Trabalho, 2022). Estudos apontam que os professores da educação infantil possuem remunerações menores¹³ do que os das demais etapas. Além disso, a estimativa de média de alunos por turma na educação infantil está muito distante das condições ideais para oferta nessa etapa. Na Tabela 8, podemos observar que, em média, as turmas de creche têm quase 17 alunos, quando o recomendado seria no máximo 13 alunos¹⁴. Assim, as estimativas de gastos com a educação infantil podem estar muito distantes do que seriam os custos ideais para uma oferta dessa etapa com qualidade.

¹³ Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020, p. 32) mostram que o rendimento/hora dos professores da educação infantil é menor que o dos professores do ensino fundamental e do ensino médio. Para se ter uma referência, a estimativa de rendimento/hora do EF urbano é 25% maior que o da creche pública. Já o EM urbano supera em 43% a estimativa da creche.

¹⁴ Definição média dada pelo Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010. Nos parâmetros definidos pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), em seus estudos sobre custo-qualidade, destaca-se que 13 crianças é uma média, já que, para crianças com menos de 1 ano, esse número seria de até 6 crianças.

TABELA 8

**MEDIDAS DESCRITIVAS PARA O INDICADOR MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA DOS ENTES
SUBNACIONAIS – REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

	EI - Creche	EI - Pré-Escola	EF - AI	EF - AF	EM
Média	16,7	17,5	19,7	22,9	24,5
Quartil 1	13,6	15,4	17,4	19,3	19,2
Quartil 2	16,1	17,6	20,0	23,4	27,0
Quartil 3	19,1	19,8	22,4	27,1	30,9

Fonte: Elaboração própria a partir do indicador Média de Alunos por Turma (Brasil. Inep, 2023d).

Quanto às estimativas de gastos com a educação profissional, recomenda-se cautela na interpretação desses resultados, especialmente para o ano de 2019. Entes que têm gastos expressivos nessa subfunção não tinham informado suas despesas ao Siope (por exemplo, o Rio de Janeiro). Outro detalhe é que as estimativas daquelas despesas refletem, em alguma medida, os gastos apenas com a educação profissional (concomitante e subsequente). Para as matrículas do ensino médio integrado à educação profissional, é necessário considerar os gastos com o ensino médio e com a educação profissional. Além disso, é fundamental levar em conta a diversidade de possibilidades de oferta nessa modalidade, que podem ter custos muito distintos. Para uma melhor estimativa dos gastos médios com a educação profissional, recomenda-se a realização de uma pesquisa com as redes estaduais que considerem, em parte, a diversidade de ofertas nessa modalidade.

Por fim, os gastos calculados para a educação de jovens e adultos e a educação especial podem estar muito distorcidos. Essas duas modalidades compartilham recursos com outras etapas que possivelmente são atribuídas às subfunções mais comuns da educação (ensino fundamental e médio). Uma hipótese é que os entes só informam despesas nessas subfunções quando elas são direcionadas especificamente para o público-alvo da modalidade, não rateando as demais despesas que atendem a todo o alunado.

Contudo, apesar dessas limitações, considera-se que os resultados apresentados são importantes para se dimensionar o gasto médio praticado pelas redes no período mais atualizado possível e com elevada representatividade. Esses resultados, guardadas as especificidades apontadas, permitem análises sobre os gastos nas etapas principais, como educação infantil e ensinos fundamental e médio, bem como quanto à duração da jornada, entre parcial e integral ou mesmo por hora.

Assim, a utilização do Siope traz muitas vantagens, entre elas, ser a base de dados pública mais completa, trimestral, representativa dos entes e de fácil atualização, contendo informações detalhadas e oficiais.

3 ESTUDOS DE CUSTO-QUALIDADE E OUTRAS METODOLOGIAS DE ALTERAÇÃO DOS FPC

3.1 ESTUDOS DE CUSTO-QUALIDADE

Nesta seção, serão apresentados, sinteticamente, os principais estudos de custo-qualidade considerados¹⁵. Como dito, estudos de custo-qualidade fazem levantamentos dos custos necessários para se atingirem condições adequadas de oferta pré-determinadas, e alguns estudos que serão mencionados aqui foram pioneiros nesse objetivo. As definições de condições adequadas de oferta podem variar bastante, de forma que a existência de simuladores pode ajudar significativamente a dimensionar melhorias graduais dessas condições.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (doravante Campanha) foi pioneira na defesa e no desenvolvimento de uma metodologia do que estamos chamando de custo-qualidade. O ano de 2002 marca o início da construção de referenciais de Custo Aluno-Qualidade. A metodologia é participativa, incluindo o envolvimento de representantes da sociedade civil e especialistas (Carreira; Pinto, 2007, p. 17).

O fundamento da proposta é que “a garantia de insumos adequados seja condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino” (Carreira; Pinto, 2007, p. 25). A proposta passa a ser construída com base no levantamento dos insumos essenciais, incluindo a realização de oficinas, com a participação de profissionais da educação e especialistas, além da análise das normativas legais existentes. A partir de 2018, a Campanha passa a ter como referência de cálculo dos custos por etapa, modalidade etc., os valores obtidos pelo projeto Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ)¹⁶.

O Inep realizou, entre 2003 e 2004, a pesquisa “Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade”. O objetivo foi determinar o custo-aluno de escolas públicas de qualidade, e os resultados foram apresentados em Farenzena (2005) e Verhine (2006). Segundo os autores, a amostra não foi probabilística, tendo sido constituída por escolas que alcançaram critérios de qualidade. A pesquisa foi aplicada em 95 escolas públicas, de 44 municípios, de oito estados brasileiros; assim, os resultados não são representativos para o Brasil como um todo (Verhine, 2006, p. 69).

Os subsídios gerados pelos trabalhos da Campanha e da pesquisa de custos do Inep foram importantes para a criação do SimCAQ. Esse projeto também pode ser

¹⁵ Parte desses estudos foram mencionados em Alves e Souza (2022), mas são retomados neste artigo com uma avaliação e inseridos na metodologia proposta.

¹⁶ Sobre a evolução da Campanha sobre o tema do CAQ/CAQi, consultar Cara e Pellanda (2021).

classificado como parte dos estudos de custo-qualidade. No momento, avaliamos que os resultados gerados pelo SimCAQ estão aptos a serem considerados na definição dos custos médios do Fundeb, dada sua robustez metodológica e atualização.

O SimCAQ é um sistema *online* que estima o custo da oferta de ensino na educação básica pública em condições de qualidade¹⁷. Seu modelo conceitual teve início em 2008, mas consolidou-se a partir de 2016, contando, inclusive, com parcerias com o Ministério da Educação (MEC).

O Simulador vai além da discussão dos custos médios dos FPC do Fundeb. Sobre esse aspecto, em particular, sua contribuição recai no desenvolvimento e cálculo de parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários de seu Padrão de Qualidade de Referência (PQR). O PQR foi desenvolvido para estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade¹⁸.

Os parâmetros foram estruturados em quatro grupos:

- a) PQR utilizado no cálculo do CAQi/CAQ: dias letivos, carga horária de ensino; tempo integral; tamanho das turmas; jornada dos professores; nível de formação e remuneração de professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola; adicional para professores das escolas rurais; materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas; formação continuada dos profissionais da educação; funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários; despesas com a área administrativa da rede;
- b) outros parâmetros utilizados no cálculo do CAQ/CAQi: encargos sociais;
- c) parâmetros para o cálculo das Despesas de Capital: infraestrutura dos prédios escolares; novas salas de aula e prédio escolares; e
- d) parâmetros para o cálculo das despesas com programas de assistência: alimentação escolar. (UFPR, [2023], Apresentação).

As fontes para a definição de cada item do PQR são as normas legais nacionais (leis, decretos, resoluções, pareceres etc.). Na ausência de normatizações, utilizam-se documentos orientadores de políticas públicas e estudos/pesquisas próprios e de outros autores.

Representando, em nossa interpretação, uma síntese das contribuições resumidas anteriormente, temos a Nota Técnica (NT) da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca): *Fundeb: ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!*, de dezembro de 2020.

A proposta de alteração nos FPC foi apresentada como provisória. Ela buscaria corrigir as maiores distorções entre os custos reais estimados e os ponderadores definidos na lei de regulamentação do Fundeb discutida no Congresso Nacional em

¹⁷ Disponível em UFPR (s. d.).

¹⁸ Disponível em UFPR [2023].

dezembro de 2020 (Fineduca, 2020, p. 1 e 6). Contudo, apesar desse caráter provisório, entendemos que ela representa uma proposta de diálogo da entidade, favorecendo a formação de consensos na alteração dos FPC sem perder a base técnica.

Assim como os demais estudos, a abordagem pode ser considerada como sendo de insumos, reunindo, reconhecidamente pelos autores, a contribuição de muitos estudos, como o do Inep de 2003 (Farenzena, 2005); os da Campanha e os do SimCAQ; e o conhecimento dos especialistas da Fineduca.

Os parâmetros principais que deveriam definir os FPC com base em custos reais seriam: jornada escolar, número de alunos por turma e tamanho da escola. Uma novidade da NT é incluir entre os parâmetros a serem considerados a vulnerabilidade social dos alunos (Fineduca, 2020, p. 5 e 6).

Outra novidade da NT foi a avaliação de impacto das alterações propostas, fato pouco comum nos estudos observados. Contudo, não foi possível saber, na avaliação realizada, o quantitativo de municípios que perderiam recursos com as alterações propostas e o perfil socioeconômico deles. Entende-se que essa é uma avaliação-chave a ser considerada, como será visto na última seção.

3.2 OUTROS ESTUDOS

Destacamos, nesta seção, os estudos produzidos pela União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime), em 2009/2010, e pela Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020, 2022).

A Undime realizou, em 2009/2010, um levantamento de gastos educacionais por etapas (Araújo, 2012). Foi um estudo amostral de municípios, em que, na amostra final, foram validadas 224 respostas: 18 municípios da região Norte; 46 do Nordeste; 73 do Sudeste; 64 do Sul; e 23 do Centro-Oeste. Tal amostra representou 4,0% dos municípios brasileiros, já que, em 2010, o Brasil tinha 5.565 municípios.

Segundo Araújo (2012, p. 1221 e 1230), a participação em alguns estados foi insatisfatória, prejudicando o objetivo de apresentar representatividade por unidade da Federação (UF). Contudo, dado que sua abrangência foi importante, destacam-se alguns resultados principais: considerando os anos iniciais do ensino fundamental urbano parcial como 1, a creche seria de 1,83; a pré-escola, 0,94; os anos finais, 1,11; e a EJA, 0,67.

Já a Oppen Social e o Itaú Educação e Trabalho realizaram, em 2019, um estudo sobre os FPC. O resultado foi apresentado no relatório preliminar *Custos das etapas e tipos de ensino da educação básica*. A remuneração dos professores foi o foco e principal parâmetro utilizado como referência, apresentando o diferencial do estudo.

Estimaram-se os gastos relacionados à remuneração dos professores, levando-se em consideração o tempo de duração das jornadas das turmas e quantidade de alunos por turma. Os demais gastos não puderam ser considerados (Oppen Social. Itaú

Educação e Trabalho, 2020, p. 5). As estimativas da remuneração vieram da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c/IBGE) e as demais informações, como duração da jornada e quantidade de alunos por turma, do Censo Escolar (Inep).

Um resultado importante foi a carga horária das turmas como o principal determinante dos gastos, seguida pela remuneração dos professores (Oppen Social. Itaú Educação e Trabalho, 2020, p. 35). Cabe enfatizar que os autores não recomendam utilizar diretamente os fatores de ponderação estimados, apesar de destacarem a relevância de seus resultados.

Em 2022, essas entidades publicaram outro relatório sobre o tema, com dados de 2019, antes da pandemia. Foram aplicados questionários de gastos em cinco redes estaduais e seis redes municipais. Depois, esses dados foram comparados com os dados apresentados por essas redes no Siope e com o relatório anterior dessas organizações. O resultado, segundo os autores, foi similar ao do relatório anterior na maior parte dos segmentos.

Por fim, apresentamos o Quadro 3, com a síntese dos entendimentos expostos nesta seção sobre os estudos de custo-qualidade e os demais.

QUADRO 3
SÍNTESE DA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ESTUDOS CONSIDERADOS

(continua)

Estudo	Objetivo	Abordagem Dominante*	Tipos de Levantamentos dominantes*	Avaliação para uso atual	Inclui Avaliação de impacto redistributivo da alteração dos fatores?
Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2002-2018)**	Definir Custo-Qualidade	Orientada por Insumos	Normativas Legais; Especialistas e Profissionais da Educação	A partir de 2018, o levantamento de custos passou a ser feito no âmbito do SimCAQ****.	Não
Estudos de Custo do Inep (2005)	Definir Custo-Qualidade	Orientada por Insumos	Empírico Amostral; Especialistas	Dados podem estar desatualizados	Não
Perfil dos Gastos Educ. nos Mun. Brasileiros –2009 (Araújo 2012)	Definir Gastos	ND	Empírico Amostral	Dados podem estar desatualizados	Não
Estudos do SimCAQ (2014-atual)	Definir Custo-Qualidade	Orientada por Insumos	Normativas Legais; Empírico; Especialistas	Referência atual a ser considerada na perspectiva da abordagem por insumos, com metodologia bem fundamentada. Mas os autores colocam necessidade de ressalvas na utilização direta.	Não
Nota Técnica da Fineduca*** (2020)	Definir Custo-Qualidade	Orientada por Insumos	Normativas Legais; Empírico; Especialistas	Principal referência da abordagem por insumos a ser considerada, construída a partir dos resultados das pesquisas anteriores e também por especialistas no tema. Autores destacam o caráter provisório da proposta.	Sim

QUADRO 3
SÍNTESE DA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ESTUDOS CONSIDERADOS

(conclusão)

Estudo	Objetivo	Abordagem Dominante*	Tipos de Levantamentos dominantes*	Avaliação para uso atual	Inclui Avaliação de impacto redistributivo da alteração dos fatores?
Oppen Social e Itaú - Educação e Trabalho (2020 e 2022)	Definir Gastos	ND	Empírico Amostral	Referência atual a ser considerada na perspectiva de levantamentos empíricos dos gastos reais, com metodologia bem fundamentada. Autores também não recomendam a utilização direta para os FP, apenas subsídios gerais.	Não

Fonte: Elaboração própria.

Notas: * Usamos o termo Dominante para denotar que os estudos podem ser construídos com abordagens e, principalmente, tipos de levantamentos variados, mas procurou-se classificar as formas mais relevantes para os resultados em ordem de importância.

** Mais recentemente, os estudos de custos por etapa da Campanha têm sido realizados no âmbito do SimCAQ, por volta de 2018. A classificação acima diz respeito a esse período inicial da Campanha.

*** Segundo os autores, as pesquisas principais para a proposta foram Estudos de Custos do Inep (2005-2006), o SimCAQ e a Campanha.

**** Quanto à evolução da Campanha sobre o tema do CAQ/CAQi, consultar Cara e Pellanda (2021).

3.3 COMPARAÇÃO ENTRE OS FPC DO FUNDEB (2023) E OS ESTUDOS SELECIONADOS

Nesta seção, apresentamos um quadro-síntese comparativo dos FPC vigentes no Fundeb e as propostas de alteração mais aptas a serem consideradas em cada um dos tipos de estudos selecionados. No caso de estudos de gastos com base amostral, foi utilizada a primeira pesquisa realizada pela Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020), dada sua maior abrangência, já que foi executada com dados da Pnad-c e do Censo Escolar, com representatividade nacional. No caso do custo-qualidade, foi escolhida a proposta da Fineduca, já que ela sintetiza as demais e inclui a avaliação de especialistas para uma proposta final mais viável.

Como pode ser observado no Quadro 4, os maiores aumentos absolutos nos FPC seriam nas turmas de educação integral e educação profissional e, em seguida, educação no campo, educação de jovens e adultos e educação especial. Além deles, a Fineduca (2020) destaca a necessidade de aumento em educação indígena e quilombola.

QUADRO 4

COMPARAÇÃO ENTRE OS FATORES DE PONDERAÇÃO FUNDEB (2023) E OS ESTUDOS DA OPPEN SOCIAL/ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO (2020) E DA FINEDUCA (2020)

(continua)

Descrição	Fundeb – 2020-2023	Oppen Social/ Itaú (2020) (gasto remuneração professores)	Fineduca (custo- qualidade)
Creche Parcial	1,2	1,3	1,2
Pré-Escola Parcial	1,1	1,2	1,1
Ens. Fund. Sér. Iniciais Urbana	1	1	1
Ens. Fund. Sér. Finais Urbana	1,1	1,1	1,1
Ens. Médio Urbano	1,25	1,3	1,25
Ed. Especial	1,2	1,3	1,5
EJA Aval. No Proc.	0,8	1,1	1,2
Ens. Fund. Sér. Iniciais Campo	1,15	1,2	1,5
Ens. Fund. Sér. Finais Campo	1,2	1,2	1,5
Ens. Médio Campo	1,3	1,5	1,5
Ed. Indígena/Quilombola	1,2	1,2	1,5
Ens. Médio Articulado à Ed. Prof.	1,3	3	2
EJA Integ. Ed. Prof. Nível Médio	1,2	1,9	2
Ens. Médio – form. téc. e prof. (BNCC)*	1,3	ND	ND
Creche Integral	1,3	3,2	2

QUADRO 4

COMPARAÇÃO ENTRE OS FATORES DE PONDERAÇÃO FUNDEB (2023) E OS ESTUDOS DA OPPEN SOCIAL/ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO (2020) E DA FINEDUCA (2020)

(conclusão)

Descrição	Fundeb – 2020-2023	Oppen Social/ Itaú (2020) (gasto remuneração professores)	Fineduca (custo-qualidade)
Pré-Escola Integral	1,3	3,3	1,5
Ens. Fund. Tempo Integral	1,3	2,7	1,5
Ens. Médio Tempo Integral	1,3	3,3	1,5
Conveniadas – Creche Integral	1,1	2,1	1,1
Conveniadas – Creche Parcial	0,8	0,8	0,8

Fonte: Fineduca (2020); Oppen Social. Itaú Educação e Trabalho (2020); Brasil (2020).

Nota: *Nesses estudos, não há definição desses fatores de ponderação.

4 AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE ALTERAÇÕES NOS FPC

Esta seção tem por objetivo apresentar uma aplicação da metodologia proposta de avaliação de impacto das alterações dos FPC do Fundeb. As variações dos FPC podem, ao final, gerar efeitos redistributivos indesejáveis e aprofundar a desigualdade entre as redes, sendo importante conhecer esses resultados antes de implementar as alterações.

Neste artigo, a avaliação do impacto redistributivo se concentrará na parcela Vaaf (Valor Aluno Ano do Fundeb), que continua sendo responsável pela maior parte dos recursos do Fundeb, abarcando os 27 fundos estaduais acrescidos dos 10% da complementação Vaaf da União. Independentemente do ano considerado, essa metodologia se aplica à redistribuição do Vaaf tanto do Fundeb quanto do novo Fundeb. Ainda que não se tenha considerado a parcela da complementação Vaat (Valor Anual Total por Aluno), que atingirá 10,5% dos Fundos em 2026, os resultados aqui observados promoveriam efeitos similares, resguardadas algumas especificações estipuladas para essa parcela dos recursos.

Qualquer alteração dos FPC implicará também variação dos valores de referência do Fundeb e, conseqüentemente, gerará perdas e ganhos de recursos entre as redes públicas de ensino. A alteração de um FPC, ao final, gera a redução não apenas do valor de referência como também das demais etapas em que o FPC original for mantido. Ainda que a rede tenha matrículas na etapa que teve seu FPC aumentado, ela pode vir a perder recursos em função da redução relativa dos valores nas demais etapas. Assim, ter matrículas na etapa em que houve aumento nos FPC não resulta, necessariamente, em mais recursos para a rede. Isso ocorre porque, na redistribuição

intraestadual dos recursos, chamada de redistribuição Vaaf, temos três parâmetros: os recursos totais do Fundeb no estado; as matrículas ofertadas; e os FPC de cada um dos segmentos de matrículas do Fundeb. O resultado é o valor por aluno recebido por cada ente em cada segmento. No momento final da redistribuição, todos esses parâmetros são fixos, mas se variarmos só os FPC, os valores recebidos por alunos, por cada ente, vão depender da oferta educacional de cada um deles, em relação à variação dos FPC em conjunto.

Assim, se o aumento dos FPC se concentrar em segmentos do Fundeb em que o ente tem menos matrículas, este poderá perder recursos mesmo que um ou outro aumento de FPC o tenha beneficiado. Como vimos, as propostas de alteração dos FPC variam bastante, e as mudanças são muito elevadas em diversas propostas, com ponderadores passando do teto atual de 1,30 para, por exemplo, 3,3, como no estudo da Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020) para o ensino médio integral.

Em Alves e Souza (2022) realizamos simulações com os FPC apresentados pela Fineduca (2020) e pelo estudo da Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020). Mostrou-se que a aplicação desses FPC, seguindo os parâmetros disponíveis e considerando uma aplicação direta, poderia reduzir recursos de muitas redes municipais socialmente vulneráveis (Alves; Souza, 2022, p. 305). Esse resultado advém da comparação entre dois cenários: 1) a realização das alterações nos FPC; e 2) manutenção dos atuais FPC. Chama-se atenção para o fato de que nem mesmo essas entidades defendem que tais alterações sejam realizadas diretamente sem considerar outros aspectos.

Neste estudo, serão simulados efeitos de algumas alterações nos FPC que são mais consensuais nos estudos analisados e também nas estimativas de gastos declarados no Siope para o caso do aumento dos FPC da educação integral. Essas alterações são apresentadas na Tabela 9. Os FPC da educação indígena/quilombola e da educação especial passariam de 1,2 para 1,3; e o da EJA passaria de 0,8 para 1,0. Já em relação à educação integral, consideraram-se dois cenários, um aumento gradual de 1,3 para 1,5 (“integral 1”) e um aumento mais próximo do observado nos estudos, para 1,8 (“integral 2”).

