

CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ORGANIZADORES:
ALVANA MARIA BOF
ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA

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**



**ORGANIZADORES:
ALVANA MARIA BOF
ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA**

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1>

BRASÍLIA
2018



Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

REVISÃO

Português:

Aline Ferreira de Souza

Amanda Mendes Casal

Andréa Silveira de Alcântara

Josiane Cristina da Costa Silva

Thaiza de Carvalho dos Santos

NORMALIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO

Aline do Nascimento Pereira

Clarice Rodrigues da Costa

Daniela Ferreira Barros da Silva

PROJETO GRÁFICO, CAPA, DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

Raphael C. Freitas

TIRAGEM 1.000 exemplares

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://www.publicacoes.inep.gov.br>

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

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais / Alvana Maria Bof ; Adolfo Samuel de Oliveira (organizadores). – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.
10 v. : il.

ISSN 978-85-2763-5139

ISBN 978-85-7863-065-2 (coleção)

ISBN 978-85-7863-066-9 (v. 1)

1. Plano Nacional de Educação. 2. Políticas educacionais. 3. Avaliação da educação.
I. Bof, Alvana Maria. II. Oliveira, Adolfo Samuel de. III. Título. IV. Série.

CDU 37.014.5

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	7
A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL: CAMINHOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	11
 LOUISE MORAES ARMANDO AMORIM SIMÕES KALINCA LÉIA BECKER	
TRAJETÓRIA ESCOLAR, APRENDIZAGEM E DESIGUALDADES NO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL.....	55
 ALVANA MARIA BOF ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA GABRIELA THAMARA DE FREITAS BARROS	
PERFIL DO LICENCIANDO E SUA ESCOLHA PELA CARREIRA DOCENTE: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL.....	79
 GERALDO ANDRADE DA SILVA FILHO ADRIANO SOUZA SENKEVICS	

O PERFIL DO PROFESSOR NAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	119
✎ MARIA REGINA VIVEIROS DE CARVALHO	
JOVENS E ADULTOS COM BAIXA ESCOLARIDADE, OFERTA DE EJA E AS DESIGUALDADES NAS CHANCES DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO	143
✎ ROBSON DOS SANTOS	
OS INDICADORES DA META 1 DO PNE: DISCUSSÃO METODOLÓGICA E PROJEÇÕES DA DESIGUALDADE NO ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 PARA 2024	175
✎ ARMANDO A. SIMÕES	
A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO DA META 12 DO PNE	213
✎ LUIZ CARLOS ZALAF CASEIRO ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO	
A DESIGUALDADE NO ACESSO À PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU BRASILEIRA: ANÁLISE DO PERFIL DOS INGRESSANTES DE CURSOS DE MESTRADO E DOUTORADO	241
✎ DANIEL GAMA E COLOMBO	
PANORAMA DE DADOS E INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DA LEI DE COTAS	275
✎ URSULA MATTIOLI MELLO ADRIANO SOUZA SENKEVICS	
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)	301
✎ MÁRCIO ALEXANDRE BARBOSA LIMA ROBSON DOS SANTOS	
DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A PRODUÇÃO DOS INDICADORES DE GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PARA O MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 - 2024)	335
✎ RAFAELA CAMPOS SARDINHA MARCELO LOPES DE SOUZA	

APRESENTAÇÃO

Anísio Teixeira (1900-1971) é lembrado, entre outras legendas, como o *criador de instituições*, visto que sempre buscou alicerçar institucionalmente sua visão teórica e seus ideais de educador. Suas criações foram impulsionadas pela sua obstinação quanto à precisão dos dados coligidos por meio da ciência e do tirocínio investigativo.

O enraizamento institucional semeado por Anísio Teixeira dá o tom às atividades desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de hoje, consentâneas às complexas atribuições regimentais da Autarquia. Os estudos e pesquisas que têm sido propostos integram ações estratégicas articuladas, presentes em planos de trabalho individuais e coletivos, chegando mesmo a referenciar metas institucionais de produtividade.

Em termos de vertentes de trabalho, o Inep é responsável pela realização dos censos educacionais, pelo desenvolvimento de avaliações, exames da educação básica e superior e pela produção, publicação e disseminação de informações, estudos e pesquisas destinados a subsidiar políticas na área de educação.

Cabe à Diretoria de Estudos Educacionais (Direde) promover e coordenar a realização de estudos relacionados a temas de interesse do Inep e do Ministério da Educação, bem como publicar e disseminar estudos e pesquisas educacionais, periódicos, textos para discussão e outras produções institucionais. A Direde também conduz missão específica atribuída ao Inep pela Lei no 13.005/2014, conhecida como Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), qual seja: desenvolver estudos aptos

a subsidiar o Congresso Nacional, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, o Fórum Nacional de Educação e a sociedade em geral no desiderato de monitorar o cumprimento das metas do PNE.

A publicação dos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, ora anunciada, concorre para o cumprimento das atribuições precípua do Inep e de sua Dired: produzir e disseminar informações, diagnósticos, estudos e pesquisas para subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas e programas em educação. A presente edição, além de apresentar artigos diretamente imbricados ao monitoramento do PNE – trabalho desenvolvido pelo Inep que inclui a publicação de relatórios de monitoramento das metas do PNE bianualmente – avança nas análises, na geração de evidências e na produção de estudos sobre questões relevantes para a área de políticas educacionais, mormente desenvolvidos com base no repositório de dados e informações produzidos pelo próprio Inep em seus certames censitários e de avaliação.

Essa é a tendência desta coletânea de estudos. Para além dos temas relacionados ao PNE e das evidências que geram os censos, as avaliações e os exames – e mesmo os desafios logísticos que lhe são correspondentes – de lavra do próprio Inep, há vasto campo de objetos de estudo na educação brasileira. Basta pensar nas diversas políticas educacionais recentemente implementadas e ainda não avaliadas e discutidas. É nessa direção que se pretende caminhar.

Espera-se, com esta publicação, incrementar a produção de evidências que permitam elaborar recomendações para orientar as ações e as políticas que estão sendo implementadas no País, buscando melhorar a efetividade dos sistemas educacionais, bem como reduzir as desigualdades que marcam a educação brasileira.

Cumprimentam-se, assim, os organizadores e os pesquisadores envolvidos na produção desta coletânea, cuja proficiência tem demonstrado, com lastro, não só a relevância da produção e da disseminação de estudos e pesquisas educacionais pelo Inep, mas também a centralidade da Dired na produção e disseminação de estudos e pesquisas relacionados à análise, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas, programas e planos de educação.

Valdir Quintana Gomes Júnior
Chefe de Gabinete
Ex-Diretor de Estudos Educacionais

Maria Inês Fini
Presidente do Inep

INTRODUÇÃO

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1intro>

Este primeiro volume dos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, produção da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), destinado à publicação de estudos e pesquisas voltados à análise, ao monitoramento e à avaliação de políticas educacionais, programas e planos de educação, dedica-se à divulgação de estudos e pesquisas, produzidos no biênio 2017-2018, que examinam temas e questões proeminentes relacionados ao sistema educacional brasileiro, às políticas educacionais e ao Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). Destacam-se artigos com análises de dados educacionais, especialmente os produzidos pelo Inep, que apresentam evidências e iluminam o debate sobre questões de importância singular para o panorama educacional brasileiro, bem como análises que aprofundam a compreensão das metas do PNE e propõem a discussão de questões teóricas e/ou metodológicas relacionadas aos indicadores de monitoramento das metas do Plano utilizados no *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018*, produzido pelo Inep.

Esta edição se inicia com o artigo *A educação especial no Brasil: caminhos do Plano Nacional de Educação*, que objetiva responder questões inéditas sobre a demanda e a oferta da educação das pessoas com deficiência no País e averiguar desigualdades no acesso escolar entre a população com e sem deficiência. Com base em dados do Censo Demográfico de 2010, os autores identificam o atendimento e a

demanda escolar da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência e, considerando os dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2016, apresentam as características do atendimento educacional especializado para as pessoas em idade escolar com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Destacam-se achados importantes como o reduzido acesso e a acentuada evasão escolar da população com deficiência e a associação entre baixa renda, deficiência e reduzidas oportunidades educacionais.

Em seguida, são apresentados três estudos que analisam dados educacionais produzidos pelo Inep, dois deles constituindo bases longitudinais, para enfocar questões candentes da educação básica relacionadas à trajetória escolar dos alunos e ao perfil dos professores. O estudo *Trajетória escolar, aprendizagem e desigualdade no ensino fundamental no Brasil* apresenta análises exploratórias sobre o percurso e a aprendizagem dos alunos brasileiros nos anos finais do ensino fundamental (EF), no período de 2011 a 2015. Foi constituída uma base de dados longitudinais referente à coorte de alunos do 5º ano do EF que fizeram a Prova Brasil (PB) em 2011, acompanhando-se a trajetória escolar deles até o ano de 2015. Os alunos foram classificados em dois grupos de acordo com a sua trajetória escolar: regular ou irregular. Investiga-se se há diferenças no perfil dos alunos que compõem esses dois grupos, analisando-se ainda, comparativamente, as proficiências desses discentes na PB 2011, bem como sua distribuição pelos níveis de proficiência das escalas de língua portuguesa e matemática. Os resultados apontam diferenças no perfil dos alunos que apresentam trajetória regular ou irregular, sugerindo ainda que o percurso escolar seguido pelo estudante parece estar condicionado às características sociodemográficas e econômicas e ao desempenho escolar progressivo.

O estudo *Perfil do licenciando e sua escolha pela carreira docente: uma análise longitudinal* constitui um painel longitudinal, mediante a junção de bases de dados do Inep (Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade), e do Ministério do Trabalho (Relação Anual de Informações Sociais – Rais) e questões relacionadas aos licenciandos e seu ingresso na carreira docente. A análise divide os licenciandos em quatro grupos, adotando como critério a vinculação ou não à carreira docente, se antes e/ou durante ou após a graduação. São analisados o perfil e o desempenho desses grupos de licenciandos no ingresso, na trajetória e na conclusão do curso de graduação.

O estudo *O perfil do professor nas etapas da educação básica* utiliza os dados do Censo da Educação Básica dos anos de 2009 e 2017 para apresentar o perfil dos professores brasileiros nas diferentes etapas da educação básica. Descreve e analisa o perfil demográfico, a formação e as variáveis do contexto de trabalho dos professores, considerando os anos de 2009 e 2017.

A temática do acesso e da conclusão da educação básica por jovens e adultos é abordada no artigo *Jovens e adultos com baixa escolaridade, oferta de EJA e as*

desigualdades nas chances de conclusão do ensino fundamental e médio. Utilizando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) e o Censo Escolar da Educação Básica, o estudo analisa as características dos jovens e adultos que não possuem o ensino fundamental ou o médio completo e não frequentam a escola, apresentando a distribuição desses indivíduos e destacando os grupos de negros, residentes no campo e de menor renda. Apresenta ainda uma descrição das escolas e matrículas na educação de jovens e adultos – EJA e investiga as desigualdades nas chances de conclusão de etapas da educação básica, considerando o rendimento domiciliar, o sexo, o local de residência, a raça/cor e a ocupação.

Explorar aspectos teóricos e metodológicos na construção dos indicadores de monitoramento das metas do PNE é o mote dos dois próximos artigos apresentados nesta coletânea. No artigo *Os indicadores da Meta 1 do PNE: discussão metodológica e projeções da desigualdade no atendimento de crianças de 0 a 3 anos para 2024*, discutem-se aspectos metodológicos na construção dos indicadores de monitoramento da Meta 1 do PNE, indicando os efeitos das escolhas metodológicas na possibilidade de alcance dessa meta. Apresentando estatísticas descritivas e projeções de tendência, o estudo analisa o atendimento de educação infantil entre os setores público e privado, observando ainda a evolução da desigualdade de acesso a essa etapa entre as crianças de 0 a 3 anos pertencentes ao primeiro e ao quinto quintil de renda, isto é, entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos. Os resultados apontam o aumento da desigualdade entre os dois grupos, sendo explicitados os motivos pelos quais ele ocorreu.

No artigo *A construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE*, registram-se as decisões teóricas e metodológicas tomadas na construção dos indicadores da Meta 12 do Plano, que diz respeito à elevação das taxas brutas e líquidas de matrícula na educação superior da população de 18 a 24 anos de idade, assegurada a expansão no segmento público. Partindo da apresentação das alternativas para a construção de cada um dos indicadores, os autores explicitam os passos e as decisões tomadas, justificando-as. São apresentadas ainda sugestões de novos indicadores para o acompanhamento da expansão da oferta e do acesso aos cursos de graduação.

O artigo *A desigualdade no acesso à pós-graduação stricto sensu brasileira: análise do perfil dos ingressantes de cursos de mestrado e doutorado* investiga a desigualdade no acesso à pós-graduação no Brasil por meio da comparação entre o perfil dos ingressantes dos cursos de mestrado e doutorado e o dos egressos da graduação, considerando cinco critérios: desempenho acadêmico prévio, sexo, raça ou etnia, renda familiar e unidade federativa do curso de graduação.

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas educacionais são objetivos prioritários destes Cadernos e objetos do artigo *Panorama de dados e indicadores para monitoramento da lei de cotas*. O estudo apresenta um panorama crítico sobre as fontes de dados e os indicadores que permitam acompanhar a execução e os resultados da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012). Analisam-se bases de dados de órgãos produtores de estatísticas oficiais – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), Inep e Ministério da Educação (MEC), e relatórios de pesquisa da Andifes, procurando investigar suas potencialidades e limitações quanto ao monitoramento da política de cotas nas universidades e nos institutos federais. O estudo aponta que, apesar da grande quantidade de dados produzidos, há desafios de ordem técnica e metodológica para gerar informações prestimosas para o acompanhamento da Lei de Cotas, sendo necessários esforços adicionais na coleta e no tratamento de tais fontes de dados. Sugerem-se, ainda, alternativas para superar tais dificuldades.

Encerrando esta edição, são apresentados dois artigos que trazem discussões e dados relativos ao monitoramento das Metas 19 e 20 do PNE. O texto *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)* traz subsídios para o monitoramento da Meta 19, que diz respeito à gestão democrática da educação, com base em uma análise dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) de 2014, última edição disponível até o momento. O estudo apresenta análises descritivas sobre a forma de provimento do cargo de diretor escolar (concurso, indicação, eleição ou outras), bem como a necessidade de formação específica para o cargo. Investiga ainda a associação entre as formas de provisão do cargo de diretor nos sistemas municipais de ensino, considerando variáveis como: tamanho do município, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH), processo adotado na rede estadual da unidade da Federação a qual o município pertence e frequência de reuniões dos conselhos municipais de educação.

A Meta 20 do PNE é alvo do artigo *Discussão teórico-metodológica para a produção dos indicadores de gastos públicos em educação para o monitoramento do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)*, que apresenta os fundamentos teóricos e os procedimentos metodológicos adotados para calcular os indicadores de monitoramento da Meta 20 do PNE utilizados no *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*, publicado pelo Inep. O texto discute a metodologia adotada para a produção de dois novos indicadores – gastos públicos em educação pública (Indicador 20A) e gastos públicos em educação (Indicador 20B) – mediante os conceitos estabelecidos pelo PNE, a legislação vigente e a revisão da literatura acadêmica, e apresenta a operacionalização da metodologia proposta, incluindo a preparação das bases de dados, os procedimentos para a identificação dos gastos em educação e o cálculo dos indicadores, que são apresentados por ente federado.

Em seu conjunto, os estudos apresentados nesta publicação reforçam a convicção do Inep de que os dados educacionais produzidos devem ser utilizados para gerar informações elucidativas e úteis aos gestores educacionais e à sociedade brasileira, reiterando o compromisso da Direção/Inep de cumprir a sua missão de promover, coordenar e disseminar estudos e pesquisas educacionais com vistas a levantar evidências, promover o debate e subsidiar o planejamento, o monitoramento e a avaliação de políticas e programas na área da educação.

A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL: CAMINHOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Louise Moraes ^I

Armando Amorim Simões ^{II}

Kalinca Léia Becker ^{III}

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a1>

RESUMO

O presente estudo enfoca o debate sobre educação especial no Brasil e utiliza como premissa estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Com base em dados do Censo Demográfico de 2010, identificam-se o atendimento e a demanda escolar da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência no País, além do momento da trajetória educacional em que ocorre a evasão. Traz ainda estatísticas descritivas baseadas no Censo Escolar da Educação Básica de 2016, revelando as características do atendimento educacional especializado para o público-alvo da Meta 4 do PNE: pessoas em idade escolar com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Apresenta e discute: o reduzido acesso e a acentuada evasão escolar da população com deficiência, sendo a maior parcela da exclusão

^I Louise Moraes é doutora em fisiologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Armando Amorim Simões é PhD em educação pela Universidade de Sussex, no Reino Unido. É da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{III} Kalinca Léia Becker é doutora em economia aplicada pela Universidade de São Paulo (Esaq/USP) e professora no Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (Deri/UFSM).

educacional ocupada pelos que nunca frequentaram a escola, a associação entre baixa renda e deficiência, bem como entre esta e as reduzidas oportunidades educacionais, e as contradições da inserção do público-alvo da educação especial nas escolas regulares sem a infraestrutura e os serviços adequados.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; educação especial; acesso escolar; atendimento educacional especializado; pobreza.

INTRODUÇÃO

A educação é um dos direitos fundamentais do ser humano, cuja conquista se deve a um longo percurso de transformações políticas e sociais. Nesse contexto mutável, o sistema educacional brasileiro, tradicionalmente adaptado aos moldes da escola excludente, tem se reorganizado nas últimas décadas com base em políticas inclusivas (Mantoan, 2001). Pautada pelo direito à educação de qualidade para todos, a educação inclusiva busca atender aos diferentes tipos de alunos e às suas necessidades básicas de aprendizagem. Assim, a Meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014, cujo foco é a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (AEE) para o público-alvo da educação especial (Brasil, 2014), reafirma os esforços para sedimentar os princípios inclusivos que permeiam a política educacional brasileira recente.

Além de metas a serem atingidas no campo educacional brasileiro, o PNE apresenta a necessidade de estudos avaliativos e de indicadores para garantir o atendimento educacional adequado ao público-alvo da educação especial. Entre as estratégias para o atingimento da Meta 4, incluem-se a obtenção de informações detalhadas sobre o perfil do público-alvo da educação especial de 0 a 17 anos, a ser promovida pelo Ministério da Educação por meio dos órgãos de pesquisa, demografia e estatística competentes – Estratégia 4.15 –, e o monitoramento do seu acesso à escola e ao AEE – Estratégia 4.9 (Brasil, 2014). O guia de educação inclusiva para crianças com deficiência da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) argumenta no mesmo sentido e adverte sobre o risco de desenvolver políticas de educação especial a olhos vendados:

Educational policies are frequently developed without a good understanding of the needs of children with disabilities, their parents and families, and without understanding the strengths and weaknesses of the current school system. This situation diminishes the possibility of meeting these needs appropriately. In addition, policies and plans are made without knowing which kinds of training are most appropriate for quality teaching, or even without knowing how many

teachers and experts are available. If policy makers, schools and other service providers had access to how many children with disabilities there were in the country, how many went to school and how many did not, and, of course, why this is the case, much better policies could be written and implemented in the future. (Unesco, 2009).

Recomenda-se que no levantamento desse cenário sejam fornecidas informações por subgrupos, como raça, gênero e renda (WHO, 2011). Assim, com base em dados do Censo Demográfico (2010) e do Censo Escolar da Educação Básica (2016), o presente trabalho oferece informações à sociedade e aos formuladores de políticas públicas, apontando, entre outros aspectos, a pobreza como um fator de alta relevância no cenário educacional da população com deficiência. Sabe-se que tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos há uma relação bidirecional entre a pobreza e a deficiência (Elwan, 1999; Yeo, 2001; Peters, 2009). Dito de outra maneira, a presença de uma aumenta o risco para a outra. Nesse contexto, as análises buscam identificar e dimensionar os problemas, chamando a atenção para a necessidade de ocupação de maior espaço dessas minorias nas arenas sociais.

A compreensão de quem constitui o público-alvo da educação especial e dos seus direitos é fundamental para que o leitor entenda os diversos aspectos e recortes considerados neste trabalho. Assim, a primeira seção trata da contextualização legal e conceitual em torno da temática desenvolvida. As seções seguintes buscam responder estas questões: Como se apresenta a demanda da educação especial no Brasil? Que fração do público-alvo da educação especial é atendida e em que momento da trajetória escolar ocorre a sua evasão? Há desigualdade de acesso escolar entre a população com e sem deficiência? Como se caracteriza a oferta da educação especial no Brasil? A pobreza está associada à deficiência e ao processo de escolarização de pessoas com deficiência? As respostas a tais indagações pretendem fundamentar a tomada de decisões diante do novo paradigma escolar que se desponta.

1 EDUCAÇÃO ESPECIAL: ASPECTOS LEGAIS E CONCEITUAIS

A educação, atividade prioritária do Estado e fator crítico para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer nação, é um dos direitos sociais mais reconhecidos em todo o mundo, sendo prevista em numerosas constituições e documentos internacionais (Barcellos, 2004). No Brasil, a atual Constituição Federal define que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988). A Carta Constitucional é um importante referencial para as propostas inclusivas, preconizando a igualdade de condições de acesso e permanência na escola

e garantindo atendimento ao público com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

No contexto internacional, prescrições oficiais resultantes de duas convenções se destacam como fonte de inspiração para a legislação que sustenta os direitos dos indivíduos com deficiência: a Declaração Mundial de Educação para Todos, derivada da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), em Jomtiem, e a Declaração de Salamanca, um marco da educação inclusiva, proveniente da Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais: Acesso e Permanência (1994). O primeiro documento estabelece objetivos e metas para suprir as necessidades educacionais da população em idade escolar, buscando em especial assegurar a educação básica de forma equitativa. O segundo texto reforça esses princípios, introduzindo a educação inclusiva como estratégia para a educação diante da exclusão social. A partir daí, entende-se que todos devem frequentar o mesmo ambiente de aprendizagem, independentemente das suas diferenças.

No mesmo período, o Brasil implementa o modelo integracionista como forma de superar a segregação, conforme a Política Nacional de Educação Especial (Unesco, 1994; Garcia, 2009). Entretanto, o sistema permanece excludente na medida em que condiciona a inserção do aluno nas aulas regulares à sua capacidade de adaptação. Ainda na década de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) garante o AEE na rede pública, competindo aos sistemas de ensino o fornecimento de condições, como recursos pedagógicos específicos, que levem em consideração as peculiaridades do alunado (Brasil, 1996). Ao final do período, o Decreto nº 3.298/1999 regulamenta a Lei nº 7.853/1989, que determina a transversalidade da educação especial e a sua complementaridade ao ensino regular (Brasil, 1999).

Em 2001, a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (Convenção da Guatemala), promulgada pelo Decreto nº 3.956/2001 (Brasil, 2001a), repercute fortemente na educação especial, influenciando as políticas públicas sob a perspectiva inclusiva. No mesmo ano, as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica traduzem na legislação vigente os princípios inclusivos presentes no debate internacional e transferem para as escolas a responsabilidade de adaptação ao atendimento dos alunos com deficiências, devendo os sistemas de ensino matricular todos (Brasil. MEC, 2001; Garcia, 2009). Também em 2001, atribui-se aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a elaboração de planos decenais com base no PNE (2001-2010), realizando-se avaliações periódicas para o acompanhamento das metas e a correção de distorções (Brasil, 2001b).

Associada aos direitos constitucionais de ir e vir e de acesso à educação, a Lei nº 10.098/2000 garante, entre outras providências, o estabelecimento de normas gerais e critérios básicos para promoção de acessibilidade (Brasil, 2000). Ressalta-se que os obstáculos dificultam ou impossibilitam não só a locomoção, mas também o acesso à informação, devendo o cumprimento da norma incluir aqueles com deficiências

auditiva e/ou visual. Em relação a esse público, a Portaria nº 2.678/02 normatiza o uso, o ensino, a produção e a difusão do sistema Braille em todas as modalidades de ensino (Brasil. MEC, 2002).

Em relação à população com deficiência auditiva, são fundamentais a Lei nº 10.436/2002 e o Decreto nº 5.626/2005 que a regulamenta, reconhecendo a Língua Brasileira de Sinais (Libras) como meio legal de comunicação e expressão e incluindo-a como parte do currículo nos cursos de formação de professores, além do ensino de português como segunda língua para alunos surdos e da organização da educação bilíngue no ensino regular (Brasil, 2002; Brasil, 2005). A efetivação desses direitos se beneficia mais tarde pela Recomendação nº 001/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência a todas as instituições de ensino brasileiras, salientando a sua obrigação de disponibilizar intérpretes de Libras para esses alunos, e pela Lei nº 12.319/2010, que regulamenta o exercício da profissão desses profissionais (Brasil, 2010).

Em 2009, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e promulgado pelo Decreto nº 6.949/2009 (Brasil, 2009), reconhece que a deficiência é um conceito em evolução e resulta da interação entre os indivíduos com deficiência e as barreiras ambientais e atitudinais, que impedem a plena e efetiva participação igualitária em sociedade. Essa convenção supera a visão centrada no modelo médico, focado na necessidade de reparação/reabilitação do corpo, e redefine a deficiência como um conceito relacional, interativo e contextual em desenvolvimento, reiterando o modelo inclusivo e ampliando as possibilidades de inclusão de grupos antes excluídos.

Destinada à orientação do AEE na educação básica, a Resolução CNE/CEB nº 4/2009 institui diretrizes operacionais para tal atendimento, a ser realizado prioritariamente na sala de recursos multifuncionais e no turno inverso à escolarização regular (Brasil. MEC. CNE, 2009). Essa resolução estabelece também que o professor do AEE, com formação continuada em educação especial, deve elaborar, executar e avaliar o plano de AEE do aluno, que inclui: a identificação das suas habilidades e necessidades educacionais, a definição e a organização das estratégias, serviços e recursos pedagógicos e de acessibilidade, o cronograma, a carga horária e o tipo de atendimento. O Decreto nº 7.611/2011, entre outras providências, atribui ao poder público o papel de prestar apoio técnico e financeiro para tais adequações (Brasil, 2011).

A Meta 4 do atual PNE prevê a universalização do atendimento escolar para o público-alvo da educação especial em idade escolar, com a garantia de acesso ao sistema educacional inclusivo e ao AEE (Brasil, 2014). O público ao qual o PNE se refere inclui alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação (AH/SD). Segundo as definições utilizadas pela Resolução CNE/CEB nº 4/2009, indivíduos com deficiência experienciam impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, que em interação

com diversas barreiras podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições. Já aqueles com TGD frequentemente vivenciam alterações qualitativas nas interações sociais recíprocas e na comunicação – estudantes com Autismo, Síndrome de Asperger, Síndrome de Rett e Transtorno Desintegrativo da Infância (Brasil. MEC. CNE, 2009). Indivíduos com AH/SD tendem a apresentar elevada criatividade, grande envolvimento na aprendizagem e realização de tarefas em áreas de seu interesse, além de demonstrarem potencial elevado em qualquer uma das seguintes áreas, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, liderança, artes e psicomotricidade (Brasil. MEC. CNE, 2009).

Embora o agrupamento dessas categorias tenha aplicação prática em termos de legislação e de estudos avaliativos, é importante ter em mente que elas diferem entre si e cada uma possui especificidades intrínsecas. Por outro lado, esses grupos podem se sobrepor, isto é, as AH/SD podem se manifestar associadas a outras condições, como deficiência e TGD (Fernandes; Viana, 2009). Também é válido destacar que as experiências limitantes vivenciadas por esses grupos não decorrem de lesão ou da variação corporal, mas são consequências da estrutura social incapaz de responder a tal diversidade (Mello; Nuernberg, 2012).

A uniformidade conceitual nunca foi atingida no âmbito da deficiência, sendo os termos mutáveis de acordo com a época e os valores vigentes (Sasaki, 2002; 2003). As definições na era da inclusão buscam exprimir com dignidade a realidade da deficiência, sem camuflá-la ou diluí-la, além de contemplar simultaneamente a valorização da diversidade e a defesa da igualdade entre as pessoas com e sem deficiência em termos de direitos (Sasaki, 2002). A organização mundial de saúde recomenda a utilização da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), uma referência universal fundamentada na abordagem biopsicossocial de deficiência (WHO, 2011).

A diversidade de conceitos no âmbito da deficiência não só influencia a forma de interação social, mas também impacta diretamente a formulação das políticas públicas (WHO, 2011). A relevância da terminologia na esfera jurídica pode ser exemplificada pela possibilidade de ampliação ou redução do público-alvo de determinada política por meio da definição conceitual, abrangendo parcelas pouco representativas da população e ocasionando a falta de assistência, seja pela inclusão desnecessária de indivíduos, seja pela exclusão equivocada daqueles que demandam serviços ou benefícios (Mendes, 1995). A própria legislação brasileira em educação especial diverge quando descreve seu público-alvo, passando a se referir àqueles com deficiência, TGD e AH/SD em 2008, no documento orientador *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva* (Brasil. MEC, 2008), embora utilize o termo “alunos com necessidades especiais” (Garcia; Michels, 2011), atualmente em desuso.

Ainda que contínua e necessária, a procura por termos afinados com o tempo e o espaço gera confusão e limita a integração de sistemas de informação e bases de dados, o monitoramento/avaliação das políticas e a realização de pesquisas que promovam o conhecimento sobre o público-alvo da educação especial e o grau de efetivação

dos seus direitos. Fundamentado na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Decreto nº 8.954 institui o Comitê do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência e da Avaliação Unificada da Deficiência (Cadastro-Inclusão), que tem entre seus objetivos a padronização e a homogeneidade semântica dos dados sobre indivíduos com deficiência, de forma a possibilitar a integração de sistemas de informação e bases de dados (Brasil, 2017).

Em suma, compreende-se que a deficiência é um conceito em evolução, cuja problemática tem seu foco removido do indivíduo e redirecionado às barreiras encontradas por eles em sociedade. Buscando minimizar essas barreiras, a legislação brasileira contemporânea incorpora o paradigma educacional inclusivo, devendo o público-alvo da educação especial ser matriculado na rede regular de ensino e no AEE no contraturno, com ambientes, professores e recursos pedagógicos específicos. A acessibilidade, o uso do sistema Braille e a disponibilização de intérpretes de Libras nas escolas, entre outros, são também garantidos pelas normas vigentes. Destaca-se ainda que a legislação ratifica a relevância da coerência terminológica e da disponibilidade de dados concretos que revelem a escala real da deficiência no País.

O presente trabalho se vale das principais e mais recentes bases de dados que contêm informações sobre a população com deficiência: o Censo Escolar da Educação Básica (2016) e o Censo Demográfico (2010). Embora em sua Estratégia 4.15 o PNE aponte a necessidade de obtenção de informações detalhadas sobre o perfil das pessoas com deficiência, TGD e AH/SD em idade escolar (Brasil, 2014), o esforço normativo ainda não se refletiu nos sistemas estatísticos nacionais. Assim, os resultados apresentados são limitados pelas fontes utilizadas, cujas dificuldades incluem: a identificação e a diferenciação das categorias inseridas no público-alvo da educação especial; a periodicidade dos levantamentos; o superdimensionamento das deficiências; a imprecisão e a carência de dados, especialmente sobre alunos com TGD e AH/SD (Meletti; Bueno, 2010; Garcia, 2009; Dias; Silva, 2014; Brasil. Inep, 2016b; Moraes, 2017).

Ressalta-se que, além de decenal, o Censo Demográfico não oferece informações sobre pessoas com TGD e AH/SD, de modo que a maioria das análises se refere a alunos com deficiência. Contudo, é preciso lançar mão dos dados disponíveis, já que a falta de monitoramento da situação e dos resultados educacionais do público envolvido pode ocasionar a falta de atendimento das suas demandas. Busca-se fazer uso dessas informações para subsidiar o planejamento da educação especial no País e fornecer elementos de feedback e de controle das ações já implementadas.

2 DEMANDA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

Esta seção quantifica e caracteriza a demanda da educação especial no Brasil, segundo os preceitos da Meta 4 do atual PNE, com base nas variáveis utilizadas pelo Censo Demográfico de 2010 (pessoas que não conseguem de modo algum ou têm

grande dificuldade para enxergar, ouvir, caminhar/subir degraus e/ou possuem alguma deficiência intelectual permanente que limita suas atividades habituais). A análise não inclui, portanto, todo o público-alvo da educação especial.

A população em idade escolar (4 a 17 anos) com deficiência é estimada em 2010 em cerca de um milhão de crianças e jovens, representando 2,4% dos indivíduos na faixa etária de educação obrigatória (Gráfico 1). Embora os diferentes recortes e formas de coleta dificultem o cotejo de dados, se comparamos esse valor ao apresentado por países de alta renda em 2004, notamos que ele se aproxima da taxa de deficiência severa para população de 15 a 59 anos de idade (2,3%) e está muito acima do encontrado para a faixa de 0 a 14 anos de idade – 0,4% (World Bank, 2004 apud WHO, 2011). Considerando ainda que países desenvolvidos tendem a coletar informações mais completas, além da longevidade e da maior capacidade diagnóstica (Elwan, 1999), constata-se que o Brasil precisa fazer um longo percurso para minimizar situações que levam à deficiência.

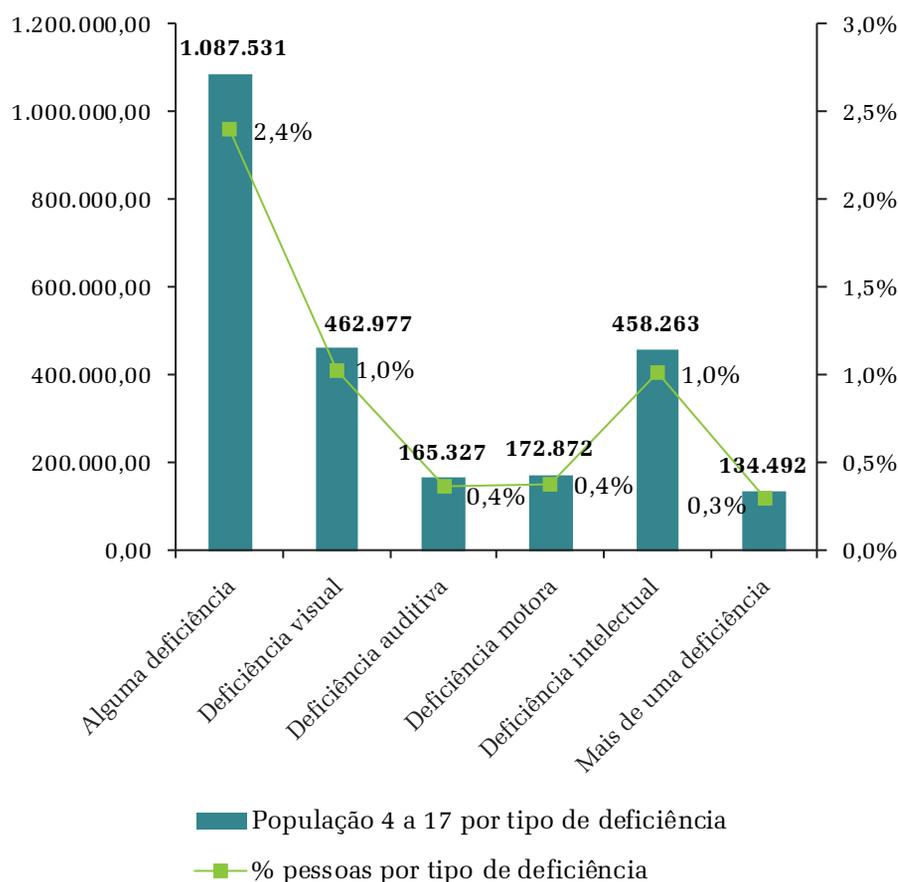


GRÁFICO 1

ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR (4 A 17 ANOS) COM DEFICIÊNCIA, SEGUNDO O TIPO DE DEFICIÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Entre os tipos de deficiência levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – visual, auditiva, motora e intelectual –, as maiores prevalências na população em idade escolar ocorrem para a deficiência visual (1%) e intelectual (1%), seguidas da motora (0,4%) e da auditiva (0,4%). Os indivíduos que possuem mais de uma deficiência representam 0,3% daqueles em idade escolar. Conforme visto na seção anterior, essa população faz parte do público-alvo potencial da educação especial e deve, segundo a Meta 4 do PNE, ser matriculada preferencialmente na rede regular de ensino e ter acesso ao AEE, atendendo assim a política de inclusão.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a prevalência de alguma deficiência é maior para os meninos (2,6%) do que para as meninas (2,2%). Eles representam 55% do total de pessoas com deficiência, totalizando cerca de 600 mil, e elas representam 45% dessa população, somando cerca de 490 mil. Conforme descrito por Elwan (1999), esse é um padrão típico de países subdesenvolvidos, em que taxas de deficiências inferiores para o sexo feminino ocorrem possivelmente porque elas ficam “abaixo do radar” ou recebem menos cuidados e morrem mais cedo. Essa relação, entretanto, não é unânime entre os estudos (WHO, 2011; Chirinda; Chen, 2017) e pode variar com a faixa etária: nos países em desenvolvimento, a deficiência tende a se concentrar nos grupos femininos em idade fértil, devido a problemas de saúde resultantes de complicações na gravidez, falta de cuidados médicos, má nutrição e saúde inadequada (Elwan, 1999).

Segundo os dados do IBGE, a maior parte das crianças e jovens brasileiros em idade escolar com alguma deficiência reside nos centros urbanos (82%), totalizando 890 mil. A prevalência relativa da deficiência por idade entre crianças e jovens não apresenta diferenças significativas entre as zonas rural e urbana, sendo a média de toda a população equivalente a 2,4% (Gráficos 2 e 3). Embora nas áreas urbanas existam fatores de risco (lesões por acidentes e empregos sedentários) e fatores de atração (instituições e cuidados médicos), além da possibilidade de mendicância (Harriss-White, 1999), a maioria dos estudos relata taxas mais elevadas de deficiência entre os residentes rurais, presumivelmente por fatores ambientais, sociais, econômicos e de saúde (WHO, 2011; Von Reichert; Greiman; Myers, 2014; Chirinda; Chen, 2017). Assim, é possível que ocorra nos dados encontrados o mesmo efeito observado no caso do gênero: indivíduos com deficiência das áreas rurais não foram devidamente contabilizados ou morreram precocemente, o que se refletiria nas taxas de prevalência estimadas para a zona rural.

A distribuição da população com alguma deficiência não é equitativa em relação ao nível de renda de suas famílias. O Gráfico 4 mostra que a prevalência de deficiência é maior nos quintis mais baixos de renda, variando de 1,6% entre os 20% mais ricos a 2,7% entre os 20% mais pobres. Dois terços das crianças e jovens com alguma deficiência e em idade escolar se concentram nos dois primeiros quintis de renda familiar *per capita*, somando cerca de 700 mil (Gráfico 5).

A associação entre a prevalência da deficiência e o nível de renda familiar ocorre em todos os tipos de deficiência, sendo que o primeiro quintil de renda apresenta um

número absoluto de pessoas com deficiência cerca de cinco vezes maior em comparação ao quinto quintil. Tais resultados se alinham aos encontrados por Filmer (2008) para Índia e Indonésia. Ao analisar um conjunto de 14 países em desenvolvimento, apenas nesses dois países o autor constata maior prevalência da deficiência nos menores quintis de nível socioeconômico familiar na população de 6 a 17 anos, embora observe essa relação na idade adulta para oito dos países analisados (Filmer, 2008).

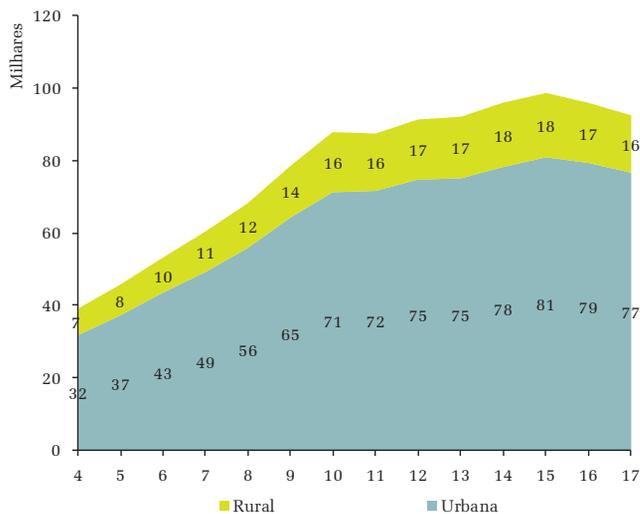


GRÁFICO 2

NÚMERO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE 4 A 17 ANOS, POR IDADE E ZONA DE RESIDÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

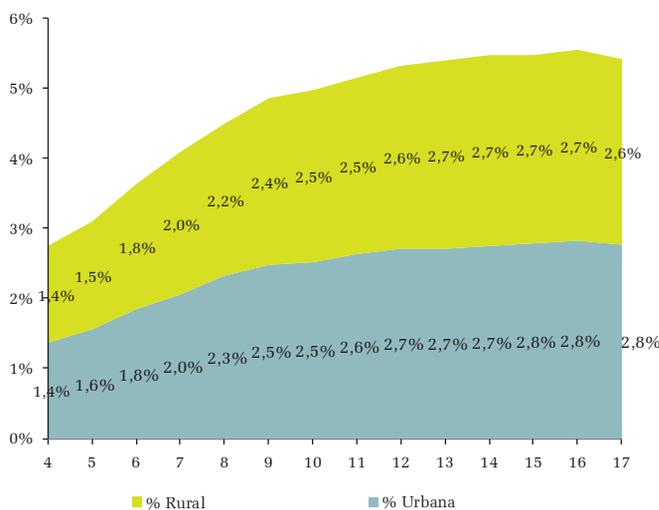


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE 4 A 17 ANOS, POR IDADE E ZONA DE RESIDÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

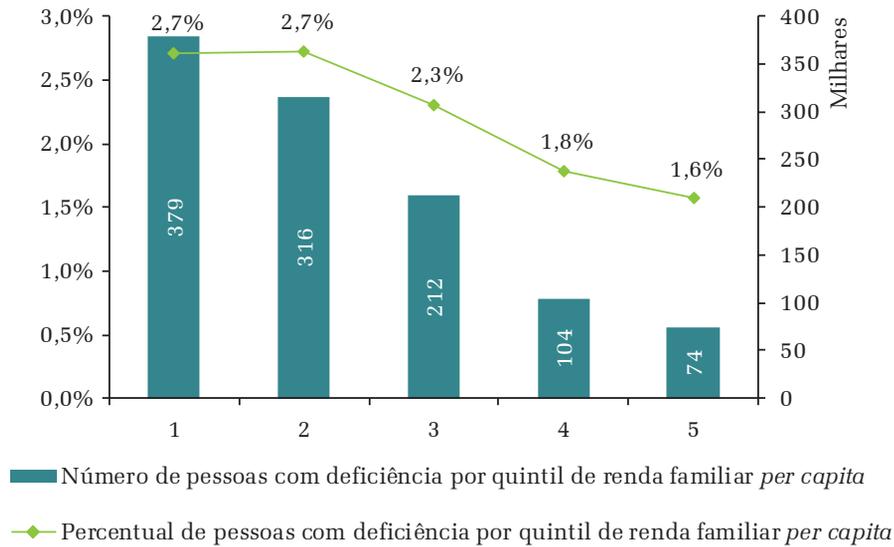


GRÁFICO 4

NÚMERO E PERCENTUAL DE PESSOAS DE 4 A 17 ANOS COM ALGUMA DEFICIÊNCIA, SEGUNDO O QUINTIL DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

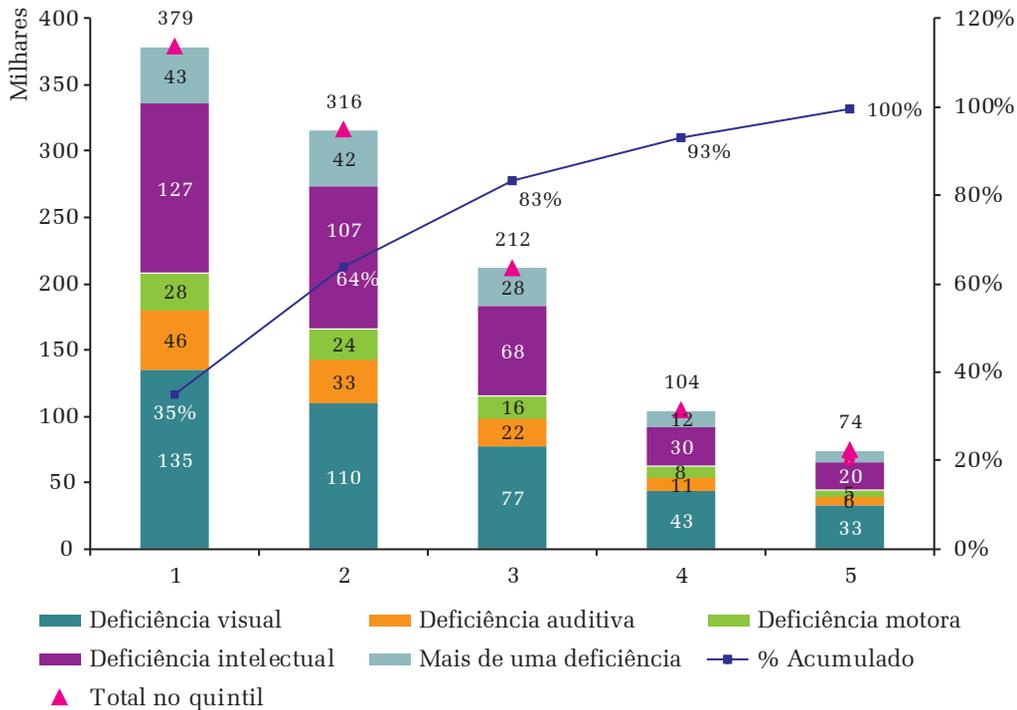


GRÁFICO 5

NÚMERO DE PESSOAS DE 4 A 17 ANOS COM ALGUMA DEFICIÊNCIA E PERCENTUAL ACUMULADO, SEGUNDO O QUINTIL DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

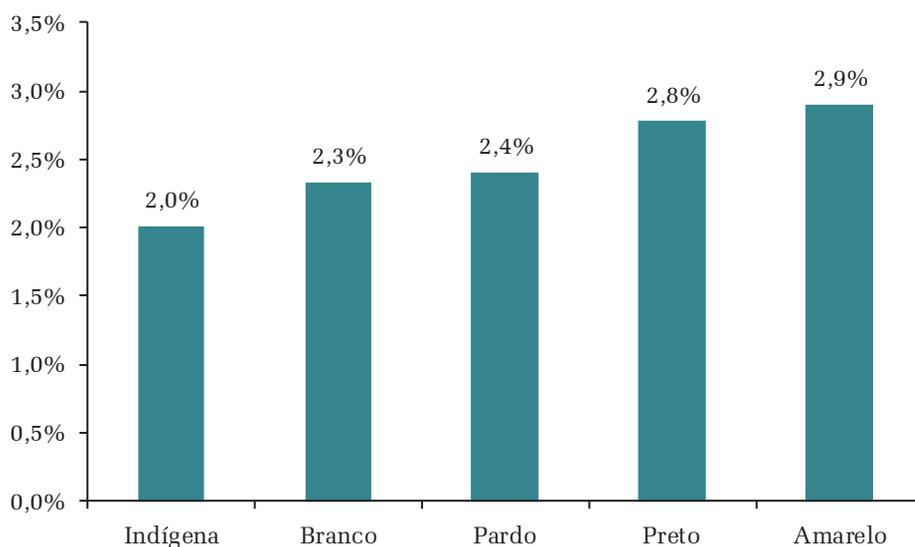


GRÁFICO 6

PERCENTUAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE 4 A 17 ANOS, SEGUNDO A COR/RAÇA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

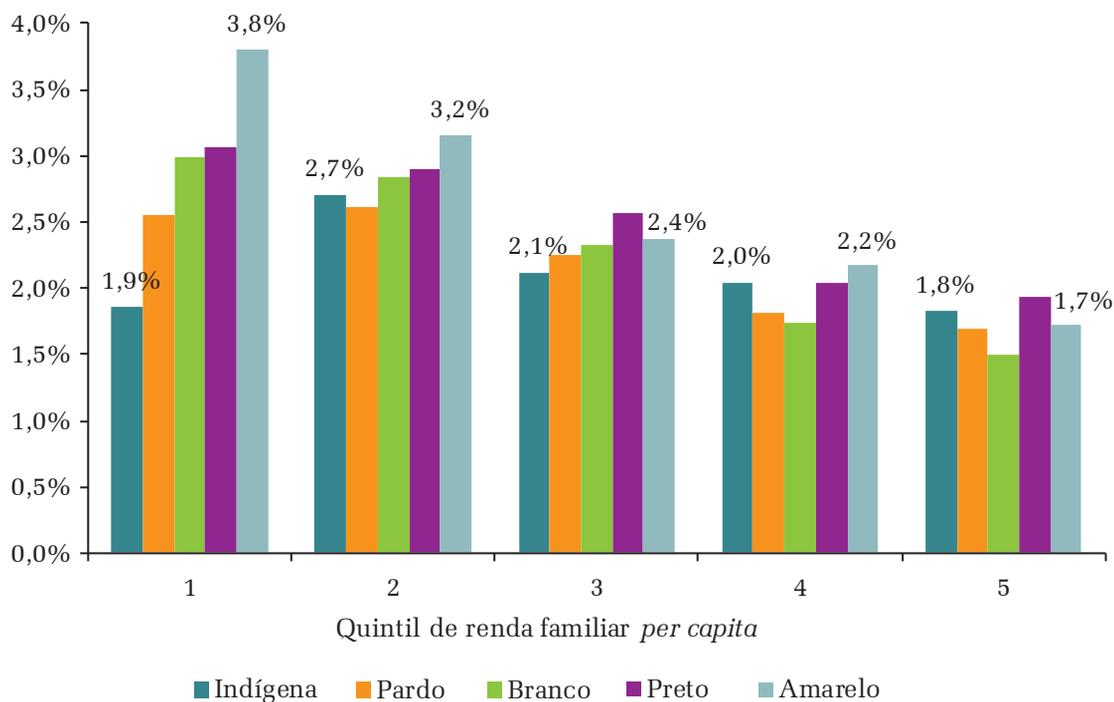


GRÁFICO 7

PERCENTUAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE 4 A 17 ANOS, SEGUNDO A COR/RAÇA E O QUINTIL DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A prevalência de deficiência em crianças e jovens de 4 a 17 anos também se diferencia por cor/raça, como aponta o Gráfico 6. A população indígena apresenta a menor prevalência (2,0%), seguida de brancos (2,3%), pardos (2,4%), pretos (2,8%) e amarelos (2,9%). O percentual de indivíduos com deficiência por raça/cor tende a aumentar para os grupos de renda mais baixos (Gráfico 7), exceto para o grupo indígena, cuja diferença aparece apenas para o segundo quintil. A diferença da prevalência de deficiência entre os quintis extremos da distribuição de renda é maior para os amarelos – 2,1 pontos percentuais (p.p.) –, seguida dos brancos (1,5 p.p.), pretos (1,1 p.p.) e pardos (0,9 p.p.). A prevalência da deficiência por raça/cor se diferencia em maior grau no primeiro quintil de renda.

Entre as regiões geográficas (Gráfico 8), o Nordeste tem o maior percentual de população em idade escolar com alguma deficiência (2,8%). Em termos absolutos, a região possui o mesmo número estimado de pessoas com deficiência que o Sudeste (389 mil). Já os estados com menor percentual de indivíduos com deficiência são da região Centro-Oeste (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul).

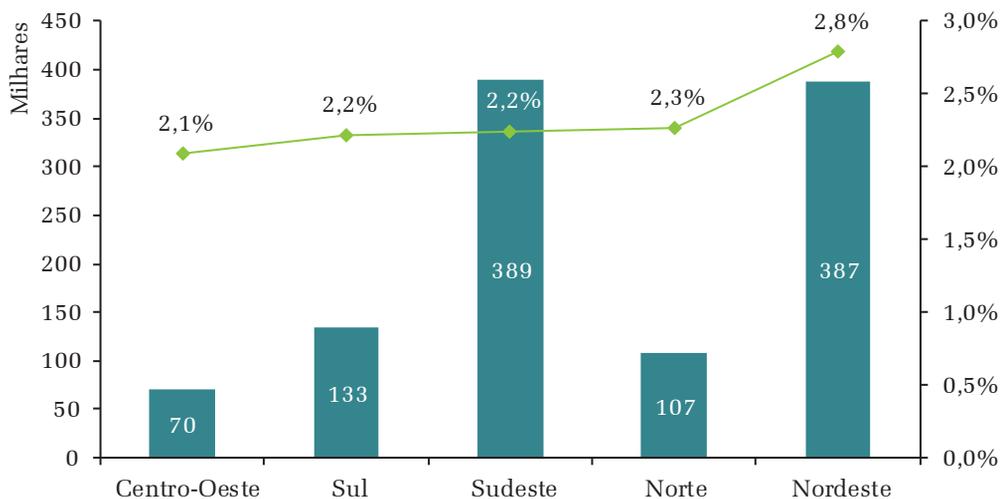


GRÁFICO 8

PERCENTUAL E NÚMERO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE 4 A 17 ANOS, POR REGIÃO GEOGRÁFICA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

O Gráfico 9 traz a associação entre a linha de tendência decrescente para a renda familiar *per capita* média das famílias com crianças de 4 a 17 anos em cada unidade da Federação (UF) e a tendência de aumento na prevalência de alunos em idade escolar com deficiência, ou seja, o percentual de pessoas com deficiência tende a subir na medida em que a renda cai. A exceção é o Distrito Federal, que apresenta uma renda média elevada e figura ao lado dos estados do Nordeste, Piauí e Paraíba, em termos de população com deficiência.

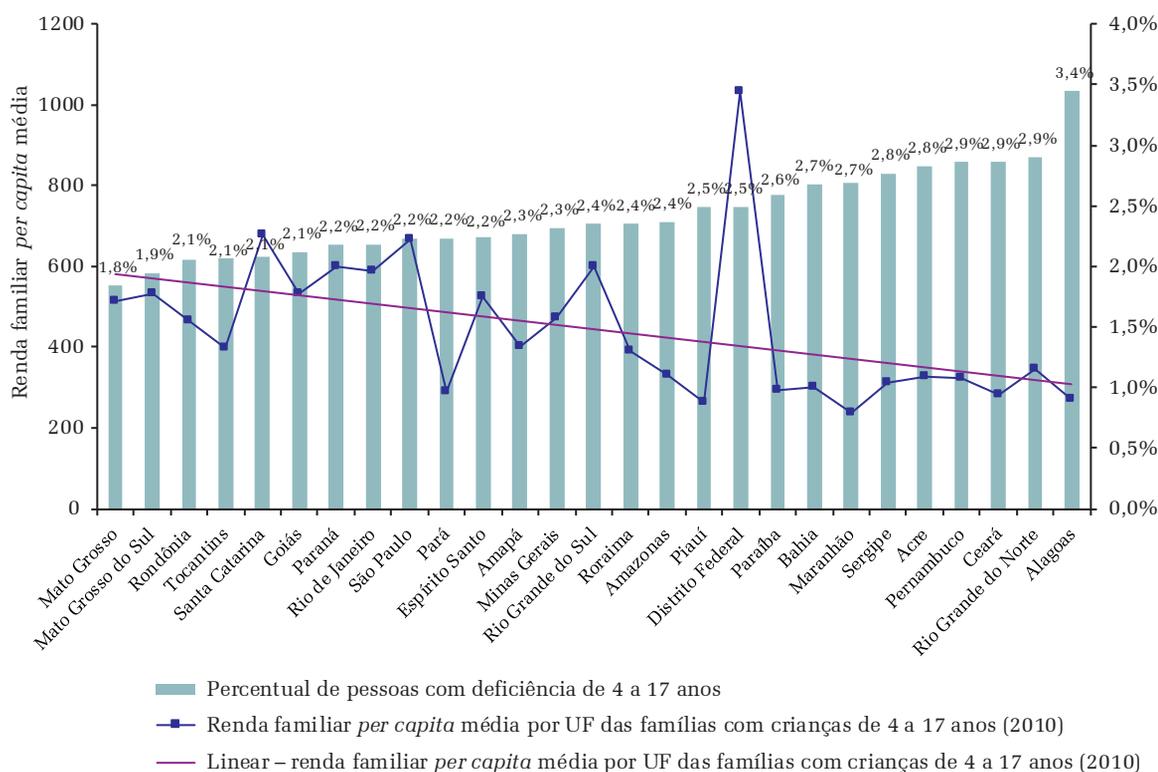


GRÁFICO 9

PERCENTUAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE 4 A 17 ANOS E RENDA FAMILIAR PER CAPITA MÉDIA, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Os dados anteriores apontam a associação entre a prevalência de deficiências e a baixa renda no Brasil. As UFs com menor renda familiar *per capita* e os primeiros quintis de renda familiar *per capita* são os maiores concentradores de jovens em idade escolar com alguma deficiência. Além disso, os resultados levam a refletir sobre a forma como a existência de diversas e complexas dimensões de exclusão/discriminação além da deficiência – como as de gênero, raça/cor e renda – podem se somar na produção do quadro de desigualdade.

Diversos estudos indicam que aqueles com deficiência e suas famílias têm maior propensão a viver na pobreza que o resto da população (Yeo, 2001; WHO, 2011), sendo quatro entre cinco crianças com deficiência residentes de países em desenvolvimento (Unesco, 2010). Tal situação é agravada pelos custos adicionais associados a essas condições (Peters, 2009; Mitra *et al.*, 2017), muitos dos quais resultantes de ambientes pouco acessíveis, podendo os pais de crianças com deficiências gastar cerca de três vezes mais com a provisão dos meios de vida (WHO, 2011).

A probabilidade de estar em situação de pobreza também é maior em famílias chefiadas por pessoas com deficiências (Unesco, 2010). Os gastos aumentam com a severidade da deficiência e nos casos em que esses indivíduos vivem sozinhos ou em famílias pequenas (Mitra *et al.*, 2017). É importante ter em mente, entretanto, que a deficiência não leva inevitavelmente à pobreza. Conforme será discutido nas seções seguintes, é a falta conjunta de oportunidades sociais, econômicas e políticas que conduz continuamente as pessoas com deficiências em direção à pobreza ao longo de suas vidas (Yeo; Moore, 2003).

3 ATENDIMENTO DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

Esta seção identifica a fração do público-alvo da educação especial atendida nas escolas e investiga se há desigualdade de acesso escolar entre a população com e sem deficiência no Brasil. Embora indivíduos com deficiência sejam agrupados na legislação, a forma como as limitações são vivenciadas é diversa, tanto em relação ao tipo de deficiência quanto a sua severidade. Da mesma forma, o atendimento escolar varia segundo o tipo de deficiência, como exposto nos Gráficos 10 e 11. Nesses resultados, foram consideradas em cada grupo pessoas que possuem determinada deficiência, porém, não necessariamente de forma exclusiva. Assim, alguns alunos da barra ou linha relativa à deficiência auditiva, por exemplo, podem também apresentar deficiência visual ou outras. Há ainda um grupo específico para aqueles que possuem mais de uma deficiência.

O Gráfico 10 aponta que a população com deficiência visual apresenta a maior taxa de cobertura educacional (90%) e as pessoas com mais de uma deficiência a menor (59%). A cobertura daqueles que possuem alguma deficiência severa atinge 82%. Esse índice é 10 p.p. inferior à taxa de cobertura da população sem deficiência em idade escolar, que em 2010 era de 92%. Esses dados se alinham aos encontrados para 14 países em desenvolvimento, cujas populações com deficiência de 6 a 11 anos de idade possuem menores chances de frequentar a escola em comparação aos não deficientes, chegando a atingir 60 p.p. na Indonésia (Filmer, 2008).

A taxa de cobertura para cada tipo de deficiência também varia com a idade (Gráfico 11). A cobertura cresce entre 4 e 9 anos, momento em que atinge o ápice para todos os tipos de deficiência, e passa a decair aos 13 anos de idade. Esses dados corroboram a concentração de matrículas nas primeiras séries do ensino fundamental para esse público, relatada por Meletti e Ribeiro (2014). A maior cobertura, independentemente da idade, ocorre para aqueles com deficiência visual e a menor para as crianças e jovens com mais de uma deficiência.

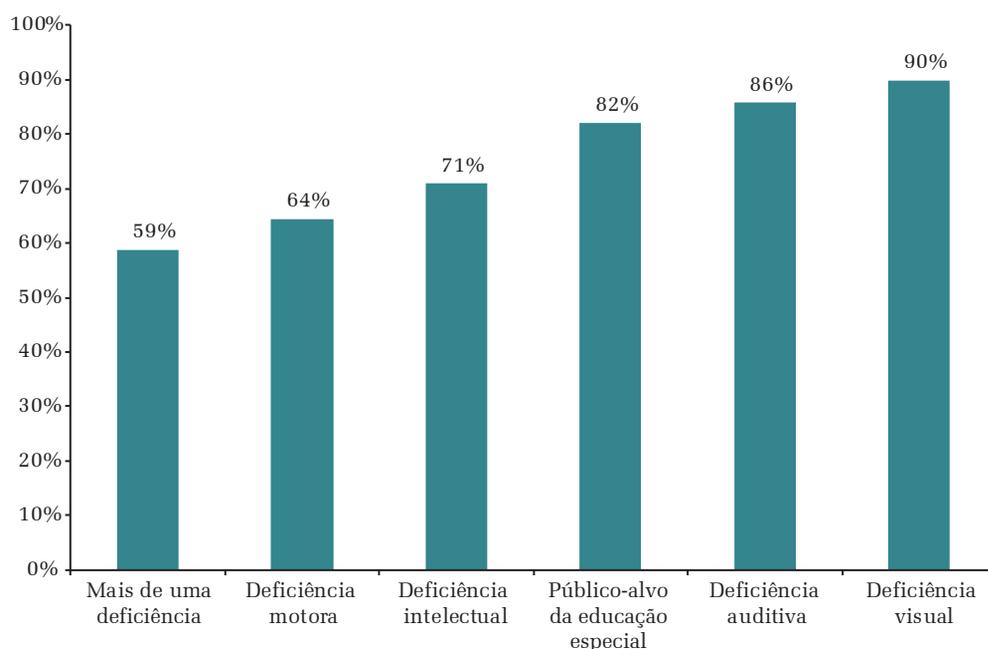


GRÁFICO 10

TAXA DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR (4 A 17 ANOS) COM DEFICIÊNCIA, SEGUNDO O TIPO DE DEFICIÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

No Gráfico 11, chama atenção o fato de a curva de cobertura das pessoas com deficiência motora estar situada abaixo da dos demais tipos de deficiência, com exceção da existência de mais de um tipo de deficiência. A deficiência motora, como tratada neste estudo, identifica apenas os indivíduos que não caminham ou sobem degraus, ou ainda o fazem, mas com grande dificuldade. Não inclui, por exemplo, incapacidades ou dificuldades relativas ao uso dos membros superiores do corpo. Nesse caso, a primeira hipótese que surge é a de que a baixa cobertura estaria associada à falta de acessibilidade aos cadeirantes, o que não pode ser investigado com dados do Censo Demográfico. Outra hipótese é a de que, como os grupos não excluíram a possibilidade de outros tipos de deficiência, a existência simultânea de deficiências afete os resultados. Nesse caso, possivelmente, a deficiência intelectual (DI) afetaria os resultados observados para os indivíduos com deficiência motora, já que muitas vezes as duas se associam.

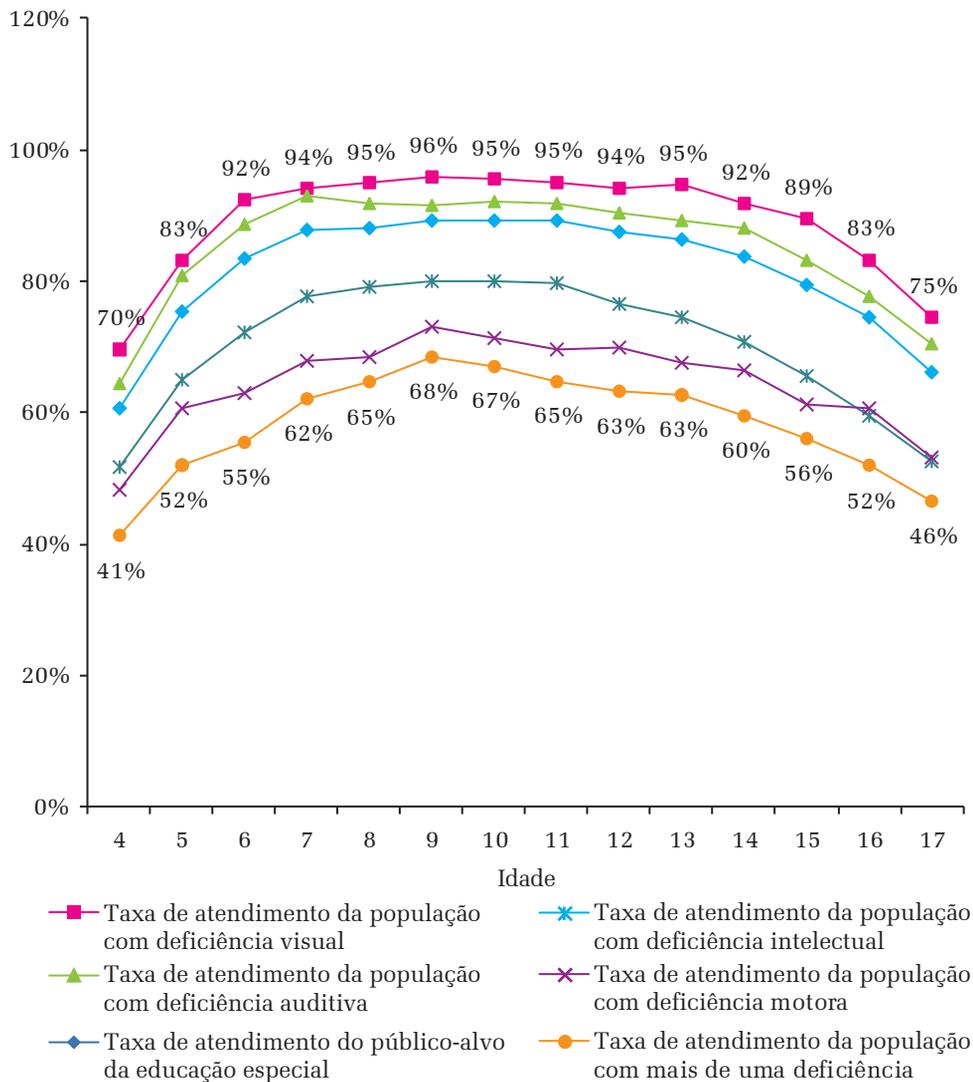


GRÁFICO 11

TAXA DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR (4 A 17 ANOS) COM DEFICIÊNCIA, SEGUNDO O TIPO DE DEFICIÊNCIA E A IDADE - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

O Gráfico 12 revela que, de fato, a taxa de cobertura das pessoas com deficiência motora se desloca para cima se expurgarmos os casos que possuem também DI. A curva coincide com a taxa de atendimento do público-alvo da educação especial em geral (independentemente do tipo de deficiência) e com a taxa de cobertura para as crianças e os jovens que estejam apenas em condição de deficiência motora. Ou seja: a associação de deficiência motora e intelectual explica a posição da curva de cobertura daqueles com deficiência motora no Gráfico 11.

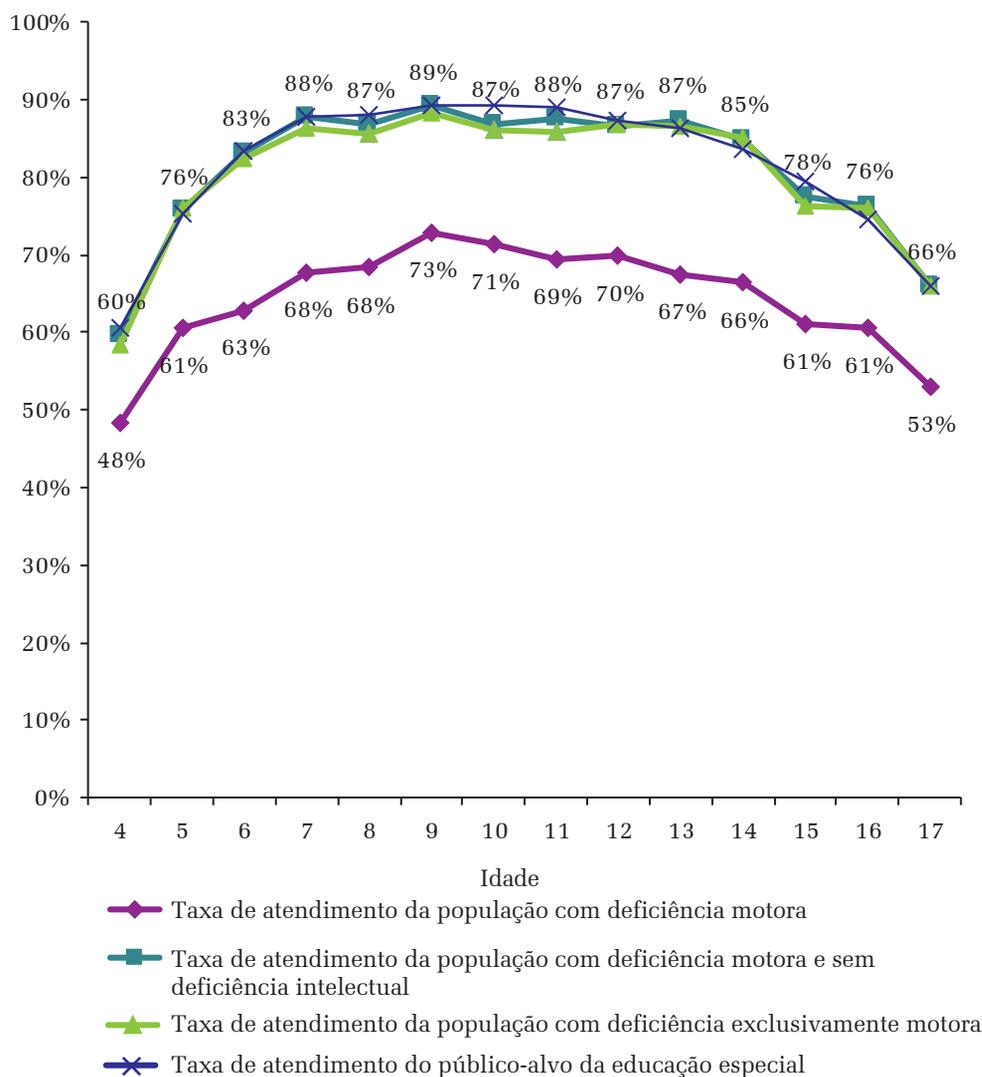


GRÁFICO 12

TAXA DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR (4 A 17) COM DEFICIÊNCIA MOTORA, SEGUNDO A COMBINAÇÃO COM A DEFICIÊNCIA INTELECTUAL, POR IDADE - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Em todo o mundo, 70% dos 60 milhões de meninas fora da escola primária pertencem a grupos excluídos, incluindo aqueles com deficiência (Lockheed, 2006 *apud* Peters, 2009). Embora a exclusão social da população com deficiência ocorra frequentemente combinada a diversas formas de discriminação, incluindo a de gênero, as análises mostram que o atendimento do público-alvo da educação especial no Brasil é semelhante para meninos e meninas em idade escolar até os 8 anos. A partir dessa idade, o percentual de meninas supera o de meninos (Gráfico 13).

Esse padrão também ocorre para a população geral, verificado por diferentes indicadores das Metas 1, 2 e 3 do PNE (Brasil. Inep, 2016b). Utilizando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e as faixas etárias situadas entre os 4 e os 17 anos de idade, os indicadores expressam que a frequência feminina à escola é superior, bem como a conclusão do ensino fundamental e da educação básica (Brasil. Inep, 2016b).

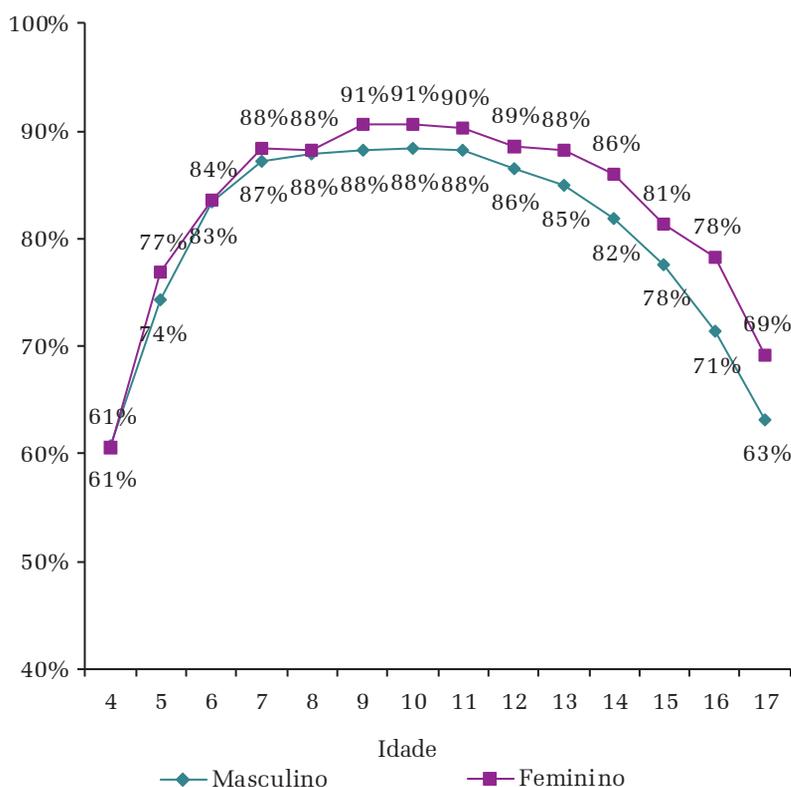


GRÁFICO 13

TAXA DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR (4 A 17 ANOS) COM DEFICIÊNCIA, SEGUNDO O SEXO E A IDADE - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

O Gráfico 14 mostra o percentual de crianças e jovens com alguma deficiência que estão excluídos da escola: os que nunca chegaram a frequentar e os que, tendo frequentando, evadiram-se em algum ponto da trajetória escolar. A maior parte da exclusão educacional das pessoas com deficiência se explica pelos que nunca frequentaram a escola, atingindo cerca de 10% das crianças e jovens de 4 a 17 anos com deficiência. Somente a partir dos 15 anos é que o percentual de evadidos supera o daqueles que não frequentaram em nenhum momento o ensino básico. Ao todo, cerca de 8% das crianças e jovens com deficiência de 4 a 17 anos se evadiram do sistema de ensino em algum ponto da trajetória escolar.

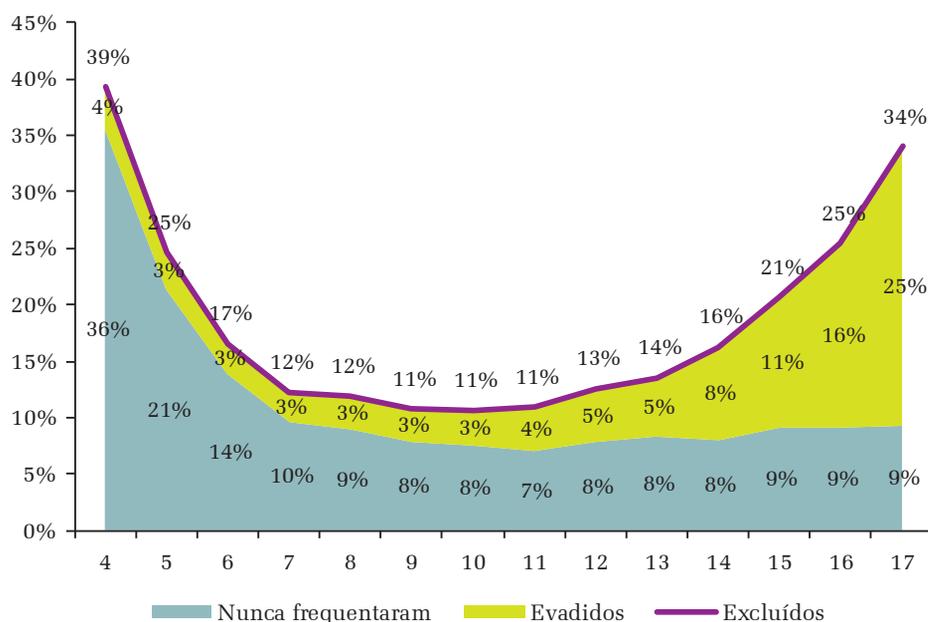


GRÁFICO 14

PERCENTUAL DE CRIANÇAS E JOVENS DA POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA EXCLUÍDA DA ESCOLA, SEGUNDO A IDADE - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

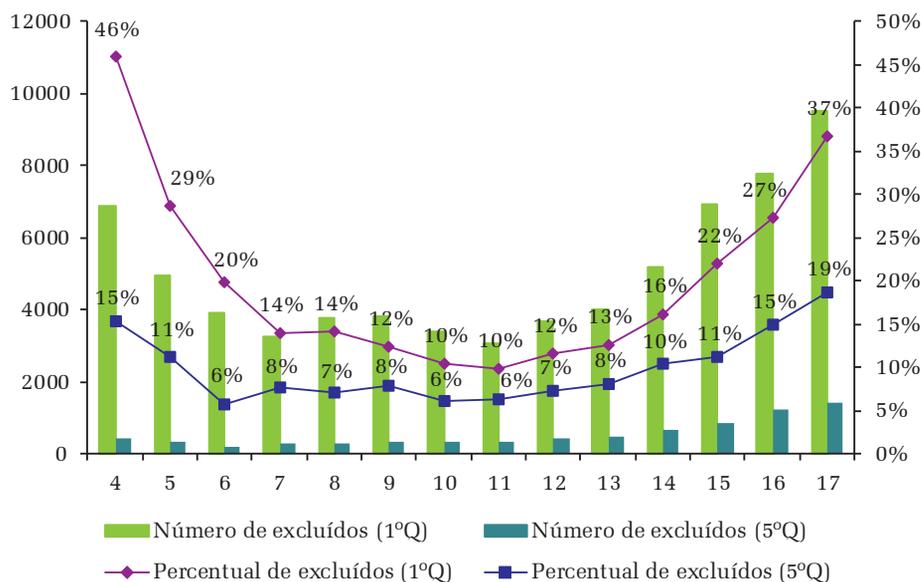


GRÁFICO 15

PERCENTUAL DE CRIANÇAS E JOVENS EM IDADE ESCOLAR DA POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA EXCLUÍDA DA ESCOLA, SEGUNDO A IDADE - 1º E 5º QUINTIS DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A exclusão de crianças e jovens em idade escolar com deficiência se diferencia em termos relativos e absolutos entre os extremos da distribuição de renda familiar *per capita* (Gráfico 15). O número absoluto de pessoas com deficiência excluídas é significativamente maior no primeiro quintil de renda: cerca de 70 mil crianças e jovens entre 4 e 17 anos. No quinto quintil de renda, os excluídos somam 7,7 mil. Em termos relativos, a exclusão devida à renda é maior na faixa etária de 4 a 6 anos para os que nunca frequentaram a escola e na faixa etária de 15 a 17 anos para os evadidos.

Entre as crianças e jovens que nunca frequentaram a escola, 70% pertencem aos dois primeiros quintis de renda familiar *per capita*. De forma semelhante, entre os que se evadiram da escola, dois terços pertencem aos 40% mais pobres. O Gráfico 16 evidencia a predominância das camadas mais pobres da população com deficiência de 4 a 17 anos entre os que se evadiram ou nunca frequentaram a escola.

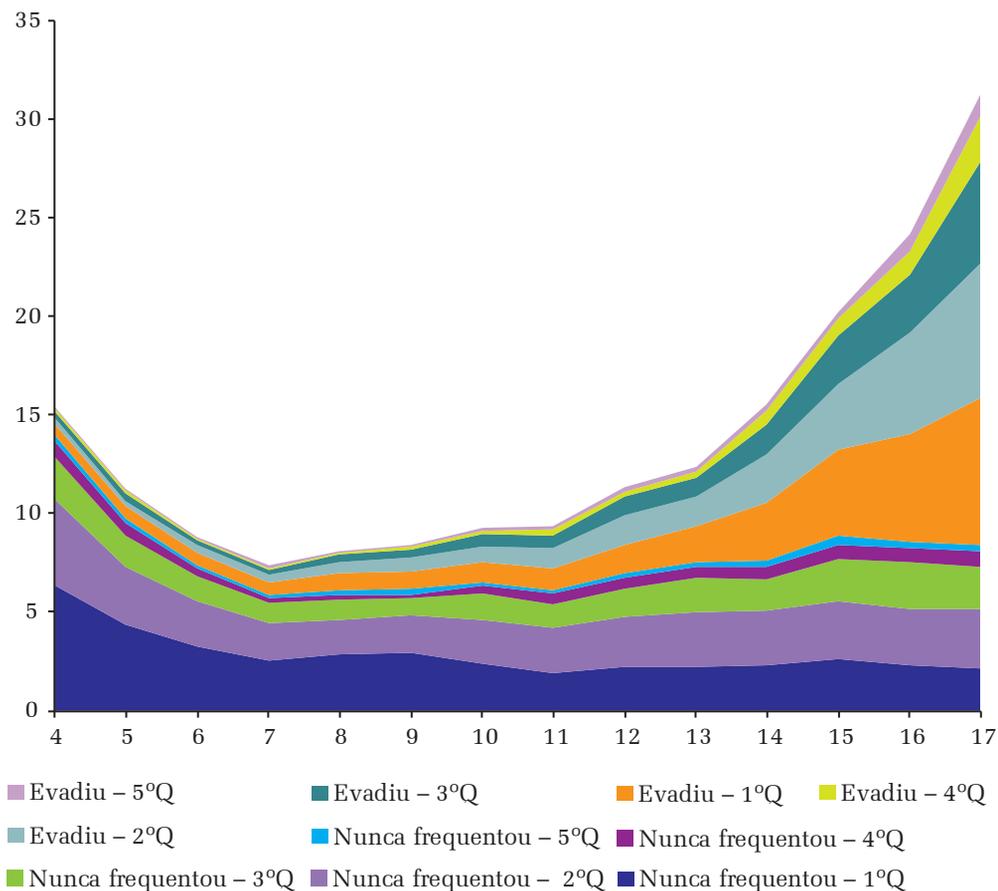


GRÁFICO 16

NÚMERO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE 4 A 17 ANOS QUE NUNCA ESTUDARAM OU SE EVADIRAM DA ESCOLA, SEGUNDO O QUINTIL DE RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

O atendimento à população com deficiência em idade escolar é maior nas áreas urbanas (83%), em comparação à área rural (77%), independentemente da idade (Gráfico 17). Tais dados corroboram a tendência indicada para a população geral no relatório do PNE, calculada com base na Pnad, sendo o número de matrículas e as taxas de conclusão superiores para os residentes nos centros urbanos (Brasil. Inep, 2016b).

O atendimento, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, aumenta para os dois quintis superiores de renda familiar *per capita*. Contudo, o atendimento na área rural no segundo e no terceiro quintis de renda é inferior ao observado para o primeiro quintil. Uma hipótese que explicaria esse resultado é a de que, em casos de extrema pobreza nas áreas rurais, a falta de recursos e de acesso a serviços de saúde torne a escola o único recurso disponível, resultando no aumento de alunos matriculados no primeiro quintil.

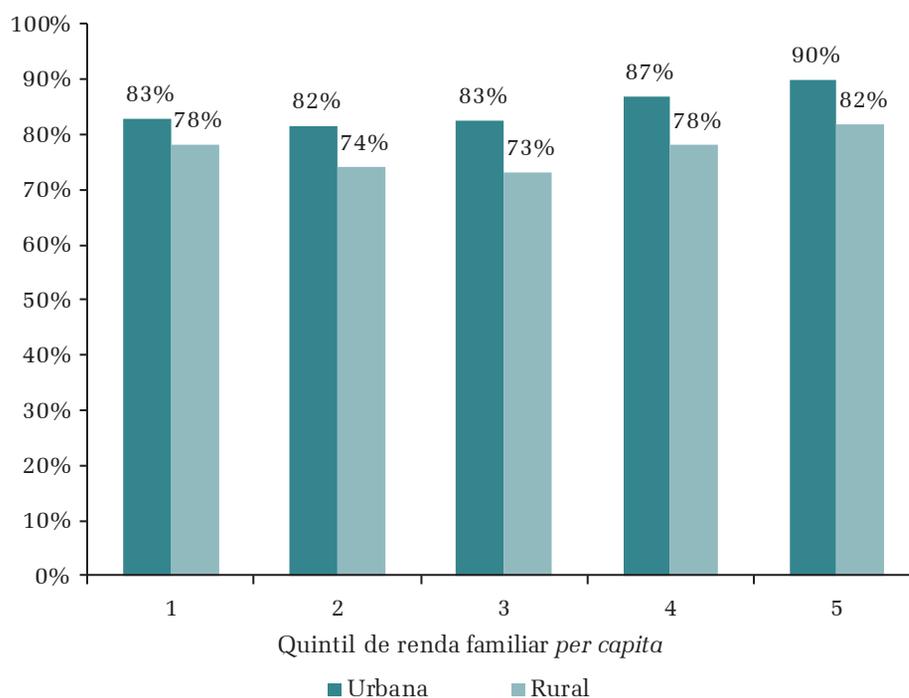


GRÁFICO 17

PERCENTUAL DE CRIANÇAS E JOVENS EM IDADE ESCOLAR DA POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA QUE FREQUENTAM A ESCOLA, POR LOCALIZAÇÃO DA RESIDÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A taxa de atendimento escolar da população com deficiência não varia com a cor/raça, exceto para o grupo indígena, que é de 70%, comparada a dos demais grupos (83%). Contudo, há um ganho na participação escolar de cerca de 10 p.p. para todos os grupos raciais em função da renda familiar *per capita*, como expõe o Gráfico 18.

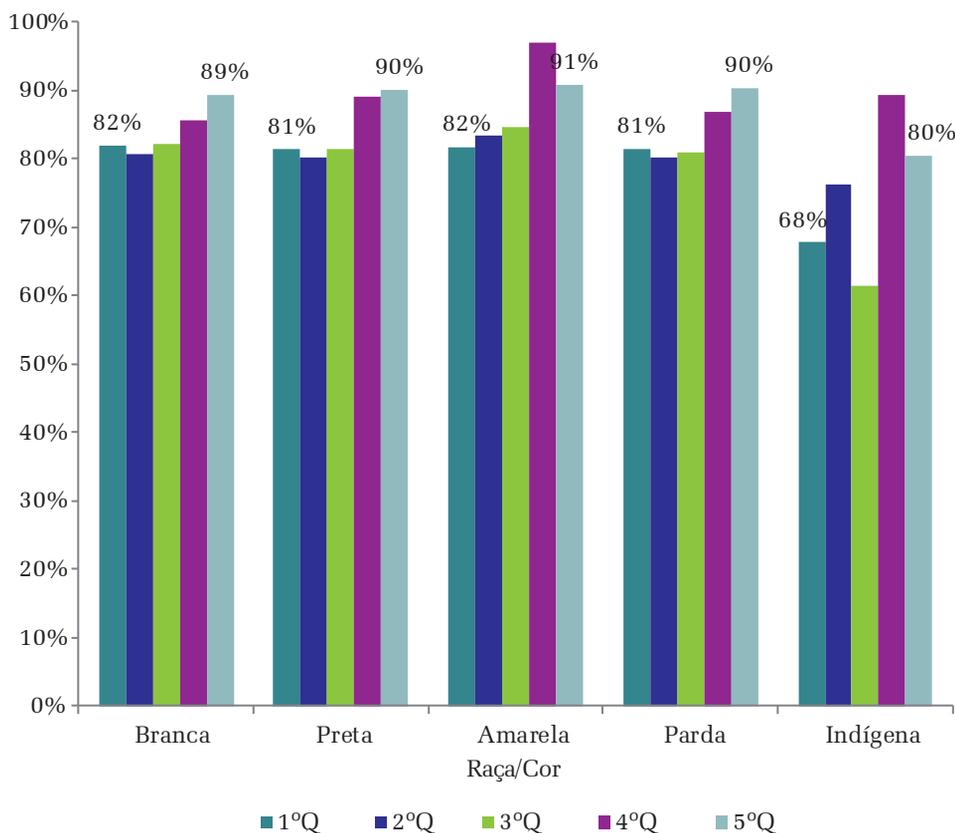


GRÁFICO 18

PERCENTUAL DE CRIANÇAS E JOVENS EM IDADE ESCOLAR DA POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA QUE FREQUENTAM A ESCOLA, POR COR/RAÇA E QUINTIL DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

As regiões que apresentam as melhores taxas de atendimento do público-alvo da educação especial são o Sudeste (93%) e o Nordeste (92%), seguidas do Centro-Oeste e do Sul (90%). O Norte tem a menor taxa de cobertura (88%). Entre as unidades federativas, a taxa de atendimento varia de 85% no Acre a 94% no Piauí (Gráfico 19). A linha de tendência mostra a associação entre a cobertura do atendimento escolar nas UFs e a renda familiar *per capita* média das famílias com crianças de 4 a 17 anos de idade. Em conjunto, os Gráfico 9 e 19 revelam que nas UFs com menor renda familiar *per capita* média a prevalência de crianças e jovens em idade escolar com deficiência é maior e, por outro lado, a cobertura do atendimento escolar é menor. Entretanto há exceções, como o Piauí, com a segunda renda *per capita* média mais baixa e a maior taxa de cobertura do público-alvo da educação especial (94%).