TABELA 9
ALTERAÇÕES SIMULADAS NOS FATORES DE PONDERAÇÃO

(continua)

Tipos	Descrição	FP - Fundeb	FP - Proposta	Variação
Ind./Quil.	Educação Indígena e Quilombola - rede pública	1,2	1,3	8,3%
EE	Educação Especial - rede pública	1,2	1,3	8,3%
	Atendimento Educacional Especializado (AEE)	1,2	1,3	8,3%
EJA	Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo - rede pública	0,8	1,0	25,0%

TABELA 9
ALTERAÇÕES SIMULADAS NOS FATORES DE PONDERAÇÃO

(conclusão)

Tipos	Descrição	FP - Fundeb	FP - Proposta	Variação
Integral 1	Creche Integral - rede pública	1,3	1,5	15,4%
	Pré-Escola Integral - rede pública	1,3	1,5	15,4%
	Ens. Fundamental Integral - rede pública	1,3	1,5	15,4%
	Ensino Médio Integral - rede pública	1,3	1,5	15,4%
Integral 2	Creche Integral - rede pública	1,3	1,8	38,5%
	Pré-Escola Integral - rede pública	1,3	1,8	38,5%
	Ens. Fundamental Integral - rede pública	1,3	1,8	38,5%
	Ensino Médio Integral - rede pública	1,3	1,8	38,5%

Fonte: Elaboração própria.

Adotaram-se os parâmetros do Fundeb divulgados na Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, quais sejam: a) Valor Anual por Aluno (VAA) estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos estados, e estimativa de receita do Vaaf para o exercício de 2023; b) Matrículas da educação básica, estimativa da receita anual do fundo (Vaaf) e os coeficientes de distribuição dos recursos por ente governamental.

Foram simulados os efeitos das alterações dos FPC nos Valores Aluno Ano de Referência (Vaar), anos iniciais (tempo parcial) do ensino fundamental, e os efeitos redistributivos nos valores recebidos pelas redes, considerando as perdas e os ganhos de recursos e as características socioeconômicas dos municípios. O foco da análise será em relação aos efeitos redistributivos das redes, já que essa análise sintetiza o impacto das alterações nos recursos finais que as redes receberiam caso as alterações fossem adotadas.

4.1 EFEITO SOBRE O VAA DE REFERÊNCIA

A Tabela 10 mostra o efeito das alterações consideradas no VAA mínimo, que diz respeito à etapa de referência das UFs que recebem complementação da União Vaaf. Trata-se, portanto, do valor mínimo referência, por aluno, dos estados com menor valor de recursos do Fundeb.

Como se pode observar, caso nenhuma dessas alterações fosse realizada, o valor do Vaar mínimo seria de R\$ 5.208,46. Como a etapa de referência não teve proposta de aumento nessa simulação, seu valor diminuiria com maior ou menor intensidade, dependendo do tamanho de cada uma das alterações em termos de FPC e do quantitativo

de matrículas. Assim, o aumento do FPC da educação indígena e quilombola de 8,3%, dado seu peso pequeno em termos de matrículas, geraria pouco impacto no Vaar mínimo (0,16%). Já no cenário de aumento do FPC da educação integral de todas as etapas em 38,5%, dado também seu maior peso em termos de matrículas, gerou-se uma redução muito superior no Vaar mínimo, de 6,28%. Estimou-se, também, a redução se todas as alterações fossem realizadas conjuntamente. Para o cenário 1, com aumento mais gradual da educação integral, a redução no Vaar mínimo seria de 4,43%; para o cenário 2, a redução foi de 7,98%.

TABELA 10

VAA DA CATEGORIA DE REFERÊNCIA (ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL) PARA AS UNIDADES FEDERATIVAS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO VAAF, SEGUNDO CADA ALTERAÇÃO

	VAAF	
	Valor	Redução
Fundeb	5.208,46	
Ind./Quil.	5.199,92	0,16%
EE	5.190,71	0,34%
EJA	5.133,70	1,44%
Integral 1	5.072,96	2,60%
Integral 2	4.881,27	6,28%
Todos 1	4.977,58	4,43%
Todos 2	4.792,91	7,98%

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022.

Legenda: VAA – Valor Anual por Aluno; Vaaf – Valor Aluno Ano do Fundeb.

Já a Tabela 11 mostra o efeito das alterações simuladas no VAA de Referência de todas as UFs, incluindo as que não receberam complementação Vaaf. Em geral, as diminuições do Vaar seguem o patamar das reduções observadas nos Vaar. Como em todas as UFs as alterações simuladas para cada FPC foram as mesmas, o maior ou menor efeito no Vaar é explicado pelo peso das matrículas.

Assim, a maior redução do Vaar da alteração do FPC de indígena e quilombola se deu no estado de Roraima. Em UFs como São Paulo e Distrito Federal, as quais têm um menor peso dessas matrículas, tal alteração praticamente não gerou efeito. Na Tabela 11, as maiores reduções estão marcadas em azul. No caso da educação especial, a maior redução se deu no Acre (-0,70%). Para a alteração da EJA, a redução do Vaar mínimo (-1,44%) foi maior que a redução do Vaar da maioria dos estados que não recebem complementação Vaaf. As exceções foram as UFs de Sergipe (-1,57%) e Acre (-1,48%). No caso da alteração da educação integral para 1,5, as maiores quedas foram de Tocantins (-3,70%) e São Paulo (-3,47%). Seguindo a mesma lógica, esses

também foram os estados que tiveram maior redução do Vaar quando se aumenta a educação integral para 1,8. Contudo, a intensidade da alteração foi muito superior (Tocantins: -8,77%; São Paulo: -8,24%).

Quando se considera o efeito de todas as alterações somadas, no caso da educação integral de 1,5, as UFs com maior redução de Vaar foram Tocantins (-4,66%) e Sergipe (-4,53%), o que se explica pelo fato de eles já terem tido variação elevada quando se considera apenas a variação da educação integral. O mesmo raciocínio se aplica para o efeito de todas as alterações somadas, mas com a educação integral de 1,8, em que as maiores reduções foram de Tocantins (-9,63%) e São Paulo (-8,76%).

Então, como visto, a alteração em FPC gera redução no Vaar, caso esse também não seja elevado ou não elevado em magnitude suficiente para compensar aumentos em outros FPC. Da mesma maneira, os VAA das demais tipologias do Fundeb que não tiveram alteração também sofreram redução. Essa redução será equivalente à redução observada no Vaar. Contudo, apesar da importância desse entendimento, o mais relevante é o valor final que cada rede passaria a receber de acordo com cada alteração. Os efeitos redistributivos dessas alterações são tratados na próxima subseção.

TABELA 11

**EFEITO SOBRE O VAA REFERÊNCIA DE TODAS AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA PORTARIA
INTERMINISTERIAL MEC/ME Nº 7, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2022.**

UF	VAA - 2022		Ind/Quil		Ed. Especial		EJA		Integral 1		Integral 2		Todos 1		Todos 2	
	VAA	Variação	VAA	Variação	VAA	Variação	VAA	Variação	VAA	Variação	VAA	Variação	VAA	Variação	VAA	Variação
VAAF	5.208,46	5.199,92	-0,16%	5.190,71	-0,34%	5.133,70	-1,44%	5.072,96	-2,60%	4.881,27	-6,28%	4.977,58	-4,43%	4.792,91	-7,98%	
RN	5.208,46	5.199,92	-0,16%	5.190,71	-0,34%	5.133,70	-1,44%	5.133,61	-1,44%	5.057,50	-2,90%	5.042,03	-3,20%	4.968,59	-4,61%	
DF	5.291,29	5.291,19	-0,00%	5.271,88	-0,37%	5.232,16	-1,12%	5.246,74	-0,84%	5.181,31	-2,08%	5.169,84	-2,30%	5.106,30	-3,50%	
ES	5.314,98	5.313,42	-0,03%	5.289,06	-0,49%	5.274,12	-0,77%	5.228,06	-1,64%	5.102,90	-3,99%	5.162,36	-2,87%	5.040,28	-5,17%	
PR	5.456,88	5.456,03	-0,02%	5.439,43	-0,32%	5.432,16	-0,45%	5.323,29	-2,45%	5.134,73	-5,90%	5.282,50	-3,20%	5.096,77	-6,60%	
MG	5.489,81	5.488,01	-0,03%	5.471,89	-0,33%	5.452,80	-0,67%	5.370,66	-2,17%	5.201,32	-5,25%	5.316,63	-3,15%	5.150,63	-6,18%	
GO	5.634,20	5.630,22	-0,07%	5.613,93	-0,36%	5.606,58	-0,49%	5.489,82	-2,56%	5.286,62	-6,17%	5.440,82	-3,43%	5.241,17	-6,98%	
SE	5.908,15	5.903,40	-0,08%	5.889,19	-0,32%	5.815,17	-1,57%	5.750,44	-2,67%	5.529,05	-6,42%	5.640,57	-4,53%	5.427,41	-8,14%	
SC	5.962,40	5.961,25	-0,02%	5.941,16	-0,36%	5.939,98	-0,38%	5.827,76	-2,26%	5.636,83	-5,46%	5.785,12	-2,97%	5.596,93	-6,13%	
SP	5.999,27	5.999,10	-0,00%	5.986,73	-0,21%	5.975,22	-0,40%	5.791,16	-3,47%	5.504,72	-8,24%	5.756,98	-4,04%	5.473,83	-8,76%	
AC	6.084,67	6.066,34	-0,30%	6.042,03	-0,70%	5.994,59	-1,48%	6.043,09	-0,68%	5.981,79	-1,69%	5.896,08	-3,10%	5.837,70	-4,06%	
RS	6.196,83	6.193,72	-0,05%	6.164,88	-0,52%	6.164,02	-0,53%	6.081,48	-1,86%	5.916,28	-4,53%	6.016,48	-2,91%	5.854,75	-5,52%	
MT	6.392,06	6.376,35	-0,25%	6.372,61	-0,30%	6.341,69	-0,79%	6.314,98	-1,21%	6.202,79	-2,96%	6.232,11	-2,50%	6.122,81	-4,21%	
MS	6.467,42	6.448,10	-0,30%	6.447,98	-0,30%	6.447,04	-0,32%	6.319,46	-2,29%	6.109,79	-5,53%	6.263,32	-3,16%	6.057,30	-6,34%	
RO	6.711,98	6.706,00	-0,09%	6.682,11	-0,45%	6.656,11	-0,83%	6.669,14	-0,64%	6.605,89	-1,58%	6.579,22	-1,98%	6.517,66	-2,90%	
TO	6.807,11	6.794,64	-0,18%	6.778,58	-0,42%	6.777,19	-0,44%	6.555,18	-3,70%	6.210,40	-8,77%	6.489,81	-4,66%	6.151,70	-9,63%	
AP	7.477,34	7.445,72	-0,42%	7.440,61	-0,49%	7.401,40	-1,02%	7.417,78	-0,80%	7.330,18	-1,97%	7.277,39	-2,67%	7.193,06	-3,80%	
RR	7.633,01	7.532,95	-1,31%	7.611,63	-0,28%	7.587,07	-0,60%	7.566,48	-0,87%	7.468,85	-2,15%	7.403,95	-3,00%	7.310,43	-4,23%	

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022.

Legenda: VAA – Valor Anual por Aluno.

4.2 EFEITOS REDISTRIBUTIVOS ENTRE AS REDES

Nesta subseção são apresentados, para cada uma das alterações de FPC consideradas, os efeitos redistributivos entre as redes, levando em conta as perdas e os ganhos de recursos e as características socioeducacionais dos municípios. Nas simulações foram utilizadas as mesmas bases de dados e critérios da subseção anterior.

A Tabela 12 apresenta a variação percentual das receitas do Fundeb, considerando a distribuição Vaaf, para as redes estaduais seguindo cada uma das alterações dos FPC tratadas. As redes estaduais geralmente perdem recursos com essas alterações.

A alteração nos FPC de indígena/quilombola e educação especial geraria impactos diminutos nas redes estaduais e, portanto, poderia ser bem suportada. A redução de recursos para a alteração de indígena/quilombola é muito pequena, no máximo -0,24% no Mato Grosso do Sul. Já o maior acréscimo é de 0,37%, na rede estadual de Roraima.

Para a educação especial, a maior redução seria de -0,29%, na rede estadual do Maranhão. As redes estaduais que ganhariam recursos estariam em menor número do que a alteração do fator de indígena e quilombola – apenas duas. Já o maior ganho seria de 0,07%, em Tocantins.

A alteração da EJA, por sua vez, traria ganho para a maioria das redes, com perdas para apenas quatro, das quais uma teria uma perda mais importante, a rede estadual do Ceará (-0,89%). O maior aumento seria na rede estadual do Piauí, com acréscimo de 2,43%, destoando dos demais estados.

Com o aumento das etapas integrais para 1,5, 19 redes estaduais perderiam recursos para seus municípios. Duas redes teriam perdas acima de 2% (dois estados da região Norte: Pará, -2,15%, e Tocantins, -2,18%); sete redes teriam entre 1 e 2% de perda (três redes do Nordeste: Maranhão, Piauí, Bahia; uma do Sudeste: Rio de Janeiro; e os três estados da região Sul). Sete redes teriam ganhos, mas a maioria de baixa intensidade, abaixo de 0,36%, como São Paulo. Apenas Pernambuco teria um ganho elevado de 3,1%.

Já o aumento das etapas integrais para 1,8 geraria ganhos modestos em alguns estados (seis redes teriam ganhos mais modestos, de no máximo 0,86%, como São Paulo, enquanto a rede estadual de Pernambuco destoaria muito, com 7,43% de ganho). Mas também haveria perdas de difícil acomodação. Um total de 14 redes teria perdas acima de 1%, e dessas, nove redes teriam perdas acima de 2%. As maiores perdas seriam dos estados de Pará e Tocantins, com mais de 5% de decréscimo.

Quando se considera o efeito de todas as alterações conjuntamente, sobressai o impacto das alterações da educação integral, mas com algumas mudanças. No cenário de aumento das etapas integrais para 1,5, 15 redes estaduais perderiam recursos. Se considerarmos reduções apenas acima de 0,5%, a quantidade cai para dez redes, mas todas elas com perdas superiores a 1,0%. Apenas uma rede teria perdas acima de 2,0%: o Pará (2,64%). Um total de 11 redes teria ganhos, sendo a maioria ganhos modestos abaixo de 1%, com exceção da rede de Pernambuco, com 3,45% de acréscimo.

No cenário de alteração da educação integral para 1,8, a acomodação do aumento dos FPC continua sendo custosa, mesmo ao considerar todas as alterações somadas. A grande maioria das redes perdem – 19 no total –, sendo 12 redes acima de 1%, com algumas chegando a perdas de 5,61 (Pará) e 4,75% (Tocantins).

TABELA 12
VARIAÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS DO FUNDEB (VAAF) PARA AS REDES ESTADUAIS, SEGUNDO ALTERAÇÕES NOS FPC

Região	UF	Ind/Quil	Ed. Especial	EJA	Integral 1	Integral 2	Todos 1	Todos 2
Norte	RO	0,07%	-0,03%	0,51%	0,14%	0,34%	0,68%	0,87%
	AC	0,02%	0,04%	0,36%	-0,14%	-0,34%	0,29%	0,08%
	AM	-0,05%	-0,20%	-0,13%	-0,96%	-2,32%	-1,32%	-2,65%
	RR	0,37%	-0,07%	0,47%	-0,59%	-1,45%	0,17%	-0,68%
	PA	-0,12%	-0,13%	-0,29%	-2,15%	-5,19%	-2,64%	-5,61%
	AP	0,13%	-0,09%	0,29%	0,34%	0,84%	0,66%	1,15%
	TO	0,12%	0,07%	0,21%	-2,18%	-5,16%	-1,77%	-4,75%
Nordeste	MA	0,11%	-0,29%	-0,02%	-1,64%	-3,97%	-1,81%	-4,09%
	PI	-0,16%	-0,25%	2,43%	-1,06%	-2,57%	0,92%	-0,63%
	CE	-0,06%	-0,26%	-0,89%	0,15%	0,33%	-1,03%	-0,80%
	RN	-0,16%	-0,08%	0,30%	-0,40%	-0,34%	-0,22%	-0,17%
	PB	-0,05%	-0,22%	1,16%	0,13%	0,29%	0,98%	1,10%
	PE	0,02%	-0,22%	0,63%	3,10%	7,43%	3,45%	7,69%
	AL	-0,07%	-0,15%	0,30%	-0,56%	-1,38%	-0,47%	-1,27%
	SE	-0,04%	-0,08%	0,36%	-0,53%	-1,29%	-0,30%	-1,05%
	BA	-0,04%	-0,26%	0,24%	-1,71%	-4,14%	-1,74%	-4,13%
Sudeste	MG	0,00%	-0,05%	0,40%	-0,39%	-0,93%	-0,04%	-0,59%
	ES	-0,02%	-0,14%	0,81%	0,27%	0,65%	0,90%	1,26%
	RJ	-0,15%	-0,27%	0,08%	-1,42%	-3,43%	-1,72%	-3,69%
	SP	0,00%	-0,08%	0,12%	0,36%	0,86%	0,40%	0,89%
Sul	PR	0,01%	0,00%	0,36%	-1,89%	-4,56%	-1,51%	-4,18%
	SC	0,02%	-0,03%	0,28%	-1,67%	-4,04%	-1,39%	-3,76%
	RS	0,01%	-0,14%	0,22%	-1,38%	-3,35%	-1,28%	-3,23%
Centro-Oeste	MS	-0,24%	-0,10%	0,08%	-0,07%	-0,17%	-0,33%	-0,42%
	MT	0,01%	-0,00%	0,78%	-0,75%	-1,85%	0,03%	-1,07%
	GO	-0,03%	-0,07%	0,25%	-0,06%	-0,15%	0,08%	-0,02%
	DF	-0,00%	0,00%	-0,00%	-0,00%	-0,00%	-0,00%	-0,00%

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022.

Legenda: Vaaf – Valor Aluno Ano do Fundeb; FPC – Fatores de Ponderação de Custos.

A Tabela 13 apresenta, por sua vez, a variação percentual das receitas do Fundeb, levando em conta a distribuição Vaaf, para as redes municipais e estaduais, segundo cada uma das alterações dos FPC consideradas.

A porcentagem de redes municipais que reduziriam recursos com a alteração dos FPC de indígena e quilombola é elevada (88,9%). Contudo, as perdas são pequenas, de no máximo 1,31% e, na média, 0,087%. Já os ganhos seriam mais localizados, sendo 11,1% das redes com ganhos, com uma média maior, de 0,891%. No caso das redes estaduais, em relação às municipais, o cenário de perdas e ganhos é mais equilibrado (51,9% perdem), mas os ganhos são menores (média de 0,069%).

Para a educação especial, as mudanças também são, em geral, suportáveis para as redes municipais, assim como visto para as redes estaduais. A maioria das redes municipais perdem recursos (54,5%), mas a redução é, normalmente, pequena (em média, 0,154%). Já os ganhos são um pouco maiores, chegando a 2,387%, com média de 0,216%.

Na EJA, o cenário entre as redes estaduais e municipais é um pouco distinto. Muito mais redes municipais tendem a perder recursos (82,3%, enquanto para as redes estaduais, o percentual é de 18,5%). Contudo, mais uma vez, as reduções são pequenas, em média 0,592%, com a maior perda em 1,574%.

No caso do aumento da educação integral para 1,5, o cenário nos municípios é um pouco melhor do que nos estados, apesar de a maior parte dos municípios também perderem recursos (54,1%, enquanto para as redes estaduais, o percentual é de 74,1%). As reduções para as redes municipais não são desprezíveis, com média de 1,607%, podendo chegar a 3,701%. Contudo, muitas delas teriam ganhos (45,9% no total), com uma média de acréscimos bem elevada, 3,133%. Já o aumento da educação integral para 1,8 é ainda mais difícil de ser suportado pelas redes municipais, já que as mais de 3 mil redes que perderiam teriam decréscimos, em média, de -3,860%.

Assim, o cenário 2, com todas as alterações consideradas, é muito difícil de ser realizado, já que mais da metade das redes municipais perderiam recursos (54,6%), com um percentual médio de perda elevado, 4,012%. O cenário 1, com todas as alterações consideradas, teria impactos negativos mais amenos. Mesmo com um pouco mais de redes municipais perdendo recursos (55,7%), as perdas seriam, em média, de 1,893%.

TABELA 13
VARIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS PARA CADA ALTERAÇÃO NOS FPC EM RELAÇÃO À RECEITA DO FUNDEB (VAAF) – REDES
MUNICIPAIS E ESTADUAIS

(continua)

Alterados	Resultado	Rede	Quantidade	Percentual	Mínimo	Máximo	Média
Ind/Quil	Negativo	Estadual	14	51,9%	-0,243%	-0,000%	-0,086%
		Municipal	4951	88,9%	-1,311%	-0,002%	-0,087%
	Positivo	Estadual	13	48,1%	0,002%	0,365%	0,069%
		Municipal	617	11,1%	0,000%	8,169%	0,891%
Ed. Especial	Negativo	Estadual	23	85,2%	-0,289%	-0,003%	-0,141%
		Municipal	3033	54,5%	-0,531%	-0,000%	-0,154%
	Positivo	Estadual	4	14,8%	0,000%	0,073%	0,029%
		Municipal	2535	45,5%	0,000%	2,387%	0,216%
EJA	Negativo	Estadual	5	18,5%	-0,885%	-0,000%	-0,267%
		Municipal	4585	82,3%	-1,574%	-0,001%	-0,592%
	Positivo	Estadual	22	81,5%	0,077%	2,429%	0,483%
		Municipal	983	17,7%	0,001%	13,019%	1,695%
Integral 1	Negativo	Estadual	20	74,1%	-2,179%	-0,000%	-0,977%
		Municipal	3013	54,1%	-3,701%	-0,005%	-1,607%
	Positivo	Estadual	7	25,9%	0,129%	3,098%	0,640%
		Municipal	2555	45,9%	0,003%	13,237%	3,133%

TABELA 13
**VARIAÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS PARA CADA ALTERAÇÃO NOS FPC EM RELAÇÃO À RECEITA DO FUNDEB (VAAF) – REDES
MUNICIPAIS E ESTADUAIS** (conclusão)

Alterados	Resultado	Rede	Quantidade	Percentual	Mínimo	Máximo	Média
Integral 2	Negativo	Estadual	20	74,1%	-5,192%	-0,000%	-2,332%
		Municipal	3009	54,0%	-8,766%	-0,002%	-3,860%
	Positivo	Estadual	7	25,9%	0,286%	7,429%	1,533%
		Municipal	2559	46,0%	0,007%	32,193%	7,536%
Todos 1	Negativo	Estadual	16	59,3%	-2,636%	-0,000%	-1,098%
		Municipal	3099	55,7%	-4,596%	-0,001%	-1,893%
	Positivo	Estadual	11	40,7%	0,028%	3,452%	0,777%
		Municipal	2469	44,3%	0,003%	14,653%	3,310%
Todos 2	Negativo	Estadual	20	74,1%	-5,606%	-0,000%	-2,138%
		Municipal	3040	54,6%	-9,566%	-0,003%	-4,012%
	Positivo	Estadual	7	25,9%	0,083%	7,691%	1,864%
		Municipal	2528	45,4%	0,001%	30,818%	7,510%

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022.
Legenda: VAAF – Valor Aluno Ano do Fundeb; FPC – Fatores de Ponderação de Custos.

Resta uma pergunta-chave a ser respondida. Qual o perfil socioeconômico dos estudantes das redes municipais que perderiam recursos com as alterações nos FPC? A Tabela 14 apresenta esse resultado utilizando o indicador de Nível Socioeconômico (NSE) calculado pelo Inep para 2021 (Brasil. Inep, 2023a). A comparação foi feita considerando-se todas as alterações somadas para os dois cenários de educação integral.

O resultado seria também desafiador. Para o cenário 1, as redes com menor NSE apresentariam maiores percentuais de perdas (59,0% para NSE até 42,2 e 69,3% para NSE entre 42,2 e 49,5). Essas perdas seriam, em média, de 2,0% para essas duas faixas de NSE. Já as redes de alunado com melhores condições socioeconômicas, NSE acima de 55,4, teriam maior percentual de ganhos (65,6%). Para o cenário 2, os resultados em termos de quantitativo de redes por faixa de NSE seriam similares ao cenário 1. Contudo, os percentuais de perdas seriam muito maiores, fato que praticamente inviabilizaria essas modificações. As redes municipais que atendem os estudantes de NSE mais baixo e que perderam receita em função das alterações nos FPC reduzem, em média, 4,704% de suas receitas.

TABELA 14
VARIAÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS DO FUNDEB (VAAF), DESAGREGADO PELO INDICADOR DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO – REDES MUNICIPAIS

Alterações	Resultado	NSE	Quantidade	Percentual	Mínimo	Máximo	Média
Todos 1	Negativo	Até 42,2	740		-4,367%	-0,008%	-2,292%
		Entre 42,2 e 49,5	948		-4,596%	-0,006%	-2,072%
		Entre 49,5 e 55,4	882		-4,039%	-0,005%	-1,610%
		Acima de 55,4	529		-4,039%	-0,001%	-1,485%
	Positivo	Até 42,2	659		0,024%	14,653%	4,908%
		Entre 42,2 e 49,5	429		0,008%	12,997%	3,683%
		Entre 49,5 e 55,4	532		0,003%	11,709%	2,096%
		Acima de 55,4	849		0,006%	12,027%	2,641%
Todos 2	Negativo	Até 42,2	787		-9,247%	-0,007%	-4,704%
		Entre 42,2 e 49,5	948		-9,566%	-0,010%	-4,216%
		Entre 49,5 e 55,4	812		-8,758%	-0,003%	-3,531%
		Acima de 55,4	493		-8,758%	-0,007%	-3,308%
	Positivo	Até 42,2	612		0,040%	27,415%	10,870%
		Entre 42,2 e 49,5	429		0,023%	29,692%	8,122%
		Entre 49,5 e 55,4	602		0,001%	29,759%	4,938%
		Acima de 55,4	885		0,007%	30,818%	6,638%

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, e da Nota Técnica nº 16/2023/CGEE/Dired.

Nota: O nível socioeconômico municipal corresponde ao nível socioeconômico médio das escolas públicas do município ponderado pelas matrículas. O corte para cada grupo de NSE foi feito com base nos quartis da distribuição. Dessa forma, o primeiro nível representa o 1º quarto e o último nível representa o 4º quarto.

Legenda: VAAF – Valor Aluno Ano do Fundeb.

CONCLUSÃO

O financiamento continuará sendo um ponto-chave no novo PNE. Não há como ser diferente. Conforme defendido neste artigo, é necessário dar mais destaque para as desigualdades e diferenças existentes no financiamento, e não apenas para o estabelecimento de uma meta global de investimento, embora isso tenha tido sua importância e deva ser mantido. Além de uma meta de investimento global em relação ao PIB, é preciso tratar de metas de investimento por aluno, considerando as diversas etapas/modalidades. Sem essas metas, o esforço pode se concentrar em algumas iniciativas e a desigualdade não ser reduzida.

Este artigo tratou de uma dessas especificidades: a existente entre os custos das várias etapas, modalidades e tipos de jornada da educação básica. As diferenças de custos entre essas tipologias de atendimento são muito grandes e devem ser consideradas no PNE. O ideal seria que houvesse metas de investimentos para cada uma delas, como, por exemplo, uma meta de investimento mínimo por aluno para a pré-escola, outra para o ensino médio etc. O problema enfrentado por este artigo é que ainda não se tem uma metodologia consolidada para apurar as diferenças de necessidade de financiamento entre essas tipologias.

A questão metodológica é tratada há muito tempo no Fundeb, já que os recursos precisam ser distribuídos segundo os ponderadores de custos por etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Contudo, ainda não se tem essa metodologia de apuração consolidada. Dada a importância do Fundeb para o financiamento da educação básica, representando sua maior e mais estável fonte de financiamento, o estabelecimento dessa metodologia pode contribuir tanto com o funcionamento adequado do próprio Fundo como para o tratamento dessa questão no novo PNE. Como visto, dificilmente o Fundeb dará conta de corrigir os FPC sozinho, já que as perdas de algumas redes são muito grandes.

Assim, dada a complexidade do tema, defende-se, neste artigo, que a metodologia de apuração dos custos das diversas etapas, modalidades e tipos de duração da jornada para o Fundeb considere um conjunto de dimensões: o gasto médio das redes, as estimativas de custo-qualidade e, destacadamente, a avaliação do impacto redistributivo das alterações dos FPC.

Apresentou-se um levantamento dos gastos médios dos entes nas principais etapas, modalidades e tipos de duração da jornada, a partir de dados disponíveis na base Siope/FNDE. Esse levantamento é importante porque buscou cobrir uma lacuna: a ausência de estimativas com grande representatividade estatística e com uma base de dados atualizada periodicamente. Apesar de alguns entes não cumprirem com o compromisso de declarar anualmente seus gastos, a utilização do Siope traz muitas vantagens, entre elas, ser uma base de dados pública bastante completa, trimestral, representativa dos entes e de fácil atualização, contendo informações detalhadas e oficiais. Avaliamos que o estudo atingiu seus objetivos; contudo, ficou

clara a necessidade de aperfeiçoar os resultados advindos do Siope, tendo em vista que parece haver dificuldades de apuração de gastos nas etapas e modalidades com compartilhamento de professores e demais gastos, como pré-escola, EJA, educação profissional e educação especial.

Ainda que os resultados sejam preliminares para alguns segmentos, destaca-se que os gastos efetivos das redes com a educação integral parecem estar muito acima dos atuais FPC do Fundeb.

Também foi realizada uma análise dos principais estudos de custo-qualidade dos segmentos do Fundeb. Apesar da diversidade de abordagens teóricas e metodológicas dos trabalhos já publicados, eles convergem sobre a necessidade de aumentar os FPC de educação integral, o que foi corroborado por este estudo, baseando-se no levantamento de gastos efetivos. Os estudos apontam também a necessidade de aumento dos FPC de educação profissional, educação do campo, EJA e educação indígena e quilombola. A Fineduca (2020) destaca, ainda, a educação especial. Defendeu-se, neste artigo, que os trabalhos do SimCAQ têm um grande potencial de serem utilizados na definição dos FPC do Fundeb e também nessa discussão para o PNE, em geral.

Uma dimensão da metodologia proposta que deixa clara a necessidade de esse tema ser tratado para além do Fundeb e no novo PNE está na avaliação do impacto redistributivo das propostas consensuais de alteração dos FPC.

Como se mostrou neste artigo, essas alterações podem gerar dificuldades de funcionamento para muitas redes e aumento da desigualdade do sistema. Infelizmente, tal fato decorre da lógica de “perde e ganha” inerente ao processo redistributivo do Fundeb. Os entes mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico são justamente os que, em geral, parecem ter menor oferta dos segmentos de maior custo e poderiam perder recursos importantes para a melhoria da qualidade de suas redes.

Assim, para que as mudanças fossem realizadas no Fundeb, uma possibilidade seria a garantia de recursos adicionais para os entes que perdessem recursos. De toda maneira, essa necessidade deve ser pensada considerando que o novo Fundeb criou complementações adicionais, como a complementação Valor Aluno Ano Total, bem como novos ponderadores, como o socioeconômico, a ser implementado pela primeira vez no ano-exercício de 2024. De todo modo, a correção dos FPC extrapola o Fundeb e deve ser considerada mais amplamente no novo PNE.

Por fim, recomenda-se que o novo PNE trate, seja em suas metas ou estratégias, da necessidade do estabelecimento de metas de investimento mínimo necessário por aluno geral e por aluno por etapas/modalidades. Seria um grande avanço em relação à definição de uma meta global de investimento no que tange ao PIB, presente no PNE atual. Do ponto de vista da redução das desigualdades e no correto tratamento das especificidades, é o caminho necessário a ser seguido.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. A.; SOUZA, M. L. Análise dos estudos e das propostas de alterações dos fatores de ponderação do Fundeb. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: Estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022. v. 6, p. 275-319.

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). *Fundeb*: ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade! Nota Técnica. [S. l.], 2020. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/2020/12/09/fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-para-redistribuir-com-mais-equidade/>>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer nº 8, de 5 de maio de 2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Siopre: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação*. Brasília, [s. d.]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siopre>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Matrículas da educação básica, consideradas no Fundeb 2023, estimativa da receita anual do fundo (Vaaf) e coeficientes de distribuição dos recursos por ente governamental: Portaria interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/consultas>>. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores Financeiros Educacionais*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 16/2023*. Definição metodológica e cálculo do Indicador de Nível Socioeconômico (NSE) das escolas de educação básica brasileiras. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/notas-tecnicas>>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Média de horas-aula diária*. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/media-de-horas-aula-diaria>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses estatísticas da educação básica*. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Média de alunos por turma*. Brasília, DF, 2023d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/media-de-alunos-por-turma>>. Acesso em: 10 abril. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 4, de 30 de junho de 2010*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2011. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3582-portaria-mec-n%C2%BA-873-de-1%C2%BA-de-julho-de-2010>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 1, de 28 de julho de 2016*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2017. Disponível em: <<http://www.ibsa.org.br/projecoes/2017/informacao/Resolucao.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 1, de 27 de novembro de 2017*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 2017. Seção 1, p. 39.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 1, de 6 de dezembro de 2018*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 dez. 2018. Seção 1, p. 78.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 1, de 11 de dezembro de 2019*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 2019. Seção 1, p. 64.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Ministério da Economia (ME). Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 nov. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Ministério da Economia (ME). Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - Vaat e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação Vaar - Vaar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2022. Seção 1, p. 141.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Ministério da Fazenda (MF). Portaria Interministerial nº 3, de 28 de agosto de 2023. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação Vaar - Vaar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 ago. 2023. Seção 1, p. 23.

BUENO, E. N.; PERGHER, C. J. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 7, n. 6, p. 1-18, maio 2017.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). *CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?* São Paulo: CNDE, 2018.

CARA, D.; PELLANDA, A. Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 237-274.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: CNDE, 2007.

FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília, DF: Inep, 2005.

OPPEN SOCIAL. ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO. *Relatório 1: custos das etapas e tipos de ensino da educação básica*. [S. l.], 2020. Disponível em: <<https://www.itaueducacaoetrabalho.org.br/documents/ITAU-TPE-Custos-educacao.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2023.

OPPEN SOCIAL. ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO. *Relatório 2: custos das etapas e tipos de ensino da educação básica*. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://observatorioept.org.br/conteudos/custos-das-etapas-e-tipos-de-ensino-da-educacao-basica-4b7c43a9-49c0-4f41-8c79-0f10785e0225>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. *Padrão de Qualidade de Referência (PQR): versão SimCAQ 01.2020*. Curitiba; Goiânia: UFPR; UFG, 2020.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ). In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 275-314.

SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). SIMCAQ: *Padrão de qualidade de referência*. [S. l., 2023]. Disponível em: <<https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/pqr>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). SIMCAQ. [Homepage]. [S. l., s. d.]. Disponível em: <<https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

VERHINE, R. E. *Custo-Aluno-Qualidade em escolas de educação básica: 2a etapa*. Relatório Nacional da Pesquisa. Brasília, DF: Inep, 2006.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, DEMOCRACIA E A FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA: OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA O NOVO PNE

Márcio Alexandre Barbosa Lima¹

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5974>

RESUMO

A efetivação da gestão democrática da educação tem sido um desafio aos gestores públicos. Passados mais de 35 anos da promulgação do princípio constitucional, ela ainda não se concretizou. Este estudo analisa o processo de construção da gestão democrática na legislação educacional e os resultados alcançados a partir da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE). Mais adiante, apresenta reflexões sobre os desafios para o próximo decênio, considerando a formação para a cidadania como um componente intrínseco da qualidade da educação e que deve ser avaliado em todas as escolas.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; gestão democrática; cidadania; qualidade da educação.

¹ Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP); mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

INTRODUÇÃO

A participação social na elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas governamentais não é uma novidade na administração pública. Esse espírito participativo esteve presente no processo constituinte e na atual Constituição. Um dos princípios sob o qual o ensino deve ser ministrado é o da gestão democrática, ainda que o texto constitucional delegue a uma lei complementar a sua definição.

A gestão democrática da educação ganhou definições mais específicas com o artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996). Respeitando as peculiaridades de cada sistema de ensino, a LDB trouxe como definição do princípio constitucional a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar e local nas decisões da escola, com aqueles atuando na elaboração do projeto pedagógico, e essa, nos conselhos escolares ou equivalentes.

Mais recentemente, a Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023, alterou o referido artigo, discriminando os segmentos da comunidade que devem compor os conselhos escolares e estabelecendo um novo espaço participativo, o Fórum dos Conselhos Escolares, um órgão deliberativo com a finalidade de fortalecer os conselhos escolares, visando a democratização da gestão e do acesso, a permanência dos estudantes e a qualidade da educação.

No mesmo sentido participativo, o artigo 56 da LDB estipula que as instituições de educação superior (IES) assegurarão a existência de órgãos colegiados deliberativos, nos quais participarão as comunidades acadêmicas, locais e regionais. Além disso, em seu parágrafo único, estabelece que os docentes ocuparão 70% dos assentos em cada órgão colegiado e comissão da IES (Brasil, 1996).

Cinco anos após a sanção da LDB, outro capítulo da institucionalização do princípio constitucional foi aberto com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, quando o tema foi incluído como um dos objetivos do Plano, reafirmando o que em parte já constava nas diretrizes para o ensino básico. Interessante observar que o Plano de 2001 faz referência ao cargo de diretor de escola ao associá-lo a competência técnica, representatividade e liderança, sem, contudo, mencionar a consulta à comunidade escolar no processo de sua escolha, como veio a ocorrer no PNE 2014-2024.

Também se destaca o apoio a criação e funcionamento de conselhos (escolares; de educação estaduais e municipais; nas universidades) e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), propostas reafirmadas no Plano de 2014.

Entre objetivos e metas, destacamos mais uma vez a determinação de que cada sistema de ensino definirá as normas de gestão democrática do ensino público, com o incentivo a participação na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.

No PNE de 2014-2024, as definições do princípio constitucional da gestão democrática avançaram com a estipulação de um conjunto de instituições dessa gestão. O atual PNE tem a participação como um princípio metodológico de avaliação e monitoramento do Plano, materializado na criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e seus respectivos fóruns estaduais, distrital e municipais, bem como na obrigatoriedade do Estado em garantir a realização de duas conferências nacionais, com o objetivo de avaliar a execução desse PNE e subsidiar a elaboração do próximo plano para o decênio subsequente.

Além disso, em relação à definição das normas de gestão democrática por parte dos entes federativos, o atual Plano inovou em comparação com a legislação anterior ao estabelecer o prazo de dois anos, após aprovação do PNE, para que estados e municípios aprovassem leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação. Tal gestão, prevista na Constituição, na LDB e no PNE de 2001, ainda não foi plenamente efetivada e, de certa forma, foi retomada pela Lei nº 14.644/2023.

Uma importante contribuição do atual Plano foi o estabelecimento de uma meta específica, a da gestão democrática. A Meta 19 só pode ser mais bem compreendida quando analisada de forma conjunta com sua primeira estratégia. A Meta 19 pretende:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (Brasil, 2014, p. 7).

O texto da meta indica a associação entre a efetivação da gestão democrática e os critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar, que deverão ser aplicados, e restringe essa consulta aos membros da comunidade escolar e ao espaço das escolas públicas. É na Estratégia 19.1 que o cargo de diretor de escola é referenciado. A Estratégia 19.1 sugere

[...] priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, **conjuntamente**, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. (Brasil, 2014, p. 7, grifo nosso).

A leitura da Meta 19, em especial de sua primeira estratégia, permite inferir a referência ao cargo de diretor de escola e à estratégia de priorizar o repasse de transferências da União para entes federados que regulamentaram a forma de escolha de diretores das escolas públicas considerando, conjuntamente, os dois critérios.

Além da forma de escolha do diretor escolar, no PNE em vigência a efetivação da gestão democrática acontece por meio da criação, da consolidação ou do fortalecimento das instituições e dos processos participativos elencados nas estratégias, fornecendo formação aos seus membros e recursos para o funcionamento dessas instituições (Lima, 2021).

Mais recentemente, outra oportunidade legislativa para promover a gestão democrática da educação em todo o País ocorreu com a aprovação da lei do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A Lei nº 14.113/2020 estabelece as regras para a redistribuição dos recursos do Fundeb entre os estados e municípios e os percentuais mínimos que devem ser investidos na remuneração dos profissionais da educação. De acordo com a lei, a União complementarará os recursos do fundo até alcançar a proporção de 23% do valor dele em 2026, e esta complementação divide-se em três parcelas diferentes: complementação-VAAF, complementação-VAAT e complementação-VAAR (Brasil, 2020).

A complementação-VAAR do Fundeb, diferentemente das outras duas parcelas, é um bônus complementar que será distribuído apenas às redes públicas que alcançarem evolução nos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades e que cumprirem as cinco condicionalidades, entre as quais uma relacionada à gestão democrática.

Segundo a lei, terão direito aos recursos da complementação-VAAR as redes públicas de ensino que cumprirem a seguinte condicionalidade de gestão:

I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, *ou* a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar *dentre* candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020, p. 3, grifo nosso).

A referência ao texto da Meta 19 é clara; contudo, comparando os dois textos, evidencia-se que a indução prevista na Estratégia 19.1 do atual PNE é utilizada, na nova lei do Fundeb, com uma diferença importante na distribuição dos recursos da complementação-VAAR.

Nessa nova lei, o critério de gestão escolar utilizado na distribuição dos recursos do VAAR colocou a participação da comunidade escolar do diretor como uma escolha opcional ao gestor público. Segundo essa legislação, é possível participar da disputa dos recursos da complementação-VAAR selecionando diretores de escolas a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho e sem consulta à comunidade escolar. No entanto, não é possível participarem da disputa por esses recursos os entes federativos que realizam exclusivamente eleições como critério para a escolha dos diretores das escolas públicas, embora o uso de eleições seja a segunda forma de

escolha mais utilizada – perdendo apenas para a indicação política – e represente uma garantia de autonomia da escola, de acordo com os dados do Censo Escolar 2022 (Brasil. Inep, [s. d.]).

Com isso, o mecanismo indutor previsto no PNE em relação à escolha dos diretores foi alterado em detrimento do processo participativo e da autonomia das escolas sem identificar quais critérios técnicos de mérito e desempenho serão utilizados, sejam eles uma simples entrevista ou um processo seletivo mais qualificado.

Como podemos notar, os desafios para a efetivação da gestão democrática permanecem, e essa efetivação tem novos obstáculos. O fato é que, passados mais de 35 anos da promulgação do princípio constitucional da gestão democrática, e com uma vasta legislação reiterando a necessidade de os sistemas de ensino aprovarem leis específicas regulamentando a gestão democrática, pouco se avançou em termos de efetivação da participação nas escolas, e os indicadores de monitoramento da Meta 19 do Plano demonstram como a efetivação da gestão democrática desenvolveu-se nas escolas ao longo dos últimos anos.

Por isso, os desafios do próximo decênio acerca da gestão democrática devem ser considerados mediante análise dos resultados alcançados no atual Plano, pois, sem uma avaliação preliminar sobre o resultado das metas, estratégias e objetivos do PNE, a construção de novas propostas para a gestão democrática pode ficar comprometida.

Nesse tocante, a gestão democrática da educação incorpora a existência de diversas instituições participativas, dentro e fora das escolas, com características e objetivos diferentes. As instituições participativas como grêmios, conselho escolar, associação de pais e mestres e o próprio instituto de eleição para diretor possuem características distintas em relação àqueles conselhos de controle e acompanhamento social das políticas públicas na área da educação, como o Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb (CACCS), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho de Transporte Escolar (CTE) e os conselhos e fóruns permanentes estaduais, distrital e municipais de educação.