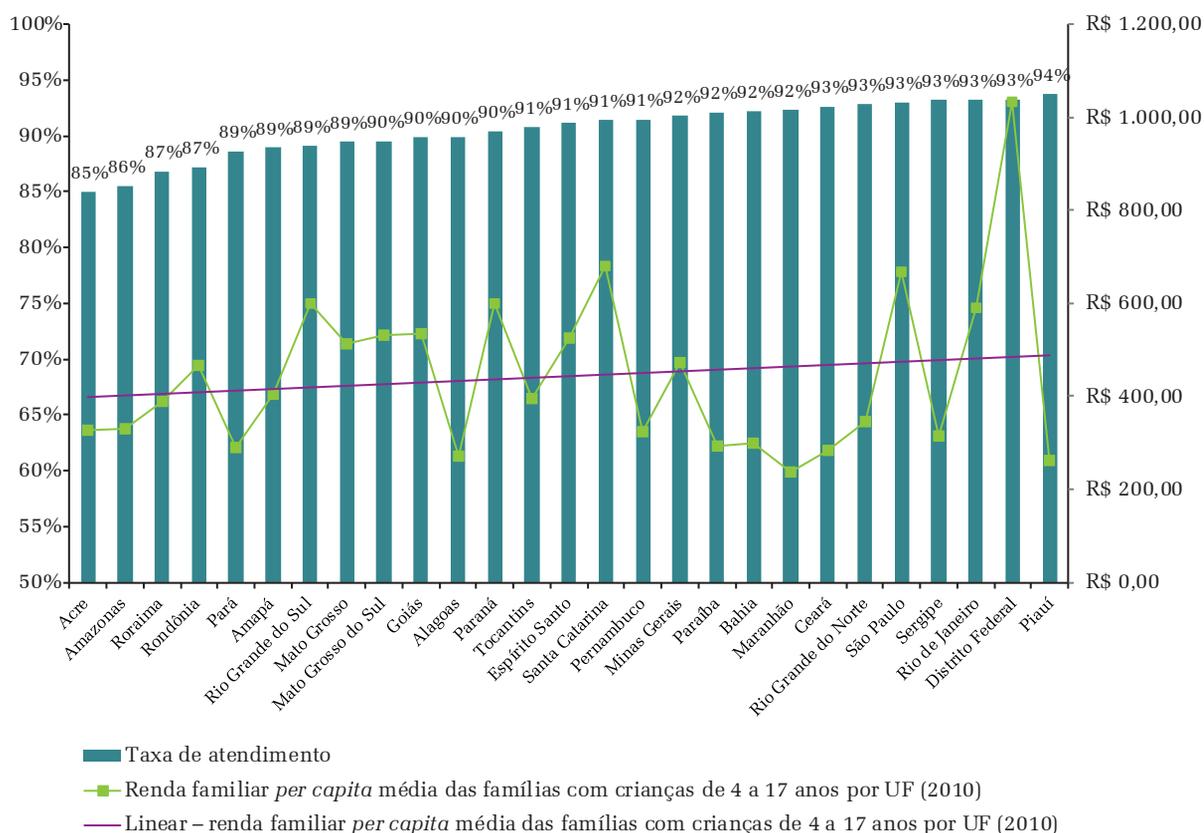


GRÁFICO 19

PERCENTUAL DE CRIANÇAS E JOVENS EM IDADE ESCOLAR DA POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA QUE FREQUENTAM A ESCOLA, POR UNIDADE FEDERATIVA E MÉDIA DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Esta seção revelou não apenas a correlação entre deficiência e pobreza, mostrada anteriormente, mas também entre estas e a educação (ou a falta dela). Segundo Peters (2009), diferentes indicadores de exclusão social (desigualdades relacionadas a gênero, oportunidades de emprego, acesso educacional, serviços de saúde e normas culturais) e seus problemas associados interagem e resultam em um efeito cumulativo. A situação financeira familiar afeta as escolhas dos pais em relação a matricular ou não seus filhos nas escolas, o que por sua vez é influenciado pelas normas culturais. A falta de oportunidades educacionais para os que ficam em casa restringe suas chances de trabalho e, ao mesmo tempo, influencia sua saúde. Como resultado, essas

peças possuem reduzidas chances de melhorar suas condições financeiras, levando a pobreza crônica, mais exclusão e maiores riscos de doenças, lesões, deficiências e vidas mais curtas (Peters, 2008). Existe, portanto, uma relação circular entre pobreza, deficiência e educação (Elwan, 1999; Yeo, 2001; Peters, 2009). Os efeitos da deficiência podem ocorrer independentemente do membro da família afetado, uma vez que ter um pai com deficiência também reduz as chances de os filhos frequentarem a escola (Unesco, 2010).

Cada ano de estudo completo conta a favor da modificação do quadro que acaba de se descrever. Filmer (2008) discute o papel mediador do acesso escolar sobre a relação entre deficiência e pobreza. Mediante suas análises, o autor aponta que cada ano adicional de estudo está associado à redução de 2-5 pontos percentuais na probabilidade de estar nos dois quintis mais pobres. Portanto, a educação é crucial para a ruptura da correlação entre pobreza e deficiência. Nesse contexto, descrevem-se a seguir as curvas de acesso escolar dos alunos com deficiência, permitindo identificar o momento em que a evasão ocorre.

4 AS CURVAS DE ACESSO DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

As curvas de acesso constituem um indicador gráfico que permite identificar: o ano escolar alcançado pelos indivíduos de uma faixa etária ou um grupo social; as desigualdades existentes no acesso entre grupos da população; a etapa do ciclo escolar em que os evadidos deixaram a escola; e como se distribui a evasão entre as várias etapas de ensino (Simões, 2016). O acesso pode ser comprometido pela interrupção da trajetória escolar antes da conclusão, mesmo que haja ingresso na idade certa. Como será visto nesta seção, o atendimento parcial e a evasão do público-alvo da educação especial, principalmente nos quintis mais baixos da renda familiar, resulta em forte desigualdade de alcance aos anos e níveis mais elevados da educação básica.

Em 2010, apenas 42% dos jovens de 19 anos com deficiências que estudavam haviam alcançado o último ano da educação básica do ensino regular, enquanto para os jovens na mesma faixa etária sem deficiência esse valor era de 67% (Gráfico 20). Entre os jovens com mais de um tipo de deficiência, apenas 22% haviam alcançado o 3º ano do ensino médio ou nível além desse. Fica evidente que 58% dos jovens de 19 anos com alguma deficiência que ainda frequentavam a escola em 2010 estavam defasados de ano escolar em relação a sua idade e mais de um terço não havia sequer concluído o ensino fundamental de nove anos.

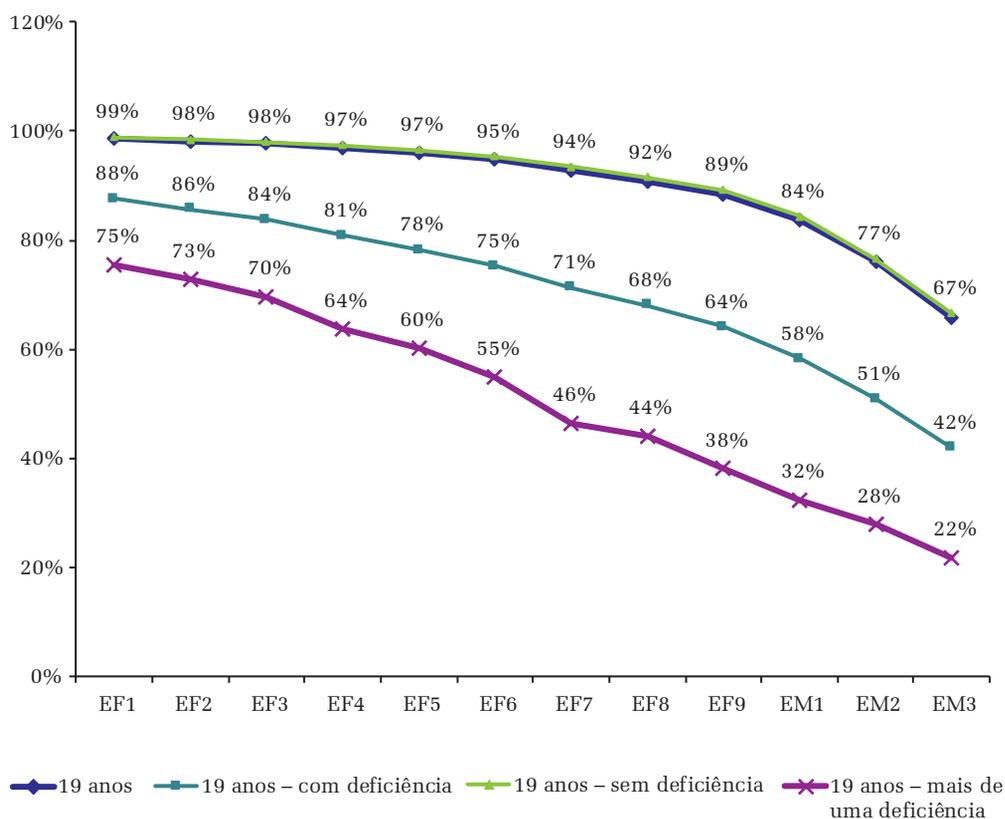


GRÁFICO 20

PERCENTUAL DOS JOVENS ESTUDANTES DE 19 ANOS QUE ALCANÇARAM OS ANOS ESCOLARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SEGUNDO A CONDIÇÃO DE DEFICIÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

O Gráfico 21 evidencia as curvas de acesso dos jovens estudantes de 19 anos por tipo de deficiência. As pessoas com deficiência visual apresentam o maior acesso aos anos escolares da educação básica entre aqueles com deficiência, estando apenas 5 p.p. abaixo dos jovens sem deficiência. Já os indivíduos com mais de uma deficiência ou DI apresentam as piores curvas de acesso: entre os primeiros, apenas 22% chegou ao 3º ano do ensino médio e entre os últimos apenas 13%.

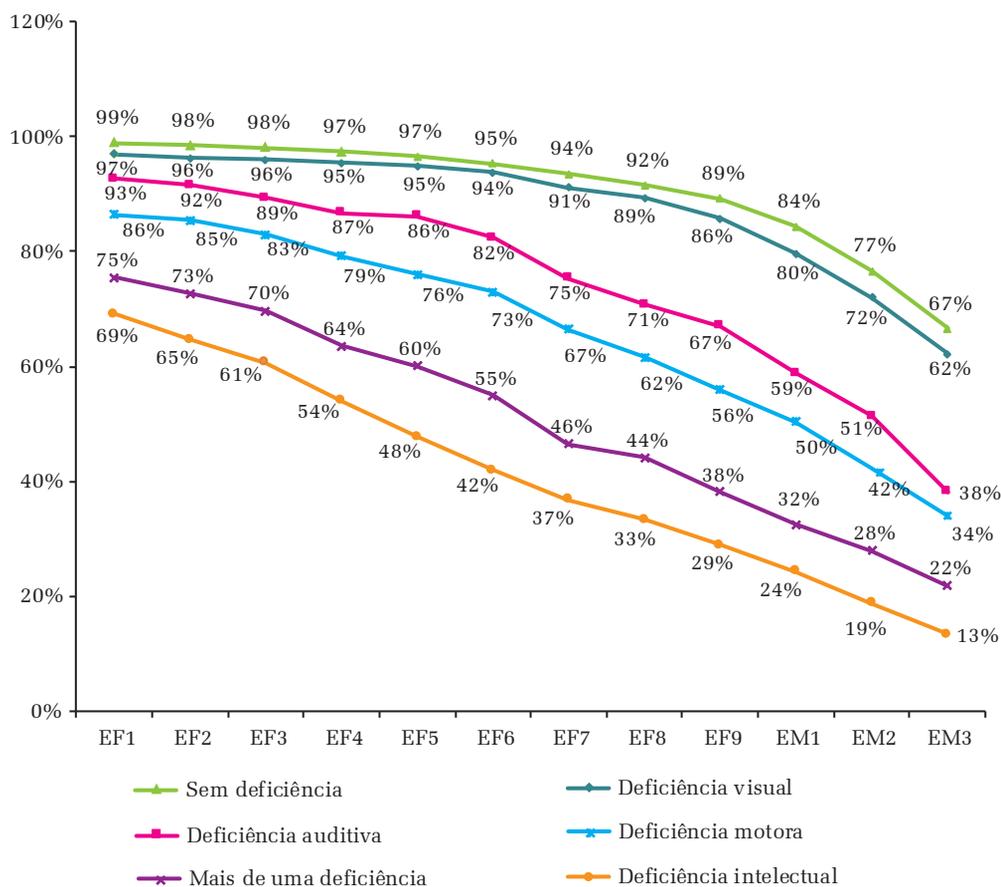


GRÁFICO 21

PERCENTUAL DOS JOVENS ESTUDANTES DE 19 ANOS QUE ALCANÇARAM OS ANOS ESCOLARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SEGUNDO O TIPO DE DEFICIÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

As curvas de acesso estimadas para os jovens que já se evadiram permitem identificar em que etapa do ciclo escolar eles deixaram a escola.¹ Entre os jovens de 19 anos de idade com alguma deficiência que já haviam abandonado a escola, um terço não chegou sequer a concluir as séries iniciais do ensino fundamental, menos da metade (44%) concluiu o ensino fundamental e apenas um quarto concluiu o ensino médio (Gráfico 22). Ou seja, 75% dos jovens com deficiência que não frequentavam a escola em 2010 haviam se evadido sem concluir a escola básica. Entre os jovens com mais de um tipo de deficiência, o percentual de evasão sem conclusão da educação básica chegou a 92%.

¹ Como a pesquisa da Amostra do Censo Demográfico não identifica a série/ano escolar das pessoas que não frequentam a escola, não é possível estimar as curvas de acesso para o ano escolar, apenas para a etapa de ensino.

Pode-se saber por meio das curvas de acesso dos que não frequentam a escola em que etapas a evasão foi mais acentuada para os jovens com deficiência. Como apenas 66% dos jovens de 19 anos conseguiram concluir os anos iniciais do ensino fundamental, sabemos que o outro terço ou não conseguiu se matricular ou abandonou a escola durante os anos iniciais sem concluí-lo. Cerca de 20% dos jovens de 19 anos com deficiência que deixaram a escola o fizeram durante o segundo ciclo do ensino fundamental. Aproximadamente 10% não fizeram a transição para o ensino médio e, durante este, cerca de 10% abandonaram a escola antes de concluir.

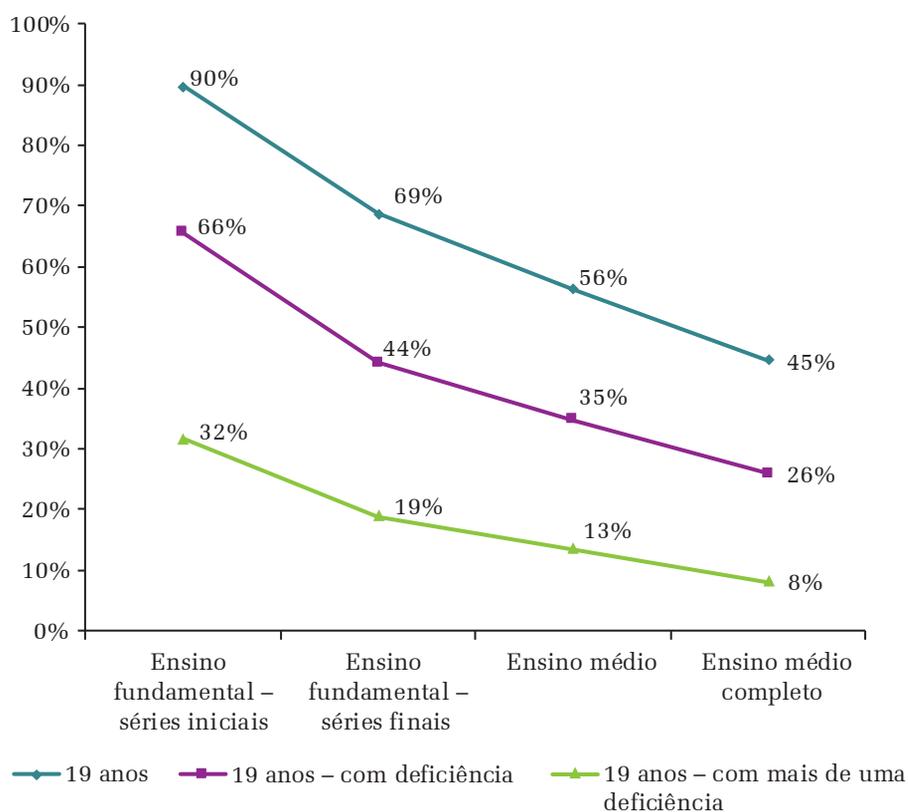


GRÁFICO 22

PERCENTUAL DE JOVENS DE 19 ANOS QUE NÃO FREQUENTAM A ESCOLA E ALCANÇARAM AS ETAPAS ESCOLARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SEGUNDO A CONDIÇÃO DE DEFICIÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A evasão é maior nas etapas iniciais de escolarização da criança com alguma deficiência, totalizando 43% durante o ensino fundamental e cerca de 20% na transição para ou durante o ensino médio. Tais dados corroboram os relatórios da Unesco (2014), apontando que pessoas com deficiência têm menor chance de serem alfabetizadas, além de menor probabilidade de completarem a escola primária. Entre os

jovens de 19 anos com deficiência que não estudavam, alunos com deficiência visual apresentam as curvas de acesso superiores e jovens com mais de uma deficiência e DI as inferiores (Gráfico 23).

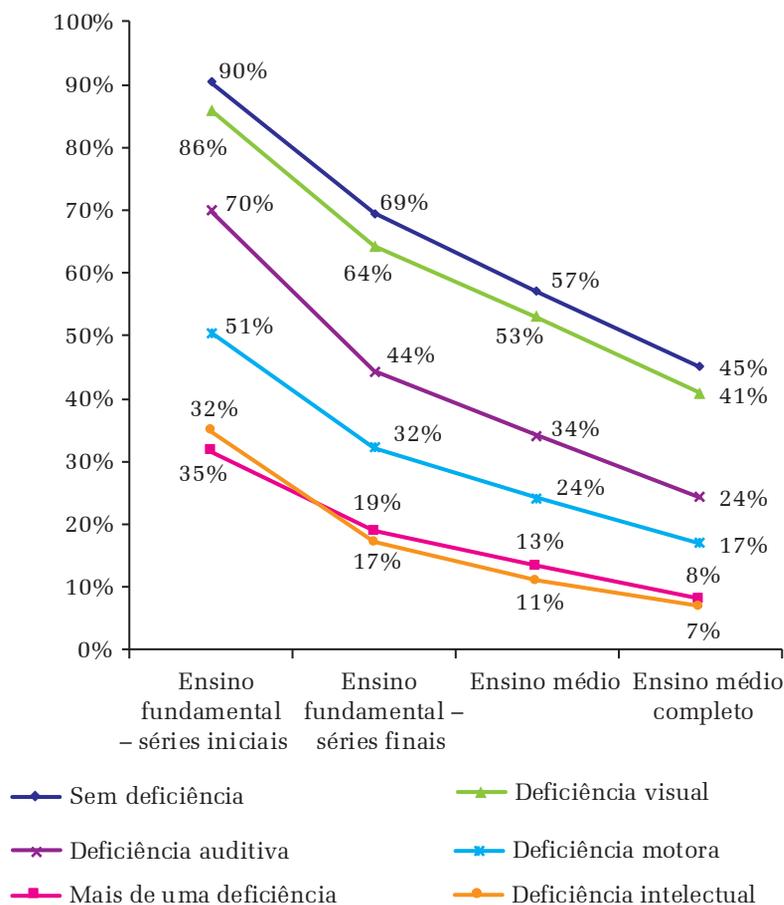


GRÁFICO 23

PERCENTUAL DOS JOVENS EVADIDOS DE 19 ANOS QUE NÃO FREQUENTAM A ESCOLA E QUE ALCANÇARAM OS ANOS ESCOLARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SEGUNDO O TIPO DE DEFICIÊNCIA - BRASIL - 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados de amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Os dados apontados nas duas últimas seções indicam desafios relacionados à falta de acesso e à evasão escolar da população brasileira com deficiência. Por se tratar de um fenômeno multifatorial, as causas da evasão são de difícil identificação (Rumberger, 2006). Contudo, alguns autores descrevem pontos comuns da evasão entre alunos com ou sem deficiências, como a desmotivação, a falta de infraestrutura, o baixo rendimento escolar e as condições econômicas (Abramovay; Castro, 2003; Bzuneck; 2009; Mendes, 2013). A taxa de desistência para estudantes com deficiên-

cias pode ser duplicada em relação aos demais (Blackorby; Wagner, 1996), potencializada por problemas como falta de participação dos pais, condições de saúde precárias e incapacidade das escolas em atender alunos com deficiência (Fernandes; Caiado, 2015), desencorajando a sua permanência nas classes regulares (Thurlow; Sinclair; Jonhson, 2002). Soma-se a isso a incredulidade com relação a propostas de ensino inclusivo e possibilidade de aprendizado dos alunos com deficiências (Omote, 1999; Brasil. MDS, 2016), o que pode estar associado ao fato de muitos deles nunca terem frequentado a escola.

A evasão é entendida por muitos autores como um processo cumulativo de desengajamento escolar, e não apenas como um evento isolado na vida do estudante (Finn, 1989, 1993; Rumberger 2006). Estratégias preventivas incluem o monitoramento de comportamentos de risco, como faltas, o oferecimento de oportunidades de êxito no ambiente escolar, o esclarecimento sobre a relevância da educação e o desenvolvimento do senso de pertencimento nos alunos, conectando-os ao ambiente escolar (McPartland, 1994; Thurlow *et al.*, 1995; Thurlow; Sinclair; Johnson, 2002). Programas de desenvolvimento de competências socioemocionais também têm obtido sucesso em reduzir a evasão (Wang *et al.*, 2016).

A relatada situação das pessoas com DI corrobora dados anteriores (Moraes, 2017) e suscita reflexões sobre os motivos pelos quais essa população continua desfavorecida no cenário educacional brasileiro, apesar da ampliação das possibilidades de desenvolvimento das suas potencialidades. Segundo Carvalho (2006), esse quadro reflete a maneira como se concebe a deficiência: enquanto se enxergam apenas impossibilidades, as práticas que os rotulam e os excluem continuam. Em muitos outros países, como Índia, Iraque, Butão e Bangladesh, a população com DI ocupa os maiores percentuais de exclusão escolar (Unesco, 2010). Não obstante os desafios, especialmente em casos de deficiências severas, é importante reconhecer que a habilidade de aprender diferentes conteúdos é diversa entre os alunos (The Royal Society, 2011). Assim, se o aprendizado for entendido como um conceito mais amplo do que a leitura, a escrita e a aritmética, considera-se que toda criança pode aprender (Unesco, 2009). Há muito se sabe que, ao invés de estático e permanente, o cérebro é plástico e adaptável, mudando constantemente em resposta a estímulos ao longo da vida (Hebb, 1949; Lovden *et al.*, 2010). A DI, portanto, não impede que o aluno se desenvolva, dentro das suas possibilidades, no contexto escolar (Paraná, 2006).

Por fim, embora o modelo social de deficiência questione a ideia de que esta é somente um fato orgânico, concorda com o modelo médico no sentido de que a lesão é um tema da alçada dos cuidados médicos (Diniz, 2007 *apud* Mello; Nuernberg, 2012). A Unesco (2010) afirma que reduzir a prevalência de deficiências deve ser prioridade e aponta estratégias que vão desde remoção da causa de um problema de saúde antes que ele surja até ações para reduzir o impacto de uma doença já estabelecida. Uma quantidade significativa de deficiências é

evitável mediante intervenções relativamente simples e de baixo custo, incluindo imunização e programas de cuidados maternos. A exemplo disso, 70% das deficiências visuais e 50% das auditivas na África e na Ásia são evitáveis com medidas preventivas (Yeo, 2001).

5 CARACTERÍSTICAS DA OFERTA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

Como discutido no tópico anterior, a infraestrutura e os serviços disponibilizados pelas escolas são fundamentais para que o público-alvo da educação especial seja efetivamente incluído e consiga progredir, o que acaba por favorecer o engajamento e a permanência desses alunos na escola. Diversas estratégias do PNE focam esse aspecto, incluindo a implantação de salas de recursos multifuncionais e o fomento à formação continuada de professores para o AEE. Diante disso, esta seção traz estatísticas descritivas da oferta educacional para alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e AH/SD. São utilizados como fonte os dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2016, o qual fornece informações detalhadas sobre todas as escolas públicas e privadas do País (Brasil. Inep, 2016a). Essa base de dados permite analisar a distribuição dos alunos em turmas da rede regular ou em escolas/turmas substitutivas, além da oferta de serviços direcionados para o público-alvo da educação especial. Por outro lado, é preciso ter em mente que as informações se referem a alunos que estão inseridos no sistema educacional, desconsiderando aqueles que estão fora da escola.

A Tabela 1 revela, no grupo que compõe o público-alvo da educação especial, o total de alunos matriculados na rede regular de ensino e o total de alunos matriculados apenas em escolas substitutivas (exclusivas/especiais). O banco de dados de matrículas dos alunos de 4 a 17 anos de idade² com deficiência, TGD e AH/SD totalizou 1.140.106 observações e 764.988 estudantes.³ Observa-se que em torno de 1% ou menos do público-alvo da educação especial possui matrícula apenas em escolas ou turmas exclusivas. Esses dados estão de acordo com estudos e documentos oficiais que apontam o aumento do número de matrículas do público-alvo da educação especial no período recente.

² Idade do aluno no mês de referência do Censo Escolar (31 de maio de 2016).

³ O número de observações se refere ao total de matrículas registradas no banco. Porém, o mesmo aluno pode ter duas ou mais matrículas registradas, por exemplo, no ensino regular e no AEE. Assim, o número de alunos com deficiência, TGD e AH/SD é menor que o número de observações.

TABELA 1
TOTAL DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS QUE SÃO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL MATRICULADOS NA REDE REGULAR DE ENSINO OU EM ESCOLAS/TURMAS SUBSTITUTIVAS (EXCLUSIVAS) – BRASIL – 2016

	Rede regular	%	Escola/Turma substitutiva			
			Escola especial	%	Classe especial	%
Deficiência, TGD e AH/SD	744.173	98,98%	3.388	0,45%	4.303	0,57%
Deficiência	649.949	98,88%	3.276	0,50%	4.116	0,63%
TGD	100.290	99,50%	203	0,20%	305	0,30%
AH/SD	14.653	99,95%	4	0,03%	3	0,02%
Tipo de deficiência						
Cegueira	4.707	99,22%	19	0,40%	18	0,38%
Baixa visão	54.906	99,68%	60	0,11%	115	0,21%
Surdez	16.592	99,60%	23	0,14%	44	0,26%
Deficiência auditiva	26.486	99,65%	32	0,12%	60	0,23%
Surdocegueira	276	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Deficiência física	99.468	98,90%	535	0,53%	569	0,57%
Deficiência intelectual	500.835	98,60%	3.175	0,63%	3.951	0,78%
Deficiência múltipla	50.604	97,79%	545	1,05%	597	1,15%
Tipo de TGD						
Autismo infantil	58.908	99,43%	147	0,25%	189	0,32%
Síndrome de Asperger	9.624	99,68%	7	0,07%	24	0,25%
Síndrome de Rett	1.541	98,97%	7	0,45%	9	0,58%
Transtorno desintegrativo da infância	30.217	99,59%	42	0,14%	83	0,27%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep, 2016a).

A legislação que rege a educação especial define que o AEE deve ser oferecido em salas de recursos multifuncionais, de maneira complementar e não substitutiva ao ensino regular (Brasil, 2014). Assim, a Tabela 2 apresenta o percentual de alunos que compõem o público-alvo da educação especial e estão matriculados na rede regular de ensino com ou sem acesso ao AEE. Embora grande parte do público-alvo da educação especial possua pelo menos uma matrícula na rede regular, menos da metade possui matrícula no AEE, deixando de receber a educação e os serviços apropriados. Apenas cerca de 36% dos alunos com SD/AH frequentam o AEE, enquanto para os alunos com deficiência ou TGD esse valor está no patamar de 40%. Não é possível afirmar se o AEE ofertado a esses alunos contempla suas necessidades específicas, já que as abordagens e os recursos são diferentes para cada situação (Brasil. MEC, 2010a; 2010b; 2010c).

TABELA 2

TOTAL DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS QUE SÃO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL MATRICULADOS NA REDE REGULAR DE ENSINO COM OU SEM ACESSO AO AEE – BRASIL – 2016

Rede regular	Com AEE	%	Sem AEE	%
Deficiência, TGD e AH/SD	299.986	40,31%	444.187	59,69%
Deficiência	261.604	40,25%	388.345	59,75%
TGD	42.379	42,26%	57.911	57,74%
AH/SD	5.324	36,33%	9.329	63,67%
Tipo de deficiência				
Cegueira	2.371	50,37%	2.336	49,63%
Baixa visão	16.394	29,86%	38.512	70,14%
Surdez	6.912	41,66%	9.680	58,34%
Deficiência auditiva	9.870	37,26%	16.616	62,74%
Surdocegueira	97	35,14%	179	64,86%
Deficiência física	32.520	32,69%	66.948	67,31%
Deficiência intelectual	214.775	42,88%	286.060	57,12%
Deficiência múltipla	20.130	39,78%	30.474	60,22%
Tipo de TGD				
Autismo infantil	26.159	44,41%	32.749	55,59%
Síndrome de Asperger	3.879	40,31%	5.745	59,69%
Síndrome de Rett	565	36,66%	976	63,34%
Transtorno desintegrativo da infância	11.776	38,97%	18.441	61,03%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep, 2016a).

Embora a informação sobre a sala de recursos multifuncionais esteja disponível apenas no banco de dados da escola, não permitindo identificar o local de realização do AEE, ou seja, não garantindo que o aluno esteja realizando o AEE nessa sala, mais de 90% do público-alvo da educação especial que possui matrícula simultânea no ensino regular e no AEE se encontram em escolas com sala de recursos multifuncionais.⁴

Quase a totalidade do público-alvo da educação especial inserido no sistema educacional está na rede regular de ensino, o que se alinha ao objetivo do PNE de universalizar para esse público o acesso à educação básica, preferencialmente na rede regular. Entretanto, ainda estamos longe da oferta educacional qualificada, incluindo profissionais capacitados, espaços e recursos pedagógicos específicos que também são direitos desses alunos. Esses resultados corroboram estudos anteriores, que identificaram o aumento do acesso ao ensino regular impulsionado pelas políticas de educação inclusiva, desenvolvidas a partir do processo de redemocratização do País e da Constituição

⁴ Essa informação se refere à razão entre o total de matrículas do público-alvo da educação especial no ensino regular e no AEE em escolas que possuem sala de recursos multifuncionais e o total desses alunos em escolas com e sem tal sala.

de 1988, havendo, porém, um descompasso entre o aumento de matrículas e a oferta de serviços, a infraestrutura e o atendimento especializado (Mendes, 2010; Plaisance, 2010; Meletti; Bueno, 2011; Meletti; Ribeiro, 2014). De acordo com Meletti e Bueno (2011), o crescimento do número de matrículas do público-alvo da educação especial em classes regulares sem qualquer tipo de apoio revela uma preocupação direcionada apenas para o aumento quantitativo dessas matrículas, deixando a desejar em relação à qualidade do ensino ofertado. Na descentralização de responsabilidades que caracteriza o atual modelo de gestão, a transferência de responsabilidades deve ser acompanhada por recursos suficientes e por apoio técnico-administrativo e pedagógico que permita criar escolas autônomas e efetivas (Cabral Neto; Castro, 2007 *apud* Araújo; Castro, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retornando às perguntas iniciais deste estudo, as conclusões acerca da educação especial no Brasil podem ser resumidas da seguinte forma:

1. Como se apresenta a demanda da educação especial?

Cerca de um milhão de crianças e jovens de 4 a 17 anos de idade (2,4% da população brasileira na faixa etária de educação obrigatória) possuía em 2010 algum tipo de deficiência, devendo, segundo a Meta 4 do PNE, ter acesso ao ensino regular e ao AEE. Não há estimativa para a população com TGD ou AH/SD pelo Censo Demográfico.

2. Que fração do público-alvo da educação especial é atendida e em que momento da trajetória escolar ocorre a sua evasão?

No período analisado, a cobertura educacional daqueles que possuem alguma deficiência severa atinge 82% e se concentra na faixa de 4 a 9 anos de idade. A maior parte da exclusão educacional das pessoas com deficiência se explica pelos que nunca frequentaram a escola (cerca de 10%). A exclusão por barreira à matrícula predomina até os 14 anos de idade, quando representa 50% dos casos. A partir dos 14 anos, a parcela dos evadidos domina entre os que estão fora da escola. Cerca de 8% das crianças e jovens com deficiência de 4 a 17 anos se evadiram do sistema de ensino em algum ponto de sua trajetória escolar.

3. Há desigualdade de acesso escolar entre a população com e sem deficiência?

Os dados mais recentes do Censo Demográfico apontam que a cobertura educacional da população com deficiência é inferior à das pessoas sem deficiência em cerca de 10 p.p., sendo essa taxa crescente entre 4 e 9 anos de idade e decrescente a partir

dos 14 anos. Além disso, as curvas de acesso revelam que a evasão é mais acentuada para os jovens com deficiência.

4. Como se caracteriza a oferta da educação especial no Brasil?

A inserção do público-alvo da educação especial nas escolas regulares não é necessariamente acompanhada por infraestrutura e serviços adequados. Embora a grande maioria desse público tenha pelo menos uma matrícula na rede regular, menos da metade possui matrícula no AEE, dentre os quais aproximadamente 90% estão matriculados em escolas com sala de recursos multifuncionais.

5. A pobreza está associada à deficiência e ao processo de escolarização de pessoas com deficiência?

A prevalência de deficiências e a baixa renda se associam, ou seja, as UFs com menor renda familiar *per capita* e os primeiros quintis de renda familiar *per capita* são os maiores concentradores de jovens em idade escolar com alguma deficiência. Nessas mesmas UFs de renda inferior, a cobertura do atendimento escolar é reduzida. Além disso, a falta de oportunidades educacionais para a população com deficiência se correlaciona à pobreza: o número absoluto de crianças e jovens com deficiência excluídos do sistema de ensino é quase dez vezes maior no primeiro quintil de renda (70 mil) quando comparado ao quinto quintil (7,7 mil). A exclusão escolar devida à renda é maior nos grupos de 4 a 6 e de 15 a 17 anos de idade. Além disso, 70% das crianças e jovens que nunca frequentaram a escola pertencem aos dois primeiros quintis de renda familiar *per capita*. Entre as pessoas com deficiência que se evadiram da escola, dois terços pertencem aos 40% mais pobres.

Conforme discutido neste trabalho, pobreza e deficiência tendem a andar de mãos dadas, confinando pessoas em um círculo crônico. Nessa relação de causalidade reversa, entretanto, pobreza e deficiência não são condições indissociáveis. Por trás desse processo está a falta de oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, sendo o acesso à educação um dos elementos cruciais para a sua ruptura. Nesse contexto, os meios de suporte disponíveis no sistema de prestação de serviços devem refletir a atuação intersetorial do poder público, articulando ações de natureza educacional, de atenção à saúde e de assistência social, além de lançar mão da tecnologia hoje disponível para apoio ao aprendizado daqueles com deficiência. A ruptura do histórico elo entre pobreza e deficiência requer não apenas o investimento financeiro, mas também a modificação de concepções equivocadas e excludentes em relação à deficiência, a promoção da saúde, a capacitação de professores, a adaptação do sistema de ensino e a prevenção da evasão escolar.

Os dados expõem a necessidade de financiamento não só para a capacitação de professores e para a infraestrutura específica nas escolas, mas também para o suporte

às famílias de pessoas com deficiência. A mesma lógica se encontra na hierarquia dos motivos humanos de Maslow (1954), em que necessidades fisiológicas como alimentação e abrigo se encontram na base, seguidas pelas necessidades relacionadas à segurança, como saúde e recursos financeiros. Sem o suprimento da base não se pode atingir as necessidades sociais nem as de autoestima e de autorrealização, localizadas em níveis superiores da pirâmide de Maslow.

Estudos apontam que a assistência financeira favorece a escolarização de alunos pobres e com deficiência (Wang et al., 2013; Souza, 2016). O Benefício de Prestação Continuada, instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, tem avançado nesse sentido. Embora em 2007 apenas 21% do total de beneficiários entre 0 e 18 anos frequentassem a escola, em 2012 esse valor passou para 70% (Brasil. MEC, 2013), o que em grande parte ocorreu por ações no sentido de acompanhá-los de perto (Souza, 2016).

É importante esclarecer que o custo da abstenção escolar do público-alvo da educação especial não incide apenas sobre essa parcela da população e suas famílias, mas sobre toda a sociedade. A reduzida frequência à escola produz diversos efeitos negativos, incluindo a falta de inserção qualificada no mercado de trabalho e a dificuldade de geração de renda, além de custos gerados por cuidados com a saúde, com a proteção social e com impostos não pagos devido ao desemprego. Países mais desenvolvidos enxergam com nitidez o custo-benefício da educação diante da insustentável manutenção dos gastos com a deficiência, em grande parte pela perda de produtividade causada pelo investimento insuficiente na educação. Nos Estados Unidos, por exemplo, estima-se que o custo do encarceramento de uma pessoa no sistema penitenciário, destino de muitos que se evadem do sistema de ensino, seja quase cinco vezes superior ao gasto educacional de uma criança com deficiência (Thurlow; Sinclair; Johnson, 2002; WHO, 2011). Em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o custo da deficiência é cerca de 10% da despesa social pública, atingindo até 25% dessa receita em alguns deles (WHO, 2011). É um equívoco, portanto, supor que educação especial seja um tema concernente a minorias quando na realidade essa é uma questão que afeta a todos.

Nesse cenário, há de se considerar ainda o ônus cultural, científico e tecnológico gerado pelo subaproveitamento do capital humano. Contribuições nas diversas áreas, desde a arte até a ciência, advêm de indivíduos que atualmente poderiam ser considerados público-alvo da educação especial (Josephson, 1959; Solomon, 2012), atestando o quanto é imponente o impacto educacional. A mesma valorização deve se aplicar a outra minoria, que compreende cerca de 1% a 10% de qualquer população: alunos com AH/SD (Brasil. MEC, 2006). Mettrau (2000) defende que devemos entender e tratar a inteligência como patrimônio social, isto é, algo que pertence a todos e a todos deve servir e atender. No entanto, pouco se investe no aprimoramento das potencialidades de alunos com AH/SD, conforme revela seu reduzido acesso ao AEE. Por fim, embora a inclusão seja frequentemente discutida no contexto da defi-

ciência, o debate em educação especial deve se enriquecer com estudos que articulem e compreendam as interfaces da exclusão educacional, cujo enredo inclui condição econômica, social, racial e de gênero.

A deficiência é uma experiência universal, que impacta direta ou indiretamente a todos. Estima-se que mais de um bilhão de pessoas (ou cerca de 15% da população mundial) estariam vivendo com alguma deficiência (WHO, 2011). Em defesa aos direitos dessa população, deixa-se ao leitor a possibilidade de uma reflexão sobre a urgência de se operacionalizar plenamente a inclusão em todas as suas dimensões, com base no discurso de Hawking (ou pessoa com deficiência, conforme a terminologia atual):

Disability need not be an obstacle to success. (...) In fact we have a moral duty to remove the barriers to participation, and to invest sufficient funding and expertise to unlock the vast potential of people with disabilities. Governments throughout the world can no longer overlook the hundreds of millions of people with disabilities who are denied access to health, rehabilitation, support, education and employment, and never get the chance to shine. (WHO, 2011).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. G. *Ensino médio: múltiplas vozes*. Brasília: MEC, 2003.

ARAÚJO, S.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan./mar. 2011.

BARCELLOS, A. P. A. Constituição de 1988, a dignidade do ser humano e o direito à educação. In: ORTIZ, M. E. R. (Org.). *Justiça social: uma questão de direito*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BLACKORBY, J.; WAGNER, M. Longitudinal postschool outcomes of youth with disabilities: findings from the National Longitudinal Transition Study. *Exceptional Children*, Reston, v. 62, n. 5), p. 399-414, 1996.

BOGOUSSLAVSKY, J.; TATU, L. *Édouard Manet's Tabes Dorsalis*: from painful ataxia to phantom limb. *European Neurology*, Basel, v. 76, n. 1-2, p. 75-84, July 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 1999. Seção 1, p. 10.

BRASIL. Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 out. 2001a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 5.626 de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2005. Seção 1, p. 28.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2009. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Decreto nº 8.954, de 10 de janeiro de 2017. Institui o comitê do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência e da Avaliação Unificada da Deficiência e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2017. Seção 1, p. 14.

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 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 10.171 de 5 de janeiro de 2001. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001b.

BRASIL. Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.319, de 1 de setembro de 2010. Regulamenta a profissão de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 2010. 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.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo Escolar*. Brasília, 2016a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica*. Brasília: MEC/Seesp, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 2.678 de 24 de setembro de 2002. Aprova o projeto da grafia Braille para a língua portuguesa e recomenda o seu uso em todo o território nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 set. 2002. Seção 1, p. 24.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Saberes e práticas da inclusão: desenvolvendo competências para o atendimento às necessidades educacionais especiais de alunos com altas habilidades/superdotação*. 2. ed. Brasília: MEC/Seesp, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva*. Brasília: MEC/Secadi, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *A educação especial na perspectiva da inclusão escolar: orientação e mobilidade, adequação postural e acessibilidade espacial*. Brasília: MEC/Seesp, 2010a. (A Educação Especial na Perspectiva da Inclusão Escolar, v. 7).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *A educação especial na perspectiva da inclusão escolar: altas habilidades/superdotação*. Brasília: MEC/Seesp, 2010b. (A Educação Especial na Perspectiva da Inclusão Escolar, v. 10).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *A educação especial na perspectiva da inclusão escolar: transtornos globais do desenvolvimento*. Brasília: MEC/Seesp, 2010c. (A Educação Especial na Perspectiva da Inclusão Escolar, v. 9).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Nota técnica nº 51/2013/MEC/SECADI. Pareamento de dados do programa BPC Na Escola*. Brasília, 2013. Disponível em: <portal.mec.gov.br/docman/junho-2013-pdf/13285-nt51-pare-bpc-2012-pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 2009. Seção 1, p. 17.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Estudo sobre as barreiras sociais presentes no meio familiar e sociocultural de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, que dificultam o seu acesso à escola e a outros serviços públicos: sumário executivo e ficha técnica*. Brasília, 2016.

BZUNECK, J. A. A motivação do aluno: aspectos introdutórios. In: BORUCHOVITCH, E.; BZUNECK, J. A. (Orgs.). *A motivação do aluno: contribuições da psicologia contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 9-36.

CARVALHO, M. F. *Conhecimento e vida na escola: convivendo com as diferenças*. Campinas: Autores Associados. Ijuí: Unijuí, 2006.

CHIRINDA, W.; CHEN, H. Comparative study of disability-free life expectancy across six low- and middle-income countries. *Geriatrics & Gerontology Internacional*, Hoboken, v. 17, n. 4, p. 637-644, Apr. 2017.

DIAS, P. J.; SILVA, M. M. Indicadores sociais da deficiência no Brasil: uma análise do censo demográfico e do censo escolar. In: REUNIÃO CIENTÍFICA DA ANPESUL, 10., 2014, Florianópolis. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPED, 2014. p. 1-19.

DINIZ, D. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

ELWAN, A. *Poverty and disability: a survey of the literature*. Washington, 1999. Background Paper for WDR 2000/2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Background/elwan.pdf>>

FERNANDES, A. P.; CAIADO, K. R. M. Evasão de alunos com necessidades educacionais especiais em escolas ribeirinhas: limites e desafios ao atendimento educacional especializado. *Revista Cocar*, Belém, v. 1, p. 127-146, jan./jun. 2015.

FERNANDES, T. L. G.; VIANA, T. V. Alunos com necessidades educacionais especiais (NEEs): avaliar para o desenvolvimento pleno de suas capacidades. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 305-318, maio/ago. 2009

- FILMER, D. Disability, poverty and schooling in developing countries: results from 14 household surveys. *The World Bank Economic Review*, Washington, v. 22, p. 141-163, 2008.
- FINN, J. D. Withdrawing from school. *Review of Educational Research*, Washington, v. 59, n. 2, p. 117-142, 1989.
- FINN, J. D. *School engagement and students at risk*. Buffalo, NY: U.S. Department of Education/ National Center for Educational Statistics, 1993.
- GARCIA, R. M. C. Política e gestão da educação especial nos anos 2000: a lógica gerencial. In: SIMPOSIO BRASILEIRO, 24; CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2009, Vitoria. *Cadernos ANPAE*. Vitoria: ANPAE, 2009. v. 1, p. 1-14.
- GARCIA, R. M.C.; MICHELS, M. H. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): análise da produção do GT15 – Educação Especial da ANPEd. *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v. 17, p. 105-124, 2011.
- GARCIA, V. G. Panorama da inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho no Brasil. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 165-187, 2014.
- HARRISS-WHITE, B. On to a loser: disability in India. In: HARRISS-WHITE, B.; SUBRARNANIAN, S. *Illfare in India: essays on India's social sector in honour of S Guhan*. New Delhi: 1999. p. 135-163.
- HEBB, D. *The Organization of Behavior*. Wiley: New York, 1949.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico*. 2010. Disponível em: <censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 6 set. 2016.
- JOSEPHSON, M. *Edison: a biography*. New York: McGraw Hill Book Company, 1959.
- LOVDEN M. et al. A theoretical framework for the study of adult cognitive plasticity. *Psychological Bulletin*, Washington, v. 136 n. 4, p. 659-676, 2010.
- MANTOAN, M. T. E. *A educação especial no Brasil: da exclusão à inclusão escolar*. São Paulo: Unicamp/FE, 2001.
- MASLOW, A. H. *Motivation and personality*. New York: Harper, 1954.
- MCPARTLAND, J. M. Dropout prevention in theory and practice. In: ROSSI, R. J. (Ed.). *Schools and students at risk: context and framework for positive change*. New York: Teachers College, 1994. p. 255-276.

MELETTI, S. M. F.; BUENO, J. G. S. Escolarização de alunos com deficiência: uma análise dos indicadores sociais no Brasil (1997-2006). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., 2010, Caxambu. *Educação no Brasil: o balanço de uma década*. Rio de Janeiro: ANPEd, 2010. p. 1-17.

MELETTI, S. M. F.; BUENO, J. G. S. O impacto das políticas públicas de escolarização de alunos com deficiência: uma análise dos indicadores sociais no Brasil. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 17, n. 33, p. 367-383, maio/ago. 2011.

MELETTI, S. M. F.; RIBEIRO, K. Indicadores educacionais sobre a educação especial no Brasil. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 34, n. 93, p. 175-189, maio/ago. 2014

MELLO, A. G.; NUERNBERG, A. H. Gênero e deficiência: interseções e perspectivas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 635-655, set./dez. 2012.

MENDES, E. G. *Deficiência mental: a construção científica de um conceito e a realidade educacional*. 1995. 387 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

MENDES, E. G. Breve histórico da educação especial no Brasil. *Educación y Pedagogía*, Medellín, v. 22, n. 57, p. 93-109, maio/ago. 2010.

MENDES, M. S. Da inclusão à evasão escolar: o papel da motivação no ensino médio. *Estudos de Psicologia*, Campinas, v. 30, n. 2, p. 261-265, 2013.

METTRAU, M. B. Representação social da inteligência e os portadores de altas habilidades. In: METTRAU, M. B. (Org.). *Inteligência: patrimônio social*. Rio de Janeiro: Dunya, 2000. p. 1-11.

MITRA, S. et al. Extra costs of living with a disability: a review and agenda for research. *Disability and Health Journal*, New York, v. 10, n. 4, p. 475-484, Oct. 2017.

MORAES, L. *A educação especial no contexto do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2017. (PNE em Movimento, 6).

OMOTE, S. Deficiência: da diferença ao desvio. In: MANZINI, E. J.; BRANCATTI, P. R. (Orgs.). *Educação especial e estigma: corporeidade, sexualidade e expressão artística*. Marília: Ed. da Unesp, 1999. p. 3-22.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtiem: Unesco, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). *Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais*. Salamanca: Unesco, 1994.

PARANÁ. Secretaria de Estado de Educação. *Área da deficiência mental*. Curitiba, 2006.

PETERS, J. S. *Review of marginalisation of people with disabilities in Lebanon, Syria and Jordan*. [S.l.]: Unesco, 2009.

PETERS, S. Inequalities in education for people with disabilities. In: HOLSINGER, D. B.; JACOB, W. J. (Ed.). *Inequality in education: comparative and international perspectives*. Hong Kong: Springer/CERC, 2008. p. 149-172

PLAISANCE, E. Ética e inclusão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 139, p. 13-43, 2010.

RUMBERGER, R. W. Why students drop out of school. In: ORFIELD, G. (Ed.). *Dropouts in America: confronting the graduation rate crisis*. Cambridge: Harvard Education Press, 2006. p. 131-155.

SASSAKI, R. K. Terminologia sobre deficiência na era da inclusão. *Revista Nacional de Reabilitação*, São Paulo, v. 5, n. 24, p. 6-9, 2002.

SASSAKI, R. K. Como chamar as pessoas que têm deficiência?. *Revista da Sociedade Brasileira de Ostromizados*, v. 1, n. 1, p. 8-11, 2003.

SIMÕES, A. A. S. *As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil*. Brasília: Inep, 2016. (PNE em Movimento, 4).

SOLOMON, A. *Far from the tree: parents, children, and the search for identity*. New York: Scribner, 2012.

SOUZA, M. V. S. *O desafio de garantir o acesso e permanência das pessoas com deficiência na escola: uma análise do programa BPC na escola*. 2016. 38 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

THE ROYAL SOCIETY. *Brain Waves Module 2: neuroscience: implications for education and lifelong learning*. London, 2011.

THURLOW, M. L. et al. *Staying in school: middle school students with learning and emotional disabilities*. Minneapolis: University of Minnesota/Institute on Community Integration, 1995. (ABC Dropout Prevention and Intervention Series).

THURLOW, M. L.; SINCLAIR, M. F.; JOHNSON, D. Students with disabilities who drop out of school: Implications for policy and practice. *Issue Brief: Examining*

Current Challenges in Secondary Education and Transition, Minneapolis, v. 1, n. 2, p. 1-9, July 2002.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Towards inclusive education for children with disabilities: a guideline*. Bangkok, 2009.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Reaching the marginalized: EFA Global Monitoring Report*. [S.l.]: Unesco, 2010.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Teaching and learning: achieving quality for all: report 2013/4*. [S.l.]: Unesco, 2014.

VON REICHERT, C.; GREIMAN, L.; MYERS, A. *The geography of disability in America: on rural-urban differences in impairment rates*. 2014. Disponível em: <https://scholarworks.umt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=rural_inst_independent_living_community_participation>.

WANG, H. et al. Can social-emotional learning reduce school dropout in developing countries?. *Journal of Policy Analysis and Management*, New York, v. 35, n. 4, p. 818-847, 2016.

WANG, X. B. et al. *Does financial aid help poor students succeed in college?*. China Economic Review, [s.l.], v. 25, p. 27-43, 2013.

WORLD BANK. *Data and statistics: country groups*. Washington, 2004

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *World Report on Disability 2011*. Geneva: WHO, 2011.

YEO, R. *Chronic poverty and disability*. Somerset: ADD, 2001. (Background Paper n. 4).

YEO, R.; MOORE, K. Including disabled people in poverty reduction work: 'nothing about us without us.' *World Development*, v. 31, n. 3, p. 571-590, 2003.

TRAJETÓRIA ESCOLAR, APRENDIZAGEM E DESIGUALDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL*

Alvana Maria Bof^I

Adolfo Samuel de Oliveira^{II}

Gabriela Thamara de Freitas Barros^{III}

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a2>

RESUMO

Este estudo apresenta análises exploratórias de dados longitudinais sobre a trajetória e a aprendizagem dos alunos brasileiros nos anos finais do ensino fundamental (EF), no período de 2011 a 2015. Acompanha o percurso escolar da coorte de discentes do 5º ano do EF que fizeram a Prova Brasil (PB) nesse período, classificando-os em dois grupos: o grupo de trajetória regular (alunos que chegaram ao 9º ano em 2015) e o grupo de trajetória irregular (aqueles que não se encontravam no 9º ano em 2015). Busca verificar se há diferença no perfil dos discentes que compõem os dois grupos, considerando características sociodemográficas e reprovação anterior ao 5º ano do EF. Analisa a distribuição dos alunos por níveis de proficiência das escalas de língua

* Agradecemos ao pesquisador Adriano Souza Senkevics, da Dired/Inep, pela leitura e comentários deste texto.

^I Alvana Maria Bof é doutora em educação pela The George Washington University (USA) e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Adolfo Samuel de Oliveira é sociólogo e doutor em educação pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{III} Gabriela Thamara de Freitas Barros é mestre em métodos e gestão em avaliação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

portuguesa (LP) e matemática (MT), comparando os dois grupos. Os resultados apontam que há diferenças no perfil dos alunos da coorte analisada que apresentam trajetória regular e irregular. Ademais, o desempenho médio na PB 2011 dos discentes com trajetória irregular é mais baixo que o dos com trajetória regular, sugerindo ainda que a proficiência prévia do aluno no 5º ano pode influenciar no desempenho escolar posterior. Apontam, também, associação entre o desempenho na PB 2011 e a trajetória regular do aluno, pois, à medida que aumenta o desempenho nos níveis de proficiência das escalas de LP e MT, amplia-se o percentual de alunos com trajetória regular. Esses resultados estão em consonância com literatura recente da área que constata que em sociedades desiguais, como a brasileira, o percurso escolar do estudante parece estar condicionado às características sociodemográficas e econômicas e ao seu nível de desempenho pregresso.

Palavras-chave: fluxo escolar; desigualdades; ensino fundamental; estudo longitudinal; Prova Brasil.

INTRODUÇÃO

A melhoria da qualidade da educação básica tem sido um objetivo bastante enfatizado na legislação e nas políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas. Tanto a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional quanto o atual Plano Nacional de Educação assumem como princípios orientadores do ensino a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a “garantia de padrão de qualidade”. Embora não haja um consenso sobre o conceito de qualidade e sobre quais as dimensões por ele abarcadas, há uma certa convergência no sentido de que a trajetória escolar regular e a aprendizagem dos alunos devem estar incorporadas nesse conceito. Um sistema educacional efetivo deve ser, portanto, aquele que assegura o acesso a oportunidades educacionais de qualidade, garantindo a trajetória escolar regular, sem repetência e evasão, e o aprendizado em níveis adequados a todos os estudantes de cada ano ou etapa de ensino, independentemente de sua origem social.

Traduzindo esse anseio, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 propõe, entre suas diretrizes, a melhoria da qualidade e a superação das desigualdades educacionais. Mais especificamente, a Meta 7 enfatiza o fomento à qualidade da educação básica, estabelecendo metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) a serem alcançadas pelos sistemas de ensino brasileiros até 2024. O Ideb, índice criado pelo Inep em 2007, sintetiza duas dimensões: o fluxo escolar por meio da taxa média de aprovação na etapa de ensino considerada e o desempenho dos alunos na respectiva etapa, aferido por meio das avaliações nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Em que pese a importância da introdução do Ideb enquanto índice sintético para sinalizar a qualidade da educação, suas limitações têm sido levantadas por diversos pesquisadores (Soares, 2009; Soares; Xavier, 2013; Pontes; Soares, 2016), no que se refere tanto à explicitação mais clara do que ocorre em relação ao percurso e à aprendizagem dos alunos em sua escolarização básica, quanto à apreensão das desigualdades que ocorrem no interior do sistema educacional. Registra-se também o fato de o Ideb não considerar as condições das escolas a que os estudantes brasileiros têm acesso, nem o nível socioeconômico desse público. Daí a relevância de estudos que demonstram tais limitações e oferecem dados e informações importantes acerca das condições das escolas, dos problemas de fluxo escolar, da qualidade da aprendizagem e, principalmente, das desigualdades educacionais que permeiam o sistema educacional brasileiro.

A análise do fluxo escolar no sistema educacional tem sido objeto de importantes estudos, destacando-se os trabalhos pioneiros de Teixeira de Freitas e, posteriormente, de Sérgio Costa Ribeiro e Ruben Klein, que identificam as altas taxas de repetência e a ineficiência do sistema escolar em assegurar um fluxo regular aos estudantes brasileiros (Ribeiro, 1991; Klein; Ribeiro, 1991; Ortigão; Aguiar, 2013). Também a aprendizagem dos alunos tem sido abordada em vários estudos, que apontam a influência do nível socioeconômico, o baixo desempenho dos alunos da educação básica e a desigualdade educacional (Alves; Soares, 2013; Alves; Soares; Xavier, 2014; Soares *et al.*, 2012; Alves; Ortigão; Franco, 2007).

O presente estudo tem a finalidade de contribuir para o debate acerca da qualidade e da desigualdade na educação básica brasileira, apresentando uma análise exploratória de dados longitudinais sobre a trajetória e a aprendizagem dos alunos brasileiros nos anos finais do ensino fundamental (EF), no período de 2011 a 2015. Acompanha-se a trajetória escolar da coorte de alunos que fizeram a Prova Brasil (PB) em 2011, quando se encontravam no 5º ano do EF, até o ano de 2015, classificando-os em dois grupos, de acordo com seu percurso escolar nesse período: o grupo de Trajetória Regular (composto por aqueles que chegaram ao 9º ano em 2015) e o grupo de Trajetória Irregular (aqueles que não se encontravam no 9º ano em 2015). São descritas e analisadas as características sociodemográficas (sexo, cor/raça e nível socioeconômico), o fluxo escolar ao longo desse período e o desempenho obtido na PB 2011 (proficiências médias em Língua portuguesa e em matemática) dos alunos pertencentes a esses dois grupos de trajetória escolar, buscando-se verificar se há diferenças entre o perfil dos alunos que seguiram a trajetória regular e o dos alunos que seguiram a irregular.

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira seção, apresentam-se as bases de dados utilizadas e a metodologia do estudo; na segunda, apresentam-se as análises dos dados; na terceira, faz-se um conjunto de considerações sobre os resultados e os desafios que se impõem para que efetivamente se promova a melhoria da qualidade nas redes públicas de ensino e se mitiguem as grandes desigualdades entranhadas no sistema educacional brasileiro.

1 BASES DE DADOS E METODOLOGIA

A coorte de alunos analisada neste estudo foi estabelecida a partir das seguintes bases de dados: PB 2011 (alunos do 5º ano) e base de dados longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica (2011-2015), considerando-se os seguintes procedimentos:

- Elegeu-se o conjunto de alunos que cursavam o 5º ano do EF em 2011 e que realizaram a PB nesse ano, totalizando 2.648.342 casos.
- Buscou-se essa coorte em uma base de dados longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica (que compreende a trajetória desses estudantes nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015), encontrando-se, em 2011, 2.529.493 alunos, o que representa 95,5% dos casos do conjunto inicial.
- De posse desse novo subconjunto de alunos, foram retirados os alunos duplicados ou que não estavam no 5º ano em 2011; os que não estavam presentes em todos os anos da base longitudinal do Censo Escolar; e, por fim, aqueles cuja situação de rendimento do aluno, ao final de algum ano letivo, constava como falecido, de modo que a base final utilizada no estudo passou a ter 2.197.147 casos.

A partir dessa base longitudinal, esses estudantes foram classificados em dois grupos, de acordo com a sua trajetória escolar no período de 2011 a 2015, definidos da seguinte maneira:

- a) Grupo de Trajetória Regular: composto pelos alunos que, em 2011, estavam no 5º ano e realizaram a PB e, em 2015, estavam no 9º ano (1.499.396 alunos);
- b) Grupo de Trajetória Irregular: composto pelos alunos que, em 2011, estavam no 5º ano e realizaram a PB, mas, em 2015, não estavam no 9º ano e, portanto, seguiram outra trajetória (697.751 alunos).

A abordagem adotada neste estudo é exploratória. A partir dessa classificação, compara-se o perfil dos alunos de trajetória regular com o dos que seguiram uma trajetória irregular, considerando as características sociodemográficas, o fluxo escolar e o desempenho obtido na PB 2011.

2 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA ESCOLAR

A análise da trajetória escolar, no período de 2011 a 2015, da coorte dos alunos do 5º ano do EF que fizeram a PB 2011 aponta que 68,2% desses alunos seguiram uma trajetória regular (isto é, estavam, em 2015, no 9º ano do EF) e 31,8% seguiram uma trajetória irregular, conforme mostra a Figura 1. Considerando-se os alunos que apresentam uma trajetória irregular, verifica-se ainda que, em 2015, 16,2% tiveram essa trajetória atrasada em 1 ano; 7,0% em 2 anos; 2,1% em 3 anos; e 0,1% em 4 anos.

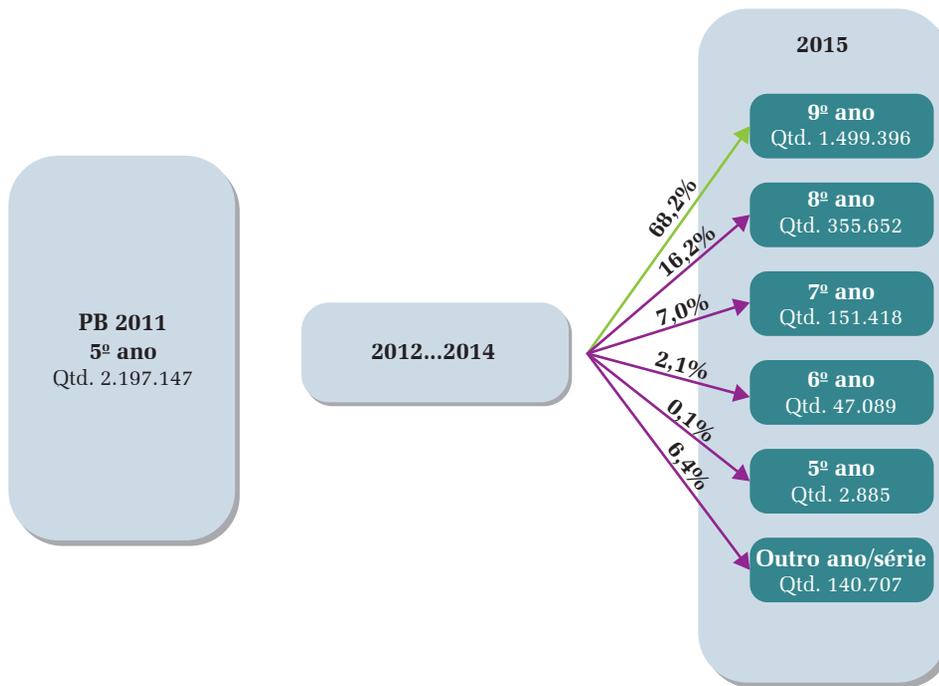


FIGURA 1

ATRASO ESCOLAR DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO – BRASIL – 2011-2015

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

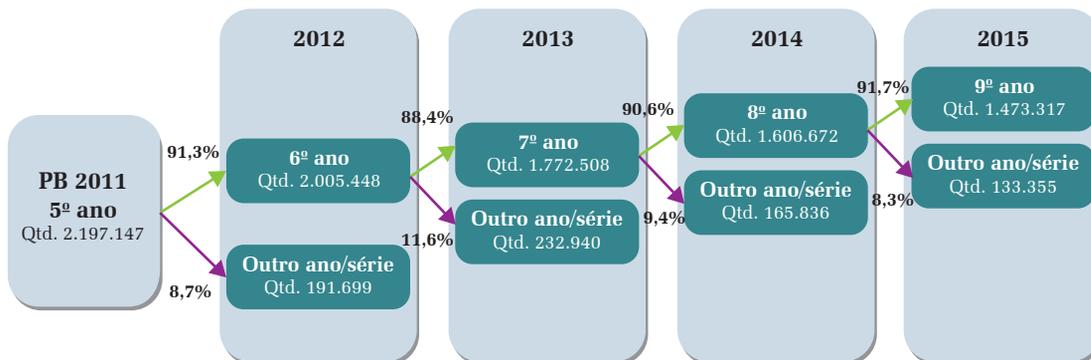


FIGURA 2

TRAJETÓRIA ESCOLAR E TAXA DE PROMOÇÃO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO – BRASIL – 2011-2015

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

Analisando-se o fluxo escolar ano a ano, é possível acompanhar com maior detalhe a trajetória desses alunos de 2011 a 2015.¹ Como assinala a Figura 2, a taxa de

¹ Os valores apresentados na Figura 2 não são iguais aos da Figura 1, pois representam a trajetória ano a ano apenas daqueles que estavam no 6º, 7º, 8º e 9º ano, respectivamente, em 2012, 2013, 2014 e 2015.

promoção do fluxo escolar, que espelha a regularidade da trajetória, é próxima a 90% em todas as transições, apresentando diminuição entre 2012 e 2013 (do 6º para o 7º ano) e tendência de crescimento de 2013 a 2015.²

3 PROFICIÊNCIA, RENDIMENTO E TRAJETÓRIA ESCOLAR

Considerando-se a trajetória dos alunos do 5º ano que fizeram a PB 2011 à luz das informações obtidas até 2015, são analisadas, nesta seção, as proficiências desses alunos em língua portuguesa (LP) e matemática (MT)³ na PB 2011, em relação à: i) situação de rendimento escolar (aprovação, reprovação ou abandono) em que se encontravam no final desse ano letivo; ii) trajetória dos grupos a que pertencem (regular e irregular). Analisa-se também a distribuição das proficiências pelos níveis das escalas de LP e MT do Saeb, considerando-se os grupos de trajetória regular e irregular.⁴

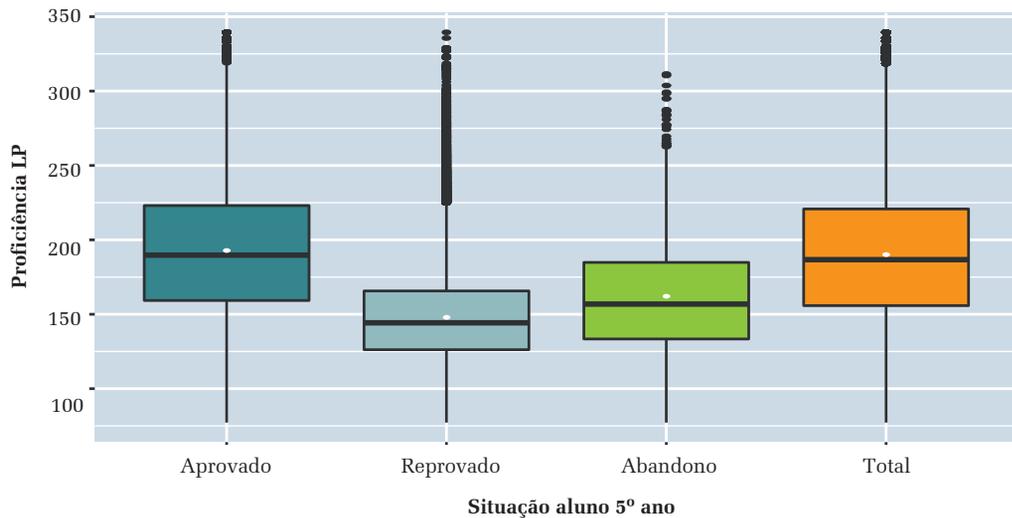


GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO DA PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA NA PROVA BRASIL DA
CORTE DE ALUNOS DO 5º ANO, POR SITUAÇÃO DE RENDIMENTO ESCOLAR - BRASIL
- 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

² É preciso ressaltar que essas taxas se referem à coorte estudada, razão pela qual se diferenciam da taxa de promoção do País, divulgada pelo Inep.

³ As escalas de proficiência de língua portuguesa e matemática do Saeb para o 5º ano do ensino fundamental estão disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/matriz-e-escalas>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

⁴ Foram desconsiderados nessa análise os alunos com matrícula sem informação de rendimento escolar.

No que diz respeito às proficiências dos alunos na PB 2011 e à situação de rendimento escolar ao final desse ano letivo, os Gráficos 1 e 2 revelam que a média e a mediana em LP e MT dos alunos aprovados é maior do que a dos alunos reprovados e a dos que abandonaram a escola.⁵

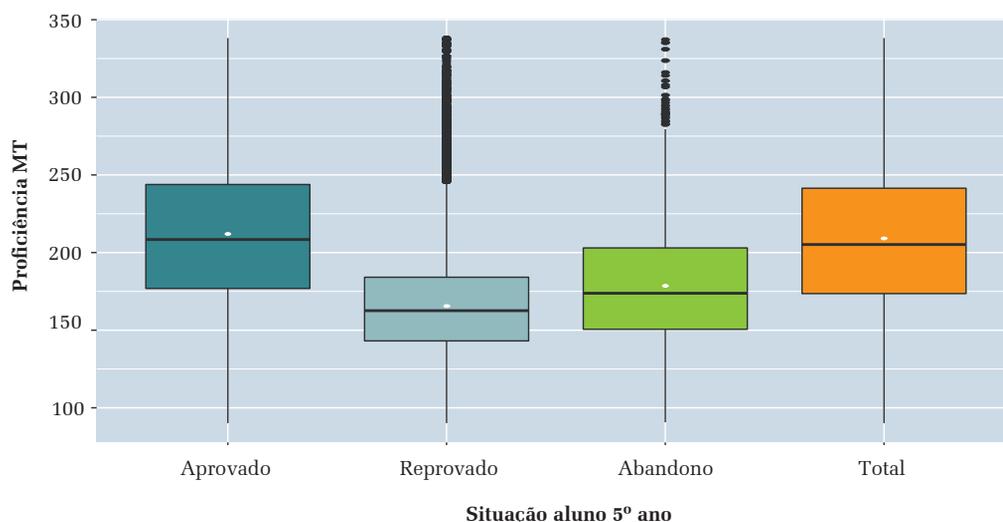


GRÁFICO 2

DISTRIBUIÇÃO DA PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA NA PROVA BRASIL DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO, POR SITUAÇÃO DE RENDIMENTO ESCOLAR – BRASIL – 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

Observa-se também que, embora os alunos aprovados apresentem proficiência média maior que a dos reprovados, existe uma porção de alunos que foram reprovados, mas que tiveram desempenho semelhante ao dos alunos aprovados, assim como há também alunos aprovados que tiveram desempenho menor que os reprovados. Em relação aos alunos que abandonaram a escola (deixaram de ir à escola antes do término do ano letivo sem requerer formalmente sua transferência), observa-se uma sobreposição um pouco maior, comparando-se aos alunos aprovados.

Para tornar mais clara a análise da distribuição das proficiências dos alunos em LP e MT obtidas na PB 2011, recorreu-se a um critério pedagógico que define o nível de aprendizado adequado, nas duas áreas avaliadas, para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. Esse critério classifica a proficiência dos estudantes em LP e MT em quatro patamares de desempenho, agregando os níveis das escalas do Saeb⁶, conforme elucida o Quadro 1.

⁵ A média das proficiências é representada pelo ponto branco e a mediana, pelo traço no meio da caixa desse gráfico.

⁶ SEE/SP *apud* Soares (2009)

QUADRO 1

PATAMARES DE DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Patamares de desempenho (5º Ano do EF)	Abaixo do Básico	Básico	Adequado	Avançado
Língua portuguesa	< 150	150 a < 200	200 a < 250	≥ 250
Matemática	< 175	175 a < 225	225 a < 275	≥ 275

Fonte: SEE/SP *apud* Soares (2009).

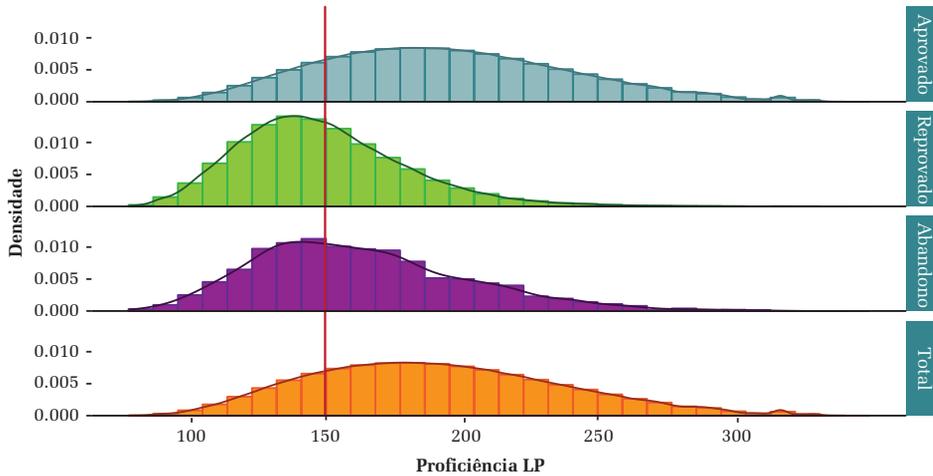


GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO DA PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA NA PROVA BRASIL DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO, POR SITUAÇÃO DE RENDIMENTO ESCOLAR – BRASIL – 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

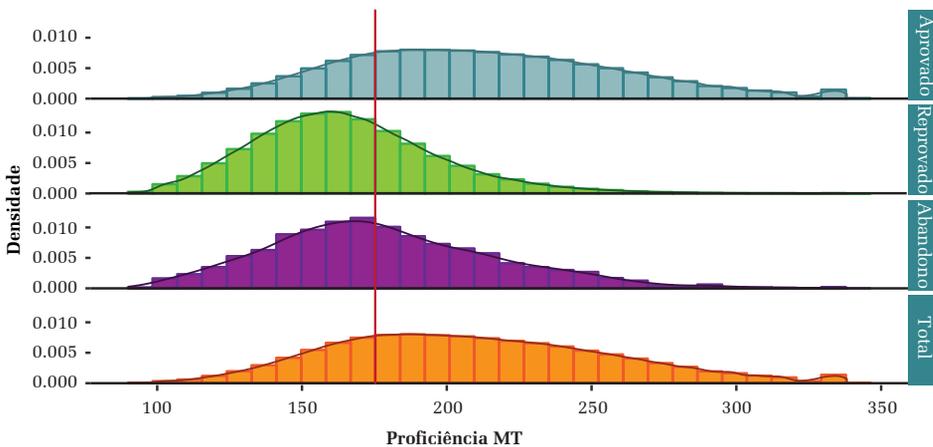


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DA PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA NA PROVA BRASIL DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO, POR SITUAÇÃO DE RENDIMENTO ESCOLAR – BRASIL – 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

Nas presentes análises, foi utilizado como ponto de corte o patamar de desempenho básico, assumindo que os alunos que nele se encontram, a despeito de ainda não dominarem o que se espera para essa etapa de ensino em termos de competências e habilidades, teriam condições de ser promovidos para a série subsequente e continuar seu processo de aprendizagem.

Os gráficos de densidade⁷ 3 e 4 possibilitam verificar a forma da distribuição dos alunos do 5º ano de acordo com a sua situação escolar ao final de 2011, segundo a proficiência obtida na PB 2011. Nota-se que nos três grupos de rendimento escolar analisados (aprovados, reprovados ou que abandonaram a escola), há um contingente de estudantes localizados abaixo do patamar de desempenho básico, que está delimitado pela linha vermelha nos gráficos. Se esse ponto de corte fosse adotado como critério para a aprovação, um conjunto de alunos aprovados não teria as condições mínimas exigidas para ser promovido. Por outro lado, verifica-se também que, entre os alunos reprovados, há uma parte que teria condições de prosseguir seus estudos na série/ano seguinte. Consideradas as devidas limitações (pois esse critério se limita ao aspecto pedagógico da avaliação e diz respeito somente a duas áreas do currículo escolar), esses resultados podem conduzir a uma reflexão sobre outros possíveis fatores intervenientes na aprovação/reprovação dos alunos, como a adoção de critérios não pedagógicos na composição da menção/nota final do estudante e a implementação de políticas de não reprovação.

A análise dos grupos de trajetória regular e irregular em relação às proficiências em LP e MT obtidas na PB 2011 também revela que há diferenças expressivas de desempenho entre os dois grupos. De acordo com a Tabela 1, constata-se que a discrepância, nas duas áreas de conhecimento avaliadas, é de aproximadamente 34 pontos, sendo, portanto, maior que um nível da escala do Saeb (que possui 25 pontos).

TABELA 1
PROFICIÊNCIA MÉDIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA NA PROVA BRASIL 2011, POR TRAJETÓRIA ESCOLAR – BRASIL

Trajetória	Regular		Irregular		Total	
	Proficiência Média	DP	Proficiência Média	DP	Proficiência Média	DP
Língua portuguesa	200,0	45,2	166,4	38,0	190,1	45,8
Matemática	219,1	47,0	185,3	39,6	209,1	47,5

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

⁷ Os gráficos de densidade são utilizados para conhecer a forma como os dados estão distribuídos e possibilitam compreender onde os dados estão mais ou menos concentrados.

Com base na distribuição das proficiências nas duas áreas do conhecimento avaliadas, conforme indicam os Gráficos 5 e 6, verifica-se que os alunos que seguiram uma trajetória regular também obtiveram média e mediana maior na PB 2011 do que aqueles que seguiram uma trajetória irregular.

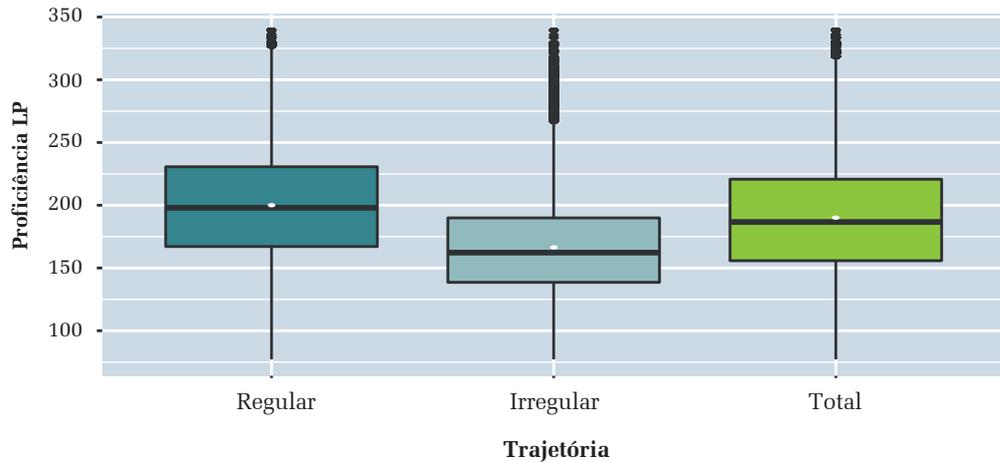


GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO DA PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA NA PROVA BRASIL DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR – BRASIL – 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

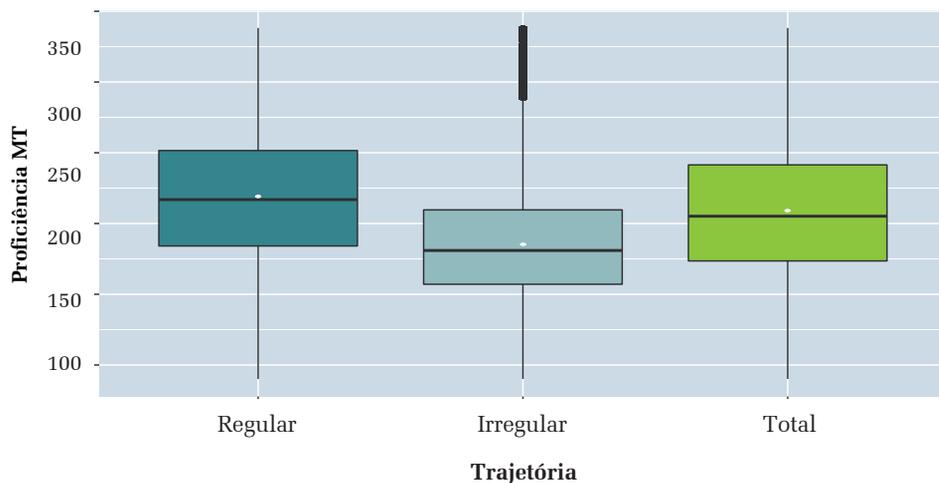


GRÁFICO 6

DISTRIBUIÇÃO DA PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA NA PROVA BRASIL DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR – BRASIL – 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

Analisando-se a distribuição desses alunos do 5º ano pelos níveis de proficiência das escalas de LP e de MT alcançados na PB 2011 (Gráficos 7 e 8), observa-se que há um aumento na concentração percentual de alunos do grupo de trajetória regular à medida que se elevam os níveis das escalas de proficiência, ao passo que, para o grupo de trajetória irregular, ocorre uma redução. Parece, assim, haver uma associação entre o desempenho na PB 2011 e a trajetória regular do aluno: à medida que aumenta o desempenho nos níveis de proficiência das escalas de LP e MT na PB 2011, aumenta o percentual de alunos com trajetória regular. Esses resultados, ainda pouco explorados no País em função da necessidade de se unirem as informações das bases de dados do Censo Escolar e da Prova Brasil em um desenho de pesquisa longitudinal, vão ao encontro do que já é conhecido na literatura da área educacional (Soares; Alves, 2013; Silva Filho; Carvalho, 2018; Silva Filho, 2018; Ferrão *et al.*, 2018, no prelo).

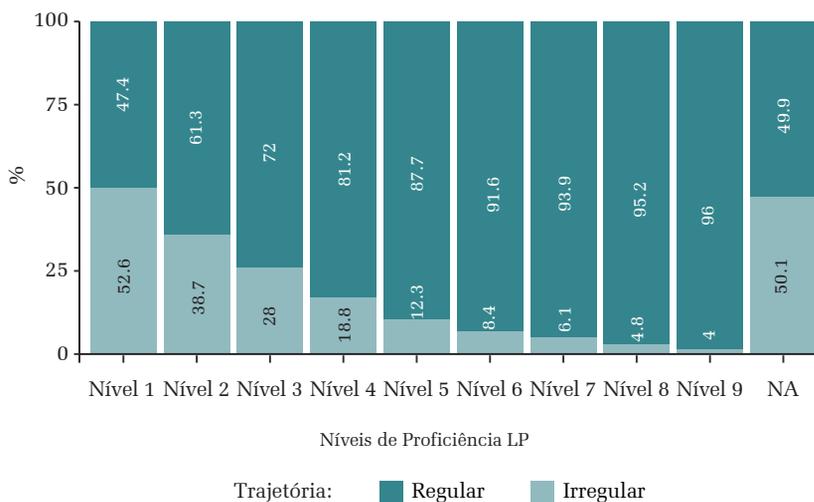


GRÁFICO 7

DISTRIBUIÇÃO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA NA PROVA BRASIL, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR – BRASIL – 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

Observação: NA = alunos que participaram da PB 2011, mas não atenderam aos critérios de divulgação de seu desempenho.

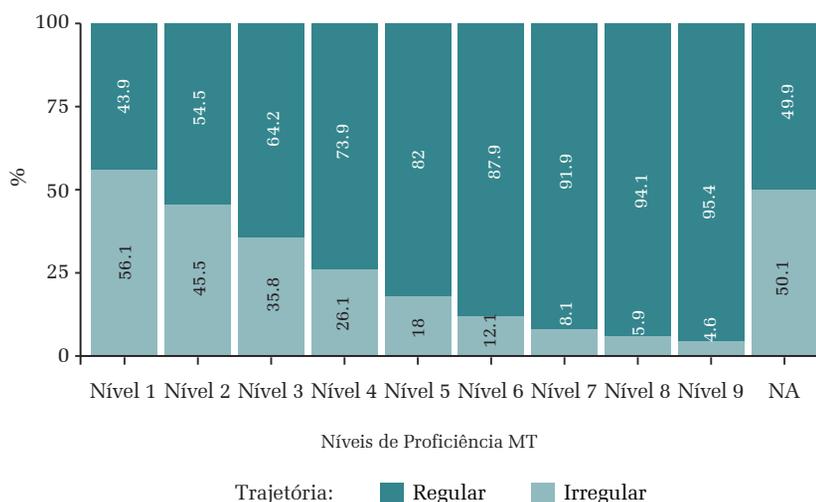


GRÁFICO 8

DISTRIBUIÇÃO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA NA PROVA BRASIL, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR – BRASIL – 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

Observação: NA = alunos que participaram da PB 2011, mas não atenderam aos critérios de divulgação de seu desempenho.

4 PERFIL DO ALUNADO COM TRAJETÓRIA REGULAR E IRREGULAR

Analisam-se a seguir os perfis dos grupos dos alunos que apresentaram trajetória escolar regular comparativamente aos que apresentam trajetória irregular. Importante notar que, conforme expõe a Tabela 2, quase 1/3 dos estudantes ficaram pelo caminho em seu percurso de 2011 a 2015, apresentando, portanto, uma trajetória irregular. Esse resultado expressa a grave ineficiência do sistema escolar brasileiro.

TABELA 2

QUANTITATIVO DE ALUNOS POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR DA COORTE DOS ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2011-2015

Trajetória	Regular		Irregular		Total	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Alunos	1.499.396	68,2%	697.751	31,8%	2.197.147	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep.

Consideram-se nas análises as seguintes variáveis: sexo, cor/raça, nível socioeconômico e declaração de reprovação anterior ao 5º ano do EF.

4.1 SEXO

Os dados apresentados na Tabela 3 revelam que há diferenças entre os alunos com trajetória regular e os alunos com trajetória irregular quanto ao sexo. Quanto aos alunos do sexo masculino, 61,7% apresentam trajetória regular, enquanto para os de sexo feminino esse percentual é de 75,1%. Constata-se, assim, em termos relativos, uma proporção maior de meninas que têm uma trajetória regular em relação aos meninos.

TABELA 3
QUANTITATIVO DE ALUNOS POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR DA COORTE DOS ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR SEXO – BRASIL – 2011-2015

Gênero	Trajetória Regular		Trajetória Irregular		Total	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Masculino	691.856	61,7%	429.902	38,3%	1.121.758	100,0%
Feminino	807.540	75,1%	267.849	24,9%	1.075.389	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep.

Esses resultados corroboram o que a literatura da área tem registrado. Por exemplo, Ferraro (2007), retomando o Censo Demográfico de 1940, aponta que já havia, nesse período, uma tendência de as meninas superarem a escolarização dos meninos, haja vista que os indicadores de alfabetização se apresentavam melhores para as coortes mais novas; Sousa (2017, p. 49), analisando a trajetória de meninos e meninas nos anos finais do EF na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, de 2012 a 2016, constata que, de modo geral, os meninos vão sendo retidos ao longo do EF, havendo forte disparidade de gênero nesse percurso: “a cada 10 estudantes do 6º ano do ensino fundamental, em 2012, apenas 5 encontravam-se no ensino médio em 2016”. Além disso, utilizando uma análise de regressão logística, a autora conclui que as meninas têm 64% de vantagem sobre os meninos em obter uma trajetória eficiente do 6º ano do EF à 1ª série do ensino médio, tendência também constatada por outros autores (Alves; Ortigão; Franco, 2007; Louzano, 2013).

Considerando-se o desempenho dos alunos em LP e MT na PB 2011 e o sexo para cada um dos grupos de trajetória escolar analisados, observa-se, na Tabela 4, que, para os dois grupos, a proficiência média em LP das meninas é mais alta do que a dos meninos, enquanto em MT essa situação se inverte em favor dos meninos.

Verifica-se ainda que a desigualdade de desempenho entre meninos e meninas do grupo de trajetória regular é semelhante à encontrada no grupo de trajetória irregular, nas duas áreas de conhecimento: aproximadamente 8 pontos na escala do Saeb, exceto para MT, que, no grupo de trajetória irregular, ficou na casa dos 6 pontos.

TABELA 4

DESEMPENHO MÉDIO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL
NA PROVA BRASIL, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR E SEXO – BRASIL – 2011

Gênero	Trajetória Regular		Trajetória Irregular		Total	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Língua portuguesa						
Masculino	195,3	45,1	163,3	37,1	183,8	45,1
Feminino	204,0	44,9	171,4	38,9	196,5	45,7
Matemática						
Masculino	223,6	48,1	187,7	40,9	210,7	48,8
Feminino	215,3	45,7	181,4	37,2	207,5	46,1

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

Comparando-se os resultados, por sexo, entre os grupos de trajetória regular e irregular, a diferença da proficiência média em LP é de aproximadamente 32 pontos tanto entre os meninos quanto entre as meninas. Em relação à MT, a diferença de desempenho dos estudantes que possuem trajetória regular em relação aos que possuem trajetória irregular gira em torno de 34 pontos para os alunos de ambos os sexos. Pode-se considerar essas diferenças bastante significativas, uma vez que ultrapassam, nas duas áreas de conhecimento avaliadas, o que equivale a um nível de proficiência na escala do Saeb.

4.2 COR/RAÇA

Quando considerada a cor/raça dos alunos (Tabela 5), também se observa que existem diferenças na distribuição dos alunos com trajetória regular e irregular. Contudo, é preciso considerar tais resultados com cuidado, em virtude do alto número de não respostas a esse quesito no Censo Escolar (quase 30%). Feita essa ressalva, nota-se que, em termos relativos, quando se comparam os indivíduos pela cor/raça, são os alunos das populações branca e amarela que apresentam o maior percentual (acima de 70%) no grupo de trajetória regular, ao passo que, no grupo de trajetória irregular, são os indígenas, seguidos pelos pretos e pardos que assumem o maior percentual (cerca de 42% para indígenas; e 39% e 34% para pretos e pardos, respectivamente).

Esses resultados corroboram uma tendência já documentada pela literatura da área de que o risco de repetência é maior para o alunado preto/pardo (Alves; Ortigão; Franco, 2007; Louzano, 2013; Ortigão; Aguiar, 2013). Valendo-se das conclusões de Louzano (2013), pode-se sintetizar dizendo que os negros têm maior chance de fracassar, o que sugere que há especificidades raciais que permeiam o processo de escolarização.

TABELA 5

QUANTITATIVO DE ALUNOS POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR DA COORTE DOS
ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2011-2015

Cor/Raça	Trajetória Regular		Trajetória Irregular		Total	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Branca	512.630	77,71%	147.006	22,29%	659.636	100,0%
Preta	52.061	61,09%	33.163	38,91%	85.224	100,0%
Parda	529.338	66,28%	269.315	33,72%	798.653	100,0%
Amarela	5.091	70,05%	2.177	29,95%	7.268	100,0%
Indígena	4.189	57,75%	3.065	42,25%	7.254	100,0%
Não declarada	396.087	61,97%	243.025	38,03%	639.112	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep.

A Tabela 6 apresenta o desempenho médio dos alunos na PB 2011 por cor/raça, segundo a trajetória escolar de cada grupo. Com base na análise dos estudantes com trajetória regular, verifica-se que, tanto em LP quanto em MT, respectivamente, a proficiência média dos brancos (209,4 em LP/231,2 em MT) e amarelos (203,7/225,9) é maior que a dos pardos (195,0/212,7) e pretos (194,0/211,3), que, por sua vez, também têm uma proficiência maior que a dos indígenas (174,6/190,4), situada bem abaixo das demais. No grupo com trajetória irregular, embora os alunos brancos continuem com o maior desempenho em ambas as áreas avaliadas (174,8 em LP/195,4 em MT) e os indígenas com o menor (151,3/168,2), os amarelos se aproximam dos pretos e pardos, de modo que a proficiência média desses três grupos étnicos gira em torno de 165 pontos em LP e de 183 pontos em MT. De forma geral, esses dados levam à constatação, mais uma vez, de que os alunos brancos apresentam os melhores resultados no que se refere ao desempenho escolar.