A obrigatoriedade legal de constituir esses conselhos para o recebimento de recursos federais faz com que sua existência envolva processos de natureza completamente diferentes dos que ocorrem nas instituições participativas no interior da escola e, devido a essas características, não serão objeto deste trabalho. Assim, segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), em 2022, enquanto 99,8% dos municípios possuíam um CACCS, apenas 16,9% realizam eleições para diretor de escola como uma das etapas do processo de seleção. Ademais, essas instituições participativas no interior das escolas podem ser instrumento pedagógico de formação para a cidadania tanto de estudantes como de professores, pais ou responsáveis.

Nesse sentido, duas das competências gerais previstas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) relacionam-se diretamente com a formação para a cidadania. De acordo com a BNCC, espera-se que ao final do ensino básico os estudantes, entre outras tantas capacidades, sejam capazes de:

9. Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza.

10. Agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários. (Brasil. MEC, 2018, p. 10)

Assim, considerando a natureza das instituições participativas no interior da escola, é evidente que essas possuem um papel pedagógico importante na formação dos estudantes, pois são espaços de experimentação na vida pública democrática. Essas instituições participativas podem ser consideradas como espaço de formação, na medida em que possibilitam o exercício de habilidades e competências relacionadas às aprendizagens atitudinais e ao exercício da cidadania (Ramos, 2014).

Além dessas competências, a Base trabalha para que esses estudantes sejam capazes de argumentar com fundamento em “fatos, dados e informações confiáveis” e de “formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns” (Brasil. MEC, 2018, p. 9).

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA NO PNE

Uma das grandes contribuições do Plano para a efetivação da gestão democrática foi impulsionar a coleta de dados e, conseqüentemente, proporcionar a construção de indicadores sobre a existência de instituições e processos democráticos no âmbito das escolas públicas e fora delas.

Os dados sobre gestão democrática nas escolas começaram a ser coletados somente a partir de 2019, cinco anos após a aprovação do PNE, quando o Censo Escolar da Educação Básica passou a trazer informações sobre a forma de acesso ao cargo de diretor das escolas públicas, sobre a existência do grêmio escolar e da associação de pais e mestres e sobre outras instituições participativas, como o conselho escolar.

Da mesma forma, os questionários contextuais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) começaram a coletar informações relacionadas à gestão democrática na educação básica, como a forma de escolha dos diretores e a existência, atuação e composição dos conselhos escolares. Além dessas fontes de dados, as Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais do IBGE (Munic/Estadic, respectivamente) garantiram a obtenção de informações sobre a existência e as condições de funcionamento de conselhos de políticas públicas, como o CACS, o CAE, o CTE, bem como dos fóruns permanentes de educação em todo o País.

Com essas informações estatísticas foi possível desenvolver indicadores para o monitoramento da Meta 19 ao longo de quatro anos, e os dados aqui apresentados brevemente nos permitem afirmar que ainda há muito a ser feito para a efetivação da gestão democrática na educação brasileira, não só no sentido expresso pela lei do PNE, mas também em relação às resoluções finais da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, que apontavam a relação intrínseca entre gestão democrática, qualidade da educação e avaliação educacional.

Com o intuito de garantir o monitoramento do PNE, a lei do Plano incumbiu ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a responsabilidade de publicar, a cada dois anos, estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. A edição mais recente dessa publicação é o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*, publicado em 2022 (Brasil. Inep, 2022b). Além do relatório, o Inep também disponibiliza o Painel de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, 2023), que reúne gráficos e tabelas das 20 metas do PNE, com desagregações por regiões, unidades da Federação e perfis socioeconômicos, e representa um instrumento importante para o monitoramento das metas e estratégias do Plano.

Na Meta 19, os dois primeiros indicadores de monitoramento do *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* estão direcionados para aspectos intraescolares. O primeiro indicador afere o percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar, e o segundo indicador afere o percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis) nas escolas públicas brasileiras.

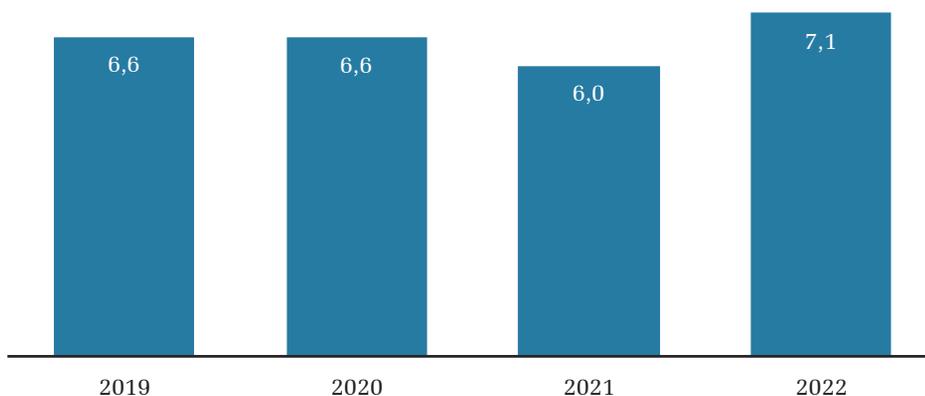


GRÁFICO 1

DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS SELECIONADOS POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR – BRASIL – 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Na relação de critérios de mérito e desempenho com a consulta à comunidade, Indicador 19A, 7,1% das escolas públicas do País cumprem tais critérios, o que representa 8.687 escolas públicas em 2022, segundo os dados do Censo Escolar. Ao longo desses quatro anos o indicador manteve-se na marca de 6% das escolas públicas; e, em 2022, quando alcançou 7,1% das escolas, obteve seu melhor resultado na série histórica, como apresentado no Gráfico 1.

Contudo, quando o critério utilizado é apenas a eleição, sem a necessidade de cumprimento de outros critérios, em 2022, 17,6% das escolas públicas brasileiras escolheram seus diretores dessa forma e, quando somados aos 7,1% das escolas que cumprem o indicador da Meta 19, há indicação de que 24,6% das escolas públicas utilizam as eleições como uma das etapas para a escolha de seus diretores, ficando atrás apenas de indicação política, forma utilizada em 56,4% das escolas públicas.

Importante destacar que, embora possamos afirmar que houve um pequeno crescimento do indicador da Meta 19A, que estava a 6,6% em 2019 e chegou a 7,1% em 2020, quando consideramos as escolas que selecionaram seus diretores apenas por meio de eleições, houve uma queda de 2,4 pontos percentuais (p.p.) dentro desses quatro anos, enquanto a indicação política permaneceu estável. Em 2019, 20% dos diretores de escolas públicas foram selecionados apenas por meio de eleição e, em 2022, esse percentual caiu para 17,6% das escolas.

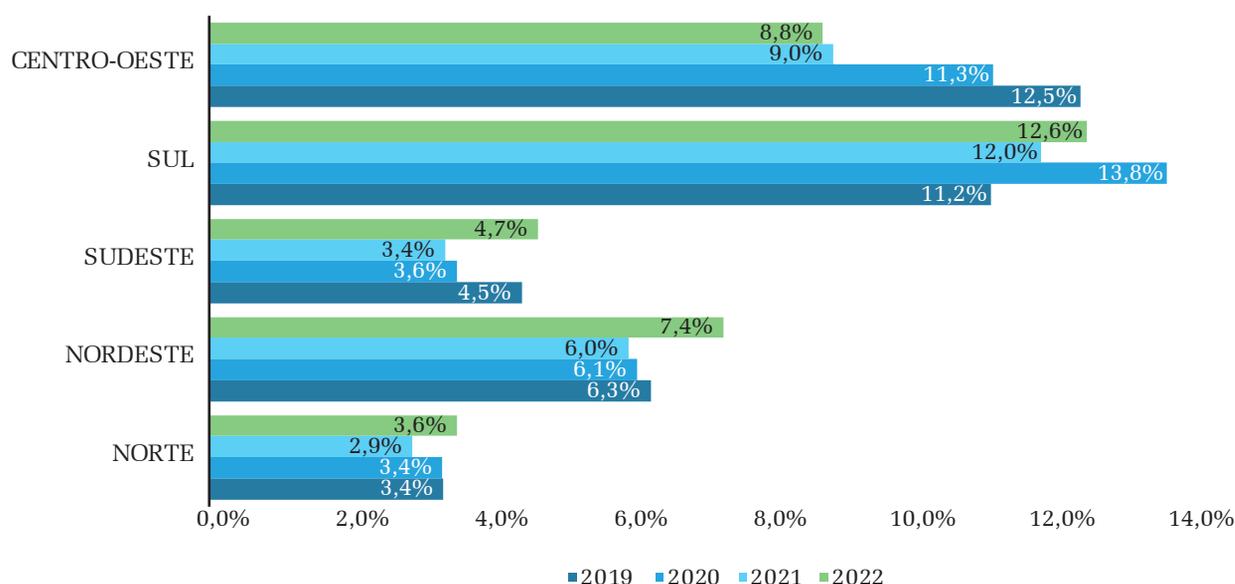


GRÁFICO 2

DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS SELECIONADOS POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR, POR GRANDES REGIÕES - BRASIL - 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

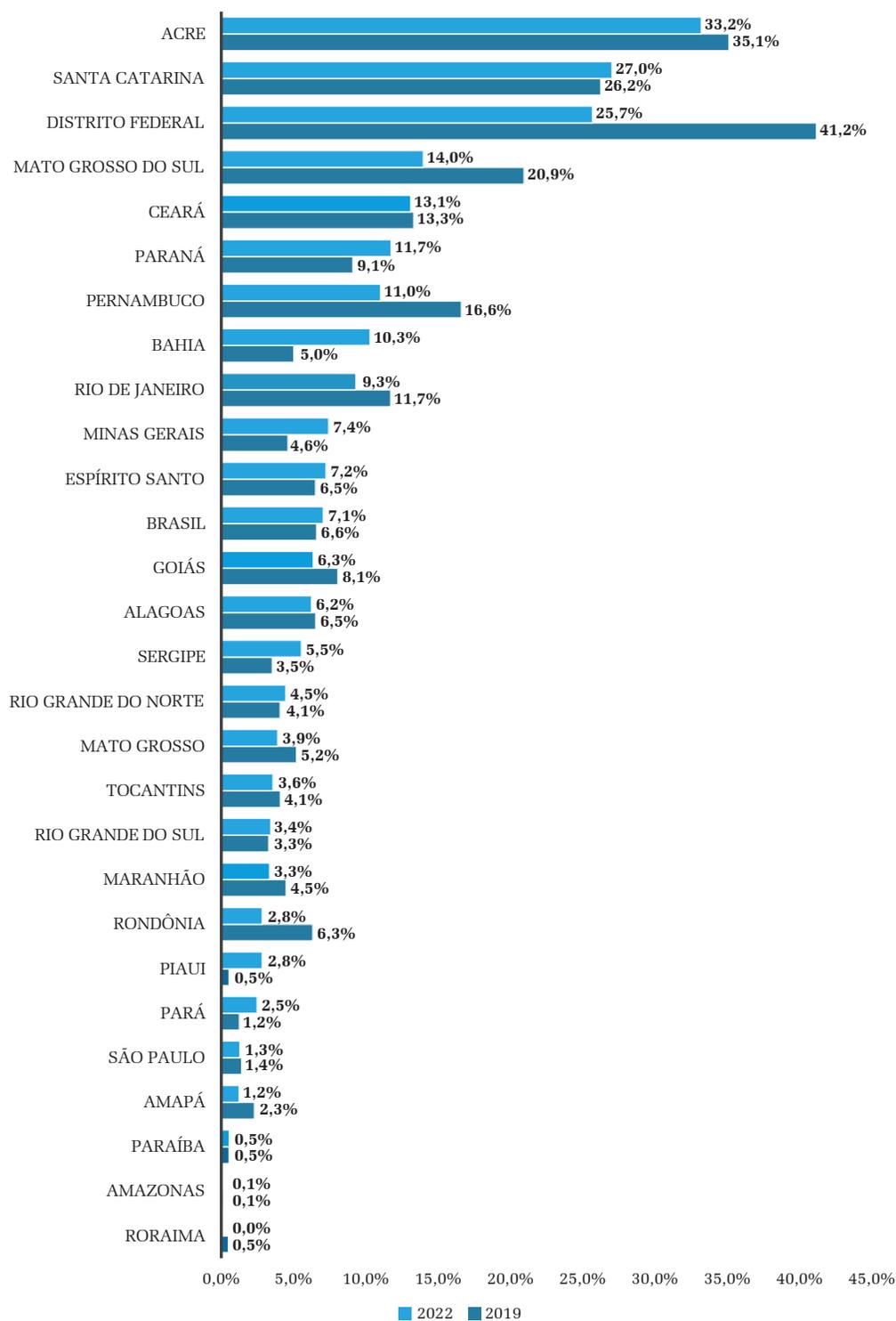


GRÁFICO 3

DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS SELECIONADOS POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO - BRASIL - 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

No que se refere ao Indicador 19A (Gráfico 2), as regiões Sul (1,4 p.p.) e Nordeste (1,1 p.p.) apresentaram crescimentos, as regiões Norte (0,2 p.p.) e Sudeste (0,2 p.p.) permaneceram estáveis, e a região Centro-Oeste obteve uma redução significativa, partindo de 12,5% das escolas em 2019 para 8,8% em 2022, ou seja, uma redução de 3,7 p.p. em quatro anos. Essa redução foi alavancada pelo Distrito Federal, que registrou uma queda de 15,2 p.p., acompanhado do estado do Mato Grosso do Sul, que reduziu 6,8 p.p. no mesmo período (Gráfico 3).

Por sua vez, o estado da Bahia dobrou o percentual de diretores de escolas públicas selecionados dentro dos critérios da Meta 19, ou seja, cresceu de 5% para 10,3% entre 2019 e 2022. Com um crescimento menor, entre 1 e 3 p.p. ao longo dos quatro anos, estão os estados de Minas Gerais, Piauí, Sergipe, Pará e Santa Catarina, enquanto outros 17 estados permanecem estagnados no período.

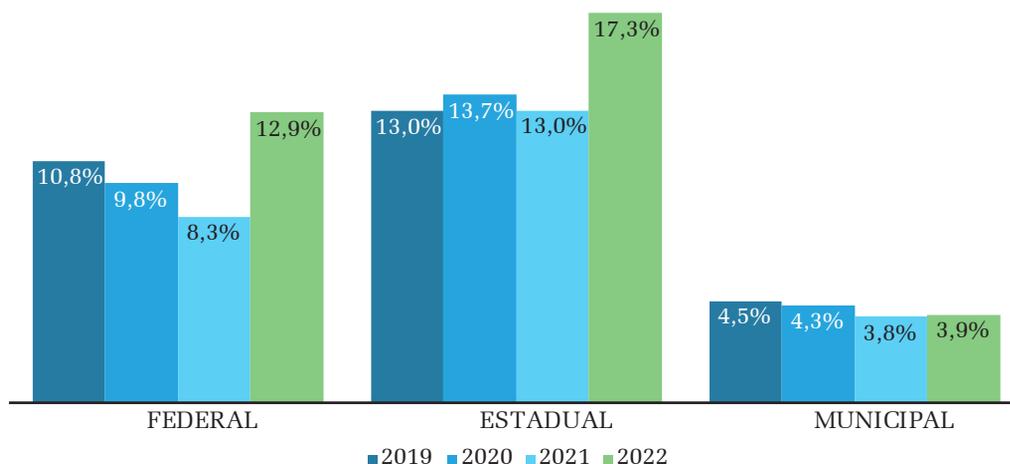


GRÁFICO 4

DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS SELECIONADOS POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Observado o desempenho do Indicador 19A, a partir das redes de ensino, em 2022, 17,3% dos diretores das escolas estaduais foram escolhidos através dos critérios da Meta 19, o que representou um crescimento de 4,3 p.p. em quatro anos, ao passo

que nas redes municipais o percentual de diretores eleitos reduziu 0,6 p.p., registrando apenas 3,9% dos diretores de escolas municipais (Gráfico 4).

A existência de instituições participativas no interior das escolas, como conselho escolar, grêmio estudantil e associação de pais e mestres, é monitorada a partir do Indicador 19B. O cálculo do indicador considera o total de instituições participativas existentes nas escolas em relação ao total de instituições participativas possíveis em todas as escolas do País. O que observamos ao longo dos quatro anos de monitoramento é um leve crescimento desse indicador (Gráfico 5).

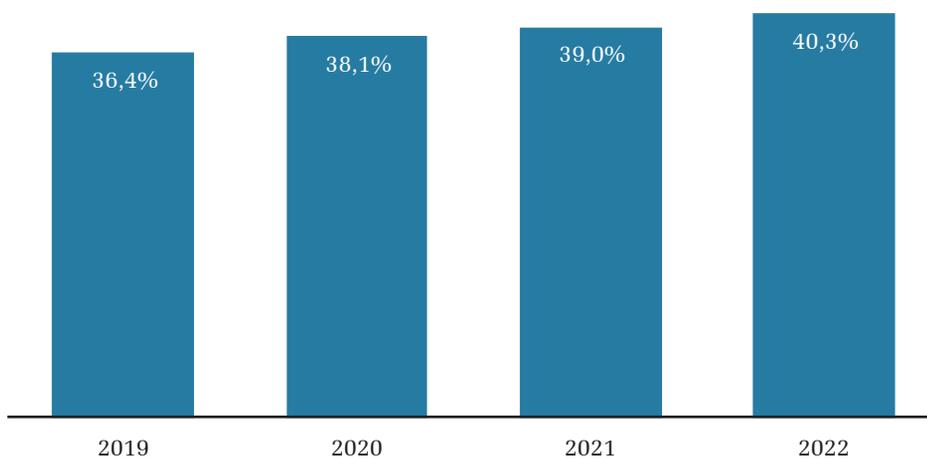


GRÁFICO 5

PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS – BRASIL – 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Em 2019 havia 36,4% de entidades participativas funcionando nas escolas e, passados 4 anos, esse percentual cresceu 3,9 p.p., chegando, em 2022, a 40,3% de entidades existentes, demonstrando um lento ritmo de crescimento, semelhante ao da escolha dos diretores das escolas públicas (Indicador 19A).

Em todas as grandes regiões houve crescimento na quantidade de instituições participativas das escolas nesses quatro anos (Gráfico 6). As regiões Centro-Oeste, Sudeste e Norte obtiveram um crescimento do indicador de 4 p.p. ou mais, enquanto as regiões Nordeste (3,9 p.p.) e Sul (2,8 p.p.) cresceram menos.

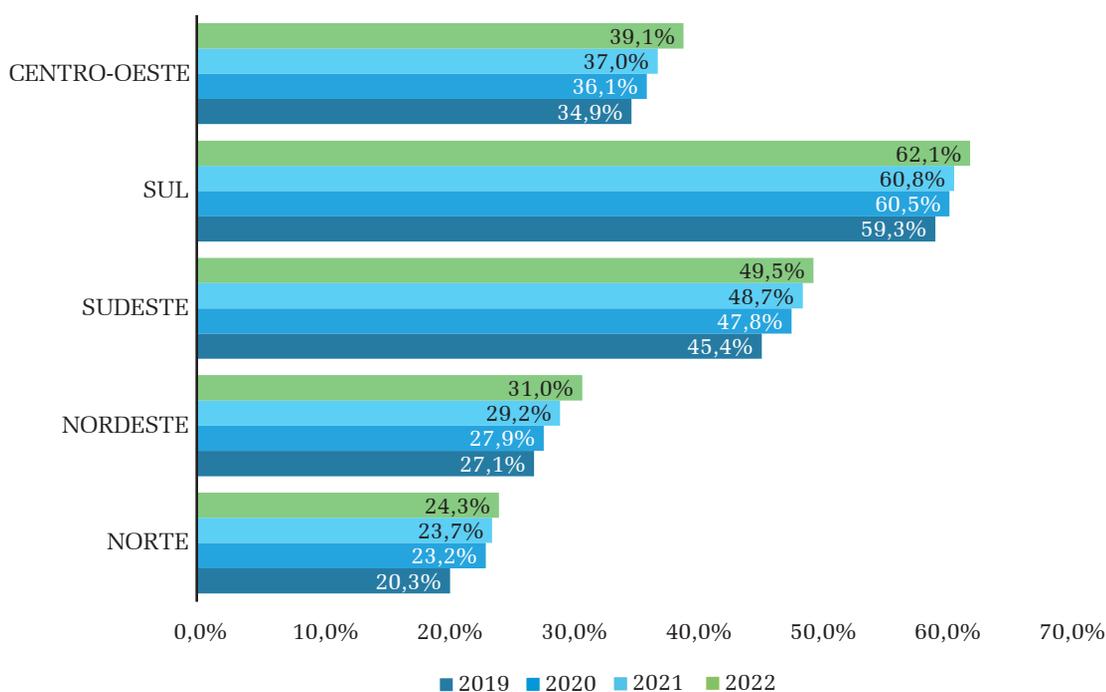


GRÁFICO 6

PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS, POR GRANDES REGIÕES – BRASIL 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Entre os estados, destaca-se o crescimento acima da média nacional dos estados do Maranhão (7,4 p.p.), Mato Grosso (6,1 p.p.), Pará (5,9 p.p.), São Paulo (5,7 p.p.), Alagoas (5,2 p.p.) e Tocantins (4,3 p.p.) (Gráfico 7).