TABELA 6

DESEMPENHO MÉDIO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL
NA PROVA BRASIL, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR E COR/RAÇA – BRASIL – 2011

(continua)

Cor/Raça	Trajetória Regular		Trajetória Irregular		Total	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Língua portuguesa						
Branca	209,4	45,4	174,8	40,1	202,4	46,6
Preta	194,0	43,7	165,4	36,7	183,5	43,5
Parda	195,0	44,1	164,7	37,3	185,4	44,4
Amarela	203,7	46,2	165,3	37,4	193,0	47,2
Indígena	174,6	42,9	151,3	35,8	165,8	41,9
Não declarada	195,5	44,5	163,7	37,0	184,1	44,6

TABELA 6

DESEMPENHO MÉDIO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL
NA PROVA BRASIL, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR E COR/RAÇA – BRASIL – 2011

(conclusão)

Cor/Raça	Trajetória Regular		Trajetória Irregular		Total	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Matemática						
Branca	231,2	46,9	195,4	41,8	223,9	48,1
Preta	211,3	44,3	183,7	37,8	201,2	44,1
Parda	212,7	45,7	183,0	38,9	203,4	45,8
Amarela	225,9	50,0	182,2	38,5	213,7	51,0
Indígena	190,4	44,4	168,2	37,0	182,0	43,1
Não declarada	213,2	46,0	182,1	38,3	202,1	45,9

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2011/Inep.

Analisando-se os desempenhos em LP e MT dos alunos de mesma cor/raça e comparando-se a proficiência média do grupo de trajetória regular com o de trajetória irregular, encontram-se as maiores diferenças para os estudantes de cor amarela (cerca de 40 pontos) e branca (35 pontos). Em seguida, vêm os de cor parda (30 pontos) e preta (28 pontos), ficando a menor diferença entre os indígenas (22 pontos). Esses resultados apontam que a desigualdade de desempenho entre estudantes de trajetória regular e irregular dentro de cada grupo étnico-racial é bastante grande, especialmente entre os amarelos e os brancos. De outro lado, embora a desigualdade entre os indígenas seja menor, ela ainda é relevante e pode indicar as dificuldades encontradas por esse grupo étnico no aprendizado dessas duas áreas de conhecimento.

4.3 NÍVEL SOCIOECONÔMICO DO ALUNO

A compreensão dos resultados escolares em termos de trajetória e desempenho está relacionada a um conjunto de fatores extra e intraescolares, sendo o nível socioeconômico dos estudantes um dos principais (Albernaz; Ferreira; Franco, 2002; Franco *et al.*, 2007; Alves; Franco, 2008; Alves; Soares, 2013). As análises aqui desenvolvidas considerando o nível socioeconômico dos alunos e sua trajetória escolar fazem uso do Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) do Inep (2014), cuja escala referente ao aluno possui sete níveis, onde I é o mais baixo e VII, o mais alto.

Comparando-se, dentro de cada nível socioeconômico do Inse, o percentual de alunos com trajetória regular e irregular, observa-se, no Gráfico 9, que são os níveis mais baixos (I e II) que abrigam os menores percentuais de alunos com trajetória regular

(não ultrapassando 61%). Já a maior proporção de alunos com trajetória regular (em torno de 76%) está localizada nos níveis socioeconômicos intermediários e altos (IV, V e VI). Esse resultado é o esperado, dada a associação positiva entre o nível socioeconômico e o desempenho ou a trajetória escolar regular dos alunos (Albernaz; Ferreira; Franco, 2002; Franco *et al.*, 2007; Alves; Franco, 2008; Alves; Soares; Xavier, 2014; Soares; Alves, 2013; Ferrão *et al.*, 2018, no prelo). Não obstante, é interessante notar que os percentuais de alunos do nível III e VII são praticamente iguais, apresentando 2/3 dos estudantes com trajetória regular e 1/3 com trajetória irregular.

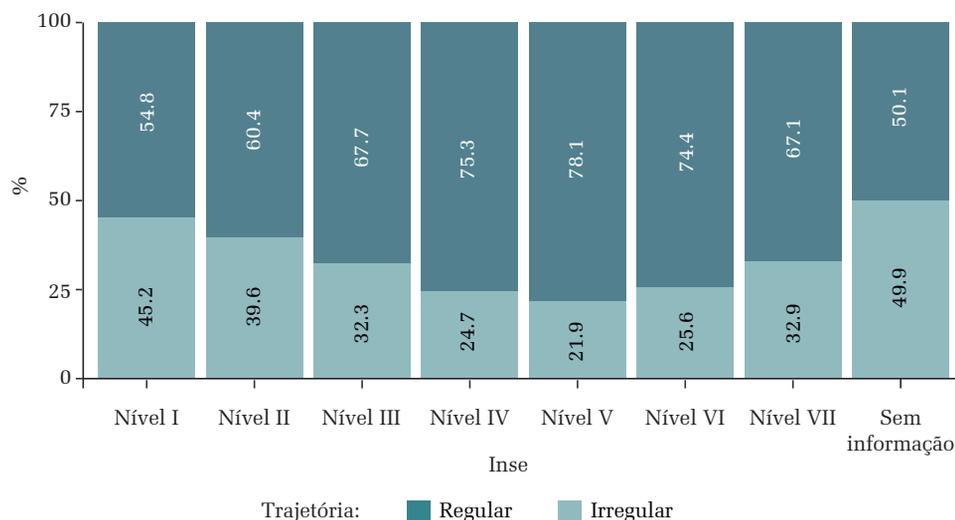


GRÁFICO 9

DISTRIBUIÇÃO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS NÍVEIS SOCIOECONÔMICOS DO INSE, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR – BRASIL – 2011

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep.

Tomando-se o total de alunos da coorte do 5º ano do EF em análise (ou seja, sem diferenciá-los quanto à regularidade da sua trajetória) e comparando-se o desempenho entre os níveis socioeconômicos, observa-se, na Tabela 7, que a proficiência média em LP varia de 162 (nível I) até 205 (nível V), representando uma diferença de aproximadamente 43 pontos; e, em MT, de 177 (nível I) a 227 (nível V), o que significa uma diferença de praticamente 50 pontos. Tais resultados indicam uma desigualdade bastante significativa no desempenho desses alunos, equivalendo a quase dois níveis de proficiência na escala do Saeb.

Reproduzindo-se esse tipo de análise para cada um dos grupos de trajetória escolar, observa-se que, dentro do grupo de trajetória regular, a disparidade de desempenho entre o nível socioeconômico com a menor proficiência média (nível I) e o nível com a maior é de 42,5 pontos em LP (entre os níveis I e V) e de 51,3 em MT (entre os níveis I e VI). Para o grupo de trajetória irregular, essa disparidade é menor, sendo de 22,9 em LP (entre os níveis I e VI) e de 28,8 em MT (entre os níveis I e VII).

TABELA 7

DESEMPENHO MÉDIO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA PROVA BRASIL, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR E NÍVEL SOCIOECONÔMICO – BRASIL – 2011

Nível Socio-econômico Aluno	Trajetória Regular		Trajetória Irregular		Total	
	Proficiência Média	Desvio-padrão	Proficiência Média	Desvio-padrão	Proficiência Média	Desvio-padrão
Língua portuguesa						
Nível I	170,4	37,2	151,8	31,7	162,0	36,0
Nível II	183,3	40,9	158,3	34,5	173,4	40,4
Nível III	194,3	43,4	165,6	36,9	185,0	43,5
Nível IV	206,4	45,1	171,8	39,3	197,8	46,2
Nível V	212,9	45,7	174,7	40,4	204,5	47,3
Nível VI	212,1	46,4	174,7	40,5	202,6	47,8
Nível VII	205,6	44,4	173,9	38,7	195,2	45,2
Sem informação	176,7	45,5	148,8	36,3	163,4	43,7
Matemática						
Nível I	184,4	39,3	168,4	33,3	177,1	37,5
Nível II	198,7	43,0	175,3	36,0	189,5	42,0
Nível III	212,2	44,9	183,8	38,2	203,0	44,8
Nível IV	226,5	46,2	191,7	40,6	217,9	47,3
Nível V	235,3	46,6	196,4	41,8	226,8	48,3
Nível VI	235,7	47,3	197,2	42,5	225,9	49,1
Nível VII	230,9	47,3	197,7	40,6	220,0	47,8
Sem informação	192,0	48,7	165,0	40,0	179,2	46,8

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2001/Inep.

Cotejando-se, dentro de cada nível socioeconômico, a diferença entre as proficiências médias do grupo de trajetória regular com as do grupo de trajetória irregular, verifica-se que, à exceção do nível I, nos demais a diferença tanto em LP quanto em MT ultrapassa 25 pontos, chegando a aproximadamente 38 pontos nos níveis V e VI do Inse. Esses resultados apontam que a aprendizagem dos alunos com trajetória irregular parece ser significativamente menor em relação a dos alunos com trajetória regular, para ambas as disciplinas.

4.4 REPROVAÇÃO PRÉVIA

A análise do perfil dos alunos dos dois grupos de trajetória escolar (regular e irregular) em relação à existência de reprovação no percurso escolar anterior ao 5º ano do EF, utiliza-se das respostas dos alunos no questionário da PB 2011, em que

se pergunta se o aluno já reprovou anteriormente. As opções de resposta são: “Não”, “Sim, uma vez” e “Sim, duas vezes ou mais”.

Comparando-se a proporção de alunos de cada grupo de trajetória escolar com base no número de reprovações, nota-se que, entre os alunos que nunca reprovaram, cerca de 80% tiveram uma trajetória regular (Tabela 8). Já, entre aqueles que responderam ter reprovado uma única vez, o percentual de alunos com trajetória regular era praticamente o mesmo dos que tiveram uma trajetória irregular (aproximadamente 50%). Para aqueles que reprovaram duas ou mais vezes, a proporção dos que possuem uma trajetória regular ficou na casa dos 40%, resultado menor do que a proporção dos de trajetória irregular, que atingiu quase 60%.

TABELA 8

QUANTITATIVO DE ALUNOS EM CADA GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR DA COORTE DOS ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR REPROVAÇÕES NOS ANOS INICIAIS – BRASIL – 2011-2015

Reprovação anterior ao 5º ano do EF	Trajetória Regular		Trajetória Irregular		Total	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Não	1.096.955	79,59%	281.283	20,41%	1.378.238	100,00%
Sim, uma vez	188.614	50,54%	184.608	49,46%	373.222	100,00%
Sim, duas vezes ou mais	52.138	40,58%	76.342	59,42%	128.480	100,00%
Não informado	161.689	50,97%	155.518	49,03%	317.207	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2001/Inep.

De forma geral, esses resultados indicam que os alunos da coorte analisada que apresentam histórico de reprovação nos anos iniciais do EF tendem a enfrentar maiores dificuldades nos anos finais do EF, no que diz respeito à obtenção de uma trajetória escolar de sucesso, quando comparados aos que nunca reprovaram.

Cotejando-se as proficiências médias dos alunos pertencentes a cada um dos grupos de trajetória escolar, constata-se, conforme a Tabela 9, que, entre os alunos que nunca reprovaram, os que têm uma trajetória regular apresentam uma proficiência média de 33 pontos maior que a daqueles cuja trajetória é irregular, tanto para LP como MT. Já, quando se trata dos alunos que tiveram alguma reprovação em seu percurso escolar anterior, a proficiência média dos que seguem uma trajetória regular é aproximadamente 12 pontos maior do que a dos alunos com trajetória irregular.

Em se tratando do desempenho médio dos alunos dentro de cada um dos grupos de trajetória escolar, observa-se que, para o grupo de trajetória regular, em ambas as áreas de conhecimento avaliadas, a diferença entre a proficiência média dos que nunca reprovaram e dos que já reprovaram ao menos uma vez é de aproximadamente 31 pontos, ao passo que, para o grupo de trajetória irregular, é em torno de 11 pontos.

Além disso, praticamente não há diferença, em ambas as disciplinas avaliadas, entre a proficiência média dos alunos com uma reprovação em face daqueles que possuem duas ou mais reprovações. Nota-se, ainda, a partir dessas análises, que a diferença entre as médias dos alunos com e sem reprovação do grupo de trajetória irregular (cerca de 10 pontos) é quase três vezes menor do que essa diferença para os alunos que estão no grupo regular (pouco mais de 30 pontos).

TABELA 9

DESEMPENHO MÉDIO DA COORTE DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA PROVA BRASIL, POR GRUPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR E REPROVAÇÕES NOS ANOS INICIAIS – BRASIL – 2011

Reprovação antes do 5º ano	Trajetória Regular		Trajetória Irregular		Total	
	Proficiência Média	Desvio-padrão	Proficiência Média	Desvio-padrão	Proficiência Média	Desvio-padrão
Língua portuguesa						
Não	206,4	44,6	172,9	39,8	199,5	45,7
Sim, uma vez	175,3	37,8	161,5	34,9	168,5	37,1
Sim, duas vezes ou mais	174,2	37,6	162,2	35,3	167,1	36,7
Não informado	179,0	43,7	151,5	34,8	166,3	42,1
Matemática						
Não	225,5	46,4	191,2	41,1	218,5	47,4
Sim, uma vez	194,5	39,9	180,7	36,8	187,6	39
Sim, duas vezes ou mais	193,3	39,7	182,5	37,4	186,9	38,7
Não informado	196,9	46,3	169,3	37,8	184,2	44,7

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar 2011-2015/Inep e Saeb 2001/Inep.

Esses resultados indicam que, em geral, o desempenho dos alunos com trajetória irregular nos anos finais do EF é mais baixo que o dos alunos de trajetória regular, sendo esse resultado ainda pior para os alunos que também sofreram com a reprovação anterior ao 5º ano. Nesse sentido, tais resultados reforçam o questionamento sobre a eficácia da reprovação como medida pedagógica capaz de dirimir os problemas de “baixa” aprendizagem, conforme documentado por ampla literatura acerca dessa temática (Jimerson, 2001; Crahay, 2006; Brophy, 2006; Oliveira, 2014).

Por outro lado, a associação entre baixo desempenho e trajetória escolar remete aos achados dos estudos baseados em modelos de valor adicionado, que mostram que a trajetória e o desempenho escolar são, em grande parte, condicionados pelas características sociodemográficas e econômicas dos estudantes, bem como pelo seu desempenho pregresso (isto é, o conhecimento previamente adquirido). Ferrão *et al.* (2018), por exemplo, demonstram que o desempenho dos

alunos do 9º ano do EF na PB 2015 está condicionado por diversos fatores, entre os quais o nível socioeconômico, a cor/raça e a existência de reprovação no percurso escolar, evidenciando ainda que a proficiência prévia na PB 2011, aplicada aos mesmos alunos quando se encontravam no 5º ano, assume um papel de destaque na explicação do desempenho no 9º ano. Silva Filho (2018) também constata que a proficiência prévia do aluno explica grandemente o desempenho escolar obtido posteriormente. Segundo o autor, o desempenho dos alunos do 3º ano na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) 2013 explica em torno de 70% da variabilidade da nota em MT no 5º ano na PB 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou verificar, de forma exploratória, se o perfil dos alunos com trajetória escolar regular é diferente daquele dos alunos com trajetória irregular. As análises exploratórias dos dados longitudinais que acompanham até 2015 a trajetória dos alunos do 5º ano do EF que fizeram a PB 2011 revelaram que há diferenças entre o perfil dos alunos que seguiram cada uma dessas trajetórias. De modo geral, constatou-se que os alunos da coorte de 2011 que possuem nível socioeconômico baixo, sexo masculino, autodeclararam-se de cor/raça preta, parda e indígena e foram reprovados pelo menos uma vez durante os anos iniciais do ensino fundamental tendem a apresentar, em maior proporção, uma trajetória escolar irregular quando comparados com os estudantes dos demais grupos.

Verificou-se também que a maior parte dos alunos que compõem o grupo de trajetória irregular no período de 2011 a 2015 apresenta proficiência média mais baixa tanto em LP quanto em MT na PB 2011, quando comparados aos de trajetória regular, sugerindo ainda que a proficiência prévia do aluno no 5º ano do EF parece ter uma influência significativa nos resultados escolares ulteriores. Tais resultados corroboram o que a literatura sobre fatores associados e valor agregado ao desempenho escolar tem mostrado em sociedades marcadamente desiguais, como a brasileira, isto é, que a trajetória do estudante parece estar condicionada às características sociodemográficas e econômicas e ao seu nível de desempenho pregresso (Ferrão *et al.*, 2018; Silva Filho, 2018). Por outro lado, os resultados aqui apontados sugerem que a reprovação parece não ser uma medida pedagógica eficaz para suprimir os problemas de aprendizagem, visto que a proporção dos alunos que tiveram uma trajetória irregular nos anos finais do EF é relativamente maior entre os alunos que apresentaram reprovação nos anos iniciais, comparativamente àqueles que nunca reprovaram.

De modo geral, os resultados desse estudo exploratório reforçam a tese de que o sistema educacional público do País continua marcadamente ineficiente e ineficaz, evidenciando sua incapacidade para assegurar uma trajetória regular e uma

aprendizagem adequada para todos os seus alunos. Tais resultados refletem também a desigualdade escolar que permanece entranhada no sistema educacional, a qual segue desfavorecendo as populações mais vulneráveis, especialmente os pobres e os negros.

Não obstante, estudos adicionais precisam ser desenvolvidos para aprofundar as análises exploratórias aqui apresentadas, investigar as conjecturas levantadas e buscar alternativas para orientar a formulação de políticas públicas indutoras de equidade educacional e social, que contribuam para a garantia da aprendizagem e da progressão regular a todos os estudantes brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F. H. G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v. 32, n. 3, p. 453-476, dez. 2002.

ALVES, F.; ORTIGAO, M. I. R.; FRANCO, C. Origem social e risco de repetência: interação raça-capital econômico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 161-180, abr. 2007.

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 482-500.

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, jan./mar. 2013.

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, set. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Matrizes e escalas*. Brasília, [s.d.]. Disponível: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/matrizes-e-escalas>>. Acesso em: 18 out. 2018.

BROPHY, J. *Grade repetition*. France: International Academy of Education/International Institute for Educational Planning, 2006.

CRAHAY, M. É possível tirar conclusões sobre os efeitos da repetência? *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 127, p. 223-246, jan./abr. 2006.

FERRAO, M. E.; BARROS, G. T. de F.; BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. de. *Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: valor acrescentado, eficácia diferencial e equidade social*. 2018. No prelo.

FERRARO, A. R. Gênero e alfabetização no Brasil: caminhos para a pesquisa em Sociologia da Educação a partir de fontes estatísticas. In: PAIXÃO, L. P.; ZAGO, N. (Org.). *Sociologia da Educação: pesquisa e realidade brasileira*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 154-181.

FRANCO, C. et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p. 277-298, 2007.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota técnica: Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das escolas do Enem 2013*. Brasília, DF: Inep, 2014.

JIMERSON, S. R. Meta-analysis of grade retention research: Implications for practice in the 21st century. *School Psychology Review*, v. 30, n. 3, p. 420-437, 2001.

KLEIN, R.; RIBEIRO, S.C. O Censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 197-198, p. 1-123, 1991.

LOUZANO, P. Fracasso escolar: evolução das oportunidades educacionais de estudantes de diferentes grupos raciais. *Cadernos Cenpec*, v. 3, n. 1, p. 111-133, 2013.

OLIVEIRA, A. S. de. *Progressão continuada e outros dispositivos escolares: êxito e fracasso escolar nos anos iniciais do ensino fundamental*. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

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, v. 94, n. 237, p. 364-389, ago. 2013.

PONTES, L. A. F.; SOARES, T. M. As metas escolares do Ideb: uma proposta alternativa de cálculo. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, 2016, p. 782-815. set./dez. 2016.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 4, p. 73-86, jul./dez. 1991.

SILVA FILHO, G. A. O efeito da formação específica do professor sobre o desempenho escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, *Revista Brasileira de Economia*, 2018. No prelo.

SILVA FILHO, G. A.; CARVALHO, M. R. V. *O efeito da formação inicial do professor sobre o desempenho escolar em matemática nos anos iniciais do ensino fundamental*. Brasília: Inep, 2017. (Textos para Discussão, n. 43).

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. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 492-517, ago. 2013.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, set. 2013.

SOARES, J. F., FONSECA, I. C., ÁLVARES, R. P., GUIMARÃES, R. *Exclusão intraescolar nas escolas públicas brasileiras: um estudo com dados da Prova Brasil 2005, 2007 e 2009*. Brasília: Unesco, 2012. (Série Debates ED, n. 4).

SOUSA, A. P. *Desigualdades nas trajetórias entre meninos e meninas nos anos finais do ensino fundamental da Ride-DF: uma análise dos dados do Censo Escolar 2012-2016*. 2017. 81 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PERFIL DO LICENCIANDO E SUA ESCOLHA PELA CARREIRA DOCENTE: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL*

Geraldo Andrade da Silva Filho^I
Adriano Souza Senkevics^{II}

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a3>

RESUMO

A importância do professor para o desempenho e a trajetória dos discentes é bastante reconhecida em pesquisas nacionais e internacionais. Em que pese a relevância da temática, persistem inúmeras perguntas a serem mais bem exploradas, tais como o quanto o perfil dos licenciandos se transforma, em uma perspectiva longitudinal, na entrada e na saída do curso de graduação, comparado ao daqueles que já exerciam ou que passaram a exercer atividade docente. Para avançar sobre essas lacunas, este estudo elabora um painel longitudinal que acompanha por quatro ou cinco anos – do ingresso à conclusão – todos os estudantes que ingressaram em cursos de licenciatura entre 2010 e 2011 no Brasil, por meio da junção de bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (Censo

* Os autores agradecem a Daniel Gama e Colombo, pela leitura crítica da versão inicial do texto, e a Izabel Costa da Fonseca que, no âmbito do Projeto BRA/15/002, estruturou os dois painéis longitudinais utilizados para a montagem da base utilizada neste artigo.

^I Geraldo Andrade da Silva Filho é doutor em economia pela Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. É da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Adriano Souza Senkevics é doutorando em educação pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Exame Nacional do Ensino Médio – Enem e Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade) e do Ministério do Trabalho (Relação Anual de Informações Sociais – Rais). Em posse dessa base de dados, a análise divide os licenciandos em quatro grupos, tendo como critério o momento em que se vincularam ou não à carreira docente, se antes ou depois do ingresso no curso de licenciatura. Em seguida, são investigados, de maneira comparada, o perfil e o desempenho dos grupos de licenciandos em distintos momentos da graduação (ingresso, trajetória e conclusão), por meio de estatísticas descritivas e modelos de regressão linear múltipla.

Palavras-chave: avaliação do desempenho; educação superior; estudo longitudinal; formação de professores; licenciatura.

INTRODUÇÃO

Há muito se reconhece a importância do professor para a formação dos estudantes. Para confirmar essa afirmação, estudos apontam que os efeitos da atividade de um professor podem ser mensurados pela sua capacidade de afetar não apenas os resultados de curto prazo de seus alunos, exemplificados pelo desempenho em exames padronizados (Chetty; Friedman; Rockoff, 2014a), mas também pelos resultados de longo prazo, tais como os rendimentos auferidos por esses mesmos alunos na vida adulta (Chetty; Friedman; Rockoff, 2014b), consideradas todas as mediações necessárias. Sabe-se que, uma vez controladas as características socioeconômicas dos estudantes, o principal fator a explicar a variabilidade de proficiência entre alunos em testes padronizados é o efeito do professor (Rockoff, 2004; Rivkin; Hanushek; Kain, 2005; Moriconi, 2012). Ainda, de acordo com a literatura, o conhecimento específico do docente na disciplina que leciona é um dos fatores que explicam seu desempenho (Hanushek; Woessmann, 2012).

Em que pese a importância do recrutamento e da permanência de profissionais qualificados na docência, estudos mostraram que, nas últimas décadas, nos Estados Unidos, estudantes com níveis mais elevados de habilidades verbais e de conhecimentos em matemática, segundo as notas obtidas em testes padronizados, foram menos propensos a ingressar na carreira docente (Corcoran; Evans; Schwab, 2004). No Brasil, pesquisas têm mostrado que os ingressantes de cursos superiores associados à carreira docente apresentam, em média, desempenho inferior ao dos ingressantes dos demais cursos superiores e advêm de famílias com perfil socioeconômico menos privilegiado (Louzano *et al.*, 2010; Brasil. Inep, 2009; 2010; Gatti; Barreto, 2009; Alves *et al.*, 2016; Iede, 2018). De acordo com revisão de Bauer, Cassettari e Oliveira (2017, p. 946), esse fenômeno sugere uma dificuldade de a carreira docente atrair candidatos

com desempenho suficientemente elevado no ensino médio (EM) a ponto de dispensar esforços adicionais, visando a compensar lacunas anteriores de formação. A título de ilustração, Silva Filho (2016) aponta para o baixo desempenho de graduandos em pedagogia no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, particularmente na prova de matemática e suas tecnologias, o que poderia indicar menor nível de conhecimento do conteúdo.

Entretanto, boa parte dos estudos feitos no Brasil, até o momento, apresentam análises de dados transversais (*cross-section*), carecendo ainda de estudos longitudinais que possam analisar o percurso formativo e o ingresso dos professores na carreira docente. Como exceções a esse quadro, em 2017, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) lançou indicadores de trajetória de curso de graduação, os quais têm mostrado que, à guisa de exemplo, de todos os cursos de pedagogia ofertados no território nacional, aproximadamente metade dos ingressantes de 2010 concluem o curso até cinco anos depois do início, ao passo que 41,8% desistem ao longo desse percurso.¹ Apesar das contribuições de abordagens como essa, é preciso reconhecer que os indicadores divulgados pelo Inep, por estarem agregados em cursos, não possibilitam que os perfis de docentes e de potenciais docentes sejam relacionados às suas trajetórias ao longo da graduação e a medidas de valor adicionado pelo curso superior, bem como investigar se o perfil verificado no ingresso no ensino superior (ES) fica ainda menos ou mais privilegiado na saída do curso e na seleção para a carreira docente da educação básica. Rabelo e Cavenaghi (2016) inovaram ao utilizar dados longitudinais para mostrar a ocorrência de baixas taxas de conclusão nos cursos de licenciatura em matemática, química, biologia e física, e o aumento do tempo de conclusão nesses cursos entre os anos de 2009 e 2013. No entanto, apesar de trabalharem com dois painéis longitudinais, as autoras não uniram o painel do Censo da Educação Superior com o painel relativo a docentes oriundos do Censo da Educação Básica, um dos diferenciais do presente estudo. Ao juntarmos esses dois painéis longitudinais, somos capazes de identificar, entre os licenciandos, os que já se encontravam no exercício da docência e também o momento em que aqueles que não atuavam previamente como professores passaram a fazê-lo.

Utilizando dados em estrutura de painel longitudinal, pretende-se aprofundar a discussão sobre a seleção de docentes. O emprego dessa metodologia se justifica à luz da necessidade de compreender como o perfil de licenciandos se constitui do início ao término do processo de formação para a carreira docente, tendo em vista que, no Brasil, a busca por uma colocação no mercado de trabalho, por parte dos futuros professores, se dá durante e depois de passarem por programas de formação universitária, e não exatamente antes de seu ingresso, como sugerido por Louzano *et al.*

¹ Os indicadores de fluxo da educação superior do Inep estão disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

(2010). Ao lado disso, é sabido que, apesar de o Brasil apresentar um volumoso corpo discente de licenciandos – de acordo com o Censo da Educação Superior, os cursos de licenciatura figuram entre os mais frequentados do país e representam cerca de sete mil dos 32 mil cursos ofertados em 2016 –, existe forte demanda por profissionais com formação específica para a área em que lecionam (Brasil. Inep, 2018). Essa constatação se soma à ausência desses docentes na rede pública tal como recorrentemente denunciado por gestores e pesquisadores da área (Pinto, 2014; Araujo; Vianna, 2011).

No presente estudo, nosso objetivo é desenvolver uma análise exploratória do perfil dos ingressantes nos cursos de educação superior relacionados à carreira docente, isto é, pedagogia e licenciaturas, nos anos de 2010 e 2011, comparando os ingressantes de acordo com o critério do momento em que se vincularam ou não à carreira docente. Para tanto, organizamos a base de dados em quatro grupos, de acordo com os seguintes critérios: aqueles que já exerciam função docente na educação básica, subdivididos entre os que permaneceram lecionando após o ingresso no ensino superior (grupo 1) e aqueles que interromperam a atividade docente (grupo 2), os que não eram professores, mas se tornaram docentes após o ingresso no ensino superior (grupo 3), e os que não seguiram a carreira docente (grupo 4), pelo menos até o ano de 2015, tal como apresentado no Quadro 1.

QUADRO 1

GRUPO DE LICENCIANDOS EM FUNÇÃO DO EXERCÍCIO OU NÃO DA DOCÊNCIA ANTES OU DEPOIS DO INGRESSO NO CURSO DE ENSINO SUPERIOR – BRASIL – 2010/2011

GRUPO	Docente antes do ingresso no ES?	Exerceu docência após ingresso no ES?	Sigla
1	Sim	Sim	S-S
2		Não	S-N
3	Não	Sim	N-S
4		Não	N-N

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo da Educação Básica 2009-2015 e do Censo da Educação Superior 2010-2015.

Compararemos esses quatro grupos de ingressantes no ensino superior considerando as seguintes dimensões: (1) características demográficas e socioeconômicas no momento de ingresso; (2) desempenho no Enem no ano anterior ao ingresso (2009 ou 2010); (3) características da instituição em que frequentou o ES e sua trajetória ao longo do curso; e (4) desempenho no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) no ano em que concluíram o ES (apenas para os concluintes em 2014).

1 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

1.1 BASE DE DADOS

Para elaboração das análises empreendidas neste estudo foi construída uma base de dados no formato de painel longitudinal multivariado (Singer; Willet, 2003) dos ingressantes avaliados no Enade 2014 em cursos superiores associados à docência na educação básica. Utilizando a identificação única de indivíduos – no caso, o número no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) – juntaram-se diversas bases de dados do Inep. Com base no Censo da Educação Superior foram obtidas informações sobre os ingressantes em 2010 e 2011 nos cursos superiores de licenciaturas e de bacharelados relacionados às licenciaturas, selecionados conforme art. 1º da Portaria Normativa nº 8 do Ministério da Educação, de 14 de março de 2014, que definiu os cursos avaliados no Enade daquele ano. Assim, coube neste artigo investigar os estudantes e as características de seus respectivos cursos: (1) que conferem diploma de bacharel ou licenciatura em: a) ciência da computação; b) ciências biológicas; c) ciências sociais; d) filosofia; e) física; f) geografia; g) história; h) letras-português; i) matemática; e j) química; e (2) os que conferem diploma de licenciatura em a) artes visuais; b) educação física; c) letras-português e espanhol; d) letras-português e inglês; e) música; e f) pedagogia.

A base de dados longitudinal construída permite acompanhar a coorte de ingressantes em cursos superiores em 2010 e 2011 em instituições de ensino superior (IES) até a conclusão do curso. Para simplificar e facilitar as análises na construção do painel, acompanhamos cada estudante em até dois cursos superiores. Não consideramos se esse estudante já frequentava ou veio a frequentar outro curso em diferentes anos. Construiu-se a trajetória desses ingressantes ao longo do curso até sua formatura ou abandono, no período entre 2010 e 2015. Procuramos esses ingressantes no Enem 2009 e 2010, optando pela edição mais próxima ao ano de ingresso no caso de o estudante ter prestado as duas edições da prova, acrescentando à base longitudinal dos ingressantes suas notas e características individuais informadas no ato de inscrição no exame. Para os estudantes que não abandonaram o curso superior e que o concluíram em 2014, buscamos no Enade do mesmo ano informações sobre seu desempenho nos testes e, no questionário do estudante, suas impressões sobre o curso e seus planos para o futuro. Adicionalmente, por meio do Censo da Educação Básica, identificamos todos os indivíduos do painel que, ao longo do período entre 2009-2015, lecionaram em escolas de educação básica, e obtivemos a informação sobre se o docente já possuía curso superior ao ingressar na licenciatura. Por fim, acrescentamos ao painel a informação da Rais sobre o início do contrato de trabalho dos docentes.

Para as análises que se seguem, os grupos de licenciandos serão referidos pela numeração e sigla expostas no Quadro 1. Recomendamos regressar a tal quadro sempre que necessário para a compreensão do texto.

1.2 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

A Tabela 1 apresenta o quantitativo de estudantes classificados nos quatro grupos de interesse deste estudo. Um total de 925.281 estudantes foi identificado em nosso painel longitudinal, sendo que 4,6% ingressaram em dois cursos superiores de interesse do estudo, em 2010 e 2011. Diante dos objetivos de entender a trajetória de licenciandos, a construção do painel privilegiou os cursos de licenciatura, assim, naturalmente, a grande maioria dos indivíduos, 803.160 (86,8%), frequentava algum curso de licenciatura. O grupo mais numeroso (64,4% dos licenciandos), indicado como grupo 4 na Tabela 1, é o de estudantes que não exerciam a docência antes do ingresso no ES em 2010 ou 2011 e que continuaram não exercendo após o ingresso, pelo menos até o limite do período de análise compreendido no painel (2015). O segundo grupo mais numeroso (24,1% dos licenciandos), denominado grupo 3, é o de indivíduos que não exerciam a docência quando ingressaram no ES, mas passaram a atuar como docentes após o ingresso no ES ou após o concluírem. Os estudantes que exerciam a docência antes do ingresso no ensino superior correspondem a 11,5% do total de licenciandos. O grupo 1 corresponde aos que não abandonaram a docência após o ingresso no ES, com 10,1% dos licenciandos, enquanto o grupo 2, correspondendo a 1,4% de licenciandos, representa os que deixaram de lecionar em algum momento após ter ingressado no ES.

TABELA 1
CARACTERIZAÇÃO DOS GRUPOS DE ESTUDANTES INGRESSANTES NOS CURSOS DE INTERESSE – BRASIL – 2010/2011

GRUPO	Total		Licenciandos		(B)/(A) %	Licenciandos a distância	
	Freq. (A)	%	Freq. (B)	%		Freq. (C)	(C)/(B) %
1 (S-S)	83.397	9,0	81.517	10,1	97,7	47.199	57,9
2 (S-N)	11.564	1,3	11.071	1,4	95,7	5.781	52,2
3 (N-S)	202.568	21,9	193.680	24,1	95,6	67.826	35,0
4 (N-N)	627.752	67,8	516.892	64,4	82,3	137.889	26,7
Total	925.281	100	803.160		86,8	258.695	32,2

Fonte: Censo da Educação Básica 2009-2015, Censo da Educação Superior 2010-2015. Elaboração própria.

Os estudantes que em algum momento de sua trajetória estiveram em sala de aula lecionando para turmas da educação básica com mais frequência se engajaram em cursos de licenciatura. Da amostra total, 96,2% dos que em algum momento exerceram a docência, ingressaram em alguma licenciatura. Em contraste, entre os que não exerceram a docência, pelo menos no período coberto pelo painel (2009-2015),

82,3% ingressaram em licenciatura. A grande maioria dos estudantes que exerciam atividade docente na educação básica no ano anterior ao ingresso no ensino superior (97,5%) matriculou-se em um curso de licenciatura. Dos que não exerciam a docência na educação básica, 24,4% passaram a exercê-la em algum momento após o ingresso no ES. Desses que passaram a atuar como docentes, 95,6% ingressaram em um curso de licenciatura.

Mais frequentemente, os indivíduos que exercem a docência optam pela modalidade a distância, provavelmente pela restrição de tempo presencial para os estudos ou pela distância de sua residência ou local de trabalho à IES mais próxima. Quase um terço dos licenciandos cursava a modalidade a distância, com destaque para os que exerciam a docência previamente. Dos docentes que ingressaram em licenciatura, 55,8% optaram pela modalidade a distância, em contraste com 29,0% dos que não atuavam na docência.

TABELA 2
ANO DE INGRESSO, INFORMAÇÕES DE FLUXO E CONCLUSÃO DOS LICENCIANDOS – BRASIL – 2010/2011

GRUPO	Ano ingresso		Abandonaram		Trancaram		Graduados	
	2010 (D)	2011 (E)	Freq. (F)	(F)/ (B)	Freq. (G)	(G)/(B)	Freq. (H)	(H)/(B) %
1 (S-S)	42.832	38.685	17.469	21,4	4.040	5,0	40.941	50,2
2 (S-N)	5.553	5.518	3.071	27,7	665	6,0	4.792	43,3
3 (N-S)	108.281	85.399	33.006	17,0	6.923	3,6	123.398	63,7
4 (N-N)	251.378	265.514	245.081	47,4	43.978	8,5	172.714	33,4
Total	408.044	395.116	298.627	37,2	55.606	6,9	341.845	42,6

Fonte: Censo da Educação Básica 2009-2015, Censo da Educação Superior 2010-2015. Elaboração própria.

Nota 1: A taxa de formados (concluintes) não corresponde à taxa de conclusão de cursos porque neste estudo consideramos como unidade de análise o indivíduo, não a matrícula, como normalmente se considera quando se analisa taxa de conclusão de cursos.

Nota 2: (B) refere-se ao total de licenciandos apresentado na Tabela 1.

A Tabela 2 apresenta informações referentes ao ano de ingresso e de conclusão, ao abandono e ao trancamento do curso. Entre os quatro grupos existem diferenças na distribuição dos estudantes pelo ano de ingresso, sendo essa distribuição mais próxima quando se compara os que exerciam com os que não exerciam a docência no momento prévio ao ingresso. Interessante notar que a proporção de graduados em licenciatura é significativamente maior entre os que eram docentes do que entre os que não eram, 49,4% (50,2% para os que continuaram na docência e 43,3% entre os que deixaram a sala e aula) *versus* 41,7%, respectivamente. Entre os que não exerciam a docência, 63,7% dos que passaram a lecionar após entrar no curso de licenciatura concluíram o curso, *versus* 33,4% dos que não ingressaram na carreira docente. Essa diferença era esperada, pois muitas vezes exige-se diploma do ES para o ingresso

na carreira do magistério e parte considerável dos ingressantes no ES, em 2010 e 2011, não possuía diploma. Além de, em média, concluírem a graduação em menor tempo, os docentes também abandonam ou trancam o curso menos frequentemente. Dos que exerciam a docência ao ingressar no curso superior, 26,6% o abandonaram ou trancaram, em comparação a 39,6% nessa situação entre os não docentes.

A Tabela 3 reúne estatísticas descritivas sobre características relativas aos indivíduos das bases de dados estudadas. Com base no levantamento de matrículas do Censo da Educação Superior, vê-se que cerca de 70% dos mais de 800 mil licenciandos pertencem ao sexo feminino, quase $\frac{1}{4}$ se autodeclarou branco ou amarelo, e aproximadamente 15% são provenientes do ensino médio privado; em média, eles ingressam na idade de 27,8 anos. No entanto, evidencia-se que os dados ausentes (*missing*) para cor/raça e categoria administrativa da escola de origem alcançam valores aproximados de, respectivamente, 56% e 44%. A mesma tabela apresenta a frequência dessas características entre a amostra de licenciandos que serão considerados adiante nas análises envolvendo o Enem e o Enade, isto é, os estudantes que tiveram notas computadas para as provas consideradas neste estudo. Se compararmos os quatro grupos de licenciandos, vê-se que, de modo geral, os maiores contrastes encontram-se entre o grupo 1 e o grupo 4, os quais serão explorados mais detidamente nas análises apresentadas à frente.

TABELA 3
CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS DOS LICENCIANDOS, NO GERAL, E ENTRE AQUELES COM NOTA NO ENEM E NO ENADE – BRASIL – 2010/2011

(continua)

Base	Variável	GRUPO				
		1 (S-S)	2 (S-N)	3 (N-S)	4 (N-N)	Total
CES	Sexo masculino (%)	15,7	16,2	19,3	35,6	29,4
	Cor/raça branca ou amarela (%)	18,5	18,7	25,8	24,8	24,3
	<i>missing</i> cor/raça (%)	64,7	62,9	54,5	55,4	56,2
	EM na rede privada (%)	11,1	11,9	13,2	16,1	14,8
	<i>missing</i> rede EM (%)	54,7	52,7	41,5	43,7	44,4
	Idade média (anos)	34,8	33,3	27,1	26,8	27,8
Enem	Licenciandos com nota (%)	10,6	15,8	37,1	42,9	37,8
	Sexo masculino (%)	18,9	21,0	22,8	37,5	33,4
	Cor/raça branca ou amarela (%)	40,3	38,7	45,4	46,3	45,9
	EM na rede privada (%)	7,9	8,8	10,2	18,3	16,1
	Idade média (anos)	30,1	27,9	23,0	23,2	23,4

TABELA 3
CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS DOS LICENCIANDOS, NO GERAL, E ENTRE AQUELES COM NOTA NO ENEM E NO ENADE – BRASIL – 2010/2011

(conclusão)

Base	Variável	GRUPO				
		1 (S-S)	2 (S-N)	3 (N-S)	4 (N-N)	Total
Enade	Licenciandos com nota (%)	14,2	13,5	19,8	13,7	15,2
	Sexo masculino (%)	12,0	12,4	16,8	27,8	22,7
	Cor/raça branca ou amarela (%)	44,9	46,1	48,7	48,1	47,9
	EM na rede privada (%)	10,5	9,5	11,5	16,4	14,2
	Idade média (anos)	34,2	32,5	25,9	26,1	26,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica 2009-2015, do Censo da Educação Superior 2010-2015, do Enem 2009-2010 e do Enade 2014.

Nota 1: Não foram apresentados os missings para o Enem e o Enade em razão de serem bastante reduzidos (inferiores a 3%).

Nota 2: Para o Enem, informações de sexo, cor/raça e rede privada no EM foram obtidas via questionário e, em caso de missing, complementadas com o Censo da Educação Superior.

1.3 ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Conforme já exposto, este trabalho apresenta resultados exploratórios em que utilizamos estatísticas descritivas simples tais como médias, proporções, descrição das distribuições estatísticas de cada grupo de interesse e participação desses grupos em partições das distribuições de notas no Enem. Além da análise de diferenças de médias simples, este estudo também compara as médias dos grupos de forma condicional às características de seus componentes, como no modelo a seguir:

$$y_i = \alpha + \gamma \cdot Grupo_j + \tau \cdot ano + \sum_k \beta_k \cdot caract_estudantes_k + \sum_n \theta_n \cdot caract_curso_n + \sum_{m=1}^4 \delta_m \cdot desempenho_pregresso_m + \varepsilon_i$$

Em que: (1) o grupo de referência é composto pelos estudantes de licenciatura que não exerciam a docência antes do ingresso no curso superior nem exerceram após esse ingresso, e $Grupo_j$, em que $j=1,2,3$, representa os três demais grupos de interesse; (2) ano representa uma variável indicadora para distinguir os estudantes que ingressaram em 2010 (Enem 2009) ou ingressaram em 2011 (Enem 2010); (3) $caract_estudantes_k$ representa o vetor de k características dos estudantes e de suas respectivas famílias; e (4) $caract_curso_n$ representa o vetor de n características do curso e instituição em que o estudante está matriculado, incluindo um vetor de variáveis indicadoras da unidade da federação de localização da instituição. Em algumas especificações das regressões destinadas a analisar o desempenho dos estudantes no Enade, inclui-se o vetor ($desempenho_pregresso_m$) com as notas do estudante nas quatro

provas objetivas do Enem. O modelo fica completo com a inclusão do termo de erro idiossincrático (ε_i). Por fim, nas análises do desempenho do estudante ao final da licenciatura, em algumas especificações, incluímos variáveis para capturar os efeitos fixos de curso e instituição, de modo a permitir comparação dos desempenhos dos estudantes em relação aos seus pares dentro de determinado curso, instituição e turno.

2 PERFIL E DESEMPENHO DOS LICENCIANDOS EM DISTINTOS MOMENTOS DA GRADUAÇÃO

Nesta seção, compararemos os desempenhos dos indivíduos dos quatro grupos de interesse na edição do Enem imediatamente anterior ao ano de ingresso no ES e no Enade 2014. Ademais, aprofundaremos as análises comparadas das características individuais associadas ao tipo de curso e instituição em que o indivíduo ingressou e sua trajetória ao longo da graduação. O conjunto das análises contará com estatísticas descritivas e com a aplicação de modelos de regressão linear múltipla com estimação por meio do método de mínimos quadrados ordinários. As regressões permitem, além da comparação das médias entre os grupos – para o que se adotou o grupo 4 como referência –, encontrar diferenças entre eles, controladas as características sociodemográficas dos estudantes e, quando pertinente, dos cursos e instituições em que estudam.

2.1 COMPARAÇÃO DOS PERFIS NO INGRESSO EM CURSOS DE LICENCIATURA

Nesta subseção apresentaremos análises descritivas do perfil dos estudantes no momento de ingresso no curso de licenciatura. Dentre os cursos avaliados no Enade 2014, como apresentado na Tabela 4, o com maior quantitativo de estudantes ingressantes em 2010 e 2011 é pedagogia, que concentra 45,3% dos ingressantes em licenciaturas, seguido por educação física (10,5% dos ingressantes em 2010 e 2011) e por letras (9,8%). Entre os que exerciam a docência (grupos 1 e 2), 65,5% ingressaram em pedagogia, contra 42,7% dos que não atuavam na docência (grupo 3 e 4). Comparando os cursos em que ingressaram docentes e não docentes, percebe-se uma menor participação dos docentes em cursos da área de ciências da natureza e matemática e computação, 5,4% docentes em oposição a 12,7% não docentes e 5,6% a 7,8%, respectivamente.

Nos cursos da área de ciências da natureza, dentre os que não exerciam a docência ao ingressar no ES uma proporção menor de licenciandos inicia a docência após ingressar ou concluir o curso superior (30,9%), quando comparados aos da área de ciências humanas (39,2%), linguagens e códigos (42,3%), matemática e computação (42,9%), e pedagogia (61,7%).

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO DOS INGRESSANTES DOS GRUPOS ANALISADOS, POR ÁREA E CURSO DE LICENCIATURA – BRASIL – 2010/2011 (EM %)

Área/Curso	GRUPO						Total
	1 (S-S)	2 (S-N)	1+2	3 (N-S)	4 (N-N)	3+4	
Pedagogia	65,7	64,1	65,5	58,9	36,6	42,7	45,3
Linguagens e códigos	14,2	16,2	14,4	19,0	25,9	24,0	22,9
Letras	8,1	8,8	8,2	9,5	10,1	10,0	9,8
Artes	3,5	2,4	3,4	1,9	1,5	1,6	1,8
Educação física	2,2	4,3	2,4	6,9	13,3	11,6	10,5
Música	0,4	0,7	0,4	0,7	1,0	0,9	0,9
Ciências humanas	9,1	8,5	9,1	9,2	14,2	12,8	12,4
História	4,5	4,4	4,5	4,8	7,2	6,6	6,3
Geografia	2,6	2,1	2,5	2,6	3,7	3,4	3,3
Filosofia	1,3	1,3	1,3	1,0	1,9	1,6	1,6
Ciências sociais	0,8	0,8	0,8	0,7	1,4	1,2	1,1
Ciências da natureza	5,4	5,4	5,4	6,7	14,9	12,7	11,8
Biologia	2,6	3,2	2,6	3,8	8,6	7,3	6,8
Física	1,7	1,1	1,6	1,3	2,7	2,3	2,2
Química	1,2	1,1	1,2	1,6	3,6	3,1	2,9
Matemática e computação	5,6	5,7	5,6	6,3	8,3	7,8	7,5
Matemática	4,9	4,8	4,9	6,0	7,5	7,0	6,8
Computação	0,7	0,8	0,8	0,3	0,9	0,7	0,7
Total	100,0						

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica 2009-2015 e do Censo da Educação Superior 2010-2015.

A Tabela 5 apresenta características das IES e dos cursos de graduação, segundo os quatro grupos considerados. Com relação à categoria administrativa das instituições, percebe-se que cerca de um terço dos licenciandos que já exerciam docência antes do ingresso no nível superior matricularam-se em IES públicas, ao passo que esse percentual se eleva para 41,3% no grupo 4, referente aos licenciandos que não se iniciaram na docência em nenhum momento da trajetória analisada. De modo geral, esses números confirmam que a maioria (62,7%) dos licenciandos, no Brasil, ingressam em instituições privadas, podendo este percentual aumentar a depender de outros atributos do estudante não explorados neste texto. No tocante à organização acadêmica da instituição, há poucas diferenças entre os grupos, podendo-se destacar o grupo 3 como o único que apresentou menos de 60% dos estudantes matriculados em universidades, o que pode estar relacionado ao fato de que este também é o grupo que menos ingressa em IES públicas, as quais são mais comumente credenciadas como universidades.

TABELA 5
FREQUÊNCIA DOS INGRESSANTES, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS DA IES E DO CURSO DE LICENCIATURA – BRASIL – 2010/2011

GRUPO	Características da IES				Características do curso			
	Pública		Universidade		Presencial		Noturno ¹	
	Freq. (I)	(I)/(B) %	Freq. (J)	(J)/(B) %	Freq. (K)	(K)/(B) %	Freq. (L)	(L)/(B) %
1 (S-S)	26.125	32,0	53.530	65,7	33.995	41,7	59.356	72,8
2 (S-N)	3.490	31,5	6.912	62,4	5.249	47,4	8.143	73,6
3 (N-S)	56.832	29,3	109.474	56,5	125.183	64,6	143.427	74,1
4 (N-N)	213.284	41,3	323.133	62,5	378.104	73,1	368.684	71,3
Total	299.731	37,3	493.049	61,4	542.531	67,5	579.610	72,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica 2009-2015 e do Censo da Educação Superior 2010-2015.

Nota: ¹ Turno predominante cursado pelo estudante ao longo de sua graduação.

Com relação às características dos cursos frequentados, é notório que, entre os licenciandos que atuavam como docentes antes e depois do ingresso no nível superior (grupo 1), somente 41,7% ingressaram em cursos presenciais, enquanto 73,1% dos licenciandos que não exerceram docência em nenhum momento do período considerado (grupo 4) estudaram em cursos dessa modalidade. Esse dado pode sugerir maior inclinação dos docentes em exercício a buscarem diplomas de licenciatura em cursos a distância, possivelmente como estratégia para compatibilizar sua jornada de trabalho com o programa de estudos. Também é possível notar que, independentemente do grupo, mais de 70% dos licenciandos estudaram predominantemente no período noturno, sem grandes diferenças entre os quatro grupos analisados.

2.2 COMPARAÇÃO DOS DESEMPENHOS NO INGRESSO

Iniciaremos esta subseção com análises descritivas sobre o desempenho dos licenciandos na edição do Enem imediatamente anterior ao seu ano de ingresso – a título de ilustração, caso o estudante tenha ingressado em 2010, consideraremos suas notas no Enem 2009. Como uma síntese de seu desempenho, calculamos a média aritmética simples das notas nas quatro provas objetivas do Enem. Quando pertinente, comparamos a distribuição da nota dos ingressantes em licenciatura com os demais participantes das mesmas edições do exame.

De um quantitativo de 803.160 licenciandos, obtivemos 303.935 indivíduos (37,8%) com desempenho computado nas quatro áreas de conhecimento da edição do Enem anterior ao seu ingresso, sendo 142.674 referentes ao Enem 2009 e 161.261 ao Enem 2010. É importante mencionar que este é o universo de análise para os resultados explorados nesta seção. Na Tabela 3, apresentada anteriormente, exibimos as

frequências relativas de licenciandos com média no Enem, computada segundo os quatro grupos comparados neste estudo. Na mesma tabela, observa-se o grande diferencial de participação no Enem entre os grupos, com uma notória sub-representação dos grupos 1 e 2. É possível aventar que isso se deve provavelmente à maior participação dos docentes em exercício nas IES privadas e a formas de ingresso menos condicionadas ao Enem, especialmente no período considerado neste estudo. Em que pese essas considerações, não exploraremos esses diferenciais.

Em uma visão geral do desempenho no Enem entre os quatro grupos, representada por um *boxplot* (Gráfico 1), observa-se forte sobreposição da principal porção da distribuição das notas. Suas medianas – representadas pelas linhas pretas no centro das caixas – encontram-se entre as notas médias de 500 e 550, tendo o grupo 4 apresentado a maior mediana e uma distribuição levemente deslocada para os valores superiores; por outro lado, também foi este o grupo que apresentou maior dispersão das notas, observável pelo padrão de distribuição que contempla a maior parte da escala apresentada no gráfico.

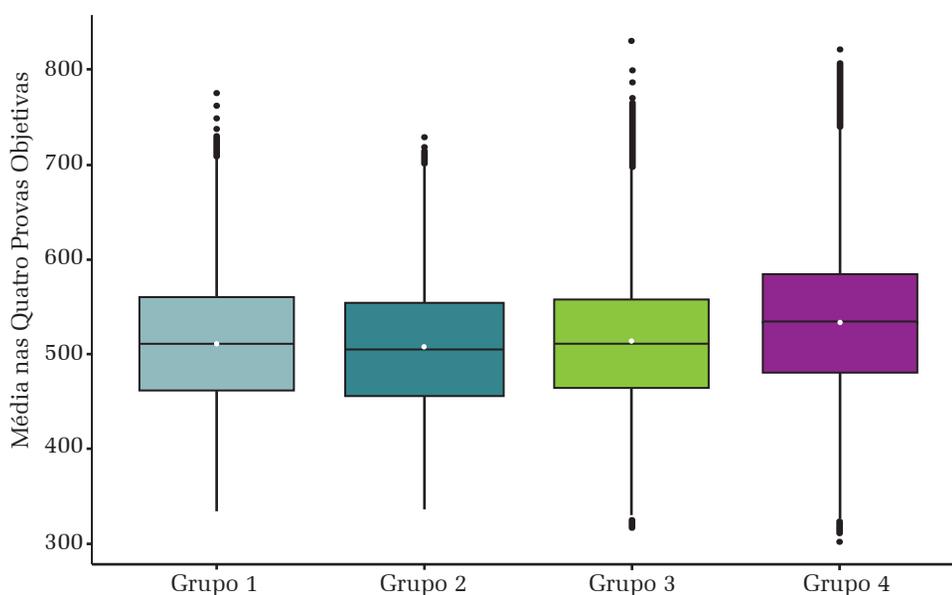


GRÁFICO 1

DESEMPENHO NO ENEM ENTRE INGRESSANTES DE CURSOS DE LICENCIATURA, POR GRUPO DE LICENCIANDOS – BRASIL – 2009/2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Enem 2009-2010, do Censo da Educação Básica 2010-2011 e do Censo da Educação Superior 2010-2011.

Para explorarmos adicionalmente a distribuição das notas médias pelos quatro grupos, efetuamos uma comparação de seus desempenhos com a nota média de todos os participantes do Enem nas respectivas edições consideradas. Para tanto, repartimos em algumas frações o desempenho de todos os participantes com notas computadas

para as quatro provas objetivas do Enem 2009 e 2010, e apresentamos no Gráfico 2 o percentual, dentro de cada grupo de licenciandos, distribuídos pelos quartos e pelo último décimo da proficiência geral. Os dados reafirmam que o grupo 4 apresenta o maior desempenho, tendo em vista que 35,1% dos licenciandos neste grupo encontram-se no 4º quarto de desempenho no Enem – sem mencionar os 11,7% no 10º décimo –, ao passo que somente 13,8% deles encontram-se no 1º quarto. Esses resultados apontam que há sobrerrepresentação do grupo 4 entre os participantes de maior desempenho no referido exame.

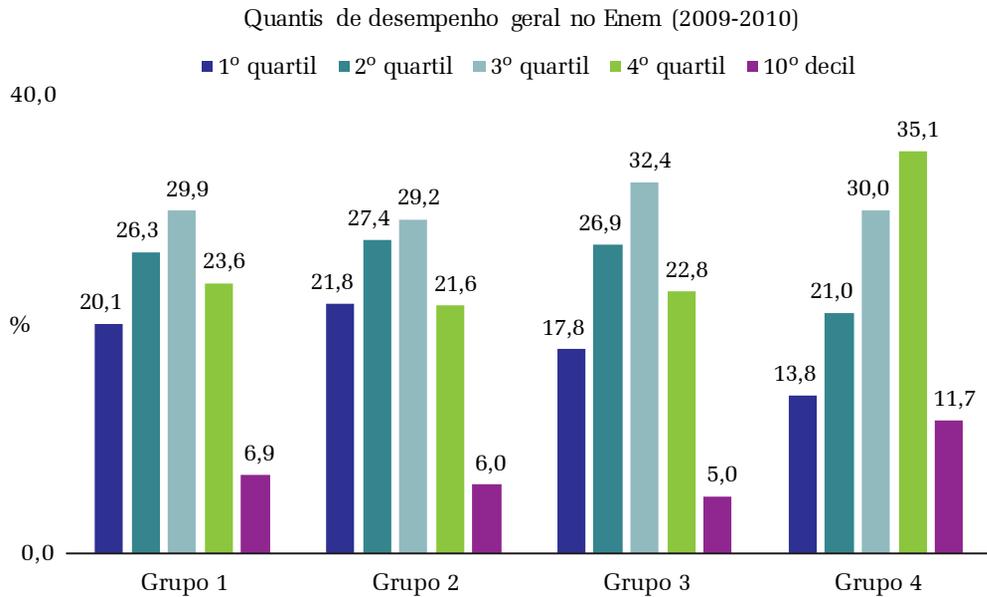


GRÁFICO 2

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS LICENCIANDOS PELOS QUANTIS DE DESEMPENHO GERAL NO ENEM – BRASIL – 2009/2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Enem 2009-2010, do Censo da Educação Básica 2010-2011 e do Censo da Educação Superior 2010-2011.

No lado oposto, os licenciandos que exerciam docência antes e depois do ingresso no curso de licenciatura (grupo 1) apresentam somente 23,6% de seus licenciandos no 4º quarto e 6,9% no último décimo da distribuição, ao mesmo tempo em que 20,1% deles encontram-se no 1º quarto. O grupo 3, por sua vez, apresenta um padrão mais próximo daquele de licenciandos que já exerciam docência antes do ingresso, se comparado ao grupo 4, apresentando baixo percentual de estudantes no 10º décimo de desempenho e uma concentração entre o 2º e o 3º quarto. Ressalta-se que, nesse gráfico, estamos comparando o desempenho de estudantes que ingressaram no ensino superior com a proficiência geral dos participantes do exame – quer tenham conquistado uma vaga no ensino superior, quer estivessem apenas buscando certificação do ensino médio. Isso nos ajuda a entender o porquê de nenhum dos quatro grupos de

licenciandos ter apresentado sobrerrepresentação de estudantes no quarto de menor desempenho no Enem (o qual possivelmente é ocupado por participantes que não obtiveram notas suficientemente altas para ingressarem em um curso de nível superior ou buscavam apenas a certificação).

Para aprofundar as análises do desempenho dos ingressantes, estimamos um modelo de regressão que considerou, como variável dependente, a média das notas nas quatro provas objetivas do Enem (apresentada em sua escala intervalar original) e, como variáveis independentes, um conjunto de informações demográficas e socioeconômicas dos licenciandos declaradas no Enem e no Censo da Educação Superior, bem como o seu pertencimento a um dos quatro grupos aqui analisados (Tabela 6). Com essa análise, objetivamos compreender o desempenho no momento de ingresso no curso de licenciatura, por meio da comparação entre estar ou não em exercício de docência antes e depois do ingresso, condicionada às características dos estudantes, tais como: sexo, cor/raça, idade, estado civil, localização da residência, dependência administrativa da escola em que frequentou o ensino fundamental e o ensino médio, escolaridade da mãe e do pai² e, finalmente, o grupo a que o licenciando pertence. Por motivo de eliminação dos casos que apresentavam *missing* para alguma variável do modelo, foram estimados os coeficientes de regressão para 264.263 licenciandos (87%) de um total de 303.935 com média computada do Enem 2009 ou 2010.

TABELA 6
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DOS FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENEM
ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(continua)

Variável dependente: média aritmética simples das notas nas quatro provas objetivas do Enem 2009 ou 2010	(1)	(2)	(3)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles
Grupo 1 (S-S)	-20,799*** (0,7795)	-20,403*** (0,8386)	-4,087*** (0,765)
Grupo 2 (S-N)	-25,355*** (1,7049)	-23,834*** (1,8438)	-8,787*** (1,6542)
Grupo 3 (N-S)	-20,399*** (0,3052)	-20,853*** (0,3254)	-10,192*** (0,2974)

² As informações relativas à escolaridade dos pais, localização da residência e dependência administrativa das escolas durante os ensinos fundamental e médio foram consideradas como uma *proxy* do nível socioeconômico. Não pudemos incluir como *proxy* do nível socioeconômico a ocupação dos pais e a renda familiar *per capita*, em razão da ausência dos itens de ocupação e das dificuldades para se compatibilizar as informações de renda familiar e de número de habitantes no domicílio entre os questionários do Enem 2009 e 2010, já apontadas por outros pesquisadores (Alves; Soares; Xavier, 2014).

TABELA 6

REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DOS FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENEM
ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(continuação)

Variável dependente: média aritmética simples das notas nas quatro provas objetivas do Enem 2009 ou 2010	(1)	(2)	(3)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles
Realizou Enem 2009			-5,944*** (0,2729)
Sexo masculino			28,476*** (0,2672)
Cor/Raça branca ou amarela			9,864*** (0,2719)
Não solteiro			5,574*** (0,4087)
Idade (ano)			-0,257*** (0,0228)
Residência na área rural			-14,23*** (0,3813)
Cursou EF na rede privada			24,692*** (0,3615)
Cursou EM na rede privada			29,982*** (0,4172)
Escolaridade da mãe – anos iniciais do EF			2,537*** (0,4558)
Escolaridade da mãe – anos finais do EF			5,848*** (0,4608)
Escolaridade da mãe – EM			7,634*** (0,5342)
Escolaridade da mãe – ES			5,65*** (0,5744)
Escolaridade do pai – anos iniciais do EF			1,159* (0,419)
Escolaridade do pai – anos finais do EF			6,425*** (0,4345)
Escolaridade do pai – EM			9,974*** (0,526)

TABELA 6

REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DOS FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENEM
ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(conclusão)

Variável dependente: média aritmética simples das notas nas quatro provas objetivas do Enem 2009 ou 2010	(1)	(2)	(3)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles
Escolaridade do pai – ES			9,104*** (0,5555)
Constante	532,298*** (0,151)	533,598*** (0,1612)	510,479*** (0,768)
Observações	303.935	264.263	264.263
R ²	0,0162	0,0169	0,2124

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica 2009-2015, do Censo da Educação Superior 2010-2015 e do Enem 2009-2010.

Nota 1: Erros-padrão robustos a heterocedasticidade entre parênteses.

Nota 2: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Nota 3: Informações de sexo, cor/raça e rede privada no EM foram obtidas via questionário do Enem e, em caso de *missing*, complementadas com o Censo da Educação Superior.

Nota 4: Em todas as regressões há controles para a unidade da federação. Os coeficientes dessas *dummies* foram omitidos por uma questão de concisão.

Essa análise nos permite constatar, inicialmente, que os licenciandos dos grupos 1, 2 e 3 tendem a apresentar desempenho inferior ao do grupo 4, tomado como referência, na esteira do que já afirmamos (consultar colunas 1 e 2 da Tabela 6). Essas disparidades, contudo, são atenuadas quando se adota o modelo com controles para as características dos estudantes (coluna 3). Importante notar que a atenuação das diferenças entre os grupos 1, 2 e 3 em relação ao grupo 4 (referência) não se deve à redução da amostra, conforme atesta a equivalência dos coeficientes apresentados nas colunas 1 e 2. Parte da explicação do menor desempenho dos grupos 1, 2 e 3 deve-se a seu *status* socioeconômico menos favorecido. Após controladas as características dos estudantes, percebe-se que as diferenças entre o grupo 4 e os demais se reduzem para 4,1 pontos no caso do grupo 1, 8,8 pontos para o grupo 2 e 10,2 pontos para o grupo 3, valores estatisticamente significativos a 1%. Quando se atenta para as variáveis de controle, nota-se que os maiores pesos incidem sobre o sexo (mais 28,5 pontos, se masculino), a dependência administrativa das escolas de ensino fundamental (mais 24,7 pontos, se na rede privada) e de ensino médio (mais 30,0 pontos, se na rede privada) que o licenciando frequentou e a localização da residência (menos 14,2 pontos, se na área rural). Em conjunto, esses resultados sugerem que, mesmo após controlar os fatores socioeconômicos, existem diferenças significativas no desempenho dos estudantes no momento de ingresso no curso de licenciatura,

tendo os licenciandos, de alguma forma vinculados à docência, apresentado menor desempenho que os que não a exerceram (grupo de referência nas regressões). Entre os estudantes que se vincularam à docência em algum momento de suas trajetórias, os do grupo 3, que não eram docentes antes do ingresso no ES, apresentaram maior defasagem em relação ao grupo de referência (grupo 4).

2.3 COMPARAÇÃO DA TRAJETÓRIA DURANTE O ENSINO SUPERIOR

Nesta subseção serão analisadas as probabilidades de abandono e de conclusão em até cinco anos da licenciatura. Como visto na Tabela 2, pouco mais de 40% dos ingressantes nas licenciaturas em 2010 e 2011 haviam concluído o curso até o final de 2015. No entanto, há grande heterogeneidade entre os cursos. A Tabela 7 apresenta a proporção de ingressantes por curso e por grupo de licenciandos, bem como os concluintes e a taxa de conclusão até o final do período analisado no presente estudo.

TABELA 7
TAXA DE CONCLUSÃO DOS INGRESSANTES EM LICENCIATURAS, POR CURSO E GRUPO – BRASIL – 2010/2011 (EM %)

(continua)

Área/Curso	GRUPO						Total
	1 (S-S)	2 (S-N)	1+2	3 (N-S)	4 (N-N)	3+4	
Pedagogia	58,3	50,6	57,4	69,7	42,8	50,0	53,7
Linguagens e códigos	47,4	37,4	46,1	65,1	34,6	38,6	41,6
Letras	42,6	31,6	41,2	61,1	32,2	36,9	39,9
Artes	55,3	48,5	54,7	67,8	32,9	42,0	46,7
Educação física	54,9	42,4	52,2	70,9	36,7	39,9	42,6
Música	33,7	40,3	35,0	54,9	33,0	35,4	37,3
Ciências humanas	45,7	40,2	45,1	66,1	34,5	38,3	41,1
Filosofia	47,3	42,3	46,7	66,9	36,0	39,8	42,6
Geografia	50,1	42,9	49,3	70,1	37,4	41,7	44,8
História	34,5	32,5	34,2	56,2	28,2	30,9	33,0
Ciências sociais	41,0	34,7	40,3	59,6	27,5	30,6	33,1
Ciências da natureza	36,1	33,5	35,8	55,8	27,2	29,6	31,6
Biologia	40,8	36,2	40,1	63,6	34,8	37,1	39,0
Física	25,3	36,4	26,3	65,7	28,7	31,5	33,7
Química	41,3	23,1	39,2	29,7	7,9	10,4	12,4

TABELA 7

TAXA DE CONCLUSÃO DOS INGRESSANTES EM LICENCIATURAS, POR CURSO E GRUPO –
BRASIL – 2010/2011 (EM %)

Área/Curso	GRUPO						(conclusão)
	1 (S-S)	2 (S-N)	1+2	3 (N-S)	4 (N-N)	3+4	Total
Matemática e computação	31,9	26,8	31,3	53,9	20,0	24,6	27,8
Matemática	31,5	28,0	31,1	54,7	19,5	24,5	28,0
Computação	34,3	20,0	32,4	37,8	24,2	25,5	26,5
Total	52,9	45,3	52,0	66,6	35,3	41,1	44,8

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica 2009-2015 e do Censo da Educação Superior 2010-2015.

Nota: A proporção total de licenciados, 44,8%, difere do obtido na Tabela 2, pois aqui foram desconsiderados casos de não identificação do curso.

Em geral, a taxa de conclusão das licenciaturas é maior para o grupo 3, seguido dos grupos 1, 2 e 4, respectivamente. Essa ordem só é levemente diferente em poucos cursos: música, química, letras e computação. Sob essa óptica, pedagogia tem a maior taxa de conclusão (53,7%) independentemente do grupo analisado, e os cursos da área de matemática e computação possuem as menores taxas de conclusão das licenciaturas (27,8%), também independentemente do grupo analisado. O curso de licenciatura com menores taxas de conclusão entre os que ingressaram em 2010 ou 2011 é química, com 12,4% no geral, mas, no caso dos indivíduos que já exerciam a docência ao ingressar no curso, a taxa de conclusão é bem mais elevada, 39,2%. Esse é o curso em que a diferença entre as taxas de conclusão de docentes e não docentes é mais expressiva.

O abandono ao longo do curso é uma característica marcante do ensino superior brasileiro. Para melhor analisar os fatores associados ao abandono, optou-se por regressões que também serão utilizadas para melhor compreender a probabilidade de conclusão do curso em até cinco anos.

A Tabela 8 apresenta análise sobre os fatores que estão associados à maior probabilidade de conclusão da licenciatura em até cinco anos após o ingresso. Os resultados mostram que atuar como docente em sala de aula antes do ingresso na licenciatura está associado a uma menor chance de se concluir o curso até 2014 (menos 1,9 pontos percentuais – p.p.). Entretanto, quem atuou na docência ao longo do curso de licenciatura apresenta maior probabilidade de conclusão do curso (14,0 p.p.). Quando se controla as características sociodemográficas dos estudantes e as características das instituições em que cursam a licenciatura, percebem-se pequenas mudanças desses coeficientes, com os licenciandos que estavam lecionando previamente com probabilidade condicional de conclusão do curso 3,0 p.p. inferior aos que não lecionavam e os que lecionaram durante a licenciatura apresentando probabilidade condicional 10,9 p.p. superior de concluir o curso até 2014 em relação aos que não lecionaram.

Esses resultados são qualitativamente semelhantes quando se comparam estudantes do mesmo curso, mesma instituição e mesmo turno, conforme indica o modelo com efeito fixo de “turma”.

Ademais, a tabela mostra que os modelos estimados permitem concluir que o exercício da docência ao longo do curso de licenciatura reduz drasticamente a probabilidade de abandono, tudo o mais constante, em 9,7 p.p., quando controladas as características sociodemográficas dos estudantes e de seu curso. Essa constatação se mantém mesmo quando se comparam estudantes de mesmo curso, instituição e turno (menos 10,4 p.p.). Por outro lado, ter atuado como docente imediatamente antes do ingresso na licenciatura associa-se à probabilidade 5,2 p.p. maior de abandonar o curso e, ao se comparar estudantes do mesmo curso, instituição e turno, à probabilidade 5,7 p.p. maior de abandonar a licenciatura.

Os licenciandos de cursos presenciais menos frequentemente concluíram o curso até 2014 (menos 2,7 p.p.) e mais frequentemente o abandonaram (12,7 p.p.); cursos em instituições públicas são menos abandonados (menos 8,8 p.p.), mas seus licenciandos apresentaram menor probabilidade de concluir o curso até 2014 (menos 11,9 p.p.), implicando maiores custos ao curso. Entre as instituições públicas, os cursos a distância apresentam taxa de conclusão maior, mas também taxa de abandono mais elevada.

Estudantes do sexo masculino possuem menor probabilidade de concluir o curso (menos 7,8 p.p.) e maior probabilidade de abandono (mais 5,5 p.p.). Quanto maior a idade de ingresso no curso, maiores são as chances tanto de conclusão quanto de abandono, indicando um decréscimo da protelação do curso à medida que a idade cresce. Esses achados mostram que os licenciandos que estudaram o EM em escola privada apresentam probabilidade 6,2 p.p. menor de concluir o curso até 2014 do que os que estudaram em escola pública, e possuem maior probabilidade de abandonar o curso (2,2 p.p.), tudo o mais constante. No escopo deste estudo, não foi possível averiguar se essa maior frequência do abandono se deve a troca de curso.

TABELA 8

REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DOS FATORES ASSOCIADOS À PROBABILIDADE DE CONCLUSÃO E DE ABANDONO ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(continua)

	Variável dependente: Probabilidade de conclusão da licenciatura				Variável dependente: Probabilidade de abandono da licenciatura			
	Modelo sem controles	Modelo com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo sem controles	Modelo com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles
Atuava como docente no ano antes do ingresso no ES	-0,0193*** (0,00280)	-0,0302*** (0,00369)	-0,0487*** (0,00680)	-0,0477*** (0,00680)	0,00522** (0,00233)	0,0515*** (0,00259)	0,0553*** (0,00581)	0,0574*** (0,00586)
Atuou em sala de aula durante a licenciatura	0,140*** (0,00182)	0,109*** (0,00197)	0,104*** (0,00330)	0,100*** (0,00331)	-0,132*** (0,00153)	-0,0972*** (0,00167)	-0,108*** (0,00310)	-0,104*** (0,00309)
Ingressaram em 2011	-0,0550*** (0,00148)	-0,0584*** (0,00159)	-0,0875*** (0,00422)	-0,0843*** (0,00419)	-0,0396*** (0,00136)	-0,0460*** (0,00146)	-0,0694*** (0,00369)	-0,0721*** (0,00363)
Sexo masculino		-0,0782*** (0,00192)		-0,0709*** (0,00274)		0,0548*** (0,00185)		0,0479*** (0,00257)
Branco ou amarelo		0,0190*** (0,00228)		0,00748** (0,00350)		0,0014 (0,00207)		0,00586* (0,00332)
Não informou cor		-0,0216*** (0,00208)		-0,0500*** (0,00580)		0,0525*** (0,00191)		0,0973*** (0,00630)

TABELA 8
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DOS FATORES ASSOCIADOS À PROBABILIDADE DE CONCLUSÃO E DE ABANDONO ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(continuação)

	Variável dependente: Probabilidade de conclusão da licenciatura				Variável dependente: Probabilidade de abandono da licenciatura			
	Modelo sem controles	Modelo com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo sem controles	Modelo com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles
Idade no ingresso		0,000117 (9,86e-05)		-0,000267 (0,000193)		-0,000111 (8,83e-05)		-0,000738*** (0,000177)
Fez EM em rede privada		-0,0619***		-0,0256***		0,0216***		0,0241***
Curso presencial		(0,00180)		(0,00373)		(0,00167)		(0,00363)
		-0,0265***				0,127***		
		(0,00251)				(0,00217)		
IES pública		-0,119***				-0,0878***		
		(0,00393)				(0,00293)		
IES pública * presencial		0,0978***				0,0625***		
		(0,00422)				(0,00333)		
Turno noturno predominantemente		-0,0123***				0,0518***		
		(0,00189)				(0,00170)		

TABELA 8
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DOS FATORES ASSOCIADOS À PROBABILIDADE DE CONCLUSÃO E DE ABANDONO ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011 (conclusão)

	Variável dependente: Probabilidade de conclusão da licenciatura				Variável dependente: Probabilidade de abandono da licenciatura			
	Modelo sem controles	Modelo com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo sem controles	Modelo com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles	Modelo Efeito Fixo "turma" com controles
Organização da IES: universidade	0,00573*** (0,00195)							
Constante	0,310*** (0,00704)	0,495*** (0,00241)	0,336*** (0,0136)	0,324*** (0,0066)	-0,0336*** (0,00180)	0,354*** (0,0021)	0,285*** (0,0126)	
Observações	443.185	193.531	193.531	443.185	384.447	193.531	193.531	
R ²	0,035	0,334	0,34	0,027	0,346	0,288	0,295	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e do Censo de Educação Superior 2010-2015.

Nota 1: Resultados das estimações de modelo de probabilidade linear, tanto para a probabilidade de conclusão da licenciatura até 2014 quanto para a probabilidade de abandonar a licenciatura entre o momento do ingresso e o ano de 2014.

Nota 2: Erros-padrão robustos a heterocedasticidade entre parênteses.

Nota 3: ***, ** e *: significância estatística a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Nota 4: Em todas as regressões há controles para a Unidade da Federação, omitidas na tabela por questão de concisão. No modelo com controles utilizamos especificação sem constante porque usamos *dummies* de curso que captam as diferenças de médias entre os cursos. Também não foram reportados esses coeficientes. Os resultados podem ser obtidos por meio de comunicação com os autores. Fez EM em rede privada, informação obtida no Censo da Educação Superior.

2.4 COMPARAÇÃO DO DESEMPENHO AO FINAL DO ENSINO SUPERIOR

Nesta subseção são apresentadas as comparações entre os quatro grupos de licenciandos no que se refere ao desempenho ao final do ES, com base nos resultados do Enade, dado que os estudantes atingiram o último ano do curso em 2014, independentemente do ano de ingresso, se 2010 ou 2011. A prova do Enade de 2014 está estruturada em dois componentes: o primeiro, comum a todos os cursos, e o segundo, específico de cada uma das áreas (cursos) avaliadas. Nas licenciaturas, o componente específico possui itens que averiguam os conhecimentos dos estudantes em didática, prática didática e conteúdo específico da área ou curso avaliado.

A Tabela 9 mostra os resultados das regressões cuja variável dependente é a nota no componente de formação geral do Enade. Os resultados da regressão (coluna 1) correspondem a simples diferenças de médias entre o grupo correspondente e o grupo 4, tomado como referência, medidas em desvio-padrão (dp) da distribuição de notas de todos os estudantes da amostra que fizeram o Enade 2014. Verifica-se que o grupo 4 apresenta a maior nota média no componente de formação geral. Os estudantes que não se engajaram na atividade docente possuem maior desempenho em conhecimentos gerais do que os que já eram ou se tornaram docentes após ingressar na licenciatura em 2010 ou 2011. O grupo 3, formado pelos estudantes que não eram docentes antes do ingresso no ES, mas se tornaram posteriormente, obteve nota média 0,09 dp inferior à média do grupo 4. Já o grupo 1 apresentou média 0,19 dp abaixo da média do grupo 4 enquanto o grupo 2 apresentou desempenho ainda inferior, com 0,25 dp menos que a média. Ao se controlar algumas características observadas dos estudantes, de suas famílias e do curso, essas diferenças se reduzem para 0,03; 0,04; e 0,12 dp, respectivamente (veja coluna 3), indicando que a maior parte das diferenças de desempenho dos grupos deve-se a diferenças nos perfis sociodemográficos ou características de seus cursos. A variável que mais se destaca como explicativa do diferencial de notas é a que indica se o estudante estuda em IES pública (0,32 dp). Entre as características sociodemográficas analisadas, destacam-se, em termos de poder de explicação do desempenho no Enade, ser do sexo masculino (0,15 dp), e características associadas ao *status* socioeconômico do estudante, tais como a mãe ter pelo menos o ensino médio (0,11 dp) e a renda familiar *per capita* (0,05 dp para cada salário mínimo a mais em média).

TABELA 9
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DE FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE (COMPONENTE DE FORMAÇÃO GERAL) ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(continua)

Variável dependente: componente de formação geral do Enade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles	Modelo de valor adicionado (VA)	Modelo efeito fixo “turma” (sem controles)	Modelo efeito fixo “turma” com controles	Modelo VA com efeito fixo “turma”
Grupo 1 (S-S)	-0,192*** (0,00979)	-0,193*** (0,0126)	-0,0398*** (0,0128)	0,0244 (0,0260)	-0,0290** (0,0130)	0,0187 (0,0172)	0,00897 (0,0315)
Grupo 2 (S-N)	-0,247*** (0,0251)	-0,257*** (0,0318)	-0,118*** (0,0309)	-0,0473 (0,0597)	-0,0998*** (0,0257)	-0,0546* (0,0323)	-0,0354 (0,0651)
Grupo 3 (N-S)	-0,0856*** (0,00621)	-0,0850*** (0,00750)	-0,0341*** (0,00752)	-0,00355 (0,00993)	-0,0127* (0,00697)	-0,00874 (0,00843)	-0,00103 (0,0113)
Ingressaram em 2011			0,0303*** (0,00776)	0,0626*** (0,0104)		0,114*** (0,0129)	0,0683*** (0,0165)
Sexo masculino			0,152*** (0,00849)	0,0581*** (0,0120)		0,154*** (0,0104)	0,0577*** (0,0140)
Branco ou amarelo			0,0507*** (0,00952)	0,0299** (0,0124)		0,0421*** (0,0115)	0,0334** (0,0152)
Não informou cor			0,00606 (0,00878)	-0,00376 (0,0115)		0,0228 (0,0139)	0,0146 (0,0182)
Não solteiro			0,0730*** (0,00781)	0,0518*** (0,0113)		0,0853*** (0,00892)	0,0470*** (0,0131)

TABELA 9
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DE FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE (COMPONENTE DE FORMAÇÃO GERAL) ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(continuação)

Variável dependente de formação geral do Enade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles	Modelo de valor adicionado (VA)	Modelo efeito fixo “turma” (sem controles)	Modelo efeito fixo “turma” com controles	Modelo VA com efeito fixo “turma”
Idade (ano)			-0,0101***	-0,00810***		-0,00979***	-0,00854***
			(0,000493)	(0,000765)		(0,000616)	(0,000919)
Fez EM em rede privada			0,0466***	-0,0791***		0,0213*	-0,0608***
			(0,00849)	(0,0115)		(0,0121)	(0,0165)
Escolarização da mãe – anos iniciais do EF			0,0713***	0,0256		0,0486***	0,0380*
			(0,0127)	(0,0190)		(0,0135)	(0,0212)
Escolarização da mãe – anos finais do EF			0,0929***	-0,013		0,0588***	0,00631
			(0,0152)	(0,0215)		(0,0164)	(0,0241)
Escolarização da mãe – EM			0,110***	-0,032		0,0825***	0,00041
			(0,0146)	(0,0209)		(0,0156)	(0,0235)
Escolarização da mãe – ES			0,116***	-0,0331		0,0893***	-0,0125
			(0,0169)	(0,0235)		(0,0179)	(0,0256)
Escolarização do pai – anos iniciais do EF			0,0329***	0,00854		0,0232*	0,0176
			(0,0113)	(0,0159)		(0,0121)	(0,0178)
Escolarização do pai – anos finais do EF			0,0510***	0,00266		0,0275*	0,012
			(0,0141)	(0,0190)		(0,0150)	(0,0212)

TABELA 9
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DE FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE (COMPONENTE DE FORMAÇÃO GERAL) ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

Variável dependente: componente de formação geral do Enade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles	Modelo de valor adicionado (VA)	Modelo efeito fixo “turma” (sem controles)	Modelo efeito fixo “turma” com controles	Modelo VA com efeito fixo “turma”
Escolarização do pai – EM			0,0518*** (0,0136)	-0,0348* (0,0184)		0,02 (0,0146)	-0,016 (0,0208)
Escolarização do pai – ES			0,0510*** (0,0170)	-0,0410* (0,0231)		0,0216 (0,0179)	-0,0106 (0,0253)
Renda <i>per capita</i> (SM)			0,0457*** (0,00306)	-0,00662* (0,00381)		0,0353*** (0,00342)	-0,00161 (0,00427)
Turno noturno predominantemente			0,000566 (0,00844)	0,0548*** (0,0109)			
IES pública			0,318*** (0,0172)	0,0899* (0,0363)			
Curso presencial			0,0326*** (0,0106)	0,0429* (0,0176)			
IES pública * presencial			-0,0946*** (0,0185)	-0,169*** (0,0367)			
Nota CN Enem				0,00129*** (9,78e-05)			0,00139*** (0,000109)

(continuação)

TABELA 9
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DE FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE (COMPONENTE DE FORMAÇÃO GERAL) ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

Variável dependente: componente de formação geral do Enade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles	Modelo de valor adicionado (VA)	Modelo efeito fixo “turma” (sem controles)	Modelo efeito fixo “turma” com controles	Modelo VA com efeito fixo “turma”
Nota CH Enem				0,00145***			0,00154***
				(8,56e-05)			(9,74e-05)
Nota LC Enem				0,00265***			0,00272***
				(9,97e-05)			(0,000114)
Nota MT Enem				0,000919***			0,000894***
				(6,64e-05)			(7,39e-05)
Constante	0,00734* (0,00378)	0,0112** (0,00452)	-0,402*** (0,0359)	-2,927*** (0,0654)	-0,0328*** (0,00287)	-0,0669*** (0,0248)	-3,252*** (0,0619)
Observações	122.058	83.751	83.751	40.395	122.058	84.178	42.565
R ²	0,004	0,004	0,057	0,182	0,201	0,225	0,348

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica 2009-2015, do Censo da Educação Superior 2010-2015, do Enem 2009-2010 e do Enade 2014.

Nota 1: Erros-padrão robustos a heterocedasticidade entre parênteses.

Nota 2: ***, ** e *: significância estatística a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Nota 3: Em todas as regressões, exceto quando se incluem efeitos fixos, há controles para a unidade da federação em que o estudante estuda. Os coeficientes dessas *dummies* foram omitidos por uma questão de concisão. Renda *per capita* estimada utilizando o ponto central do intervalo da categoria renda familiar e a quantidade de pessoas com quem o estudante mora. Fez EM em rede privada, informação obtida no Censo da Educação Superior.

Nota 4: Em todas as regressões há controles para a unidade da federação; os coeficientes dessas *dummies* foram omitidos por uma questão de concisão.

(conclusão)

Quando se controla o desempenho dos estudantes no Enem prestado imediatamente antes do ingresso no curso, as diferenças entre os grupos desaparecem, isto é, os coeficientes das variáveis indicadoras, que marcam a diferença da média desses grupos em relação ao grupo de referência, ficam estatisticamente insignificantes (coluna 4). Esse resultado indica que o diferencial entre os grupos, no que se refere ao componente de formação geral do Enade, se explica já pelo diferencial de desempenho no Enem. Nesse caso, destacam-se os coeficientes das seguintes variáveis: estudar em IES pública (0,09 dp), ter ingressado no curso superior em 2011, ou seja, ter concluído o curso em menos tempo, e ser do sexo masculino (ambos com 0,06 dp).

A coluna 5 apresenta as diferenças de médias entre os grupos, controlando o curso, a instituição e o turno em que o estudante fez a licenciatura. Intuitivamente é como se estivéssemos comparando as médias dos grupos entre estudantes colegas de curso na mesma instituição e local. Percebe-se que os coeficientes das variáveis indicadoras de pertencimento a cada um dos grupos caem, permanecendo significantes. No entanto, ao se incluírem variáveis de controle no modelo, as diferenças de desempenho entre os grupos de estudantes caem e tornam-se estatisticamente não diferentes de zero, exceto para o grupo 2 que permanece significativa a 10%. Novamente, ao se incluírem as notas no Enem, as diferenças entre os grupos desaparecem, reafirmando os fatos de que os estudantes com vinculação à docência têm menor desempenho no componente de formação geral do Enade, mesmo quando se comparam indivíduos vinculados a um mesmo curso e instituição e de que este menor desempenho está associado ao seu perfil sociodemográfico.

Ao se comparar os resultados apresentados na coluna 3 com os da coluna 6 percebe-se que os estudantes do grupo 4 possuem maior desempenho no exame de conhecimento geral, mesmo levando-se em conta as diferenças em termos de características sociodemográficas e do tipo de instituição em que estudam. Ao compararmos estudantes de uma mesma instituição, essas diferenças deixam de ser estatisticamente significantes. Conclui-se que os indivíduos do grupo 4, em média, estudam em instituições cujos estudantes possuem maior desempenho em termos de conhecimento geral, enquanto os que se vinculam de algum modo a docência estudam mais frequentemente em instituições ou turmas que possuem estudantes de menor desempenho médio em formação geral. No que diz respeito à medida de valor adicionado ao longo da licenciatura, não se pode rejeitar a hipótese de que não haja diferença entre os quatro grupos de estudantes, comparados no agregado ou apenas entre os colegas de mesma instituição, curso e turno (“turma”).