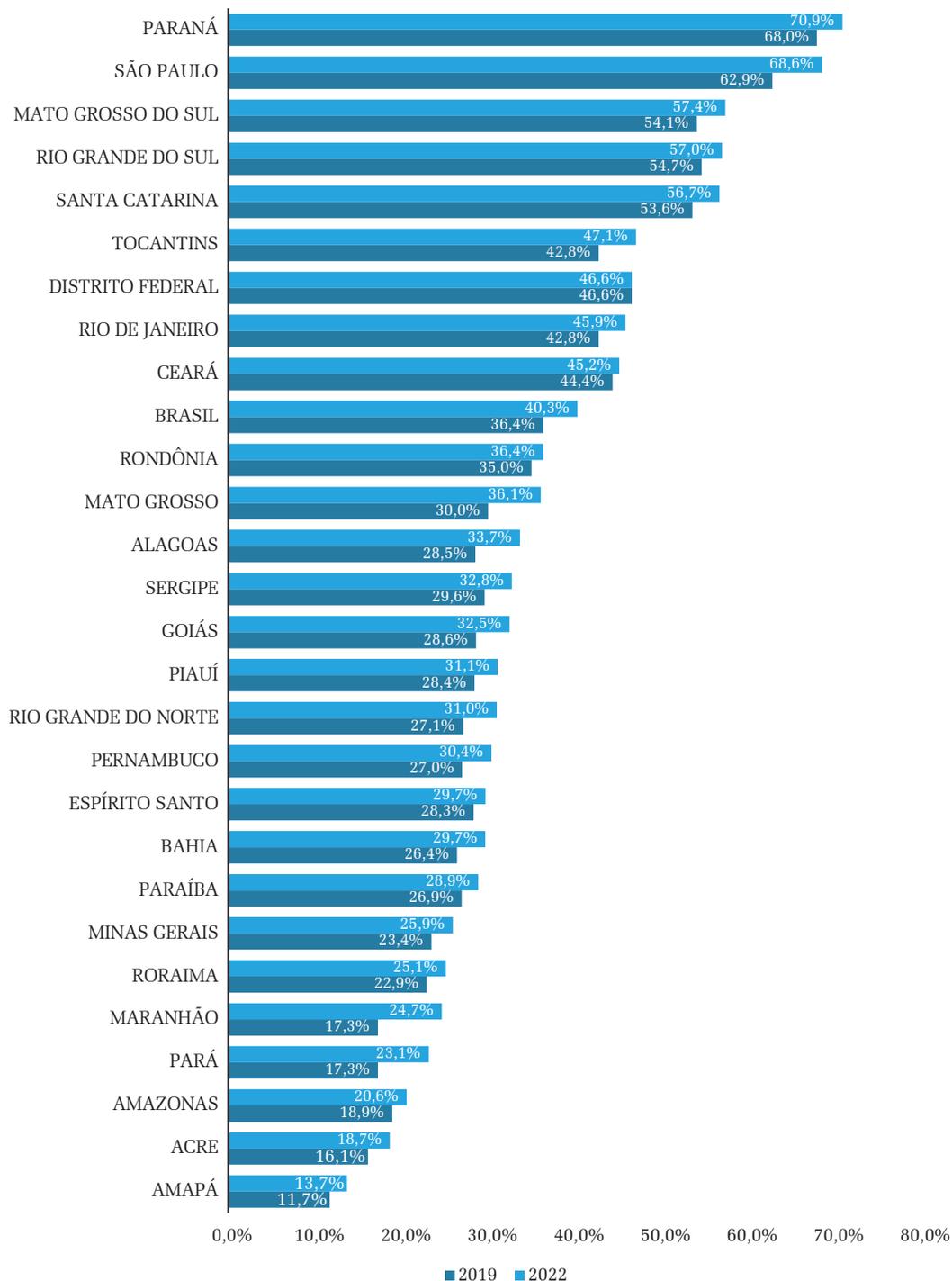


GRÁFICO 7

PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS, POR GRANDES REGIÕES - BRASIL - 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

No que se refere às redes de ensino, mais uma vez as redes municipais apresentam os menores percentuais ao longo dos anos, com 35,9% das instituições participativas existentes em 2022, frente a 56,1% de existência dessas instituições nas escolas das redes estaduais (Gráfico 8). A análise desses resultados, assim como da forma de seleção dos diretores, precisa ser ponderada a partir das etapas de ensino por qual cada rede está legalmente responsabilizada, pois a participação e a existência de instituições participativas como grêmio escolar, por exemplo, ocorrem em menor proporção entre os estudantes dos primeiros anos do ensino fundamental se comparadas com os do ensino médio, de responsabilidade preponderante dos estados.

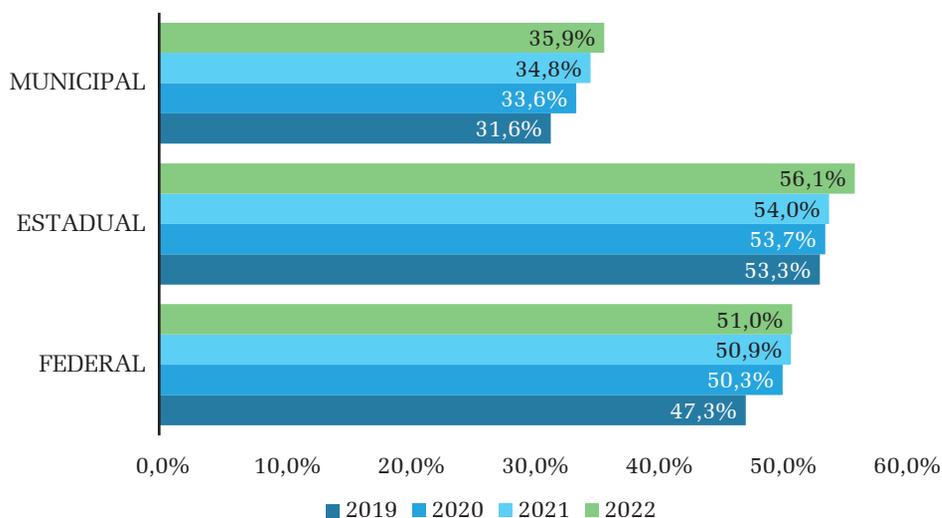


GRÁFICO 8

PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

O conselho escolar foi a instituição participativa que mais cresceu no período analisado. Em 2022, 73% das escolas públicas possuíam conselho escolar, com um crescimento de 9,3 p.p. em relação a 2019. A segunda instituição com maior crescimento foi a associação de pais e mestres, que aumentou 2,7 p.p. no período, estando presente em 36,7% das escolas. Os grêmios estudantis cresceram em menor proporção nesse período, chegando a 13,2% das escolas, com um crescimento de 0,7 p.p. em relação ao ano de 2019 (Gráfico 9).

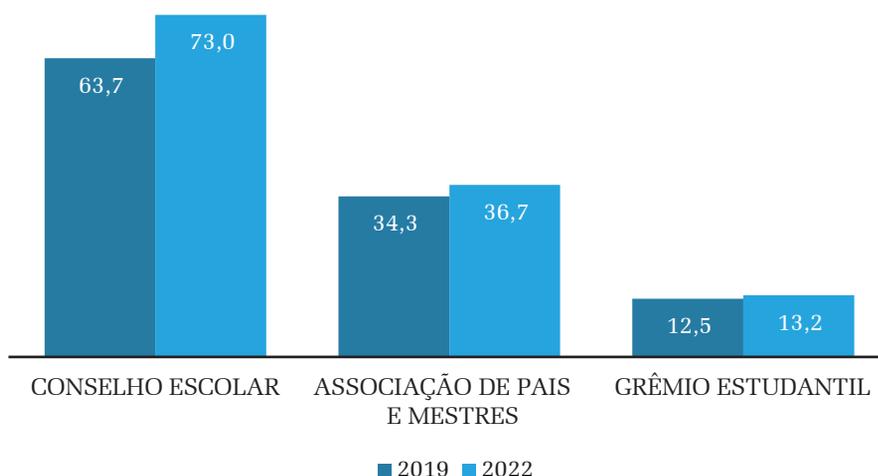


GRÁFICO 9

CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES E GRÊMIO ESTUDANTIL NAS ESCOLAS PÚBLICAS – BRASIL – 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Importante reafirmar a dimensão pedagógica da formação para a cidadania que essas instituições carregam, pois a escola é, em muitos casos, a primeira experiência do estudante com o espaço público e pode inclusive ser a experiência do primeiro voto entre os estudantes maiores de 16 anos, no caso de escolas que selecionam diretores por meio de eleições.

Nesse sentido, a participação dos estudantes no grêmio estudantil e em suas atividades permite o desenvolvimento de competências e habilidades relacionadas à vida pública, como debater, defender propostas diferentes, contradizer opiniões, respeitar adversários, reconhecer e cumprir os resultados decididos coletivamente e, por fim, participar de ações coletivas que podem até mesmo ter sido organizadas pelos próprios estudantes.

Do mesmo modo, as associações de pais também são espaços de participação organizada, e em torno de suas atividades os familiares conhecem a realidade das escolas e da comunidade, além de participarem coletivamente da sua construção e da resolução de problemas, bem como de desenvolverem laços de pertencimento com a escola e a comunidade escolar.

Outro importante espaço de construção coletiva na escola é o conselho escolar, no qual toda a comunidade escolar pode participar para elaborar e revisar o Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola. Essa comunidade também pode participar na construção e avaliação de metas educacionais próprias para a escola e na construção de projetos e consensos. Por sua vez, a alteração da LDB pela Lei nº 14.644/2023 incrementou a importância do conselho escolar ao torná-lo uma instituição de caráter deliberativo. Ademais, segundo a Estratégia 19.4 do PNE, os

grêmios estudantis e associações de pais devem ter uma “articulação orgânica” com os conselhos escolares, realçando sua característica participativa e institucional (Brasil, 2014).

Também é no conselho escolar que a gestão da escola tem a oportunidade para compartilhar responsabilidades e traçar diretrizes comuns, construindo os projetos político-pedagógicos dialogados com a participação da comunidade. A gestão democrática na escola, pensada a partir dessas instituições participativas, portanto, pode ser considerada não só um espaço de experimentação do espaço público, mas também um instrumento de avaliação da qualidade da educação.

Na escola onde se pratica uma educação que prepara para o exercício da cidadania, ter instituições e processos participativos, como os elencados, é fundamental, pois é nesses espaços de decisão compartilhada que o aprendizado da cidadania pode desenvolver-se e consensos a respeito das metas e objetivos da escola podem ser construídos coletivamente.

Nesses termos, ao discutir a qualidade da educação nas escolas é imprescindível considerar a formação para a cidadania como um elemento intrínseco da qualidade educacional da educação ofertada. Mais do que formar bons leitores e profissionais para o trabalho, precisamos formar cidadãos capazes de construir e vivenciar um ambiente democrático e dialógico em todos os espaços sociais.

Entretanto, considerando os dados concernentes à gestão democrática no interior das escolas públicas, podemos inferir que a Meta 19 do PNE pouco avançou ao longo desse período e, ao contrário, recuou no uso das eleições como forma de seleção de diretores de escolas públicas, o que coloca novos desafios ao processo de efetivação da gestão democrática e da formação para a cidadania.

OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS PARA O PRÓXIMO PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO

O atual PNE construiu mecanismos participativos para acompanhar o monitoramento e a avaliação da sua implementação. A existência de uma legislação que garante a participação social tem sido cada vez mais frequente em diversas áreas sociais, e a quantidade de municípios e estados que possuem Conselhos de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb e os Conselhos de Alimentação Escolar revela o poder de indução que o Estado possui e a sua capacidade em gerar institucionalmente a participação social.

Na verdade, a literatura sobre democracia participativa enfatiza que os arranjos institucionais que constroem esses espaços participativos impactam o envolvimento dos cidadãos, pois esses arranjos podem transformar a escala, a qualidade e o impacto da participação (Avritzer, 2008). Na escola, basta pensar o impacto que o horário, o

dia e a pauta da reunião do conselho escolar podem ter na presença e participação de pais ou responsáveis.

Sob esse olhar, na reflexão sobre a participação social nos conselhos de políticas públicas e também nos espaços participativos da escola, criados ou não pelo poder público, é fundamental considerar a qualidade da sociedade civil envolvida, pois os padrões de interação nesses espaços refletem características estruturais da desigualdade social (Holston, 2001; Lima; Santos, 2018).

Em estudos anteriores foi possível observar que a existência de eleições como forma de escolha do diretor da escola possui uma forte relação com o desenvolvimento humano do município. Quanto mais desenvolvidos, maior probabilidade de selecionarem seus diretores por meio de eleições e, no sentido inverso, quanto menos desenvolvido o município, menores eram essas chances (Lima; Santos, 2018).

Ainda, alguns autores afirmam que o Estado pode compensar o custo social da participação dos mais pobres, dependendo da construção dos arranjos institucionais que favoreçam essa participação (Fung; Wright, 2003). Daí a importância de o poder público incentivar a criação e o fortalecimento de instituições participativas no âmbito escolar, seja através de programas de incentivo, seja por indução legislativa ou por apoio financeiro, como previsto na Meta 19 e executado no Fundeb.

A ideia de criar e fortalecer as instituições participativas no interior da escola pública está presente desde o PNE de 2001, legitimada pela legislação educacional citada ao longo do texto, mas os avanços até o momento são pontuais se considerarmos os dados apresentados. O Conselho Escolar é um espaço participativo estabelecido pela LDB e, passados 27 anos de sua aprovação, aproximadamente um terço das escolas públicas ainda não o possuem.

Paralelamente à baixa efetividade da institucionalização das instituições da gestão democrática, nos últimos anos o Brasil assistiu a uma série de transformações no campo educacional. O surgimento de escolas militarizadas, por exemplo, transformou o cenário da gestão democrática no interior das escolas públicas do País (Cunha, 2019).

Com policiais atuando nessas escolas, a violência física e simbólica contra os estudantes aumentou, com regras que discriminam e expulsam estudantes que não se adequam ao modelo militarizado. Frequentemente os jornais noticiam casos de violências, assédios sexuais e perseguições a estudantes e professores por parte de policiais que participam da gestão dessas escolas¹.

Não bastassem esses retrocessos, setores ultradireitistas e conservadores do País passaram a demonizar a liberdade de cátedra, e em diversos estados e municípios tentam censurar professores com o movimento chamado “Escola sem Partido”, aprovando leis que buscam limitar a atividade pedagógica dos professores².

¹ Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/df-nenhum-pm-foi-punido-em-denuncias-de-abusos-nas-escolas-militarizadas>> e <<https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/10/23/internacional,1095207/alunos-sao-forcados-a-ficar-nus-durante-revista-em-escola-militarizada.shtml>>.

² Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450392&ori=1>>.

Esse radicalismo ainda tentou negar o direito a educação pública e laica aos estudantes através do chamado *homeschooling*, em uma tentativa de oferecer ensino segregado e fora da escola³.

Escolas militarizadas, censura ao trabalho docente e ensino domiciliar são apenas algumas das transformações que aconteceram no campo educacional durante a vigência do atual PNE. Mais recentemente a sociedade passou a acompanhar o crescimento de ataques armados dentro das escolas brasileiras, ceifando vidas de estudantes, professores e trabalhadores da educação.

Segundo levantamento do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), dos 22 ataques mortais ocorridos em escolas nos últimos 21 anos, dez ocorreram nos últimos dois anos, o que demonstra o agravamento da situação. Esse levantamento também revelou o perfil dos criminosos: trata-se de alunos e ex-alunos, do sexo masculino, com idade entre 10 e 25 anos, brancos, com experiências escolares negativas (como isolamento social) e vítimas de *bullying*. Além disso, em boa parte desses casos houve cooptação por grupos extremistas na internet, construindo-se uma identidade coletiva com eles (Romanini, 2023).

É nesse quadro atual e regressivo que devemos pensar a efetivação da gestão democrática da escola pública, pois diante dos últimos acontecimentos do País, o desafio de formar para a cidadania adquiriu novas urgências na construção de uma escola inclusiva e democrática. É fundamental construir espaços participativos e de acolhimento da diversidade que pertencem à escola e criar condições para os estudantes se autoafirmarem, respeitarem-se e aprenderem a conviver na diversidade.

Como afirmado, para o cumprimento de sua missão constitucional, não basta avaliar a educação considerando o aprendizado e proficiência em disciplinas como Português e Matemática, pois a cada dia se torna mais imperativo avaliar a formação para a cidadania entre os estudantes e preparar os professores para esses novos desafios.

Nesse sentido, a participação do Brasil no *Internacional Civics and Citizenship Education Study (ICCS)*, edição de 2022, é um primeiro e importante passo. O ICCS analisa o conhecimento e a compreensão de alunos no 8º ano do ensino fundamental a respeito de conceitos e questões relacionadas à cidadania e ao civismo, bem como suas crenças, atitudes e comportamentos sobre esse domínio (Brasil. Inep, 2022a).

Como se trata de uma avaliação internacional, as peculiaridades e desafios elencados aqui precisam ser aprofundados em uma avaliação própria, na qual a formação para a cidadania se constitua em um dos elementos que compõe a qualidade da educação dessas escolas, o que representa um outro desafio à gestão democrática.

³ Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-decide-que-pais-nao-podem-tirar-filhos-da-escola-para-ensina-los-em-casa/624834259>>.

Uma escola democrática capaz de promover a diversidade e o acolhimento das diversas juventudes que frequentam o espaço escolar deve ser um de seus objetivos no próximo decênio e, desse modo, o apoio e fortalecimento de instituições participativas como grêmios, associação de pais e conselhos escolares é primordial, na medida em que representam espaços não só de participação, mas também de formação para a cidadania.

Nesse sentido, a quantidade de Conselhos de Alimentação e de Controle Social do Fundeb deixa claro o poder indutor do Estado na promoção de práticas participativas e de controle social. Portanto, a obrigação legal de possuir conselhos para o recebimento de recursos provou ser eficaz para instalá-los, e tais medidas também podem ser aplicadas na escola.

Assim, a retomada ou criação de políticas nacionais de incentivo à criação e ao funcionamento dessas instituições, o apoio a prefeituras e governos estaduais para regulamentar o funcionamento desses espaços e processos nas escolas – garantindo sua existência regular e legal, com apoio físico e financeiro e com cursos de formação de seus membros – é um dos caminhos previstos no antigo e no atual PNE e que provavelmente continuará atual para os próximos anos.

Na busca de mecanismos indutores, a alteração da lei do Fundeb, resgatando a proposta prevista na estratégia 19.1 – priorizar o repasse de transferências da União para os entes federados que regulamentaram a gestão democrática em seus respectivos âmbitos –, pode representar a retomada dos esforços não só para regulamentar a escolha de diretores e a gestão democrática da escola pública em sua totalidade, mas também para promover o funcionamento de conselhos escolares e fóruns de educação, o que depende do desenho institucional a ser alterado pelo Poder Legislativo.

Diante disso, considerar a formação para a cidadania como um componente da qualidade educacional do País e incentivar, com apoio técnico e financeiro, prefeituras e governos estaduais a regulamentarem a gestão democrática nas escolas, por meio da criação e fortalecimento de grêmios, conselhos e associação de pais – considerados como componentes permanentes da escola e da gestão escolar –, parecem ser algumas das possibilidades para promovermos e efetivarmos não só a gestão democrática da escola pública mas também a formação de jovens cidadãos capazes de participar, respeitar a diversidade e reivindicar direitos.

REFERÊNCIAS

- ALUNOS são forçados a ficar nus durante revista em escola militarizada em Goiás. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/10/23/interna_nacional,1095207/alunos-sao-forcados-a-ficar-nus-durante-revista-em-escola-militarizada.shtml>. Acesso em: 9 nov. 2023.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.
- BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição extra – C.
- BRASIL. Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2023. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo Escolar 2019-2022*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em:

<<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Matriz de referência de ciências humanas do Saeb: anos finais*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadania (ICCS)*. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/iccs>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Monitoramento do PNE*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Julgadas inconstitucionais leis sobre Escola Livre e proibição de ensino de sexualidade: segundo o relator, ministro Luís Roberto Barroso, a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios do sistema educacional brasileiro*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450392&ori=1>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

CUNHA, C. *Número de escolas públicas militarizadas cresce no Brasil*. [S. l., 2019]. Disponível em: <<https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/educacao---numero-de-escolas-publicas-militarizadas-cresce-no-brasil.htm>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

DUTRA, G. S.; AFONSO, M. L. M. A implementação e funcionamento dos conselhos escolares: dificuldades, potencialidades e desafios. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, v. 73. n. 2, p. 23-44, 2017.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003. (The Real Utopias Project, 4).

HOLSTON, J. Urban citizenship and globalization. In: SCOTT, A. J. (Ed.). *Global city-regions: trends, theory policy*. Oxford: University Press, 2001. Cap. 17

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)*. Rio de Janeiro: IBGE, [s. d.].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

LIMA, M. A. B. As estratégias do Plano Nacional de Educação para a efetivação da gestão democrática: um debate sobre efetividade e participação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 5, p. 107-147.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R. As formas de provimento do cargo de direção das escolas municipais e os desafios ao PNE: uma análise a partir da Munic e da Estadic (2014). In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. v. 1, p. 34-42.

MARTINS, F. A. S.; DAYRELL, J. T. Juventude e participação: o grêmio estudantil como espaço educativo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 1267-1282, out./dez. 2013.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 1. sem. 2015.

RAMOS, D. K. (Org.). *Conselho escolar e gestão democrática: contribuições de uma formação para cidadania*. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2014.

RIOS, A. DF: nenhum PM foi punido em denúncias de abusos nas escolas militarizadas. [Brasília, DF, 2022]. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/df-nenhum-pm-foi-punido-em-denuncias-de-abusos-nas-escolas-militarizadas>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

ROMANINI, R. *Estudo da Unicamp indica aumento de ataques em escolas: são 22 ações deste tipo cometidas por estudantes e ex-alunos em 23 unidades de ensino desde 2002*. Campinas, 2023. Disponível em: <<https://correio.rac>>.

com.br/campinasermc/estudo-da-unicamp-indica-aumento-de-ataques-em-escolas-1.1357502>. Acesso em: 9 nov. 2023.