TABELA 10
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DE FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE (COMPONENTE DE FORMAÇÃO ESPECÍFICA) ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(continua)

Variável dependente: componente formação específica do Enade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles	Modelo de valor adicionado (VA)	Modelo efeito fixo “turma” (sem controles)	Modelo efeito fixo “turma” com controles	Modelo VA com efeito fixo “turma”
Grupo 1 (S-S)	-0.0473*** (0.0106)	-0.0784*** (0.0134)	0.0968*** (0.0132)	0.154*** (0.0251)	0.112*** (0.0130)	0.140*** (0.0166)	0.133*** (0.0294)
Grupo 2 (S-N)	-0.162*** (0.0264)	-0.202*** (0.0329)	-0.0456 (0.0310)	0.000141 (0.0599)	-0.00439 (0.0260)	0.0265 (0.0328)	0.00332 (0.0677)
Grupo 3 (N-S)	-0.00505 (0.00659)	-0.00922 (0.00787)	0.0195** (0.00766)	0.0288*** (0.00942)	0.0419*** (0.00698)	0.0350*** (0.00826)	0.0359*** (0.0103)
Ingressaram em 2011			0.0802*** (0.00784)	0.0788*** (0.00974)		0.166*** (0.0127)	0.123*** (0.0161)
Sexo masculino			0.0740*** (0.00908)	-0.0341*** (0.0111)		0.0531*** (0.00989)	-0.0281** (0.0124)
Branco ou amarelo			0.0412*** (0.00948)	0.0101 (0.0115)		0.0360*** (0.0110)	0.00762 (0.0136)
Não informou cor			-0.00758 (0.00874)	-0.0191* (0.0107)		0.0286** (0.0141)	0.0209 (0.0169)
Não solteiro			0.0667*** (0.00783)	0.0342*** (0.0106)		0.0959*** (0.00824)	0.0452*** (0.0117)

TABELA 10
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DE FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE (COMPONENTE DE FORMAÇÃO ESPECÍFICA) ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

Variável dependente: componente formação específica do Enade	(continuação)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles	Modelo de valor adicionado (VA)	Modelo efeito fixo “turma” (sem controles)	Modelo efeito fixo “turma” com controles	Modelo VA com efeito fixo “turma”
Idade (ano)			-0.00908*** (0.000490)	-0.00794*** (0.000708)		-0.00937*** (0.000564)	-0.00910*** (0.000876)
Fez EM em rede privada			0.0939*** (0.00852)	-0.0364*** (0.0109)		0.0213* (0.0122)	-0.0530*** (0.0148)
Escolarização da mãe – anos iniciais do EF			0.0723*** (0.0125)	-0.000498 (0.0173)		0.0486*** (0.0127)	0.000172 (0.0189)
Escolarização da mãe – anos finais do EF			0.104*** (0.0150)	-0.0239 (0.0198)		0.0641*** (0.0154)	-0.0213 (0.0221)
Escolarização da mãe – EM			0.118*** (0.0145)	-0.0611*** (0.0192)		0.0686*** (0.0149)	-0.0493** (0.0210)
Escolarização da mãe – ES			0.127*** (0.0168)	-0.0594*** (0.0216)		0.0937*** (0.0172)	-0.0345 (0.0234)
Escolarização do pai – anos iniciais do EF			0.0277** (0.0110)	-0.00685 (0.0145)		0.000721 (0.0112)	-0.00837 (0.0157)
Escolarização do pai – anos finais do EF			0.0881*** (0.0139)	0.0112 (0.0175)		0.0297** (0.0137)	0.00593 (0.0194)

TABELA 10
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DE FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE (COMPONENTE DE FORMAÇÃO ESPECÍFICA) ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011

(continuação)

Variável dependente: componente formação específica do Enade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles	Modelo de valor adicionado (VA)	Modelo efeito fixo “turma” (sem controles)	Modelo efeito fixo “turma” com controles	Modelo VA com efeito fixo “turma”
Escolarização do pai – EM			0.0996*** (0.0135)	-0.0106 (0.0169)		0.0257* (0.0137)	-0.0110 (0.0185)
Escolarização do pai – ES			0.0946*** (0.0171)	-0.0581*** (0.0214)		0.0167 (0.0177)	-0.0446* (0.0232)
Renda <i>per capita</i> (SM)			0.0588*** (0.00319)	-0.000217 (0.00361)		0.0415*** (0.00335)	5.15e-05 (0.00378)
Turno noturno predominantemente			-0.111*** (0.00856)	-0.0143 (0.0102)			
IES pública			0.328*** (0.0178)	0.115*** (0.0341)			
Curso presencial			0.240*** (0.0108)	0.257*** (0.0165)			
IES pública * presencial			-0.0327* (0.0187)	-0.126*** (0.0345)			
Nota C/N Enem			0.00169*** (9.05e-05)				0.00163*** (9.89e-05)

TABELA 10
REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DE FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE (COMPONENTE DE FORMAÇÃO ESPECÍFICA) ENTRE INGRESSANTES EM LICENCIATURAS – BRASIL – 2010/2011 (conclusão)

Variável dependente: componente formação específica do Enade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles	Modelo de valor adicionado (VA)	Modelo efeito fixo “turma” (sem controles)	Modelo efeito fixo “turma” com controles	Modelo VA com efeito fixo “turma”
Nota CH Enem				0.00200*** (8.04e-05)			0.00198*** (9.48e-05)
Nota LC Enem				0.00326*** (9.39e-05)			0.00316*** (0.000108)
Nota MT Enem				0.00120*** (6.27e-05)			0.00104*** (6.93e-05)
Constante	0.0117** (0.00522)	0.0362*** (0.00646)	-0.582*** (0.0389)	-3.941*** (0.0626)	-0.0237*** (0.00286)	-0.0739*** (0.0240)	-3.850*** (0.0576)
Observações	115.520	80.186	80.186	40.395	122.058	84.178	42.565
R ²	0.001	0.001	0.101	0.298	0.268	0.294	0.459

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica 2009-2015, do Censo da Educação Superior 2010-2015, do Enem 2009-2010 e do Enade 2014.

Nota 1: Erros-padrão robustos a heterocedasticidade entre parênteses.

Nota 2: ***, ** e *: significância estatística a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Nota 3: Em todas as regressões, exceto quando se incluem efeitos fixos, há controles para a unidade da federação em que o estudante estuda. Os coeficientes dessas *dummies* foram omitidos por uma questão de concisão. Renda *per capita* estimada utilizando o ponto central do intervalo da categoria renda familiar e a quantidade de pessoas com quem o estudante mora. Fez EM em rede privada, informação obtida no Censo da Educação Superior.

Nota 4: Em todas as regressões há controles para a unidade da federação; os coeficientes dessas *dummies* foram omitidos por uma questão de concisão.

Já no que tange ao componente de conhecimento específico do Enade, os resultados são um pouco distintos dos apresentados no parágrafo anterior. Em que pese o fato de em média os estudantes dos grupos 1 e 2 possuírem também menor desempenho médio na prova de conhecimentos específicos (colunas 1 e 2), quando se controla as características sociodemográficas dos estudantes e as características das IES e dos cursos essa relação se inverte, o grupo 1 apresenta desempenho 0,10 dp superior e, o grupo 3, 0,02 dp superior à média do grupo 4 (coluna 3). Os modelos que consideram os efeitos fixos de instituição, curso e turno (“turma”) indicam diferença ainda maior entre o desempenho dos grupos 1 e 3 em relação ao grupo 4: 0,14 dp e 0,035 dp, respectivamente (coluna 6). Quando se incluem as notas do Enem no modelo, sem efeitos fixos de “turma”, o diferencial de desempenho cresce atingindo 0,15 dp e 0,03 dp, respectivamente (coluna 4), indicando que, ao se comparar os diferentes grupos de estudantes que apresentavam características semelhantes em termos sociodemográficos e de desempenho no Enem, os que exerceram a docência durante a licenciatura apresentaram desempenho ainda maior. Já no modelo com efeitos fixos de “turma” os valores dos coeficientes ficam semelhantes aos estimados sem controlar a nota no Enem (coluna 7 *versus* coluna 6), indicando que, por estarem na mesma “turma”, o desempenho no Enem não explica o diferencial de desempenho entre os grupos no Enade.

Uma possível explicação para o maior desempenho, uma vez controladas as características dos estudantes e das instituições em que estudam, em termos de conhecimentos específicos dos que estão a exercer a docência em escolas da educação básica ao longo da licenciatura pode ser o fato de poderem ou necessitarem aplicar esses conhecimentos no dia a dia e de estarem submetidos a outras fontes de capacitação para a docência, seja pelo contato com colegas professores ou por se submeterem a eventos de capacitação continuada na rede em que atuam. Outra possibilidade é que os licenciandos que exercem a docência e já possuem diploma de curso superior têm mais interesse em desenvolver os conhecimentos específicos.

Nesse sentido, o tempo de experiência como docente e o fato de o estudante já possuir outro curso superior ou outra licenciatura podem contribuir positivamente para seus conhecimentos específicos. De fato, ao restringirmos a amostra apenas aos que exerciam a docência antes do ingresso na licenciatura em 2010 e 2011, fica demonstrada a associação entre o fato de o estudante já possuir curso superior anteriormente e o desempenho no Enade (veja Tabela 11). Os docentes que já possuíam curso superior ao ingressar na licenciatura em 2010 ou 2011 apresentaram média na prova de conhecimentos específicos 0,36 dp superior aos que não possuíam diploma de curso superior. Mesmo após controlar diversas características dos estudantes e das instituições e cursos, o coeficiente associado à posse prévia de diploma foi estimado em 0,14 dp, valor bastante alto quando se compara com os coeficientes dos demais fatores. Quanto maior o tempo de vigência do contrato como docente ao ingressar no ES, pior tende a ser o desempenho do estudante no Enade, mas, para quem já possuía diploma de nível superior, o efeito médio de cada ano adicional de experiência no cargo de docente no desempenho no exame se mostra positivo, mas significativo estatisticamente a apenas 10%.

TABELA 11
FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO NO ENADE ENTRE DOCENTES –
COMPONENTE ESPECÍFICO – BRASIL

Variável dependente: componente formação específica do Enade	Diferenças entre médias (sem controles)	Diferenças entre médias – amostra regressão (sem controles)	Modelo com controles
Grupo 2 (S-N)	-0,0782** (0,0313)	-0,0917** (0,0403)	-0,112*** (0,0386)
Possuía diploma ao ingressar	0,359*** (0,0348)	0,373*** (0,0454)	0,140*** (0,0447)
Ano adicional no cargo docente ao ingressar	-0,00881*** (0,00193)	-0,00878*** (0,00251)	-0,00803*** (0,00241)
Ano adicional cargo doc * diploma ao ingressar	0,0111*** (0,00377)	0,00905* (0,00491)	0,00801* (0,00455)
Observações	9.623	5.661	5.661
R2	0,05	0,061	0,192

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica 2009-2015, do Censo da Educação Superior 2010-2015 e do Enade 2014.

Nota 1: Erros-padrão robustos a heterocedasticidade entre parênteses.

Nota 2: ***, ** e *: significância estatística a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Nota 3: Regressões utilizando subamostra de quem exercia docência ao ingressar na licenciatura em 2010 ou 2011, isto é, os componentes dos grupos 1 e 2. Aqui o grupo de referência é o grupo 1. Em todos os três modelos apresentados foram acrescentados o tempo de vigência do contrato de trabalho como docente (Rais) e a informação se possuía curso superior obtida do Censo da Educação Básica, bem como a interação entre essas duas variáveis. No modelo com controles foram inseridos todos os controles utilizados nas regressões apresentadas nas tabelas anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, de caráter exploratório, utilizamos análises de quantitativos gerais e descritivas condicionadas a características individuais e institucionais para comparar o perfil e o desempenho de licenciandos, segundo o exercício ou não de docência, antes ou depois do ingresso em um curso superior em 2010 ou 2011. Apesar de sua abordagem preliminar, acredita-se que este texto ilumine questões acadêmica e politicamente relevantes para se pensar a formação docente no Brasil. Ressalta-se, como qualidade deste estudo, a elaboração de um painel longitudinal de relativa complexidade que cruza diferentes edições de cinco bases de dados distintas para a composição de um retrato rico e abrangente sobre o ingresso, a trajetória e a conclusão de cursos de licenciatura entre docentes e não docentes por todo o país. À guisa de conclusão, exploraremos alguns dos achados mais importantes.

Os resultados deste estudo corroboram o achado da literatura que aponta que a carreira docente atrai os estudantes de licenciaturas de nível socioeconômico menos favorecido e com menor nível de conhecimentos gerais e desempenho no Enem (Louzano *et al.*, 2010; Brasil.Inep, 2009; 2010; Gatti; Barretto, 2009; Alves *et al.*, 2016; Iede, 2018). Os estudantes de licenciatura, que de algum modo estão vinculados à carreira docente, antes e/ou depois do ingresso no ES, menos frequentemente estudaram o EM em escolas privadas e também, com menos frequência, declaram-se brancos ou amarelos. Seus pais possuem menor escolaridade média e suas famílias menor renda *per capita* média. Os licenciandos e professores da educação básica mais frequentemente ingressam em pedagogia, cursam IES privadas e cursos a distância do que os licenciandos não docentes.

Como contribuição original, mediante junção da base longitudinal de docentes da educação básica do Censo da Educação Básica e da base longitudinal de estudantes de licenciaturas, este estudo revela que a maior taxa de conclusão (em até 5 anos) e a menor taxa de abandono da licenciatura são dos estudantes que exerciam ou vieram a exercer a docência depois do ingresso no curso. Outra contribuição deste artigo é a comparação entre desempenhos dos diferentes grupos de licenciandos ao final da graduação. Os estudantes com vinculação à docência apresentam menor desempenho no componente de formação geral do Enade, mesmo quando se comparam indivíduos de um mesmo curso e instituição, mas este menor desempenho está associado ao seu perfil sociodemográfico. Os estudantes que não se vinculam à docência, nem antes nem depois do ingresso no ES, em média, estudam em instituições e cursos cujos estudantes possuem maior desempenho em termos de formação geral, enquanto os que se vinculam, de algum modo, à docência estudam mais frequentemente em instituições ou turma que possuem estudantes de menor desempenho médio em formação geral.

Já no que se refere ao componente específico do Enade, em que pese o fato de, em média, os estudantes que exerciam a docência ao ingressar no ES possuírem também menor desempenho médio na prova de conhecimentos específicos, quando se controlam as características sociodemográficas dos estudantes e as características das IES e dos cursos, essa relação se inverte, isto é, esses estudantes passam a apresentar um desempenho maior na mesma prova. Quando se comparam licenciandos de uma mesma instituição e curso, os que possuem trajetória na docência apresentam desempenho médio no componente de conhecimentos específicos muito superior ao dos não docentes. Mostrou-se que o fato de o estudante já possuir outro curso superior ou outra licenciatura contribui positivamente para seus conhecimentos específicos e, nesse caso, o tempo de experiência como docente, ao contrário do caso em que os estudantes não possuem previamente curso superior, reforça o diferencial de desempenho.

Entretanto, é preciso mencionar algumas limitações deste estudo. Por ter se concentrado sobre os ingressantes de 2010 e 2011, obteve-se um quantitativo bastante reduzido de licenciandos com participação nas edições anteriores do Enem, tendo em vista que o exame, até então, era bem menos representativo dos concluintes e egressos do ensino médio se comparado à atualidade. Apesar de os resultados do Enem serem condizentes com os do componente de conhecimento geral do Enade, seria preciso analisar com mais profundidade se essas amostras de estudantes que fizeram Enem e cujos desempenhos relativos analisados representaram bem o total de cada um dos grupos aqui discutidos. Ainda, apesar de apresentarmos indícios de possíveis explicações para o maior desempenho em termos de conhecimentos específicos no Enade dos que exercem a docência em escolas da educação básica ao longo da licenciatura, no âmbito deste estudo não foi possível apresentar conclusões muito assertivas sobre as hipóteses aventadas.

Estudos futuros poderão abordar de forma mais aprofundada, e talvez complementando com análises mais qualitativas, algumas hipóteses, tais como: (1) o maior interesse por parte dos docentes em relação a conhecimentos específicos; (2) as possibilidades de aplicação dos conhecimentos específicos no contexto da escola e da sala de aula; (3) a obtenção de conhecimento mediante outras fontes de capacitação para a docência, seja pelo contato com colegas professores ou por se submeterem a eventos de capacitação continuada na rede em que atuam; e (4) a hipótese de os já detentores de diploma de curso superior possuírem mais interesse em desenvolver os conhecimentos específicos ou terem adquirido mais conhecimentos, seja por maior aptidão ou por terem tido mais oportunidades de formação ao longo de sua trajetória até a conclusão da licenciatura em 2014. Por fim, a base de dados construída para a elaboração deste estudo pode e deverá ser mais explorada para investigar outras questões relevantes em relação à qualidade docente.

Outro ponto importante para subsidiar políticas de formação de professores é o fato de que parece que os indivíduos vinculados à docência possuem acesso a instituições cujos pares apresentam, em média, menor desempenho no Enade, em especial no componente de formação geral, mas também no componente de formação específica. Importa investigar se essas instituições com estudantes de maior desempenho formam docentes mais efetivos no que se refere à aprendizagem de seus alunos e se os docentes possuem acesso a instituições que fornecem melhor formação. A base utilizada neste artigo, caso complementada por outras bases de dados do Inep, possui o potencial de gerar subsídios nesse sentido.

REFERÊNCIAS

AARONSON, D.; BARROW, L.; SANDER, W. Teachers and student achievement in the Chicago public high schools. *Journal of Labor Economics*, Chicago, v. 25, n. 1, p. 95-135, 2007.

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. 671-704, 2014.

ALVES, R. et al. *Ser ou não ser professor da Educação Básica?: salário esperado e outros fatores na escolha ocupacional de concluintes de licenciaturas*. 2016. Mimeografado.

ARAÚJO, R. S.; VIANNA, D. M. A carência de professores de ciências e matemática na Educação Básica e a ampliação de vagas no Ensino Superior. *Ciência & Educação*, Bauru, v. 17, n. 4, p. 807-822, 2011.

BAUER, A.; CASSETTARI, N.; OLIVEIRA, R. P. Políticas docentes e qualidade da educação: uma revisão da literatura e indicações de política. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 943-970, out./dez. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Quem quer ser professor no Brasil: o que o Enem nos diz? *Na Medida: Boletim de Estudos Educacionais do Inep*, Brasília, ano 1, n. 3, p. 5-9, set. 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os salários dos professores da rede pública brasileira são atrativos? *Na Medida: Boletim de Estudos Educacionais do Inep*, Brasília, ano 2, n. 5, p. 10-12, maio 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação*: 2018. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+SEGUNDO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+2018/9a039877-34a5-4e6a-bcfd-ce93936d7e60?version=1.17>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

CHETTY, R.; FRIEDMAN, J. N.; ROCKOFF, J. E. Measuring the Impacts of Teachers I: evaluating bias in teacher value-added estimates. *American Economic Review*, Princeton, N.J., v. 104, n. 9, p. 2593-2632, 2014a.

CHETTY, R.; FRIEDMAN, J. N.; ROCKOFF, J. E. Measuring the Impacts of Teachers II: teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, Princeton, N.J., v. 104, n. 9, p. 2633-2679, 2014b.

CORCORAN, S. P.; EVANS, W. N.; SCHWAB, R. M. Women, the Labor Market, and the Declining Relative Quality of Teachers. *Journal of Policy Analysis and Management*, [New York, N.Y.], v. 23, n. 3, p. 449-470, 2004.

GATTI, B. A. Os professores e suas identidades: o desvelamento da heterogeneidade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 98, p. 85-90, ago, 1996.

GATTI, B.; BARRETO, E. (Coord.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682por.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2016.

GATTI, B.; ESPOSITO, Y.; SILVA, R. N. Características de professores (as) de 1º grau no Brasil: perfil e expectativas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 48, p. 248-260, ago. 1994.

HANUSHEK, E.; WOESSMANN, L. Do better schools lead to more growth?: cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, Springer, v. 17, p. 267-321, Dec. 2012.

INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL (Iede). *O perfil dos jovens que esperam ser professores*. São Paulo: Iede, 2018. Disponível em: <http://www.portaliede.com.br/wp-content/uploads/2018/04/Estudo-do-Iede_O-perfil-dos-jovens-que-esperam-ser-professores.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018.

LAZEAR, E. P. Teacher incentives. *Swedish Economic Policy Review*, [S.l.], n. 10, p. 179-214, 2003.

LOUZANO, P. et al. Quem quer ser professor?: atratividade, seleção e formação docente no Brasil. *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 543-568, set./dez. 2010.

MORICONI, G. M. Medindo a eficácia dos professores: o uso de modelos de valor agregado para estimar o efeito do professor sobre o desempenho dos alunos. 2012. 115 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração Pública de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

PINTO, J. M. R. O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, n. 15, p. 3-12, jan./jul. 2014.

RABELO, R. P.; CAVENAGHI, S. Indicadores educacionais para formação de docentes: uso de dados longitudinais. *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 816-850, set./dez. 2016.

RIVKIN, S.; HANUSHEK, E.; KAIN, J. Teachers, Schools and Academic Achievement. *Econometrica*, Chicago, v. 72, n. 2, p. 417-458, Mar. 2005.

ROCKOFF, J. The impact of individual teachers on student achievement: evidence from panel data. *The American Economic Review*, Nashville, Tenn., v. 94, n. 2, p. 247-252, 2004.

SILVA FILHO, G. A. *Higher salaries, more teaching, better performance? The effects of the introduction of the minimum salary for teachers*. 2016. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

SINGER, J.; WILLETT, J. *Applied longitudinal data analysis: modeling change and event occurrence*. New York: Oxford University Press, 2003.

O PERFIL DO PROFESSOR NAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA*

Maria Regina Viveiros de Carvalho ^I

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a4>

RESUMO

Este estudo analisa o perfil dos professores nas diferentes etapas de ensino da educação básica. Foram utilizados dados do Censo da Educação Básica dos anos de 2009 e 2017, analisando-se o perfil demográfico, a formação do professor e o contexto de trabalho. Os resultados mostraram que, em todas as etapas, a maioria dos docentes é do sexo feminino e de raça/cor branca, está na faixa etária entre 39 e 42 anos, tem formação em nível superior e está distribuída prioritariamente em escolas do Sudeste e do Nordeste. Existem, no entanto, algumas peculiaridades por etapas: i) professores das etapas iniciais são mais jovens; ii) há maior participação de professores com formações de nível médio na educação infantil e nos anos iniciais quando comparados aos anos finais e ao ensino médio; iii) nas etapas iniciais, professores estão mais alocados em escolas municipais; nas etapas finais, existe participação maior em escolas estaduais; iv) nos anos finais e no ensino médio, os professores possuem vínculos com maior quantidade de turmas, escolas e disciplinas.

Palavras-chave: perfil dos professores; educação básica; etapas da educação.

* Informações mais abrangentes sobre o perfil do professor podem ser encontradas no estudo “O perfil do professor da educação básica”, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Relatos de Pesquisa n° 41.

^I Maria Regina Viveiros de Carvalho é mestre em administração pública pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a educação básica “[...] tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (Brasil, 1996, art. 22). A LDB estipula em seu artigo 4º que a educação básica brasileira se segmenta nas seguintes etapas de ensino: i) educação infantil – crianças de até 6 anos de idade; ii) ensino fundamental – de 6 a 14 anos; e iii) ensino médio – de 15 a 17 anos (Brasil, 1996). Segundo ilustra Cury (2008, p. 295), “[...] a educação infantil é a raiz da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento”.

Essa forma de organização reflete objetivos educacionais que dizem respeito a condições específicas do desenvolvimento do aluno (Cury, 2002), conforme as fases de sua vida (que afetam a forma com que ele lida com o aprendizado), e podem impor ao docente algumas exigências. Para cada etapa, o professor deve conhecer e sistematizar os conteúdos a serem apresentados, adaptados pela compreensão da realidade social e cultural dos alunos, das características de cada faixa etária e das histórias pessoais e individualidades de cada um (Oliveira; Alves, 2005). Assim, a etapa de ensino em que o professor leciona propõe a ele alguns percursos profissionais que podem se refletir em peculiaridades de seu perfil.

O objetivo deste trabalho é analisar o perfil dos professores, caracterizados por etapas de ensino da educação básica, buscando evidências de eventuais especificidades, gerando subsídios à compreensão da inter-relação entre as características desses profissionais e as políticas públicas relacionadas às etapas da educação. Como afirmam Souza e Gouveia (2011, p. 2), conhecer as características dos professores é importante, pois embora

não [sejam] constituídos pela política educacional, [...] tem nela interferência, seja pelas intervenções que o *policy maker* pode ou não fazer, considerando quem são os docentes; seja pela conquista de direitos por esses profissionais; seja ainda pela relação mais direta, decorrente do fato que são os docentes, no limite, os garantidores (ou não) de que qualquer política educacional chegue efetivamente até as salas de aula e demais espaços educativos.

A principal diferença a ser analisada no perfil do docente para cada etapa de ensino diz respeito ao tipo de formação e ao nível de escolaridade esperado para os professores que nela atuam, “[...] de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando” (Brasil, 1996, art. 61).

O Decreto nº 3.276/99 estabelece dois tipos de formação para o professor conforme a etapa de ensino: i) uma para atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e anos iniciais; e ii) outra, em campos específicos

de conhecimento, para atuar no ensino de sua especialidade. Nesse último caso, o Parecer nº 02/2008 do Conselho Nacional de Educação (CNE) afirma que “[...] os docentes oriundos das licenciaturas específicas devem atuar nos campos específicos curriculares, desta forma organizados nas séries finais do ensino fundamental e do ensino médio” (Brasil. CNE, 2008, p. 8).

Tanto a LDB quanto o Plano Nacional de Educação (PNE) indicam a necessidade de formação em nível superior para lecionar na educação básica. No entanto, a LDB admite a formação em nível médio na modalidade normal para atuar na educação infantil e nos anos iniciais e exige formação de nível superior para os anos finais e o ensino médio. A meta 15 do PNE destaca que essa formação deve ser compatível com a disciplina que o professor leciona. Essas diferenciações podem produzir efeitos sobre algumas características do perfil dos professores de cada etapa.

A análise teve como base os dados do Censo da Educação Básica de 2009 e de 2017, especialmente o cadastro de profissionais da educação, com foco nos professores em regência de classe, mediante os quais se descreveram características do docente (demográficas, de formação e do contexto de trabalho). Nas próximas seções, serão apresentadas características das etapas da educação básica e, em seguida, as análises do perfil dos professores que lecionam nessas etapas.

1 A DOCÊNCIA NAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

1.1 EDUCAÇÃO INFANTIL

A educação infantil é a primeira etapa da educação básica, atendendo crianças de até 3 anos (creche) e de 4 a 6 anos (pré-escola), e é considerada parte integrante do percurso educativo, articulando-se com as demais etapas de ensino – entendimento diferente do foco que se tinha no passado, de que nessa fase a atuação da escola era somente assistencialista (Cury, 2002). Espera-se que as crianças, nessa etapa, desenvolvam capacidades que fundamentem o seu desenvolvimento futuro (nos aspectos físicos, emocionais, cognitivos e sociais).

O professor da educação infantil precisa ser capaz de compreender os processos de aprendizado e desenvolvimento nessa faixa etária e as necessidades das crianças, interagindo e apresentando intervenções didáticas e oportunidades de experiências, de forma a conduzi-las no processo de construção do conhecimento e de seu desenvolvimento integral (Cury, 2002). Nessa fase, a criança é ainda muito dependente e vulnerável, sendo o professor responsável não só por exercer seu papel de educador, mas também por cuidar do bem-estar do aluno.

A exigência legal para o exercício da docência na educação infantil estabelece que os professores tenham formação em nível superior, admitindo-se, no entanto, formação em nível médio na modalidade normal (Brasil, 1996).

1.2 ENSINO FUNDAMENTAL

O ensino fundamental é a etapa que segue à educação infantil, atendendo crianças de 6 a 14 anos; organiza-se em nove anos – anos iniciais (do 1º ao 5º ano) e anos finais (do 6º ao 9º ano); e tem por objetivo “a formação básica do cidadão” (Brasil, 1996, art. 32). Isso inclui desenvolver na criança capacidade de argumentação e espírito crítico para lidar com as situações cotidianas, integrando o conhecimento e amadurecendo o estudante de forma progressiva, de acordo com os níveis de desenvolvimento desse período de vida (Brasil. MEC, 2017). O professor deve ser capaz de organizar e orientar as situações de aprendizagem e acompanhar o progresso dos alunos, envolvendo-os em seu próprio processo evolutivo.

Professores que lecionam nos anos iniciais do ensino fundamental em geral são responsáveis pela turma o ano inteiro, atuando majoritariamente de forma multidisciplinar. Embora haja recomendação legal para que tenham formação em nível superior, admite-se para a docência nos anos iniciais a formação em nível médio normal (Brasil, 1996). Os professores dos anos finais do ensino fundamental são organizados por disciplinas, com a possibilidade de atuarem em diferentes turmas ao longo do ano escolar. Para lecionar nesses anos, exige-se a formação em nível superior, adequada à disciplina ministrada.

1.3 ENSINO MÉDIO

O ensino médio corresponde à última etapa da educação básica, em sequência ao ensino fundamental, na qual se aprofunda e consolida o conhecimento obtido ao longo de todo o percurso escolar, permitindo o prosseguimento dos estudos e a capacitação para o mercado de trabalho e para o exercício da cidadania (Brasil, 1996). Os professores dessa etapa são organizados conforme disciplinas específicas e precisam ter formação em nível superior em área compatível com essas disciplinas.

No ensino médio, o professor vai lidar com um perfil diferente de alunos, que estão em fase de transição, em busca de orientação e preparo para a vida profissional e para a cidadania. Nessa fase de vida, o jovem pode já estar buscando colocação precoce no mercado de trabalho ou trazer defasagem em seu aprendizado, dificultando a continuidade de seus estudos – esses fatores podem levar, nessa etapa de ensino, à evasão escolar (Mendes, 2013). É uma situação que exige do professor experiência e capacidade para desenvolver estratégias de ensino contemporâneas, que atraiam o aluno e que vão além do conteúdo escolar – é preciso envolver e engajar os estudantes em um processo interessante de aprendizagem, como forma de reduzir essa evasão.

1.4 PERFIL DO PROFESSOR

O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos professores da educação básica nos anos de 2009 e 2017.

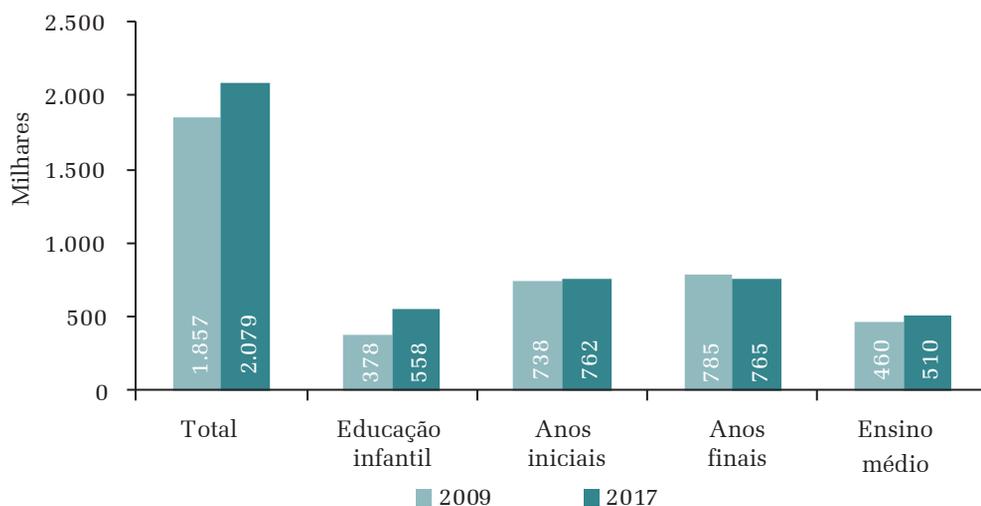


GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS DE ENSINO - BRASIL - 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

O número de professores da educação infantil no Brasil é menor do que o de professores do ensino fundamental, mas apresenta ritmo de crescimento maior, ou seja, ao longo do período estudado, mais professores ingressaram no sistema de ensino para lecionar na educação infantil do que nas demais etapas. Isso pode ser explicado pelo fato de que, se para essa etapa a exigência de nível de formação é menor, ela seria a porta de entrada no sistema educacional para professores ainda sem formação superior, o que é admitido como adequado à educação infantil (Gatti; Barretto, 2009). Outra explicação possível é a de que houve crescimento considerável da oferta dessa etapa de ensino no período, demandando maior número de professores – e, portanto, mais ingressantes.

O ensino fundamental conta com a maior quantidade de professores em relação às demais etapas, mas a tendência histórica mostra que essa quantidade não tem crescido de forma evidente, mantendo-se relativamente estável ao longo dos anos, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais. Professores do ensino médio estão em número menor do que os do ensino fundamental, e houve um crescimento ligeiramente positivo ao longo do período.

A distribuição dos professores de cada etapa, desagregados por região geográfica, está retratada no Gráfico 2.

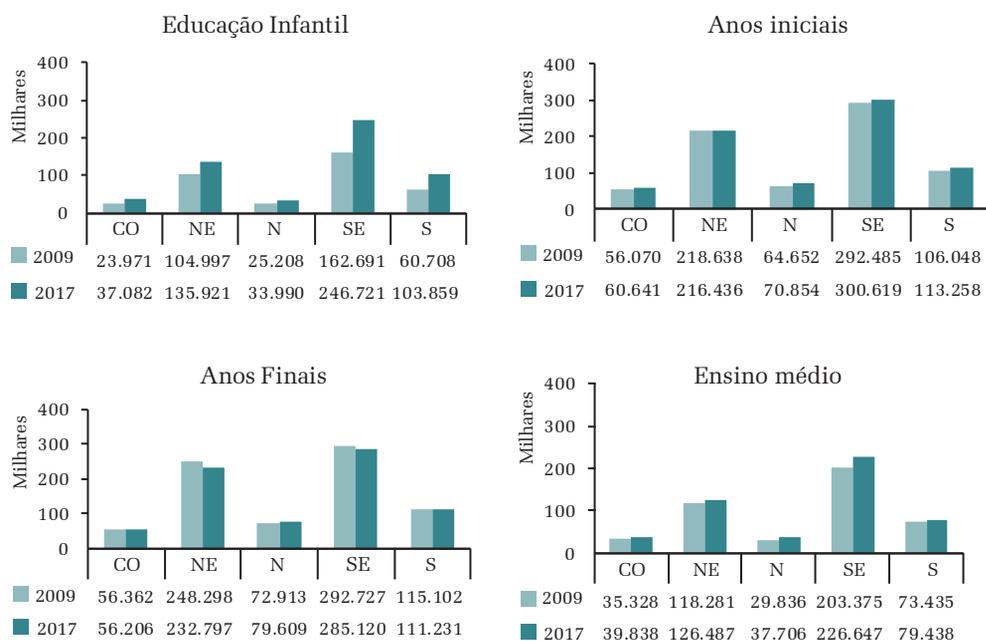


GRÁFICO 2

QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS DE ENSINO E REGIÃO GEOGRÁFICA - BRASIL - 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Ao se analisar o Gráfico 2, observa-se, na educação infantil, uma taxa de crescimento no número de professores bem evidente, principalmente nas regiões Sudeste e Sul. No ensino fundamental, a quantidade de professores mostra tendência à estabilidade ao longo dos anos, com distribuição regional bastante semelhante entre os anos iniciais e os finais. Nos anos finais, percebe-se, no Nordeste, no Sudeste e no Sul, ligeira variação negativa do número de professores.

A tendência de estabilidade ou de decréscimo da quantidade de docentes no ensino fundamental, principalmente nos anos finais, pode ser resultado, por exemplo, do número mais estável de alunos que cursam esses anos, retrato da inversão de tendência da pirâmide populacional brasileira (que mostra queda da população nessa faixa etária, demandando menos o sistema educacional).

No ensino médio, a tendência é de ligeiro crescimento na quantidade de professores, mais evidente na região Sudeste. Interessante notar que, comparando dados das sinopses estatísticas da Educação Básica de 2009 e de 2017, percebe-se que houve diminuição na quantidade de matrículas no ensino médio, como também ocorreu no ensino fundamental (Brasil. Inep, 2010; 2018). No entanto, ao contrário do observado

para os anos finais, apesar de menor demanda, no ensino médio a quantidade de professores cresceu.

O Gráfico 3 mostra como os professores de cada etapa se distribuem conforme a dependência administrativa da escola. Professores da educação infantil estão distribuídos prioritariamente em escolas das redes municipais, com ínfima participação em escolas federais ou estaduais. Nos anos iniciais, estão principalmente alocados em escolas municipais, com alguma participação da rede estadual. Já professores dos anos finais concentram-se em escolas estaduais ou municipais. No ensino médio, os professores estão predominantemente em escolas estaduais e quase não estão presentes em escolas federais ou municipais. A participação de docentes na rede privada é quantitativamente semelhante em todas as etapas de ensino.

Esses dados estão de acordo com o que determina a Constituição Federal, em seu artigo 211, que indica que os municípios terão atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil e que os estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e no médio (Brasil, 1988).

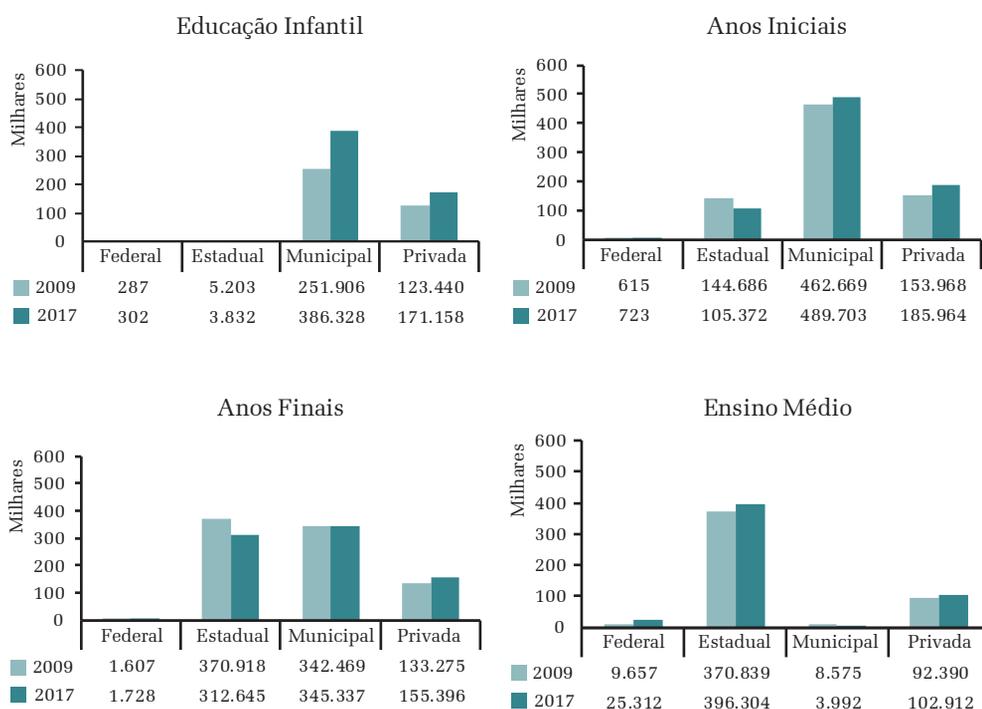


GRÁFICO 3

QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS DE ENSINO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

A análise da distribuição dos professores por etapa conforme o sexo é exposta no Gráfico 4. A maioria dos docentes, em todas as etapas, é do sexo feminino. A proporção de mulheres em relação à de homens, no entanto, é muito maior na educação infantil. No ensino fundamental, predominam professoras, com uma proporção maior nos anos iniciais e um pouco menor nos anos finais. Também no ensino médio, a maioria de professores é composta por mulheres, mas, em relação às outras etapas de ensino, a participação destas em comparação à dos homens é menor, ou seja, mais professores homens lecionam no ensino médio do que em outras etapas de ensino.

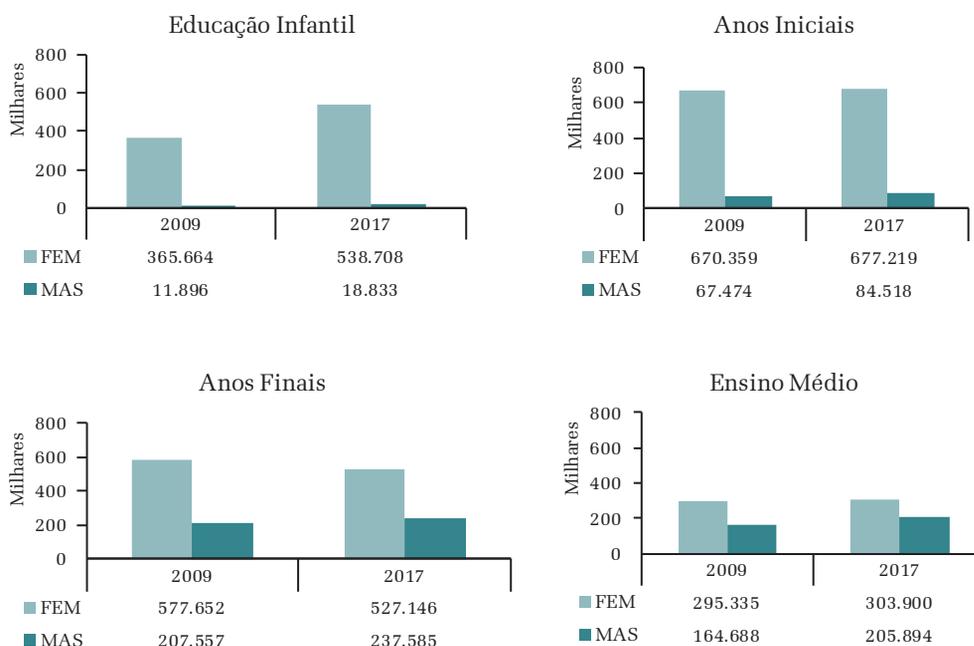


GRÁFICO 4

QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS DE ENSINO E SEXO - BRASIL - 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

A evolução progressiva da presença de professores homens na educação básica mostra que a inserção deles se dá, em geral, nas etapas mais avançadas. Isso pode estar relacionado, por exemplo, à tradição histórica e cultural de alocação de mulheres como professoras, principalmente para os níveis iniciais da educação, no trato com crianças pequenas (Vianna, 2001; Gatti; Barretto, 2009), ou ao fato de que os homens possam mostrar mais interesse por lecionar nas séries mais avançadas.

A distribuição dos professores de cada etapa segundo a raça/cor declarada no Censo da Educação Básica é retratada no Gráfico 5.

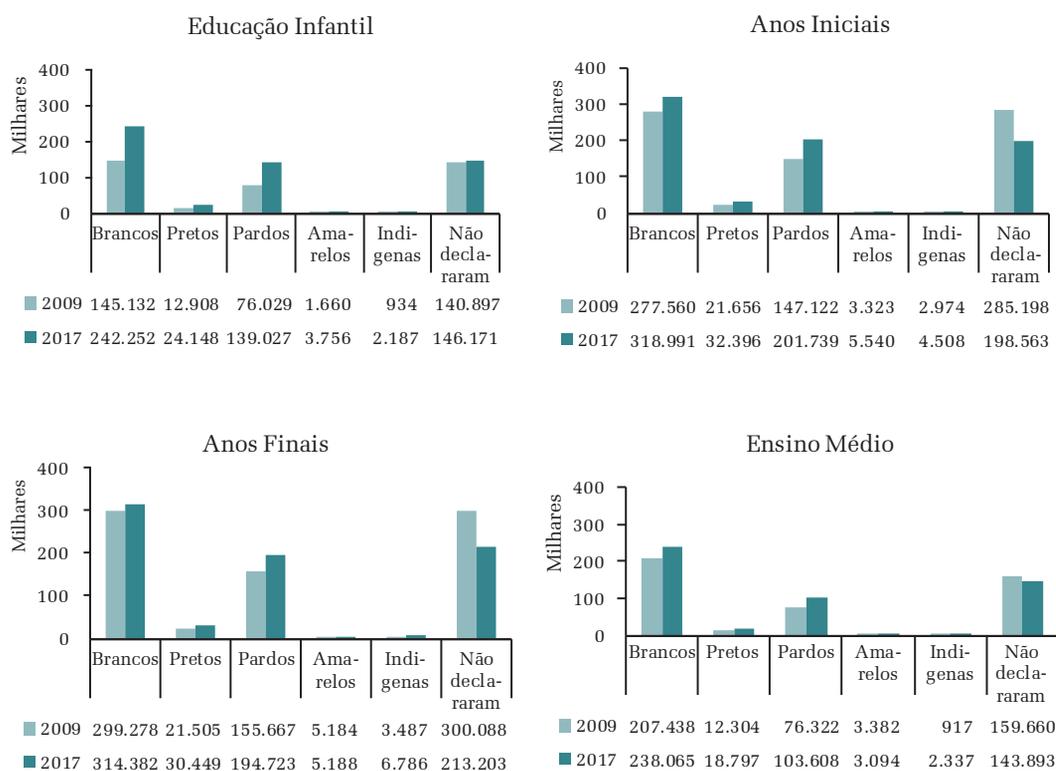


GRÁFICO 5

QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS DE ENSINO E RAÇA/COR - BRASIL - 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Em todas as etapas predominam professores que se autodeclaram brancos, seguidos pelos que se declaram pardos, em menores proporções – a diferença entre brancos e pardos se mantém relativamente estável ao longo do período. A representatividade dos demais segmentos de raça/cor é bastante menor, mas todos apresentam tendência de crescimento no período. Os dados mostram que persiste, ainda, alguma desigualdade no acesso a oportunidades de docência entre os diferentes segmentos de raça/cor. Isso pode ser reflexo, por exemplo, da desigualdade quanto ao nível educacional entre brancos e as demais categorias de raça/cor, ou seja, se brancos têm mais oportunidades de atingir a escolaridade necessária para serem professores (nível médio, no mínimo), podem estar mais bem representados nesse perfil profissional (Gatti; Barretto, 2009).

A descrição das idades dos professores, por etapa da educação, consta na Tabela 1.

TABELA 1
DESCRIÇÃO ETÁRIA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS DE ENSINO
- BRASIL - 2009/2017

Etapa		Idade de professor			
		Média	DP	Mediana	Moda
Ed. infantil	2009	36,24	9,19	35	30
	2017	39,47	9,55	39	36
Anos iniciais	2009	36,25	9,45	38	32
	2017	41,40	9,54	41	38
Anos finais	2009	38,90	9,85	38	31
	2017	41,19	9,99	40	36
Ens. médio	2009	39,82	9,85	39	44
	2017	41,81	10,07	41	36

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Observa-se, de forma geral, o aumento da idade média dos professores em todas as etapas de ensino. As médias etárias, apesar de serem bastante próximas, mostram que os docentes da educação infantil são um pouco mais jovens do que os de outras etapas.

Isso pode estar relacionado às distinções de perfil de formação dos professores exigido para cada etapa, ou seja, pode ser que as etapas iniciais do ensino, em que formação em nível médio é admitida, apresentem oportunidades maiores de ingresso na carreira docente para profissionais jovens, que ainda não possuem nível superior.

No ensino fundamental os professores estão em uma faixa etária, em média, maior do que a dos professores da educação infantil, mas menor do que a dos professores do ensino médio, sem que tenha havido diferenças significativas entre médias etárias de anos iniciais e anos finais. Já no ensino médio, os professores apresentaram a maior média etária entre as etapas de ensino.

Em todas as etapas predominam professores com formação em nível superior, com tendência de crescimento desse tipo de formação ao longo do tempo. A formação de nível médio é mais frequente na educação infantil e nos anos iniciais, mas a evolução observada mostra que o número de professores com essa escolaridade está diminuindo. Professores com ensino fundamental ou menos são residuais em todas as etapas, apontando também tendência de diminuição ao longo do tempo.

O Gráfico 6 traz a escolaridade do professor por etapa da educação.

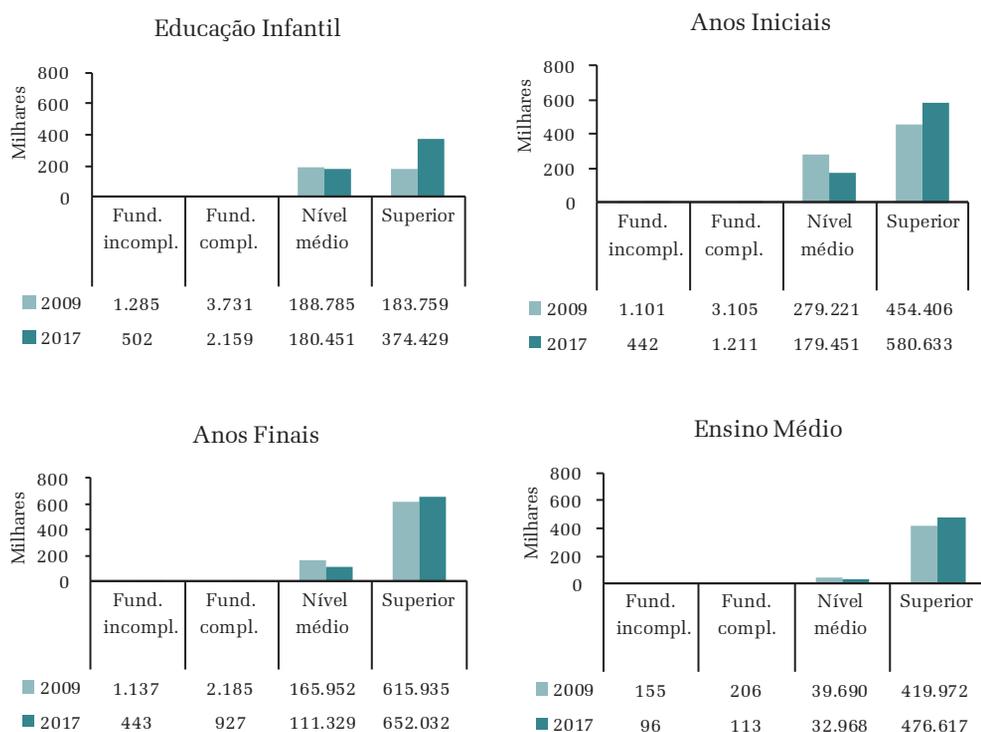


GRÁFICO 6

QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS DE ENSINO E ESCOLARIDADE - BRASIL - 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Em 2017, na educação infantil, professores com nível médio representam aproximadamente 50% da quantidade de professores com nível superior. Essa proporção diminui de forma bastante evidente nas demais etapas. No ensino fundamental, a formação em nível médio é mais frequente nos anos iniciais (formação que é admitida nessa etapa) e se reduz nos anos finais (etapa em que essa escolaridade está em desacordo com a exigência legal). Esses dois indicadores, no entanto, têm apresentado tendência de queda ao longo do tempo, enquanto aumentam os percentuais de docentes com formação superior. No ensino médio, professores com nível superior são quase a totalidade, com participação bastante pequena de professores com nível médio.

Isso demonstra que, de forma geral, as redes de ensino vêm adaptando-se à exigência estabelecida pela legislação educacional (Brasil, 1996; 2014), admitida a exceção de nível médio, na modalidade normal, para docentes da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental.

Os Gráficos 7, 8, 9 e 10 evidenciam a distribuição de professores, para cada etapa, conforme escolaridade média ou superior, por região geográfica e tipo de localização da escola.

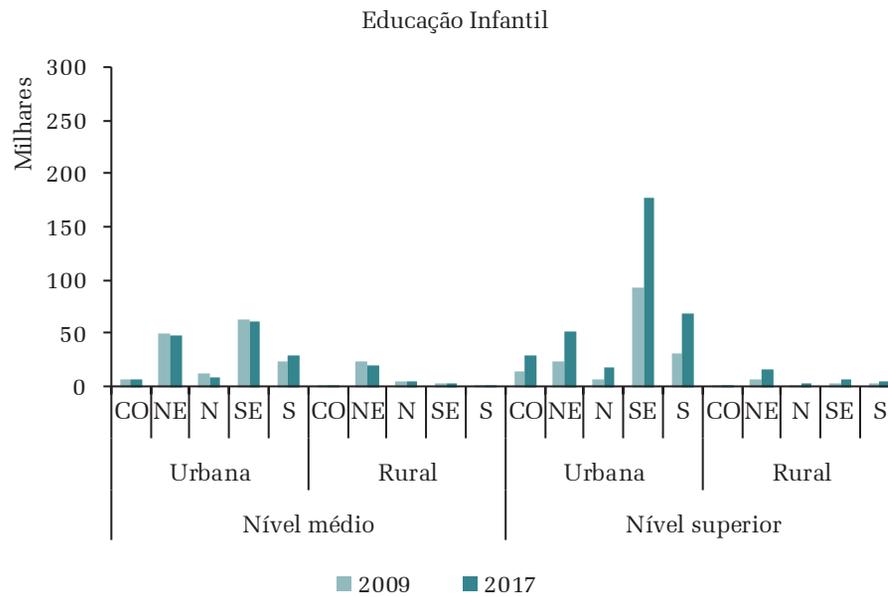


GRÁFICO 7

QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL, POR ESCOLARIDADE, REGIÃO GEOGRÁFICA E TIPO DE LOCALIZAÇÃO DA ESCOLA - BRASIL - 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

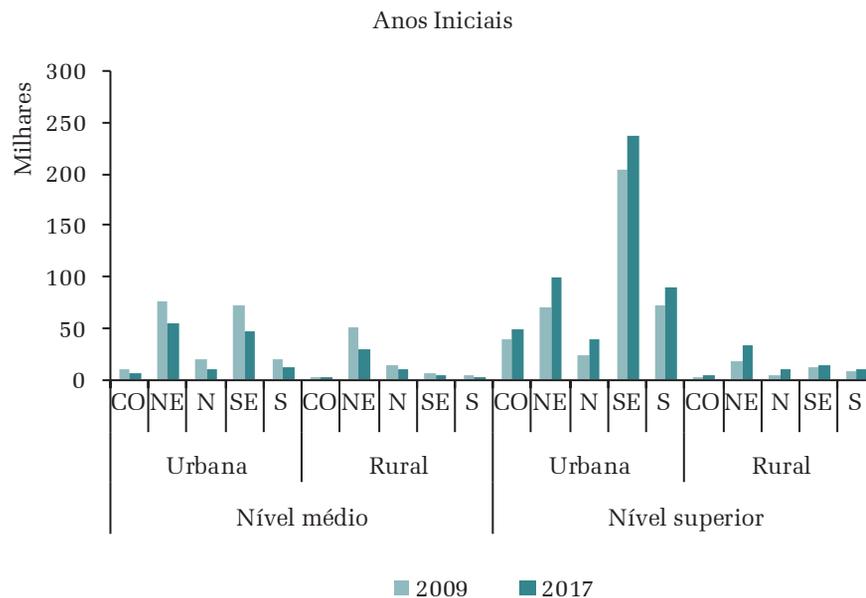


GRÁFICO 8

QUANTIDADE DE PROFESSORES DOS ANOS INICIAIS, POR ESCOLARIDADE, REGIÃO GEOGRÁFICA E TIPO DE LOCALIZAÇÃO DA ESCOLA - BRASIL - 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

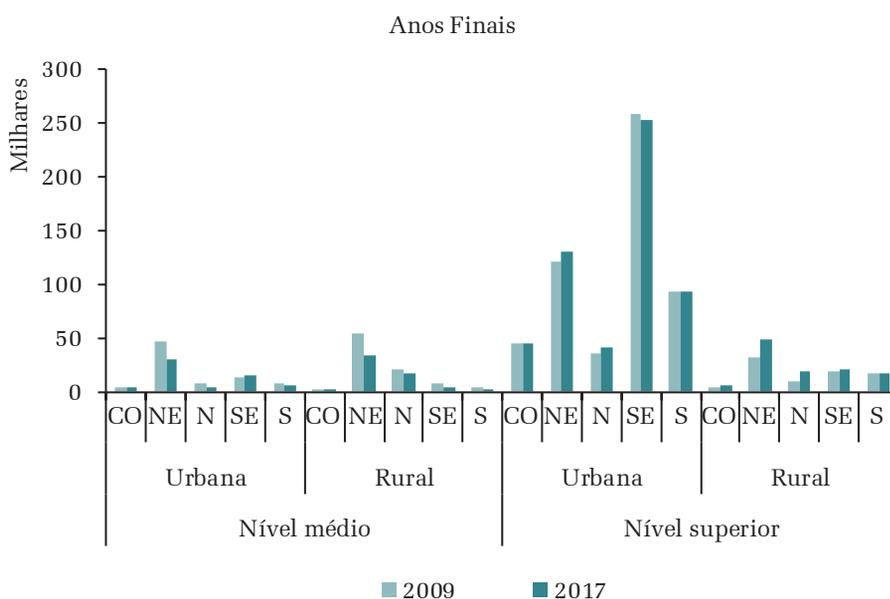


GRÁFICO 9

QUANTIDADE DE PROFESSORES DOS ANOS FINAIS, POR ESCOLARIDADE, REGIÃO GEOGRÁFICA E TIPO DE LOCALIZAÇÃO DA ESCOLA – BRASIL – 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

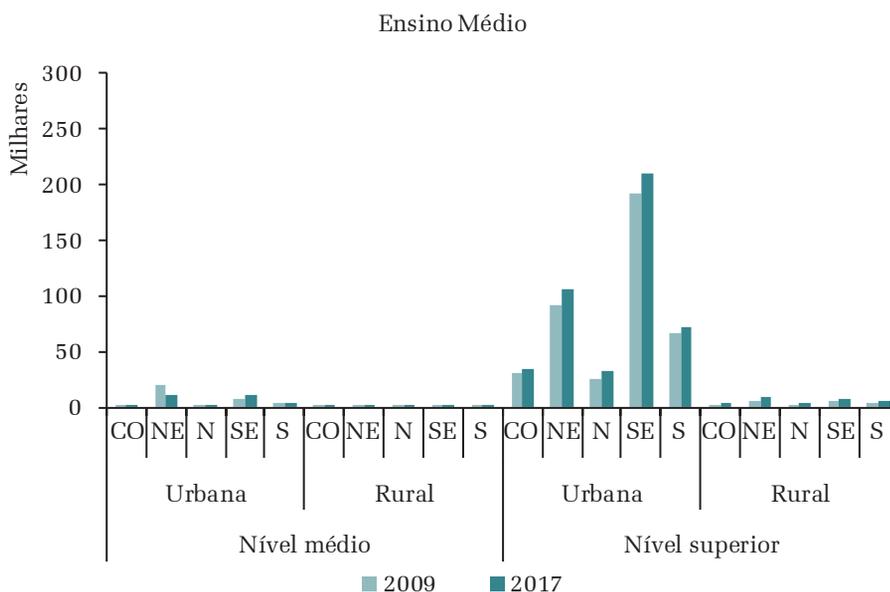


GRÁFICO 10

QUANTIDADE DE PROFESSORES DO ENSINO MÉDIO, POR ESCOLARIDADE, REGIÃO GEOGRÁFICA E TIPO DE LOCALIZAÇÃO DA ESCOLA – BRASIL – 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Pela análise desses gráficos, pode-se verificar que os professores com formação em nível superior concentram-se principalmente na região Sudeste e em localizações urbanas, em todas as etapas de ensino. Nas áreas rurais, existem maiores contingentes de professores com formação em nível médio, principalmente no Nordeste, na educação infantil e nos anos iniciais. No ensino médio, nas regiões rurais, quase não há docentes, comparativamente a regiões urbanas, com índices também bastante menores de professores com formação em nível superior. Esses dados refletem a dificuldade de alocação dos docentes em função da desigualdade socioeconômica que existe entre as regiões, ou seja, evidenciam a maior dificuldade de formação ou de retenção de professores com nível superior em localizações rurais e em regiões geográficas menos favorecidas.

O Gráfico 11 retrata a distribuição dos professores que possuem títulos de pós-graduação (*lato* ou *stricto sensu*), por etapas da educação e tipo de titulação.

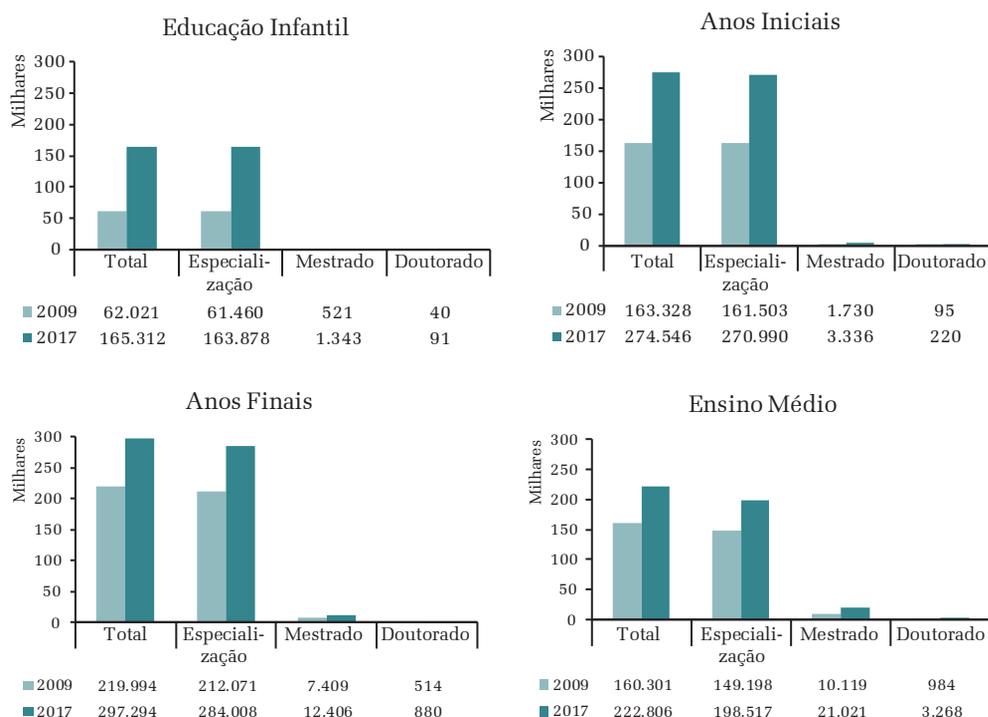


GRÁFICO 11

QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA COM PÓS-GRADUAÇÃO, POR ETAPA DE ENSINO E TIPO DE TITULAÇÃO - BRASIL - 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

O percentual de professores com pós-graduação é menor na educação infantil do que nas demais etapas (17,2% dos professores da educação infantil, 28,6% dos anos iniciais, 31,0% dos anos finais e 23,2% do ensino médio), o que pode refletir o fato de que professores que adquirem essa titulação migram para etapas mais avançadas ou de que professores nessa etapa ainda não tiveram a oportunidade de obter essa titulação. Também na educação infantil se observa a menor quantidade de mestres e doutores, quando comparada às demais etapas (0,9% dos títulos concedidos na educação infantil, 1,3% nos anos iniciais, 4,5% nos anos finais e 10,9% no ensino médio). A quantidade de mestres e doutores cresce à medida que progredem as etapas de ensino e também ao longo do período, atingindo seu maior contingente no ensino médio. Em todas as etapas, no entanto, a titulação de especialização é a que predomina entre os pós-graduados.

A informação de tipo de vínculo profissional do professor não foi coletada no Censo da Educação Básica no ano de 2009. Somente os dados de 2017 serão, portanto, mencionados na Tabela 2.

TABELA 2
DISTRIBUIÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ETAPAS DE ENSINO E TIPO DE VÍNCULO PROFISSIONAL – BRASIL – 2017

Educação infantil			Anos iniciais		
	N	%		N	%
Concursado	292.672	51,6	Concursado	433.973	55,4
Contrato CLT	6.653	1,2	Contrato CLT	6.322	0,8
Temporário	95.008	16,8	Temporário	156.087	19,9
Terceirizado	1.467	0,3	Terceirizado	1.162	0,1
Privados	171.158	30,2	Privados	185.964	23,7
Total	566.958		Total	783.508	

Anos finais			Ensino médio		
	N	%		N	%
Concursado	444.073	54,9	Concursado	294.633	54,9
Contrato CLT	2.625	0,3	Contrato CLT	1.686	0,3
Temporário	205.197	25,4	Temporário	137.104	25,5
Terceirizado	1.072	0,1	Terceirizado	526	0,1
Privados	155.396	19,2	Privados	102.912	19,2
Total	808.363		Total	536.861	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Quanto ao vínculo profissional, a maior parte dos professores da educação infantil na rede pública é concursada (52%) ou temporária (17%). Cerca de 30% dos professores estão na rede particular, que tem uma participação importante nessa etapa. No ensino fundamental, aproximadamente 55% dos docentes são concursados na rede pública, cerca de 20 a 25% são temporários e quase 20% são da rede privada. Também no ensino médio mais da metade dos professores são concursados (cerca de 55%), 26% são temporários e 19% são vinculados à rede privada.

Os dados demonstram esforço no cumprimento da exigência de concurso para ingresso na carreira docente, mas indicam também que parte considerável dos professores ainda é contratada como temporária. Souza (2013) argumenta que professores concursados, em geral, têm condições salariais mais vantajosas. O aumento de profissionais estatutários pode, portanto, representar custos mais altos para o poder público, o que explica, de certa forma, a manutenção de um contingente de não concursados ao longo do tempo.

O contexto de trabalho do professor é analisado, também, em função da carga de trabalho a que ele está submetido, aferida, neste estudo, pela quantidade de escolas, turmas e disciplinas a que está vinculado. Entende-se que a maior quantidade de vínculos do professor afeta a possibilidade de seu envolvimento mais efetivo com o trabalho, impactando a qualidade do ensino.

Os Gráficos 12, 13, 14 e 15 trazem esses dados para cada etapa de ensino. A informação de disciplinas é apresentada apenas para os anos finais e o ensino médio – etapas em que o ensino é disciplinar.

Educação infantil

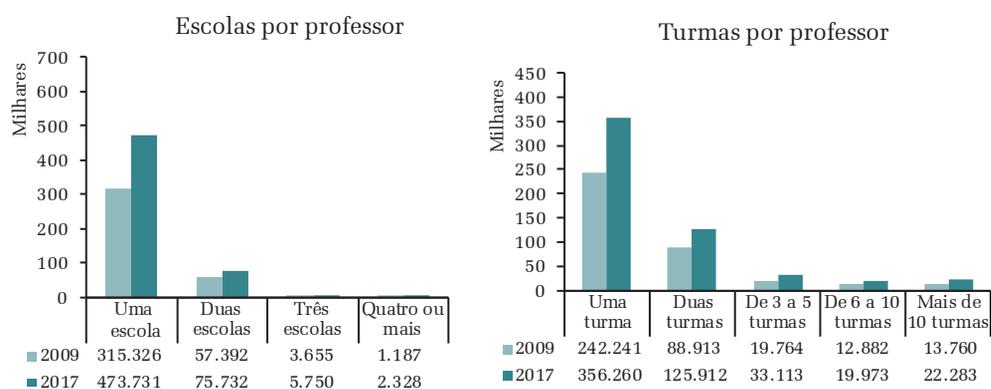


GRÁFICO 12

QUANTIDADE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL, POR NÚMERO DE ESCOLAS E TURMAS A QUE SE VINCULAM – BRASIL – 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Analisando-se os dados do Gráfico 12, observa-se que, em 2017, grande parte dos professores da educação infantil trabalha em uma (85%) ou duas escolas (14%) e leciona em uma (64%) ou duas turmas (23%). Isso reflete o fato de que o professor, nessa etapa de ensino, é dedicado a uma turma, de forma multidisciplinar, durante todo o período letivo, trabalhando em menos turmas e em menos escolas.

Anos iniciais

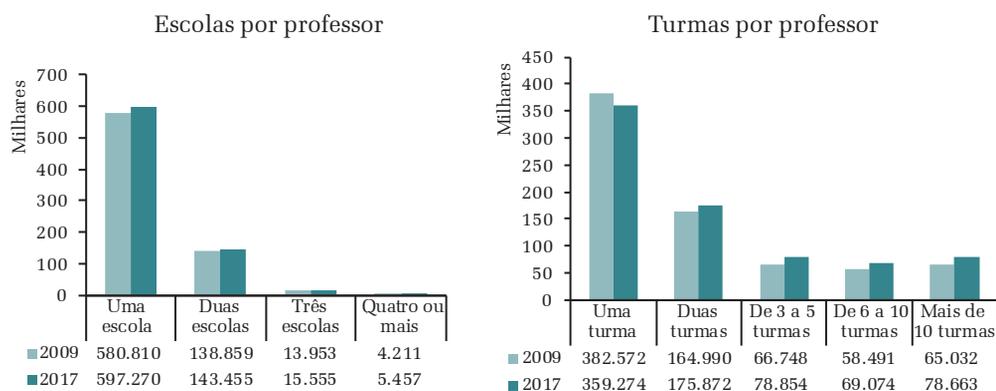


GRÁFICO 13

QUANTIDADE DE PROFESSORES DOS ANOS INICIAIS, POR NÚMERO DE ESCOLAS E TURMAS A QUE SE VINCULAM – BRASIL – 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

No ensino fundamental (anos iniciais, Gráfico 13, e anos finais, Gráfico 14), constata-se que a maior parte dos professores trabalha em apenas uma escola e, em menor proporção, em duas escolas. Professores dos anos finais apresentaram índices mais altos de vínculos em maior quantidade de turmas, quando comparados aos dos anos iniciais – sendo frequentes os casos de professores vinculados a mais de seis turmas, por exemplo. Isso ocorre, provavelmente, porque os anos finais são divididos em disciplinas e os anos iniciais são ministrados por um professor multidisciplinar, ou seja, o professor nos anos finais leciona uma mesma disciplina em diferentes turmas, apresentando, portanto, vínculos com maior quantidade de turmas ou escolas.

Anos finais

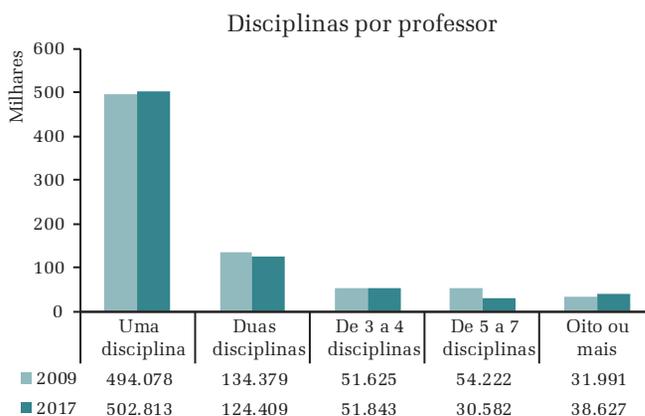
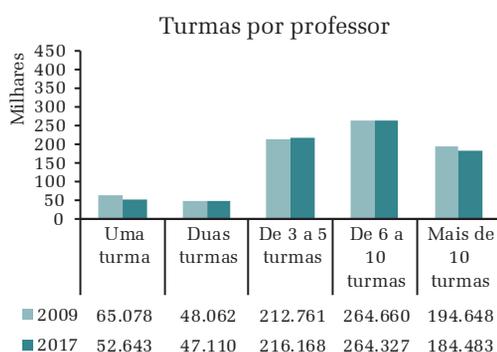
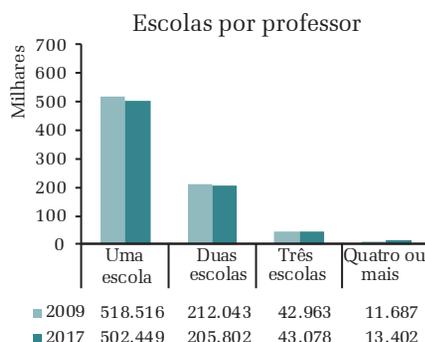


GRÁFICO 14

QUANTIDADE DE PROFESSORES DOS ANOS FINAIS, POR NÚMERO DE ESCOLAS, TURMAS E DISCIPLINAS A QUE SE VINCULAM – BRASIL – 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Para os anos finais, em que existe a previsão de ensino por disciplinas, o Gráfico 14 revela que a maioria dos professores está alocada em uma (64%) ou duas (16%) disciplinas, que podem ser ministradas em várias turmas.

Ensino médio

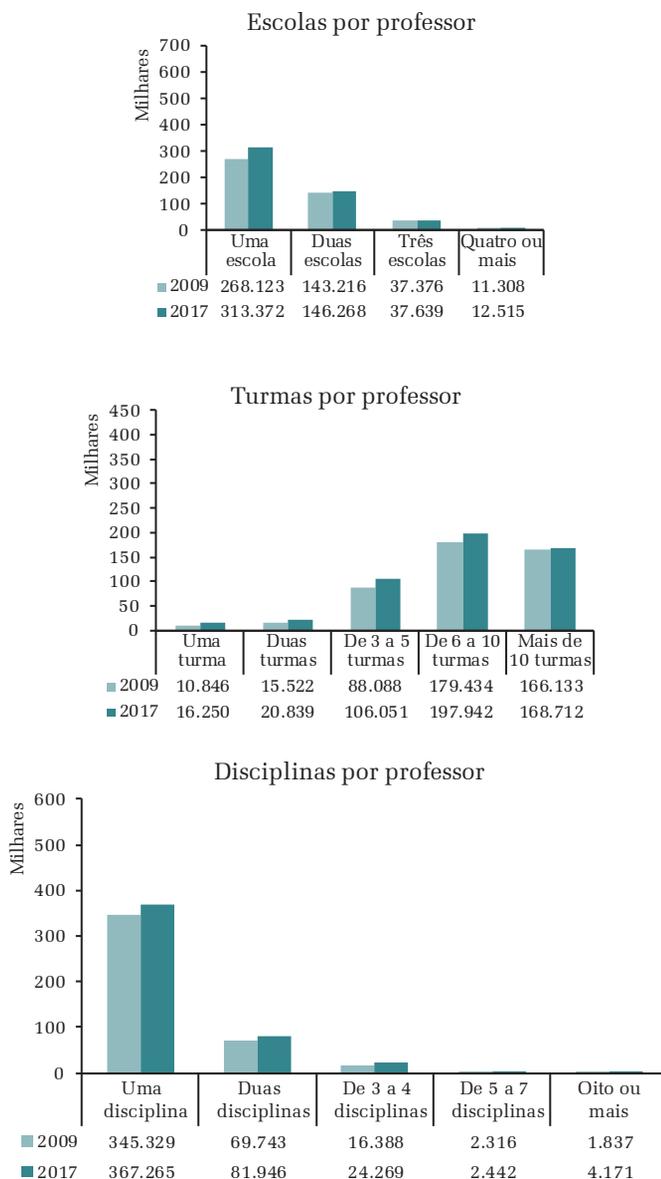


GRÁFICO 15

QUANTIDADE DE PROFESSORES DO ENSINO MÉDIO, POR NÚMERO DE ESCOLAS, TURMAS E DISCIPLINAS A QUE SE VINCULAM – BRASIL – 2009/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica.

Os professores no ensino médio (Gráfico 15) possuem, em comparação com os das demais etapas, maior quantidade de vínculos em mais de uma escola e com várias turmas (são frequentes os casos de vínculos com seis ou mais turmas), provavelmente porque lecionam por disciplinas.

A análise da carga de trabalho dos professores é importante quando se considera o impacto que isso representa em termos de esforço e desgaste. Estudos mostram que os docentes declaram, como parte dos problemas que enfrentam, em relação à profissão: i) o vínculo com muitas turmas, superlotadas; ii) o mau comportamento dos alunos, sem que tenham disponibilidade suficiente para dedicar a atenção necessária; iii) o fato de não se sentirem preparados, em termos de formação adequada à disciplina que ministram; iv) os baixos salários, que os estimulam a terem outros empregos, implicando menos tempo disponível para o ensino, em função da dedicação não exclusiva (Unesco, 2004; Oliveira; Alves, 2005; Gatti; Barretto, 2009; Scheibe, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do perfil do professor e das peculiaridades de suas características conforme a etapa de ensino é importante para conhecer, em maiores detalhes, quem é esse profissional e qual o contexto em que trabalha e para se apreender o papel que desempenha no processo escolar, no evento de ensino-aprendizagem e nos resultados escolares dos estudantes (Scorzafave, 2011). São os professores, em última instância, que efetivam na prática, na sala de aula, as ações concebidas pelas políticas educacionais (Souza; Gouveia, 2011).

O estudo revelou que o número de professores da educação infantil é o que apresentou maior taxa de crescimento ao longo do período analisado, e estes estão distribuídos prioritariamente entre as regiões Sudeste e Nordeste, em escolas municipais. O profissional típico dessa etapa é do sexo feminino, de cor/raça branca (ainda que a presença de professores pretos e pardos esteja aumentando), com média etária de 39 anos e nível de formação superior, embora existam também alguns professores com nível médio. Concursados representam mais da metade dos docentes dessa etapa. A maioria trabalha em uma escola e com apenas uma turma.

O número de professores do ensino fundamental não apresentou tendência evidente de crescimento ao longo do período, com números relativamente estáveis entre 2009 e 2017, distribuídos principalmente nas regiões Sudeste e Nordeste, em quantidades bastante semelhantes entre anos iniciais e anos finais. Estão alocados principalmente em escolas municipais, com participação maior nas escolas estaduais para os anos finais. A maioria dos professores dessa etapa é composta por mulheres e brancas, com idade média de 41 anos e formação em nível de graduação, embora nos anos iniciais seja possível se observar um contingente maior de professores com nível médio se comparado ao dos anos finais. A maior parte dos professores é concursada e trabalha em apenas uma escola. Nos anos finais, nota-se que os professores estão vinculados a mais turmas do que nos anos iniciais, mas lecionam, em sua maioria, somente uma disciplina.

A quantidade de professores do ensino médio apresentou ligeira tendência de crescimento ao longo do tempo, estando estes mais presentes nas regiões Sudeste e Nordeste e, na sua maioria, em escolas estaduais. Embora ainda em menor proporção do que as mulheres, é nessa etapa que estão alocados mais professores do sexo masculino. Predominam, no ensino médio, professoras brancas, na faixa etária média de 42 anos, prioritariamente com nível de formação superior e concursadas. Nessa etapa, os professores estão vinculados, em geral, a até duas escolas, mas em uma quantidade maior de turmas, lecionando uma disciplina em média.

Por fim, é importante lembrar que o professor não é o único elemento em que se deve investir com o objetivo de se obter qualidade de ensino e aprendizado do aluno e que outros fatores também devem fazer parte do delineamento de políticas de apoio ao docente, como “[...] a valorização social da profissão, os salários, as condições de trabalho, a infraestrutura das escolas, as formas de organização do trabalho escolar, a carreira” (Gatti; Barreto; André, 2011, p. 15; André, 2013). É esse conjunto de políticas de valorização da carreira de professor que vai influenciar na atração de novos profissionais e na permanência de bons professores na docência – bem formados, dedicados à profissão e motivados no preparo de seus alunos.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. Políticas de apoio aos docentes em estados e municípios brasileiros: dilemas na formação de professores. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 50, p. 35-49, out./dez. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 dez. 1999. Seção 1, p. 4.

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.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). *Parecer CNE/CEB nº 2, de 30 de janeiro de 2008*. Solicitação de Parecer sobre formação e atuação de docentes na organização pedagógica do Ensino Fundamental, considerando a lógica dos ciclos de formação humana. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb002_08.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: educação é a base*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/bncc-20dez-site.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). *Sinopse estatística da educação básica 2009*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). *Sinopse estatística da educação básica 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

CARVALHO, M. R. V. *Perfil do professor da educação básica*. Brasília: Inep, 2018. (Série Documental. Relatos de Pesquisa, 41).

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. S. (Coord.) *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: Unesco, 2009.

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. Escopo do trabalho, abrangência e abordagem. In: GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: Unesco, 2011. p. 13-20.

MENDES, M. S. Da inclusão à evasão escolar: o papel da motivação no ensino médio. *Estudos de Psicologia*, Campinas, v. 30, n. 2, p. 261-265, abr./jun. 2013.

OLIVEIRA, C. B. E.; ALVES, P. B. Ensino fundamental: papel do professor, motivação e estimulação no contexto escolar. *Paidéia*, Ribeirão Preto, v. 15, n. 31, p. 227-238, maio/ago. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). *O perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam*. São Paulo: Moderna, 2004.

SCHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul./set. 2010.

SCORZAFAVE, L. G. D. S. Características do professor brasileiro do ensino fundamental: diferenças entre o setor público e o privado. *Economia & Tecnologia*, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 1-8, abr./jun. 2011.

SOUZA, A. R. O professor da educação básica no Brasil: identidade e trabalho. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 48, p. 53-74, abr./jun. 2013.

SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B. Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil em uma leitura possível das políticas educacionais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, Tempe, v. 19, n. 35, p. 1-22, dez. 2011.

VIANNA, C. P. O sexo e o gênero da docência. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 17-18, p. 81-103, 2001.

JOVENS E ADULTOS COM BAIXA ESCOLARIDADE, OFERTA DE EJA E DESIGUALDADES NAS CHANCES DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DO MÉDIO*

Robson dos Santos^I

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a5>

RESUMO

Este estudo analisa as características de jovens e adultos que não frequentam a escola e não possuem o ensino fundamental ou a educação básica completa, tendo como referência os públicos das Metas 8, 9 e 10 do Plano Nacional de Educação (PNE). Aborda a educação de jovens e adultos (EJA) e a aprendizagem ao longo da vida como referências para a análise de políticas voltadas à concretização do direito à educação; apresenta a distribuição dos sujeitos fora da escola em situação de baixa escolaridade, destacando os grupos nos quais o fenômeno é prevalente; descreve os números de escolas e matrículas em EJA e o perfil etário dessas matrículas; e, a partir de modelos de regressão logística binária, investiga as desigualdades nas chances de conclusão da educação básica e do ensino fundamental, considerando o rendimento domiciliar, o sexo, o local de residência, a raça/cor e a ocupação. Os resultados gerais apontam que: a demanda por educação de

* Resultados parciais deste trabalho foram apresentados em seminário sobre o Plano Nacional de Educação realizado no Ministério da Educação e no Seminário “Indicadores Educacionais e o Monitoramento do Plano Nacional de Educação”, realizado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, entre os dias 28 e 29 de novembro de 2017.

^I Robson dos Santos é doutor em sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

jovens e adultos não consiste em um fenômeno centrado nas coortes mais velhas, pois, mesmo entre os grupos mais jovens, são elevados os percentuais dos que não frequentam a escola e não possuem a educação básica ou, ao menos, o ensino fundamental completo; o número de estabelecimentos de ensino que oferecem a EJA diminuiu entre 2014 e 2017, principalmente em escolas com localização rural; as matrículas em EJA, em 2016, concentravam-se, tanto no ensino fundamental como no médio, entre os grupos de menor idade, com baixa participação de sujeitos acima dos 35 anos; em 2015, existiam desigualdades significativas nas chances de conclusão do ensino fundamental e da educação básica, em prejuízo para os jovens do sexo masculino, os residentes no campo, os de menor renda, os negros e os sem ocupação.

Palavras-chave: desigualdades educacionais; direito à educação; EJA; PNE.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005 de 2014, tem a finalidade de induzir políticas e processos educacionais voltados à redução das desigualdades escolares, ao enfrentamento das disparidades sociais e à qualificação do exercício da cidadania. Isso fica expresso, principalmente, em três de suas diretrizes (artigo 2º), nomeadamente as que objetivam: a erradicação do analfabetismo; a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

As referidas diretrizes, que podem ser tomadas como macro objetivos a perpassar todo o documento, são transversais e se espraiam pelas 20 metas e pelas respectivas estratégias que compõe o Plano. As Metas 8, 9 e 10, especificamente, remetem à concretização do direito à educação para as populações jovens e adultas que não a obtiveram em momentos anteriores de sua trajetória. A Meta 8 estabelece a necessidade de que os sujeitos entre 18 e 29 anos de idade, considerados em sua pluralidade sociocultural e territorial, tenham acesso às políticas que elevem sua escolaridade média para 12 anos de estudo, até o ano de 2024. A Meta 9 se concentra no analfabetismo funcional e no absoluto, propondo reduzir o primeiro a 50% do que foi registrado pelas pesquisas disponíveis à época de lançamento do PNE e zerar o segundo até o final do Plano, tendo como foco a população com 15 anos ou mais de idade. Já a Meta 10 se volta para a elevação da escolaridade de jovens e adultos, mediante a ampliação do número de matrículas em educação de jovens e adultos (EJA) integradas à educação profissional.

Essas três metas compartilham o objetivo geral de ampliar a escolaridade e a alfabetização de jovens e adultos que nunca frequentaram ou daqueles que abandonaram os sistemas de ensino antes da conclusão das etapas atualmente obrigatórias, isto é, que vivenciaram situações de exclusão escolar. É fato que a concretização desses objetivos se articula também à efetivação de outras metas do PNE, em especial as de universalização da educação básica, mas também as que garantam o financiamento e a formação de professores qualificados para a educação de jovens e adultos, entre outras. Todavia, é importante ressaltar que as Metas 8, 9 e 10 possuem finalidades e contornos específicos que se revelam tanto na particularidade do público para o qual elas se voltam quanto no conjunto das 29 estratégias que devem operacionalizá-las.

A EJA engloba a educação escolar, mas constitui um processo mais amplo do que aquele que se efetiva em instituições oficiais de ensino, incluindo a alfabetização, a ampliação da escolaridade e o desenvolvimento da participação social dos sujeitos na cidadania e no mundo do trabalho.¹ Para tanto, toma as necessidades e capacidades permanentes de aprendizagem ao longo da vida social como fundamentos para a prática educativa, a partir de diversas finalidades e dos múltiplos contextos nos quais ela pode se processar, como no mundo do trabalho, igrejas, movimentos sociais, associações etc. Como explica Di Pierro (2010), a EJA:

Compreende um conjunto amplo e diverso de processos de formação relacionados ao desenvolvimento da personalidade, à reorientação de valores e comportamentos, à aquisição e ampliação ao longo da vida de conhecimentos básicos, qualificações profissionais ou habilidades socioculturais, visando satisfazer as necessidades de aprendizagem dos indivíduos considerados jovens e adultos pela sociedade a que pertencem. (Di Pierro, 2010).

Na mesma direção, o Marco de Ação de Belém, uma referência para as políticas de EJA – oriundo da VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confinteia VI), realizada no Brasil em 2009 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) com a participação de 144 países –, deu sequência às conceituações anteriormente consolidadas, como as provenientes da Recomendação de Nairóbi (Unesco, 1976), definindo a EJA como o: “processo de aprendizagem, formal ou informal, em que pessoas consideradas adultas pela sociedade desenvolvem suas capacidades, enriquecem seu conhecimento e aperfeiçoam suas qualificações técnicas e profissionais, ou as redirecionam, para atender suas necessidades e as de sua sociedade” (Confinteia, 2010, p. 5).

¹ Como registra a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seu artigo 1º: “educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (Brasil, 1996).

O documento aponta que os processos de aprendizagem ocorrem ao longo da vida e não se extinguem quando a pessoa alcança a idade na qual a escolarização não é mais obrigatória por lei. Por isso, esse deve ser o “marco conceitual e um princípio organizador de todas as formas de educação” (Confinteia, 2010, p. 6), em especial para aquelas voltadas às populações excluídas dos sistemas escolares, e tem importância na medida em que constitui parte “substantiva do fomento da igualdade de oportunidades” (Valdés *et al.*, 2014, p.78).

A mesma definição também é adotada, de forma mais ampla, na caracterização conceitual empregada pela Unesco na elaboração dos critérios de levantamento de dados no contexto do III Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos (Grale), documento direcionado ao monitoramento das ações efetivamente levadas a cabo pelos países membros, no que se refere à aprendizagem e educação de adultos em função dos compromissos assumidos pelas nações participantes após a VI Confinteia (Unesco, 2016, p. 29).

No contexto brasileiro, tal como já registrara o artigo 37 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 1996, a educação escolar de jovens e adultos se destina àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade considerada própria. Em que pesem as vantagens sociais, econômicas e culturais de que a conclusão da educação básica ocorra idealmente até os 17 anos de idade,² cabe ressaltar novamente que tanto a LDB como a Constituição Federal não extinguem o direito à educação quando a referida idade é superada. Ao contrário, apontam que o poder público mantenha cursos ou exames que habilitem “ao prosseguimento de estudos em caráter regular” (Brasil, 1996, art. 38), que garantam a escolarização de jovens e adultos.

A garantia do acesso à educação formal para jovens e adultos permite o usufruto das produções científicas, culturais e tecnológicas desenvolvidas em sociedade. Além disso, a escolarização se associa à estratificação social, à distribuição de oportunidades ocupacionais e de reconhecimento (Ribeiro, 2007). Ela também tem sido analisada como um fator correlacionado a distintas esferas da vida social: maior escolaridade pode ocasionar uma ampliação da participação democrática (Dahl, 2001, p. 204; Martins Júnior; Dantas, 2004) e o aproveitamento mais significativo da cultura geral e dos bens científicos e tecnológicos existentes nas sociedades modernas (Delors *et al.*, 1996). Torres (2013) destaca que é importante considerar que a educação de jovens e adultos “contribui não apenas para o desenvolvimento econômico ou o emprego, como enfatiza a maioria das políticas governamentais, mas também para o

² A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, estabeleceu a educação básica obrigatória para as pessoas de 4 a 17 anos de idade. De tal modo, ao completar 17 anos, a expectativa é que os sujeitos já tenham integralizado ou estejam em fase de conclusão do ensino médio, etapa que encerra a educação básica.

bem estar dos indivíduos e comunidades, bem como para a promoção da cidadania democrática” (Torres, 2013, p. 2, tradução do autor³).

Para alguns, a ampliação da escolaridade implica ganhos no plano dos rendimentos salariais e compõe um dos principais determinantes da desigualdade de renda (Barros; Mendonça, 1995). Ribeiro (2011, p. 41) ressalta que a escolarização é “um dos principais meios de acesso a posições ocupacionais e de renda hierarquicamente superiores, logo a diminuição das desigualdades de acesso à educação seria uma das principais maneiras de combater a transmissão de desigualdades ao longo das gerações”.

Além de ser um fator associado às mudanças em várias dimensões sociais, a escolarização constitui um direito em si mesmo (Cury, 2008). Esse direito, porém, se distribui de forma desigual na sociedade brasileira e funciona como um critério adicional de estratificação, acesso a oportunidades e exclusões que passam a caracterizar os públicos da EJA, repondo situações de baixa qualificação profissional e cidadã. Mesmo com a obrigatoriedade atualmente em vigor de que as pessoas frequentem a escola entre os 4 e os 17 anos de idade, a conclusão da educação básica continua a ser uma situação menor entre os negros, os residentes no campo e os mais pobres, justamente os sujeitos mais frequentes da EJA. A conclusão do ensino médio, em particular, é um desafio ainda maior (Soares, *et al.*, 2015). Como sintetiza Krawczyk (2011, p. 756), para alguns grupos sociais, integralizar o ensino médio “não faz parte de seu capital cultural, de sua experiência familiar”. Desse modo, as trajetórias educacionais dos indivíduos se processam em condições sociais, econômicas e culturais distintas, principalmente em função de sua origem social (Peugny, 2014).

Ao considerar os jovens e adultos com baixa escolaridade, também é preciso ter em conta a pluralidade de identidades e inserções sociais que os caracterizam. Trabalhador, estudante, desempregado, a maternidade e a paternidade, entre outros papéis e condições sociais, passam a descrever “os outros sujeitos”, na construção de Arroyo (2012), para os quais a baixa escolaridade adiciona limites objetivos às suas aspirações subjetivas. Como resume Di Pierro (2008, p. 373), a exclusão constitui a identidade que unifica os sujeitos da EJA, pois abarca o conjunto de processos “que permitem explicar a distribuição desigual do analfabetismo e do atraso escolar nas sociedades, incluindo as variáveis de gênero, geração, língua e etnia, considerando ainda a distribuição socioespacial da pobreza nas regiões geográficas, zonas rurais e urbanas e no interior das cidades”.

Os sujeitos sem o ensino fundamental ou o médio completo compõem a “demanda potencial” da EJA. No PNE, o conceito aparece de formas distintas: a Meta 9, em sua Estratégia 9.2, optou por denominar o fenômeno de “demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos”, enquanto outras metas falam em “demanda manifesta” (Estratégias 1.3 e 4.2) ou “demandas educacionais” (Estratégia 20.1). É preciso

³ “contribute not only to economic development or employment, as most government policies emphasize, but also to the welfare of individuals and communities and to the promotion of a democratic citizenship” (Torres, 2013, p. 2).

ponderar que essa abordagem pode implicar uma redução da multidimensionalidade do fenômeno à sua face operacional. A matrícula e a frequência contínua à escola constituem ações sociais de cariz racional, mas também valorativas e afetivas, que exigem possibilidades e “ajustamentos das disposições às situações” (Bourdieu, 2001, p. 190). Assim, mais do que uma decisão exclusivamente racional, é preciso considerar nas análises sobre demanda educacional as desigualdades que marcam as posições dos grupos e que delineiam as decisões possíveis aos indivíduos diante de sua localização na estrutura social.

A propensão das famílias e das crianças para investir na educação depende do grau em que dependem do sistema de ensino para a reprodução de seu patrimônio e de sua posição social, bem como das oportunidades de sucesso prometidas a tais investimentos em função do volume de capital cultural que possuem. Esses dois conjuntos de fatores se sobrepõem a fim de determinar as diferenças consideráveis nas atitudes com relação à escola e ao êxito escolar. (Bourdieu, 2001, p. 264).

Para que o sujeito com baixa escolaridade converta uma exclusão formal – não possuir as credenciais escolares – em uma demanda substantiva, isto é, que entenda a conclusão da educação básica como necessidade e direito, é preciso que ele encontre as condições estruturais (escolas, professores, currículos e possibilidade de permanência) para transformar sua situação de “demanda potencial” em uma demanda concreta ou “efetiva”, expressa na ação de matricular-se e frequentar com aproveitamento e conclusão os cursos a que eventualmente tiver acesso. É claro que, entre os grupos oriundos de contextos sociais e familiares desprovidos de capital cultural e, conseqüentemente, de experiência contínua com a escolarização formal, essa transformação pode ser mais complexa e redundar em processos de reprodução da exclusão.

Dito isso, o presente trabalho realiza uma caracterização dos jovens e adultos com baixa escolaridade no Brasil após 2014, ano em que foi publicado o PNE, explora os dados acerca do que é atualmente ofertado na educação de jovens e adultos, bem como o perfil das matrículas e, por fim, analisa as desigualdades nas chances de conclusão do ensino fundamental e do médio com base em um conjunto de características individuais. Com isso, o intento é colaborar com uma compreensão dos desafios associados à concretização das Metas 8, 9 e 10 do PNE mediante o conhecimento de seus públicos.

O texto, além desta introdução, está organizado da seguinte forma: na primeira parte são apresentadas análises descritivas para a caracterização dos jovens e adultos com baixa escolaridade, em específico daqueles sem o ensino fundamental e médio completos, por meio de variáveis como sexo, raça, renda, local de residência e por grupos de idade; na sequência, é realizada uma descrição dos estabelecimentos que ofertam EJA e do número de matrículas existentes; por fim, foram desenvolvidos modelos de regressão logística para entender as desigualdades nas chances de conclusão do ensino fundamental e do médio para diferentes grupos sociais.

1 MÉTODOS E BASES DE DADOS

Os dados utilizados para a realização deste estudo são provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativa aos anos de 2014 e 2015;⁴ dos microdados do Censo Escolar da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),⁵ coletados nos anos de 2014 a 2016; das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2014 a 2016;⁶ e dos Indicadores de Taxa de Transição, que acompanham o fluxo escolar dos estudantes, relativos aos anos de 2014 e 2015, produzidos pelo Inep.⁷

As análises se apoiaram em duas estratégias principais: no uso de estatísticas descritivas e em modelos de regressão logística. O primeiro recurso permitiu que fossem exploradas as características de escolarização e o perfil dos sujeitos com idade igual ou superior a 15 anos que não frequentam a escola e não possuem o ensino fundamental ou médio completo. Essa parte do trabalho foi realizada com o uso da Pnad. Procedeu-se ainda a uma análise exploratória do quantitativo de escolas e matrículas em EJA, com base no Censo Escolar (Inep) e nas Sinopses Estatísticas (Inep). Também foram investigadas as taxas de transição da educação básica nos anos recentes, de modo a compreender a evasão entre os grupos mais jovens, o que foi feito com base nos indicadores de transição elaborados pelo Inep.

Para as análises inferenciais, acerca das desigualdades nas chances de conclusão ou não do ensino fundamental e do médio, foram utilizados modelos de regressão logística binária, desenvolvidos a partir dos dados da Pnad. Tal técnica é útil para a investigação de variáveis dependentes categóricas binárias ou dicotômicas (Hosmer; Lemeshow, 2000), permitindo entender a associação e o “impacto relativo da cada variável preditora” (Hair *et al.*, 2009, p. 225) na variável dependente ou a “probabilidade de ocorrência de um evento que se apresenta de forma qualitativa dicotômica, com base no comportamento de variáveis explicativas” (Fávero; Belfiore, 2017, p. 612).

É importante frisar que a Pnad consiste em uma pesquisa domiciliar amostral, com representatividade nacional, regional, por unidades da Federação (UFs) e para algumas regiões metropolitanas. As análises de regressão feitas com base nela precisam incorporar as características do plano amostral complexo, sob pena de o *software* utilizado considerar os dados como provenientes de uma amostra aleatória simples, o que gera problemas adicionais na estimação do erro amostral. Desse modo, os modelos de regressão elaborados por meio do pacote estatístico *SPSS* consideraram os dados

⁴ Disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/microdados.shtml>

⁵ Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/microdados>

⁶ Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>

⁷ Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>

como provenientes de um desenho amostral complexo, o que exigiu o uso de indicação de peso da amostra distinto do peso simples da pessoa (Silva; Pessoa; Lila, 2002). Com tais modelos, foi possível estimar desigualdades nas chances de o indivíduo possuir o ensino fundamental ou o médio completo considerando distintos grupos sociais.

2 CARACTERIZAÇÃO DOS JOVENS E ADULTOS COM BAIXA ESCOLARIDADE FORA DA ESCOLA (2014-2015)

A baixa escolaridade de jovens e adultos constitui um fenômeno complexo, associado a desigualdades socioeconômicas, regionais e culturais, mas também a dinâmicas inerentes aos sistemas escolares. Como já registrado (Brasil. Inep, 2016), o número de pessoas que têm acesso ao ensino fundamental é elevado, todavia, a taxa média de evasão⁸ na referida etapa era de 3,6% no Brasil, no período de 2014/2015, atingindo 2,1% nos anos iniciais e 5,4% nos anos finais. Nas escolas com localização rural, a taxa era de 3,1% para os anos iniciais e 8,5% para os anos finais, sendo de 14,7% (Gráfico 1) no 9º ano (Brasil. Inep, 2017). Por isso, ao pensar o direito à educação, é importante que sejam consideradas não apenas as taxas de ingresso na escola, mas também os sujeitos que não integram os níveis obrigatórios em função dos processos de exclusão ao longo da educação básica (Simões, 2016).

No ensino médio, as taxas de evasão também são consideráveis, sendo mais elevadas na 1ª e na 2ª série, principalmente nas escolas com localização rural, em que atinge valor superior a 14% no 1º ano (Gráfico 2). Já as taxas de migração para a EJA no ensino médio, em 2014/2015, eram de 2,0%. Assim, em um contexto de “universalização” do acesso inicial, a evasão escolar continua a ser um dos principais fenômenos responsáveis pela baixa escolaridade de jovens e adultos.

Os processos que se associam à evasão são complexos. Para alguns analistas, o fenômeno se vincula à escolha racional de pais de enviarem os filhos para a escola ao invés de os direcionarem para o mercado de trabalho (Neri, 2009), o que tende a ser mais provável quando o pai detém as informações acerca das vantagens em médio prazo do investimento em educação, mas que não se coloca em patamares idênticos para os mais pobres, que não podem protelar o ingresso no mundo do trabalho. Assim, as necessidades de conciliação entre trabalho e educação também estariam associadas a níveis elevados de evasão, sobretudo entre os mais jovens, quando as transições educação/trabalho se agudizam (Rocha, 2008) e ganham maior intensidade, especialmente entre os sujeitos pertencentes aos segmentos mais pobres, para os quais as exigências de obter rendimentos por meio do trabalho se tornam mais intensas (Machado; Rodrigues, 2013). Outras análises destacam componentes

⁸ Ver nota técnica: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2007_2016/nota_tecnica_taxas_transicao_2007_2016.pdf

internos às dinâmicas escolares, como as taxas de repetência, como importantes para compreender a evasão (Ribeiro, 1991).

Lima (2016, p. 17-18), refletindo sobre as relações da exclusão com a EJA, destaca que os sistemas escolares continuam

a reproduzir desigualdades sociais de todo tipo, a ‘fabricar’ insucesso e abandono, a remeter os alunos para fora dela a fim de que, paradoxalmente, o sistema lhes oferecesse (posteriormente) um novo processo de escolarização, frequentemente conduzido na mesma escola e conforme as mesmas regras de sua gramática tradicional. Tais justificativas reafirmam a dialética de fatores extra e intraescolares na explicação de fenômenos educacionais em geral e da educação de jovens e adultos em particular (Silva; Bonamino; Ribeiro, 2012).

É importante ressaltar, pela análise dos Gráficos 1 e 2, a permanência de situações nas quais o indivíduo teve acesso ao sistema escolar, mas saiu dele antes de integralizar as etapas obrigatórias. Desse modo, um contingente significativo dos que não possuem a educação básica completa no presente já frequentaram alguma etapa escolar no passado. A evasão se concentra, sobretudo, na transição para o último ano do ensino fundamental e nos anos iniciais do ensino médio, em faixas etárias de transição para a adolescência e a juventude. Logo, isso implica a reprodução da baixa escolaridade para grupos mais jovens.

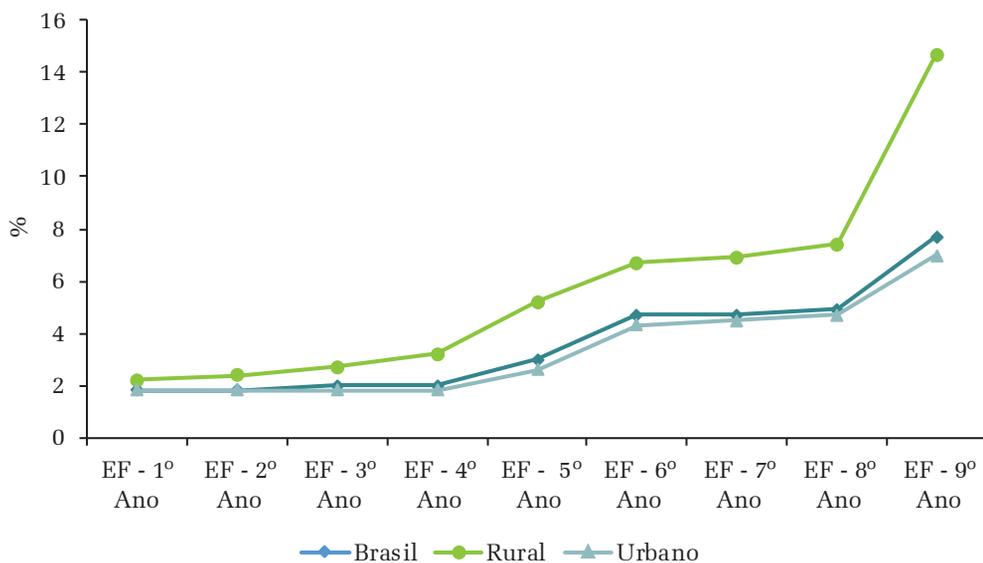


GRÁFICO 1

TAXA DE EVASÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL, POR BRASIL E LOCALIZAÇÃO – 2014-2015

Fonte: Elaboração própria com base em Indicadores Educacionais Inep/Deed (Taxas de transição).

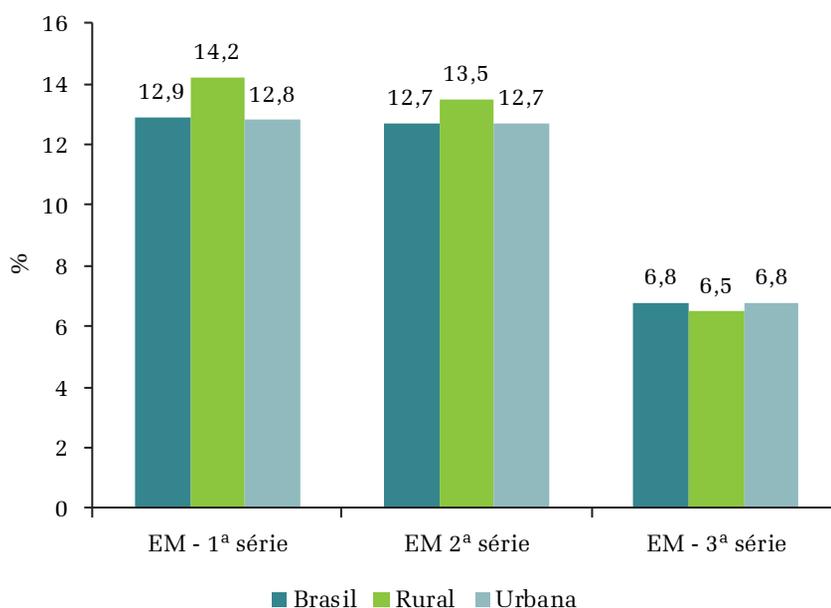


GRÁFICO 2

TAXA EVASÃO DO ENSINO MÉDIO, POR BRASIL E LOCALIZAÇÃO - 2014-2015

Fonte: Elaboração própria com base em Indicadores Educacionais Inep/Deed (Taxas de transição).

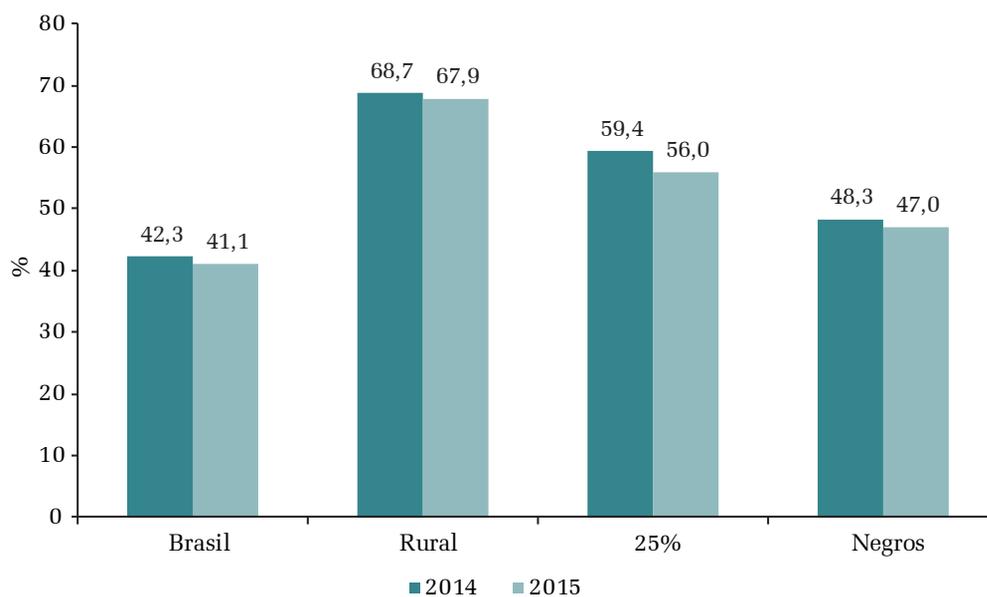


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS DE IDADE QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E NÃO POSSUI ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR BRASIL, LOCALIZAÇÃO E 25% MAIS POBRES - 2014-2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2014/2015).

A análise das características dos sujeitos que estavam fora da escola sem a conclusão da educação básica adiciona componentes para a compreensão do que seria uma demanda por EJA. O percentual da população com mais de 15 anos de idade que não frequentava a escola e não possuía sequer o ensino fundamental era consideravelmente alto. Nas áreas rurais, em 2015, 67,9% da população com 15 ou mais anos de idade que não estava na escola não possuía o ensino fundamental completo (Gráfico 3). Entre os 25% mais pobres, sob os mesmos critérios, em 2015, 56,0% não tinham o ensino fundamental.

Ao observar a idade dos que estão fora da escola e não possuem o ensino fundamental completo (Gráfico 4), nota-se que, após os 18 anos, o percentual cresce à medida que se ampliam as faixas etárias (Correlação de *Pearson* de 0,98, em 2015). Nesse caso, em particular, a correlação ideal seria negativa, isto é, à medida que se ampliariam as faixas etárias diminuiriam os percentuais daqueles que não possuem o ensino fundamental. O cenário contemporâneo ocorre em função das situações pregressas quando as coortes mais velhas não obtiveram acesso à escolarização, e isso tenderia a diminuir com a universalização do direito à educação para gerações mais novas. Todavia, a análise dos grupos mais jovens demonstra que é grande também o percentual de pessoas sem o ensino fundamental completo que possuem menos de 30 anos de idade (Gráfico 4).

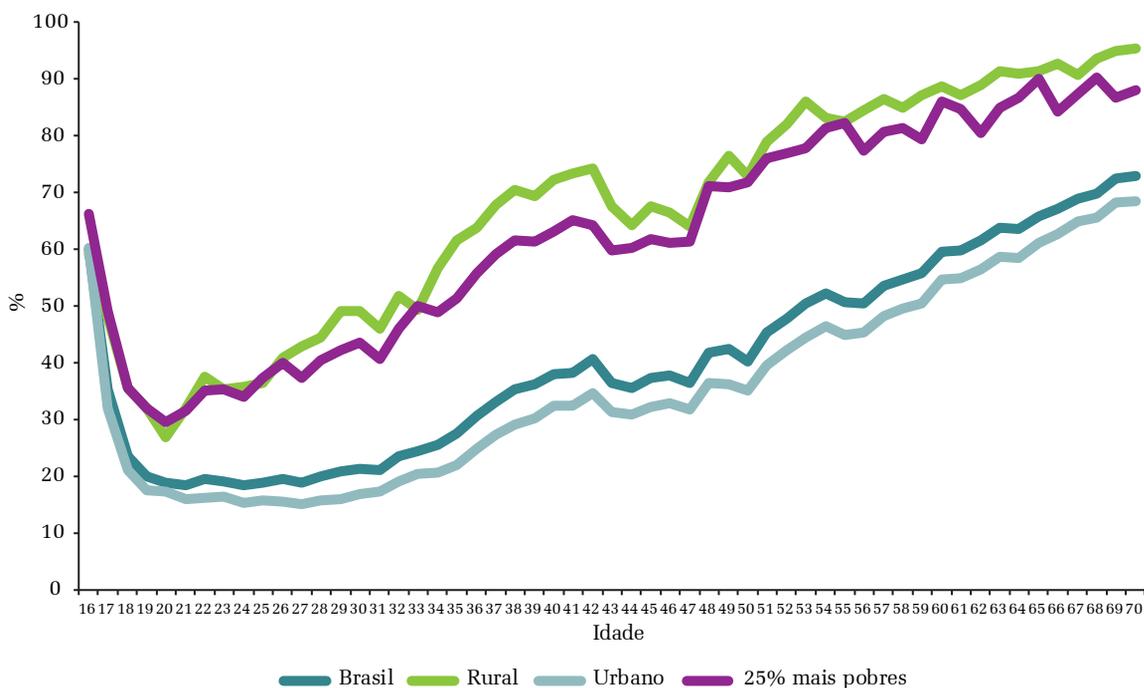


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM 16 ANOS OU MAIS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E NÃO POSSUI O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR BRASIL, LOCALIZAÇÃO E 25% MAIS POBRES – 2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

Entre os residentes no campo e os oriundos dos 25% mais pobres da população, ao observar especificamente as pessoas com idade entre de 21 e 30 anos e que estavam fora da escola, percebe-se que o percentual dos que não possuíam sequer o ensino fundamental superava 30% e, nos grupos entre 30 e 40 anos, era superior a 40% (Gráfico 4). Assim, em que pese a significativa ampliação do acesso à educação básica nos anos recentes (Brasil, 2016), o perfil dos indivíduos sem o ensino fundamental completo não se restringe aos grupos de maior idade, mas continua a incidir entre as gerações mais novas.

A análise dos dados por grandes regiões revela que o Nordeste apresentava o maior percentual de pessoas fora da escola e que não possuíam o ensino fundamental completo, 52,6% em 2014 e 51,7% em 2015 (Tabela 1). É bom destacar, porém, que, apesar de possuir o menor percentual relativo de pessoas sem o ensino fundamental, a região Sudeste, por ser a mais populosa do País, abrigava o maior quantitativo de indivíduos com idade superior a 15 anos que não tinham o ensino fundamental completo, mais de 21 milhões em 2014 e 2015 (Tabela 1). No Nordeste, o quantitativo dos que não frequentavam a escola e estavam sem o ensino fundamental era superior a 19 milhões de pessoas (Tabela 1).

De modo geral, as comparações entre os anos de 2014 e 2015, por um lado, apontam uma tendência de redução no quantitativo dos que não possuem o ensino fundamental completo, o que pode denotar a ampliação do acesso e a melhoria nos fluxos escolares; por outro lado, o contingente dos que não possuem o ensino fundamental ainda permanece elevado em todas elas (Tabela 1).

TABELA 1
PERCENTUAL E TOTAL DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS DE IDADE QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, SEGUNDO A CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2014/2015

(continua)

Região	Concluiu o ensino fundamental	2014		2015	
		Total	%	Total	%
Brasil	Não	58.561.207	42,3	57.928.684	41,1
	Sim	79.954.043	57,7	83.175.902	58,9
	Total	138.515.250	100	141.104.586	100
Norte	Não	4.815.210	46,2	4.859.976	45,2
	Sim	5.601.776	53,8	5.882.901	54,8
	Total	10.416.986	100	10.742.877	100
Nordeste	Não	19.359.275	52,6	19.387.760	51,7
	Sim	17.438.757	47,4	18.108.060	48,3
	Total	36.798.032	100	37.495.820	100

TABELA 1

PERCENTUAL E TOTAL DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS DE IDADE QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, SEGUNDO A CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2014/2015

(conclusão)

Região	Concluiu o ensino fundamental	2014		2015	
		Total	%	Total	%
Sudeste	Não	21.837.975	36,1	21.431.445	34,8
	Sim	38.619.779	63,9	40.065.989	65,2
	Total	60.457.754	100	61.497.434	100
Sul	Não	8.428.759	40,9	8.327.098	39,7
	Sim	12.187.138	59,1	12.640.117	60,3
	Total	20615.897	100	20.967.215	100
Centro-Oeste	Não	4.119.988	40,3	3.922.405	37,7
	Sim	6.106.593	59,7	6.478.835	62,3
	Total	10.226.581	100	10.401.240	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2014/2015).

Como exposto, os dados indicam que a demanda potencial por educação de jovens e adultos na atualidade não pode ser tratada exclusivamente como resultado da situação escolar de coortes mais velhas, que seriam provenientes de contextos nos quais o ensino fundamental ainda não era universalizado, situação que tenderia a desaparecer em função da variável tempo, uma vez que entre as coortes mais novas o ingresso e a conclusão do ensino fundamental estariam universalizados. Os sistemas de ensino continuam a produzir uma demanda para as políticas de EJA. Os dados de 2014 e 2015 apontam que, mesmo entre os jovens que já tiveram acesso à escola, um contingente elevado continua deixando-a sem concluir o ensino fundamental (Gráfico 5), o que implica desafios e problemáticas específicas, por se tratar de um grupo que, em geral, possui experiência recente com a instituição escolar.

É fato que entre as coortes mais velhas o percentual dos que frequentaram a escola e a deixaram sem concluir o ensino fundamental é superior ao que se visualiza nos grupos mais jovens, o que indica uma melhoria na eficiência dos sistemas escolares nos anos recentes. Porém, um olhar sobre as faixas de 18 a 29 anos de idade mostra que o percentual dos que deixaram de frequentar a escola e não possuem o ensino fundamental é próximo de 20%. Já dentre o grupo que não mais frequenta a escola, o percentual sem o ensino fundamental completo – considerando os indivíduos com idade de 15 anos, por exemplo – era superior a 75% em todos os grupos (Gráfico 5).

A população do campo apresenta o percentual mais elevado de indivíduos que frequentaram antes a escola e a deixaram sem o ensino fundamental completo, pois,

excetuando o grupo com 20 anos de idade, em todos os casos o percentual era superior a 30%. A situação é parecida com o grupo dos 25% mais pobres, para os quais o percentual chega próximo a 40% ao considerarmos aqueles acima de 30 anos, assim como para os negros (Gráfico 5).

Idade	Brasil (%)	Rural (%)	25% mais pobres (%)	Negros (%)
15	75,9	79,7	82,5	77,7
16	59,0	58,4	65,7	66,0
17	34,5	47,3	48,4	39,4
18	22,4	34,7	34,7	27,5
19	19,3	31,5	31,3	21,9
20	17,9	26,5	28,4	21,3
21	17,7	31,5	31,0	20,0
22	18,3	36,3	33,6	22,3
23	18,3	33,6	34,6	21,9
24	17,4	34,2	32,9	21,9
25	17,7	33,8	36,0	22,4
26	18,5	39,9	39,0	23,3
27	18,0	42,0	36,2	23,8
28	18,7	42,4	39,2	23,7
29	19,6	47,7	40,9	25,2
30	20,1	47,6	42,1	25,7
31	20,0	44,4	39,3	25,8
32	22,3	49,8	44,5	27,9
33	22,9	46,6	48,0	29,6
34	24,1	55,4	47,7	31,0
35	26,1	59,7	49,3	32,4
36	29,0	61,9	54,0	34,7
37	31,4	65,8	57,0	38,1
38	33,6	68,1	59,6	42,5
39	34,5	67,6	59,4	41,4
40	35,9	70,5	61,0	44,2
41	35,9	70,9	62,6	42,5
42	38,6	72,3	62,2	45,1
43	33,9	64,3	57,1	41,7
44	33,1	60,7	56,8	40,6
45	34,4	64,1	57,6	41,6
46	35,0	62,6	57,0	41,2
47	33,7	60,0	57,1	41,2
48	38,4	67,3	67,2	46,6
49	39,4	72,9	66,3	47,7
50	37,2	69,2	68,1	45,1

GRÁFICO 5

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 50 ANOS DE IDADE QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, FREQUENTOU ANTERIORMENTE E NÃO POSSUI O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR BRASIL, LOCALIZAÇÃO RURAL, 25% MAIS POBRES E COR/RAÇA – 2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

A transição entre escola e trabalho é comumente associada à evasão escolar, ao passo que os esforços para conciliar atividades laborais com o retorno aos estudos representam um componente importante do perfil dos sujeitos da EJA. Do ponto de

vista da ocupação, uma análise da inserção profissional dos sujeitos sem o ensino fundamental completo revela uma concentração em trabalhos comumente marcados por graus maiores de informalidade, menores rendimentos e ausência de proteção social. Isso fica patente ao se observar o percentual dos que estão ocupados em atividades voltadas para o próprio consumo ou uso que não possuem o ensino fundamental completo. De modo inverso, ocupações tradicionalmente caracterizadas por maiores níveis de formalização e rendimentos reúnem um contingente menor de sujeitos sem o ensino fundamental completo (Gráfico 6).

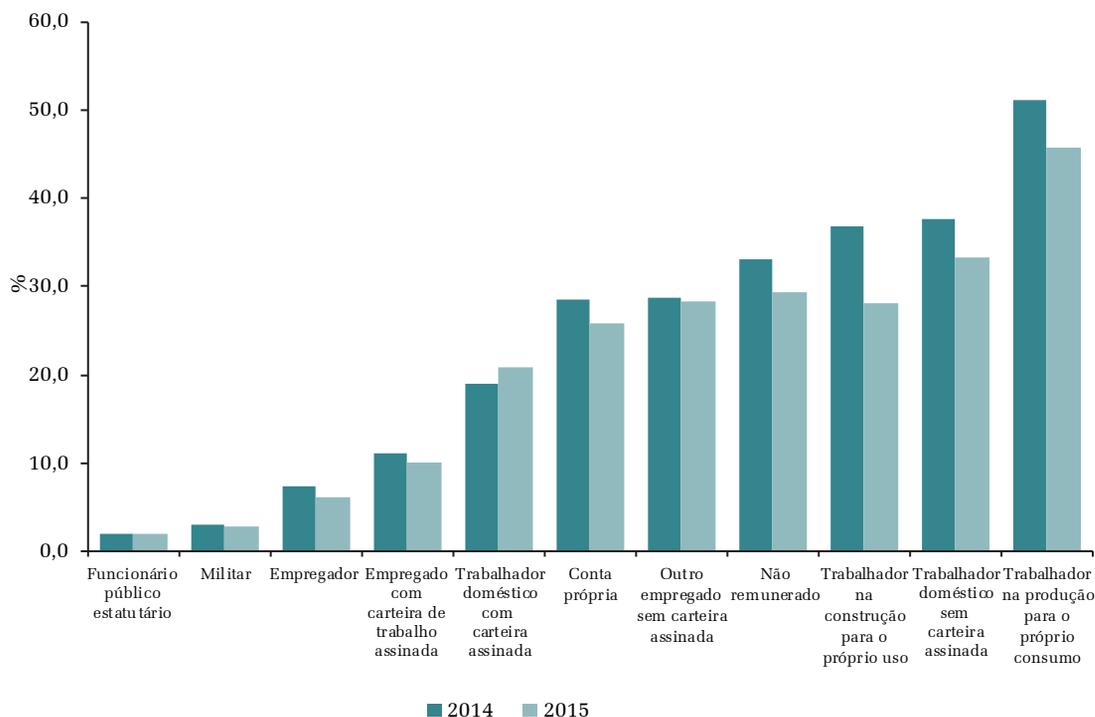


GRÁFICO 6
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO OCUPADA DE 18 A 29 ANOS DE IDADE QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E NÃO POSSUI O ENSINO FUNDAMENTAL, POR TIPO DE OCUPAÇÃO - BRASIL - 2014-2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2014/2015).

Ainda sobre os indivíduos ocupados, cabe ressaltar que a inserção precoce no mundo do trabalho, especialmente na infância, apresenta associação com a baixa escolaridade (Santos, 2017). Entre os indivíduos ocupados, com idade entre 18 e 29 anos, daqueles que começaram a trabalhar antes dos 9 anos, 64,5% em 2015 (62,3% em 2014) tinham o ensino fundamental completo; já entre os que começaram a trabalhar entre 20 e 24 anos, o percentual dos que tinham o fundamental completo era de 93,1% em 2015. Em outras palavras, à medida que se amplia a idade em que ocorreu o ingresso no mercado de trabalho, reduzem-se os percentuais dos que não têm o ensino fundamental completo (Gráfico 7).

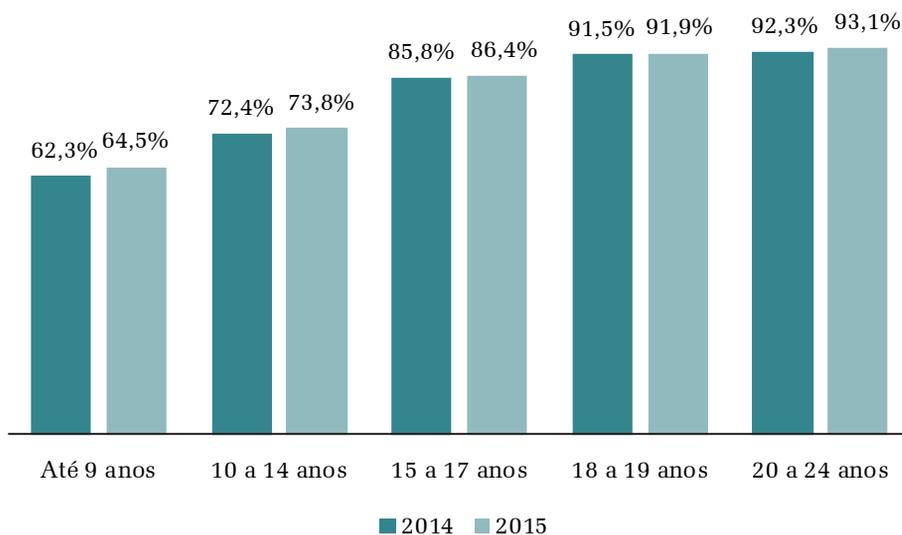


GRÁFICO 7

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO OCUPADA DE 18 A 29 ANOS DE IDADE QUE POSSUI O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR FAIXA DE IDADE EM QUE COMEÇOU A TRABALHAR - BRASIL - 2014-2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2014/2015).

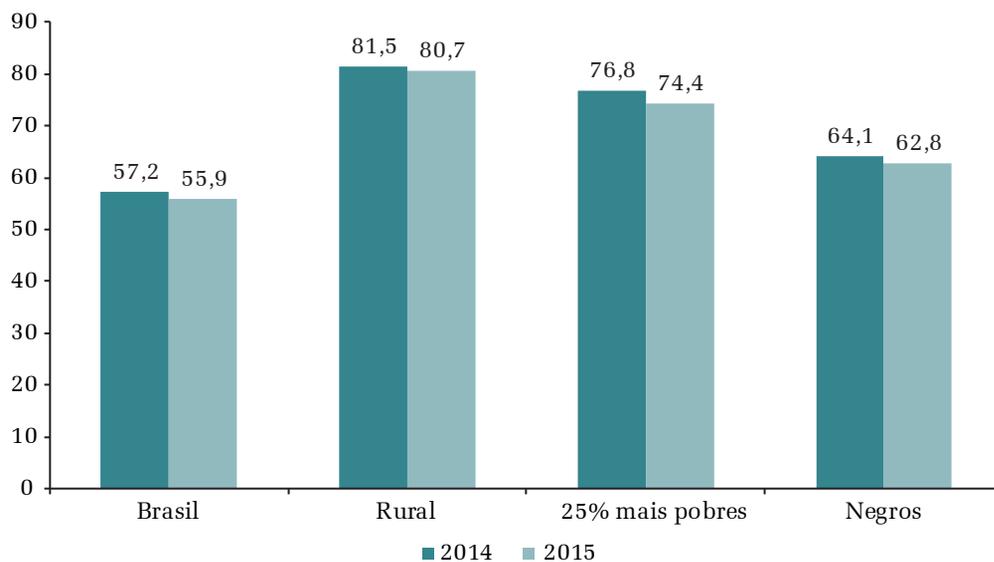


GRÁFICO 8

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM 19 ANOS OU MAIS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E NÃO CONCLUIU O ENSINO MÉDIO - BRASIL - 2014-2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2014/2015).

Paralelamente, o foco na integração entre políticas de EJA e educação profissional precisa considerar que as trajetórias de exclusão escolar se encadeiam às inserções precárias no mundo do trabalho (Gráfico 6) e desembocam em desafios particulares à definição das formações e dos perfis profissionais almejados pelos cursos.

Até aqui, foram considerados os dados de conclusão do ensino fundamental de diversos grupos etários e algumas desagregações. Na sequência, a análise da conclusão do ensino médio apresenta cenários ainda mais complexos. Entre 2014 e 2015, o percentual daqueles com mais de 19 anos de idade que não frequentavam mais a escola e não tinham o ensino médio completo era superior a 50% no Brasil; acima de 80% para as populações do campo e de 70% para os pertencentes aos 25% mais pobres. Esse conjunto engloba toda a população com mais de 19 anos (Gráfico 8).

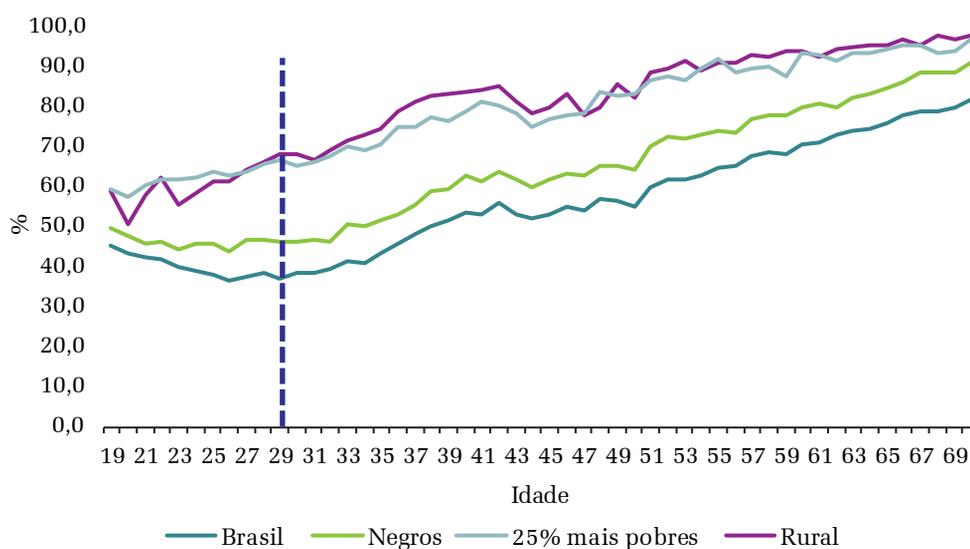


GRÁFICO 9

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM 19 ANOS OU MAIS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E NÃO POSSUI O ENSINO MÉDIO COMPLETO, POR IDADE E DESAGREGAÇÕES – BRASIL – 2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

Ao analisar como a taxa de conclusão do ensino médio se distribui entre os grupos etários, nas populações do campo e entre os 25% mais pobres, na faixa de 19 a 29 anos, mais de 50% dos que não frequentavam a escola não havia concluído o ensino médio; já para o grupo com 40 anos, mais de 80% não o concluíram (Gráfico 9). Desse modo, para todos os subgrupos investigados, o percentual daqueles sem a educação básica completa era elevado mesmo entre os mais novos. A baixa escolaridade entre grupos mais jovens, com evidentes diferenças, persiste tanto no caso da conclusão do ensino fundamental quanto no da integralização da educação básica. Em adição, a análise sobre os níveis mais elevados obtidos pelos grupos demonstra que o percentual dos que atingiram o ensino superior é muito reduzido, sobretudo entre os 25% mais pobres e os residentes

no campo. Em nível nacional, 10,3% dos jovens de 18 a 29 anos que não frequentavam a escola possuíam o ensino superior completo, entre os residentes no campo apenas 2,3% e para os mais pobres somente 1,1%. Para esses grupos, era alto o percentual dos que tinham, no máximo, o ensino médio incompleto (Gráfico 10). As trajetórias escolares, portanto, continuam aparentemente a ser dependentes das origens sociais e da posição que os indivíduos ocupam, e isso é uma característica relevante para a compreensão dos sujeitos que se convertem em “demanda potencial” da educação de jovens e adultos.

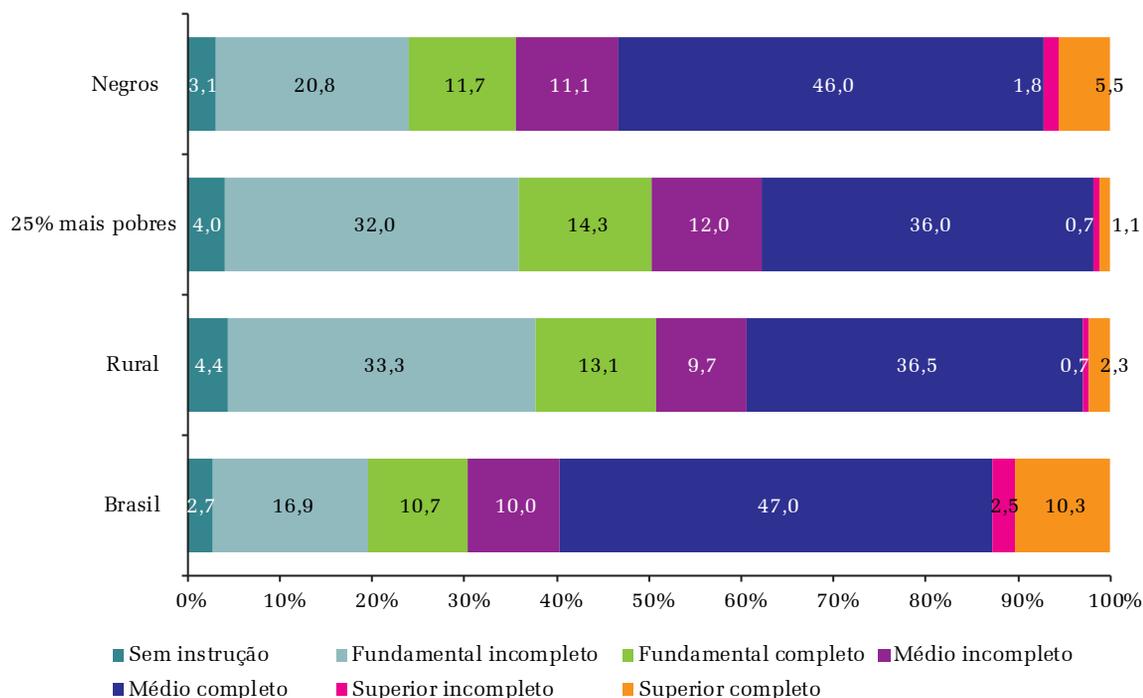


GRÁFICO 10

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO MAIS ELEVADO ALCANÇADO E SUBGRUPOS DA POPULAÇÃO - BRASIL - 2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

Dando sequência à caracterização dos sujeitos com baixa escolaridade, a observação das informações sobre analfabetismo absoluto confirma que o fenômeno se concentra nas coortes mais velhas. No entanto, ao consideramos os quatro grupos principais abordados neste texto, percebe-se também que o percentual dos que não sabem ler e escrever se amplia à medida que aumentam as idades. Os dados indicam, considerando as variações amostrais, que após os 18 anos e, mais acentuadamente, após os 30, o percentual aumenta com mais ênfase em todos os segmentos. Entre os que vivem no campo e entre os 25% mais pobres, a curva sofre uma mudança mais acentuada após os 32 anos (Gráfico 11).

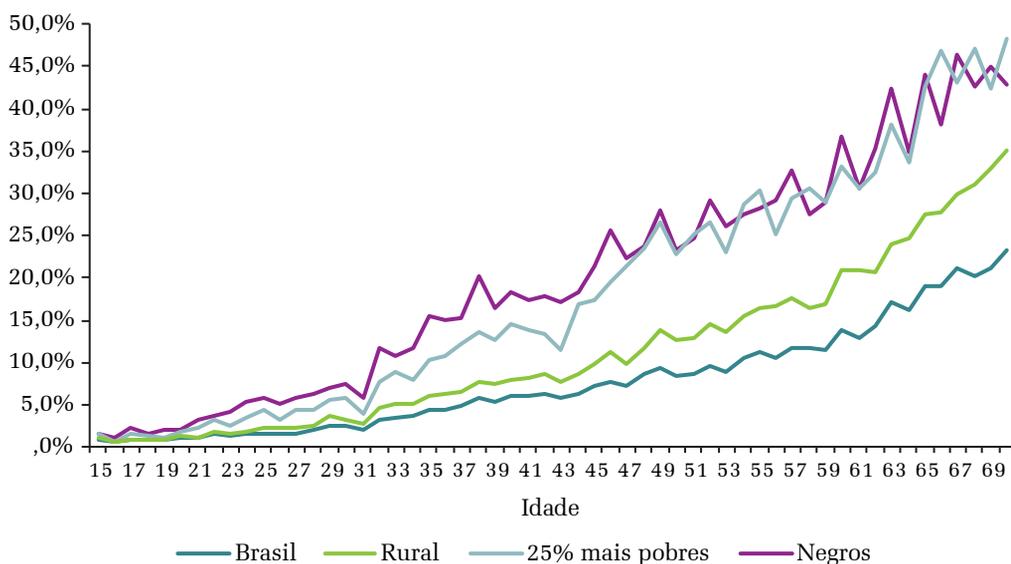


GRÁFICO 11

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ENTRE 15 E 70 ANOS QUE NÃO SABE LER OU ESCREVER, POR BRASIL, LOCALIZAÇÃO RURAL, 25% MAIS POBRES E COR/RAÇA - 2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

3 A OFERTA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL (2014-2016)

As análises anteriores permitiram delinear os percentuais e o perfil geral dos sujeitos que não frequentam a escola e não possuem o ensino fundamental ou o médio completo, bem como a distribuição das taxas de analfabetismo. De modo adicional, cabe um breve estudo do que tem sido ofertado na educação de jovens e adultos quanto às escolas, ao quantitativo e à distribuição das matrículas nos anos recentes.

Em 2014, 18,82% dos estabelecimentos de ensino básico no País ofereciam educação de jovens e adultos, já em 2016 o percentual era de 17,18% (Gráfico 12). A quantidade de escolas que ofertavam EJA caiu, no mesmo período, de 35.516 para 31.964, redução de 3.552 estabelecimentos (Gráfico 12). A maior queda ocorreu entre as instituições com localização rural, com 3.252 estabelecimentos deixando de oferecer EJA no período, o que implicou uma redução de 23% no total de instituições escolares que ofertavam EJA (Gráfico 12).⁹

⁹ A redução no número de estabelecimentos e de matrículas da EJA pode se associar a uma melhoria nas taxas de transição na educação básica, de modo que um percentual maior de pessoas permanece e integraliza a educação básica em idades ideais. É preciso considerar também a efetiva redução das oportunidades de retorno aos estudos para os que deixaram a escola. Ambas as hipóteses integram objetivos posteriores deste trabalho. Cabe investigar também o papel que os fatores de ponderação trazidos pela Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), efetivamente exercem sobre a oferta de vagas.

Ainda sobre o campo, em 2014, 20% dos estabelecimentos de ensino ofereciam EJA, percentual que foi para 17,51% em 2017. Em relação a esse último dado, é importante ressaltar que é justamente nas áreas rurais que se verificaram os percentuais mais elevados de pessoas fora da escola sem o ensino fundamental ou a educação básica completa (Gráficos 3, 4 e 5), o que traz desafios adicionais à ampliação da escolaridade do grupo. Ao consideramos que a conciliação entre trabalho e escolarização é mais frequente entre os residentes nas áreas rurais, a ausência de instituições que ofereçam possibilidades de escolarização pode acarretar dificuldades ainda maiores para o processo de reinserção escolar e continuação dos estudos.

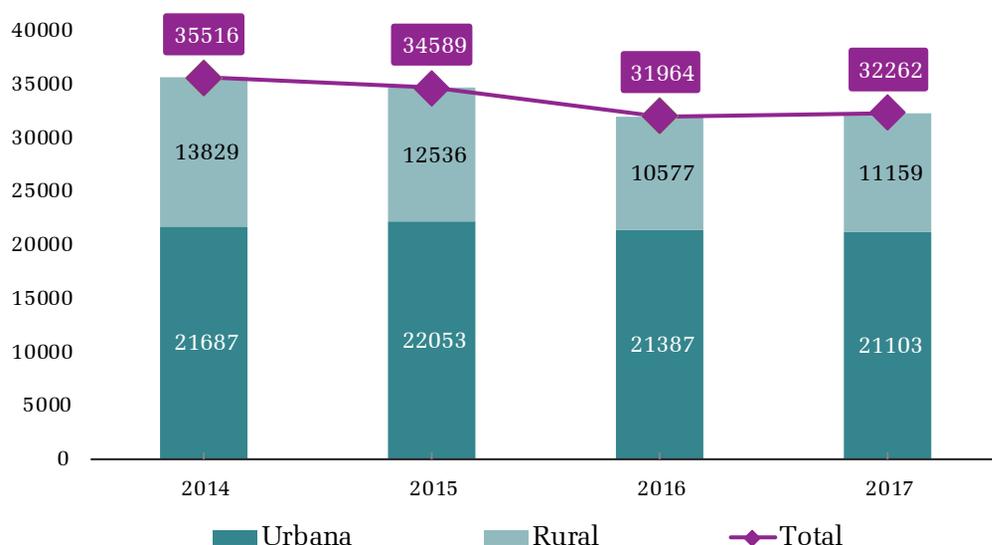


GRÁFICO 12

ESTABELECIMENTOS DE ENSINO QUE OFERECEM EJA, POR LOCALIZAÇÃO E TOTAL - BRASIL - 2014-2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica/Inep.

De modo paralelo, o número de matrículas na educação de jovens e adultos também tem se reduzido nos últimos anos, sobretudo no ensino fundamental. Após 2014, ocorreu uma ampliação no número de matrículas de EJA no ensino médio (Gráfico 13). Cabe destacar a pequena participação que as matrículas na educação profissional possuem no total de matrículas de EJA ao longo de toda a série analisada, o que impõe desafios consistentes para que se ofereçam, “no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional”, como preconiza a Meta 10 do PNE.

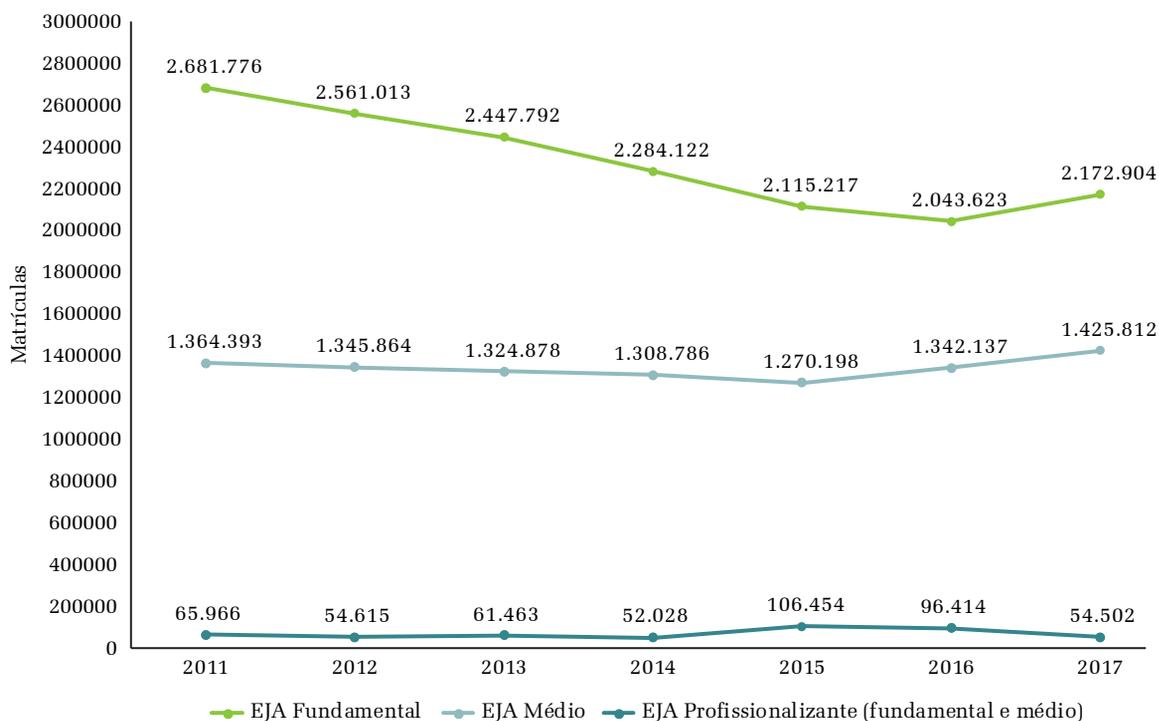


GRÁFICO 13
MATRÍCULAS EM CURSOS DE EJA – BRASIL – 2011-2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados Censo Escolar da Educação Básica e Sinopses Estatísticas (Inep).

Ao tomarmos as matrículas pela idade, nota-se uma concentração, tanto no ensino fundamental como no médio, nos grupos com idade de até 25 anos (Gráfico 14). Isso sugere a prevalência de um perfil jovem e adolescente no conjunto das matrículas, o que pode ser resultado das transições que o sistema faz entre as etapas regulares e a EJA para lidar com os problemas de fluxo dos estudantes, mas também das dificuldades maiores associadas à reinserção escolar de sujeitos que se encontram a mais tempo excluídos das instituições de ensino. Cabe ressaltar, como aponta Di Pierro (2008, p. 375), que o grupo predominante da EJA é a “juventude urbana dos setores populares que não teve êxito na escola regular e busca na EPJA um espaço de acolhida a suas características socioculturais que permita conciliar estudo e trabalho, acelerar a obtenção de certificados e/ou inserir-se em processos de qualificação profissional”.

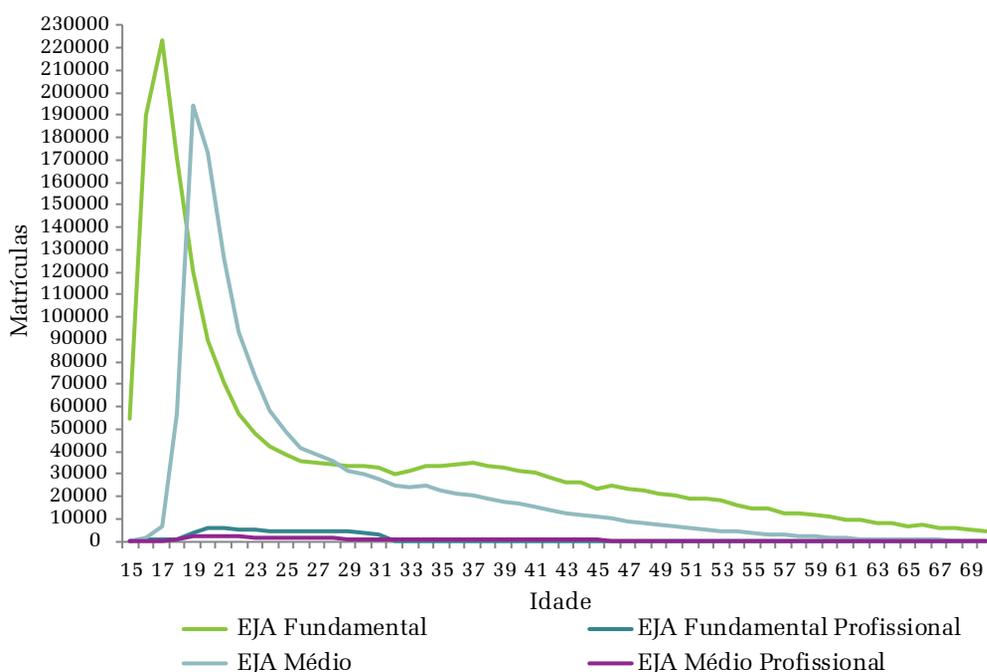


GRÁFICO 14

NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE EJA, POR IDADE - BRASIL - 2016

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica/Inep (2016).

Em adição a tais reflexões, a análise do tipo de etapa na qual a matrícula de EJA ocorre em conjunto com a média de idade aponta que, nos anos iniciais do ensino fundamental, as matrículas em EJA retratavam uma média de idade de 40,3 anos, ao passo que, nos anos finais e no ensino médio, os valores eram de 25,2 e 26,9, respectivamente (Gráfico 15). De tal modo, é importante chamar a atenção para o fato de que os grupos que ingressam no ensino fundamental e no médio da EJA concentram perfis mais jovens, enquanto os anos iniciais do ensino fundamental recebem pessoas possivelmente a mais tempo fora das instituições escolares, visto serem indivíduos em faixas etárias mais velhas.

Para retomar as discussões anteriores sobre as populações sem a educação básica completa, o Gráfico 16 mostra dados sobre o total de matrículas em EJA (fundamental e médio) em comparação com o total da população com mais de 15 anos de idade que não frequenta a escola e não possui a educação básica completa. Da Pnad são extraídas as estimativas acerca do total da população fora da escola sem a educação básica completa no ano de 2015, já do Censo Escolar foram obtidas as informações sobre o número de matrículas em EJA no ensino fundamental e no médio em 2016 (Gráfico 16). Os dados ajudam a dimensionar as distâncias entre o que é ofertado e o público potencial, além de confirmar que o “estoque” não é composto apenas por grupos com idade mais elevada, mas incluiu pessoas que frequentaram as instituições escolares em anos recentes.

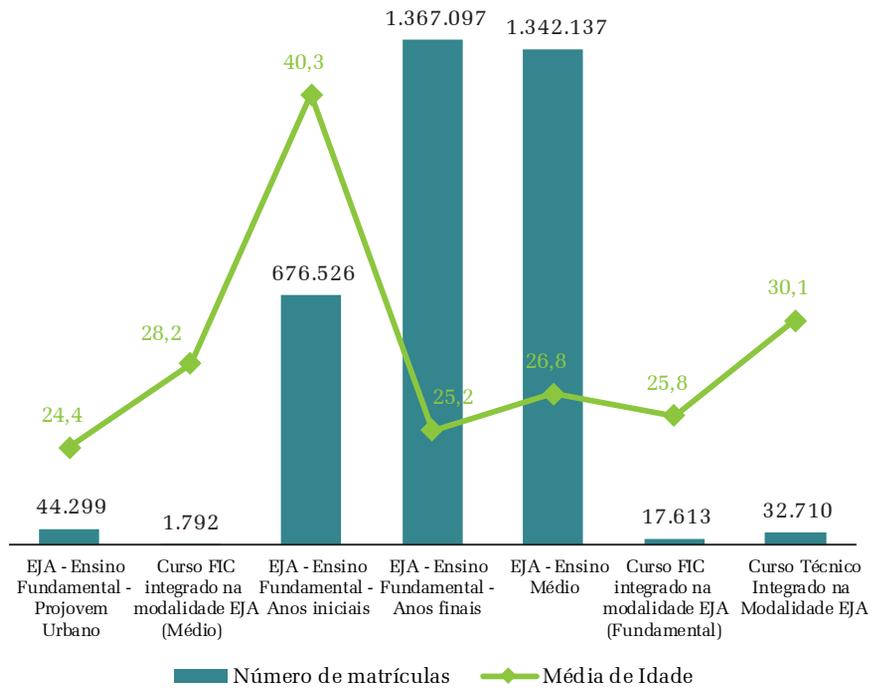


GRÁFICO 15

NÚMERO DE MATRÍCULAS E MÉDIA DE IDADE, POR TIPO DE CURSOS DE EJA - BRASIL - 2016

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica/Inep (2016).

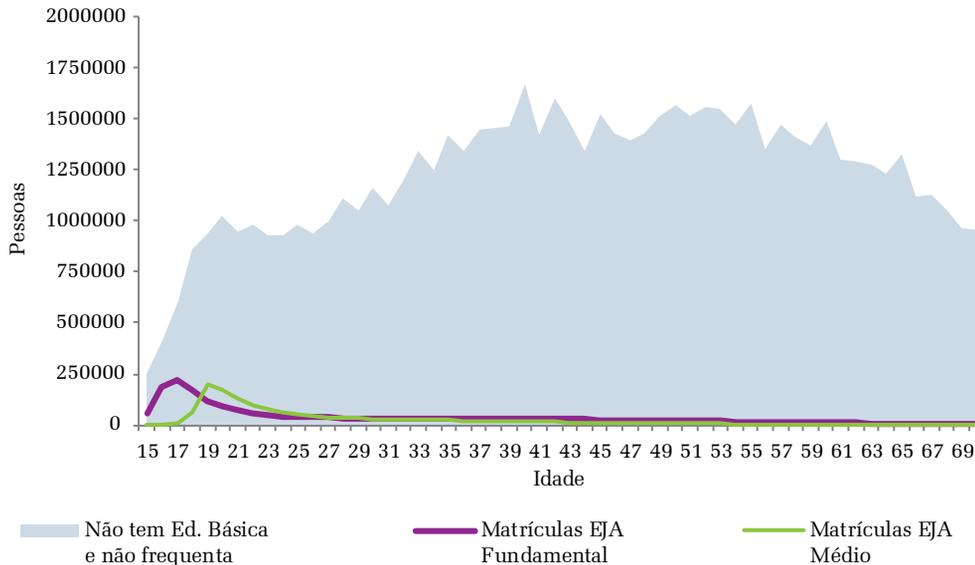


GRÁFICO 16

NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE EJA E TOTAL DA POPULAÇÃO SEM EDUCAÇÃO BÁSICA QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA - BRASIL - 2016/2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica/Inep (2016) e Pnad (2015).

4 DESIGUALDADES NAS CHANCES DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DO MÉDIO

Os dados expostos até aqui confirmam a permanência de trajetórias e exclusões escolares distintas para os diversos grupos sociais observados, bem como uma distância entre o número de indivíduos fora da escola sem a educação básica completa e o quantitativo de matrículas ofertadas em EJA. Considerando os indivíduos que não frequentam a escola, é importante compreender quem são aqueles com maiores chances de terem concluído o ensino fundamental ou o médio. Isso pode contribuir também com investigações posteriores sobre o que diferencia os que concluem daqueles que não concluem, de maneira a orientar políticas de garantia do direito à educação.

A análise utilizou duas variáveis dependentes categóricas: a primeira se a pessoa possuía o ensino fundamental completo (sim ou não) e a segunda se ela possuía a educação básica completa (sim ou não). Em todos os casos, foram consideradas apenas as pessoas que não estavam mais frequentando a escola, de modo que o que está sendo investigado aqui são as características que diferenciam os indivíduos que deixaram a escola tendo concluído ou não a respectiva etapa de ensino. A partir disso, foram selecionadas variáveis independentes dentre as que expressam as desigualdades socioeconômicas mais comumente diferenciadoras no acesso escolar: renda, local de residência, sexo, raça/cor e ocupação. Para concretizar o estudo, foram elaborados modelos de regressão logística binomial para estimar as desigualdades nas chances de ter o ensino fundamental ou o médio, com base nos dados da Pnad de 2015.

O primeiro modelo analisou as chances de a pessoa com idade entre 16 e 29 anos que não frequentava mais a escola ter concluído o ensino fundamental.¹⁰ Em relação às desigualdades relativas ao sexo, as mulheres tinham 2,1 chances a mais de terem o ensino fundamental completo do que os homens. Já a comparação entre os residentes no campo e aqueles que viviam nas áreas urbanas indicava que os últimos tinham 2,08 chances a mais de possuírem o ensino fundamental completo do que os residentes nas áreas rurais (Tabela 2).

Os dados também apontavam desigualdades nas chances de conclusão entre brancos e negros (1,46 a mais de chances para os primeiros), assim como dos que estavam ocupados em relação aos que não estavam ocupados (Tabela 2). No tocante a esses últimos, o peso relativo do coeficiente não pode fazer esquecer que a variável

¹⁰ O modelo apresentou um pseudo R^2 (Nagelkerke) de 0,186, o que permite afirmar que as variáveis independentes (sexo, renda, local de residência, cor/raça e ocupação) incluídas no modelo eram responsáveis por explicar 18,6% da variação nas chances de conclusão do ensino fundamental. No que se refere à colinearidade, o modelo apresentou valores de *Tolerance* superiores a 0 (zero) e valores de VIF abaixo de 2, o que aponta que colinearidade não afeta o modelo (Miles; Shevlin, 2011). Além disso, o modelo apresentou um percentual de classificação global de 79,2%. Teste de Wald significativo (p -valor > 0,01) para todas as variáveis.

dicotômica incluída no modelo engloba uma variabilidade significativa de ocupações. De todo modo, a inserção ocupacional possui efeitos positivos na explicação das chances de conclusão do ensino fundamental para o grupo de idade considerado, o que apresenta elementos importantes para análises sobre as relações entre abandono escolar e necessidade de trabalhar.

A análise do rendimento apontou a relevância das desigualdades socioeconômicas na explicação do fenômeno. Os pertencentes ao 2º quintil tinham 1,57 mais chances de possuir o ensino fundamental que os integrantes do 1º quintil. As desigualdades ficam mais explícitas à medida que o grupo é comparado aos de maior renda. Os oriundos do 5º quintil tinham 8,33 mais chances de possuir o ensino fundamental do que os pertencentes ao 1º quintil (Tabela 2).

Em síntese, as chances de ter concluído o ensino fundamental no grupo entre 16 e 29 anos que não frequentava a escola eram menores para os jovens do sexo masculino, residentes no campo, sem ocupação e com rendimentos domiciliares *per capita* mais reduzidos. Assim, apesar de o ensino fundamental ser obrigatório desde 1971, quando a Lei nº 5.692, que fixava as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, definiu em seu artigo 20 que “o ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos”, a exclusão persiste com maior prevalência entre alguns grupos sociais (Tabela 2).

TABELA 2
COEFICIENTES DA REGRESSÃO PARA AS CHANCES DE POSSUIR O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO ENTRE O GRUPO DE 16 A 29 ANOS QUE NÃO FREQUENTAVA A ESCOLA – BRASIL – 2015

	B	Std. Error	IC 95% B		IC 95% Exp(B)		
			Lower	Upper	Exp(B)	Lower	Upper
(Intercept)	-0,75	0,051	-0,854	-0,653	0,471	0,426	0,521
Sexo (feminino em relação a masculino)	0,75	0,026	0,696	0,799	2,112	2,006	2,222
Localização (urbano em relação ao rural)	0,73	0,043	0,651	0,818	2,085	1,918	2,267
Cor (brancos em relação aos negros)	0,38	0,028	0,323	0,435	1,461	1,382	1,545
Renda (2º quintil em relação ao 1º)	0,45	0,035	0,383	0,520	1,570	1,467	1,682
Renda (3º quintil em relação ao 1º)	0,93	0,040	0,846	1,004	2,523	2,331	2,730
Renda (4º quintil em relação ao 1º)	1,50	0,044	1,415	1,588	4,489	4,118	4,893
Renda (5º quintil em relação ao 1º)	2,12	0,065	1,992	2,248	8,335	7,334	9,473
Ocupação (ocupados em relação aos não ocupados)	0,41	0,031	0,352	0,474	1,511	1,422	1,606

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2015).
Nota: Todos significativos ao p-valor < 0,001.

Na sequência, foram examinadas as desigualdades nas chances de ter concluído o ensino médio, considerando exclusivamente a população de 19 a 29 anos de idade que não frequentava mais a escola. Desse modo, o que se procura analisar são as chances de o indivíduo que não está frequentando mais a escola possuir o ensino médio. As mesmas variáveis independentes anteriormente utilizadas foram inseridas no modelo como dimensões explicativas do fenômeno relativo à conclusão do ensino médio.¹¹

As desigualdades entre os grupos nas chances de possuir o ensino médio são parecidas com as registradas para o ensino fundamental. Em 2015, mulheres que não frequentavam a escola tinham 2,1 mais chances de já possuir o ensino médio do que os homens. Em relação à localização de residência, as chances de um jovem de 19 a 29 anos que não frequentava a escola possuir, em 2015, o ensino médio completo era 1,9 maior para os residentes nas áreas urbanas (Tabela 3).

Assim como foi observado para o ensino fundamental, brancos tinham mais chances de possuir o ensino médio: 1,4 vezes a mais que os negros. Já os que estavam ocupados possuíam, em 2015, 1,3 a mais de chances de possuir a educação básica completa do que os que não estavam ocupados (Tabela 3). Como dito anteriormente, o efeito relativamente reduzido da variável ocupação precisa considerar, em análises mais detalhadas, que ela possui uma heterogeneidade importante, incluindo desde indivíduos ocupados com carteira de trabalho assinada ou como servidores públicos, que exigem normalmente níveis mais elevados de escolarização, até aqueles que desempenhavam atividades sem vínculo formal ou para o próprio uso/consumo, incluindo atividades com pouca formalização e proteção trabalhista e as direcionadas para a subsistência.

Todavia, a variável que apresentou maior peso na explicação das variações da dependente (possuir o ensino médio) foi a relativa ao rendimento, mesma situação ocorrida na análise referente ao ensino fundamental. Os pertencentes ao 4º quintil de renda tinham 4,1 chances a mais que os do 1º de possuírem o ensino médio; já os oriundos do 5º quintil apresentavam 8,6 vezes mais chances de possuir o ensino médio completo do que os do 1º quintil (Tabela 3).

¹¹ O modelo delineado apresentou um Pseudo R2 (Nagelkerke) no valor de 0,233, o que permite inferir que as variáveis independentes incluídas na análise são responsáveis por 23,3% da variação na dependente (Tabela 3). A análise de colinearidade para o modelo com a variável dependente posse do ensino médio também apresentou valores de *Tolerance* superiores a 0 (zero) e valores de VIF abaixo de 2, o que permite inferir que colinearidade não afeta o modelo (Miles; Shevlin, 2011). Modelo apresentou percentual de classificação global de 70,4%. Teste de Wald significativo (p-valor>0,01) para todas as variáveis.

TABELA 3

COEFICIENTES DA REGRESSÃO PARA AS CHANCES DE POSSUIR A EDUCAÇÃO BÁSICA COMPLETA ENTRE A POPULAÇÃO DE 19 A 29 ANOS DE IDADE QUE NÃO FREQUENTAVA A ESCOLA – BRASIL – 2015

	B	Std. Error	IC 95% B		IC 95% Exp(B)		
			Lower	Upper	Exp(B)	Lower	Upper
(Intercept)	-1,645	0,05	-1,743	-1,547	0,193	0,175	0,213
Sexo (feminino em relação ao masculino)	0,724	0,023	0,678	0,769	2,062	1,97	2,159
Localização (urbano em relação ao rural)	0,626	0,042	0,543	0,709	1,87	1,722	2,032
Cor (brancos em relação aos negros)	0,348	0,025	0,3	0,396	1,416	1,349	1,486
Ocupação (ocupados em relação aos não ocupados)	0,255	0,029	0,198	0,312	1,29	1,219	1,366
Renda (2º quintil em relação ao 1º)	0,47	0,035	0,401	0,539	1,6	1,493	1,714
Renda (3º quintil em relação ao 1º)	0,914	0,037	0,841	0,987	2,495	2,319	2,684
Renda (4º quintil em relação ao 1º)	1,419	0,039	1,343	1,495	4,133	3,831	4,459
Renda (5º quintil em relação ao 1º)	2,154	0,05	2,055	2,253	8,618	7,807	9,514

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

Nota: Todos significativos ao p-valor < 0,001

CONCLUSÕES

A evasão e a exclusão escolar continuam a ocorrer mesmo entre os grupos mais jovens, de modo que as necessidades por alfabetização e ampliação da escolaridade não são restritas às coortes mais velhas. De acordo com as taxas de transição analisadas, o fenômeno prossegue reproduzindo-se entre aqueles que ingressaram nos sistemas de ensino nos anos recentes, por isso, as escolas continuam a produzir públicos para a educação de jovens e adultos. A baixa escolaridade de jovens e adultos não constitui um fenômeno tendente a desaparecer no médio prazo em função exclusiva de elementos demográficos, como o envelhecimento e a mortalidade. Diante disso, as políticas de “acompanhamento pedagógico individualizado e para recuperação e progressão parcial”, como pontua a Estratégia 8.1, podem garantir políticas de correção de fluxo.

O número de estabelecimentos de ensino que ofertam EJA diminuiu entre os anos de 2014 e 2016. Além disso, o quantitativo existente é relativamente baixo, sobretudo em comparação ao contingente social desprovido da escolarização básica. Assim, paralelamente à Estratégia 8.3, que visa “garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio”, é importante avaliar a

necessidade de ampliar o conjunto de espaços que disponibilizam cursos adequados às formas de aprendizagem ao longo da vida.

As matrículas em EJA no ano de 2016 se concentravam, tanto para o ensino fundamental como para o médio, nas faixas etárias mais jovens. Isso pode indicar a existência de ações voltadas para a correção de fluxo dos estudantes que estão nos sistemas de ensino. Além disso, é importante analisar com mais detalhes as transições feitas pelos sistemas entre as modalidades regulares e a EJA. Entre as coortes mais velhas, dificuldades adicionais de induzir um retorno às práticas institucionais de escolarização, como configurações familiares, trabalho, dificuldades de aprendizagem, currículos e estruturas inadequadas, entre outros fatores, podem ajudar a explicar a menor participação dos segmentos mais velhos no número de matrículas.

Os percentuais de jovens sem o ensino fundamental ou o médio completo são maiores entre os residentes no campo, os mais pobres, os do sexo masculino e os negros. A reprodução desses perfis como aqueles que frequentemente são os mais excluídos do sistema educacional oferece um caráter “repetitivo” aos dados. Por isso, é fundamental compreender a manutenção de situações extra e intraescolares que reproduzem tais grupos como os “personagens” predominantes da exclusão escolar. Justamente em função dessas características, a Estratégia 8.2 propõe “implementar programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associados a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial”.

As Metas 8 e 9 ressaltam a necessidade de que sejam adotadas ações de busca ativa, permitindo que os jovens e adultos com baixa escolaridade sejam identificados e retornem aos estudos. Imbricado a isso, é fundamental a realização do “diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos”, tal como propõe a Estratégia 9.2.

Em adição a conclusões anteriores, considerando os que não frequentam mais a escola, a comparação nas chances de conclusão do ensino fundamental e do médio permitiu compreender que, apesar de melhoras observadas no acesso à escola, mantêm-se as situações desiguais nas oportunidades educacionais, em prejuízo dos mesmos grupos sociais já mapeados pela literatura: jovens do sexo masculino, negros, residentes no campo, sem ocupação e, sobretudo, os de menor rendimento. Tais constatações, que já se tornaram rotineiras, denotam que o acesso e a conclusão escolar seguem sendo menos prováveis entre os “esperados de sempre”, o que ressalta a relevância das desigualdades existentes no desenho das políticas públicas de educação de jovens e adultos. Entender as circunstâncias que continuam a fazer com que as expectativas de exclusão de determinados sujeitos se confirmem constitui o desafio central para as análises e para o monitoramento das Metas 8, 9 e 10 do PNE.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. *Outros sujeitos, outras pedagogias*. Petrópolis: Vozes, 2012.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão; n. 377).

BOURDIEU, P. *Meditações pascalinas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. (Constituição 1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377.

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 13005, 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.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 8, de 27 de junho de 2017*. Estimativas de fluxo escolar a partir do acompanhamento longitudinal dos registros de aluno do Censo Escolar no período 2007 – 2016. Brasília: Inep, 2017.

- CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS (Confitea), 6., 2010, Belém. Marco de ação de Belém. Brasília: Unesco, 2010.
- CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n.134, p. 293-303, maio/ago. 2008.
- DAHL, R. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: EdUnB, 2001.
- DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. São Paulo: Cortez, 1996.
- DI PIERRO, M. C. Educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe: trajetória recente. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, p. 367-391, maio/ago. 2008.
- DI PIERRO, M. C. Educação de Jovens e Adultos. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.
- HAIR, J. et al. *Análise multivariada de dados*. 6. ed. Porto Alegre: ARTMED, 2009.
- KRAWCZYK, N. Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 752-769, set./dez. 2011.
- FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. *Manual de análise de dados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.
- FRASER, N. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009.
- HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. *Applied Logistic Regression*. 2. ed. New York: JW, 2000.
- LIMA, L. C. *A EJA no contexto de uma educação permanente ou ao longo da vida: mais humanos e livres, ou apenas mais competitivos e úteis?* In: BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Coletânea de textos CONFINTEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas*. Brasília: MEC, 2016. p. 15-25.
- MACHADO, M. M.; RODRIGUES, M. E. C. Educação de jovens e adultos - relação educação e trabalho. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 7, n. 13, p. 373-385, jul./dez. 2013.
- MARTINS JÚNIOR, J. P.; DANTAS, H. O índice de participação e a importância da educação. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 10, n. 2, p. 268-287, out. 2004.

MILES, J.; SHEVLIN, M. *Applying regression & correlation: a guide for students and researchers*. London: SAGE, 2011.

NAKANO, M.; ALMEIDA, E. Reflexões acerca da busca de uma nova qualidade da educação: relações entre juventude, educação e trabalho. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1085-1104, out. 2007.

NERI, M. (Coord.). *Motivos da evasão escolar*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/ CPS, 2009. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/finais/Etapa3-Pesq_MotivacoesEscolares_sumario_principal_anexo-Andre_FIM.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

PEUGNY, C. *O destino vem do berço?: desigualdades e reprodução social*. Campinas: Papirus, 2014.

RIBEIRO, C. A. C. *Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil*. Bauru: Edusc, 2007.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 41-87, 2011.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Revista Estudos de Avaliação*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, maio/ago. 1991.

ROCHA, S. A inserção dos jovens no mercado de trabalho. *Caderno RH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 533-550, set./dez. 2008.

SANTOS, R. Trabalho e educação entre jovens de 15 a 29 anos residentes no campo: desafios à ampliação da escolaridade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 98, n. 250, p. 596-623, 2017.

SILVA, J. L.; BONAMINO, A. M. C.; RIBEIRO, V. M. Escolas eficazes na educação de jovens e adultos: estudo de casos na rede municipal do Rio de Janeiro. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 28, n. 2, p. 367-392, jun. 2012.

SILVA, P. L. N.; PESSOA, D. G. C.; LILA, M. F. Análise estatística de dados da PNAD: incorporando a estrutura do plano amostral. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 659-670, 2002.

SIMÕES, A. A. *As metas de universalização da Educação Básica no Plano Nacional de Educação: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil*. Brasília: Inep, 2016. (PNE em Movimento; n. 4).

SOARES, T. M. *et al.* Fatores associados ao abandono escolar no ensino médio público

de Minas Gerais. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 757-772, set. 2015.

TORRES, C. A. *Political sociology of adult education*. Rotterdam: Sense Publishers, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). *Terceiro relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos: o impacto da aprendizagem e da educação de adultos na saúde e no bem-estar, no emprego e no mercado de trabalho e na vida social, cívica e comunitária*. Brasília: Unesco, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). *Recommendations on the development of adult education: adopted by the General Conference at its nineteenth session Nairobi, 26 November 1976*. Paris: Unesco, 1976.

VALDÉS, R. et al. (Coord). *Contribuições conceituais da educação de pessoas jovens e adultas: rumo à construção de sentidos comuns na diversidade*. Tradução de Daniele Martins e Zenaide Romanovsky. Goiânia: Ed. UFG, 2014.

ZAGO, N. Migração rural-urbana, juventude e ensino superior. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, p. 61-78, mar. 2016.

OS INDICADORES DA META 1 DO PNE: DISCUSSÃO METODOLÓGICA E PROJEÇÕES DA DESIGUALDADE NO ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS PARA 2024

Armando A. Simões¹

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a6>

RESUMO

Este estudo investiga aspectos metodológicos em torno do monitoramento da Meta 1, destacando as definições e escolhas feitas quanto aos indicadores e seus impactos para as estimativas de alcance da meta. Analisa também a composição do atendimento de educação infantil entre o setor público e o setor privado e, ainda, como a distribuição desse atendimento evoluiu no tempo. Por fim, discute a desigualdade de acesso à educação infantil entre crianças de 0 a 3 anos pertencentes aos 20% mais pobres e aos 20% mais ricos, segundo a renda domiciliar *per capita*, e como essa desigualdade tem evoluído e se projeta no futuro, considerada a manifestação de interesse das famílias por incluir seus filhos em atendimento de creche. Finalmente apresenta um cenário de inclusão de crianças de 0 a 3 anos por quintil de renda capaz de atingir a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), de forma plena, até 2024.

Palavras-chave: educação infantil, acesso, desigualdade, indicadores, Plano Nacional de Educação

¹ Armando Amorim Simões é PhD em educação pela Universidade de Sussex, no Reino Unido. É da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

A Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) trata do atendimento em creche e pré-escola da população público-alvo da educação infantil no Brasil, que compreende crianças de 0 a 5 anos de idade. Nesse segmento da infância, a obrigatoriedade da matrícula em pré-escola se impõe às famílias com crianças entre 4 e 5 anos de idade, por força da aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (EC 59). Essa obrigação de matricular as crianças de 4 e 5 anos implica na obrigação do Estado em assegurar oferta gratuita, conforme dispõe o inc. I do art. 208 da Constituição Federal (CF), após alteração pela EC 59. Já a matrícula em creche de 0 a 3 anos é de caráter facultativo para as famílias, mas cabe ao Estado a oferta de vagas para atender à *demandada manifesta*, em cumprimento ao que dispõe o inc. IV do art. 208 da Constituição Federal, após alteração pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC 53), que ajustou a faixa etária correspondente à educação infantil para 0 a 5 anos^{1,2}.

A baixa cobertura da população público-alvo da educação infantil no Brasil motivou a inclusão da Meta 1 no PNE, que fixa duas marcas a serem alcançadas em períodos de tempo distintos. Dispõe o texto da Meta 1:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (Brasil, 2014).

Como veremos neste estudo, a marca de universalização do atendimento em pré-escola de 4 a 5 anos não foi alcançada em 2016³, quando a cobertura em creche/escola chegou a 92% da população nessa faixa etária, cobrindo cerca de 4,8 milhões de crianças e deixando cerca de 450 mil por serem incluídas. Já a cobertura de 0 a 3 anos chegou a 32% no ano de 2016, compreendendo cerca de 3,4 milhões de crianças atendidas de um total de cerca de 10,6 milhões de crianças nessa faixa etária, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c).

¹ Anteriormente, a faixa etária de educação infantil era definida de 0 a 6 anos. Com a promulgação da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que alterou o art. 6º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a obrigatoriedade de matrícula no ensino fundamental se impôs a partir dos 6 anos de idade. Logo em seguida, com a promulgação da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, o ensino fundamental passou a ter 9 anos de duração mínima, iniciando aos 6 anos. O ajuste do texto constitucional para abrigar tais mudanças ocorreu por meio da EC 53.

² O inc. IV do art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), alterado pela Lei nº 13.306, de 4 de julho de 2016, também cria a obrigação do Estado de ofertar a educação infantil em creche e pré-escola para crianças de 0 a 5 anos. A não observância dessa obrigação pode ensejar ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança. (Brasil, 1990).

³ Último ano de dados disponíveis para crianças de até 5 anos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até a finalização deste estudo.

Este estudo explora alguns aspectos metodológicos em torno do monitoramento da Meta 1, destacando as definições e escolhas feitas quanto aos indicadores e seus impactos para as estimativas de alcance da meta. Analisa também a composição do atendimento de educação infantil entre o setor público e o setor privado e, ainda, como a distribuição desse atendimento evoluiu no tempo. Por fim, discute a desigualdade de acesso à educação infantil entre crianças de 0 a 3 anos pertencentes aos 20% mais pobres e aos 20% mais ricos, segundo a renda domiciliar *per capita*, e como essa desigualdade tem evoluído e se projeta no futuro, considerada a manifestação de interesse das famílias por incluírem seus filhos em atendimento de creche. Finalmente apresenta um cenário de inclusão de crianças de 0 a 3 anos por quintil de renda capaz de alcançar a Meta 1 do PNE de forma plena até 2024⁴.

1 OS INDICADORES DA META 1 DO PNE E SUAS DIFICULDADES

1.1 A IDADE DE CORTE SEGUNDO A PNAD E A RESOLUÇÃO Nº 6 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável por aferir a evolução no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, conforme o art. 5º, § 2º da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, vem utilizando, desde a construção da linha de base do atual PNE, os seguintes indicadores:

- *Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche.*
- *Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.*

A estimativa desses indicadores utiliza os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual (Pnad)/IBGE para o período de 2004 a 2015⁵. A publicação *Plano Nacional de Educação – PNE – 2014-2024: linha de base* apresentou à sociedade brasileira a primeira série histórica para esses dois indicadores (com as estimativas reproduzidas para o período 2004-2015 – Gráfico 1).

⁴ O uso dos quintis de renda domiciliar *per capita* se justifica em face da Estratégia 1.2 do PNE, que prevê redução da desigualdade de atendimento entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos.

⁵ A partir de 2016, a Pnad é substituída pela Pnad contínua. Contudo, neste trabalho a análise da evolução dos indicadores e de suas projeções é feita com base na Pnad anual para o período 2004-2015.

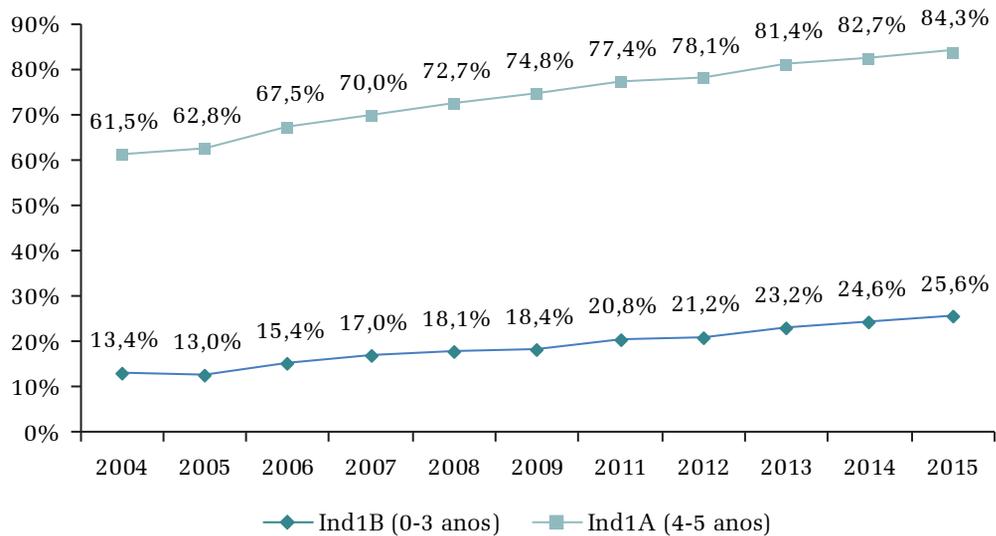


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-PNAD - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

As estimativas apresentadas adotaram como idade de referência das crianças, para efeito do cálculo da demanda, aquela que tinham por ocasião da coleta de dados da Pnad anual, ou seja, na semana de referência da pesquisa, em setembro de cada ano. Desse modo, são contadas para a demanda de creche e pré-escola as crianças que haviam completado idade igual ou inferior a 5 anos até a coleta de dados da Pnad.

Por ocasião do *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE* (Brasil. Inep, 2016), houve uma mudança metodológica para o cálculo das estimativas dos indicadores da Meta 1. A alteração ocorreu na data de referência para a definição da idade em anos completos da criança para efeito do cálculo da demanda para educação infantil. Optou-se por adotar como referência os anos completos da criança na data de 31 de março do ano da pesquisa. Essa alteração, segundo o relatório,

busca observar o que estabelece a Resolução CNE/CEB nº 6, de 21 de outubro de 2010, que define 31 de março como data de referência para o cálculo da idade de ingresso na pré-escola e no ensino fundamental, além de atender sugestões provenientes da consulta pública (Portaria Inep nº 424, de 9 de outubro de 2015) realizada em 2015 acerca dos indicadores que compunham o documento PNE (2014-2024) – Linha de Base (Brasil. Inep, 2016, p. 28).

A partir dessa alteração no critério da linha de corte para se computar a idade da criança, os indicadores 1A e 1B sofreram alterações significativas, como mostra o Gráfico 2. A mudança metodológica resultou em melhoria dos indicadores, pois as crianças nascidas após 31 de março foram excluídas da demanda no cálculo do indicador.

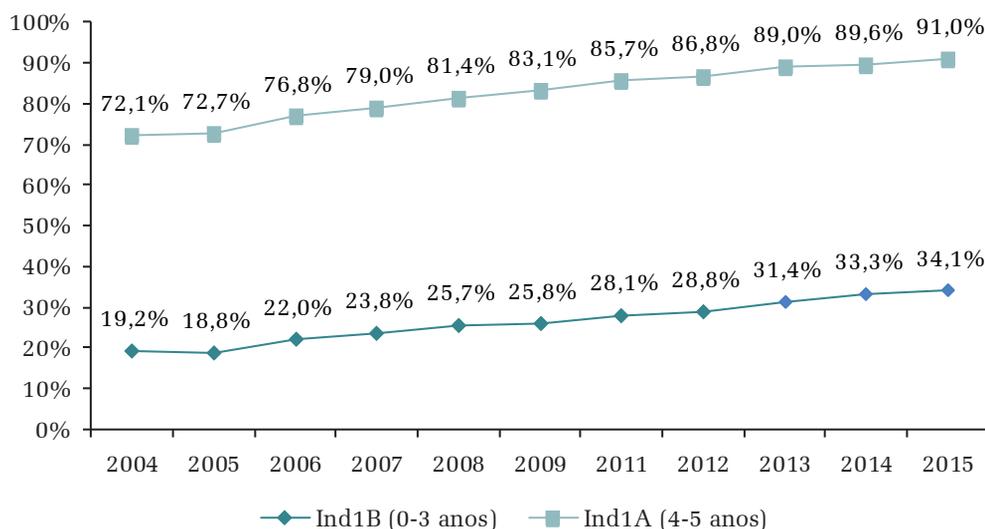


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-CNE - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

A diferença nos indicadores é resultante da mudança da linha de corte para se considerar a idade completa da criança no ano da Pnad. Para explicar o que provoca essa diferença, vamos tomar o caso do indicador 1B para o ano de 2015. Esse indicador é estimado em 25,6% quando se usa a *idade-pnad* e em 34,1% quando se usa a *idade-cne*. As Tabelas 1 e 2 a seguir ajudam a entender o que ocorre.

A Tabela 1 mostra o número de crianças de 0 a 3 anos estimado com base nos microdados da Pnad utilizando a *idade-cne* (idade que a criança completou até o dia 31 de março do ano da Pnad⁶) e a *idade-pnad* (a idade que a criança completou até a data de referência da coleta da Pnad em setembro). Se adotarmos a *idade-pnad*, teremos em 2015 cerca de 10,3 milhões de crianças nessa faixa etária. Mas, quando se adota a *idade-cne*, o número estimado cai para cerca de 10,0 milhões. A diferença de cerca de 300 mil crianças se explica pela diferença de dois componentes: (i) cerca de 1,2 milhão de crianças que teriam *idade-cne* completa de até 3 anos e são contabilizadas como demanda de creche quando se usa a *idade-cne*, mas já teriam completado 4 anos segundo a *idade-pnad*, as quais não entram no cálculo da estimativa da demanda quando se usa essa idade como referência; (ii) cerca de 1,5 milhão de crianças com dados faltantes na *idade-cne*, portanto não entram no cálculo da estimativa da demanda quando se usa a *idade-cne*, mas que

⁶ Para se chegar à *idade-cne*, é necessário que se conheça o mês e ano de nascimento da criança. Entretanto, nos microdados, há casos em que essas variáveis não são conhecidas, gerando dados faltantes para a variável *idade-cne*. Esses mesmos casos, contudo, possuem valor *idade-pnad* (idade declarada pelo respondente da pesquisa, ainda quando este não sabe ou se lembra do mês e ano de nascimento).

teriam idade de até 3 anos segundo a *idade-pnad*, pois possuem dados válidos para essa variável, entrando assim no cálculo da estimativa quando se usa essa idade como referência. A diferença (ii) – (i) resulta em cerca de 300 mil crianças a mais na demanda por creche quando se utiliza a *idade-pnad*; ou seja, o denominador utilizado no cálculo do indicador 1B é maior em cerca de 300 mil crianças de 0 a 3 anos quando se usa a *idade-pnad*.