STF decide que pais não podem tirar filhos da escola para ensiná-los em casa. [S. l.], 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-decide-que-pais-nao-podem-tirar-filhos-da-escola-para-ensina-los-em-casa/624834259>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

WALKER, E. T.; MCQUARRIE, M.; LEE, C. W. Rising participation and declining democracy. In: WALKER, E. T.; MCQUARRIE, M.; LEE, C. W. (Org.). *Democratizing inequalities: dilemmas of the new public participation*. New York: NYU Press, 2015. p. 3-23.



VIOLÊNCIA NA ESCOLA NA PERCEPÇÃO DOS ESTUDANTES BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS DO PIRLS E DO PISA

Flavia Viana Basso^I

Clara Etiene Lima de Souza^{II}

Clarissa Guimarães Rodrigues^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5975>

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar o conceito de violência escolar no contexto brasileiro e apresentar evidências para contribuir com a elaboração do próximo Plano Nacional de Educação. Apresenta-se primeiramente uma definição do termo violência escolar. Em seguida, a legislação brasileira sobre o tema é revisitada ao lado das ações empreendidas nos últimos anos pelo governo federal. Por fim, são explorados os dados do *Progress in International Reading Literacy Study (Pirls) 2021* e do *Programme for International Student Assessment (Pisa) 2022*, sobre a ocorrência de diferentes tipos de violência na percepção dos estudantes. A análise dos dados permitiu observar que os estudantes que sofrem violência com maior frequência faltam mais às aulas, demonstram

^I Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB).

^{II} Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); doutora em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB).

^{III} Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

desempenho inferior aos demais e estão mais propensos a irregularidade em sua trajetória escolar. As análises sociodemográficas, por sua vez, permitiram inferir que as crianças com faixa etária de 10 anos relatam sofrer algum tipo de violência mais que os estudantes de 15 anos, e que os episódios de violência são relatados com maior frequência pelos estudantes pretos, pardos e indígenas, especialmente nos dados do Pirls.

Palavras-chave: violência escolar; Plano Nacional de Educação; Pirls; Pisa.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo, que tem origem nas discussões do Grupo de Trabalho¹ (do Ministério da Educação) para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), referente ao período 2024-2034, é contribuir com evidências sobre o tema da violência escolar. Especificamente, pretende-se investir na elucidação de um conceito de violência escolar, distinguindo-o do *bullying* no contexto nacional, revisar a legislação brasileira sobre essa temática e seus normativos mais recentes, além de apresentar resultados de pesquisas realizadas no Brasil com estudantes no início e no final da trajetória escolar da educação básica.

O estudo responde às seguintes questões de pesquisa: 1) Como entender o conceito de violência escolar no contexto brasileiro? 2) Como a legislação federal brasileira aborda o fenômeno da violência escolar? 3) Quais são os tipos de violência escolar que acometem os estudantes do 4º ano do ensino fundamental e estudantes de 15 anos de idade no Brasil, como elas se diferenciam entre as características sociodemográficas e qual a associação entre a ocorrência da violência escolar, a aprendizagem e a trajetória educacional?

Ao responder essas questões com base nos dados das últimas avaliações internacionais, realizadas no Brasil, o Estudo Internacional de Progresso em Leitura (Pirls, acrônimo em inglês para *Progress in International Reading Literacy Study*) e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, acrônimo em inglês para *Programme for International Student Assessment*), este estudo busca contribuir para explicitar a percepção da violência sofrida pelos estudantes brasileiros dentro da escola.

Muito embora saibamos que todos os sujeitos que atuam no espaço escolar são alvos, atores ou testemunhas de atos de violência (Priotto; Boneti, 2009), este estudo dará enfoque à percepção dos estudantes.

¹ O Grupo de Trabalho do Plano Nacional de Educação 2024-2034 foi instituído por meio da Portaria nº 13, de junho de 2023, com a finalidade de realizar a análise dos problemas da educação nacional e elaborar diagnóstico contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para propor o próximo PNE.

1 VIOLÊNCIA ESCOLAR: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

A violência escolar não é um fenômeno recente. De acordo com Abramovay e Rua (2002), os primeiros estudos datam da década de 1950 nos Estados Unidos. De lá para cá, segundo as autoras, essa problemática vem ganhando novos contornos e mostrando-se mais complexa, ao mesmo tempo em que os casos e os tipos de violência escolar se ampliam, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. As diferentes formas de violências que ocorrem no ambiente escolar evidenciam essa complexidade, não havendo consenso sobre significado – razão pela qual torna-se necessário um refinamento conceitual do problema. Para Charlot (2002), por se tratar de fenômeno social, quando se pretende analisar o fenômeno da violência deve-se investir na busca de uma definição para que se tenha clareza do objeto a ser investigado.

O significado de violência escolar, para os estudos internacionais realizados pela Unesco, compreende: a violência física, a violência psicológica, a violência sexual e o *bullying*, que inclui o *cyberbullying* (Unesco, 2019). Cabe aqui refletir sobre o uso da expressão *bullying*, termo inglês popularizado no Brasil, mas cujo significado tornou-se bastante amplo e impreciso. A tradução para o português do termo *bullying* ainda constitui um desafio, mas é possível observar a utilização de sinônimos como “intimidação”, “humilhação”, “discriminação”, “assédio” entre outros. Não se deve, contudo, entender a expressão *bullying* como sinônimo de violência.

O fenômeno *bullying* tornou-se objeto de estudos nos países localizados ao norte do continente europeu a partir dos anos 1970. Mais tarde, entre as décadas de 1980 e 1990, os problemas de intimidação cresceram consideravelmente em outros países do mundo. Por isso, nessa época, Olweus (1993) teceu a definição do conceito *bullying*: tipo de agressão interpessoal que ocorre entre pares ou entre iguais, sem aparente provocação por parte da pessoa que está sendo alvo das intimidações. Os componentes que caracterizam esse fenômeno são: i) intencionalidade; ii) repetição; e iii) desequilíbrio de força e poder entre a vítima e o agressor.

Ocorre que o uso do termo *bullying* parece não traduzir a complexidade e gravidade da ocorrência dos diversos tipos de violência no contexto escolar. Estudos com maior acúmulo sobre o tema no Brasil (Stelko-Pereira; Williams, 2010) avançam no sentido de problematizar a conceituação de violência escolar. Os trabalhos de Myriam Abramovay merecem destaque, tendo sido desenvolvidos ao longo das últimas duas décadas com apoio de coautores e instituições nacionais e internacionais. No *Programa de prevenção à violência nas escolas*, publicado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) em 2021, Abramovay discorre sobre a concepção de violência.

Para a autora, a concepção de violência escolar deve contemplar não apenas a brutalidade manifestada pela força física ou por meio de intimidação, mas também as manifestações de violência relacionadas às dimensões socioculturais (Abramovay, 2021). Nesse sentido, a definição do que são as “microviolências”, distinguindo-as das formas de “violência dura” ajudam a elucidar o campo conceitual e, por conseguinte, a compreender

melhor o fenômeno. É preciso mencionar que o texto do programa também apresenta a distinção do que seria a violência institucional, aquela produzida pela instituição escolar quando nega aos seus estudantes o direito de se expressarem seja pela sua forma de ser, de se vestir, ou mesmo o direito de terem suas necessidades escolares atendidas, o que ocorre com a insuficiência de infraestrutura física ou de recursos humanos.

Para este estudo, no qual iremos abordar a ocorrência de violência na percepção dos estudantes, a partir dos questionários do Pirls e do Pisa, parece-nos mais adequado explorar a categorização do que seja microviolência e “violência dura”.

Entende-se por microviolências formas mais largas e perversas de opressão, manifestadas, na maioria das vezes, nas agressões verbais, especialmente nos xingamentos, incivildades, desrespeitos, ofensas, modos grosseiros de se expressar e discussões. Atitudes que podem passar despercebidas, mas que contribuem significativamente para o clima de insegurança, podendo ser gatilho para outras formas de violências (Abramovay, 2021).

Manifestadas em atos de discriminação e preconceito, os quais possuem íntima relação com a crença preconcebida de que alguns indivíduos julgam-se superiores a outros, acreditando-se em hierarquias naturais, as microviolências são praticadas contra indivíduos por sua raça/cor, maneira de falar, de se vestir, de manifestar sua orientação sexual etc. Nesse sentido, é preciso alertar para alguns tipos específicos de violência comuns na sociedade brasileira e que encontram força no ambiente escolar: a homofobia, que causa constrangimento, mágoa e fere a dignidade; o racismo, que apesar de mascarado, pode surgir como brincadeira, por meio de apelidos ou de linguagem corporal, causando dor e sentimento de impotência; e a discriminação social a que são submetidas as pessoas em situação de maior pobreza (Abramovay, 2021). Todas essas microviolências comprometem a construção de um sistema educacional igualitário no sentido amplo.

A violência dura, por sua vez, refere-se a atos e episódios que podem resultar em danos irreparáveis aos indivíduos e indicam uma ruptura no sistema (Abramovay, 2021). É o caso das agressões físicas, que geram danos perceptíveis aos envolvidos. Há, ainda, aquelas ações relacionadas diretamente ao contexto extraescolar, como o tráfico de drogas, a ação de grupos organizados, as gangues etc. É importante lembrar, nesse tipo de violência, os atentados contra a vida, sobretudo aqueles manifestados nos ataques às escolas, cujas ocorrências se intensificaram no Brasil nos últimos anos, chamando a atenção das autoridades e da população em geral. Praticamente metade dos mais de 20 ataques contra escolas no país aconteceram de 2022 até os dias atuais, sendo que o primeiro ataque aconteceu em 2002, conforme dados divulgados no relatório *O extremismo de direita entre adolescentes e jovens no Brasil: ataques às escolas e alternativas para a ação governamental*, produzido por equipe que atuou na transição governamental de 2022.

Informações relevantes sobre os ataques às escolas é objeto de pesquisa desenvolvida pela professora Telma Vinha e a mestrandia Cleo Garcia (Unicamp),

intitulada *Ataques de violência extrema em escolas no Brasil*. Para as pesquisadoras, os ataques são premeditados e realizados geralmente por indivíduos jovens, brancos, do sexo masculino e que alimentam algum sentimento negativo em relação à escola. A maioria possui histórico de abandono escolar e, ainda que não diagnosticados, tendem a ser afetados por algum distúrbio psiquiátrico. A pesquisa divulgou que os autores em sua maioria são sujeitos que manifestam gosto pelo uso de armas associado à violência, agressividade e participação em grupos que disseminam discurso de ódio nas plataformas digitais.

Esse tipo de violência dura, para Vinha (2023), é motivado por raiva, vingança e envolvimento com grupos extremistas que parecem reivindicar privilégios a comunidades historicamente subalternizadas, como as mulheres e os negros, possivelmente por sentirem-se ameaçados. O discurso de ódio reverberado por esses grupos dá vazão ao racismo, à misoginia, à homofobia e encoraja esses indivíduos a planejarem e executarem atentados contra as escolas. Situações que requerem a intervenção do estado, uma vez que a escola nesses episódios figura como vítima, juntamente com toda sua comunidade escolar.

O crescimento intenso desse tipo de violência pode estar relacionado a pelo menos três causas: o crescimento do discurso de ódio e a intolerância; a diminuição da convivência entre os jovens, sobretudo durante a pandemia de covid-19 quando tiveram de ficar enclausurados em suas casas e acabaram por ficar demasiadamente expostos aos jogos e dispositivos eletrônicos; e a facilidade de acesso aos conteúdos extremistas e sua disseminação sem o devido controle das plataformas digitais (Vinha, 2023).

Recente estudo realizado por Bacchetto (2023) contribui para a elucidação do campo conceitual em que se encontra a problemática da violência escolar no Brasil, desde suas ocorrências mais extremas àquelas aparentemente mais brandas. No referido estudo, o pesquisador propõe um indicador das ocorrências de violência escolar, a partir de dados coletados por meio de questionário aplicado aos diretores escolares do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 2021. O questionário capta respostas dos diretores acerca da ocorrência de diferentes tipos de violência, desde as mais perceptíveis, classificadas como violência dura (atentado à vida, lesão corporal, roubo ou furto, tráfico de drogas, tiroteio e bala perdida, invasão do espaço escolar e porte de arma) até as manifestações relacionadas à discriminação e *bullying*, que poderiam ser entendidas como microviolências.

A metodologia para elaboração do indicador demonstrou haver correlação entre todos os itens, permitindo-se compreender que as diferentes nuances de ocorrência da violência estão diretamente relacionadas a um mesmo construto². Nesse sentido,

² O construto pode ser definido como um “atributo intangível, com manifestação variável entre indivíduos, que só pode ser avaliado indiretamente, quando expresso sob a forma de performances físicas, emocionais, atitudinais ou cognitivas” (Brasil. Inep, 2021, p. 28).

pode-se entender que mesmo as formas menos perceptíveis até as formas mais duras de manifestação da violência guardam um certo nível de relação entre si. Para Abramovay *et al.* (2018), categorizar os tipos de violência é importante para ajudar a compreender o fenômeno em suas diferentes manifestações, mas na realidade essas categorias mesclam-se, a exemplo do racismo, que pode se dar de maneira simbólica, mas que também é uma violência dura, haja vista estar previsto no código penal.

À medida que caracterizamos e contextualizamos as diferentes manifestações da violência escolar, tornamos possível a identificação de sua ocorrência, o que é imprescindível para seu enfrentamento e prevenção.

Assim, como já mencionam os estudos da Unesco, o *bullying* deve ser entendido como mais uma das formas de manifestação da violência, não a única. Muito embora as pesquisas internacionais optem por divulgar dados relacionados ao *bullying*, é preciso um olhar cuidadoso e sensível para tentar dar visibilidade para tudo que o termo pode esconder ou não abranger em sentido estrito, como são os casos relacionados às microviolências, que não devem ser confundidas com formas brandas da violência, até porque elas podem ser possíveis causas relacionadas aos casos de extrema violência.

Neste estudo, iremos analisar dados oriundos de duas avaliações internacionais cujos construtos foram elaborados originalmente para aferir a ocorrência do *bullying*. Entendemos, no entanto, que as respostas dadas pelos estudantes a cada um dos itens presentes nos questionários são insumos para observar a violência escolar no contexto brasileiro e em sentido amplo. Os dados trazem importantes informações a respeito de microviolências muito comuns no contexto brasileiro. Por isso, faremos a devida referência aos construtos tal como foram preconcebidos nas matrizes de avaliação do Pirls 2021 e do Pisa 2022, mas as análises utilizarão o termo violência, em sentido lato, por entendermos que a expressão abrange, mais propriamente, os estudos deste campo que buscam avanços no contexto brasileiro.

2 VIOLÊNCIA ESCOLAR NA LEGISLAÇÃO RECENTE

Antes de apresentar a legislação mais atual e específica sobre o tema da violência escolar é preciso deixar registrado que o Brasil possui um importante marco legal por meio da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), assegurando direitos e ações de proteção integral. O normativo é muito mais abrangente ao estabelecer condutas e previsões que ultrapassam o ambiente escolar, porém é uma lei consolidada e relevante sobre os direitos e a responsabilidade do Estado e da família na proteção de crianças e adolescentes, configurando-se como relevante marco legal no Brasil.

O atual PNE (Brasil, 2014), instrumento específico da área educacional, estabeleceu em sua Meta 7 o fomento à qualidade da educação básica em todas as

etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Em um conceito amplo de qualidade educacional, estabelece na Estratégia 7.23:

garantir políticas de *combate à violência na escola*, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade. (Brasil, 2014, Estratégia 7.23, grifos nossos).

O tema também aparece de forma transversal relacionado às metas de acesso e permanência nas diferentes etapas (Estratégias 2.3 e 3.8) e no combate a situações de discriminação a estudantes com deficiência (Estratégia 4.9). Dessa forma, percebe-se que o Plano elaborado em 2010, e aprovado em 2014, já previa e reconhecia a existência do fenômeno da violência escolar e a necessidade de desenvolvimento de ações para sua prevenção e combate.

Um outro instrumento normativo importante sobre o tema é a Lei nº 13.185/2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*) em todo o território nacional. A lei define a intimidação sistemática como

todo ato de violência física ou psicológica, intencional e repetitivo que ocorre sem motivação evidente, praticado por indivíduo ou grupo, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidá-la ou agredi-la, causando dor e angústia à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas. (Brasil, 2015, art. 1º, § 1º).

Além disso, também conceitua o *cyberbullying* e suas diferentes formas de materialização. Apesar de a lei prever a produção e a publicação de relatórios bimestrais sobre a ocorrência de intimidação sistemática nos estados e municípios, não foram encontrados dados consolidados e sistematizados dessas informações. Pesquisa realizada por Zafani (2021) revela que a maioria dos estados menciona a lei em seus documentos; no entanto, não foram verificados projetos e programas concretos de combate à violência escolar, existindo algumas ações pontuais e pouco específicas para a formação de profissionais da educação. Logo em seguida a este normativo, foi publicada também a Lei nº 13.277/2016, que cria o Dia Nacional de Combate ao *Bullying* e à Violência na Escola, a ser celebrado anualmente no dia 7 de abril.

Reforçando e dando mais evidência para o tema, a Lei nº 13.663/2018 altera o artigo 12 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Brasil, 1996), incluindo a promoção de medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, além de promover a cultura de paz entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino. Em documentos internacionais o tema também é destacado, como por exemplo na Agenda 2030 da Unesco, no objetivo de

desenvolvimento sustentável 4 (ODS 4), que estabelece, em sua meta 4.7, a importância do conhecimento e habilidades para promover os direitos humanos e uma cultura de paz e não violência (Unesco, 2016).

A legislação mais recente sobre o tema (2023) diz respeito ao Decreto nº 11.469/2023, que institui o grupo de trabalho interministerial para propor políticas de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas, e a Lei nº 14.643, de 2 de agosto de 2023, que autoriza o Poder Executivo a implantar serviço de monitoramento de ocorrências de violência escolar. Essa lei autoriza a implementação do Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas (SNAVE).

Essa síntese da legislação evidencia os esforços envidados pelo governo para amparar ações de enfrentamento, conscientização e prevenção da violência escolar. Há que se observar, entretanto, que a legislação em tela carece de alinhamento quanto à concepção de violência escolar (especialmente no texto do PNE, em sua Estratégia 7.23, já citada).

A referida estratégia busca garantir o combate à violência por meio da capacitação dos educadores, mas o foco dessas capacitações parece incidir sobre a detecção das causas da violência escolar, sugerindo inclusive algumas delas, como a violência doméstica e sexual. Haveria nessa abordagem não apenas o estreitamento da concepção de violência, mas também uma omissão em relação à violência produzida no contexto da própria escola. Nesse sentido, entendemos que a legislação do próximo PNE deve explicitar uma diretriz focada no combate e na prevenção, fortalecendo a necessidade de investimento em capacitação docente, sobretudo oportunizando medidas que auxiliem a escola na identificação dos diversos tipos de violência, para que essas manifestações sejam amplamente combatidas.

Não menos importante, o próximo PNE tem a possibilidade de abrir caminhos para a realização, a sistematização e o aprimoramento de mais estudos sobre o tema em âmbito nacional, permitindo que as evidências viabilizem avanços efetivos no combate à violência. Dados recentes sobre como a violência se manifesta em diferentes etapas da educação básica no Brasil são apresentados e analisados na seção a seguir.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

O estudo desenvolvido neste artigo apresenta evidências de situações de violência escolar vivenciadas pelos estudantes brasileiros nos últimos anos. São analisados descritivamente os dados mais recentes de duas avaliações internacionais, a saber, o Pirls 2021 e o Pisa 2022.

O Pirls é uma avaliação internacional da compreensão leitora dos estudantes no 4º ano de escolarização, organizada pela Associação Internacional para Avaliação do Desempenho Educacional (IEA, *International Association for Evaluation of Educational*

Achievement). O Brasil participou pela primeira vez em 2021, quando uma amostra de 4.941 estudantes brasileiros, matriculados no 4º ano do ensino fundamental, foi avaliada entre 26 de novembro e 3 de dezembro de 2021. A idade média da população avaliada foi de 10,2 anos³.

Além dos testes cognitivos para medir a compreensão leitora, cada estudante respondeu a um questionário contextual⁴ com diversas questões sobre aspectos da vida escolar e familiar, incluindo informações demográficas básicas, clima escolar para o aprendizado e atitudes em relação à leitura. Para este estudo, selecionamos um conjunto de itens do questionário do estudante que contempla o construto “bullying em estudantes”, conforme mostra a Figura 1.

Variável G11: Durante este ano, com que frequência outros estudantes de sua escola fizeram uma das seguintes coisas com você, incluindo por mensagem ou pela internet?	Categorias de resposta			
	1 = Pelo menos uma vez por semana	2 = Uma vez ou duas vezes por mês	3 = Poucas vezes por ano	4 = Nunca
Tiraram sarro ou me xingaram	Recategorizada como Frequentemente	Poucas vezes por ano	Nunca	
Me deixaram de fora de suas brincadeiras				
Espalharam mentiras sobre mim				
Roubaram algo meu				
Estragaram algo meu de propósito				
Me bateram ou me machucaram				
Me fizeram fazer coisas que eu não queria fazer				
Me enviaram mensagens impróprias ou prejudiciais online				
Compartilharam mensagens impróprias ou prejudiciais sobre mim online				
Me ameaçaram				

FIGURA 1
ITENS DO CONSTRUTO “BULLYING EM ESTUDANTES” DO PIRLS 2021

Fonte: Elaboração própria com base no questionário do Pirls 2021/IEA.

O Pisa é uma avaliação internacional de estudantes de 15 anos de idade, matriculados entre o 7º ano do ensino fundamental e o fim do ensino médio, estruturada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Brasil participa dessa avaliação desde o primeiro ciclo, em 2000, e a cada três anos é possível comparar o resultado dos estudantes brasileiros em leitura, matemática e ciências, no final da educação básica, com seus pares internacionais.

³ Para mais detalhes sobre a amostra brasileira do Pirls 2021, ver o Relatório Nacional do Pirls 2021 (Brasil. Inep, 2023a).

⁴ Os questionários do Pirls 2021 estão disponíveis em Brasil. Inep (2022).