TABELA 1
NÚMERO DE CRIANÇAS, POR IDADE-PNAD E IDADE-CNE (0-3 ANOS)

Ano 2015	Idade do morador	idade_cne							Total		
		0	1	2	3	4	.	Total			
idade_pnad	0	1.261.817	-	-	-	-	-	1.252.195	2.514.012	10.321.032	Total de crianças de 0 a 3 segundo a idade_pnad
	1	1.248.544	1.265.459	-	-	-	-	74.941	2.588.944		
	2	-	1.247.480	1.279.304	-	-	-	95.896	2.622.680		
	3	-	-	1.185.972	1.320.943	-	-	88.481	2.595.396		
	4	-	-	-	1.230.765	1.286.122	103.539	2.620.426	1.511.513	Dados faltantes da idade_cne para idade_pnad conhecida	
	Total	2.510.361	2.512.939	2.465.276	2.551.708	1.286.122	1.615.052	12.941.458			
		10.040.284									

Total de crianças de 0 a 3 segundo a idade_cne

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

O numerador do indicador 1B é formado pelas crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola ou creche, ou seja, as crianças atendidas. A Tabela 2 mostra esse número estimado quando se usa a *idade-cne* e a *idade-pnad*. No primeiro caso (*idade-cne*), existem cerca de 3,4 milhões de crianças de 0 a 3 anos frequentando escola/creche. Já quando se estima esse número usando a *idade-pnad*, chega-se a cerca de 2,6 milhões de crianças frequentando escola/creche. A diferença de cerca de 800 mil crianças se explica pela diferença de dois componentes: (i) cerca de 900 mil crianças com até 3 anos, segundo a *idade-cne*, que frequentam escola/creche, mas já teriam completado 4 anos quando se utiliza a *idade-pnad*, as quais não entram na estimativa do atendimento quando se usa a *idade-pnad*; (ii) cerca de 100 mil crianças com dados faltantes na *idade-cne*, portanto não entram no cálculo da estimativa de atendimento quando se usa a *idade-cne*, mas que teriam idade de até 3 anos segundo a *idade-pnad*, pois possuem dados válidos para essa variável, as quais entram no cálculo da estimativa de atendimento quando se usa a *idade-pnad*. A diferença (i) – (ii) resulta em cerca de 800 mil crianças a mais na estimativa de atendimento quando se utiliza a *idade-cne*; ou seja, o numerador utilizado no cálculo do indicador 1B é maior em cerca de 800 mil crianças de 0 a 3 anos quando se usa a *idade-cne*.

TABELA 2
NÚMERO DE CRIANÇAS QUE FREQUENTAM ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-PNAD E IDADE-CNE (0-3 ANOS)

Ano 2015	Idade do morador	idade_cne							Total		
		0	1	2	3	4	.	Total			
idade_pnad	0	63.784	-	-	-	-	-	28.557	92.341	2.644.841	Total de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola/creche, segundo a idade_pnad
	1	157.459	227.573	-	-	-	-	4.452	389.484		
	2	-	327.796	455.913	-	-	-	20.469	804.178		
	3	-	-	525.697	797.963	-	-	35.178	1.358.838		
	4	-	-	-	865.994	1.088.741	69.709	2.024.444	88.656	Dados faltantes da idade_cne para idade_pnad conhecida	
	Total	221.243	555.369	981.610	1.663.957	1.088.741	158.365	4.669.285			
		3.422.179									

Total de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola/creche, segundo a idade_cne

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Em síntese, a estimativa do indicador 1B irá variar conforme se adote a *idade-cne* ou a *idade-pnad*, como mostra a Tabela 3. Raciocínio análogo se aplica ao indicador 1A para explicar as diferenças observadas quando se utiliza a *idade-cne* ou a *idade-pnad*.

TABELA 3
ESTIMATIVA DO INDICADOR 1B PARA O ANO DE 2015, POR IDADE-PNAD E IDADE-CNE

		Crianças de 0 a 3 anos atendidas	Total de crianças de 0 a 3 anos	Indicador 1B
Idade de referência	idade_pnad	2.644.841	10.321.032	25,6%
	idade_cne	3.422.179	10.040.284	34,1%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

A escolha da *idade-cne* se justifica diante da Resolução CNE/CEB n° 6, que cuidou de fixar o critério de ingresso no ensino fundamental e na pré-escola. Em seus artigos 2º, 3º e 4º, a resolução estabelece que:

Art. 2º Para o ingresso na Pré-Escola, a criança deverá ter idade de 4 (quatro) anos completos até o dia 31 de março do ano que ocorrer a matrícula.

Art. 3º Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter idade de 6 (seis) anos completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

Art. 4º As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no artigo 3º deverão ser matriculadas na Pré-Escola. (Brasil. CNE. CEB, 2010).

Contudo, a aplicação da *idade-cne* para a estimativa dos indicadores da Meta 1 não é destituída de dificuldades, principalmente no que tange às crianças de 0 a 3 anos, o que será discutido na próxima seção.

1.2 A DIFICULDADE AO SE USAR A IDADE-CNE: OS DADOS FALTANTES E O PROBLEMA DAS CRIANÇAS NASCIDAS NO ANO DA PNAD

A escolha de usar a *idade-cne*, embora guarde coerência com o regramento da idade para matrícula nas etapas da educação básica, envolve algumas dificuldades. A primeira delas já foi apontada na seção anterior – a existência de dados faltantes de ano e mês de nascimento na Pnad – o que impede o cálculo da *idade-cne* para muitos casos.

A segunda dificuldade diz respeito às crianças nascidas no ano de referência da Pnad, ou seja, que teriam menos de 1 ano de idade no ano de coleta da pesquisa. Ao usar a *idade-cne*, aquelas crianças nascidas após o dia 31 de março não são consideradas para estimar a demanda de creche. No entanto, é preciso levar em consideração que, embora a matrícula em creche não seja obrigatória para os pais, a *demand manifestada* precisa ser atendida pelo Estado por força do art. 208 da Constituição Federal e do art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, deve-se considerar que a demanda por creche pode se fazer presente a partir do momento em que a criança nasce⁷. Isso implicaria em considerar aquelas crianças nascidas após o dia 31 de março para a estimativa da demanda. Isso não é feito ao se utilizar a *idade-cne* tal como aplicada no *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE* (Brasil. Inep, 2016).

O Gráfico 3 mostra que, em média, cerca de 1,5 milhão de crianças nascidas no ano da Pnad são excluídas da demanda a cada ano devido aos dois fatores mencionados anteriormente (dados faltantes e data de nascimento posterior a 31 de março). Entre os dois fatores, o que tem maior impacto na exclusão de crianças da demanda a ser atendida é a data de nascimento posterior a 31 de março, que responde por cerca de 80% das exclusões. Vê-se também que o número de casos com dados faltantes na data de nascimento, impedindo o cálculo da *idade-cne*, cresce de forma significativa a partir de 2012. A distribuição desses casos por *idade-pnad* declarada pode ser vista no Gráfico 4.

⁷ A exceção ocorre quando há usufruto da licença-maternidade, em cujo período de gozo a mãe não poderá exercer qualquer atividade remunerada, e a criança não poderá ser mantida em creche ou organização similar. Ocorre que, no Brasil, em 2016, 38,7% das trabalhadoras estavam no mercado informal, portanto, não tendo direito à licença-maternidade (IBGE, 2017).

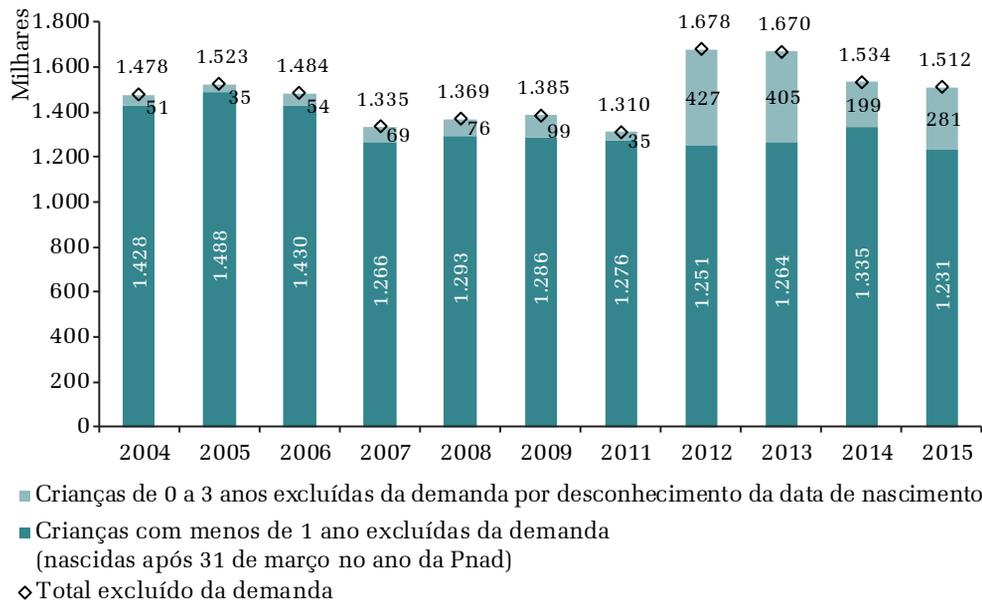


GRÁFICO 3

CRIANÇAS COM MENOS DE 1 ANO DE IDADE EXCLUÍDAS DA ESTIMATIVA DE DEMANDA POR CRECHE, POR MOTIVO DE DADOS FALTANTES E DE DATA DE NASCIMENTO APÓS O DIA 31 DE MARÇO

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

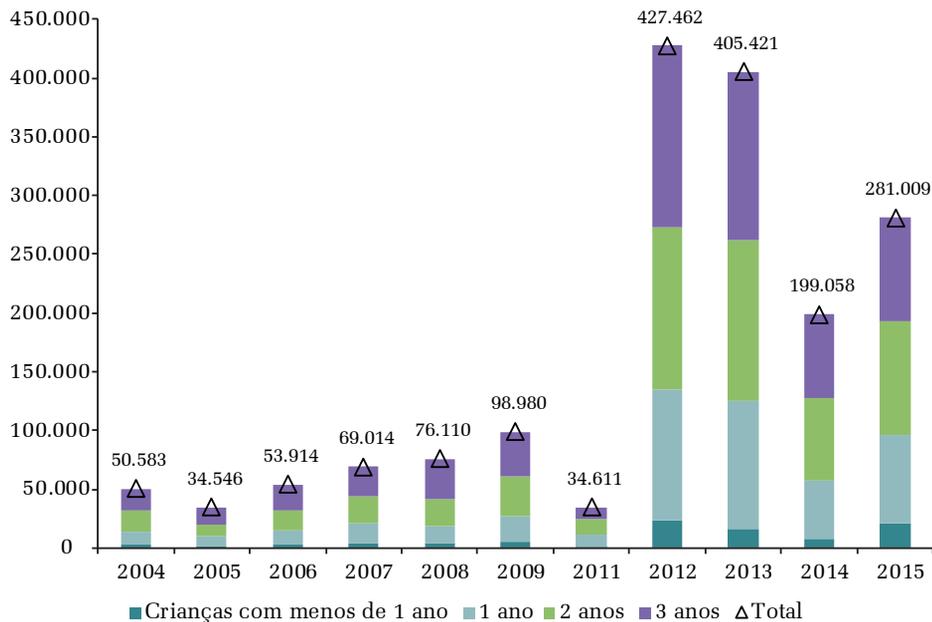


GRÁFICO 4

CRIANÇAS SEM DATA DE NASCIMENTO CONHECIDA E COM IDADE DECLARADA NA PNAD, POR IDADE-PNAD

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

As crianças nascidas no ano da Pnad sem data de nascimento conhecida (cerca de 280 mil em 2015), mas com idade declarada pelos respondentes (*idade-pnad*), podem ser consideradas na demanda uma vez que se utilize a *idade-pnad* como critério de imputação para a *idade-cne* nesses casos. Ainda, as crianças nascidas no ano da Pnad, mas após a data de 31 de março, também podem ser incorporadas à demanda de educação de 0 a 3 anos. Desse modo, os dois problemas apontados quando se utiliza a *idade-cne* são minimizados⁸.

A correção para esses dois aspectos tem impacto na estimativa dos indicadores 1A e 1B como mostra o Gráfico 5.

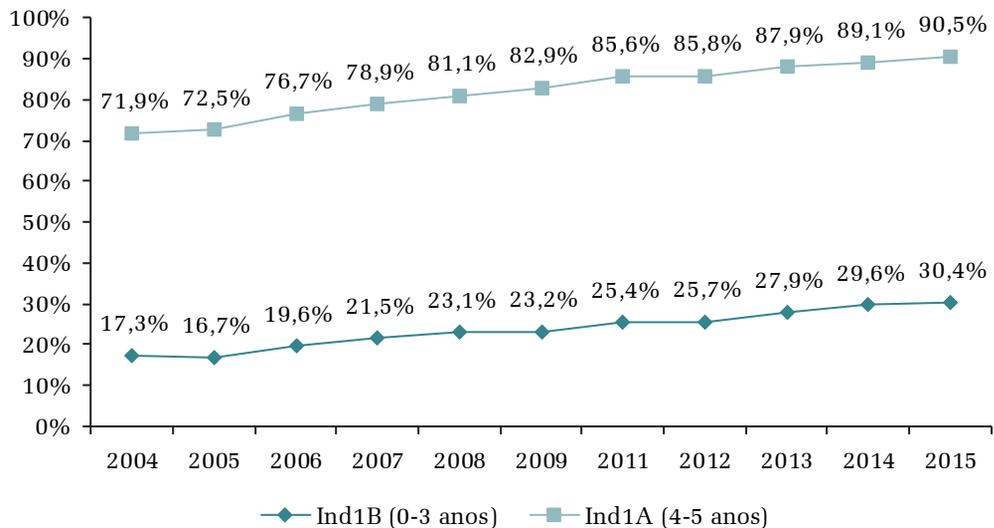


GRÁFICO 5
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-CNE IMPUTADA – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

O Gráfico 6 apresenta as curvas dos indicadores 1A e 1B considerando os três diferentes critérios de uso da idade de corte discutidos até aqui. O *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE* faz uso da correção dos dados faltantes por imputação da *idade-cne* com a *idade-pnad* nesses casos (que passa a ser a *idade-cne imputada* ou *idade-cnei*). Essa imputação automaticamente passa a incluir também as crianças nascidas no ano da Pnad após a data de 31 de março. Desse modo, os indicadores da Meta 1 sofrem ajuste em relação ao que foi apresentado no *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE* (Brasil, 2016), apresentando um

⁸ Contudo, o uso das correções apontadas não é capaz de incorporar à demanda por creche das crianças nascidas após a coleta da Pnad.

deslocamento para baixo das suas séries históricas, sendo mais acentuado no caso do indicador 1B⁹.

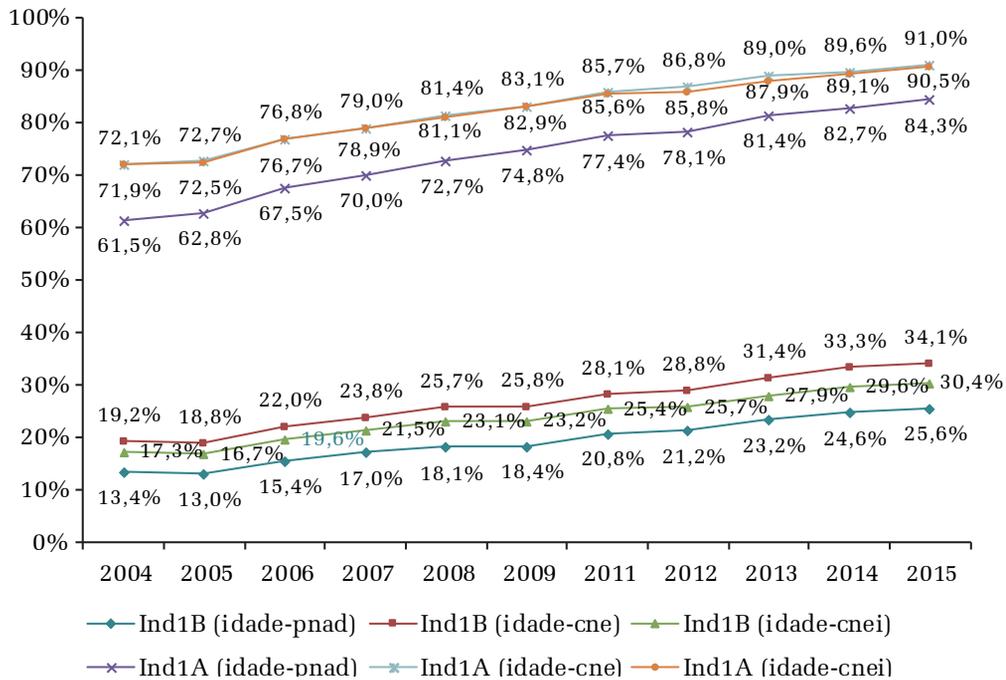


GRÁFICO 6

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-PNAD, IDADE-CNE E IDADE-CNEI - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

1.3 A ESTIMATIVA DE ATENDIMENTO VERSUS A ESTIMATIVA DA FREQUÊNCIA NA CRECHE/PRÉ-ESCOLA

Outro aspecto conceitual relevante ao se construir o indicador da Meta 1 diz respeito à diferença que existe entre computar a criança de 0 a 5 anos que frequenta a escola independentemente se em creche, pré-escola ou ensino fundamental e considerar a adequação da idade-etapa escolar para efeito da estimativa dos indicadores 1A e 1B. As estimativas apresentadas na seção anterior consideram que a Meta 1 está sendo atendida pela cobertura escolar, independentemente da etapa frequentada pela criança. Contudo, chama atenção o fato de o enunciado da Meta 1 se referir explicitamente às etapas da educação infantil. A Meta 1 fixou a universalização da educação infantil para as crianças

⁹ Nas análises apresentadas nas próximas seções, é utilizada a *idade-cne imputada* para a identificação dos grupos etários.

de 4 a 5 anos de idade na pré-escola. Ainda, estabeleceu a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade. Vê-se, portanto, que a Meta 1 do PNE não requer apenas a cobertura escolar, mas a cobertura em etapas adequadas à idade da criança, especificando serem essas: a creche para crianças de 0 a 3 anos e a pré-escola para crianças de 4 a 5 anos.

Aplicar essa exigência às estimativas dos indicadores 1A e 1B cria uma maior restrição aos casos que podem ser considerados para efeito de atendimento da Meta 1, o que gera impacto nos seus indicadores. Isso se explica por haver crianças frequentando etapas não próprias a sua faixa etária que são consideradas quando se avalia a cobertura em creche/escola sem levar em consideração a etapa, mas deixam de ser contadas quando se leva em conta a etapa que frequentam. O Gráfico 7 mostra o número de crianças de 0 a 3 anos atendidas em creche e pré-escola, e o Gráfico 8 mostra as crianças de 4 a 5 anos atendidas em creche, pré-escola e ensino fundamental, segundo os respondentes da Pnad¹⁰.

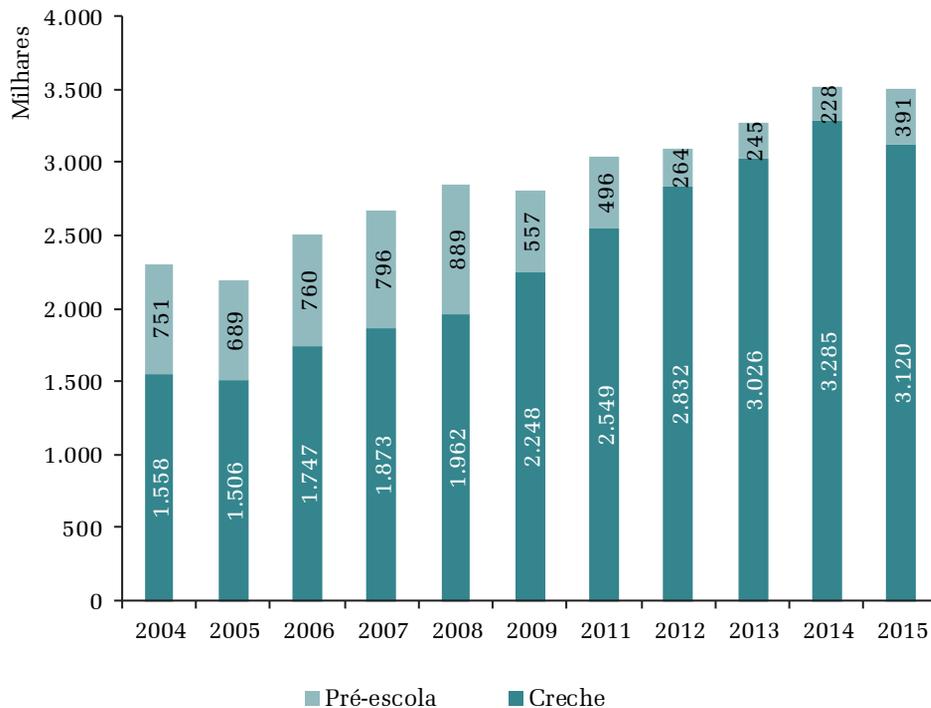


GRÁFICO 7
NÚMERO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA - BRASIL
- 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

¹⁰ É utilizada a *idade-cne* com imputação para estimar o número de crianças em cada grupo de idade.

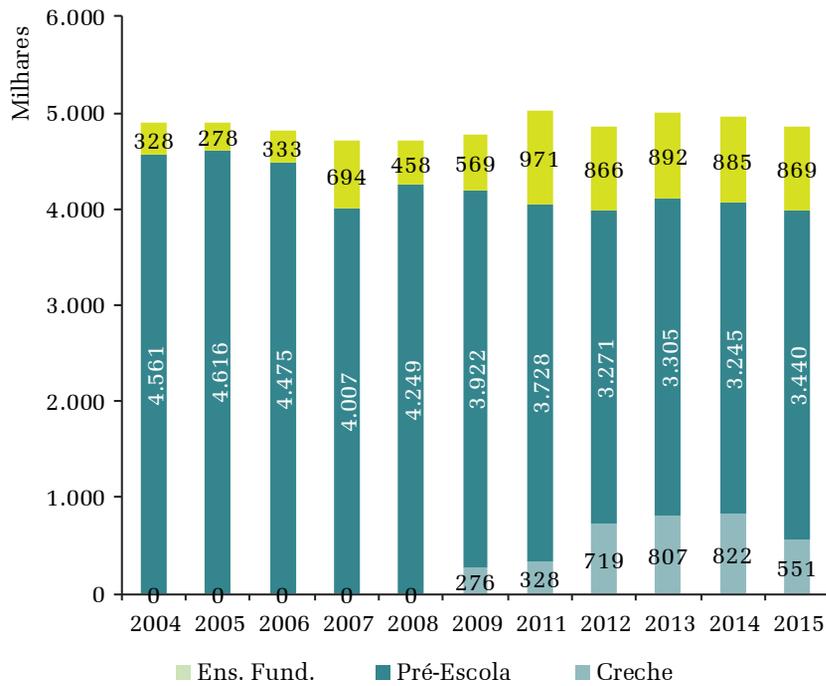


GRÁFICO 8

NÚMERO DE CRIANÇAS DE 4 A 5 ANOS ATENDIDAS EM CRECHE, PRÉ-ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

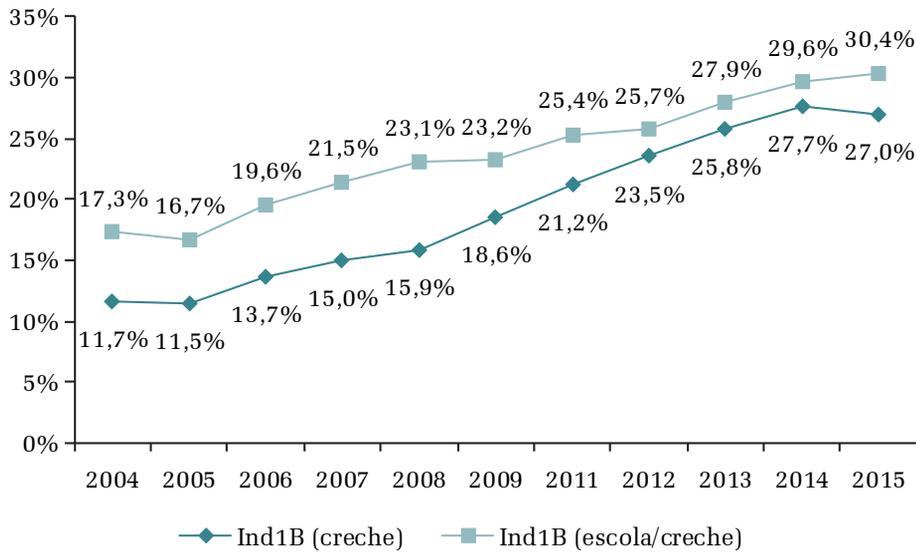


GRÁFICO 9

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A CRECHE E A ESCOLA/ CRECHE – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

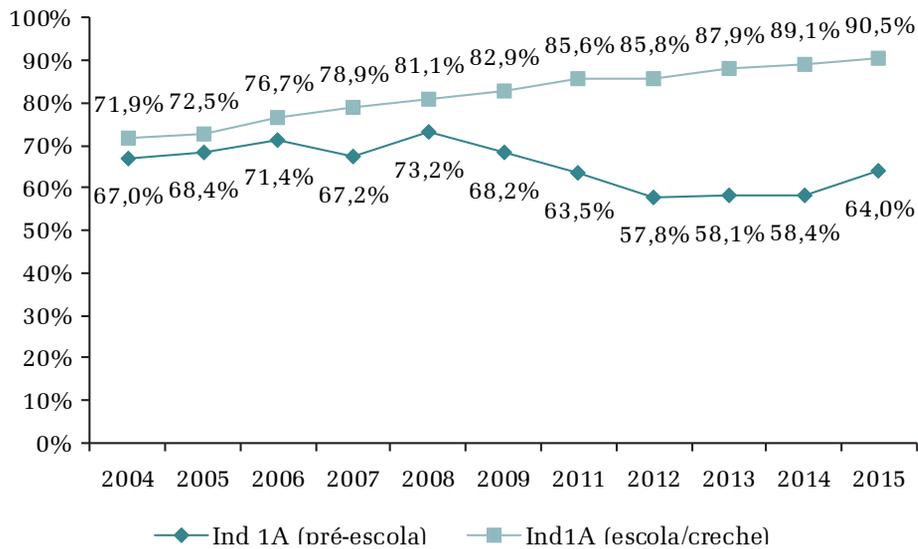


GRÁFICO 10

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A PRÉ-ESCOLA E A ESCOLA/CRECHE - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Os Gráficos 9 e 10 mostram os indicadores 1A e 1B estimados utilizando ambas as abordagens – cobertura exclusivamente em creche e pré-escola, e cobertura escolar independentemente da etapa frequentada. A diferença nas estimativas é significativa. Também se observa que, para a população de 0 a 3 anos, há tendência de convergência dos dois indicadores a partir de 2009. Já para a população de 4 a 5 anos, a tendência dos dois indicadores, a partir também de 2009, é de divergência.

Os Gráficos 7 e 8 apresentados ajudam a entender o que ocorre. Após 2009, observa-se uma redução no número de crianças menores de 4 anos que frequentavam pré-escola e o aumento no número daquelas que frequentam a etapa adequada a sua faixa etária, isto é, a creche (Gráfico 7). Isso significa que as crianças menores de 4 anos atendidas pelo sistema de ensino o fazem em maior proporção na etapa adequada (creche), o que faz com que o indicador 1B estimado para o atendimento escolar e o estimado para o atendimento em creche convirjam.

A maior participação na creche das crianças menores de 4 anos resulta da ampliação da oferta, que cresce 83% no período 2007-2014 (Gráfico 11). No mesmo período, a oferta de pré-escola apresentou um recuo de atendimento entre 2008 e 2011, voltando a crescer a partir de 2012, alcançando uma variação total no período de apenas 0,7%.

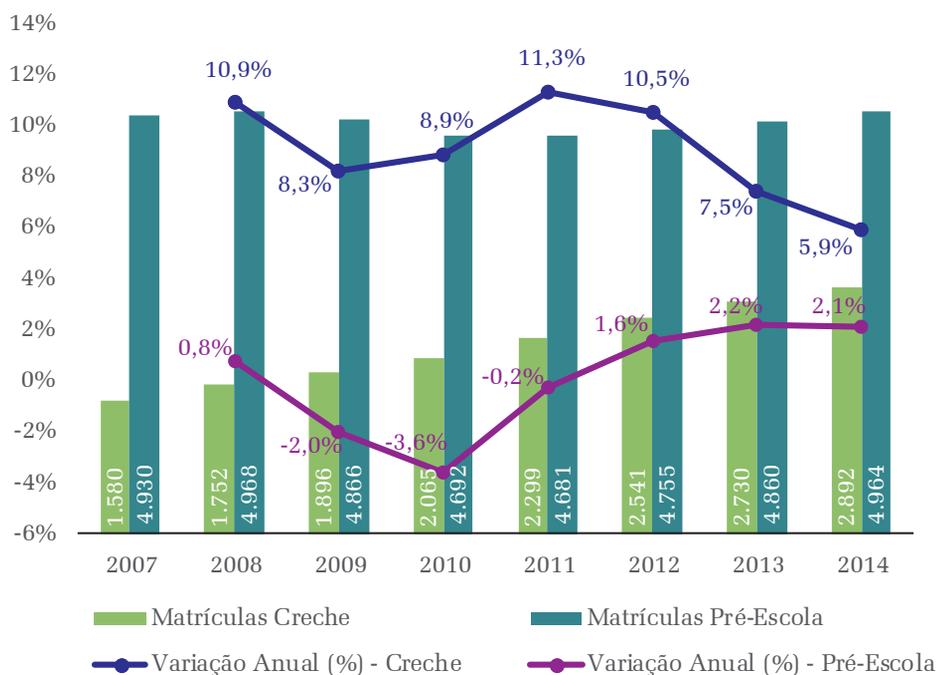


GRÁFICO 11

NÚMERO E VARIAÇÃO ANUAL (%) DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA - BRASIL - 2007-2014

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar da Educação Básica /Inep (2007-2014).

No caso das crianças de 4 a 5 anos, a divergência observada do indicador 1A (Gráfico 10) se explica pela tendência, a partir de 2009, de uma parte das crianças de 4 anos passar a ser atendida em creche e uma parte das crianças de 5 anos também ser atendida no ensino fundamental, além de na pré-escola (Gráfico 8); ou seja, a ampliação da cobertura se dá pela maior inclusão de parte desse grupo etário em etapas não adequadas à sua idade.

Uma possível explicação para o aumento da participação de crianças sem 6 anos completos até 31 de março no ensino fundamental é a obrigatoriedade da matrícula a partir dos 6 anos, que passou a vigorar em 2006, com prazo para ser efetivada pelos sistemas de ensino até 2010 (Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006)¹¹. A extensão da obrigatoriedade de matrícula para a idade de 6 anos tende a gerar um “efeito de fronteira” sobre as crianças de 5 anos de idade; ou seja, crianças que ainda têm 5 anos, mas que completarão 6 anos até o final do ano letivo, conseguem ingressar no ensino fundamental¹².

¹¹ A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, já havia alterado o art. 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelecendo a obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental a partir dos 6 anos de idade (com vigência a partir do ano seguinte, 2006). Mas, com a entrada em vigor da Lei nº 11.274, foi dado prazo aos sistemas de ensino até 2010 para implementar a obrigatoriedade do ingresso aos 6 anos no ensino fundamental de 9 anos.

¹² A Resolução nº 6 do CNE só foi editada em 2010 e sofreu vários questionamentos na justiça, o que na prática permitiu que os sistemas de ensino matriculassem crianças que ainda não haviam completado 6 anos até o dia 31 de março no ensino fundamental.

Por outro lado, a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, alterou o art. 208 da Constituição, fixando a obrigatoriedade da frequência escolar na educação básica para todas as crianças a partir dos 4 anos de idade. A emenda ainda prevê, em seu art. 6º, que os sistemas de ensino implantariam essa obrigatoriedade progressivamente, até o ano de 2016, nos termos do PNE, o qual, na Meta 1, previu a universalização da cobertura de 4 a 5 anos até 2016. Portanto, a partir dessa emenda, cresce a pressão sobre os pais e sistemas de ensino para a matrícula aos 4 e 5 anos, o que provocou um maior ingresso das crianças dessa faixa etária na pré-escola, além de, na ausência dessa oferta, o ingresso nas creches para as crianças de 4 anos e, no ensino fundamental, para as crianças de 5 anos; ou seja, se a matrícula é obrigatória, o ingresso tende a ocorrer onde há vaga, seja essa em creche, pré-escola ou ensino fundamental.

A estimativa dos indicadores 1A e 1B, caso leve estritamente em consideração a etapa adequada à faixa etária, irá ignorar as matrículas de crianças de 3 anos em pré-escola, de crianças de 4 anos em creche¹³ e de crianças de 5 anos no ensino fundamental, não obstante o fato de estarem sendo atendidas pelo sistema de ensino. Isso ocasiona as diferenças nas estimativas apresentadas nos Gráficos 9 e 10 e provoca a leitura de “queda” da cobertura para as crianças de 4 a 5 anos quando de fato essa cobertura cresce no Brasil (Gráfico 10).

Considerar mais de uma etapa na estimativa de cobertura escolar por idade é comum para outros grupos etários, como as crianças de 6 a 14 anos e os jovens de 15 a 17 anos, quando se estima a taxa de atendimento. Nesses casos, contudo, importa saber a taxa líquida para verificar que parcela desses grupos etários se encontra no ano ou na etapa escolar adequados a sua idade, dada a possibilidade de atraso escolar provocado por reprovação e repetência. Para as crianças de 0 a 5 anos, essa necessidade não se coloca, visto que o atendimento na educação infantil não acarreta retenção no mesmo ano escolar, pois a avaliação ocorre nessa etapa sem o objetivo de promoção (art. 31, inc. I da LDB). Portanto, a estimativa dos indicadores 1A e 1B que considera o atendimento escolar das crianças de 0 a 5 anos reconhecendo as etapas possíveis de matrícula se justifica¹⁴. Todavia, com a evolução dos sistemas de ensino, é de se esperar um maior grau de adequação entre a idade da criança de 0 a 5 anos e a etapa ou o tipo de atendimento a que tem acesso.

¹³ O inc. X do art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece como parte do dever do Estado com a educação a garantia de “vaga na escola pública de *educação infantil ou de ensino fundamental* mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade” (grifo nosso). Desse modo, não há como interpretar de forma restritiva o indicador 1A, reconhecendo o acesso das crianças de 4 anos apenas quando matriculadas em pré-escola, quando a legislação nacional reconhece o direito à matrícula ainda que a vaga ocorra em escola de ensino fundamental, podendo também ocorrer em escola de educação infantil, mesmo que esta última possa oferecer apenas vaga em creche.

¹⁴ As estimativas internacionais de cobertura de crianças de 0 a 5 anos consideram também as diversas etapas em que elas podem estar matriculadas, levando em conta as especificidades dos diversos sistemas de ensino (OCDE, 2017, pag. 270).

2 A EVOLUÇÃO DA COBERTURA PÚBLICA E PRIVADA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A oferta da educação infantil se dá por provisão pública e privada. O Gráfico 12 mostra a evolução do atendimento escolar das crianças de 0 a 3 anos, segundo a oferta pública e privada, no período de 2004 a 2015. Observa-se que o atendimento cresce em números absolutos de forma significativa em ambos os tipos de oferta, alcançando um total de cerca de 3,5 milhões de crianças atendidas em 2015. Ao todo houve um crescimento de 52% do atendimento no período analisado, sendo da ordem de 73% no setor público e de 24% no setor privado. A participação do setor público no total da oferta aumentou no período, saindo de 58% em 2004 para 66% em 2015. Já o setor privado teve sua participação na oferta de educação infantil para as crianças de 0 a 3 anos diminuída, saindo de 42% em 2004 para 34% em 2015.

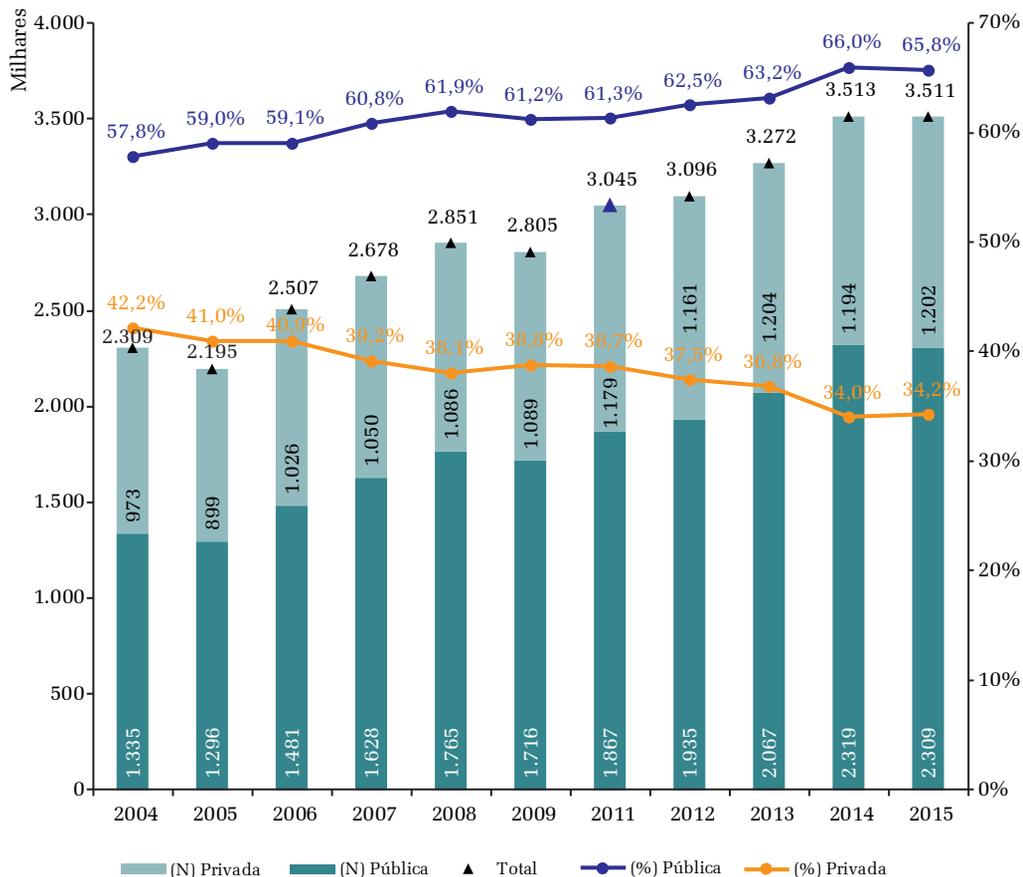


GRÁFICO 12

ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS, POR TIPO DE OFERTA - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Já o atendimento de educação infantil para a população de 4 a 5 anos em números absolutos praticamente não se alterou em todo o período entre 2004 e 2015, pois o avanço do setor público foi modesto, cerca de 3%, havendo, ao mesmo tempo, um recuo do setor privado de cerca de 10%. O Gráfico 13 mostra essa evolução, apontando uma ligeira tendência de queda na participação do setor privado no total do atendimento, variando de 27% em 2004 para 24% em 2015, enquanto o setor público aumentou sua participação relativa no atendimento de 73% para 76% no mesmo período.

Pode-se concluir que o progresso observado no indicador 1A (Gráfico 5) deve-se, na prática, à redução do número de crianças de 4 a 5 anos na população, e não ao aumento do atendimento pelos sistemas de ensino (Gráfico 14). No caso das crianças, de 0 a 3 anos, o crescimento do indicador se deu tanto pela expansão do número de matrículas (Gráfico 12) quanto pela diminuição do total de crianças nessa faixa etária.

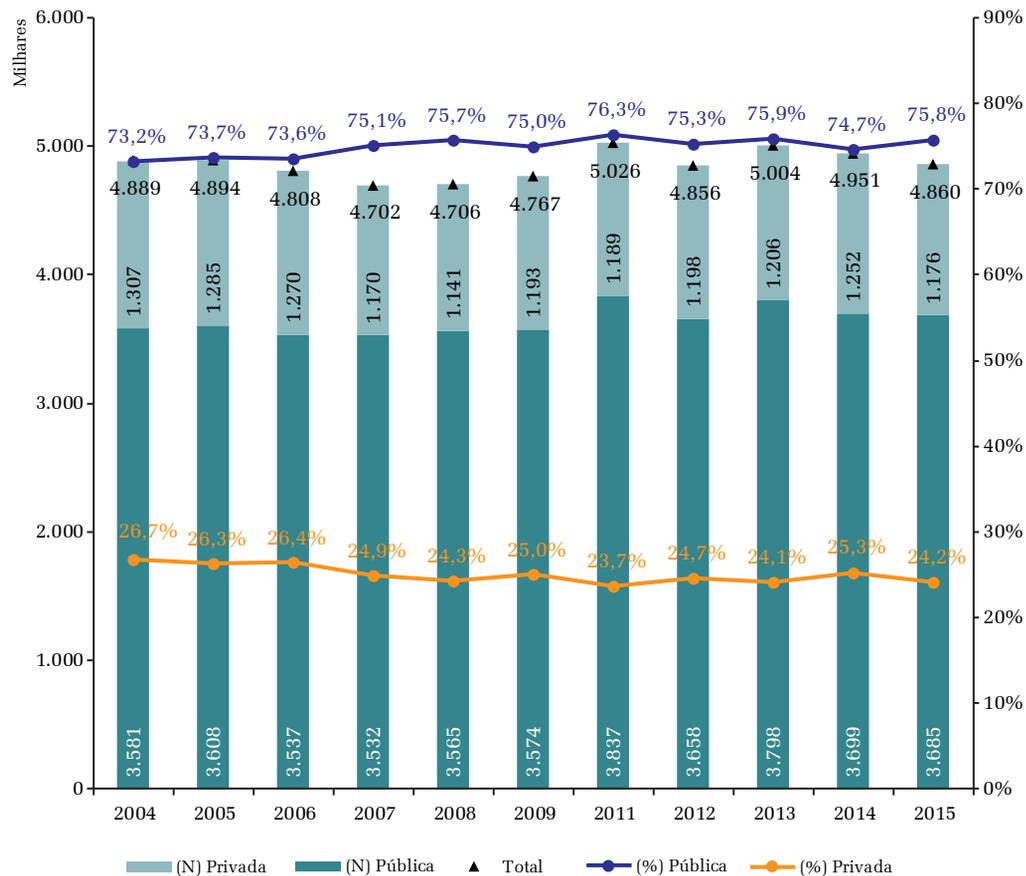


GRÁFICO 13

ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 4 A 5 ANOS, POR TIPO DE OFERTA - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

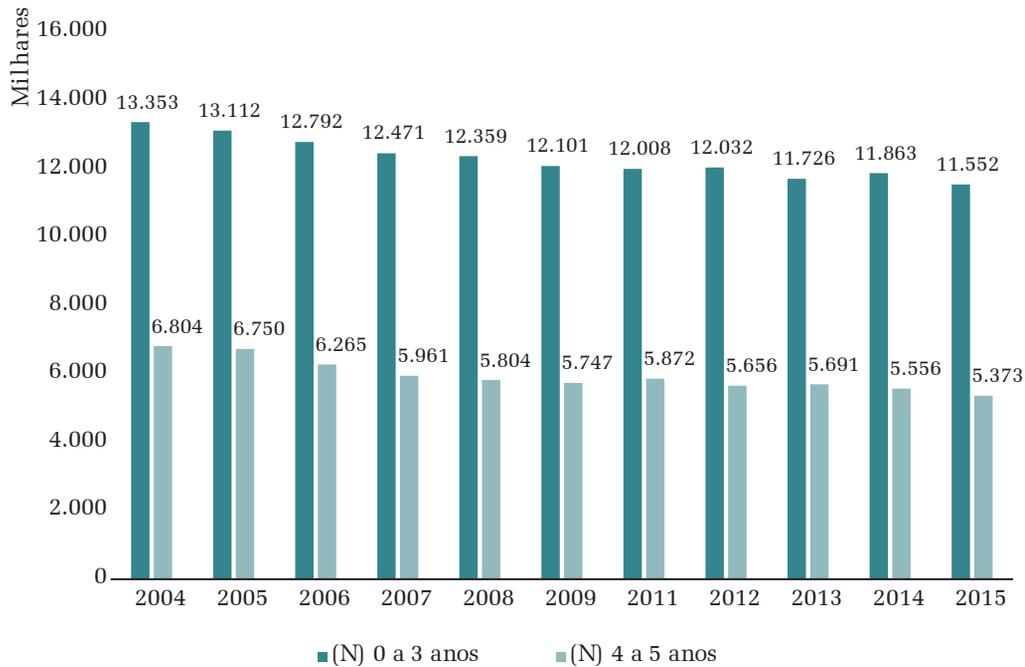


GRÁFICO 14

NÚMERO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS DE IDADE – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

3 A DESIGUALDADE NA COBERTURA DE EDUCAÇÃO INFANTIL PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS

A cobertura da educação infantil de 0 a 3 anos apresenta uma forte desigualdade entre grupos de renda distintos. O Gráfico 15 apresenta a evolução do indicador 1B (atendimento da população de 0 a 3 anos em creche/escola) para os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, segundo a renda domiciliar *per capita* de suas famílias. Embora o indicador avance para ambos os grupos no período de 2004 a 2015, há clara vantagem do quintil superior de renda no acesso à educação infantil que, em 2015, chega a ser 32 p.p. maior que o acesso do quintil inferior de renda. Para o quintil superior, a Meta 1 do PNE foi alcançada já em 2014. Entre os 20% mais pobres, apenas 20% das crianças de 0 a 3 anos encontraram atendimento em creche ou escola até o ano de 2015.

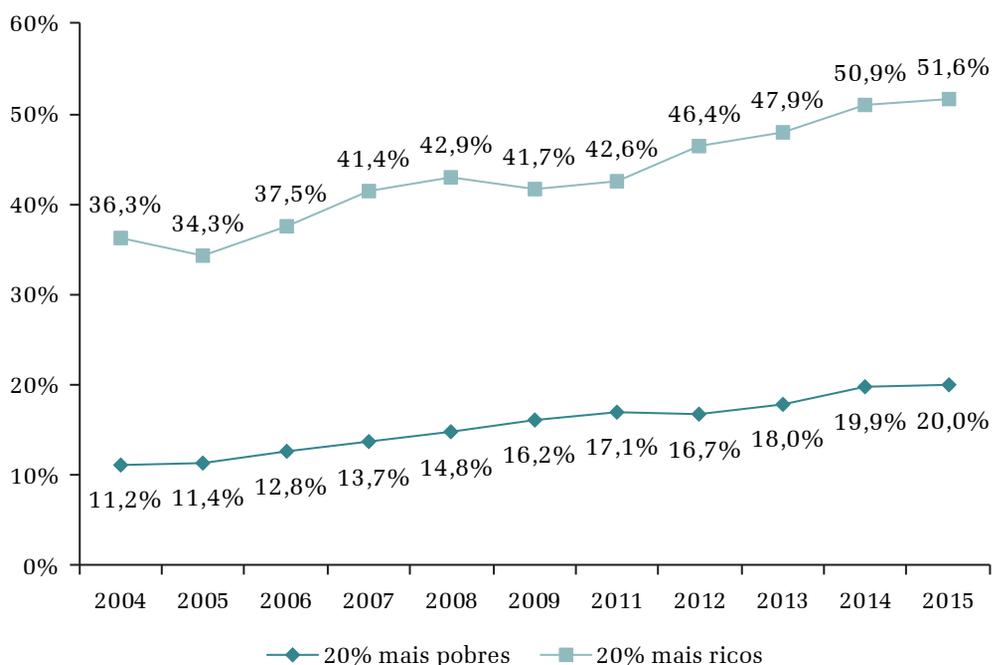


GRÁFICO 15

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR NÍVEL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Além disso, o ritmo de crescimento do atendimento no quintil superior foi maior do que no quintil inferior (15,3 p.p. *versus* 8,8 p.p. no período analisado), o que produziu um aumento na brecha de acesso entre os dois grupos no período em cerca de 6,5 p.p. (Gráfico 16). Esse resultado vai de encontro à Estratégia 1.2 do PNE para a Meta 1¹⁵, a qual estabelece que, até 2024, a desigualdade entre os dois grupos não seja maior do que 10 p.p.¹⁶ Contudo, para compreender o aumento da brecha de acesso, é preciso considerar o que ocorre com o atendimento escolar por quintil de renda no período e cotejar com a demanda existente em cada quintil.

¹⁵ Essa estratégia configura de fato uma meta de redução da desigualdade de acesso em função da renda.

¹⁶ Estratégia 1.2: “garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo” (Brasil, 2014).

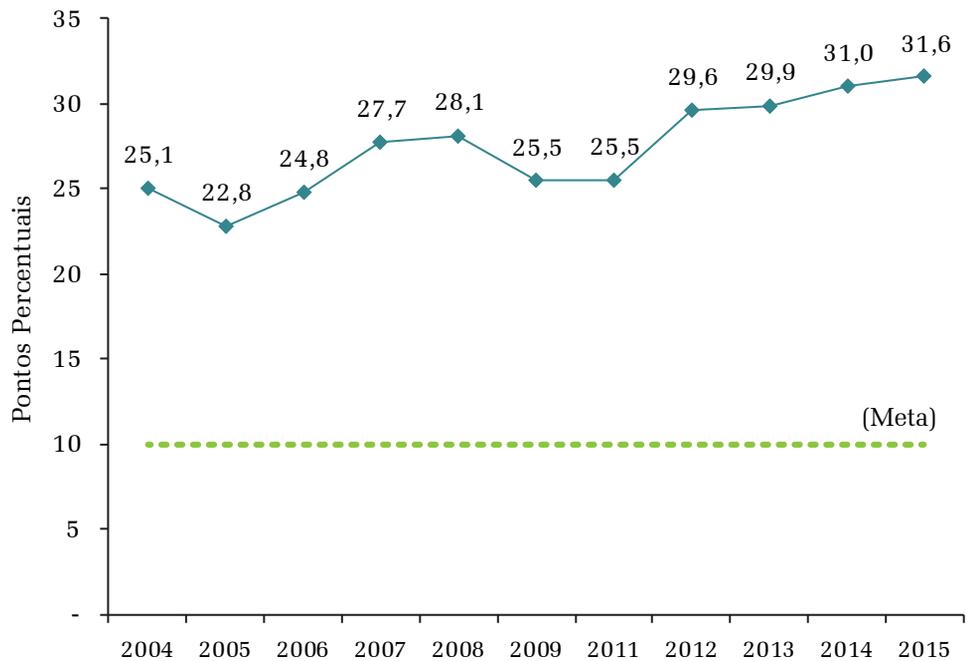


GRÁFICO 16

BRECHA DE ACESSO AO ATENDIMENTO EM CRECHE/ESCOLA DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS ENTRE OS 20% MAIS Pobres E OS 20% MAIS Ricos – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

O aumento a um ritmo mais acelerado da taxa de cobertura dos 20% mais ricos e, por conseguinte, o aumento da brecha entre os quintis de renda podem sugerir que houve, no período entre 2004 e 2015, maior ingresso em creche/escola de crianças dos 20% mais ricos do que dos 20% mais pobres. Contudo não foi isso que ocorreu. O Gráfico 17 mostra a variação no atendimento ocorrida no período entre 2004 e 2015 para os 20% mais pobres e para os 20% mais ricos. Ao todo, cerca de 290 mil novas crianças do primeiro quintil passaram a ser atendidas em creche/escola, em 2015, em comparação com 2004, enquanto, no quintil superior de renda, esse aumento foi de cerca de 140 mil crianças; ou seja, no quintil inferior de renda, houve um ingresso 2,1 vezes maior de novas crianças de 0 a 3 anos no atendimento de educação infantil do que ocorreu para o quintil superior. Além disso, vê-se que esse aumento do atendimento se deu, em grande parte, pelo setor público, que respondeu por 90% do total da ampliação para o primeiro quintil. Para o quinto quintil, foi o setor privado que respondeu pela maior parte da ampliação do atendimento, correspondendo a 57% do total.

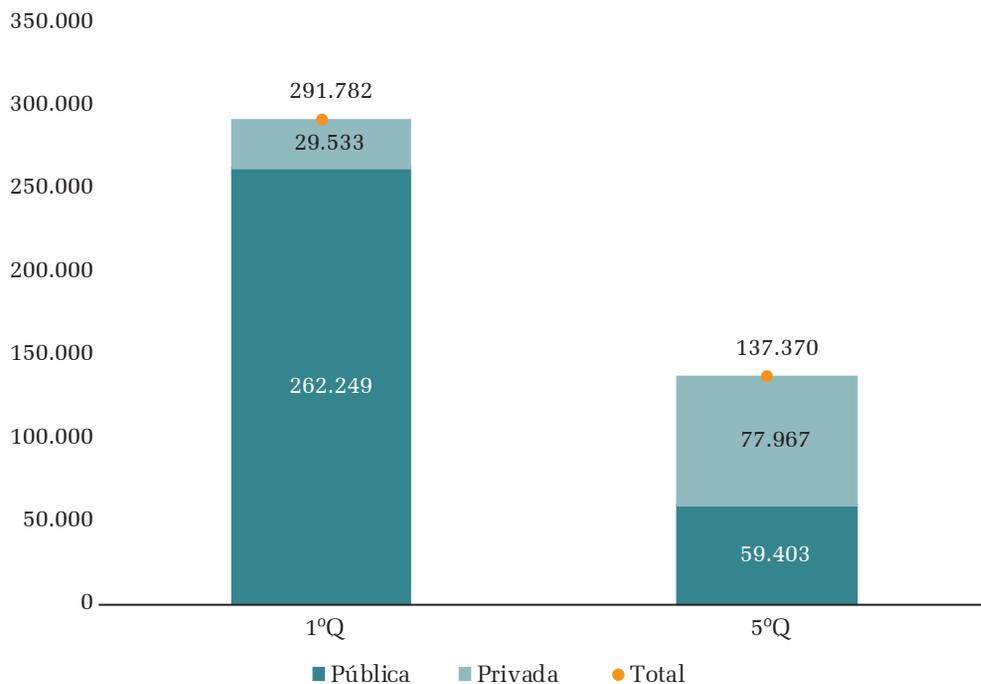


GRÁFICO 17

VARIAÇÃO NO ATENDIMENTO EM CRECHE/ESCOLA DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ENTRE 2004 E 2015, POR QUINTIL DE RENDA FAMILIAR *PER CAPITA*

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Por que então houve aumento da brecha de atendimento entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos? A explicação se encontra na diferença no número de crianças de 0 a 3 e na demanda não atendida entre os quintis de renda.

O Gráfico 18 mostra, para o ano de 2015, que o número de crianças de 0 a 3 anos no primeiro quintil de renda chega a mais de 4 milhões, enquanto no quinto quintil gira em torno de 1,1 milhão, ou seja, há cerca de 4 vezes mais crianças de 0 a 3 anos nas famílias dos 20% mais pobres do que nas famílias dos 20% mais ricos. O atendimento em 2015 no primeiro quintil atingiu 20%, o que corresponde a cerca de 810 mil crianças, enquanto no quinto quintil atingiu 52%, o que corresponde a cerca de 580 mil crianças. Consideradas essas diferenças na demanda potencial, para que a taxa de atendimento no primeiro quintil fosse 1 p.p. maior, ou seja, de 21%, seria necessária a inclusão de cerca de 40 mil crianças a mais desse quintil na creche/escola. Já no quinto quintil, o mesmo incremento na taxa de atendimento de 1 p.p. significaria a inclusão de cerca de 11 mil crianças; ou seja, o esforço de inclusão de crianças do primeiro quintil para que se observe um progresso equivalente na taxa de atendimento ao observado no quinto quintil tem que ser 4 vezes maior. Para o ano de 2015, a inclusão no primeiro quintil foi 1,4 vezes maior que no quinto quintil, portanto inferior ao necessário para que a diferença observada na cobertura entre os quintis extremos da renda naquele ano fosse reduzida.

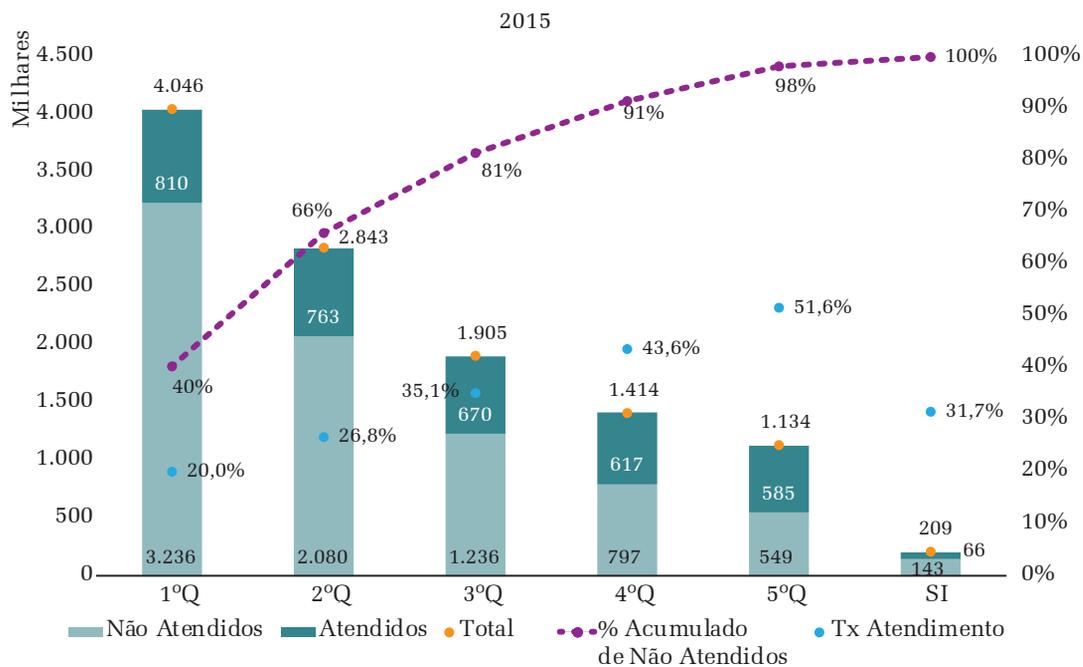


GRÁFICO 18

NÚMERO E PERCENTUAL ACUMULADO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NÃO ATENDIDAS EM CRECHE/ESCOLA, POR QUINTIL DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

O Gráfico 18 também mostra o número de crianças de 0 a 3 anos não atendidas por quintil de renda, bem como o percentual acumulado dos não atendidos a cada quintil e a taxa de atendimento no ano de 2015. Observa-se que 40% das crianças não atendidas pertencem ao primeiro quintil, 66% aos dois primeiros quintis e 81% se concentram nos três primeiros quintis. Enquanto as famílias dos 20% mais pobres respondiam por 3,2 milhões de crianças não atendidas, as famílias dos 20% mais ricos respondiam por cerca de 550 mil crianças não atendidas; ou seja, há cerca de 6 vezes mais crianças não atendidas entre as famílias do primeiro quintil de renda domiciliar *per capita* do que entre as famílias do quinto quintil.

Dado esse quadro, apresenta-se a seguir uma breve análise de cenário para o crescimento do atendimento à população de 0 a 3 anos das famílias do quintil inferior, considerando o que é necessário ocorrer para que a brecha de acesso relativa à renda alcance o que preconiza o PNE na Estratégia 1.2.

Primeiramente, a brecha futura depende do que ocorrer ao longo do tempo com o atendimento nos dois quintis de renda considerados neste estudo (primeiro e quinto). Como visto anteriormente, o atendimento dos 20% mais ricos era de 51,6% em 2015 e, dos 20% mais pobres, de 20,0%. É sabido que a matrícula em creche de 0 a 3 anos é facultativa, portanto a taxa de cobertura nos dois quintis sempre irá depender da oferta, mas também do interesse dos pais ou responsáveis em matri-

cular as crianças nessa etapa do atendimento infantil. Qual seria esse interesse? Que parcela dos pais dos quintis inferior e superior deseja incluir seus filhos em creche? Conhecer essa preferência dos pais importa na medida em que ela coloca um limite natural à demanda por creche; uma vez que esse limite natural for alcançado, a taxa de cobertura deve se estabilizar. É de se esperar que haja diferenças de interesse dos pais em função da renda e, ainda, que o limite natural para o quintil superior esteja mais próximo de ser alcançado do que para o quintil inferior, visto que os 20% mais ricos já se encontravam com taxa de cobertura superior a 50% em 2015.

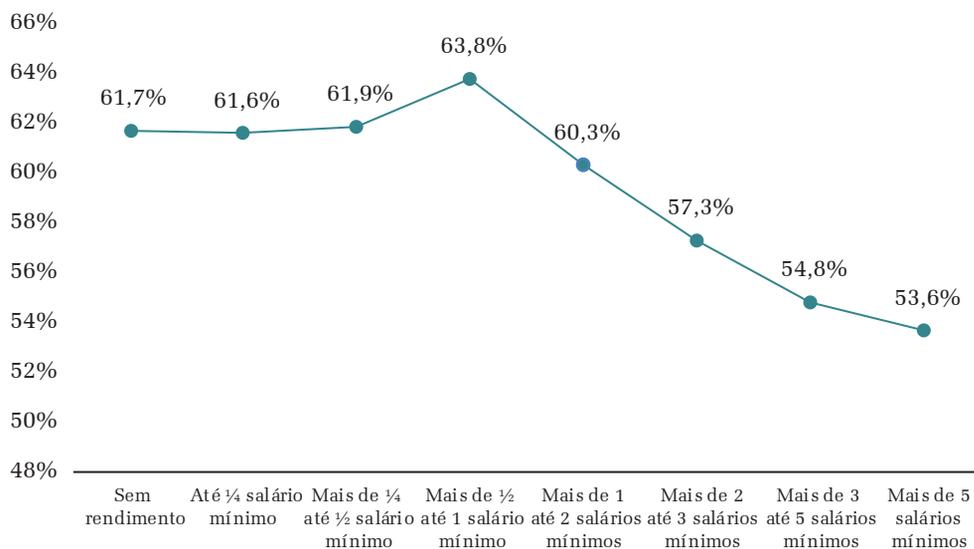


GRÁFICO 19

PERCENTUAL DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS INTERESSADOS EM CRECHE, POR FAIXA DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR *PER CAPITA* - BRASIL - 2015 (PNAD)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

A Pnad de 2015 contou com um suplemento especial que pesquisou vários aspectos dos cuidados dispendidos às crianças com menos de 4 anos de idade, entre os quais se investigou o interesse das famílias por vaga em creche ou escola, bem como as dificuldades encontradas para acessar tais serviços. Nessa pesquisa, perguntou-se ao responsável pela criança ou, na ausência dele, ao morador ou respondente do questionário, se havia interesse em matricular a criança de menos de 4 anos residente no domicílio em creche ou escola, no caso de esta ainda não estar sendo atendida. O Gráfico 19 mostra o percentual dos pais que manifestaram interesse em que suas crianças fossem atendidas em creche ou escola. Vê-se que, para as famílias com renda domiciliar *per capita* superior a 1 salário mínimo, o interesse cai de forma significativa, apresentando uma diferença (a menor) de cerca de 10 p.p. entre as famílias com renda *per capita* de ½ até 1 salário mínimo e aquelas com renda *per capita* superior a 5 salários mínimos.

Neste trabalho, as crianças de menos de 4 anos cujos pais declararam na Pnad de 2015 interesse em matriculá-las em creche ou escola compõem a *demanda manifesta*¹⁷. Além disso, define-se o conceito de *demanda efetiva não atendida*, que vem a ser a parcela dos pais ou responsáveis que, além de manifestar interesse pela creche, efetuou alguma ação concreta para conseguir a matrícula, mas sem lograr êxito¹⁸. O Gráfico 20 mostra a demanda manifesta e a demanda efetiva não atendida por quintil de renda domiciliar *per capita* para o ano de 2015.

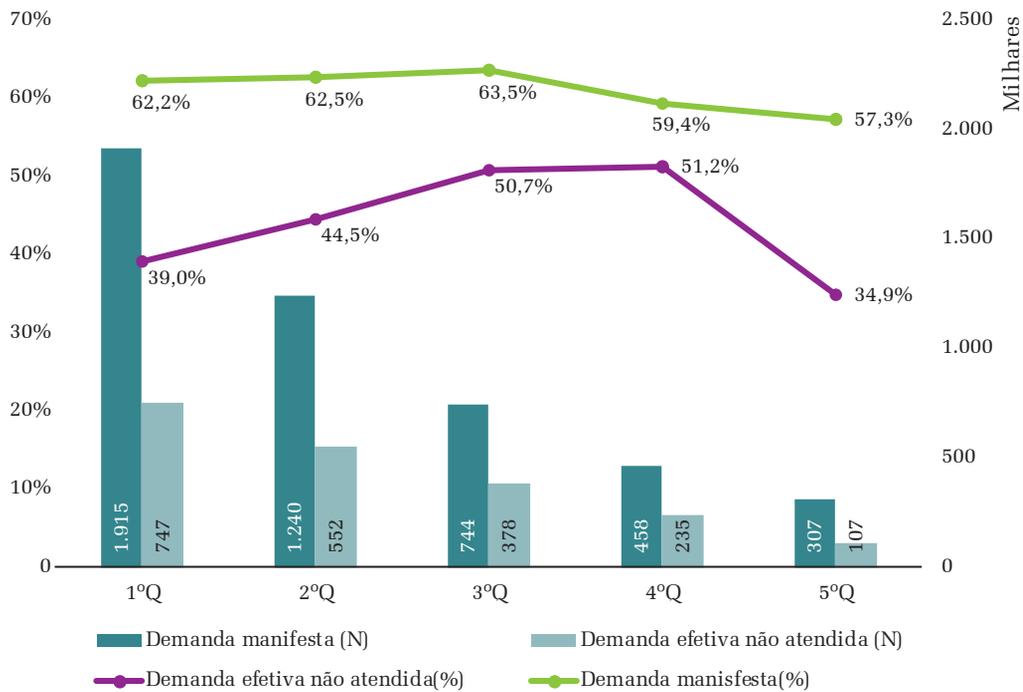


GRÁFICO 20

DEMANDA MANIFESTA E DEMANDA EFETIVA NÃO ATENDIDA POR CRECHE, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* - BRASIL - 2015 (PNAD)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

¹⁷ Esse é o termo utilizado no PNE, em sua Estratégia 1.3, na qual se estabelece a realização periódica de levantamento da demanda por creche para a população de até 3 anos, como forma de planejar a oferta e de verificar o atendimento da demanda manifesta.

¹⁸ Foram levantadas na Pnad 2015 quatro tipos de ações: (i) Entrar em contato com a creche ou prefeitura/secretaria para obter informações sobre a existência de vagas; (ii) Inscrever a criança em uma fila de espera para vagas; (iii) Entrar em contato com parentes/conhecidos/amigos que poderiam ajudar a conseguir uma vaga ou; (iv) Entrar com ação judicial solicitando vaga.

Observa-se que a tendência de recuo do interesse (demanda manifesta) ocorre a partir do quarto quintil de renda, atingindo 57% do total das crianças não atendidas do quinto quintil, o que corresponde a cerca de 300 mil crianças. Além disso, vê-se que, para os 20% mais ricos, apenas 35% das crianças que ainda não eram atendidas tinham pais que declararam ter tomado alguma atitude para conseguir vaga, além de ter manifestado interesse pela creche (demanda efetiva não atendida). No primeiro quintil, a demanda manifesta foi de 62% das crianças de 0 a 3 anos não atendidas, o que corresponde a 1,9 milhão de crianças. Entre essas famílias mais pobres, a demanda efetiva não atendida alcançou 39% das crianças que se encontravam fora da creche/escola, ou cerca de 750 mil crianças¹⁹.

Desse modo, é plausível assumir a hipótese de que o quintil superior de renda, que em 2015 havia atingido 52% de atendimento de suas crianças, ainda não tenha atingido o patamar de cobertura, que corresponderia à demanda manifesta desse grupo, que seria de 57%, estando a 5 p.p. de fazê-lo²⁰. É possível, portanto, considerar um cenário de crescimento futuro da cobertura do quinto quintil que venha a se estabilizar em torno dessa taxa. A discussão a seguir assume essa hipótese, além de assumir que esse patamar da demanda manifesta se mantenha constante até 2024.

O Gráfico 21 apresenta as taxas de cobertura da população de 0 a 3 anos de idade para os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, entre 2004 e 2015, acompanhadas das projeções, até 2024, considerando a tendência do período e a trajetória desejável para o quintil inferior, de modo que seja alcançada a meta de redução da brecha de acesso para 10 p.p.²¹ Para que se alcance essa meta, considerando que a cobertura do quintil superior se estabilizará em torno de 58%, vê-se que o gradiente de crescimento da cobertura para o quintil inferior deve ser fortemente alterado em relação à tendência observada no período entre 2004 e 2015, de forma a alcançar a cobertura de 48% das crianças de 0 a 3 anos do primeiro quintil até 2024. Caso a tendência dos últimos anos se mantenha, a taxa tenderá a alcançar 28%, permanecendo uma brecha de 30 p.p., praticamente igual ao índice observado em 2013 (ver Gráfico 16).

¹⁹ No Brasil, a demanda manifesta correspondeu em 2015 a 4,7 milhões de crianças, tendo sido de 2,1 milhões o número de crianças cujos pais, além de manifestarem interesse, tomaram alguma atitude para conseguir vaga.

²⁰ Para o primeiro quintil, a distância da cobertura em 2015 (20%) para a demanda manifesta desse grupo (62%) encontra-se muito mais distante de se realizar, cerca de 40 p.p.

²¹ Para as estimativas e projeções apresentadas, foi utilizada a projeção da população por idade do IBGE de 2013.

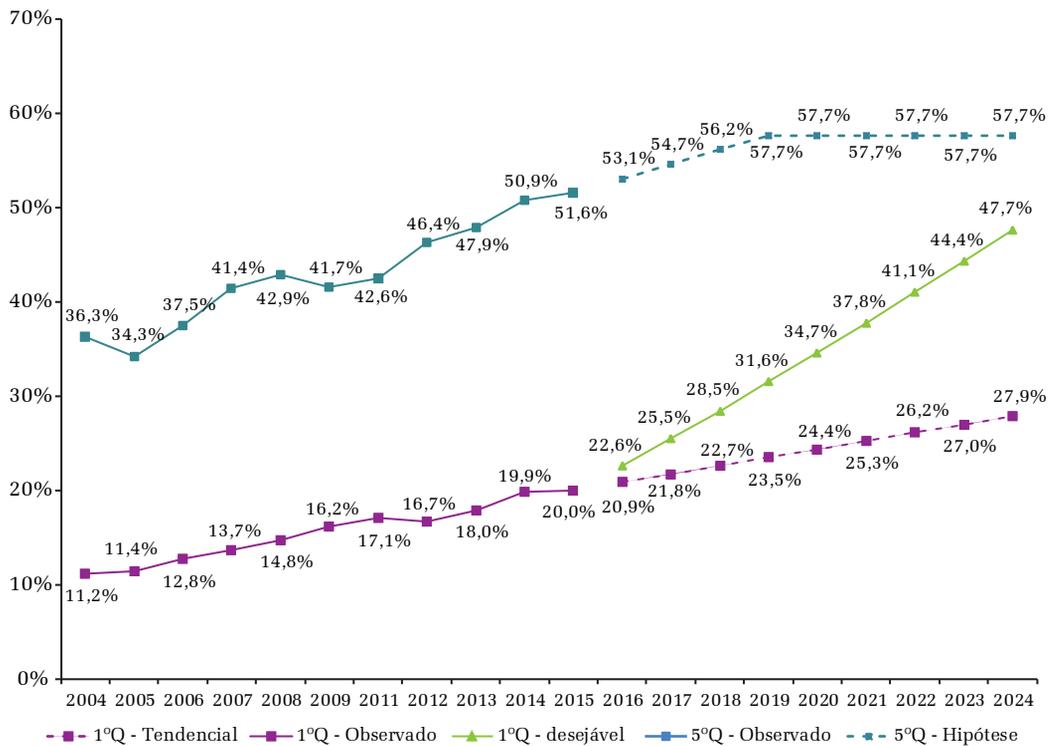


GRÁFICO 21

**TAXAS DE COBERTURA DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/
CRECHE E PROJEÇÕES, POR NÍVEL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL
(2004-2024)**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

O Gráfico 22 mostra duas trajetórias para a brecha de acesso à educação infantil de 0 a 3 anos entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos. Caso a cobertura das crianças dos 20% mais pobres siga a trajetória desejada até 2024, o comportamento da brecha entre os quintis superior e inferior de renda será conforme mostrado por meio da linha verde. Caso se mantenha na trajetória de crescimento mais moderado, a brecha começará a diminuir apenas em 2020, chegando a cerca de 30 p.p. em 2024²², portanto muito aquém da meta de 10 p.p.

²² A projeção considera que o quintil superior terá cobertura estabilizada em torno de 58% e que haverá manutenção do crescimento da cobertura para o quintil inferior.

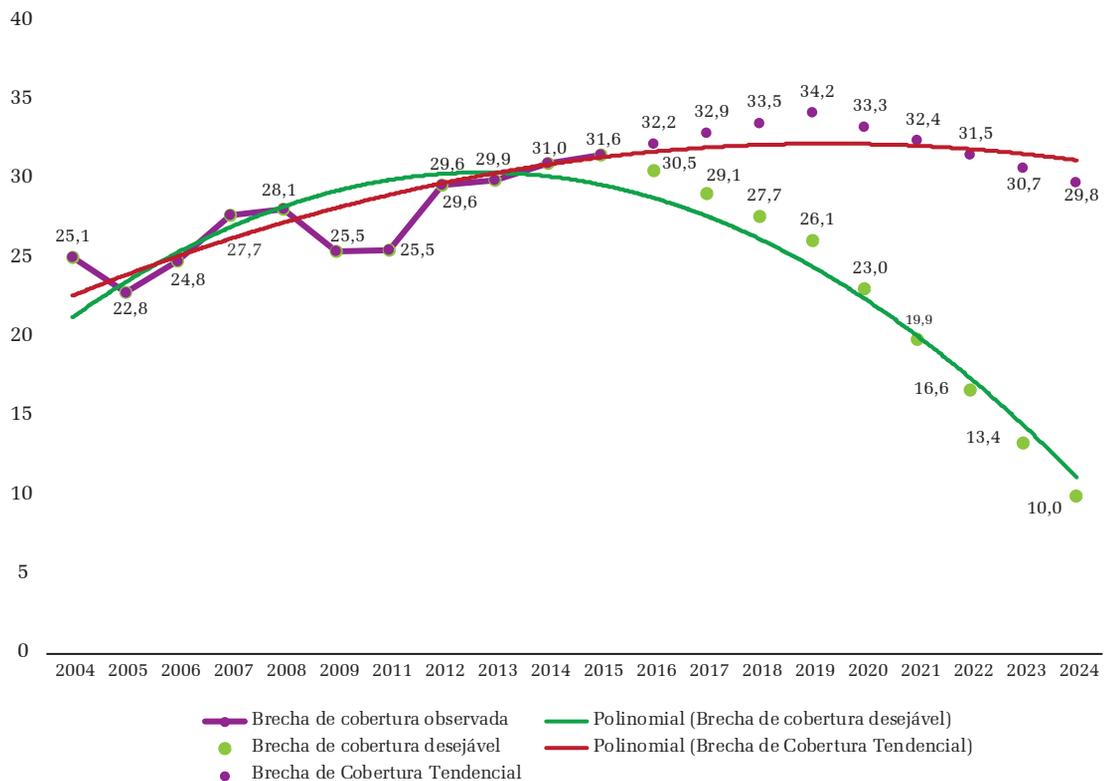


GRÁFICO 22

BRECHA E PROJEÇÃO DE COBERTURA DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS ENTRE O PRIMEIRO E O QUINTO QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2004-2024

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Os dois cenários para a trajetória de cobertura da população de 0 a 3 anos das famílias entre as 20% mais pobres implicam em diferentes esforços de inclusão dessa população no atendimento de creche/escola. O Gráfico 23 mostra o número de crianças atendidas para o primeiro e o quinto quintis de renda domiciliar *per capita*, bem como a projeção desse atendimento considerando os dois cenários discutidos anteriormente. Considerando a trajetória desejável para o quintil inferior, seria necessário alcançar a marca de cerca de 1,76 milhão de crianças atendidas, ou seja, mais que dobrar o atendimento atual, que é de cerca de 800 mil crianças. Isso significa incluir mais 950 mil crianças em atendimento de creche apenas no primeiro quintil. Se a trajetória futura de cobertura do primeiro quintil se mantiver na tendência do período entre 2004 e 2015, a marca de cerca de 1 milhão de crianças atendidas será alcançada, o que representa um esforço de inclusão de mais 200 mil crianças, insuficiente para a queda da brecha relativa à renda.

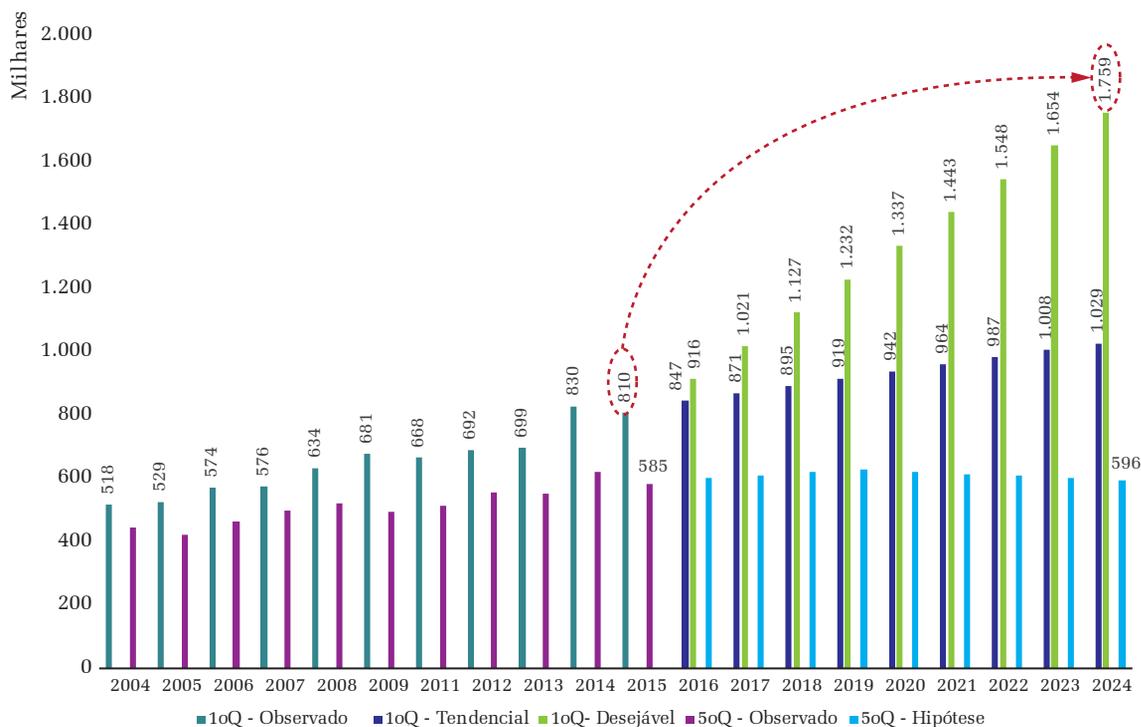


GRÁFICO 23

NÚMERO E PROJEÇÃO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM CRECHE/ESCOLA DOS PRIMEIRO E QUINTO QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2004-2024

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

4 A INCLUSÃO NECESSÁRIA PARA O ATINGIMENTO DA META DE 50% DE COBERTURA PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS DE IDADE CONSIDERANDO A REDUÇÃO DA BRECHA DE ACESSO ENTRE OS 20% MAIS POBRES E OS 20% MAIS RICOS

Na seção anterior, analisou-se o esforço de inclusão de crianças de 0 a 3 anos do primeiro quintil de renda domiciliar *per capita* para que a meta de redução da desigualdade de acesso com relação ao quintil superior fosse alcançada. Observou-se que seria necessário atingir a cobertura de 1,76 milhão de crianças do primeiro quintil de renda, o que significa a inclusão de cerca de 950 mil novas crianças na creche em relação ao ano de 2015. Mas qual o esforço de inclusão total e por quintil de renda para que o Brasil alcance a meta de 50% de cobertura de crianças de 0 a 3 anos?

As diferenças existentes no número total de crianças de 0 a 3 anos apresentadas anteriormente (Gráfico 18) e na taxa de atendimento entres os quintis de renda domiciliar *per capita* sugerem que o esforço de inclusão por quintil de renda deve

ser diferenciado. A condição imposta pela Estratégia 1.2, discutida na seção anterior, se aplicada, determina o número de crianças que devem ser incluídas no primeiro quintil de renda, cerca de 950 mil. Essa estimativa foi feita considerando a expectativa de inclusão futura do quinto quintil para que se atinja o patamar da demanda manifesta desse grupo, que seria de 58%.

O total de crianças de 0 a 3 anos projetado pelo IBGE para 2024 é de 10,5 milhões (Gráfico A 1 no anexo), o que projeta a Meta 1 de atendimento de 0 a 3 anos para cerca de 5,3 milhões de crianças em 2024 (Gráfico 24). Por outro lado, a população de 0 a 3 anos apresenta uma distribuição por quintil de renda praticamente constante ao longo do período entre 2004 e 2015 (Gráfico A 2 no anexo), o que permite assumir a hipótese de que tal distribuição se manterá praticamente inalterada até 2024.

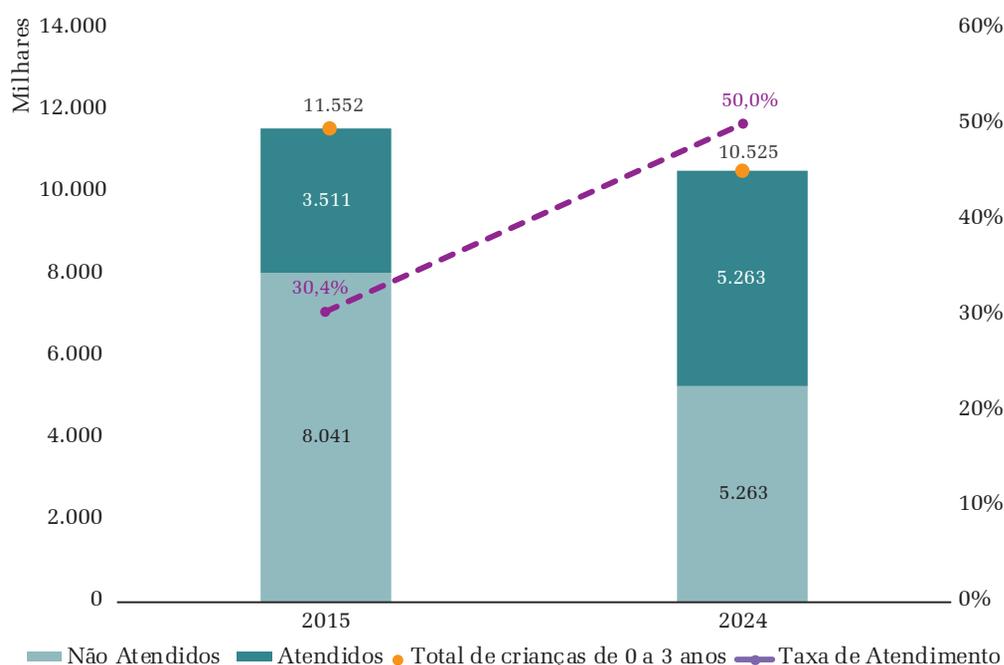


GRÁFICO 24

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e na projeção de população (IBGE, 2013).

Considerando a projeção da população de 0 a 3 anos para 2024, a expectativa de atendimento do quintil superior de 58%, a condição imposta pela Estratégia 1.2 de redução da desigualdade entre os quintis inferior e superior para 10 p.p. e a distribuição da população por quintil de renda conforme observado entre 2004 e 2015, é apresentado um cenário de atendimento da população de 0 a 3 anos por quintil de renda que realizaria, de forma plena, a Meta 1 do PNE.

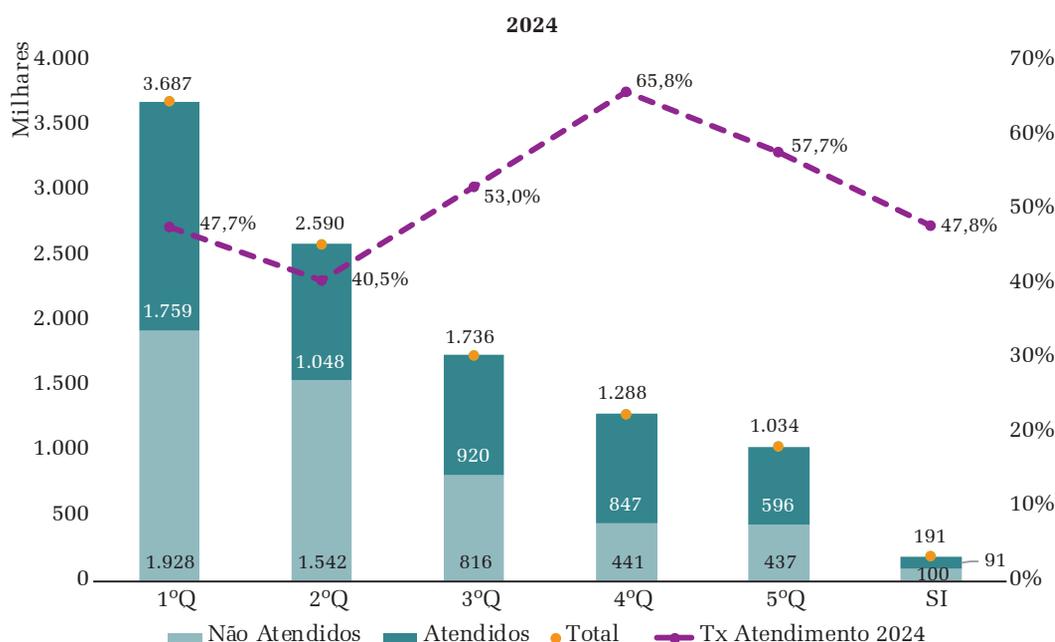


GRÁFICO 25

CENÁRIO DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS EM 2024, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e na projeção de população (IBGE 2013).

Considerando a brecha de atendimento de no máximo 10 p.p., o primeiro quintil deveria atingir a marca de 48% de cobertura, uma vez que o quintil superior deve estabilizar o seu atendimento em torno de 58% até 2024. Essa cobertura representará, em 2024, cerca de 1,8 milhão de crianças do primeiro quintil e cerca de 600 mil crianças do quinto quintil. Quanto aos demais quintis e ao grupo sem informação de renda, aplicou-se, na construção do cenário, a mesma distribuição dos atendidos entre esses grupos ocorrida em 2015, descontados os atendidos do primeiro e quinto quintis. Ou seja, se em 2024 tivermos 2,4 milhões de crianças do primeiro e quinto quintis atendidas em creche, as demais 2,9 milhões de crianças que devem estar sendo atendidas nos demais grupos de renda para que se atinja a meta de 5,3 milhões, se distribuídas entre os quintis de renda na mesma proporção que estavam em 2015, resultará nas estimativas apresentadas no Gráfico 25. Os gráficos A3 a A8 no anexo apresentam os cenários por quintil de renda, mostrando a previsão de atendimento em cada quintil de renda para o atingimento da Meta 1 do PNE.

Observe-se que as taxas de atendimento projetadas, com base nas hipóteses assumidas na construção desse cenário, ainda estariam aquém da demanda manifesta dos três primeiros quintis, que gira em torno de 63% (ver Gráfico 20); ou seja, ainda que esse cenário otimista de realização da Meta 1 do PNE se concretizasse, os 40% mais ricos ainda estariam em vantagem relativa no acesso à creche para suas crianças quando comparados aos demais quintis de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O monitoramento da Meta 1 do PNE por meio dos indicadores 1A e 1B implica em escolhas metodológicas que afetam de modo significativo o nível dos indicadores apurados. A seção 1 deste trabalho discutiu as escolhas feitas no âmbito dos relatórios de monitoramento do PNE publicados pelo Inep, mostrando as razões que levaram às mudanças metodológicas ao longo do recente período de monitoramento. Tais mudanças buscaram aperfeiçoar os indicadores de modo a refletir de modo mais fidedigno a realidade da cobertura escolar de educação infantil no Brasil. A limitação ainda presente na metodologia de cálculo dos indicadores, ao não considerar a etapa adequada à idade da criança, reflete em parte as práticas dos sistemas de ensino em seu esforço de ampliar o acesso à educação infantil. Espera-se que, com a evolução do sistema de ensino, a maior inclusão das crianças de 0 a 5 anos seja acompanhada também da adequação do atendimento à idade das crianças.

A cobertura da educação infantil de 0 a 3 anos vem crescendo no Brasil sobretudo devido ao crescimento da oferta pública, que ampliou a sua participação entre 2004 e 2015 de 56% para 66% do total do atendimento, alcançando 2,3 milhões de crianças. O setor privado tem uma participação expressiva no atendimento, embora decrescente em termos relativos, chegando em 2015 a responder por 34% das matrículas, ou seja, 1,2 milhão de crianças. Tanto a oferta pública quanto a privada crescem em números absolutos, sendo maior no setor público. Esse fato é relevante na medida em que os segmentos mais pobres da população dependem sobretudo da oferta pública, que foi responsável por 90% do crescimento observado para o primeiro quintil de renda, por exemplo.

Já a cobertura de 4 a 5 anos por setor público e privado se apresenta praticamente constante ao longo do período entre 2004 e 2015, embora haja um pequeno avanço da participação do setor público na oferta em relação ao setor privado. A evolução do indicador 1A, portanto, pode ser explicada sobretudo pela queda no número de crianças de 4 a 5 anos, mais do que pela expansão do atendimento em pré-escola. Esse atendimento, inclusive, passou a ser compartilhado pelo atendimento em creche e no ensino fundamental em maior proporção a partir de 2009, possivelmente provocado pela obrigatoriedade da matrícula aos 4 anos instituída pela EC 59, de novembro de 2009.

A desigualdade de atendimento às crianças de 0 a 3 anos entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos é crescente entre 2004 e 2015, alcançando 32 p.p. em 2015. O aumento da desigualdade se deu pelo maior número de crianças de 0 a 3 anos no primeiro quintil (cerca de 4 vezes mais), comparado ao quinto quintil, não ter sido compensado pelo maior ingresso ocorrido de crianças do primeiro quintil em creche/escola (cerca de duas vezes mais), quando comparado ao quinto quintil naquele período. Em 2015, havia cerca de 6 vezes mais crianças não atendidas entre as famílias do primeiro quintil de renda domiciliar *per capita* do que entre as famílias do quinto quintil.