Os dados analisados neste artigo são referentes à última avaliação realizada, o Pisa 2022, em que uma amostra de 10.798 estudantes brasileiros, com idade média de 15,3 anos, foi testada em maio de 2022.

Os estudantes amostrados para o Pisa também respondem a um questionário contextual que capta aspectos sociodemográficos, atitudes e motivação em relação às disciplinas avaliadas, situações vivenciadas na escola etc. Para analisar o predomínio da violência escolar entre esses estudantes, foi utilizada uma questão que contém nove itens sobre a frequência com que os estudantes sofrem variados tipos de violência, desde humilhação até agressão física, conforme Figura 2.

Variável ST038: Durante os últimos 12 meses, com que frequência você teve as seguintes experiências escolares?	Categorias de resposta			
	1 = Nunca ou quase nunca	2 = Poucas vezes por ano	3 = Poucas vezes por mês	4 = uma vez por semana ou mais
Os alunos me deixaram de fora das coisas de propósito	Nunca ou quase nunca	Poucas vezes por ano	Recategorizada como Frequentemente	
Os alunos zombaram de mim				
Fui ameaçado por outros alunos				
Os outros alunos tiraram de mim ou destruíram coisas que me pertenciam				
Eu apanhei ou fui empurrado por outros alunos				
Os outros alunos espalharam boatos desagradáveis a meu respeito				
Eu me envolvi em uma briga no ambiente escolar				
Deixei de ir para a escola porque me senti inseguro				
Dei dinheiro para alguém na escola porque me ameaçaram				
Me ameaçaram				

FIGURA 2
ITENS DO CONSTRUTO “BULLYING” DO PISA 2022

Fonte: Elaboração própria com base no questionário do Pisa 2022/OCDE.

Devido ao pequeno tamanho da amostra de estudantes e com o intuito de reduzir as categorias de análise e assim apresentar uma descrição mais robusta do número de ocorrências da violência escolar que acomete os estudantes, optamos por seguir a classificação realizada pela OECD (2019) e recategorizar as respostas dos estudantes do Pirls e Pisa em três categorias, conforme apresentado nas Figuras 1 e 2: 1) frequentemente (o que representa ter sofrido violência escolar, pelo menos,

uma vez ao mês); 2) poucas vezes por ano; e 3) nunca ou quase nunca. Os estudantes que sofrem violência frequentemente são o foco da análise deste estudo.

Além de apresentar a prevalência geral dos tipos de violência escolar em dois recortes etários distintos – estudantes com idade média aproximada de 10 e 15 anos – e observar como esses episódios são percebidos por estudantes no início e no final de suas trajetórias escolares, este estudo também apresenta os resultados desagregados por duas outras características demográficas, sexo e raça/cor, uma vez que a literatura mostra que as manifestações de violência escolar podem se diferenciar entre essas categorias (Unesco, 2019). Por fim, são apresentadas associações entre a violência escolar e os resultados de proficiência e trajetória educacionais dos estudantes.

4 EVIDÊNCIAS SOBRE VIOLÊNCIA ESCOLAR

4.1 VIOLÊNCIA ESCOLAR NA PERCEPÇÃO DOS ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

No conjunto de itens analisados do Pirls 2021, foi possível identificar que as microviolências descritas por Abramovay (2021) são aquelas que acometem os estudantes de forma mais recorrente. Conforme dados da Tabela 1, essas ações são retratadas na exclusão do estudante de brincadeiras entre os colegas (27,0%), na disseminação de informações falsas (26,6%) e no uso de xingamentos (21,4%). Embora possam ser vistos como normais ou comuns, esses tipos de violência afetam negativamente o ambiente de segurança na escola e, quando acontecem de maneira frequente, podem gerar um sentimento de apatia, impotência e tristeza (Abramovay; Rua, 2002).

Apesar de apresentar uma frequência menor, é importante destacar que 16,8% das crianças do quarto ano de escolarização declararam sofrer violência física com frequência no quesito “me bateram ou me machucaram”. Isto significa que a cada conjunto de 100 crianças, 17 declararam sofrer esse tipo de violência física na escola, no mínimo, 1 vez ao mês, no ano de 2021. Os dados coletados no Brasil são semelhantes aos de outros países em que a frequência da violência física é menor do que a violência verbal ou relacional (OECD, 2019). No entanto, esse tipo de violência tem consequências graves no ambiente escolar e na saúde física e emocional do estudante, comprometendo a identidade da escola como ambiente seguro e positivo de socialização e aprendizagem (Abramovay; Rua, 2002).

TABELA 1

PERCENTUAL DE ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE SOFRERAM VIOLÊNCIA ESCOLAR COM FREQUÊNCIA (PELO MENOS UMA VEZ POR MÊS), POR TIPO DE VIOLÊNCIA ESCOLAR – BRASIL – 2021

Tipo de violência	% estudantes	Erro-padrão
Me deixaram de fora de suas brincadeiras	27,0	1,1
Espalharam mentiras sobre mim	26,6	1,2
Tiraram sarro ou me xingaram	21,4	1,2
Estragaram algo meu de propósito	19,9	1,0
Roubaram algo meu	18,2	1,0
Me bateram ou me machucaram	16,8	0,8
Me fizeram fazer coisas que eu não queria fazer	15,4	0,8
Me ameaçaram	14,0	0,9
Me enviaram mensagens impróprias ou prejudiciais online	12,8	0,8
Compartilharam mensagens impróprias ou prejudiciais sobre mim online	9,8	0,7
Amostra ponderada	2.866.475	-

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Pirls 2021/IEA.

Outra análise importante envolve compreender como a violência escolar se manifesta em diferentes características sociodemográficas, como mostra o Gráfico 1. Ao desagregar o perfil dos estudantes que têm vivenciado a violência nas escolas, é possível identificar que os meninos apresentam maior frequência em todos os itens. A diferença é estatisticamente significativa no item “tiraram sarro de mim”, apresentado em maior frequência para os meninos (25,3%) do que para as meninas (17,9%); quanto à violência física aferida pelo item “me bateram ou me machucaram”, 19,8% dos meninos e 14,1% das meninas se identificaram. Sobre o compartilhamento de informações online, 12,4% dos meninos e 7,3% das meninas indicaram ter sofrido esse tipo de violência. Esses dados corroboram estudos nacionais e internacionais anteriores que sugerem uma ocorrência mais alta de violência física entre os meninos (Bandeira; Hutz, 2012; Unesco, 2019), no entanto as meninas também estão propensas a sofrer esse e outros tipos de violência.

Os dados desagregados por raça/cor revelam que os episódios de violência são relatados com maior frequência pelos estudantes autodeclarados como pretos, pardos e indígenas, quando comparados aos estudantes autodeclarados como brancos. A maior diferença diz respeito ao item “me fizeram fazer coisas que eu não queria fazer”, relatado por 18,5% dos estudantes pretos, pardos e indígenas em relação aos 11,5% dos estudantes brancos.

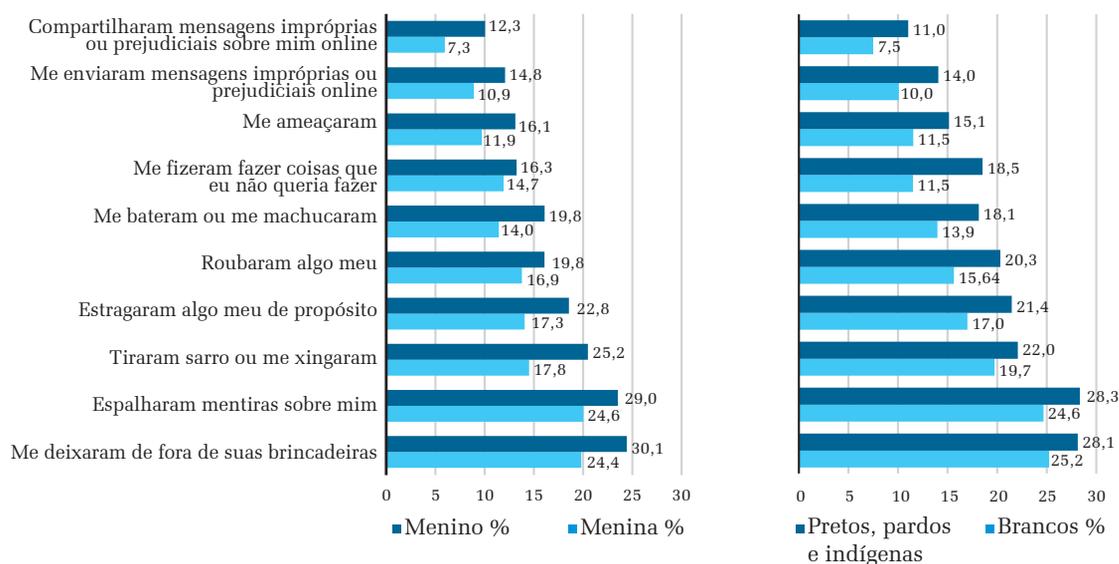


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE SOFRERAM VIOLÊNCIA ESCOLAR FREQUENTEMENTE (PELO MENOS UMA VEZ POR MÊS), POR TIPO DE VIOLÊNCIA ESCOLAR, SEXO E RAÇA/COR – BRASIL – 2021

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Pirls 2021/IEA e no Censo Escolar da Educação Básica 2021/Inep5.

Outro fator relacionado com a violência na escola refere-se ao absentéismo, que se caracteriza pela frequência irregular dos estudantes às aulas, comprometendo o aprendizado e a integração no ambiente escolar. Conforme apresentado no Gráfico 2, estudantes que sofrem violência frequentemente estão mais propensos a faltarem às aulas semanalmente (36,4%) em relação àqueles que nunca sofrem violência escolar (23,4%). Um estudo realizado por Pinheiro (2006) aponta que o abuso verbal, o *bullying* e a violência sexual nas escolas contribuem para esse quadro de insegurança no ambiente escolar e são possíveis causas da falta de motivação, do absentéismo e da evasão.

⁵ O questionário contextual do estudante do Pirls 2021 não coleta informações sobre raça/cor do estudante. Para obter essa informação, foi necessário fazer o pareamento dos dados do Pirls 2021 com o Censo Escolar da Educação Básica 2021. Do total de 4.941 estudantes da amostra, foi possível encontrar 1.383 (28%) declarados com cor branca ou amarela no Censo Escolar de 2021; 1.581 (32%) declarados com cor preta, parda ou indígena; e 1.977 (40%) sem declaração de cor/raça. Os resultados apresentados no Gráfico 1 têm como base a amostra dos 2.964 (60%) estudantes em que foi possível identificar sua cor/raça. No que tange ao sexo, também foi usado o pareamento com o Censo Escolar da Educação Básica de 2021 para completar informações faltantes. Do total de 4.941 estudantes da amostra, 2.367 (48%) são meninas; 2.508 (51%) são meninos; e 66 (1%) ficaram sem informação sobre sexo.

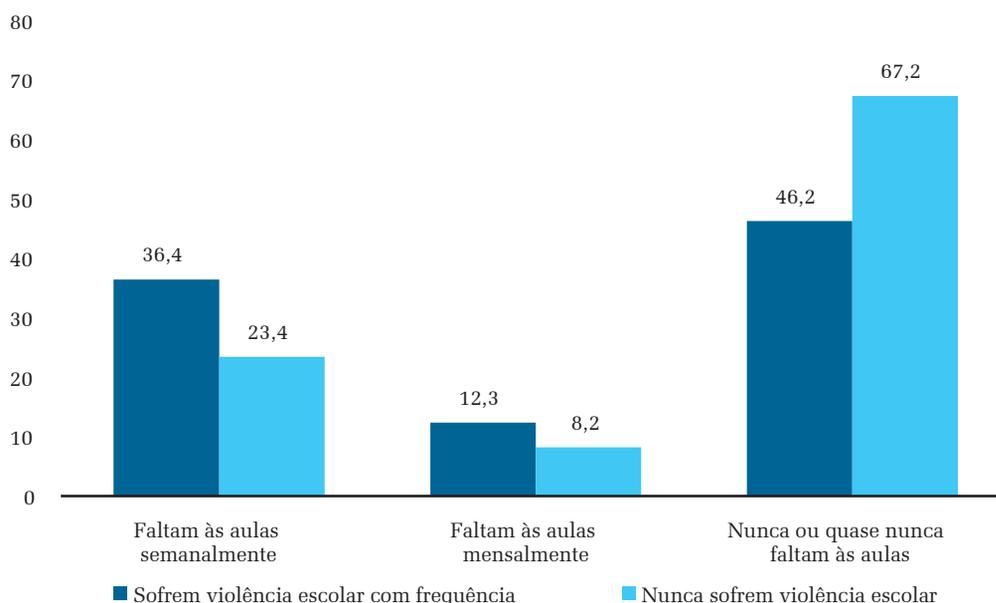


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR GRAU COM QUE SOFREM VIOLÊNCIA ESCOLAR E ABSENTEÍSMO – BRASIL – 2021

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Pirls 2021/IEA.

Nota: Os percentuais não somam 100% porque há dado não declarado (*missing*) nas informações sobre absenteísmo: (5%) no grupo dos que sofrem violência e (1,2%) no grupo dos que nunca sofrem violência escolar.

A percepção de que a escola não é um ambiente seguro pode estar relacionada à menor motivação para frequentar as aulas e, por consequência, cria-se um ambiente desfavorável à aprendizagem. Na literatura brasileira, os autores Severnini e Firpo (2009) e Oliveira e Ferreira (2013) encontram uma associação negativa entre a violência escolar e o desempenho acadêmico dos estudantes no ensino fundamental. Esses estudos utilizam os dados de proficiência dos estudantes do Saeb/Prova Brasil, e a violência escolar é medida com base nas respostas dos diretores das escolas que participaram da avaliação. Gama e Scorzafave (2013) analisam o impacto da violência que ocorre no entorno da escola sobre a proficiência escolar dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental, utilizando informações de registros policiais compilados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e dados de proficiência escolar da Prova Brasil. Os resultados mostram que o aumento na violência que circunda a escola está associado a uma redução do desempenho escolar dos estudantes, mesmo após incluírem no modelo estatístico variáveis de controle relacionadas às características dos estudantes e de suas famílias.

Os dados do Pirls 2021 são expressivos ao mostrarem que um estudante do quarto ano do ensino fundamental que quase nunca sofre violência possui um desempenho médio em compreensão leitora igual a 457 pontos, ao passo que

o estudante que sofre experiências de violência semanalmente tem uma média de desempenho de 333 pontos, como pode ser observado na Tabela 2. Na escala de proficiência de compreensão leitora⁶ do Pirls 2021, o resultado de 333 pontos está em um nível abaixo do nível básico, o que quer dizer que os estudantes possuem uma probabilidade alta de errarem os itens mais fáceis do teste, por exemplo, itens em que se pede para localizar, recuperar e reproduzir informações, ações ou ideias explícitas em textos literários e informativos (Mullis; Martin, 2021; Brasil. Inep, 2023).

TABELA 2
DESEMPENHO MÉDIO EM COMPREENSÃO LEITORA DOS ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR FREQUÊNCIA COM QUE EXPERIENCIAM VIOLÊNCIA ESCOLAR – BRASIL – 2021

Frequência com que o estudante experiencia a violência escolar	% de estudantes	Desempenho médio em compreensão leitora no Pirls 2021	Erro-padrão
Quase nunca	55,5	457	5,1
Mensalmente	24,4	420	5,8
Semanalmente	15,5	333	7,6
Sem informação	4,5	269	9,5
Amostra ponderada	2.866.475	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Pirls 2021/IEA.

Os dados analisados corroboram a associação entre o desempenho acadêmico dos estudantes e a frequência com que esses relatam situações de violência na escola (Unesco, 2019). No Brasil, mesmo com o baixo desempenho da maioria dos estudantes participantes, essa associação entre baixo desempenho e violência torna o cenário mais prejudicial ainda, com 124 pontos de diferença entre estudantes que sofrem com frequência ou não episódios de violência na escola. Dos 57 países participantes da avaliação, o Brasil está em terceiro lugar em que essa associação é mais acentuada.

A relação entre a aprendizagem e as experiências de violência vivenciadas também pode ter consequências nas trajetórias escolares dos estudantes. Realizou-se um exercício de analisar a situação de rendimento escolar do estudante da amostra do Pirls 2021 ao final do ano letivo de 2021, considerando separadamente o grupo de estudantes que sofre violência escolar frequentemente (pelo menos, uma vez por mês)

⁶ A métrica da escala do Pirls foi originalmente definida em 2001 e estabelece uma média 500 e desvio-padrão 100. Os quatro níveis da escala são: Baixo (quem alcançou, pelo menos, 400 pontos na escala); Intermediário (quem alcançou, pelo menos, 475 pontos na escala); Alto (quem alcançou, pelo menos, 550 pontos na escala); e Avançado (quem alcançou 625 ou mais na escala).

e o grupo de estudantes que nunca ou quase nunca sofre violência escolar. Com base nos resultados apresentados na Tabela 3, é possível afirmar que a repetência ocorreu quatro vezes mais no grupo de estudantes com frequência semanal de violência escolar, quando comparado àqueles que nunca ou quase nunca passaram por essas experiências.

TABELA 3

SITUAÇÃO DO ESTUDANTE AO FINAL DO ANO LETIVO DE 2021, POR FREQUÊNCIA COM QUE SOFRE VIOLÊNCIA ESCOLAR – BRASIL – 2021

Situação escolar do estudante ao final do ano letivo de 2021	Vivenciam violência escolar semanalmente		Nunca ou quase nunca vivenciam violência escolar	
	N	%	N	%
Foi aprovado em 2021	577	98,3	2.239	99,6
Repetiu em 2021	10	1,7	10	0,4
Abandonou 2021	0	0,0	0	0,0
Total	587	100,0	2.249	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Pirls 2021/IEA e Censo Escolar da Educação Básica 2021/Inep.

Os resultados, embora baseados em uma amostra pequena, sinalizam para efeitos perversos da violência escolar sobre o alcance do direito à educação das crianças do 4º ano de escolarização, seja nos resultados de aprendizagem ou nos resultados da regularidade das trajetórias educacionais.

4.2 VIOLÊNCIA ESCOLAR NA PERCEPÇÃO DOS ESTUDANTES DE 15 ANOS DE IDADE

Nesta segunda parte da análise, são apresentados resultados dos estudantes de 15 anos de idade, avaliados pelo Pisa 2022, e busca-se identificar como se caracterizam os episódios de violência nessa faixa etária mais avançada. Cerca de 82% dos estudantes avaliados pelo Pisa 2022 encontravam-se matriculados no ensino médio.

Com base nos resultados da Tabela 4, é possível observar que a falta à escola por sensação de insegurança é indicada por 11,2% dos estudantes de 15 anos e que 10,6% passam por situações de zombaria com frequência. De maneira geral, e em consonância com outros estudos (Unesco, 2019), os estudantes ao final da educação básica tendem a relatar menos episódios de violência escolar quando comparados às crianças nos anos iniciais do ensino fundamental.

TABELA 4

**PERCENTUAL DE ESTUDANTES DE 15 ANOS QUE SOFRERAM VIOLÊNCIA ESCOLAR
FREQUENTEMENTE, POR TIPO DE VIOLÊNCIA – BRASIL – 2022**

Tipo de violência escolar	% de estudantes	Erro-padrão
Deixei de ir para a escola porque me senti inseguro	11,2	0,4
Os alunos zombaram de mim	10,6	0,3
Os alunos me deixaram de fora das coisas de propósito	8,7	0,3
Os outros alunos espalharam boatos desagradáveis a meu respeito	8,2	0,3
Os outros alunos tiraram de mim ou destruíram coisas que me pertenciam	4,8	0,2
Eu me envolvi em uma briga no ambiente escolar	3,6	0,2
Fui ameaçado por outros alunos	3,5	0,2
Eu apanhei ou fui empurrado por outros alunos	3,2	0,2
Dei dinheiro para alguém na escola porque me ameaçaram	1,5	0,1
Amostra ponderada	2.262.972	-

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Pisa 2022/OCDE.

Como explicitado, um dos objetivos do estudo é analisar as diferenças na ocorrência de violência escolar entre estudantes do sexo feminino e masculino e os resultados mostram que a prevalência de episódios de violência variou significativamente entre esses dois grupos, de acordo com o tipo de violência. O Gráfico 3 apresenta que a sensação de insegurança ao ir para a escola é maior para as meninas (13,1%) do que para os meninos (9,2%). Elas também relatam “ficar de fora das coisas de propósito” com maior frequência (9,6%), além de relatarem sofrer com a “disseminação de boatos desagradáveis” com maior frequência (8,5%) quando comparadas aos meninos. Já os meninos sofrem mais o tipo de violência física, que envolve apanhar ou ser empurrado por outros alunos (4,2%) e se envolver em brigas no ambiente escolar (4,6%).

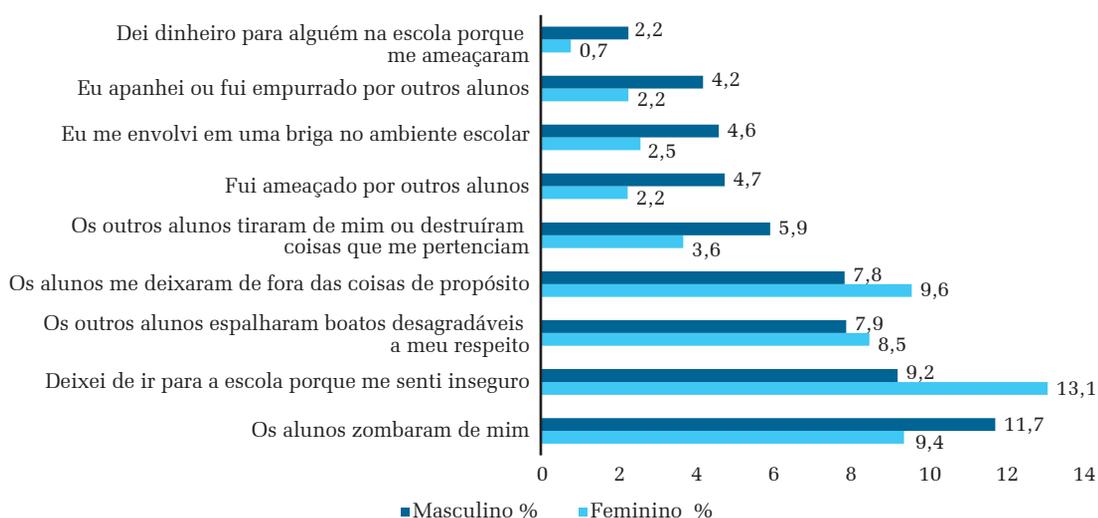


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DE ESTUDANTES DE 15 ANOS QUE SOFRERAM VIOLÊNCIA ESCOLAR FREQUENTEMENTE, POR TIPO DE VIOLÊNCIA ESCOLAR E SEXO - BRASIL - 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Pisa 2022/OCDE.

Assim como no Pirls 2021, os dados do Pisa 2022 indicam que os estudantes que sofrem violência com maior regularidade faltam mais às aulas. Na Tabela 5, é possível verificar que 10,8% dos estudantes que sofrem violência semanalmente faltaram à escola 3 ou mais vezes no intervalo de duas semanas. Esse número é menor (3,4%) para os estudantes que nunca ou quase nunca sofrem violência escolar. A sensação de insegurança ao ir para a escola, somada a outros tipos de violência, prejudica a regularidade dos estudantes nas atividades escolares, o que pode ter consequências negativas no aprendizado.

TABELA 5

PERCENTUAL DE ESTUDANTES QUE FALTAM À ESCOLA, POR FREQUÊNCIA COM QUE SOFREM VIOLÊNCIA ESCOLAR - BRASIL - 2021

Frequência à escola nas duas últimas semanas de aula*	Estudante sofre violência escolar frequentemente		Estudante nunca ou quase nunca sofre violência escolar	
	%	Erro-padrão	%	Erro-padrão
Não faltou à escola	60,6	1,9	81,5	0,7
Faltou à escola 1 ou 2 vezes	23,3	1,4	12,6	0,6
Faltou à escola 3 vezes ou mais	10,8	1,1	3,4	0,4
Sem informação	5,2	0,8	2,6	0,3
Amostra ponderada	201.296		774.425	

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Pisa 2022/OCDE.
Nota: * a data de referência da aplicação da avaliação é maio de 2022.

A violência escolar pode induzir comportamentos que seguem direção contrária aos objetivos de garantir a permanência dos estudantes nas escolas e melhorar o seu desempenho acadêmico. Com base nos resultados do Pisa 2022, observa-se que estudantes que declaram sofrer violência escolar frequentemente possuem um desempenho médio em leitura (368 pontos) muito inferior ao desempenho médio em leitura dos estudantes que nunca sofrem violência escolar (425 pontos). A diferença de 57 pontos na escala entre as duas médias de desempenho é significativa e, segundo estudo realizado por Avvisati e Givord (2023) sobre ganhos anuais de aprendizagem no Pisa, indica que os estudantes brasileiros que sofrem violência escolar com frequência possuem o equivalente a três anos e meio de escolarização a menos que os seus pares que não são acometidos por episódios de violência⁷.

TABELA 6
DESEMPENHO MÉDIO EM LEITURA DOS ESTUDANTES DE 15 ANOS, POR FREQUÊNCIA COM QUE SOFREM VIOLÊNCIA ESCOLAR – BRASIL – 2021

Frequência com que o estudante experienciou a violência escolar	Amostra ponderada	Desempenho médio em compreensão leitora no Pisa 2022	Erro-padrão
Sofre violência escolar frequentemente	774.425	367,8	3,5
Nunca ou quase nunca sofre violência escolar	201.296	424,7	2,8

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Pisa 2022/OCDE.

A última análise realizada com os dados do Pisa 2022 refere-se à trajetória dos estudantes ao longo da educação básica. Assim como no Pirls 2021, é possível verificar uma associação entre os episódios de violência e a trajetória acadêmica do estudante. A Tabela 7 apresenta resultados para a população de estudantes que nunca ou quase nunca sofreram episódios de violência escolar. Verifica-se que, em todos os itens que identificam o tipo de violência escolar, o percentual de estudantes que nunca ou quase nunca vivenciou episódios de violência escolar é maior entre aqueles com trajetória acadêmica regular. As diferenças em pontos percentuais são estatisticamente significativas e bastante expressivas, especialmente nos itens “eu me envolvi numa briga no ambiente escolar”, “eu apanhei ou fui empurrado por outros alunos” e “fui ameaçado por outros alunos”.

⁷ O estudo de Avvisati e Givord (2023) mostra que a cada ano de escolarização dos estudantes brasileiros, há um ganho de 15 pontos no desempenho escolar em leitura na escala do Pisa.

TABELA 7
PERCENTUAL DE ESTUDANTES QUE NUNCA OU QUASE NUNCA SOFRERAM VIOLÊNCIA ESCOLAR ENTRE JUNHO DE 2021 E MAIO DE 2022, POR REGULARIDADE NA TRAJETÓRIA ESCOLAR – BRASIL – PISA 2022

Tipos de violência escolar	% da população total que respondeu nunca ou quase nunca nem cada um dos itens	Trajetória regular		Trajetória irregular	
		% de estudantes	Erro-padrão	% de estudantes	Erro-padrão
Os alunos me deixaram de fora das coisas de propósito	63,7	65,8	0,1	53,7	1,2
Os alunos zombaram de mim	59,0	61,3	0,7	48,5	1,4
Fui ameaçado por outros alunos	77,9	81,4	0,7	61,3	1,5
Os outros alunos tiraram de mim ou destruíram coisas que me pertenciam	75,1	78,3	0,6	59,5	1,5
Eu apanhei ou fui empurrado por outros alunos	80,4	84,0	0,6	63,2	1,6
Os outros alunos espalharam boatos desagradáveis a meu respeito	63,9	66,4	0,7	51,6	1,4
Eu me envolvi em uma briga no ambiente escolar	75,1	79,0	0,6	55,4	1,3
Deixei de ir para a escola porque me senti inseguro	68,4	71,2	0,6	55,1	1,5
Dei dinheiro para alguém na escola porque me ameaçaram	86,1	89,3	0,6	70,4	1,6
Amostra ponderada	2.262.972	1.853.943		406.232	

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PISA 2022/OCDE.

Nota: Consideraram-se com trajetória regular os estudantes matriculados no ensino médio; com trajetória irregular, os estudantes matriculados do 7º ao 9º ano do ensino fundamental. A amostra ponderada dos estudantes com trajetória regular e irregular não soma exatamente a amostra total ponderada por ausência de declaração de idade ou série escolar, o que impossibilitou classificar os estudantes entre regulares ou irregulares na trajetória.

Os dados analisados sinalizam a frequência e o tipo de violência que os estudantes brasileiros relatam sofrer no início e no final da trajetória escolar e são importantes insumos para refletir como a violência se manifesta na percepção dos próprios estudantes.

5 AÇÕES E PROPOSTAS

Revisando a literatura nacional e internacional que aborda o problema da violência escolar ao longo dos anos, é possível identificar algumas orientações que podem contribuir para o enfrentamento do tema. Os relatórios são claros ao defenderem uma resposta abrangente do setor educacional e de outros setores governamentais que assegurem proteção jurídica, políticas de liderança e conscientização efetivas, mecanismos de denúncia e apoio efetivos, dados e monitoramento confiáveis e capacitação de professores, funcionários e demais membros da comunidade escolar para o enfrentamento e prevenção da violência (Unesco, 2019).

No âmbito da atuação pedagógica, é preciso oferecer um ambiente de aprendizagem acolhedor e inclusivo. Neste aspecto, os dados descritos neste estudo demonstram que os estudantes, sobretudo aqueles no ensino fundamental, estão expostos a situações que comprometem seu desenvolvimento porque vivenciam ou presenciam a violência em seu cotidiano escolar. Reestabelecer um ambiente que seja propício às interações saudáveis e, conseqüentemente, ao desenvolvimento de cada sujeito, só será possível quando a compreensão dos direitos humanos for vivenciada na prática. Temas como igualdade de gênero, educação antirracista, valores de respeito e solidariedade, habilidade para se comunicar e resolver problemas de forma pacífica devem estar presentes no dia a dia da escola de forma orgânica para enfrentar e, sobretudo, prevenir as microviolências. Para tanto, é necessário investimento em capacitação dos educadores para que, primeiramente, possam compreender como se manifestam as diferentes formas de violência, para identificá-las e combatê-las.

No contexto local, é importante que as instituições educacionais implementem medidas que valorizem e respeitem a diversidade étnica e cultural e considerem a perspectiva de gênero entre outras relações sociais. Todas essas iniciativas devem fazer parte do cotidiano, no entanto não se limitam apenas a isso. É fundamental que os estudantes aprendam a rejeitar qualquer forma de discriminação, independentemente se essa se fundamenta em disparidades culturais, étnicas, de classe social, nacionalidade, idade ou orientação sexual (Abramovay *et al.*, 2018).

Professores podem desenvolver ações tais como: envolver os estudantes no tema e nas ações de prevenção à violência; utilizar técnicas e métodos de ensino construtivos, estabelecendo regras positivas, claras e indicando quais comportamentos devem seguir ou evitar; explorar e conceituar junto com os alunos os diferentes tipos de violência

para que eles possam identificar e evitar situações de abuso físico, emocional ou verbal (Unesco, 2009). Escolas que acolhem seus estudantes e funcionários de forma inclusiva e reflexiva tendem a gerar um ambiente de colaboração e solução conjunta de problemas, disseminando valores positivos e compartilhados por estudantes e demais membros da comunidade.

Por outro lado é preciso ter clareza de que não apenas as ações pedagógicas darão conta da difícil tarefa de mitigar a crescente violência nas escolas; para isso é preciso que se formalizem políticas nacionais e intersetoriais que objetivem proteger a comunidade escolar da violência, seja colocando recursos adequados para a melhoria do ambiente escolar, rede de apoio e escuta ativa às escolas, formação continuada de professores, disseminação de material informativo; seja promovendo debate e consequente responsabilização dos diversos atores que devem garantir a segurança dentro e fora da escola. O Brasil tem caminhado no sentido de garantir um arcabouço jurídico que assegure políticas de não violência nas escolas, tais como a previsão da LDB e a criação recente do Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas (SNAVE). O novo PNE também pode ser um importante marco legal ao prever estratégias que tenham como premissa a formação e manutenção de um ambiente escolar acolhedor que promova o desenvolvimento humano e cidadão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema da violência escolar tem sido objeto de análise e reflexão por diversos setores da sociedade. Nesse sentido, o presente estudo surge como resultado das discussões no grupo de trabalho para o novo PNE 2024-2034 e visou contribuir com o tema que, embora de longa data, tornou-se mais premente nos últimos anos devido ao aumento dos ataques às instituições de ensino e à disseminação de discursos de ódio, tanto em ambientes presenciais quanto virtuais.

Este estudo buscou aproximar-se de uma concepção de violência mais abrangente e significativa para o contexto brasileiro, posto que iniciativas de combate a esse fenômeno precisam adotar maior rigor conceitual sob o risco de não contribuírem para o avanço da discussão. O problema da violência é abordado em diversas legislações, mas a compreensão do fenômeno ainda é difusa, fator que aponta para a necessidade de investimento em pesquisas e formações sobre o tema. É preciso ressaltar que a violência não se restringe à esfera educacional, mas se entrelaça nos contextos cultural, social e econômico, necessitando de uma abordagem e resposta ampla.

O escopo deste estudo se propôs a apresentar algumas evidências e reforçar a importância de abordar a questão de maneira contínua e sistemática. Nesse sentido é fundamental que o próximo PNE mantenha o tema em evidência, de forma transversal, permeando diferentes áreas, como uma das diretrizes centrais do Plano. A educação,

por sua natureza formadora, deve assumir o compromisso de cultivar tolerância e respeito à diversidade em todas as suas manifestações.

No âmbito público, assim como previsto pela recente criação do SNAVE, é preciso a coleta sistemática e aprimorada de indicadores capazes de monitorar de forma efetiva o fenômeno da violência escolar. A título de exemplo, o Saeb já coleta informações de diretores e professores, porém a ausência de dados relativos aos estudantes, um dos atores mais impactados pela violência, é notória. Essa coleta de diferentes perspectivas é imperativa a fim de se obter uma compreensão mais precisa do cenário.

Os dados analisados neste texto ratificam as informações presentes em outros relatórios globais. Ainda que a maioria dos estudantes brasileiros não pareça estar submetida à violência escolar semanalmente, ela está presente nas escolas. O dado alarmante de que 16,8% dos estudantes de 4º ano do ensino fundamental, ou seja, crianças com uma média de 10 anos de idade, enfrentam violência física com frequência nas escolas brasileiras não pode ser desconsiderado. Além disso, as análises mostram que a violência não se manifesta de maneira uniforme, apresentando diferentes configurações ao se considerar as características sociodemográficas de raça/cor e sexo. Adicionalmente impactam na aprendizagem e na trajetória acadêmica dos estudantes.

Em meio a esse panorama, ações públicas nas diferentes instâncias governamentais e entre diversos setores (saúde, esporte, cultura, entre outros), bem como entre os entes federados e a União, são indispensáveis. Elas também devem acontecer de maneira efetiva nas iniciativas locais, dentro da própria instituição de ensino. A liderança positiva exercida pelos diretores, aliada à participação ativa da comunidade escolar como franco exercício da gestão democrática, a atuação de um corpo docente qualificado e a implementação de medidas de formação e prevenção, revelam-se fundamentais para atenuar esse problema sistêmico.

O próximo Plano, ao manter a temática em destaque e promover uma abordagem abrangente, deve apresentar uma diretriz de construção de um ambiente educacional não violento, inclusivo e propício ao desenvolvimento integral dos estudantes.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M. (Coord.). *Diagnóstico participativo das violências nas escolas: falam os jovens*. Rio de Janeiro: Flacso, 2016.

ABRAMOVAY, M. *Programa de prevenção à violência nas escolas: violências nas escolas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Flacso, 2021.

ABRAMOVAY, M. et al. Os caminhos da pesquisa em violência nas escolas: entrevista com Miriam Abramovay. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 292-315, ago./set. 2018.

ABRAMOVAY, M.; RUA, M. G. *Violência nas escolas*. Brasília, DF: Unesco Brasil, 2002. Versão resumida.

AVVISATI, F.; GIVORD, P. The learning gain over one school year among 15-year-olds: an international comparison based on PISA. *Labour Economics*, [S. l.], v. 84, . 102365, out. 2023.

BACCHETTO, J. *Construindo um indicador sobre ocorrência de violência nas escolas no Saeb*. Brasília, DF: Inep, 2023. No prelo. (Texto para discussão).

BANDEIRA, C. M.; HUTZ, C. S. Bullying: prevalência, implicações e diferenças entre os gêneros. *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 35-44, jan./jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015. Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 nov. 2015. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório de resultados do Saeb 2019: 5º e 9º anos do ensino fundamental e séries finais do ensino médio*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Testes e questionários*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pirls/testes-e-questionarios>>. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Brasil no Pirls 2021: sumário executivo*. Brasília, DF: Inep, 2023a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar: microdados do Censo Escolar da Educação Básica 2021*. Brasília: Inep, 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

CHARLOT, B. A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 432-443, jul./dez. 2002.

GAMA, V. A., SCORZAFAVE, L. G. Os efeitos da criminalidade sobre a proficiência escolar no ensino fundamental no município de São Paulo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, [S. l.], v. 43, n. 3, p. 447-477, dez. 2013.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA). *Progress in International Reading Literacy Study*: microdados do Pirls 2021. [S. l., s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MULLIS, I. V. S.; MARTIN, M. O. (Ed.). *Pirls 2021*: fundamentos teóricos. Brasília, DF: Inep, 2021.

O EXTREMISMO de direita entre adolescentes e jovens no Brasil: ataques às escolas e alternativas para a ação governamental. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Relatorio_ExtremismoDeDireitaAtaquesEscolasAlternativasParaAcaoGovernamental_RelatorioTransicao_2022_12_11.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

OLIVEIRA, V. R.; FERREIRA, D. Violência e desempenho dos alunos nas escolas brasileiras: uma análise a partir do SAEB 2011. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 16., 2013, Curitiba. *Anais...* Curitiba: UFPR, 2013. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/sul/2013/submissao/files_I/i8-20d1376c705795243076d93e9dce6cfe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

OLWEUS, D. *Bullying at school*: what we know and what we can do. [S. l.]: Blackwell, 1993.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *PISA 2018 results*: what school life means for students' lives. Paris: OECD, 2019. v. 3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Educação 2030*: Declaração de Incheon e Marco de Ação para a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4: assegurar a educação inclusiva e equitativa de aprendizagem ao longo da vida para todo. Paris, 2016. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_por>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Violência escolar e bullying*: relatório sobre a situação mundial. Brasília DF: Unesco, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Programa Internacional de Avaliação de Alunos: questionários do PISA 2022*. [S. l., 2022a]. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/data/2022database/> Acesso em: 10 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Programa Internacional de Avaliação de Alunos: microdados do PISA 2022*. [S. l., 2022b]. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/data/2022database/> Acesso em: 10 dez. 2023.

PINHEIRO, P. S. *World report on violence against children*. Geneva: United Nations Publishing Services, 2006.

PRIOTTO, E. P.; BONETI, L. W. Violência escolar: na escola, da escola e contra a escola. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 9, n. 26, p. 161-179, jan./abr. 2009.

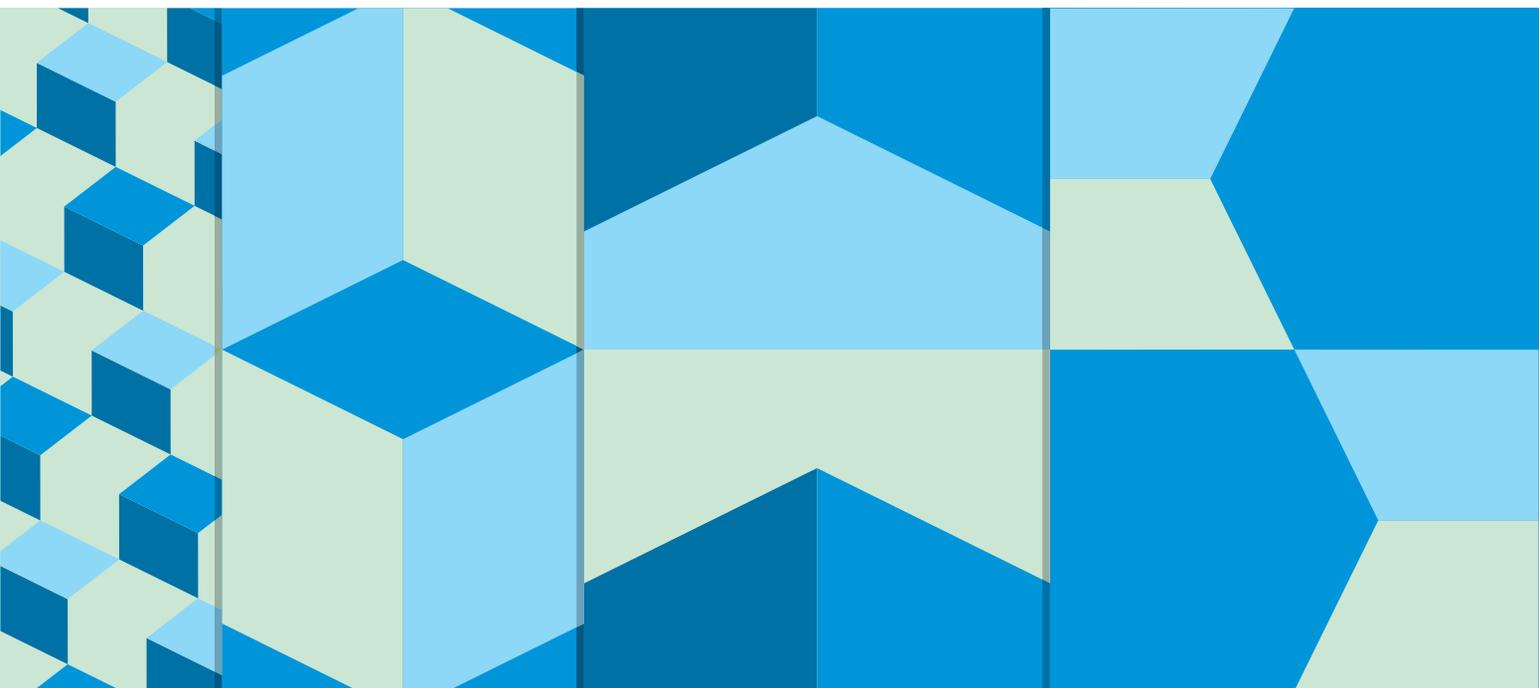
SEVERNINI, E. R.; FIRPO, S. *The relationship between school violence and student proficiency*. São Paulo: EESP/FGV, 2009. (Texto para discussão, 236).

STELKO-PEREIRA, A. C.; WILLIAMS, L. C. A. Reflexões sobre o conceito de violência escolar e a busca por uma definição abrangente. *Temas em Psicologia*, [S. l.], v. 18, n.1, p 45-55, 2010.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Stopping violence in schools: a guide for teachers*. Paris: Unesco, 2009.

VINHA, T. *Violência premeditada e gestada na convivência tóxica*. Unicamp, Campinas, 2023. Disponível em: < <https://www.unicamp.br/unicamp/tv/direto-na-fonte/2023/03/30/violencia-premeditada-e-gestada-na-convivencia-toxica>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ZAFANI, G. S. *Políticas públicas federais e estaduais para prevenção e contenção ao bullying e cyberbullying no Brasil após a promulgação da Lei Federal 13.185/2015*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2021.



CC BY-NC

VENDA PROIBIDA