Para que a desigualdade no atendimento escolar entre o primeiro e quinto quintis de renda caia, como preconiza a Estratégia 1.2 do PNE, é preciso que cerca de 950 mil novas crianças de 0 a 3 anos do primeiro quintil ingressem no atendimento

escolar, ou seja, significa mais que dobrar o atendimento atual, que é de cerca de 800 mil crianças, chegando ao atendimento de 1,8 milhão de crianças. O quinto quintil deverá alcançar em 2024 cerca de 600 mil crianças atendidas, atingindo o patamar de sua demanda manifesta (58%). Já os demais quintis, mantida a distribuição de 2015 dos atendidos, chegariam, respectivamente, a 1 milhão (segundo quintil), 920 mil (terceiro quintil) e 850 mil (quarto quintil). Em tal cenário, o Brasil atingiria a meta de 50% de suas crianças de 0 a 3 anos em creche/escola e reduziria a brecha relativa à renda para 10 p.p. entre os quintis superior e inferior. Mesmo que tal cenário otimista venha a se realizar, os 40% mais ricos ainda manteriam vantagem na cobertura das crianças de 0 a 3 anos quando comparado com os quintis inferiores da distribuição de renda, uma vez consideradas suas respectivas demandas manifestas.

A política educacional voltada para a ampliação do acesso à educação infantil de 0 a 3 anos deve criar critérios que priorizem a inclusão das crianças das famílias de maior nível de vulnerabilidade social. As famílias de baixa renda apresentam maior número de crianças menores de 4 anos, maior demanda manifesta por creche, maior número absoluto de crianças não atendidas e menor taxa de cobertura. Ainda, são mais dependentes da oferta pública para o atendimento escolar em creche/escola e possivelmente auferirão maiores ganhos sociais da oferta do serviço.

REFERÊNCIAS

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 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2006a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição

Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006b. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 9.

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.

BRASIL. Lei nº 13.306, de 4 de julho de 2016. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jul. 2016. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 out. 2010, Seção 1, p. 17.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad): microdados 2004-2015*. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/microdados.shtm>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101459>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance 2017: OECD indicators*. Paris: OECD, 2017.

ANEXO

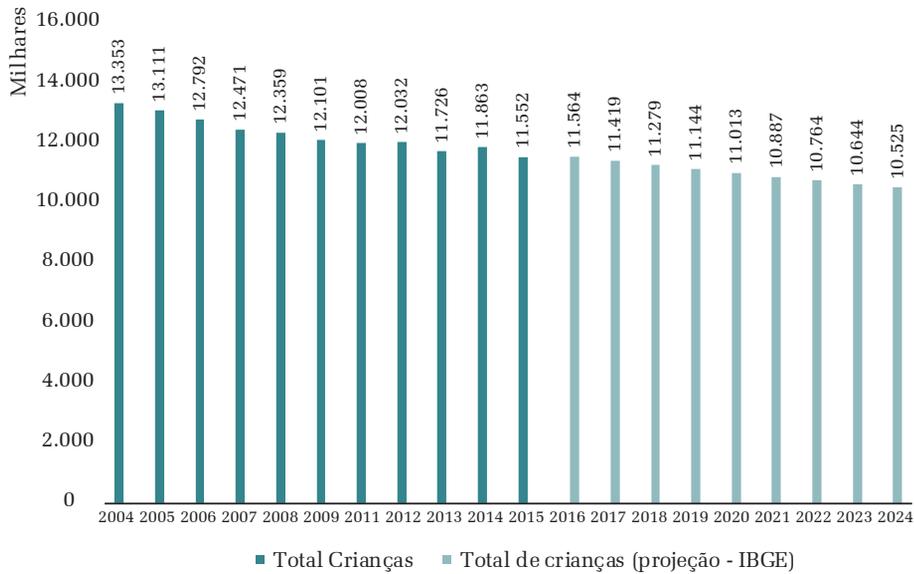


GRÁFICO A 1

ESTIMATIVA E PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE – BRASIL – 2004-2024

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e projeção da população (IBGE, 2013).

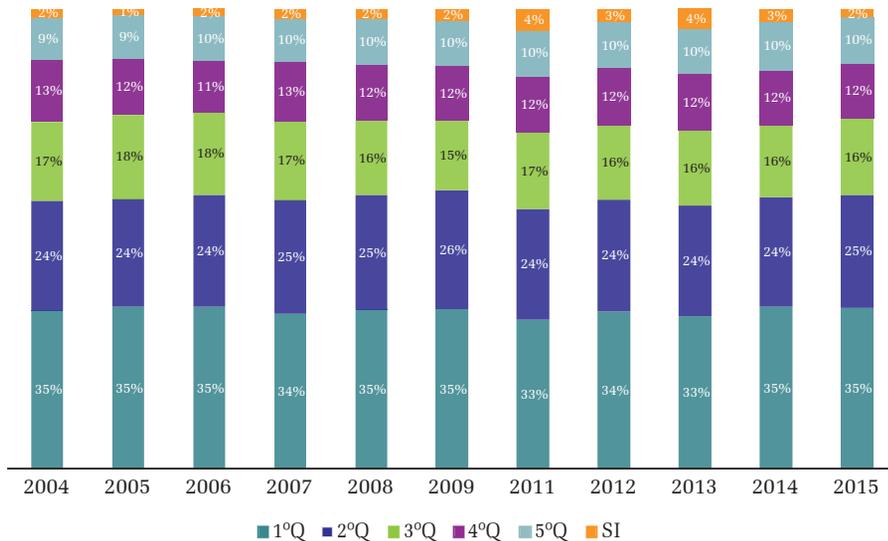


GRÁFICO A 2

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE, POR QUINTIL DE RENDA – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

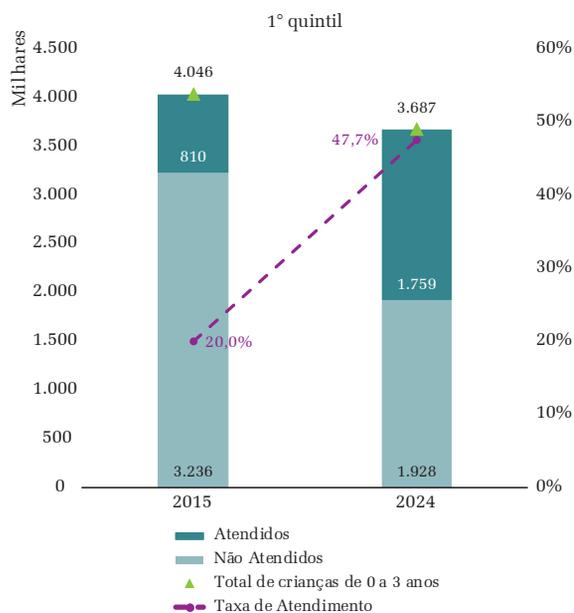


GRÁFICO A 3

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – PRIMEIRO QUINTIL

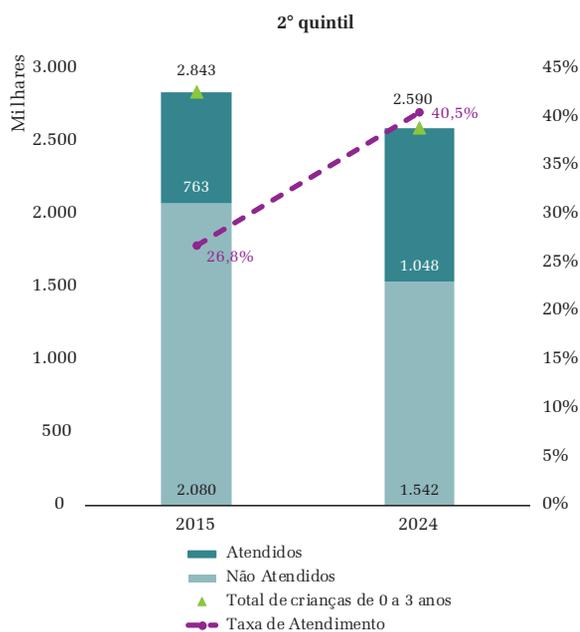


GRÁFICO A 4

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – SEGUNDO QUINTIL

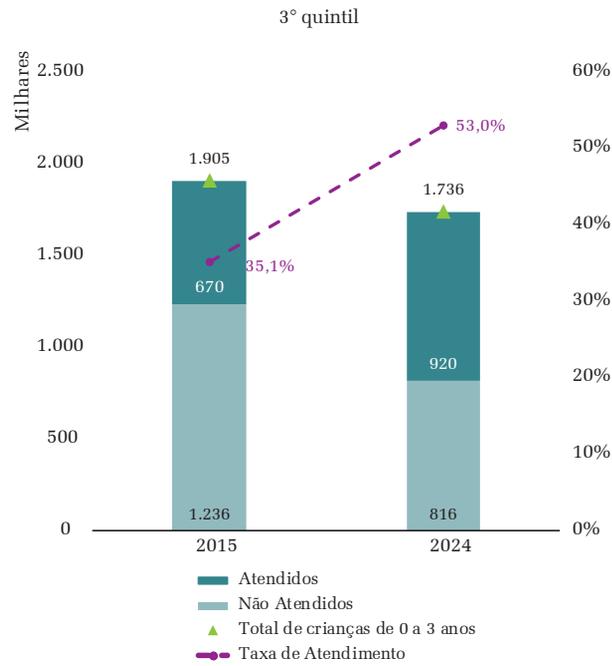


GRÁFICO A 5

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – TERCEIRO QUINTIL

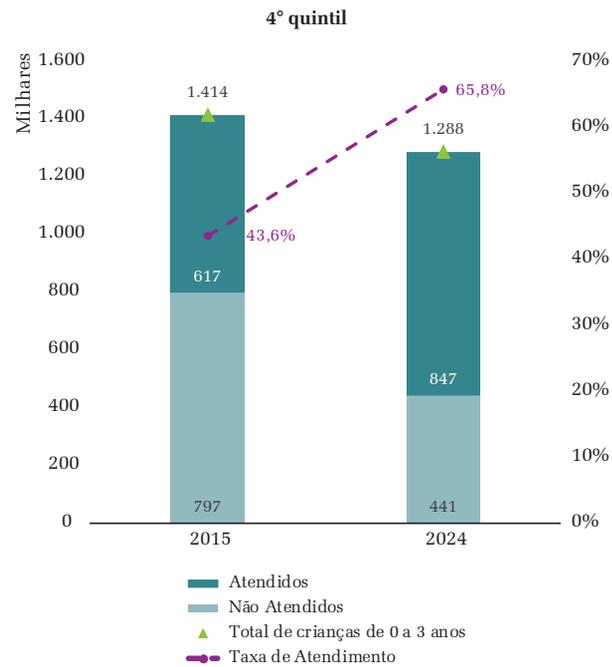


GRÁFICO A 6

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – QUARTO QUINTIL

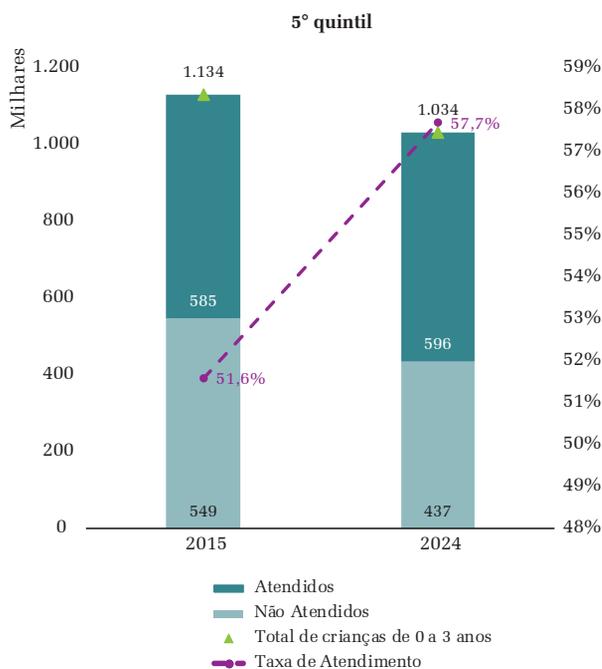


GRÁFICO A 7

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – QUINTO QUINTIL

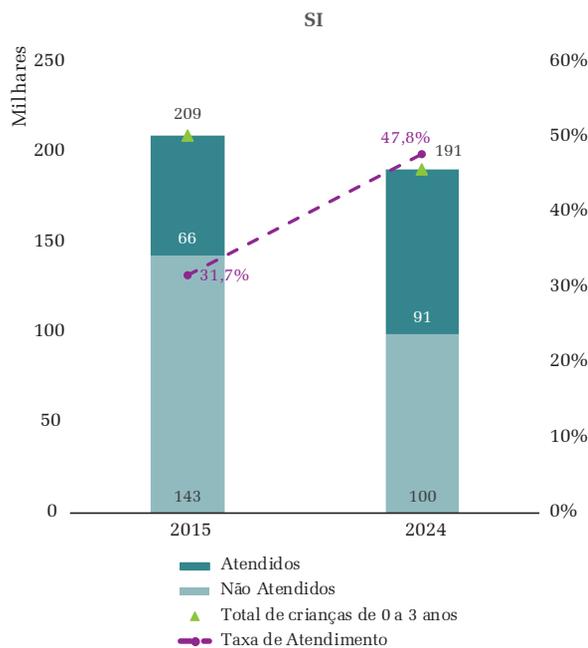


GRÁFICO A 8

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – SI

A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO DA META 12 DO PNE

Luiz Carlos Zalaf Caseiro ^I

Alexandre Ramos de Azevedo ^{II}

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a7>

RESUMO

O propósito deste artigo é explicitar as decisões teóricas e metodológicas consideradas na construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) – realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A pertinência dessa explanação decorre da existência de diferentes possibilidades de construção desses indicadores, incluindo o emprego de fórmulas de cálculo e bases de dados diversas, presentes na literatura acadêmica e em publicações de organismos internacionais. Outra questão relevante, discutida neste artigo, diz respeito ao constructo teórico ao qual o indicador remete. Por vezes, a fórmula de cálculo tradicionalmente mais utilizada traduz de maneira imprecisa o fenômeno social que o indicador pretende medir. A estrutura deste artigo procura recriar os passos da construção dos indicadores de acompanhamento da Meta 12. Para isso, analisa o texto do PNE e diversas publicações nacionais e internacionais que definem ou fazem uso de variações dos indicadores propostos. As possíveis

^I Luiz Carlos Zalaf Caseiro é doutorando em sociologia pela Universidade de São Paulo, pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e atua na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Alexandre Ramos de Azevedo é mestre em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e atua na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

alternativas para construção de cada um dos indicadores são cotejadas e as decisões tomadas pelo Inep são explicitadas e justificadas. Além de considerações sobre a escolha desses indicadores para o monitoramento da Meta 12 do PNE, são também apresentadas sugestões de novos indicadores para o acompanhamento da expansão da oferta e do acesso aos cursos de graduação.

Palavras-chave: educação superior; indicadores educacionais; Plano Nacional de Educação; políticas públicas.

INTRODUÇÃO: DEFINIÇÕES INICIAIS

A primeira etapa para a construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE (Lei nº 13.005/2014) é compreender quais são os objetivos explicitados pelo texto legal:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. (Brasil, 2014).

Com base na leitura do *caput* da Meta 12, é possível identificar ao menos quatro objetivos distintos. São eles:

1. Elevar a taxa bruta de matrículas na educação superior para 50%;
2. Elevar a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos;
3. Assegurar a qualidade da oferta;
4. Assegurar a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público.

Todos esses objetivos precisam ser alcançados para o cumprimento integral da Meta 12. A verificação periódica do cumprimento desses objetivos é denominada “monitoramento da Meta 12 do PNE”. Tal denominação encontra-se em consonância com a literatura nacional e internacional que define a atividade de monitoramento como o acompanhamento contínuo e sistemático de indicadores a respeito do cumprimento de determinada meta (OECD, 2002; Jannuzzi, 2005; UNPD, 2009).

Para realizar o monitoramento do PNE é preciso escolher indicadores que permitam aferir o cumprimento de suas metas. Indicadores são medidas quantitativas, com significado substantivo, utilizados para traduzir conceitos abstratos, de interesse teórico ou para formulação de políticas (Jannuzzi, 2001; Brasil. Inep, 2016a). Essa definição é fundamental para compreender as escolhas feitas pelo Inep na publicação

dos relatórios de monitoramento do PNE. Nem sempre o indicador tradicionalmente mais utilizado é aquele que melhor traduz os objetivos do Plano. Nesse sentido, a utilização de indicadores alternativos ou complementares pode ser mais efetiva para aperfeiçoar o monitoramento e para subsidiar as políticas educacionais.

Cada um dos objetivos da Meta 12 implica a compreensão de conceitos distintos, com desafios peculiares à sua tradução. Nas seções seguintes serão esmiuçados esses desafios e as razões por trás das fórmulas de cálculos escolhidas pelo Inep para a construção dos indicadores da Meta 12 que compuseram os relatórios de monitoramento do PNE já publicados (Brasil. Inep, 2015a; 2016b; 2018). A compreensão dessas escolhas é fundamental para o entendimento adequado do potencial desses indicadores para a orientação das políticas públicas. Espera-se, com a explanação realizada neste artigo, esclarecer as frequentes dúvidas e questionamentos que o Inep recebe da sociedade civil sobre os cálculos dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE. Adicionalmente, o presente artigo pode contribuir para a ampliação da discussão a respeito de quais indicadores são mais adequados para retratar a expansão dos cursos de graduação no Brasil.

Com base nesse princípio orientador, na ampliação da transparência das decisões da administração pública e no diálogo entre os servidores públicos e o restante da sociedade civil, informa-se aos leitores que os autores deste artigo participaram da equipe que elaborou os relatórios de monitoramento do PNE publicados pelo Inep (Brasil. Inep, 2015a; 2016b; 2018), estando entre os responsáveis pela construção, pelo cálculo e pela análise dos indicadores relativos às metas do PNE para a educação superior (Metas 12, 13 e 14). Ao longo dos três anos que se passaram entre a publicação do primeiro e do terceiro relatório alguns indicadores foram alterados em função do diálogo estabelecido entre a equipe técnica do Inep, as entidades legalmente responsáveis pelo monitoramento, a avaliação do Plano, e outras organizações da sociedade civil do campo educacional. Na redação dos relatórios também foram incorporadas sugestões oriundas de consulta pública realizada a respeito da primeira publicação (Brasil. Inep, 2015b).

Além dessa introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 investiga o arcabouço teórico que orienta a construção da taxa bruta de matrículas, analisa as alternativas metodológicas existentes para a construção desse indicador e justifica as decisões tomadas. A seção 3 percorre os mesmos passos para analisar a construção do indicador referente à taxa líquida de matrículas, renomeado taxa líquida de escolarização, pelas razões expostas nessa seção. A seção 4 destina-se a considerar o monitoramento da qualidade da oferta na educação superior, o único objetivo do cabeçalho da Meta 12 do PNE para o qual não foi definido um indicador dentro do seu monitoramento. A seção 5 analisa a construção do indicador de participação do segmento público na expansão de matrículas. Por fim, a seção 6 tece breves considerações sobre a escolha dos indicadores para o monitoramento da Meta 12 do PNE e sugere indicadores alternativos ou complementares que podem contribuir para uma melhor compreensão sobre a expansão dos cursos de graduação e, concomitantemente, para a eficiência do sistema de instituições de educação superior.

1 ELEVAR A TAXA BRUTA DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA 50%

A taxa bruta de matrículas (TBM) é um indicador amplamente utilizado pela literatura acadêmica (Durham, 1999; Pinto, 2004; Corbucci, 2014), pelo Inep (Brasil, Inep, 2013; 2014), por instituições internacionais como a Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), o Banco Mundial (The World Bank, 2018), e também por organizações da sociedade civil (Observatório do PNE, 2017), para os diversos níveis de ensino. Entretanto, sua definição e sua forma de cálculo não são consensuais entre os diferentes atores e autores acima citados, assim como a legislação brasileira – inclusive o PNE – não fixa a metodologia a ser seguida.

O objetivo primordial da TBM é quantificar a capacidade de atendimento do sistema educacional, informando em que medida o total de matrículas em um nível de ensino contempla, em termos percentuais, a totalidade da população que se encontra na faixa etária recomendada para cursá-lo (Saraiva, 2010a; Unesco, 2017). O conceito que deve orientar a construção desse indicador é, portanto, o da oferta, entendida como capacidade de atendimento e o do sistema educacional em relação à demanda potencial. A fórmula genérica da taxa bruta de matrículas na educação superior é representada pela equação 1.

$$\frac{\text{Matrículas na educação superior}}{\text{População na idade adequada para cursar a educação superior}} \times 100 \quad (1)$$

Nota-se que o numerador e o denominador são duas quantidades independentes. No numerador estão todas as matrículas da educação superior independentemente da idade dos matriculados. No denominador encontra-se toda a população na idade adequada para cursar a educação superior, independente de quantos estão matriculados, ou seja, o numerador não é o subgrupo do denominador e, por essa razão, a interpretação desse indicador não é intuitiva, como costuma ser o caso em proporções. Uma taxa bruta elevada pode indicar, por exemplo, que muitos estudantes acima da idade de referência estão matriculados no nível de ensino em questão, como é o caso da educação superior brasileira. No ano de 2016, segundo dados do Censo da Educação Superior (CES), apenas 52,5% dos alunos com matrículas ativas¹ na graduação tinham idade entre 18 e 24 anos, a faixa etária de referência estabelecida pelo PNE para o cálculo da taxa bruta (Gráfico 1).

¹ Denomina-se aqui matrículas ativas as situações de matrícula “cursando” ou “formado”, que correspondem aos alunos que estavam cursando a graduação ao final do ano ou concluíram o curso no ano de referência do CES. As matrículas ativas correspondem ao número oficial de matrículas na graduação divulgado pelo Inep. Elas excluem as matrículas trancadas, os alunos desvinculados ou transferidos do curso e os alunos falecidos.

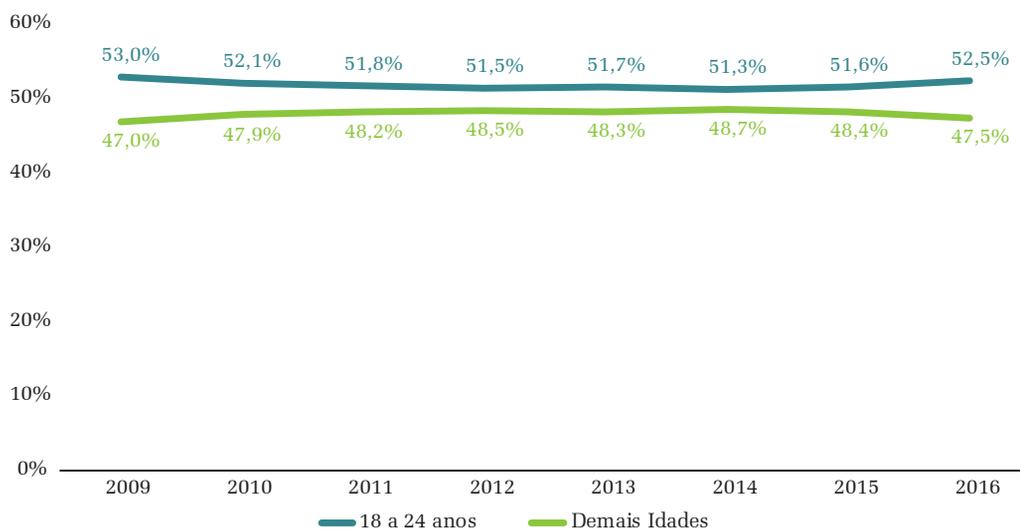


GRÁFICO 1

**IDADE DOS ALUNOS COM MATRÍCULAS ATIVAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL
– 2009-2016**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo da Educação Superior/ Inep.

1.1 ALTERNATIVAS DE CÁLCULO PARA A TAXA BRUTA DE MATRÍCULAS

A TBM é apresentada na literatura com diferentes fórmulas de cálculo. Algumas dessas fórmulas são apresentadas na Tabela 1. A primeira fonte de divergência, e talvez a mais evidente, é a consideração sobre qual é a faixa etária adequada ou recomendada para cursar a educação superior. De maneira distinta do que ocorre nas diversas etapas da educação básica, a legislação brasileira não faz previsão de uma idade adequada para o ingresso ou para conclusão nos cursos de educação superior. Pelo contrário, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece entre as finalidades da educação superior a necessidade de “colaborar na formação contínua” e “suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional” dos cidadãos brasileiros (Brasil, 1996, art. 43, II; V).

O PNE oferece uma solução para a questão da idade adequada ao estabelecer a faixa etária de 18 a 24 anos para os indicadores de matrículas na educação superior. Essa decisão precisa ser levada em conta na interpretação dos resultados desses indicadores, bem como para comparações internacionais. Grande parte da literatura acadêmica e as estatísticas dos organismos internacionais consideram como idade de referência para a educação superior a faixa etária de 18 a 22 anos (ver Tabela 1). Isso explica, em parte, os diferentes resultados apresentados para a taxa bruta de matrículas na educação superior em diversas publicações.

TABELA 1
DIFERENTES CÁLCULOS DA TAXA BRUTA DE MATRÍCULA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Publicação	Inep (2016b)	Observatório do PNE (2017)	Unesco (2017) e Banco Mundial (2017)
Nome do indicador	Taxa bruta de matrículas na graduação	Taxa bruta de matrículas na educação superior	Taxa bruta de matrículas na educação terciária
Fórmula do indicador	$\frac{\text{População que frequenta graduação}}{\text{População de 18 a 24 anos}}$	$\frac{\text{População que frequenta graduação, mestrado ou doutorado}}{\text{População de 18 a 24 anos}}$	$\frac{\text{Matrículas na graduação, mestrado e doutorado}}{\text{População de 18 a 22 anos}}$
Fonte dos dados do numerador	Pnad/IBGE	Pnad/IBGE	CES/Inep e GeoCapes/Capes
Fonte dos dados do denominador	Pnad/IBGE	Pnad/IBGE	Projeções populacionais da ONU
Resultado da taxa bruta em 2015	32,6%	34,6%	50,6%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados de Brasil. Inep (2016b), Observatório do PNE (2017), Unesco (2017) e The World Bank (2018).

Outro ponto de divergência encontra-se nas possíveis traduções operacionais do conceito de educação superior. A LDB é clara ao definir que a educação superior abrange os seguintes cursos:

1. sequenciais, por campo de saber;
2. graduação;
3. pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros;
4. extensão.

Para o propósito de cálculo dos indicadores em questão, a operacionalização dessa definição legal apresenta um obstáculo de difícil superação: a ausência de estimativas oficiais do total de matrículas em cursos sequenciais, em cursos de pós-graduação *lato sensu* e em cursos de extensão.

Talvez, em decorrência desse obstáculo, muitos trabalhos acadêmicos brasileiros utilizam o termo educação superior para se referir exclusivamente aos cursos de graduação (Durham, 1999; Pinto, 2004; Gomes; Moraes, 2012; Corbucci, 2014). Alguns desses trabalhos também fazem referência à taxa bruta de matrículas na educação superior brasileira reportada pela Unesco. Entretanto, essa instituição, assim como outras organizações supranacionais (OCDE e Banco Mundial), utiliza o termo educação terciária.

Esse conceito não se restringe aos cursos de graduação, mas também não é tão abrangente quanto o conceito de educação superior da LDB, incluindo apenas os cursos de graduação, de mestrado e de doutorado (Unesco, 2017; OECD, 2017).² Assim, é possível encontrar, em um mesmo artigo acadêmico, a apresentação de dados sobre a educação superior brasileira que foram construídos com base em dois conceitos distintos.

A despeito dos diferentes significados de educação terciária e da definição da LDB de educação superior, o painel do Observatório do PNE (2017) considera também os cursos de graduação, de mestrado e de doutorado no cálculo das taxas brutas e líquidas de matrícula na educação superior. Essa escolha, provavelmente, decorre do fato de que esses são os únicos cursos de educação superior para os quais há informações oficiais do número total de alunos matriculados.

1.2 A ESCOLHA DO INEP PARA A CONSTRUÇÃO DA TAXA BRUTA DE MATRÍCULAS

Para a finalidade de monitoramento da Meta 12 do PNE, o Inep se defrontou, portanto, com ao menos duas possibilidades de definições conceituais do termo educação superior que poderiam ser utilizadas para a construção do indicador da TBM. A primeira era seguir parte da literatura acadêmica nacional e as publicações anteriores do Inep (Brasil. Inep, 2013; 2014), considerando apenas as matrículas nos cursos de graduação. A segunda era buscar incluir o maior número possível de matrículas em cursos que correspondem à definição legal de educação superior, ou seja, adicionar também as matrículas nos níveis de mestrado e de doutorado, e também nos cursos sequenciais de formação específica.

Ambas as possibilidades resultariam em uma subestimação do que seria a taxa bruta de matrículas na definição legal de educação superior, de acordo com a LDB, em virtude da ausência de estimativas oficiais de matrículas em cursos sequenciais de complementação dos estudos, de pós-graduação *lato sensu* e de extensão. A segunda opção levaria a uma estimativa numericamente mais próxima desse valor, com a inclusão dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* e dos cursos sequenciais de formação específica, o que ofereceria também uma estimativa conceitualmente mais próxima à definição da TBM na educação terciária, utilizada pelos organismos internacionais.

Entretanto, optou-se por incluir apenas os cursos de graduação no cálculo da taxa bruta e da taxa líquida de matrículas na educação superior. Essa escolha deveu-se a uma interpretação da legislação vigente, incluindo o PNE. Constatou-se que as estratégias para o cumprimento da Meta 12 referem-se exclusivamente à expansão dos

² A educação terciária, considerada pela OCDE e pela Unesco, é definida pela classificação Isced 2011, correspondendo aos níveis 5 (cursos de graduação de curta duração, como ofertado pelos *colleges* norte-americanos e pelos cursos superiores de tecnologia no Brasil), 6 (cursos de graduação de longa duração, como os bacharelados e licenciaturas), 7 (mestrado) e 8 (doutorado) (OECD; European Union; Unesco; 2015).

cursos de graduação³, enquanto o PNE destina a Meta 14 aos objetivos de expansão da pós-graduação no Brasil. Desse modo, concluiu-se que os formuladores e os redatores do PNE se referem à educação superior como equivalente aos cursos de graduação, de forma semelhante à tradição acadêmica brasileira e ao histórico das publicações oficiais do Inep. A utilização apenas dos cursos de graduação para o monitoramento da Meta 12 do PNE visou, portanto, a manter a aderência do monitoramento do PNE à intenção dos legisladores e dos formuladores da política educacional. Essa escolha trouxe a vantagem de manter a coerência e a comparabilidade das séries históricas com a maioria das publicações nacionais, tanto de estatais quanto acadêmicas, que consideram apenas os alunos que frequentam cursos de graduação.

Uma vez que a definição de TBM escolhida não abarca toda a educação superior, como, aliás, não poderia, optou-se por mudar o nome do indicador de taxa bruta de matrículas na educação superior para taxa bruta de matrículas na graduação, de modo a tornar mais claro e transparente o conceito traduzido pelo indicador. Essa mudança ocorreu após a publicação do *Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: linha de base*, no processo de elaboração do *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*.

As alternativas para tradução dos conceitos subjacentes ao indicador da TBM não se encerram com as definições apresentadas. Ao observar a Tabela 1, nota-se que as diferenças no cálculo da TBM ocorrem também em função das fontes de dados utilizadas. Enquanto as publicações do Inep, de parte das pesquisas acadêmicas nacionais e do Observatório do PNE utilizam exclusivamente os dados das pesquisas domiciliares do IBGE, a Unesco combina diferentes fontes de dados para o cálculo do indicador: o CES para as matrículas na graduação, os dados da Capes para as matrículas na pós-graduação (numerador), e as informações populacionais de suas próprias projeções demográficas (denominador).

A utilização de diferentes fontes de dados acarreta diferenças numéricas e conceituais. Isso porque os dados do Inep, da Capes e dos censitários informam o número de matrículas na graduação e na pós-graduação *stricto sensu*, respectivamente, enquanto os dados das pesquisas domiciliares do IBGE fornecem uma estimativa do número de alunos que frequentam esses cursos. As diferentes formas de coleta (registro administrativo censitário e pesquisa autodeclaratória amostral), as unidades de análise (matrículas e alunos), e as datas de referência das pesquisas (dezembro e setembro) são também responsáveis por parte das diferenças entre as estimativas dos organismos nacionais e internacionais.

A opção do Inep por utilizar exclusivamente os dados das pesquisas domiciliares do IBGE para os cálculos da taxa bruta e líquida de matrículas parte do princípio de que é preferível comparar, no numerador e no denominador do indicador, dois valores

³ A própria idade de referência (18 a 24 anos), adotada na Meta 12 do PNE, aponta para a não inclusão dos cursos de mestrado e de doutorado no cálculo desse indicador, pois essa inclusão demandaria ampliar a faixa etária para além dos 24 anos.

estimados com base nos dados coletados com a mesma metodologia e com a mesma data de referência. Entretanto, é preciso ponderar ao menos três aspectos em relação à utilização de diferentes bases de dados para o cálculo dos indicadores em questão.

A primeira diz respeito às diferenças numéricas dos totais de alunos que frequentam a graduação. Os dados do CES, por serem censitários, coletados mediante registros de matrículas das instituições de educação superior (IES), tendem a refletir de maneira mais precisa a oferta, entendida como a capacidade de atendimento dos cursos de graduação no Brasil, do que os dados amostrais do IBGE. É interessante verificar o grau de divergência dessas duas informações. Para isso é necessário compatibilizar a unidade de análise e a data de referência dos dados do CES em relação aos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – Pnad. Isso pode ser feito ao desconsiderar as matrículas ativas que excedem uma unidade por aluno e também os vínculos dos alunos que concluíram a graduação no primeiro semestre, uma vez que a data de referência da Pnad é a última semana de setembro.⁴

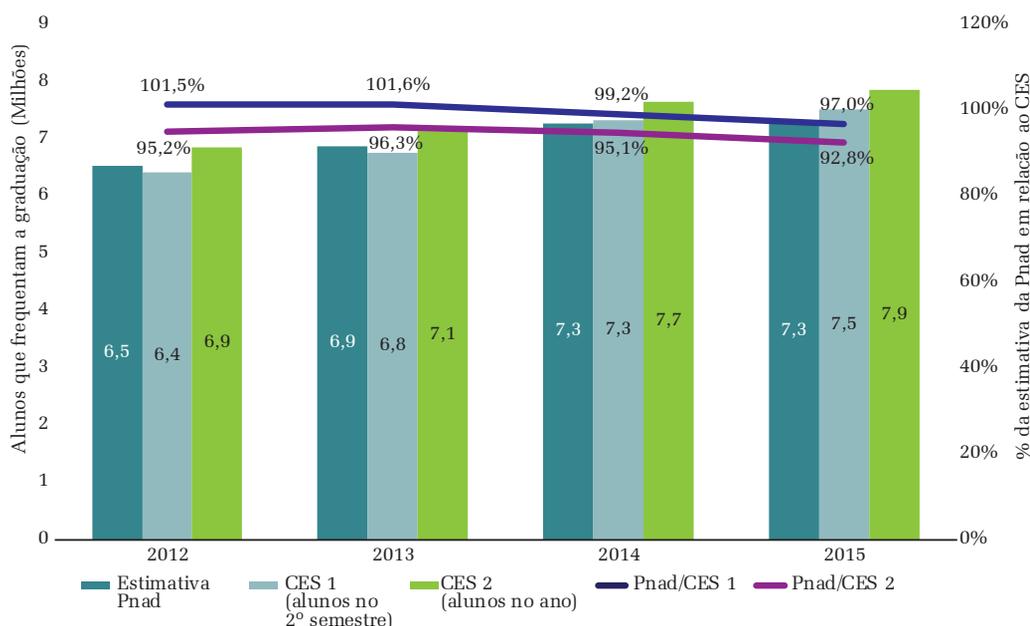


GRÁFICO 2

ESTIMATIVAS DO TOTAL DE ALUNOS QUE FREQUENTAM A GRADUAÇÃO – BRASIL – 2012-2015

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Pnad/IBGE e do Censo da Educação Superior/Inep.

⁴ Para essa estimativa, considera-se apenas o vínculo “alunos-curso” que se iniciou antes da última semana de setembro do ano de referência e cuja situação ao fim do ano era “cursando” ou “concluinte”. Quando a situação do vínculo era concluinte, foram excluídas as conclusões no primeiro semestre do ano de referência. Esse procedimento foi possível apenas a partir de 2012, quando o CES passou a informar o semestre de conclusão do vínculo. Em seguida, conta-se o número de códigos de alunos únicos para eliminar a duplicidade das matrículas. Cabe salientar, entretanto, que esse cálculo provavelmente subestima o número de alunos que frequentavam a graduação na data da Pnad, uma vez que a base do CES não permite identificar a data de trancamento ou de interrupção do vínculo. Se muitas matrículas foram trancadas ou canceladas entre outubro e dezembro, a estimativa apresentada com dados do CES terá um viés para baixo.

No Gráfico 2, a estimativa de alunos que frequentavam a graduação no segundo semestre, com base nos dados do CES, é denominada CES 1. Para fins de comparação, o número total de alunos que frequentaram a graduação ao longo do ano é apresentado como CES 2. A diferença entre essas duas estimativas corresponde aos alunos cujo único vínculo de matrícula ativo foi concluído no primeiro semestre de cada ano. Esses alunos não frequentavam mais a graduação quando a Pnad foi coletada, embora estivessem matriculados durante o primeiro semestre do ano de referência.

A comparação das estimativas da Pnad com as do CES para o mês de setembro de cada ano, entre os anos de 2012 e 2015, indica que as estimativas da Pnad são qualificadas, divergindo em no máximo 3% dos dados do CES. Não obstante, essa comparação revela uma questão importante relativa à data de coleta da Pnad: a exclusão do indicador de cerca de 400 mil alunos que concluem a graduação no primeiro semestre de cada ano. Esse é um problema específico da educação superior, uma vez que na educação básica a conclusão dos cursos regulares, com exceção dos cursos técnicos profissionalizantes, costuma ocorrer ao final do ano. Ao se comparar a estimativa da Pnad com o número de alunos ativos do CES ao longo de todo ano, a divergência numérica chega a 7,2%.

A segunda ponderação diz respeito aos diferentes conceitos utilizados no cálculo da TBM com o CES e com a Pnad. A pesquisa do IBGE não permite estimativas do número de matrículas, mas apenas do número de pessoas que frequentam a graduação. Por essa razão, a taxa bruta de matrículas, calculada com os dados do IBGE, seria mais bem denominada como taxa bruta de frequência na graduação.⁵ O termo taxa bruta de frequência é, aliás, utilizado pelo próprio IBGE e por alguns autores que utilizam seus dados (IBGE, 2016; Corbucci, 2014). Além disso, nos cursos de graduação, os termos frequência e matrícula podem implicar diferenças numéricas substantivas. Segundo os dados do CES de 2016, o número de matrículas na graduação é 11% maior do que o número de alunos, se consideradas todas as situações de matrícula, e 2% maior se consideradas apenas as matrículas ativas (Tabela A1, Anexo).

A terceira ponderação é sobre uma implicação da utilização dos dados da Pnad ou do CES para a interpretação dos resultados da TBM. Ao priorizar os estudantes ao invés das matrículas como unidade de análise, a interpretação da TBM se desloca da “capacidade de atendimento total dos cursos de graduação” para a “capacidade de atendimento efetiva de estudantes nos cursos de graduação”. Esse deslocamento conceitual está em consonância com as diretrizes do PNE, que priorizam a ampliação do acesso e da eficiência da oferta escolar. Não obstante, a utilização do número de estudantes, ao invés do número de matrículas, traduz um conceito distinto do que tradicionalmente se entende por TBM. Por isso, os autores deste artigo consideram

⁵ *No Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*, recentemente publicado pelo Inep, optou-se ainda por manter o nome do indicador como taxa bruta de matrículas na graduação, sendo que permanece em estudo a alteração do nome do indicador para taxa bruta de frequência na graduação.

plausível a redefinição da fórmula de cálculo da TBM, passando a utilizar os dados do CES, podendo ser continuada a utilização da Pnad para o cálculo de uma taxa bruta de frequência na graduação (TBF).

Ainda assim, seria possível perguntar se a taxa bruta de matrículas, calculada com base no CES, seria suficiente para refletir adequadamente a capacidade de atendimento total dos cursos de graduação no Brasil. Um indicador complementar que se propusesse a medir a capacidade de atendimento total ou bruta do sistema de cursos de graduação poderia levar em conta não apenas as matrículas que convencionalmente têm sido consideradas como efetivamente ocupadas ou ativas⁶, mas todas as matrículas existentes⁷ – e talvez também as matrículas que poderiam ser geradas caso as vagas ociosas fossem ocupadas. As estatísticas de matrículas na graduação utilizadas pelas instituições nacionais e internacionais, bem como pela literatura acadêmica, não correspondem à oferta total de matrículas existentes nos cursos de graduação. O indicador de matrículas comumente utilizado⁸ inclui apenas as matrículas cuja situação do aluno, no dia 31 de dezembro de cada ano, está registrada como cursando ou formado. Não inclui as matrículas trancadas ou interrompidas (cujo aluno foi desvinculado ou transferido de curso), que podem ser obtidas por meio dos microdados públicos do CES, disponíveis no sítio do Inep.

No ano de 2016, as matrículas trancadas ou desvinculadas, alcançaram 3,3 milhões, ou cerca de 30% do total (Gráfico B1, Anexo). Caso o objetivo exclusivo da TBM fosse captar a oferta total dos cursos de graduação, as matrículas trancadas ou interrompidas poderiam ser incluídas na composição do indicador. Essas matrículas também fazem parte da oferta, apesar de os alunos que as ocupam não terem conseguido se manter no curso, por razões que demandam mais estudos. Caso essas matrículas fossem incorporadas ao cálculo da TBM (calculada usando o CES), esse indicador ultrapassaria a meta do PNE já no ano de 2016. Essa forma de calcular o indicador parece traduzir melhor o conceito de TBM tal como apresentado por Saraiva (2010a) e pela Unesco (2017), correspondendo à capacidade de atendimento do sistema educacional, apesar de ainda excluir as vagas ociosas. Entretanto, o indicador calculado dessa forma não se coaduna, certamente, com a intenção dos formuladores do PNE quando definiram a meta de 50% para a TBM, uma vez que os dados de matrículas trancadas e interrompidas são pouco conhecidos. Além disso, as metas do PNE têm como objetivo fundamental a indução de políticas públicas, e a interpretação da equipe técnica do Inep foi a de que faria pouco sentido utilizar uma fórmula de cálculo do indicador pouco convencional cuja meta já se encontraria próxima de ser atingida.

⁶ Matrículas com *status* de aluno cursando ou concluinte.

⁷ Matrículas de alunos em situação cursando, trancado, desvinculado, transferido ou concluinte.

⁸ Que corresponde ao número divulgado na Tabela 1.2 da sinopse estatística do CES (Brasil. Inep, [s.d.]).

Não obstante, o elevado número de matrículas trancadas e interrompidas chama a atenção para a importante dimensão da eficiência dos cursos de graduação no país, e seu estudo mais detalhado pode apontar caminhos para a ação de uma política educacional mais inclusiva. Eles indicam que parte importante da população que ingressa nos cursos de graduação não a conclui efetivamente. Revelam ainda a possibilidade de aumentar de maneira substantiva a escolarização, em nível de graduação, da população brasileira, com a conseqüente elevação das taxas brutas e líquidas, por meio da melhoria na eficiência dos cursos existentes. Esse aspecto é mais explorado em outro artigo (Caseiro; Azevedo, 2018).

2 ELEVAR A TAXA LÍQUIDA PARA 33% DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS

O segundo objetivo da Meta 12 do PNE é elevar a taxa líquida de matrícula para 33% da população de 18 a 24 anos. Assim como a taxa bruta, a taxa líquida de matrícula é um indicador bastante utilizado pela literatura acadêmica para os mais diversos níveis educacionais (Soares; Fontoura; Pinheiro, 2007; Neves, 2012; Costa, 2013). Apesar disso, a Unesco não apresenta esse indicador para a educação terciária em virtude da dificuldade de determinar uma faixa etária adequada para a frequência em cursos de durações muito variadas.⁹

O propósito da taxa líquida de matrículas é verificar o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cursar cada nível de ensino (Saraiva, 2010b; Unesco, 2017). Há, portanto, uma diferença conceitual fundamental entre a taxa bruta e a taxa líquida. A primeira busca captar o tamanho da oferta educacional – compreendida como a capacidade de atendimento do sistema de educação superior – em relação à população em idade adequada, enquanto a segunda se destina a captar a taxa de acesso dessa população ao sistema educacional. A fórmula genérica para o cálculo da taxa líquida de matrículas é representada pela equação 2.

$$\frac{\text{Alunos na idade adequada matriculados na educação superior}}{\text{População total na idade adequada para cursar a educação superior}} \times 100 \quad (2)$$

2.1 ALTERNATIVAS DE CÁLCULO PARA A TAXA LÍQUIDA

Muitos dos desafios colocados e das alternativas disponíveis para o cálculo da taxa líquida de matrículas são semelhantes aos da taxa bruta. Mais especificamente,

⁹ No original: “For tertiary education, this indicator is not pertinent because of the difficulties in determining an appropriate age group due to the wide variations in the duration of programs at this level of education”. (Unesco, 2018).

as questões a respeito da idade de referência, das definições de educação superior e de quais bases de dados podem ser utilizadas se repetem. As escolhas feitas pela equipe técnica do Inep nesses quesitos também foram as mesmas, em função das justificativas expostas na seção 2.2.

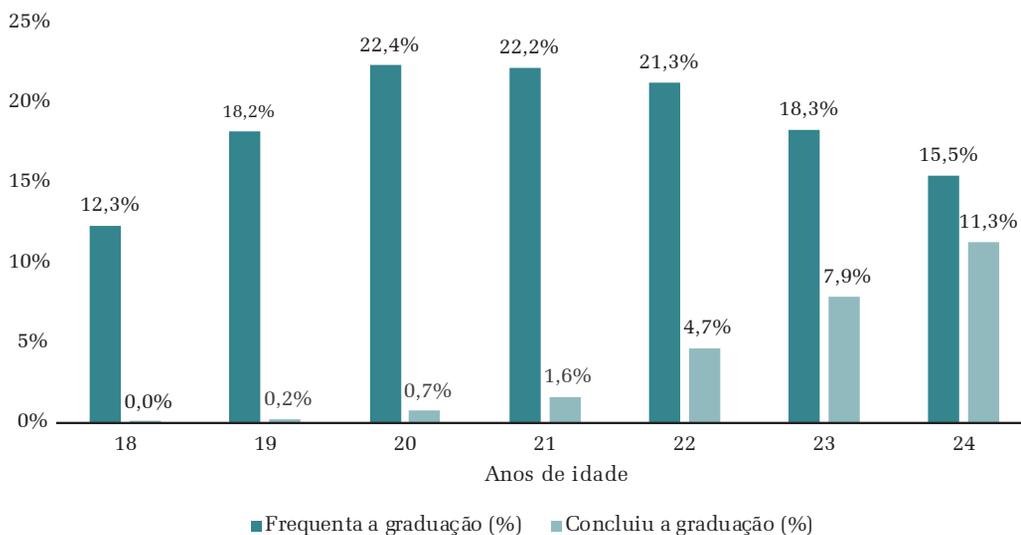


GRÁFICO 3

ACESSO À GRADUAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS, POR IDADE - BRASIL - 2015

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Pnad/IBGE.

Em função da especificidade conceitual da taxa líquida de matrículas, a questão da idade de referência traz um problema adicional ao seu cálculo. A idade de referência internacionalmente mais utilizada para a educação superior é a faixa etária de 18 a 22 anos. Na literatura acadêmica brasileira, a faixa etária definida pelo PNE, de 18 a 24 anos, também é mencionada. O alargamento da faixa etária precisa levar em conta o fenômeno ilustrado no Gráfico 3: o percentual de jovens que já concluíram a graduação cresce substantivamente após os 22 anos de idade, ultrapassando o patamar de 11% para a população de 24 anos de idade.

Segundo os dados do CES de 2016, 69,6% dos cursos de graduação no Brasil possuem duração mínima de até 4 anos, ou seja, um jovem que inicie a graduação antes dos 22 anos pode concluí-la antes de completar 25 anos – portanto, dentro da faixa etária de referência. No ano de 2016, a idade típica dos concluintes dos cursos de graduação no Brasil foi de 23 anos e 35,5% dos concluintes tinham menos de 25 anos (ver Gráfico B2, Anexo). Não é por concluir o curso antes de completar 25 anos que o estudante deixa de ter o direito de acesso à graduação efetivado. Pelo contrário, esse direito se concretizou para o jovem concluinte até mesmo mais do que para aqueles que se encontram matriculados, pois muitos desses nunca irão concluir seus cursos (Caseiro; Azevedo, 2018).

Uma vez que o objetivo social da meta do PNE para a taxa líquida é garantir o acesso à graduação para a população de 18 a 24 anos de idade, faz pouco sentido considerar que a população que já concluiu a graduação dentro dessa faixa etária não teve acesso a esse nível de ensino. Isso seria feito caso o indicador fosse calculado da maneira usual, retratada pela equação 2, incluindo em seu numerador apenas as matrículas e excluindo os alunos que, dentro da faixa etária de referência, já concluíram a graduação. Desse modo, a medida do indicador perderia a validade teórica e social¹⁰, deixando de retratar o acesso à graduação da população de 18 a 24 anos, e tornando-se incapaz de orientar o cumprimento da meta, pois indicaria falsamente que a população que já concluiu cursos de graduação não teve acesso a eles.

2.2 A ESCOLHA DO INEP PARA A CONSTRUÇÃO DA TAXA LÍQUIDA DE ESCOLARIZAÇÃO

Do ponto de vista da indução de políticas públicas, as consequências da exclusão, na construção da taxa líquida, dos jovens que, dentro da faixa etária de referência, já concluíram a graduação poderiam ser perversas. Um fato virtuoso da trajetória escolar dos jovens, a conclusão da graduação antes dos 25 anos, passaria a penalizar o indicador. Isso poderia levar a uma situação absurda na qual os gestores públicos seriam recompensados por atrasar a formatura dos jovens até os 25 anos. Por essas razões, pareceu evidente à equipe técnica do Inep que a taxa líquida retrataria melhor o acesso aos cursos de graduação, sendo calculada de acordo com a fórmula apresentada na equação 3:

$$\frac{\text{Pessoas de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram a graduação}}{\text{População de 18 a 24 anos}} \times 100 \quad (3)$$

Essa decisão técnica foi compreendida e aceita pelos principais interlocutores institucionais do órgão no processo de monitoramento do PNE (ver art. 5º do PNE). Tampouco sofreu objeções durante o processo de consulta pública ao relatório do *Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: linha de base*. Apesar disso, em ao menos duas ocasiões nas quais a equipe técnica do Inep apresentou esse indicador à comunidade acadêmica, foi levantada a objeção de que essa não era a forma tradicional de calcular a taxa líquida de matrículas. Essa objeção foi acompanhada pela consideração de que o propósito da mudança poderia ser o de inflar o indicador para tornar, desse modo, menos difícil o cumprimento da meta. Por essa razão, considerou-se importante registrar, nessa seção, o esclarecimento das razões que motivaram a mudança na fórmula de cálculo do indicador.

¹⁰ Um indicador é válido se é capaz de captar mudanças na realidade social que propõe medir (Borsboom; Mellenberg; Heerden, 2004; Jannuzzi, 2005).

A suposição de que tal mudança seria motivada pela intenção de inflar o indicador de monitoramento não se sustenta diante das demais escolhas técnicas já expostas, realizadas no processo de construção da taxa líquida e da taxa bruta. As decisões de incluir apenas os cursos de graduação (o PNE fala em educação superior), de considerar os alunos como unidade de análise ao invés das matrículas, e de utilizar unicamente a Pnad como fonte de dados, tiveram o efeito prático de diminuir o valor da taxa líquida e da taxa bruta em relação a como esses indicadores poderiam ser construídos perante uma interpretação literal do *caput* da Meta 12 do PNE. Todas essas decisões foram tomadas em função da melhor tradução possível dos objetivos sociais almejados pelo PNE, mantendo coerência com as diretrizes do Plano de ampliar o acesso à graduação.

Sublinha-se ainda que a fórmula do cálculo da taxa líquida escolhida não se constituiu em uma inovação. A Unesco e o próprio Inep já tinham tradição de apresentar o indicador da taxa líquida ajustada de matrículas juntamente ao indicador de taxa líquida de matrículas antes da promulgação do PNE (Brasil. Inep, 2013; 2014; Unesco, 2017).¹¹ No indicador apresentado pelo Inep e nos resumos técnicos do Censo da Educação Superior, o ajuste se dava justamente pela inclusão dos concluintes, dentro da faixa etária de referência, no numerador do indicador, mesmo procedimento seguido nos relatórios de monitoramento do PNE. Na taxa líquida de matrículas calculada pela Unesco, reportada exclusivamente para a educação primária, o ajuste é feito pela inclusão das crianças que, dentro da faixa etária de referência, encontram-se matriculadas na educação secundária. No relatório do *Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: linha de base*, a taxa líquida ajustada de matrículas foi apresentada como indicador oficial de monitoramento do PNE. Entretanto, uma vez que os alunos – e não as matrículas – são a unidade de análise do indicador, optou-se, no *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2024*, por modificar o nome do indicador para taxa líquida de escolarização na graduação, enfatizando, desse modo, o acesso dos jovens à graduação ao invés do número de matrículas.

Ressalta-se que o Inep procurou dar a maior transparência possível para todas as escolhas realizadas, por meio da produção de notas técnicas detalhadas com os procedimentos de cálculo de todos os indicadores. Essas notas técnicas encontram-se no Anexo do *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Adicionalmente, a taxa líquida de escolarização na graduação foi apresentada com a desagregação do percentual dos jovens que frequentavam a graduação e dos que já a concluíram, conforme representado no Gráfico 4, tornando claro o quanto cada um desses componentes contribui para o resultado final do indicador.

¹¹ A definição da Unesco para a taxa líquida ajustada de matrículas encontra-se disponível no sítio da divisão de estatística do órgão: <<http://uis.unesco.org/en/glossary-term/adjusted-net-enrolment-rate>>.

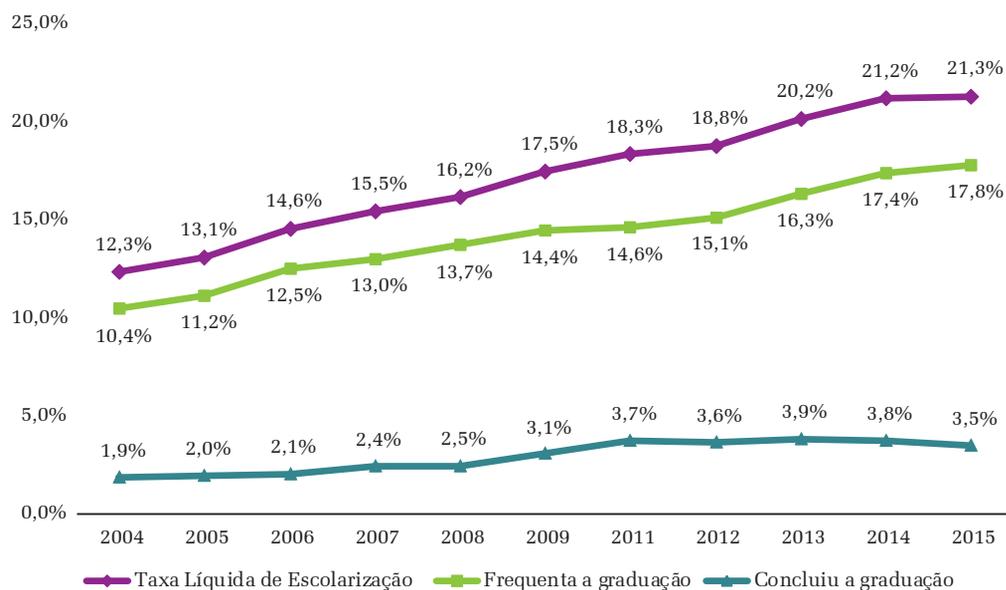


GRÁFICO 4

TAXA LÍQUIDA DE ESCOLARIZAÇÃO NA GRADUAÇÃO - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Pnad/IBGE.

3 ASSEGURAR A QUALIDADE DA OFERTA

O texto da Meta 12 do PNE determina que deve ser assegurada a qualidade da oferta durante o processo previsto de expansão da educação superior. Entretanto, ao contrário do que ocorre com os outros objetivos da Meta 12, o enunciado de seu cabeçalho não menciona diretamente nenhum parâmetro, a respeito da qualidade a ser assegurada, passível de ser acompanhado. Algo distinto ocorre com a Meta 13 do PNE, que em seu *caput* estabelece um indicador específico relacionado à qualidade: “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%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores”.

No entendimento da equipe técnica do Inep, a Meta 12 do PNE enfatiza a expansão quantitativa da oferta e do acesso aos cursos de graduação, enquanto a Meta 13 trata especificamente da dimensão da qualidade desses cursos. Desse modo, a dimensão da qualidade foi incorporada ao monitoramento da Meta 13, enquanto o monitoramento da Meta 12 foi destinado, até o momento, aos objetivos de expansão das oportunidades educacionais e do acesso ao ensino de graduação.

Ao analisar comparativamente as estratégias da Meta 12 e da Meta 13, torna-se claro que as da primeira não chegam a mencionar diretamente o conceito de qualidade, enquanto as da última propõem diversos indicadores e políticas para melhorar a qualidade dos cursos de graduação que não se restringem ao percentual de mestres

e doutores. As estratégias da Meta 13 aglutinam propostas e objetivos que incluem: a formação e o regime de trabalho dos docentes e dos profissionais técnicos administrativos; a melhoria dos resultados da aprendizagem, mensurados pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade); a elevação das taxas de conclusão dos cursos de graduação; o fortalecimento dos processos de autoavaliação e de avaliação externa da qualidade dos cursos e instituições; o desenvolvimento de instrumentos específicos para a avaliação dos cursos de licenciatura; e a maior integração entre as instituições públicas de educação superior e as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Embora a ênfase da Meta 12 seja a expansão em termos quantitativos, os formuladores do PNE deixam claro, na redação dessa meta, que a questão da qualidade não deve ser esquecida, ao estabelecerem a elevação da taxa bruta e da taxa líquida, com a condição de que seja “assegurada a qualidade da oferta”. Se o restante da redação da Meta 12 não oferece parâmetros suficientes para o monitoramento da garantia da qualidade que prescreve, é possível encontrar esses parâmetros na redação da Meta 13. Nesse sentido, a leitura conjunta das Metas 12 e 13 do PNE é fundamental para a adequada compreensão dos objetivos e das propostas do Plano para a educação superior. A Meta 12 somente poderá ser atingida com o cumprimento da Meta 13.¹²

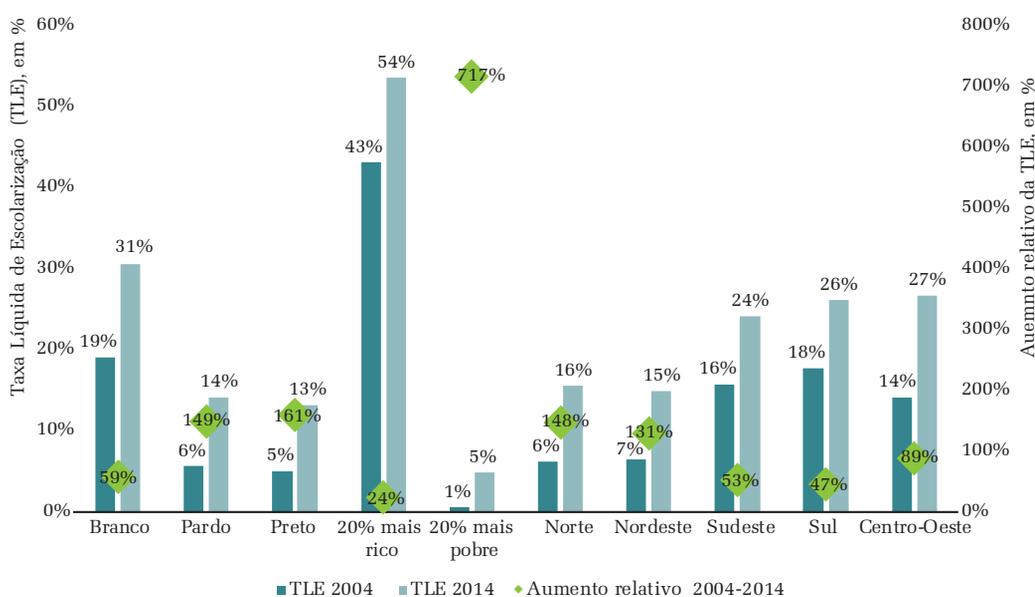


GRÁFICO 5

AUMENTO DA TAXA LÍQUIDA DE ESCOLARIZAÇÃO NA GRADUAÇÃO PARA DIFERENTES POPULAÇÕES - BRASIL - 2004/2014

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Pnad/IBGE.

¹² Não é objetivo deste artigo aprofundar essa questão, pois o que se pretende aqui é avançar no monitoramento da Meta 12, em seus objetivos de expansão quantitativa das oportunidades e do acesso ao nível de graduação. Há, no Inep, um outro projeto de pesquisa em andamento sobre o monitoramento da qualidade da educação superior à luz do PNE, que deverá gerar novos produtos em breve.

Por outro lado, embora as estratégias da Meta 12 não façam menção direta ao conceito de qualidade, muitas delas preveem ações que podem gerar maior qualidade educacional, se esse conceito for concebido de forma mais ampla, considerando fatores como a equidade. Os relatórios de monitoramento do PNE já procuraram de alguma maneira dar conta dessa dimensão – equidade – ao apresentarem desagregações dos indicadores de monitoramento por rede de ensino, cor/raça, região de moradia, sexo e grupos de renda familiar. Desse modo, foi possível notar, por exemplo, que, no decênio que antecedeu à promulgação do PNE, houve uma pequena, porém, substantiva redução das desigualdades regionais, raciais e de renda, em termos de proporções de acesso aos cursos de graduação para a população de 18 a 24 anos (Gráfico 5). Caso essa tendência continue a ser observada até o final da vigência do Plano, será possível dizer, por exemplo, que a Estratégia 12.9 (“ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior”) foi parcialmente cumprida, contribuindo para uma concepção de qualidade que leva em conta uma maior equidade.

Além da dimensão de equidade, há também a possibilidade de articular algumas estratégias da Meta 12 àquelas que na Meta 13 se referem claramente à qualidade da graduação. Essa articulação pode ser feita por meio de indicadores complementares, como a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas (Estratégias 12.3 e 13.8).

4 ASSEGURAR A EXPANSÃO PARA, PELO MENOS, 40% DAS NOVAS MATRÍCULAS NO SEGMENTO PÚBLICO

O quarto objetivo da Meta 12 do PNE é “assegurar a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público”. Há, no mínimo, duas interpretações possíveis para esse objetivo. A primeira confere ênfase ao termo novas matrículas, implicando que o segmento público de educação superior deve ser expandido de modo que quatro em cada dez novas matrículas realizadas em cursos de graduação, durante a vigência do Plano, ocorram em IES públicas. Uma vez que o período de um decênio é suficiente para que quase a totalidade das matrículas se renovem¹³, isso implicaria, na prática, que o segmento público teria que ser responsável por 40% do total de matrículas em 2024.

Embora essa interpretação seja possível pela redação da Meta 12 do PNE, haveria maneiras mais simples de dizer que o segmento público deveria alcançar 40% do total de matrículas em 2024. Seria possível perguntar, então, se os formuladores do Plano não tinham outra coisa em mente. Considerando o último dado disponível

¹³ Segundo o CES de 2016, 99,5% das matrículas existentes naquele ano tiveram início no decênio anterior, ou seja, após 2006.

quando o PNE foi aprovado, referente ao ano de 2012, as matrículas ativas¹⁴ em cursos de graduação somavam 7,04 milhões. As IES públicas respondiam por 1,9 milhão de matrículas ou 27% do total. Um estudo feito com base nas projeções demográficas do IBGE estimou que será necessário atingir 11,7 milhões de matrículas em cursos de graduação, em 2024, para alcançar o objetivo do PNE para a TBM (Caseiro, 2016). Caso as IES públicas precisem responder por 40% desse total, isso significa que o segmento público precisaria aumentar em duas vezes e meia seu tamanho no período de um decênio. A última vez que o segmento público conseguiu obter semelhante taxa de crescimento foi durante a década de 60, quando partiu de um patamar muito inferior de matrículas, cerca de 80 mil (Sguissardi, 2008). No decênio anterior à promulgação do PNE, apesar de todas as políticas voltadas à expansão dos cursos de graduação, as IES públicas foram capazes de aumentar apenas cerca de 60% seu quantitativo de matrículas (Brasil. Inep, 2015a).

Uma segunda interpretação para o objetivo de expansão do segmento público enfatiza o termo expansão. Observa que no texto do PNE o termo novas matrículas encontra-se relacionado ao termo expansão, ou seja, o segmento público precisaria ser responsável por 40% das matrículas adicionais em relação ao quantitativo de matrículas existentes por ocasião da aprovação do PNE. Foi essa a interpretação dada pelo Inep (Brasil. Inep, 2015a; 2016b; 2018) e também pelo Observatório do PNE (2017). De acordo com essa leitura e utilizando a mesma estimativa de crescimento necessária do parágrafo anterior, o segmento público precisaria aumentar cerca de 80% seu tamanho durante a vigência do Plano. O indicador construído para monitorar esse objetivo foi, então, denominado “participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação”, e calculado segundo a fórmula apresentada na equação 4.

$$\text{Participação do segmento público na expansão} = \frac{\text{Variação das matrículas de graduação no segmento público}}{\text{Variação total das matrículas de graduação}} \times 100 \quad (4)$$

Uma vez que se pretende acompanhar a variação das matrículas e que a Pnad não trabalha com a unidade de matrículas, mas apenas de alunos, a melhor opção é utilizar os dados do CES. Para esse indicador, assim como no caso das taxas brutas e líquidas, considerou-se apenas os cursos de graduação, pelas razões já expostas. Entretanto, o monitoramento da participação do segmento público na expansão de matrículas traz uma peculiaridade importante. A fórmula na equação 4 contém o conceito de variação que, por sua vez, pressupõe a mudança ao longo de um determinado período de tempo. A definição desse período de tempo é a principal questão no monitoramento do objetivo de expansão do segmento público. A princípio, pode parecer evidente que esse período temporal equivaleria à duração do PNE, abrangendo o decênio entre 2014 e 2024. Não obstante, o art. 4º do Plano afirma que todas as metas devem ter como referência as pesquisas e dados disponíveis na data de publicação do PNE:

¹⁴ Cujas situação do aluno, em 31 de dezembro de 2012, era cursando ou formado.

Art. 4º. As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei (Brasil, 2014).

TABELA 2
PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO PÚBLICO NA EXPANSÃO DE MATRÍCULAS DE GRADUAÇÃO – BRASIL – 2012-2016

Ano	Matrículas públicas	Expansão pública (referência 2012)	Matrículas totais	Expansão total (referência 2012)	Participação do segmento público na expansão a partir de 2012
2012	1.897.376		7.037.688		
2013	1.932.527	35.151	7.305.977	268.289	13,1%
2014	1.961.002	63.626	7.828.013	790.325	8,1%
2015	1.952.145	54.769	8.027.297	989.609	5,5%
2016	1.990.078	92.702	8.048.701	1.011.013	9,2%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep.

Quando o PNE foi aprovado, em junho de 2014, os dados mais recentes disponíveis, tanto do CES quanto da Pnad eram referentes ao ano de 2012. Por essa razão, as informações estatísticas referentes ao ano de 2012 foram consideradas como o parâmetro inicial para o monitoramento da Meta 12. A evolução da participação do segmento público na expansão de matrículas pode ser observada na Tabela 2. No período entre 2012 e 2016, o segmento público respondeu por apenas 9,2% da expansão total.

Apesar disso, considera-se pertinente uma discussão a respeito de qual deve ser a data de referência adotada para o monitoramento das metas do PNE. Isso porque parece existir uma contradição ao monitorar a implementação de um plano para a educação brasileira utilizando dados que se referem a um período anterior à sua promulgação. Não obstante, a decisão tomada, até o presente momento, baseou-se na determinação contida no art.4 da Lei nº 13.005/2014.

A utilização dos dados do CES para o cálculo da expansão de matrículas permite análises distintas das realizadas com a Pnad. No cálculo das taxas brutas e líquidas, em que a unidade de análise considerada foi o aluno, foi possível acompanhar a evolução dos indicadores por características do alunado, tais como sexo, raça, localização de moradia e renda domiciliar *per capita*. No cálculo da expansão do segmento público, a unidade de análise é a matrícula. Desse modo, é possível monitorar a evolução das matrículas por rede de ensino (federal, estadual ou municipal), modalidade (presencial ou a distância) e áreas do conhecimento (Brasil. Inep, 2016b). No Gráfico 6, nota-se que o crescimento do segmento público, entre 2012 e 2016, deu-se na rede federal e no ensino presencial. As redes estaduais e municipais, bem como o ensino a distância, no segmento público, apresentaram uma redução das matrículas no período, influenciando negativamente a participação pública na expansão das matrículas.

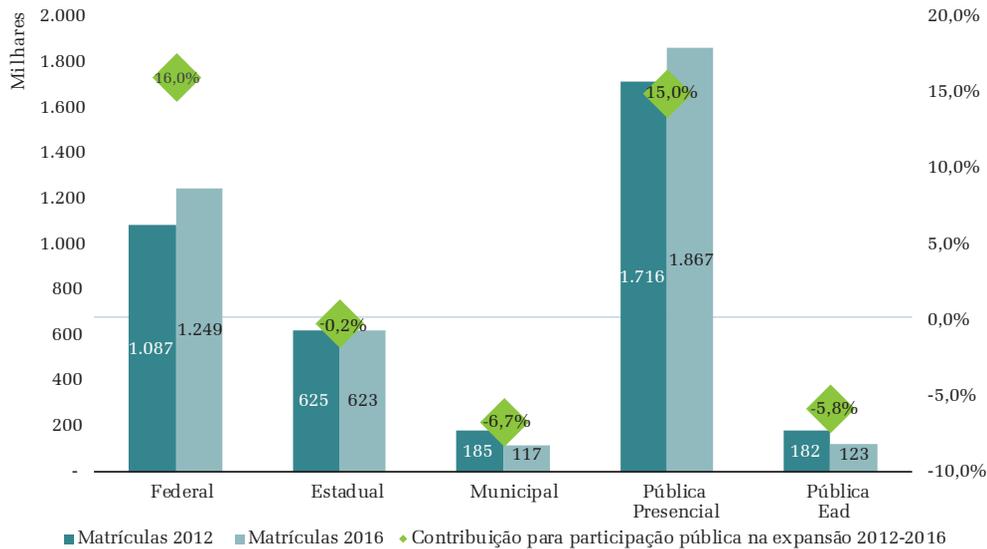


GRÁFICO 6

PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO PÚBLICO NA EXPANSÃO DE MATRÍCULAS, POR REDE E MODALIDADE DE ENSINO - BRASIL - 2012/2016

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo da Educação Superior/ Inep.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou explicitar e justificar as decisões teóricas e metodológicas tomadas pela equipe técnica do Inep para a construção dos três indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE. Para tanto, investigou as alternativas existentes para a construção de cada um dos indicadores, analisou suas implicações, e apresentou as justificativas que embasaram as fórmulas de cálculo adotadas. Desse modo, procurou-se dar maior transparência ao processo de monitoramento do Plano, possibilitando a melhor compreensão das limitações e dos potenciais dos indicadores adotados. Além de esclarecer algumas dúvidas sobre os indicadores em questão, espera-se que este trabalho contribua para uma maior e melhor discussão a respeito dos indicadores de expansão dos cursos de graduação no Brasil e para o seu uso mais consciente por pessoas interessadas no tema, sejam pesquisadores, gestores públicos ou pertencentes à sociedade civil em geral.

É importante notar que o debate sobre os indicadores mais adequados para mensurar a expansão da graduação no Brasil não se encerra, de maneira alguma, com este artigo. No que diz respeito exclusivamente aos indicadores adotados para o monitoramento da Meta 12, algumas questões importantes foram levantadas, como a utilização de diferentes bases de dados para a construção da taxa bruta de matrículas e a data de referência mais adequada para o acompanhamento da expansão no segmento público. As escolhas feitas nesses dois casos podem ser revistas, mas foram fundamentadas na análise de alternativas possíveis. Novas decisões, visando a aprimorar o processo de monitoramento do PNE, podem e devem ser tomadas, caso necessárias.

Como exemplo dessa dinâmica, na elaboração do *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018* houve a necessidade de novas decisões impostas pela mudança da metodologia de coleta das bases de dados da Pnad/IBGE. A Pnad anual utilizada para o cálculo da taxa bruta de frequência e para a taxa líquida de escolarização na graduação foi descontinuada a partir de 2016. Em seu lugar, o IBGE passou a divulgar os dados da Pnad Contínua, coletados em quatro trimestres ao longo do ano. Com isso fez-se necessário decidir qual deveria ser o trimestre de referência para a construção dos indicadores de monitoramento do PNE que utilizam essa base de dados. Optou-se, nesse caso, pelo segundo trimestre, tendo em vista que é com base nessa coleta que o IBGE tem publicado o suplemento de educação da Pnad Contínua.

No processo de construção dos indicadores, percorrido na redação deste artigo, foi possível ainda levantar questionamentos a respeito da adequação e até mesmo da validade dos indicadores escolhidos pelos formuladores do PNE para as metas de expansão da graduação no país. Esses questionamentos aplicam-se sobretudo para as taxas brutas e líquidas de matrículas. O primeiro deles diz respeito à idade de referência para cursar a graduação. Vimos que, com exceção do PNE, nenhuma outra legislação brasileira prevê uma idade de referência para a graduação. Organismos internacionais, como a Unesco, utilizam a idade de 18 a 22 anos para o cálculo da taxa bruta de matrículas na educação terciária, e não calculam a taxa líquida de matrículas justamente por não considerarem pertinente a definição de uma faixa etária para esse nível de ensino. Além disso, quase metade da população matriculada nos cursos de graduação no Brasil possui mais de 24 anos de idade.

O segundo questionamento é a respeito da especificidade do total de matrículas para traduzir a expansão das oportunidades e do acesso da população aos cursos de graduação. O que, afinal, a quantidade de matrículas indica? As matrículas podem oscilar por muitas razões. Por um lado, o aumento no número de ingressantes na educação superior pode levar a um aumento do número de matrículas, mas as matrículas podem não aumentar na mesma proporção do número de ingressantes, caso as taxas de desistência/evasão aumentem. Por outro lado, as matrículas podem aumentar exclusivamente devido à redução da evasão. Diversas estimativas indicam que as taxas de desistência são elevadas nos cursos de graduação no Brasil e no mundo (Tinto, 1993; Andifes; Abruem; Brasil. MEC, 1996; Brasil. Inep, [s.d.]). No caso brasileiro, a informação oficial mais recente provém de um acompanhamento longitudinal realizado pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep (Deed/Inep) indicando que dos cerca de 2,5 milhões de ingressantes nos cursos de graduação no ano de 2010, mais de 1,3 milhão, ou 52,7% dos alunos havia desistido de concluir seus cursos de origem até o ano de 2014 (Brasil. Inep, [s.d.]). Esse dado revela que o total de matrículas reflete muito pouco as condições de acesso efetivo à formação em nível de graduação, uma vez que um elevado percentual dos alunos matriculados não chega a concluir o curso.

Além disso, se forem considerados dois cursos com a mesma duração, o mesmo número de ingressantes e a mesma taxa de evasão, apresentará o maior número de matrículas aquele curso no qual os alunos demorarem mais para se formar. Esse fenômeno foi analisado na discussão a respeito das alternativas de cálculo para a

taxa líquida de matrículas. Verificou-se que quando os alunos concluem a graduação dentro da faixa etária de referência, o indicador tradicional da taxa líquida de matrículas é reduzido. A permanência dos alunos nos cursos de graduação após o prazo necessário para a conclusão não é uma situação rara na educação superior brasileira. Os indicadores de fluxo dos cursos de graduação calculados pela Deed/Inep indicam que, quando consideramos apenas os cursos com prazo mínimo de conclusão de até quatro anos, 8,6% dos ingressantes de 2010 continuavam matriculados em 2014, portanto, após decorridos os quatro anos necessários para a integralização do curso (Brasil. Inep, [s.d.]). Assim, o indicador de matrículas pode aumentar quanto mais ineficientes forem os cursos de graduação para formar os alunos no prazo adequado.

Esses dois fenômenos – a elevada taxa de desistência dos cursos de graduação e o percentual não desprezível dos alunos que continuam matriculados após o prazo de integralização – somam-se às outras considerações feitas ao longo deste artigo a respeito da idade dos alunos de graduação e da existência de um número maior de matrículas do que de alunos. Em conjunto, esses fatores indicam que as taxas brutas e líquidas de matrículas podem não ser suficientes para refletir a oferta ou o acesso aos cursos de graduação no Brasil.

A oferta bruta dos cursos de graduação talvez pudesse ser mais bem traduzida pelo número de vagas. Entretanto, o número de vagas pode levar a conclusões equivocadas em virtude do elevado percentual de vagas ociosas (Souza, 2013; Almeida, 2015). Uma alternativa seria a consideração da oferta efetivada, que poderia ser mais bem traduzida pelo número de ingressantes em um dado ano. A consideração dos ingressantes isoladamente, todavia, não seria suficiente para analisar a efetivação do acesso à graduação, em razão das elevadas taxas de desistência dos cursos. Nesse sentido, a ampliação da oferta e do acesso aos cursos de graduação no Brasil poderia ser também traduzida pelo acompanhamento conjunto do número de ingressantes e do número de concluintes na graduação. Essa é uma sugestão a ser avaliada durante a formulação dos próximos planos nacionais de educação: o estabelecimento de metas de ampliação do número de ingressantes e do número de concluintes, além de metas de ampliação das matrículas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. S. Vagas ociosas no ensino superior brasileiro: uma análise dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e suas repercussões nos anos posteriores. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 15., 2015, Mar del Plata. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS (ABRUEM); BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas: resumo do relatório apresentado a ANDIFES,

ABRUEM e SESu/MEC pela Comissão Especial. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Sorocaba, v. 1, n. 2, p. 55-65, 1996. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/739>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BORSBOOM, D.; MELLENBERG, G. J.; HEERDEN, J. V. The concept of validity. *Psychological Review*, [S.l.], v. 111, n. 4, p. 1061-1071, 2004.

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. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2011*. Brasília: Inep, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2012*. Brasília: Inep, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília: Inep, 2015a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Portaria nº 424, de 9 de outubro de 2015. Propõe consulta pública para coletar contribuições para o aprimoramento dos indicadores selecionados para o monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 out. 2015b. Seção 1, p. 15.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *PNE em Movimento: construindo indicadores educacionais nos municípios*. Brasília: Inep, 2016a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018*. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034>. Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores educacionais: indicador de fluxo da educação superior: cursos de graduação 2010-2015*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

- CASEIRO, L. C. Z. Avaliação de cenários para o cumprimento dos objetivos de expansão da educação superior segundo o plano nacional de educação 2014-2024. *Na Medida*: Boletim de Estudos Educacionais do Inep, Brasília, v. 5, n. 9, p. 5-10, 2016.
- CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. *Indicadores para otimização da capacidade instalada nas Instituições de Educação Superior e cenários para o cumprimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2018. Mimeografado.
- CORBUCCI, P. R. *Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil*. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1950).
- COSTA, G. L. M. O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 94, n. 236, p. 185-210, jan./abr. 2013.
- DURHAM, E. R. A educação no governo de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 231-254, out. 1999.
- GOMES, A. M.; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan./mar. 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeções populacionais. 2013. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 27 ago. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 36).
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Alínea/Puc- Campinas, 2001.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. (2): , p. 137-160, abr./jun. 2005.
- NEVES, C. E. B. Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 30., 2012, São Francisco. *Anais...* São Francisco: Lasa, 2012.
- OBSERVATÓRIO DO PNE. *Plataforma Observatório do PNE*. 2013. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*. Paris: OECD/DAC, 2002.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD); EUROPEAN UNION; UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC

AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *ISCED 2011 Operational Manual: Guidelines for Classifying National Education Programmes and Related Qualifications*. Paris: OECD Publishing, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2017.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.

SARAIVA, A. M. A. Taxa de matrícula bruta. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010a. CDROM.

SARAIVA, A. M. A. Taxa de matrícula líquida. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010b. CDROM.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.

SOUZA, J. V. de. Vagas ociosas na educação superior brasileira no período 2003-2010: novas variáveis em jogo? *Tópicos Educacionais*, Recife, v. 19, n. 1, p. 119-146, jan./jun. 2013.

SOARES, S. S. D.; FONTOURA, N. de O.; PINHEIRO, L. Tendências recentes na escolaridade e no rendimento de negros e de brancos. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea. 2007. v. 2. p. 401-415.

THE WORLD BANK *School enrollment, tertiary (% gross)*. 2018. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/SE.TER.ENRR>>. Acesso em: 23 Aug. 2017.

TINTO, V. *Leaving College: rethinking the causes and cures of student attrition*. 2nd. Ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. New York: UNDP, 2009. Disponível em: <<http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Unesco Institute for Statistics*. 2017. Disponível em: <<http://data.un.org>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Glossary: net enrolment rate*. 2018. Disponível em: <<http://uis.unesco.org/node/334718>>. Acesso em: 11 out. 2018.

ANEXOS

ANEXO A – TABELAS

TABELA A1
MATRÍCULAS NA GRADUAÇÃO, POR ALUNOS – BRASIL – 2016

	Todas as situações de matrícula ¹				Apenas matrículas ativas ²			
	Alunos		Matrículas		Alunos		Matrículas	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Alunos com 1 matrícula	9.302.751	90,08%	9.302.751	81,25%	7.767.705	98,25%	7.767.705	96,51%
Alunos com 2 matrículas	937.172	9,07%	1.874.344	16,37%	134.116	1,70%	268.232	3,33%
Alunos com 3 matrículas	79.043	0,77%	237.129	2,07%	3.821	0,05%	11.463	0,14%
Alunos com mais de 3 matrículas	8.357	0,08%	34.998	0,31%	302	0,00%	1.301	0,02%
Total	10.327.323	100,00%	11.449.222	100,00%	7.905.944	100,00%	8.048.701	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep.

¹ Inclui as situações: cursando, trancado, desvinculado, transferido, concluinte.

² Inclui as situações: cursando e concluinte.

ANEXO B – GRÁFICOS

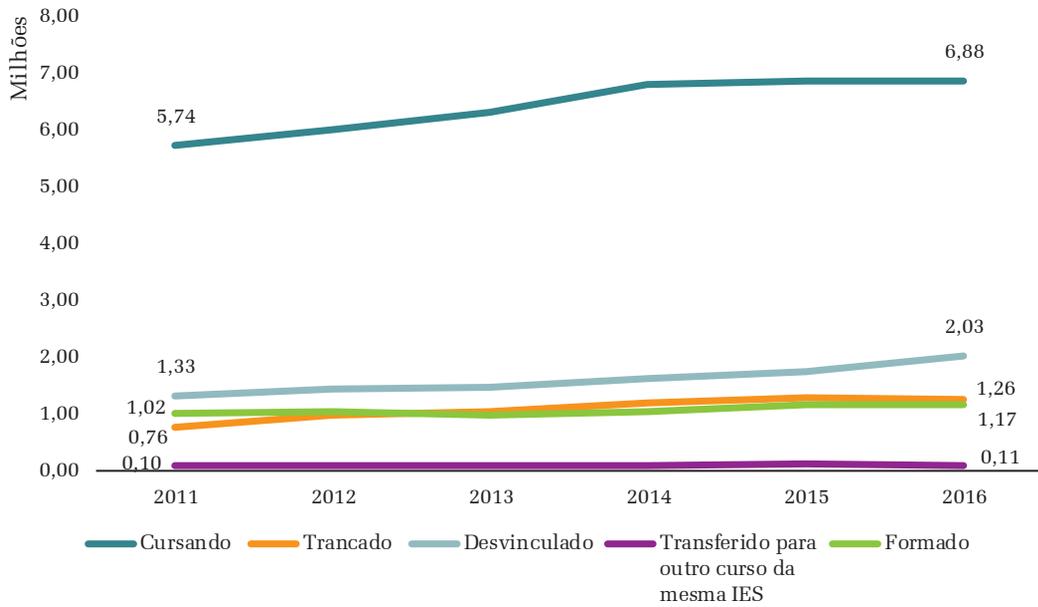


GRÁFICO B1

SITUAÇÃO DE MATRÍCULA DOS ALUNOS DE GRADUAÇÃO – BRASIL – 2011-2016 (MILHÕES)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep.

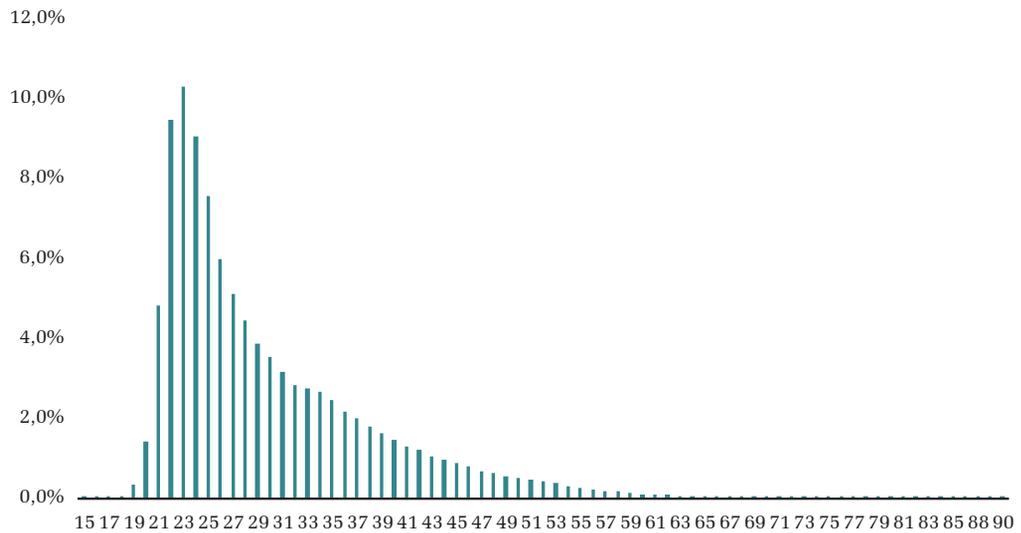


GRÁFICO B2

IDADE DOS CONCLUINTEs DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO – BRASIL – 2016 (% DO TOTAL DE CONCLUINTEs DE 2016)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep.

A DESIGUALDADE NO ACESSO À PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* BRASILEIRA: ANÁLISE DO PERFIL DOS INGRESSANTES DE CURSOS DE MESTRADO E DOUTORADO

Daniel Gama e Colombo¹

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a8>

RESUMO

Este estudo investiga a desigualdade no acesso à pós-graduação no Brasil mediante comparação entre o perfil dos ingressantes dos cursos de mestrado e doutorado e o dos egressos da graduação, considerando cinco critérios: desempenho acadêmico prévio, sexo, raça ou etnia, renda familiar e unidade federativa do curso de graduação. Utiliza microdados identificados de bases distintas que permitem investigar as características dos alunos no momento do término da graduação. Conclui que: (a) os novos pós-graduandos, em geral, apresentam um desempenho acadêmico prévio elevado; (b) a participação feminina na pós-graduação é menor do que na graduação, sendo mais reduzida nas áreas de engenharias, ciências exatas e da terra; (c) a participação de alunos de etnia negra (pardos e pretos) também é inferior àquela observada entre os concluintes da graduação; (d) ingressantes no mestrado e doutorado, em geral, apresentam renda familiar mais elevada; e (e) não há um cenário claro acerca da concentração de desigualdade regional da pós-graduação. Os

¹ Daniel Gama e Colombo é doutor em economia do desenvolvimento pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP) e mestre em direito econômico pela Faculdade de Direito da USP. É da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

resultados apontam para a importância de futuras investigações que testem a hipótese de inequidade no acesso.

Palavras-chave: pós-graduação; desigualdade no acesso; desigualdade de raça; desigualdade de sexo; desigualdade de renda; desigualdade regional.

INTRODUÇÃO

A pós-graduação *stricto sensu*¹ no Brasil vem crescendo a taxas elevadas nas últimas décadas, uma tendência que também se observa em outros países (OECD, 2016a). O número de títulos de mestrado e doutorado concedidos por instituições brasileiras mais do que triplicou no período de 2000 a 2016, atingindo a marca de 59,6 mil novos mestres e 20,6 mil novos doutores titulados no último ano da série (Brasil. Capes, 2017). Esse crescimento aponta para um provável cumprimento das metas de expansão previstas no Plano Nacional de Educação (PNE)², que estabeleceu a titulação de 60 mil mestres e 25 mil doutores no País por ano até 2024, e no Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020 (Brasil. Capes, 2010)³.

Esse cenário permite aprofundar a discussão sobre os rumos da pós-graduação brasileira para além da expansão quantitativa de títulos. A equidade no acesso é um tópico que vem ganhando força na literatura e no debate de políticas educacionais. Conforme relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), essa questão se encontra na vanguarda da discussão das políticas de ensino superior e diferentes nações vêm tomando medidas para tentar reduzir as desigualdades no acesso aos benefícios da educação em nível universitário (OECD, 2008). O Brasil acompanhou essa preocupação ao estabelecer como uma das diretrizes do PNE a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014, art. 2º, inc. III). Especificamente para a pós-graduação, as estratégias definidas para a Meta 14 abordam a implementação de medidas para reduzir desigualdades étnico-raciais, regionais e de sexo.

A noção de equidade no ensino superior diz respeito principalmente à igualdade de oportunidades, o que significa que o acesso deve depender apenas das habilidades inatas e do esforço individual de cada um (Santiago *et al.*, 2008). Equidade como justiça (*fairness*) requer que fatores pessoais ou socioeconômicos não consti-

¹ Este artigo aborda apenas os cursos de mestrado (acadêmico e profissional) e doutorado, devendo a expressão “pós-graduação” ser compreendida nesse sentido ao longo do texto. O trabalho não aborda as especializações ou pós-graduações *lato sensu* no País.

² Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014).

³ O PNPG 2011-2020 determinou uma titulação mínima anual de 19 mil doutores, 57 mil mestres e seis mil mestres profissionais até 2020.

tuam obstáculo ou vantagem na seleção ou ingresso em uma instituição de ensino (Simon; Kuczera; Pont, 2007; OECD, 2012)2007; OECD, 2012. A principal motivação apontada para o combate à inequidade é a promoção da justiça social ou a extinção de vantagens injustificadas, mas há também questões relacionadas à eficiência do sistema educacional, como o aproveitamento do maior número de talentos científicos e a distribuição de recursos para pesquisa (Wakeling; Kyriacou, 2010), além de preocupações quanto à mobilidade social e redução de desigualdades (Santiago *et al.*, 2008).

A inequidade no acesso à pós-graduação brasileira é um tema ainda pouco explorado, havendo poucos estudos que se dedicaram a investigar sua magnitude ou discutir suas causas. No Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (2010; 2012), diferentes fontes de dados oficiais foram utilizadas para sugerir um quadro de concentração regional da pós-graduação, com crescente participação feminina e reduzida proporção de pretos e pardos (em comparação com a população total do País). Conclusões semelhantes para os critérios de raça e sexo foram obtidas por Artes (2016), que usou dados do Censo Demográfico brasileiro (IBGE, 2010a)⁴, Paixão *et al.* (2010) e Rosemberg e Madsen (2011), que utilizaram a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad (IBGE, 2010b). Durso *et al.* (2016) apresentaram um estudo quantitativo do ingresso de estudantes de economia e contabilidade, mas a análise enfatiza fatores motivacionais e é restrita a uma única instituição. Cirani, Campanario e Silva (2015) confirmam a existência de disparidades regionais na distribuição de cursos de pós-graduação, com base em dados agregados desses programas.

Este estudo propõe contribuir para o debate avaliando o perfil dos ingressantes de mestrado e doutorado no Brasil, levando em consideração cinco critérios ou fatores que podem influenciar as chances de acesso: (a) desempenho acadêmico prévio dos alunos; (b) sexo; (c) raça ou etnia; (d) renda familiar; e (e) unidade da Federação (UF) do curso de graduação. A principal novidade encontra-se no cruzamento de microdados identificados de três bases que permitem investigar as características dos alunos no momento da conclusão da graduação: a Plataforma Sucupira (Brasil. Capes, 2017), que lista os alunos de mestrado e doutorado; o Censo da Educação Superior – CES (Brasil. Inep, 2017a); e a base do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e respectivos questionários socioeconômicos (Brasil. Inep, 2017b).

O estudo limita-se a investigar desigualdades no acesso à pós-graduação mediante comparação entre seus ingressantes e os egressos da graduação, sendo as diferenças entre esses grupos (considerando os critérios acima) interpretadas como indícios de inequidade no acesso. Não se propõe, entretanto, a evidenciar essa inequidade ou uma relação de causalidade entre tais características e o efetivo ingresso na pós-graduação. Também não é objetivo deste texto discutir os efeitos das desigualdades (ou de sua redução) em resultados e contribuições da pós-graduação para a economia

⁴ A autora, no entanto, chama atenção para a taxa de crescimento de alunos negros e para diferentes proporções de mulheres no corpo discente dependendo da área do conhecimento.

e sociedade brasileira ou abordar questões relacionadas à eficiência nesse nível de ensino. Nesse sentido, este artigo é mais bem compreendido como uma contribuição para a agenda nacional de pesquisa e políticas públicas em pós-graduação, identificando os pontos que merecem investigação e análise mais aprofundadas.

A primeira seção, que sucede esta introdução, apresenta o contexto geral da pós-graduação, por meio de uma descrição sucinta da evolução recente desses cursos no mundo e no Brasil. A segunda introduz o arcabouço teórico da análise, resumindo a literatura que se dedicou a investigar o ingresso na pós-graduação. A terceira traz a análise do perfil dos ingressantes, discutindo a desigualdade no acesso aos cursos de mestrado e doutorado no País. Por fim, o artigo sumariza os principais resultados e propõe uma agenda de pesquisa para aprofundamento do tema.

1 EVOLUÇÃO RECENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO

A expansão acelerada dos cursos de pós-graduação no País não é um caso isolado, refletindo uma tendência que se manifesta em diferentes magnitudes em economias desenvolvidas e emergentes. No período de 2005 a 2015, o número de títulos de doutorado concedidos por ano mais do que dobrou em diferentes países e cresceu acima de 50% em outros⁵. Em 2015, a pós-graduação representava cerca de 15% do total de alunos matriculados no ensino superior nos Estados Unidos e mais de 20% em diferentes países da União Europeia⁶. Em boa parte dos casos (assim como no Brasil), o crescimento absoluto do número de alunos e títulos superou a evolução populacional (OECD, 2017a), o que indica uma maior disponibilidade de cientistas e mão de obra qualificada.

As causas desse crescimento acelerado vêm sendo debatidas na literatura, sendo levantadas diferentes razões para explicar o aumento da demanda por cursos de pós-graduação. Um dos principais argumentos é a ideia de “inflação de credencial” (Collins, 1979; 2002; Wakeling, 2005; Stuart *et al.*, 2008; Zarifa, 2012), segundo a qual a expansão do ensino superior reduziu o valor desse diploma no mercado de trabalho, levando os egressos das universidades a buscarem vantagem competitiva ao continuar seus estudos na pós-graduação (Wakeling; Kyriacou, 2010). Esse processo inflacionário é alimentado pela competição no mercado de trabalho, levando à busca por qualificação que não necessariamente acrescenta valor profissional, mas serve como credencial para o trabalhador acessar determinados empregos ou níveis salariais (Collins, 2002).

Diferentes pesquisas empíricas corroboram essa explicação ao identificar profissionais com diploma de graduação que se encontram subempregados, trabalhando fora

⁵ Crescimento observado no número de títulos de doutorado entre 2005 e 2015 (para países selecionados): Chile – 182%; México – 149%; Portugal – 134%; Dinamarca – 113%; Canadá – 80%; Austrália – 75% (OECD, 2017b).

⁶ Percentual de alunos do ensino superior matriculados em cursos de mestrado e doutorado (para países selecionados): Itália – 41%; Alemanha – 40%; Portugal – 39%; França – 39%; Áustria – 39%; Suécia – 37%; Bulgária – 33%; Estados Unidos – 15% (Unesco, 2018).

de sua área de estudo (Frenette, 2000; Chevalier; Lindley, 2009; Boudarbat; Chernoff, 2009; Green; Zhu, 2010) ou que consideram o diploma de graduação insuficiente para atingir suas ambições profissionais (Tomlinson, 2008). Em alguns mercados, o título de mestrado vem substituindo a graduação como qualificação imprescindível para exercer determinadas atividades ou acessar posições de maior prestígio (Milburn, 2009; Pappano, 2011; Schneider; Alva, 2018).

Não obstante o crescimento da pós-graduação ser um fenômeno verificado em escala global, diferenças substanciais entre países persistem. As economias desenvolvidas permanecem as maiores formadoras de mestres e doutores, lideradas pelos Estados Unidos. Os dados da OCDE indicam que há uma correlação positiva entre Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e percentual da população adulta com titulação no nível de doutorado (OECD, 2017a)⁷.

Por outro lado, países em desenvolvimento vêm paulatinamente ganhando espaço e em 2014 representaram mais de um quarto do total de títulos de doutorado concedidos globalmente (OECD, 2016b). Em especial, China, Índia e Brasil têm se destacado como importantes plataformas de formação de doutores. A China recentemente construiu uma ampla base universitária que a levou a superar diversas nações desenvolvidas, tornando-se a segunda potência nesse nível educacional (OECD, 2017a).

No caso brasileiro, como destacado, ocorreu um crescimento acelerado dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* nas últimas décadas. Em 1998, estavam em funcionamento no País cerca de 1,2 mil programas de pós-graduação, enquanto ao final de 2016 esse número havia se elevado para mais de 4,5 mil (Brasil. Capes, 2017). Na década de 2000-2010, a proporção de pessoas com título de pós-graduação *stricto sensu* mais do que dobrou, indo de 0,18% para 0,41% da população total. Ao final desse período, 0,11% da população era composta por doutores (IBGE, 2000; 2010a).

Apesar do crescimento, tais números se encontram substancialmente abaixo daqueles observados em economias mais desenvolvidas: em 2010, 9,4% e 1,5% da população dos Estados Unidos tinha titulação de mestrado e doutorado, respectivamente, e os países da OCDE apresentavam, em média, 11,4% de mestres e 1,0% de doutores em 2015 (OECD, 2017b). Mesmo quando se considera apenas a titulação atual (desconsiderando, assim, o estoque de titulados em anos anteriores), o Brasil ainda se encontra em desvantagem: apenas 0,29 títulos de mestrado e 0,1 de doutorado foram concedidos no País por mil habitantes em 2015 (IBGE, 2015a; Brasil. Capes, 2017). A fim de se ter um parâmetro de comparação, esses indicadores superam dois títulos de mestrado por mil habitantes e 0,2 títulos de doutorado para boa parte dos países da OCDE⁸.

⁷ Correlação entre percentual da população de 25 a 64 anos com título de doutorado e PIB *per capita* para os países da OCDE em 2016: 0,52 (OECD, 2017a).

⁸ Número de títulos de mestrado e doutorado, respectivamente, por mil habitantes (para países selecionados): Dinamarca – 3,5 e 0,4; Finlândia – 3 e 0,3; Reino Unido – 3 e 0,4; Austrália – 2,9 e 0,4; Suécia – 2,7 e 0,3; Estados Unidos – 2,7 e 0,2 (OECD, 2017b).

O crescimento da pós-graduação brasileira verificou-se em todas as áreas de conhecimento, mas em taxas distintas. A titulação de mestres e doutores no Brasil aumentou com maior ênfase nos cursos de ciências agrárias e multidisciplinares e de forma menos acentuada nos cursos de engenharias, ciências naturais e da terra, fazendo com que tais grandes áreas ficassem proporcionalmente menores no total da titulação do País, conforme apontado no Gráfico 1. Trata-se de um cenário distinto daquele observado em boa parte dos países da OCDE, nos quais as grandes áreas de “engenharia, indústria e construção” e “ciências naturais, matemática e estatística” responderam por mais de 35% dos doutores titulados em 2015⁹.

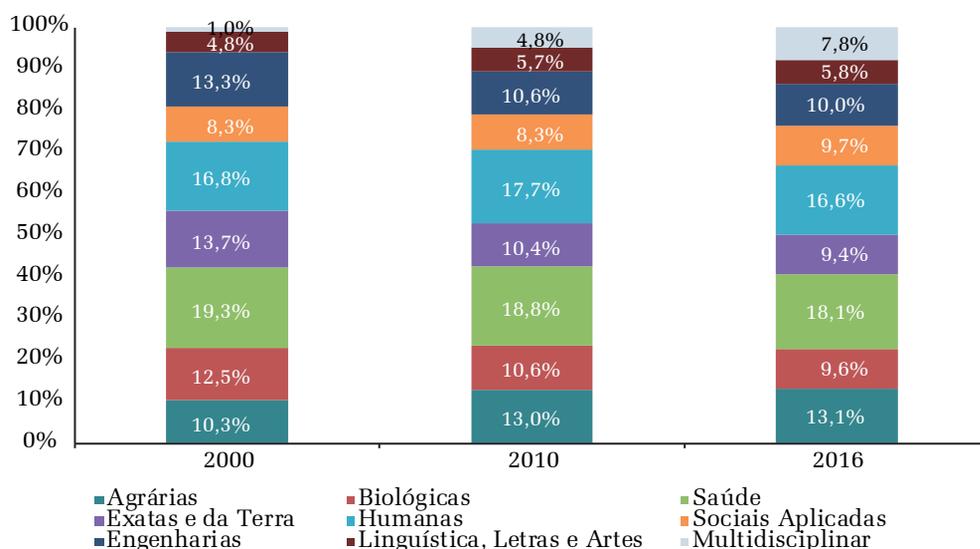


GRÁFICO 1
PERCENTUAL DE TÍTULOS DE DOUTORADO CONCEDIDOS, POR GRANDE ÁREA DE CONHECIMENTO - BRASIL - 2000/2010/2016

Fonte: Brasil. Capes (2017).

Grande parte da expansão no País se deu no segmento público, responsável pela formação de mais de 30 mil novos mestres e 10 mil novos doutores por ano, em média, entre 2000 e 2016. Crescendo a partir de uma base menor, o setor privado elevou sua participação relativa, mas ainda assim concedeu menos de 20% dos títulos de mestrado e de 13% dos títulos de doutorado em 2016 (Brasil. Capes, 2017). O crescimento dos segmentos privado e público, no entanto, não se deu de maneira equivalente nas diferentes áreas do conhecimento. Instituições privadas apresentaram uma vocação maior para ciências sociais aplicadas, chegando a titular cerca de 45% dos

⁹ Percentual de títulos de doutorado concedidos nessas grandes áreas (para países selecionados): França – 56%; Israel – 55%; Chile – 53%; Bélgica – 47%; Canadá – 47%; Estados Unidos – 39%; Coreia do Sul – 38% (OECD, 2016b).

novos mestres e 40% dos novos doutores nessa área em 2016. No mesmo ano, instituições públicas concederam um percentual maior de seus títulos em ciências agrárias, exatas e da terra do que instituições privadas (Brasil. Capes, 2017).

Uma das questões estruturais da pós-graduação brasileira é a concentração de cursos e atividades em regiões mais desenvolvidas. Trata-se de uma questão que vem sendo abordada e discutida em documentos oficiais (Brasil. Capes, 2010), levantamentos e estudos de pesquisadores interessados (Castro, 2010; CGEE, 2016). A recente evolução colaborou para a desconcentração das atividades na região Sudeste, que reduziu sua proporção no total de programas em funcionamento no País de 61% em 1998 para 44% em 2016 (Brasil. Capes, 2017).

Os dados apresentados sugerem um sistema de pós-graduação nacional em expansão, mas que ainda se encontra distante dos números observados em nações desenvolvidas, seja em número de títulos ou na distribuição das áreas de conhecimento. Ainda assim, além do desafio da expansão, é relevante que questões relacionadas à equidade no acesso ganhem espaço na agenda da política de pós-graduação brasileira, a fim de garantir que cursos de mestrado e doutorado não constituam um elemento de perpetuação ou elevação da desigualdade social no País, especialmente ao considerar que a maior parte dessas atividades é gerida e financiada com recursos públicos.

2 O DEBATE SOBRE ACESSO À PÓS-GRADUAÇÃO E EQUIDADE

Há uma extensa literatura dedicada a investigar questões relativas ao ingresso no ensino superior (Long, 2004; Drewes; Michael, 2006; Perna, 2006; Bettinger; Long, 2009; Skinner, 2016), incluindo as motivações dos estudantes para escolha dos cursos, instituições e disciplinas a serem cursadas. Alguns dos fatores relevantes identificados por essa literatura são: custo financeiro (Flores, 2010; Bettinger *et al.*, 2012); habilidades dos estudantes (Niu; Tienda, 2008); distância geográfica (Long, 2004; Jepsen; Montgomery, 2009); renda familiar (Heckman, 2000); educação dos pais (Albert, 2000); e acesso às tecnologias de informação e comunicação (Čepar; Bojnec, 2012). Outras análises identificaram “barreiras” ou entraves à participação que gerariam inequidade no acesso (Gorard *et al.*, 2006), como situação socioeconômica desfavorável (Marsh; Blackburn, 1992; Connor *et al.*, 2001), deficiência (Riddell; Tinklin; Wilson, 2005) e idade (Schuetze; Slowey, 2002). Embora tais questões possam afetar todos os níveis educacionais, há argumentos para sustentar que elas seriam mais acentuadas no caso da educação superior, por se tratar de uma etapa não obrigatória de ensino (Marsh; Blackburn, 1992).

A maior parte dessa literatura tratou de cursos e estudantes de graduação (Wakeling; Kyriacou, 2010). Embora tais investigações forneçam uma importante base para se refletir sobre os problemas da pós-graduação, sua aplicação deve ser encarada

com alguma reserva, devido às diferenças e peculiaridades que afetam o acesso, como nível mais avançado do conhecimento (Smith *et al.*, 2010), heterogeneidade do corpo discente e de práticas docentes (O'Donnell *et al.*, 2009), uso de novas tecnologias e costumes do convívio social (Tobbell; O'Donnell, 2013).

Com o crescimento recente da pós-graduação, os cursos de mestrado e doutorado passaram a figurar como objetos de pesquisa mais frequentes (Perna, 2004; Wakeling, 2009; Wales, 2013; English; Umbach, 2016). O acesso e a participação são assuntos considerados pouco explorados na literatura (Smith *et al.*, 2010; Wakeling; Kyriacou, 2010), demandando pesquisas adicionais que discutam quais são as barreiras e os problemas de inequidade específicos desse nível de ensino.

Há principalmente dois paradigmas teóricos relevantes que são utilizados para analisar a escolha e o acesso ao ensino superior (Paulsen, 1990; Perna, 2006; Skinner, 2016): as análises sociológicas de posição social (*status attainment*), de capital cultural e social e os modelos econômicos de investimento em capital humano.

As abordagens sociológicas enfatizam as características pessoais e socioeconômicas dos alunos, bem como seus efeitos nas aspirações e decisões educacionais (Perna, 2006). Nesse paradigma, fatores pessoais ou o ambiente familiar podem aumentar ou diminuir a motivação dos estudantes na busca por uma titulação mais elevada (Sewell; Hauser; Wolf, 1980; Hossler; Gallagher, 1987). Versões mais atuais dessa abordagem discorrem sobre a relevância do capital cultural (Bills, 2003; Bourdieu, 2011) e social (Coleman, 2000; Lin, 2002) na qualificação.

Nos termos dessa literatura, problemas relativos à equidade derivam dos contextos distintos em que os estudantes se encontram submetidos, afetando primeiramente suas motivações e escolhas, mas também as oportunidades e os resultados de seus esforços. Indivíduos com baixo capital cultural podem se excluir ou reduzir suas aspirações educacionais, devido às baixas chances de sucesso ou ao esforço adicional necessário para competir com estudantes de nível mais elevado (Lamont; Lareau, 1988). O capital social, por sua vez, permite a mobilização de recursos pertencentes aos membros da rede social de cada indivíduo, conferindo assim uma vantagem àqueles que participam de grupos mais privilegiados (Portes, 1998). Tais análises podem conferir maior ênfase ao papel dos pais na geração de oportunidades, mas também chamam atenção para barreiras estruturais advindas de fatores como classe social, sexo ou raça (Dika; Singh, 2002).

A persistência de inequidades no nível de pós-graduação não é consensual nessa literatura. Alguns estudos defendem que as desigualdades socioeconômicas afetariam tanto as escolhas e trajetórias durante a graduação que acabariam tendo pouco ou nenhum efeito nos níveis mais avançados (Mare, 1980; Stolzenberg, 1994). Por outro lado, considerando a ideia de “inflação de credencial”, as titulações de mestrado e doutorado também podem ser compreendidas como mais um nível de estratificação e exclusão social e, nesse sentido, seriam influenciadas pelo perfil e bagagem familiar e econômica dos estudantes (Wakeling, 2009).

A abordagem econômica do investimento em capital humano compreende a produtividade individual como atrelada ao estoque de conhecimento, habilidades e técnicas aprendidas ou desenvolvidas pela pessoa (Schultz, 1961; Becker, 1962). Essa teoria critica a ideia de credencialismo ao destacar que ela não explica a correlação positiva entre educação e retorno do trabalho e que empresas, em geral, estão mais interessadas no histórico profissional do que no resultado acadêmico dos candidatos (Becker, 2009). Conforme o modelo clássico de Becker (1962; 1994), um maior nível educacional eleva os índices de produtividade do trabalhador, aumentando, conseqüentemente, a remuneração de seu trabalho. Esse arcabouço permite equiparar a educação a outras formas de investimento como o capital físico, fornecendo assim uma base analítica para investigar a decisão de iniciar um curso (English; Umbach, 2016). A ideia central é que o indivíduo racional maximiza sua utilidade ao investir em aprendizagem e acúmulo de capital humano enquanto os custos diretos e indiretos desse investimento não superarem os seus benefícios (Perna, 2006) ou enquanto os resultados de escolhas alternativas (custo de oportunidade) não forem maiores. A teoria do capital humano é a principal base para análise da escolha e de políticas de ensino superior (Paulsen; Toutkoushian, 2008; English; Umbach, 2016).

Seguindo essa linha teórica, as diferenças que geram problemas de inequidade podem advir de duas fontes. Em primeiro lugar, os custos de cada indivíduo em termos de tempo e esforço podem ser distintos devido a suas habilidades (Heckman; Humphries; Veramendi, 2016), e os resultados esperados podem diferir dependendo de sexo, raça, classe e outras características do estudante e de seu contexto social (Becker, 1962; 1994). Em segundo, a demanda por determinados tipos de capital humano, o custo da educação e a disponibilidade de recursos para financiamento podem variar, razão pela qual pessoas com maior renda teriam melhores condições de selecionar cursos com maiores retornos e progredir em seus estudos (Perna, 2006).

A pós-graduação *stricto sensu* é considerada uma etapa integral da acumulação de capital humano (Perna, 2004), podendo constituir requisito indispensável para determinadas posições profissionais, como discutido anteriormente. Os estudantes avaliam os custos e benefícios de continuar seus estudos acadêmicos em comparação com alternativas como ingressar no mercado de trabalho em tempo integral ou matricular-se em um curso de qualificação profissional (Ehrenberg, 1991). Além disso, Zhang (2005) argumenta que, no caso da pós-graduação, o aprofundamento do conhecimento em uma dada matéria e a obtenção do diploma podem constituir um objeto de fruição em si, sendo considerado pelo estudante como parte dos benefícios advindos do estudo. Por outro lado, o risco de fracasso e o tempo necessário para conclusão são fatores que reduzem a atratividade de um doutorado (Ehrenberg, 1991).

Um segundo ramo da teoria econômica a respeito desse tópico é a literatura de sinalização (*signalling*), desenvolvida inicialmente por Spence (1973; 1979). O ponto central desse modelo é que a titulação ou nível educacional funcionaria como um sinal para revelar a produtividade ou o “capital humano inerente” dos trabalha-

dores (Kjelland, 2008) em um mercado de trabalho com informação imperfeita¹⁰. Essa ideia suscitou uma importante discussão sobre os efetivos ganhos e contribuições da educação no nível universitário (Chevalier *et al.*, 2004; Kjelland, 2008; Pericles Rospigliosi *et al.*, 2014), também podendo ser relacionada às noções de credencialismo e de “inflação de credencial” discutidas anteriormente (Brown, 2001; Collins, 2002). Entretanto, esse arcabouço teórico é pouco abordado no debate empírico acerca dos fatores que determinam o acesso à pós-graduação.

Um grupo mais recente de trabalhos tenta conciliar e contemplar as contribuições das abordagens sociológica e econômica, sugerindo modelagens econométricas que, por um lado, formalizam a decisão do indivíduo de maneira racional e maximizadora, segundo a teoria do capital humano, mas permitindo que tais escolhas sejam influenciadas pelo ambiente ou pelos valores pessoais ou coletivos (Perna, 2000; Paulsen; John, 2002; Perna, 2004; 2006; Paulsen; Toutkoushian, 2008; Malcom; Dowd, 2012; Xu, 2014; English; Umbach, 2016). Nessas formulações, as características de cada grupo de estudantes determinam padrões de comportamento distintos, sendo as decisões encaradas como específicas de cada contexto e decorrentes das circunstâncias nas quais esses grupos se encontram (Paulsen; John, 2002). Na modelagem econométrica proposta por Perna (2004; 2006), os indivíduos maximizam sua utilidade de forma racional, entretanto, suas preferências, expectativas e incertezas respondem a variáveis que representam o capital cultural e social de cada um. Paulsen e John (2002) sugerem que essa abordagem fornece um arcabouço valioso para análise da diversidade na educação, uma vez que se reconhece a influência de variáveis pessoais e sociais nas trajetórias de aprendizagem.

A literatura empírica que se dedicou ao acesso à pós-graduação é recente e pouco desenvolvida (Perna, 2004; Wales, 2013; English; Umbach, 2016), havendo pouco consenso acerca da influência de fatores pessoais e sociais no ingresso. Os primeiros trabalhos dedicados ao tema seguindo a abordagem de *status attainment* identificaram um efeito decrescente da classe social em cada nível adicional de educação, com efeitos reduzidos ou nulos na pós-graduação (Mare, 1980; 1981; Ethington; Smart, 1986; Stolzenberg, 1994). Estudos quantitativos posteriores refutaram essa conclusão e apresentaram evidência da importância de distintas características progressas na participação em cursos de mestrado e doutorado em diferentes países. A próxima seção apresenta sucintamente o debate e as investigações empíricas relacionadas a cinco dos principais fatores sugeridos por essa literatura. Outros pontos levantados e testados por esses estudos são as características da instituição de ensino da graduação (Wakeling, 2005; Zimdars, 2007; Zarifa, 2012), a educação dos pais (Mullen; Goyette; Soares, 2003; Zarifa, 2012; English; Umbach, 2016), a idade

¹⁰ A educação adicional pode elevar o produto marginal do trabalho (como sugerido em Riley [2001]), mas sua principal função nos modelos de *signalling* seria indicar os trabalhadores com maiores habilidades e produtividade.

(Xu, 2014), o endividamento estudantil (Millett, 2003; Malcom e Dowd, 2012) e o custo ou *tuition fee* (Wales, 2013).

3 O ACESSO À PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

Esta seção discute o acesso aos cursos de mestrado e doutorado no Brasil, considerando cinco diferentes perspectivas, abordadas em cada uma das subseções: (a) desempenho acadêmico prévio dos ingressantes; (b) sexo; (c) raça; (d) renda familiar; e (e) UF onde foi cursada a graduação.

O corpo discente da pós-graduação brasileira é majoritariamente composto por recém-egressos da universidade. O Gráfico 2 descreve a proporção de novos alunos em 2016 por ano de conclusão da graduação. Embora tais estudantes tenham se formado em diferentes anos, a maior parcela progrediu para a pós-graduação imediatamente ou dentro de um curto espaço de tempo. Cerca de 45% dos novos estudantes de mestrado concluíram seu curso universitário no mesmo ano ou no anterior e apenas 25% entraram após três anos. No caso do doutorado, a moda da distribuição encontra-se no terceiro ano anterior ao ingresso (2013) e aproximadamente dois terços dos ingressantes se formaram até quatro anos antes (a partir de 2012).

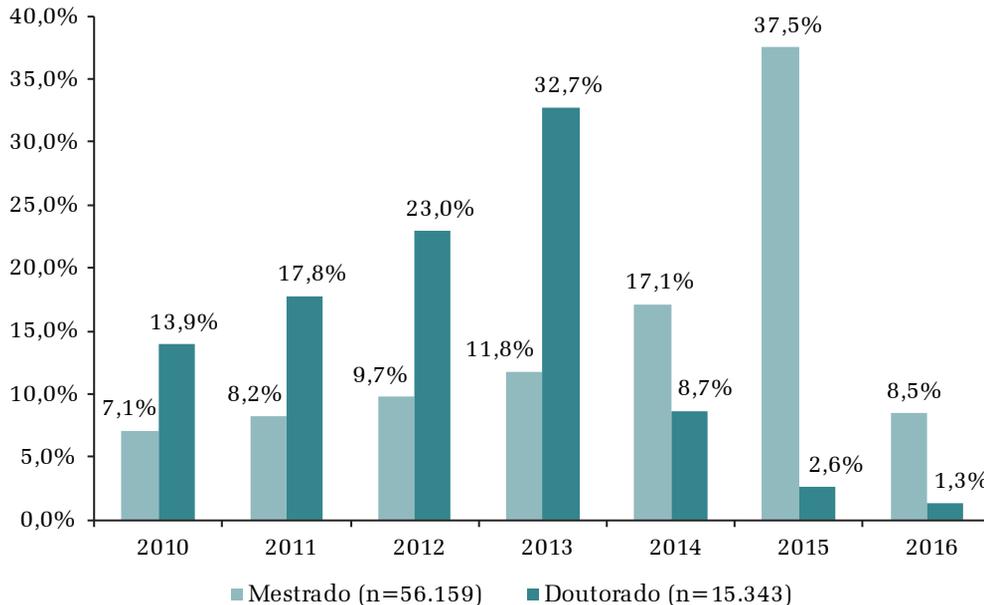


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE ALUNOS INGRESSANTES NA PÓS-GRADUAÇÃO EM 2016 (MESTRADO E DOUTORADO), POR ANO DE CONCLUSÃO DA GRADUAÇÃO (TITULADOS EM 2010-2016, CONSTANTES DA BASE DO CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR) - BRASIL

Fonte: Brasil. Capes (2017); Brasil. Inep (2017a).

Visto que o interesse do estudo se concentra em desigualdades no acesso, é feita uma comparação do conjunto de ingressantes no mestrado e doutorado com os egressos do nível educacional imediatamente anterior, ou seja, os concluintes dos cursos de graduação. A análise segue a ideia descrita em Zimdars (2007), Wakeling e Kyriacou (2010) e OECD (2017a) de avaliar a proporção de grupos demográficos específicos nos diferentes níveis de educação formal. De acordo com essa proposta, uma sociedade (idealmente) sem desigualdade apresentaria proporções idênticas para todos os grupos nos diferentes níveis (OECD, 2017a). A desigualdade de representação entre os grupos, considerando os critérios mencionados, é encarada como indício de diferença de oportunidades ou de inequidade no acesso.

Utilizam-se microdados identificados¹¹ oriundos de três bases unificadas para as análises apresentadas. Em primeiro lugar, a base de informações de discentes da pós-graduação *stricto sensu* da Plataforma Sucupira (Brasil. Capes, 2017), que contém a lista dos alunos que se encontravam inscritos em programas de mestrado e doutorado. Em segundo, o Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2017a) apresenta um conjunto de informações sobre os concluintes desse nível de ensino, incluindo sexo, raça e local da graduação. Por fim, a base do Enade (Brasil. Inep, 2017b) traz as notas individuais dos estudantes com expectativa de concluir a graduação no teste nacional, além de informações pessoais e socioeconômicas constantes nos questionários socioeconômicos.

Uma vez que a análise se fundamenta na base de dados do Enade, é importante que a amostra selecionada considere o desenho e cronograma dessa avaliação. Em seu formato atual, o Enade apresenta um ciclo trienal: a cada ano, apenas um grupo previamente determinado de áreas do conhecimento é avaliado, sendo que cada área é avaliada apenas uma única vez por ciclo (Brasil. Inep, 2017b). Por esse motivo, a fim de garantir que todas as áreas se encontrem representadas e que a disponibilidade de dados decorrente do ciclo avaliativo do Enade não enviesse a amostra, optou-se por utilizar informações dos últimos três anos para os quais há dados disponíveis. Dessa maneira, foram considerados nesta análise apenas: (a) os egressos de cursos de graduação no período 2014-2016 que constam na base do CES e que tenham prestado o Enade como concluintes; e (b) os ingressantes nos cursos de mestrado e doutorado no mesmo triênio que prestaram o Enade ou constem na base do CES (dependendo da variável sob análise).

3.1 DISTRIBUIÇÃO DOS INGRESSANTES POR DESEMPENHO ACADÊMICO

A definição de equidade no ensino superior utilizada pela OCDE sugere que os critérios mais apropriados para determinar o acesso e a participação são as habilidades

¹¹ Dados confidenciais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para desenvolvimento deste artigo.

inatas e o esforço dos estudantes (Santiago *et al.*, 2008; OECD, 2017a). Nessa definição, o desempenho acadêmico prévio dos alunos idealmente deveria constituir o mais importante preditor do ingresso no ensino superior, e em especial na pós-graduação (Schwartz, 2004). Em uma análise empírica acerca das universidades britânicas de maior prestígio, Boliver (2013) segue essa proposta e qualifica como “justo” um sistema no qual o acesso é igualitário para os indivíduos com o mesmo desempenho anterior.

O argumento central é que, em um sistema meritocrático, os alunos que obtiveram os melhores resultados durante a graduação devem ter maiores chances de prosseguir em seus estudos em níveis mais avançados (Zimdars, 2007). Além disso, o resultado acadêmico é considerado um indicador de aptidão ou preparo do aluno para os próximos níveis de ensino, incluindo a pós-graduação (Xu, 2014). Alon e Tienda (2007) apontam que essa identificação de meritocracia, de acordo com a pontuação obtida em testes e provas, emerge a partir da segunda metade do século 20, como resultado da concorrência crescente por vagas em universidades. Nesse contexto, as notas dos alunos – especialmente em testes padronizados – foram identificadas como indicadores objetivos e confiáveis para aferir o potencial e mérito de cada estudante (Buckley; Letukas; Wildavsky, 2018).

A literatura de *status attainment*, no entanto, questiona a validade dessa métrica, uma vez que o desempenho acadêmico é altamente influenciado por histórico e situação socioeconômica do aluno (Ethington; Smart, 1986; Mullen; Goyette; Soares, 2003). Conforme Zhang (2005), o aproveitamento do curso pode “cristalizar” desigualdades anteriores, escondendo assim um cenário de efetiva inequidade no acesso. Já a teoria do capital humano considera o desempenho acadêmico prévio como uma variável que representa o estoque inicial de habilidades e conhecimentos do indivíduo, influenciando ainda a probabilidade de conclusão do curso e o retorno esperado (Catsiapis, 1987; Perna, 2004). De toda forma, há argumentos em ambas as correntes teóricas para esperar que o desempenho escolar durante a graduação esteja positivamente correlacionado com a entrada no mestrado e doutorado, havendo na literatura evidências empíricas dessa correlação (Heller, 2001; Mullen; Goyette, Soares, 2003; Zimdars, 2007), ainda que isso não possa ser tomado como evidência de equidade.

Para avaliar o caso brasileiro, foi utilizada como medida de aproveitamento na graduação a nota geral dos alunos concluintes no Enade. No entanto, uma vez que as provas prestadas diferem por ano e grupo de cursos avaliados, a análise conjunta de todos os alunos da amostra requer a padronização das notas. Isso é feito pelo cálculo do escore padronizado ou escore-z (Urduan, 2016), que transforma as notas em um índice que informa quantas unidades de desvio-padrão cada aluno se encontra acima ou abaixo da média do grupo (equivalente a zero na escala). Nesse caso, a padronização é feita por ano de realização da prova e grupo de avaliação.

A distribuição acumulada (Wilk; Gnanadesikan, 1968) dos egressos da graduação e dos novos alunos de mestrado e doutorado no período 2014-2016 é apresentada no Gráfico 3. Como esperado, o grupo de ingressantes da pós-graduação apresenta, em

geral, um rendimento mais elevado. O gráfico mostra que metade dos novos alunos de mestrado obteve nota igual ou superior a 0,64 desvio-padrão¹² acima da média, resultado que só foi obtido por 27% de todos os egressos da graduação que prestaram o Enade. No caso do doutorado, a pontuação foi ainda maior: 50% dos ingressantes obtiveram, no mínimo, uma nota 0,73 desvio-padrão superior à média, com apenas 24% dos concluintes da graduação atingindo a mesma pontuação. Além disso, a média das notas dos novos mestrandos e doutorandos superou a do total de egressos da graduação em 0,54 e 0,59 desvio-padrão da distribuição, respectivamente.

Tal resultado corrobora e está de acordo com a literatura citada, indicando que, em alguma medida, o sistema de ingresso na pós-graduação *stricto sensu* valoriza o sucesso prévio dos candidatos em seus estudos. A fim de avaliar o quanto esse resultado implica maior equidade e meritocracia no acesso, é importante investigar se o desempenho no Enade se encontra correlacionado com características pessoais e socioeconômicas dos alunos, constituindo uma importante agenda de pesquisa para aferição da inequidade e para o desenho da política educacional de ensino superior.

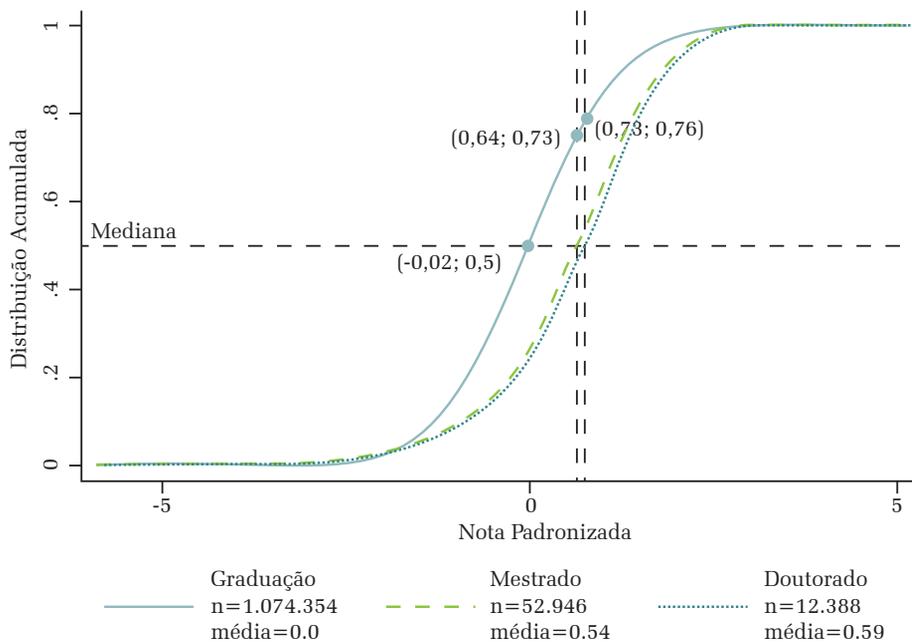


GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA (WILK E GNANADESIKAN, 1968) DOS EGRESSOS DA GRADUAÇÃO E DOS INGRESSANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO (Mestrado e Doutorado) NO PERÍODO 2014-2016, DE ACORDO COM A NOTA GERAL DO ENADE PADRONIZADA POR GRUPO DE AVALIAÇÃO E ANO DA PROVA - BRASIL

Fonte: Brasil. Capes (2017); Brasil. Inep (2017b).

¹² O valor do desvio-padrão em unidades da nota original no Enade varia de acordo com o grupo de avaliação e ano da prova utilizados para a padronização das notas individuais.

3.2 DISTRIBUIÇÃO DOS INGRESSANTES POR SEXO

A desigualdade de sexo é um dos temas mais desenvolvidos na literatura de acesso à pós-graduação, havendo diferentes estudos que buscam quantificar a participação feminina nos programas avançados de pesquisa, assim como desenvolver argumentos para explicar as diferenças (Oakes, 1990; Sax, 2001; Wakeling; Kyriacou, 2010). Algumas análises apontam que, nos últimos anos, o ingresso de mulheres nesses cursos em diferentes países aumentou (England *et al.*, 2007; Stuart *et al.*, 2008), muito embora exista evidência de que elas ainda possuem menores chances de progredir para cursos de mestrado e doutorado (Perna, 2004; Zhang, 2005). Wakeling e Kyriacou (2010) notam que essa desigualdade fica visível no caso inglês, ao se comparar o percentual de mulheres que conclui a graduação com a representação feminina no corpo discente da pós-graduação. Confirmando esse argumento, os dados divulgados pela OCDE indicam que, na média dos países do grupo, a proporção de mulheres com diploma de ensino superior (17,6%) supera a de homens (15%), mas a relação é invertida no caso da população com doutorado – 1,2% para homens e 0,9% para mulheres (OECD, 2017a).

Diferentes argumentos foram apresentados para tentar explicar a sub-representação das mulheres na ciência. O “modelo de diferenças” é um deles e ressalta distinções intrínsecas como explicação para aspirações diversas entre homens e mulheres e maior desinteresse destas por carreiras científicas (Sax, 2001; Hyde, 2005). Já a teoria do *deficit* confere maior ênfase às barreiras enfrentadas por mulheres, sendo a mais importante delas a tensão entre carreira profissional e família (Caprile *et al.*, 2012), mas também a falta de preparação prévia e de encorajamento dos pais, além da ausência de modelos de referência e mentores (Sax, 2001). Há ainda um terceiro argumento, de cunho econômico, que leva em consideração o retorno esperado da educação, embora exista evidência de que este possa ser maior para mulheres – o que seria contraditório ao considerar a menor participação feminina na pós-graduação. (O’Leary; Sloane, 2005).

A evidência empírica no tema é controversa. A maior parte das análises quantitativas confirma a desigualdade entre sexos, indicando menores chances de mulheres progredirem para pós-graduação (Millett, 2003; Zhang, 2005; Zarifa, 2012), embora ao menos um estudo tenha rejeitado essa hipótese (English; Umbach, 2016). Há ainda artigos que sugerem que o efeito do sexo pode depender de tipo ou área do programa (Mullen; Goyette; Soares, 2003; Perna, 2004).

Os dados da pós-graduação brasileira apresentados no Gráfico 4 sugerem a existência de desigualdade de sexo no acesso. Embora as mulheres formassem mais da metade dos novos alunos em 2016 (o que refuta a ideia de sub-representação), a proporção delas entre concluintes da graduação é de 61%, o que indica que o percentual de mulheres com essa titulação que iniciam um mestrado e doutorado é inferior ao de homens. Os dados disponíveis não permitem avaliar se esse resultado se deve a um menor número de mulheres que se dispõem a continuar seus estudos ou a problemas de discriminação no processo seletivo de ingresso.

Com o crescimento da participação feminina, a literatura aponta que a desigualdade de sexo na pós-graduação passou a ser mais bem representada pela distribuição dos alunos por área de conhecimento. O argumento da desigualdade “horizontal” sugere que mulheres estariam mais propensas a embarcar em programas de pesquisa avançada nas áreas voltadas ao cuidado de pessoas (Wakeling; Kyriacou, 2010). Diferentes estudos concluíram que homens possuem maiores chances de ingressar em programas nas áreas de engenharia, matemática e ciências exatas (England *et al.*, 2007; Kimmel; Miller; Eccles, 2012; Garibay *et al.*, 2013). Os dados indicam que esse argumento possa ser válido para o Brasil. Conforme apontado no Gráfico 5, o percentual de mulheres entre os novos alunos é consideravelmente inferior nas grandes áreas de engenharias, ciências exatas e da terra, crescendo de maneira marcante nos cursos de saúde e ciências biológicas.

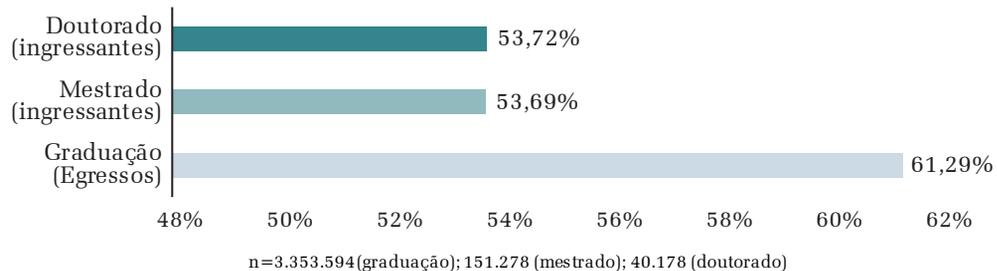


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DE MULHERES ENTRE EGRESSOS DA GRADUAÇÃO E INGRESSANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO (MESTRADO E DOUTORADO) NO PERÍODO 2014-2016 – BRASIL

Fonte: Brasil. Capes (2017); Brasil. Inep (2017a).

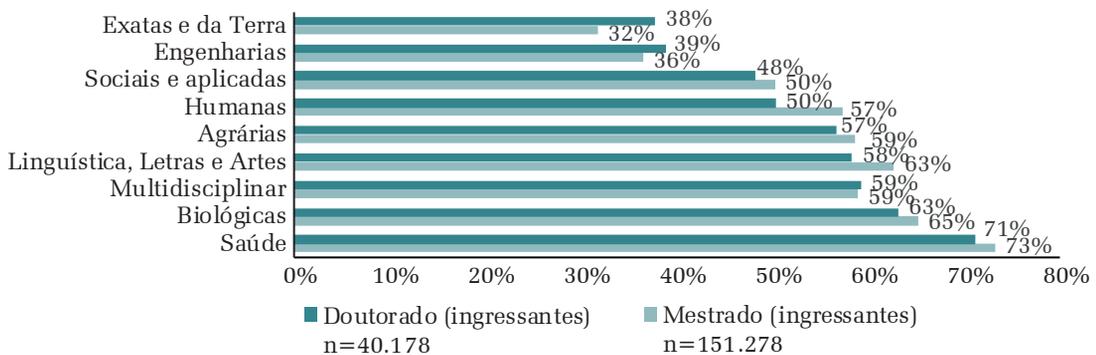


GRÁFICO 5

PERCENTUAL DE MULHERES ENTRE INGRESSANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO NO PERÍODO 2014-2016 (MESTRADO E DOUTORADO), POR GRANDE ÁREA DO CONHECIMENTO – BRASIL

Fonte: Brasil. Capes (2017); Brasil. Inep (2017a).

3.3 DISTRIBUIÇÃO DOS INGRESSANTES POR RAÇA OU ETNIA

Pesquisas voltadas a esclarecer a importância do critério racial no acesso à pós-graduação ainda são poucas e sofrem de problemas relacionados à disponibilidade de dados e viés de autodeclaração, uma vez que o índice de ausência de respostas em questionários possivelmente não é aleatório e uniforme entre os diferentes grupos, refletindo valores e preconceitos sociais (Wakeling; Kyriacou, 2010).

Além disso, não parece clara na literatura a razão pela qual a raça deve influenciar no ingresso em cursos de mestrado e doutorado. Uma das explicações se baseia no impacto da origem étnica no capital social do indivíduo, à luz de recursos financeiros, rede de contatos e informações disponíveis, podendo afetar suas aspirações educacionais ou gerar barreiras estruturais ao progresso para níveis mais avançados de ensino (Qian; Blair, 1999; Lareau, 2001; Dika; Singh, 2002). Outra hipótese é a de diferenças remuneratórias, gerando retornos do investimento educacional menores para minorias étnicas (Wakeling, 2009). O modelo de capital humano de Catsiapis (1987) considera que a raça afeta a decisão de matrícula em um curso de diferentes formas (ajuda financeira esperada, contribuição dos pais, custo de oportunidade e retorno esperado), mas sem explicitar como a causalidade entre essas variáveis se opera. Além disso, também é argumentado que estudantes de minorias podem preferir programas ou instituições com maior diversidade racial (Smith, 2007) e que pode haver discriminação no processo seletivo, com maiores chances de sucesso aos candidatos brancos (Leslie; Abbott; Blackaby, 2002).

Independentemente da explicação, a evidência empírica levantada na literatura sugere que há diferenças marcantes no acesso à pós-graduação se considerada a etnia ou raça dos estudantes, embora não exista consenso a respeito de qual a influência dessa variável. Analisando egressos de cursos de graduação na Inglaterra, Connor *et al.* (2004) e Wakeling (2009) destacam que a proporção de estudantes de minorias étnicas que progredem para programas avançados de pesquisa é menor do que a de estudantes brancos. Há evidências de que, nos Estados Unidos, alunos afrodescendentes possuem maiores chances de se candidatar para cursos de pós-graduação do que alunos brancos, embora a probabilidade de ingresso efetivo seja menor (Millett, 2003). Além disso, a raça também foi identificada como um fator relevante para determinar o tipo de programa ou a universidade para a qual o aluno progride (Zhang, 2005). Por outro lado, Zarifa (2012) não identificou efeito de raça no ingresso na pós-graduação no Canadá, e Perna (2004) chegou inclusive à conclusão de que mulheres negras possuem maiores chances de progredir para cursos profissionais de pós-graduação nos Estados Unidos.

Os dados existentes para o caso brasileiro novamente sugerem um cenário de desigualdade, no qual a etnia pode ser um critério relevante para determinar o acesso à pós-graduação. A proporção de pretos e pardos que concluíram a graduação entre 2014 e 2016 supera o percentual dessa população entre os ingressantes de mestrado

e doutorado em cerca de 7 a 9 pontos percentuais (p.p.), respectivamente, conforme apresentado no Gráfico 6. Os dados não apresentam elementos que permitam explicar quais seriam as causas dessa sub-representação, constituindo essa uma importante agenda de pesquisa para informar o desenho de políticas públicas voltadas a promover a igualdade racial na pós-graduação. Tais grupos podem enfrentar dificuldades maiores para ascender a níveis formais de educação mais avançados, apresentar aspirações educacionais inferiores devido ao contexto social ou ainda não ter um retorno elevado desse nível de ensino que compense os custos diretos e indiretos.

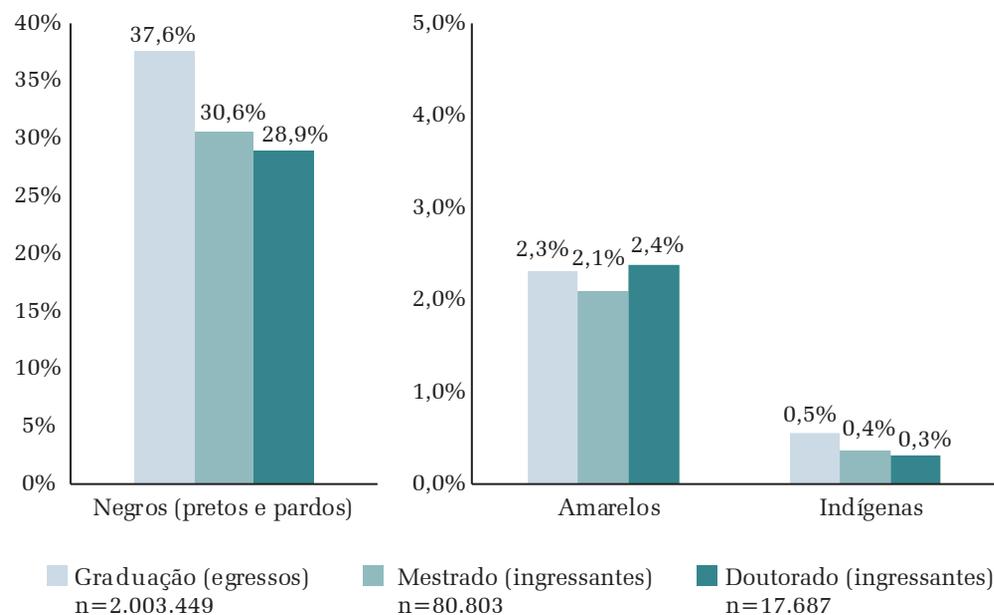


GRÁFICO 6

PERCENTUAL DE ALUNOS NEGROS (PRETOS E PARTOS), AMARELOS E INDÍGENAS ENTRE OS EGRESSOS DA GRADUAÇÃO E OS INGRESSANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO (MESTRADO E DOUTORADO) NO PERÍODO 2014-2016 (CONSIDERADOS APENAS AQUELES QUE DECLARARAM RAÇA/ETNIA) - BRASIL

Fonte: Brasil. Capes (2017); Brasil. Inep (2017a).

Esse cenário de desigualdade é ainda mais problemático no caso brasileiro quando se considera que, ao contrário de outras nações desenvolvidas (Wakeling, 2009; Wakeling; Kyriacou, 2010), o acesso ao primeiro nível do ensino superior no País ainda apresenta um viés com relação à origem étnica de seus estudantes. Em 2015, o percentual de pretos e pardos na população era de 54% (IBGE, 2015b), proporção bem inferior àquela observada entre os egressos da graduação, conforme destacado no Gráfico 6. A pós-graduação, nesse cenário, pode funcionar como um nível adicional de aprofundamento da desigualdade no sistema educacional brasileiro, confirmando o argumento teórico apresentado por Wakeling (2009).

A proporção de ingressantes de etnia amarela ou indígena parece muito próxima ao percentual verificado no grupo de comparação (diferença inferior a 0,3 p.p.), o que sugere um baixo grau de problemas relacionados à desigualdade no acesso para essas populações (embora tais desigualdades possam estar presentes em níveis prévios de ensino). Além disso, a proporção de ingressantes de origem amarela é superior àquela observada na população geral em 2015, que é inferior a 0,5% (IBGE, 2015b).

3.4 DISTRIBUIÇÃO DOS INGRESSANTES POR RENDA FAMILIAR ESTIMADA

A renda dos pais ou da família influencia a decisão ou as chances de evolução educacional principalmente por meio da disponibilidade de recursos para financiar melhores oportunidades de aprendizado, incluindo melhores escolas e cursos mais seletivos (Mullen; Goyette; Soares, 2003). No modelo de investimento em capital humano com diversas gerações, proposto por Becker e Tomes (1986), famílias mais ricas investem mais na educação de seus filhos não apenas por possuírem maior limite orçamentário, mas também por terem maior acesso a empréstimos e fundos financeiros, considerando um cenário de acesso imperfeito ao capital. A renda familiar também afeta o valor do endividamento estudantil durante a graduação, que, por sua vez, influencia as escolhas de ingresso na pós-graduação (Millett, 2003; Wakeling, 2009).

Não obstante tais argumentos, a desigualdade de renda como fator relevante para explicar o ingresso na pós-graduação foi questionada e empiricamente rejeitada em alguns dos primeiros estudos no tema nos Estados Unidos (Mare, 1980; Ethington; Smart, 1986; Stolzenberg, 1994). As principais explicações levantadas por esses autores são a de que jovens se “libertam” da influência de suas famílias à medida que progredem para níveis mais avançados de ensino (Zarifa, 2012) ou a de que a influência familiar passa a se expressar de maneira indireta, afetando outros fatores relevantes para explicar o acesso, como desempenho acadêmico ou reputação da instituição de ensino (Ethington; Smart, 1986; Stolzenberg, 1994; Zhang, 2005).

Essas hipóteses, no entanto, foram descartadas por estudos posteriores que confirmaram o efeito positivo da renda familiar ou classe econômica no acesso à pós-graduação em diferentes países (Hansen, 1997; Walpole, 2003; Zhang, 2005; Wakeling, 2009; Zarifa, 2012; Garibay *et al.*, 2013), sugerindo ser essa uma das mais importantes causas de inequidade. Como colocado por Harvey e Andrewartha (2013), há pouca evidência de que o efeito de classe seja simplesmente “exaurido” na graduação¹³.

O Gráfico 7 apresenta a renda *per capita* estimada do domicílio do aluno (em número de salários mínimos), à luz das declarações nos questionários socioeconômicos

¹³ “There is little evidence that the effect of class simply ‘washes out’ through undergraduate level” (Harvey; Andrewartha, 2013, p. 113).

do Enade sobre renda familiar e número de pessoas residentes. Para o cálculo desse indicador, a renda total do domicílio foi dividida pelo número de familiares residentes.

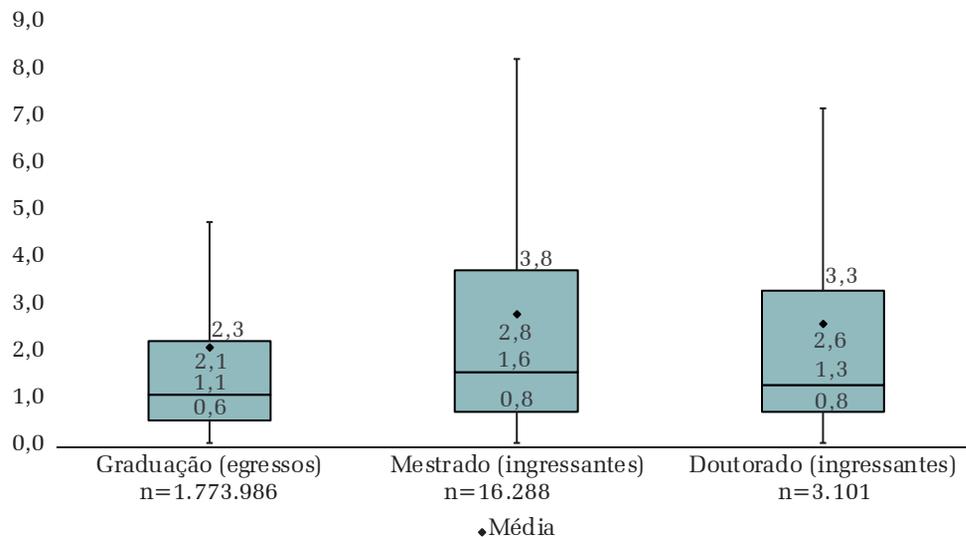


GRÁFICO 7

DISTRIBUIÇÃO E MÉDIA DOS EGRESSOS DA GRADUAÇÃO E DOS INGRESSANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO (MESTRADO E DOUTORADO) NO PERÍODO 2014-2016, POR RENDA PER CAPITA ESTIMADA NO DOMICÍLIO (EM NÚMERO DE SALÁRIOS MÍNIMOS)¹⁴ - BRASIL

Fonte: Brasil. Capes (2017); Brasil. Inep (2017b).

Nota: Valores do diagrama de caixa conforme definição de Tukey (1977)¹⁵.

Os dados disponíveis para o Brasil não parecem confirmar a tese da “libertação” da influência familiar na universidade ou da ausência de importância da renda para o acesso à pós-graduação. Em ambos os casos, tanto o valor da média quanto o dos três quartis da distribuição dos ingressantes de mestrado e doutorado superam os números para os egressos da graduação. Esse resultado sugere que, mesmo após a passagem pela universidade, a renda familiar dos alunos parece importar na definição daqueles que continuam seus estudos em níveis mais avançados, indicando uma possível inequidade no acesso entre indivíduos com rendas familiares distintas.

¹⁴ Uma vez que os questionários apresentavam apenas faixas de renda nos itens de resposta, o valor médio da faixa foi utilizado nos casos de renda total de até 30 salários mínimos. No caso de renda superior a esse valor, esse patamar mínimo (30) foi adotado para o cálculo. Para o número de residentes em cada domicílio, foi considerado o valor respondido (acrescentando o próprio aluno) se a resposta indicasse até seis pessoas adicionais no domicílio. No caso da opção “mais de seis” residentes adicionais, novamente optou-se pelo valor mínimo de oito (sete familiares mais o aluno).

¹⁵ Linha interna representa a mediana das distribuições; a base e o topo das caixas representam o quartil inferior (Q1) e superior à mediana (Q3), respectivamente; as linhas verticais (*whiskers*) indicam a última observação dentro dos limites inferiores ($LI = Q1 - (Q3 - Q1) * 1,5$) e superiores ($LS = Q3 + (Q3 - Q1) * 1,5$) das distribuições.

3.5 DISTRIBUIÇÃO DOS INGRESSANTES POR UNIDADE FEDERATIVA DO CURSO DE GRADUAÇÃO

O último critério utilizado para avaliar o acesso à pós-graduação considera a instituição na qual cada aluno concluiu a graduação. Diferentes trabalhos examinaram a importância da faculdade ou universidade para escolhas futuras e concluíram que a qualidade e a tradição elevam as chances de ingresso na pós-graduação em geral e também nos cursos mais concorridos (Lang, 1987; Eide; Brewer; Ehrenberg, 1998; Wakeling, 2005; Zhang, 2005).

A localização do curso, por outro lado, é um tema menos explorado, havendo apenas um estudo na literatura consultada que considerou essa variável. Analisando o ingresso na pós-graduação no Canadá, Zarifa (2012) utilizou seu modelo *dummies* para indicar a região na qual foi concluída a graduação e depreendeu que essas variáveis possuíam efeitos fortes e significantes nas decisões dos egressos. O estudo, entretanto, não apresentou argumento ou arcabouço teórico que explicasse a influência desse fator.

A importância desse critério para análise do caso brasileiro se dá, em boa medida, pela histórica concentração das atividades de pós-graduação no País, uma questão que vem sendo debatida desde o I PNPG – 1975-1979 (Brasil. Capes, 2010). A região Sudeste concentrava em 2016 cerca da metade das novas titulações de mestrado concedidas no Brasil e cerca de 60% dos novos títulos de doutorado. Além disso, os estados do Sul e Sudeste apresentavam, em geral, os maiores índices de títulos de mestrado e doutorado concedidos por 100 mil habitantes (IBGE, 2015b; Brasil. Capes, 2017). O atual PNPG e o PNE (Meta 14, Estratégia 14.5) destacaram a importância de ações para reduzir a desigualdade regional nos cursos de mestrado e doutorado.

Nesse contexto, há argumentos para sustentar que as chances de ingresso na pós-graduação podem ser afetadas pelo local onde foi concluído o curso de graduação de diferentes formas, incluindo: a disponibilidade e oferta local de vagas em programas de mestrado e doutorado; a concorrência no processo seletivo; a disponibilidade de financiamento; os custos diretos e indiretos de migração para estudar em outra cidade ou estado; as relações sociais; ou o retorno desse investimento em diferentes mercados e contextos econômicos. Por esses motivos, trata-se de um tópico que merece ser levado em consideração em uma análise de desigualdade no acesso, avaliando sua potencial influência nas escolhas dos participantes.

O Gráfico 8 apresenta a proporção de ingressantes no mestrado e doutorado por unidade federativa entre 2014 e 2016. O estado de São Paulo concentrava o maior número de novos pós-graduandos, mas também experimentou a redução mais expressiva de sua participação relativa em comparação com a proporção de egressos da graduação. Por outro lado, os demais estados da região Sudeste e os da região Sul, em geral, foram os que mais elevaram a proporção de alunos em comparação com a graduação, ao contrário das regiões Norte e Centro-Oeste, que, na maior parte dos casos, possuíam um percentual menor de ingressantes na pós-graduação.

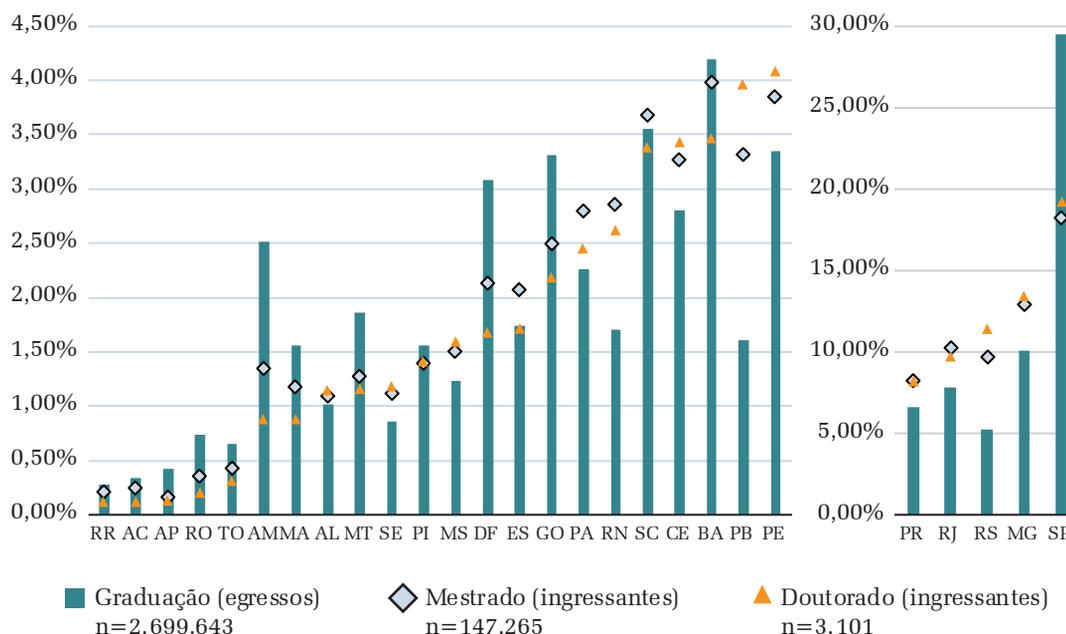


GRÁFICO 8
PERCENTUAL DE EGRESSOS DA GRADUAÇÃO E DE INGRESSANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO (MESTRADO E DOUTORADO) NO PERÍODO 2014-2016, POR UNIDADE FEDERATIVA - BRASIL

Fonte: Brasil. Capes (2017); Brasil. Inep (2017a).

Tais dados não sugerem um cenário claro em relação à concentração e desigualdade regional no acesso à pós-graduação no País. Se, por um lado, há redução da representação do maior estado (São Paulo), por outro, a maior parte do ganho de participação relativa ocorre em UFs que já possuem representação expressiva no corpo discente da pós-graduação brasileira, havendo pouca elevação ou mesmo redução nas unidades federativas com menor número de estudantes.

Parte dessa variação na participação de cada UF pode ser creditada à migração e mobilidade dos estudantes, que se deslocam para outros lugares para seus estudos. Conforme apontado pelo Gráfico 9, cerca de 20% dos ingressantes da pós-graduação no País concluíram seu curso universitário em uma UF distinta daquela que cursaram a graduação, destacando-se Distrito Federal e Santa Catarina, onde cerca de 34% e 29%, respectivamente, dos novos alunos vieram de outras unidades federativas. Essa migração constitui um ponto de pesquisa que merece ser investigado em maiores detalhes, a fim de se levantar o perfil dos estudantes que migram para cursar a pós-graduação, assim como as características dos cursos que os atraem. Tais informações podem trazer importantes subsídios para uma política de desconcentração e regionalização de ensino e pesquisa científica.

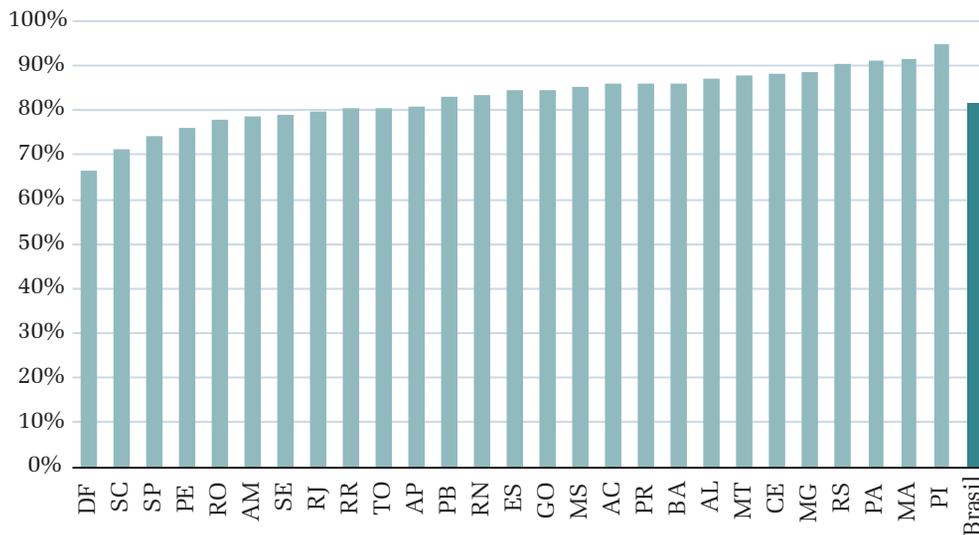


GRÁFICO 9

PERCENTUAL DE INGRESSANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO NO PERÍODO 2014-2016
(MESTRADO E DOUTORADO) QUE CONCLUÍRAM O CURSO DE GRADUAÇÃO NA MESMA
UNIDADE FEDERATIVA - BRASIL

Fonte: Brasil. Capes (2017); Brasil. Inep (2017a).

CONCLUSÕES E PRÓXIMAS AGENDAS DE PESQUISA

Este artigo parte do cenário de forte expansão da pós-graduação brasileira nas últimas décadas para analisar o acesso a esses cursos, apresentando e discutindo dados que indiquem problemas de inequidade e diferença de oportunidades na progressão para o mestrado e o doutorado. Conforme discutido no tópico “Evolução recente da pós-graduação”, esse crescimento é um fenômeno em escala global que, em parte, pode ser atribuído à elevação da população com ensino superior, que intensifica a competição e torna o diploma de pós-graduação uma credencial relevante para disputa por cargos e remunerações mais elevadas (Wakeling; Kyriacou, 2010; OECD, 2017a).

O tema é tratado na literatura sob duas principais lentes teóricas, dando a primeira maior ênfase a fatores pessoais e socioeconômicos na formação das aspirações educacionais, enquanto a segunda privilegia a modelagem da decisão individual de se obter maior qualificação para elevar a produtividade e/ou renda do trabalho (Paulsen, 1990; Perna, 2006; Skinner, 2016).

Considerando o perfil dos alunos que ingressaram recentemente em cursos de mestrado e doutorado em comparação com os egressos da graduação, o estudo descreve o seguinte quadro acerca do acesso à pós-graduação no Brasil:

- a) Grande parte do corpo discente da pós-graduação é formada por alunos que concluíram a graduação recentemente. A maioria dos novos alunos de mestrado formou-se há até dois anos e os de doutorado há até quatro anos.
- b) Os novos pós-graduandos, em geral, apresentam um desempenho acadêmico na graduação mais elevado, indicando que, em alguma medida, a seleção para a pós-graduação premia o esforço e as habilidades individuais, sendo essa uma das principais características de um sistema equitativo e meritocrático (Zimdars, 2007; Santiago *et al.*, 2008).
- c) Embora as mulheres constituam mais da metade dos ingressantes, a participação feminina é inferior àquela verificada entre o grupo de concluintes da graduação, sugerindo desigualdade no acesso. Além disso, o percentual de mulheres varia dependendo da área de conhecimento, com uma representação menor nas grandes áreas de engenharias, ciências exatas e da terra.
- d) A participação de alunos de etnia negra (pardos e pretos) é ainda mais reduzida do que na graduação, indicando que tais indivíduos podem ser socialmente menos motivados a continuarem seus estudos, podendo ainda experimentar maiores dificuldades ou ter um retorno inferior de seu esforço educacional (Catsiapis, 1987; Leslie; Abbott; Blackaby, 2002; Wakeling, 2009).
- e) A distribuição da renda familiar estimada também parece influenciar de maneira decisiva no acesso, uma vez que os novos ingressantes possuem, em geral, renda superior ao do grupo de egressos da graduação.
- f) A distribuição dos alunos por UF não apresenta um cenário que permita extrair conclusões com relação à concentração regional. Embora São Paulo possua o maior número de alunos, a sua participação relativa é inferior àquela observada no total dos egressos da graduação no País (conforme Gráfico 8). Ademais, os estados que mais elevam sua participação no corpo discente de mestrado e doutorado (em comparação com a graduação) pertencem às regiões Sul e Sudeste, com ganho pouco expressivo para as UFs com proporção reduzida entre os alunos de pós-graduação no contexto nacional. Por fim, cerca de 20% dos alunos da pós-graduação migram para outro local (diferente de onde cursaram a graduação) para estudar.

À luz desses resultados, a principal conclusão deste estudo é que há indícios de inequidade no acesso à pós-graduação no Brasil no que se refere a sexo, raça e renda familiar dos estudantes, embora os dados sugiram que o ingresso nesses cursos seja parcialmente explicado pelo aproveitamento acadêmico e conhecimento prévio dos alunos. Esses resultados encontram respaldo tanto na literatura teórica quanto em estudos empíricos anteriores desenvolvidos em outros países.

Conforme destacado na seção introdutória, a comprovação da inequidade no acesso ou de que os fatores mencionados afetam as oportunidades de ingresso deve ser construída em estudos específicos que se proponham a explicitar onexo causal

por meio de um modelo teórico, além de controlar a correlação ou colinearidade entre as variáveis que explicam a entrada no mestrado e doutorado.

Por fim, outras agendas de pesquisa que derivam desta análise são o desmembramento da investigação por diferentes áreas de conhecimento, que pode esclarecer como os fatores considerados influenciam carreiras científicas específicas de maneira distinta, além do estudo de outras variáveis relevantes apontadas na literatura, como a educação dos pais, endividamento estudantil, qualidade da instituição de ensino da graduação e distância entre aluno e local do programa de pós-graduação.

REFERÊNCIAS

ALBERT, C. Higher education demand in Spain: the influence of labour market signals and family background. *Higher Education*, Washington, v. 40, n. 2, p. 147-162, 2000.

ALON, S.; TIENDA, M. Diversity, opportunity, and the shifting meritocracy in higher education. *American Sociological Review*, Menasha, Wis., v. 72, n. 4, p. 487-511, 2007.

ARTES, A. Desigualdades de cor/raça e sexo entre pessoas que frequentam e titulados na pós-graduação brasileira: 2000 e 2010. In: ARTES, A.; UNBEHAUM, S., et al. (Ed.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a Pós-Graduação*. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2016. v. 2.

BECKER, G. S. Human capital revisited. In: BECKER, G. S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. 3rd Ed. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1994. p. 15-28.

BECKER, G. S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago; London: University of Chicago Press, 2009. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=9t69iICmrZ0C>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BECKER, G. S. Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 70, n. 5, Part 2, p. 9-49, 1962.

BECKER, G. S.; TOMES, N. Human capital and the rise and fall of families. *Journal of Labor Economics*, Chicago, v. 4, n. 3, Part 2, p. S1-S39, 1986.

BETTINGER, E. P. et al. The role of application assistance and information in college decisions: Results from the H&R Block FAFSA experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 127, n. 3, p. 1205-1242, 2012.

BETTINGER, E. P.; LONG, B. T. Addressing the needs of underprepared students in higher education does college remediation work?. *Journal of Human Resources*, Madison, Wis., v. 44, n. 3, p. 736-771, 2009.

- BILLS, D. B. Credentials, signals, and screens: explaining the relationship between schooling and job assignment. *Review of Educational Research*, Washington, v. 73, n. 4, p. 441-449, 2003.
- BOLIVER, V. How fair is access to more prestigious UK universities?. *The British Journal of Sociology*, London, v. 64, n. 2, p. 344-364, 2013.
- BOUDARBAT, B.; CHERNOFF, V. *The determinants of education-job match among Canadian university graduates*. Bonn, Germany: IZA, 2009. (Discussion Paper, n. 4513).
- BOURDIEU, P. The forms of capital (1986). In: SZEMAN, I.; KAPOSY, T. *Cultural theory: an anthology*. Malden: Wiley-Blackwell, 2011. v. 1. p. 81-93.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e da outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020*. Brasília: Capes, 2010. 2 v.
- BRASIL. Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Geocapes: Sistema de Informações Georreferenciadas: banco de dados: Distribuição de discentes de Pós-Graduação no Brasil*. Brasília, DF: Capes, 2017. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 16 ago. 2018.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: microdados: 2014-2016*. Brasília: Inep, 2017a.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Enade*. Brasília: Inep, 2017b.
- BROWN, D. K. The Social Sources of Educational Credentialism: status cultures, labor markets, and organizations. *Sociology of Education*, Albany, NY, v. 74, p. 19-34, 2001.
- BUCKLEY, J.; LETUKAS, L.; WILDAVSKY, B. Introduction: the Emergence of Standardized Testing and the Rise of Test-Optimal Admissions. In: BUCKLEY, J.; LETUKAS, L. (Ed.). *Measuring Success: testing, grades, and the future of college admissions*. Baltimore: JHU Press, 2018. p.1-12.
- CAPRILE, M. et al. (Ed.). *Meta-analysis of gender and science research: synthesis report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.
- CASTRO, L. A. B. D. O desequilíbrio regional brasileiro e as redes de pesquisa e pós-graduação. In: BRASIL. Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020*. Brasília: Capes, 2010. v. 2. p. 217-258.
- CATSIAPIS, G. A model of educational investment decisions. *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, v. 69, n. 1, p. 33-41, feb. 1987.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). *Doutores 2010*: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: CGEE, 2010.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). *Mestres 2012*: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: CGEE, 2012.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). *Mestres e doutores 2015*: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: CGEE, 2016. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/Mestres_Doutores_2015_Vs3.pdf>. Disponível em: 16 ago. 2018.

ČEPAR, Ž.; BOJNEC, Š. Probit model of higher education participation determinants and the role of information and communication technology. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, [S.l.], v. 25, sup1. esp., p. 267-287, 2012.

CHEVALIER, A. et al. Does education raise productivity, or just reflect it?. *The Economic Journal*, [S.l.], v. 114, n. 499, p. F499-F517, nov. 2004.

CHEVALIER, A.; LINDLEY, J. Overeducation and the skills of UK graduates. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, [S.l.], v. 172, n. 2, p. 307-337, 2009.

CIRANI, C. B. S.; CAMPANARIO, M. A.; SILVA, H. H. M. D. A evolução do ensino da pós-graduação senso estrito no Brasil: análise exploratória e proposições para pesquisa. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 163-187, 2015.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital: foundations and applications. In: LESSER, E. L. (Ed.). *Knowledge and social capital*. Boston: Elsevier, 2000. p. 17-41.

COLLINS, R. Credential inflation and the future of universities. In: _____. *The future of the city of intellect: the changing American university*. [S.l.]: [s.n], 2002. p. 23-46

COLLINS, R. *The credential society: an historical sociology of education and stratification*. [S.l.]: Academic Pr, 1979.

CONNOR, H. et al. *Social class and higher education: issues affecting decisions on participation by lower social class groups*. [S.l.]: [s.n], 2001.

CONNOR, H. et al. Why the difference?. A closer look at higher education minority ethnic students and graduates. *Institute for Employment Studies Research Report*, [S.l.], v. 552, 2004.

DIKA, S. L.; SINGH, K. Applications of social capital in educational literature: a critical synthesis. *Review of Educational Research*, Washington, D.C., v. 72, n. 1, p. 31-60, 2002.

DREWES, T.; MICHAEL, C. How do students choose a university?: an analysis of applications to universities in Ontario, Canada. *Research in Higher Education*, [S.l.], v. 47, n. 7, p. 781-800, 2006.

DURSO, S. D. O. et al. Motivational Factors for the Master's Degree: a Comparison between Students in Accounting And Economics in the Light of the Self-Determination Theory. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 27, n. 71, p. 243-258, 2016.

EHRENBERG, R. G. Academic labor supply. In: CLOTFELTER, C. T. et al. (Ed.). *Economic challenges in higher education*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 142-258.

EIDE, E.; BREWER, D. J.; EHRENBERG, R. G. Does it pay to attend an elite private college? Evidence on the effects of undergraduate college quality on graduate school attendance. *Economics of Education Review*, Elmsford, N.Y., v. 17, n. 4, p. 371-376, 1998.

ENGLAND, P. et al. Why are some academic fields tipping toward female? The sex composition of US fields of doctoral degree receipt, 1971–2002. *Sociology of education*, Albany, N.Y., v. 80, n. 1, p. 23-42, 2007.

ENGLISH, D.; UMBACH, P. D. Graduate school choice: an examination of individual and institutional effects. *The Review of Higher Education*, [S.l.], v. 39, n. 2, p. 173-211, 2016.

ETHINGTON, C. A.; SMART, J. C. Persistence to graduate education. *Research in Higher Education*, New York; Berlin, v. 24, n. 3, p. 287-303, 1986.

FLORES, S. M. State dream acts: the effect of in-state resident tuition policies and undocumented Latino students. *The Review of Higher Education*, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 239-283, 2010.

FRENETTE, M. Overqualified? Recent graduates and the needs of their employers. *Education Quarterly Review*, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 6-20, 2000.

GARIBAY, J. C. et al. Beyond the bachelor's: what influences STEM post-baccalaureate pathways. In: ASSOCIATION FOR INSTITUTIONAL RESEARCH ANNUAL FORUM, 2013, Long Beach, CA. *Anais...* Long Beach, CA.: AIR, 2013.

GORARD, S. et al. *Review of widening participation research: addressing the barriers to participation in higher education*. Bristol: HEFCE, 2006.

GREEN, F.; ZHU, Y. Overqualification, job dissatisfaction, and increasing dispersion in the returns to graduate education. *Oxford Economic Papers*, [S.l.], v. 62, n. 4, p. 740-763, 2010.

HANSEN, M. N. Social and economic inequality in the educational career: do the effects of social background characteristics decline?. *European Sociological Review*, [S.l.], v. 13, n. 3, p. 305-321, 1997.

HARVEY, A.; ANDREWARTHA, L. Dr Who? Equity and diversity among university postgraduate and higher degree cohorts. *Journal of Higher Education Policy and Management*, Melbourne, VIC, v. 35, n. 2, p. 112-123, 2013.

HECKMAN, J. J. Policies to foster human capital. *Research in economics*, London; New York, v. 54, n. 1, p. 3-56, 2000.

HECKMAN, J. J.; HUMPHRIES, J. E.; VERAMENDI, G. Returns to education: The causal effects of education on earnings, health and smoking. *National Bureau of Economic Research*, [S.l.], n. 229, May 2016. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w22291.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

HELLER, D. E. *Debts and Decisions*: student loans and their relationship to Graduate School and Career Choice. [S.l.]: Lumina Foundation for Education, 2001. (New Agenda Series [TM], v. 3, n. 4).

HOSSLER, D.; GALLAGHER, K. S. Studying student college choice: a three-phase model and the implications for policymakers. *College and University*, [S.l.], v. 62, n. 3, p. 207-21, 1987.

HYDE, J. S. The gender similarities hypothesis. *American Psychologist*, [S.l.], v. 60, n. 6, p. 581, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Populacional 2000*. Rio de Janeiro, IBGE, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Populacional 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Amostragem a Domicílio – PNAD*. Brasília: IBGE, 2010b. *Nacional de*

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2014*. Brasília: IBGE, 2015b. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

JEPSEN, C.; MONTGOMERY, M. Miles to go before I learn: the effect of travel distance on the mature person's choice of a community college. *Journal of Urban Economics*, New York, v. 65, n. 1, p. 64-73, 2009.

KIMMEL, L. G.; MILLER, J. D.; ECCLES, J. S. Do the paths to STEMM professions differ by gender?. *Peabody Journal of Education*, Nashville, Tenn., v. 87, n. 1, p. 92-113, 2012.

- KJELLAND, J. Economic returns to higher education: Signaling v. human capital theory; an analysis of competing theories. *The Park Place Economist*, [S.l.]. v. 16, n. 1, p. 70-77, 2008.
- LAMONT, M.; LAREAU, A. Cultural capital: allusions, gaps and glissandos in recent theoretical developments. *Sociological theory*, San Francisco, v. 6, n. 1, p. 153-168, 1988.
- LANG, D. Stratification and prestige hierarchies in graduate and professional education. *Sociological Inquiry*, [S.l.], v. 57, n. 1, p. 12-31, 1987.
- LAREAU, A. Linking Bourdieu's concept of capital to the broader field. In: BIDDLE, B. J. *Social class, poverty, and education: policy, and practice*. London; New York: Routledge, 2001. p. 77-100.
- LESLIE, D.; ABBOTT, A.; BLACKABY, D. Why are ethnic minority applicants less likely to be accepted into higher education?. *Higher Education Quarterly*, [S.l.], v. 56, n. 1, p. 65-91, 2002.
- LIN, N. *Social capital: a theory of social structure and action*. New York, Cambridge University Press, 2002.
- LONG, B. T. How have college decisions changed over time? An application of the conditional logistic choice model. *Journal of econometrics*, Amsterdam, v. 121, n. 1, p. 271-296, 2004.
- MALCOM, L. E.; DOWD, A. C. The impact of undergraduate debt on the graduate school enrollment of STEM baccalaureates. *The Review of Higher Education*, [S.l.], v. 35, n. 2, p. 265-305, 2012.
- MARE, R. D. Change and stability in educational stratification. *American sociological review*, Menasha, Wis., v. 46, n. 1, p. 72-87, Feb. 1981.
- MARE, R. D. Social background and school continuation decisions. *Journal of The American Statistical Association*, New York; Alexandria, v. 75, n. 370, p. 295-305, 1980.
- MARSH, C.; BLACKBURN, R. M. Class differences in access to higher education in Britain. In: BURROWS, R. et al. (Ed.). *Consumption and Class: divisions, and change*. London: Palga e Macmillan, 1992. p. 184-211.
- MILBURN, A. *Unleashing aspiration: the final report of the panel on fair access to the professions*. London: Cabinet Office, 2009.
- MILLETT, C. M. How undergraduate loan debt affects application and enrollment in graduate or first professional school. *The Journal of Higher Education*, Columbus, v. 74, n. 4, p. 386-427, 2003.
- MULLEN, A. L.; GOYETTE, K. A.; SOARES, J. A. Who goes to graduate school? Social and academic correlates of educational continuation after college. *Sociology of Education*, Albany, N.Y., v. 76, n. 2, p. 143-169, Apr. 2003.

NIU, S. X.; TIENDA, M. Choosing colleges: Identifying and modeling choice sets. *Social Science Research*, New York, v. 37, n. 2, p. 416-433, 2008.

O'LEARY, N. C.; SLOANE, P. J. The return to a university education in Great Britain. *National Institute Economic Review*, London; Thousand Oaks, CA, v. 193, n. 1, p. 75-89, 2005.

OAKES, J. Chapter 3: opportunities, achievement, and choice: women and minority students in science and mathematics. *Review of research in education*, Thousand Oaks, v. 16, n. 1, p. 153-222, 1990.

O'DONNELL, V. L. et al. Transition to postgraduate study: Practice, participation and the widening participation agenda. *Active Learning in Higher Education*, London, v. 10, n. 1, p. 26-40, 2009.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Paris: OECD Publishing, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Equity and quality in education: supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD Publishing, 2012.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Main Science and Technology Indicators: MSTI 2016-1*. Paris: OCDE, 2016a.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*. Paris: OECD Publishing, 2016b. Disponível em: <[/content/book/sti_in_outlook-2016-em+http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en)>. Acesso em: 16 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Education at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing, 2017a. Disponível em: <[/content/book/eag-2017-em http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en)>. Acesso em: 16 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OECD Stats - Education and Training*. Paris: OECD, 2017b.

PAIXÃO, M. et al. (Org.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2009-2010*. Rio de Janeiro: Garamond Ltda., 2010

PAPPANO, L. The Master's as the New Bachelor's. *The New York Times*, 22 jul. 2011. Education Life, p. ED16.

PAULSEN, M. B. *College Choice: Understanding Student Enrollment Behavior*. Washington: ERIC, 1990. (ASHE-ERIC Higher Education Report, n. 6).

- PAULSEN, M. B.; JOHN, E. P. S. Social class and college costs: Examining the financial nexus between college choice and persistence. *The Journal of Higher Education*, Columbus, v. 73, n. 2, p. 189-236, 2002.
- PAULSEN, M. B.; TOUTKOUSHIAN, R. K. Economic models and policy analysis in higher education: a diagrammatic exposition. *Higher Education: handbook of theory and reserach*. [S.l.]: Springer, 2008. v. 23. p. 1-48.
- PERICLES ROSPIGLIOSI, A. et al. Human capital or signalling, unpacking the graduate premium. *International Journal of Social Economics*, Bradford, England, v. 41, n. 5, p. 420-432, 2014.
- PERNA, L. W. Differences in the decision to attend college among African Americans, Hispanics, and Whites. *The Journal of Higher Education*, Columbus, v. 71, n. 2, p. 117-141, 2000.
- PERNA, L. W. Studying college access and choice: a proposed conceptual model. In: PAULSEN, M. B. (Ed.). *Higher Education*: Springer, 2006. p. 99-157.
- PERNA, L. W. Understanding the decision to enroll in graduate school: Sex and racial/ethnic group differences. *The Journal of Higher Education*, Columbus, v. 75, n. 5, p. 487-527, 2004.
- PORTES, A. Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual review of sociology*, Palo Alto, Calif., v. 24, n. 1, p. 1-24, 1998.
- QIAN, Z.; BLAIR, S. L. Racial/ethnic differences in educational aspirations of high school seniors. *Sociological Perspectives*, Berkeley, CA, v. 42, n. 4, p. 605-625, 1999.
- RIDDELL, S.; TINKLIN, T.; WILSON, A. *Disabled students in higher education: perspectives on widening access and changing policy*. London; New York: Routledge, 2005.
- RILEY, J. G. Silver signals: twenty-five years of screening and signaling. *Journal of economic literature*, Nashville, Tenn., v. 39, n. 2, p. 432-478, 2001.
- ROSEMBERG, F.; MADSEN, N. Educação Formal, Mulheres e Gênero no Brasil Contemporâneo. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Ed.). *O Progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro; Brasília: CEPIA; ONU Mulheres, 2011. p. 390-434.
- SANTIAGO, P. et al. *Tertiary education for the knowledge society*. Paris: OECD, 2008.
- SAX, L. J. Undergraduate science majors: gender differences in who goes to graduate school. *The Review of Higher Education*, New York, v. 24, n. 2, p. 153-172, 2001.
- SCHNEIDER, M.; ALVA, J. K. D. *The Master's as the New Bachelor's Degree: In Search of the Labor Market Payoff*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2018.

SCHUETZE, H. G.; SLOWEY, M. Participation and exclusion: a comparative analysis of non-traditional students and lifelong learners in higher education. *Higher education*, Amsterdam, v. 44, n. 3-4, p. 309-327, 2002.

SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. *The American economic review*, Princeton, N. J.; Nashville, Tenn., v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SCHWARTZ, S. *Fair admissions to higher education: recommendations for good practice*. 2004. Disponível em: <<http://dera.ioe.ac.uk/5284/1/finalreport.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

SEWELL, W. H.; HAUSER, R. M.; WOLF, W. C. Sex, schooling, and occupational status. *American journal of Sociology*, Chicago, v. 86, n. 3, p. 551-583, 1980.

SIMON, F.; KUCZERA, M.; PONT, B. *No more failures: ten steps to equity in education: Summary and policy recommendations*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2007. Disponível em: <[//www.oecd.org/dataoecd/50/18/38692453.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/50/18/38692453.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2018.

SKINNER, B. T. Modeling College Enrollment Via Conditional Logit: How has College Choice Changed? In: ASSOCIATION FOR EDUCATION FINANCE AND POLICY 41 ANNUAL CONFERENCE, 41., 2016. Denver, Colorado. *Annals...* Denver, Colorado: AEF, 2016.

SMITH, A. et al. *One step beyond: making the most of postgraduate education*. London: BIS, 2010.

SMITH, H. Playing a different game: the contextualised decision-making processes of minority ethnic students in choosing a higher education institution. *Race Ethnicity and Education*, Abingdon, v. 10, n. 4, p. 415-437, 2007.

SPENCE, M. Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Mass. v. 87, n. 3, p. 355-374, 1973.

SPENCE, M. Signalling, screening and information', In: ROSEN, S. (Ed.). *Studies in Labor Markets*. Chicago: Chicago University Press, 1979. cap. 10.

STOLZENBERG, R. M. Educational continuation by college graduates. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 99, n. 4, p. 1042-1077, 1994.

STUART, M. et al. Widening participation to postgraduate study. *Higher Education*, v. 1, 2008.

TOBBELL, J.; O'DONNELL, V. L. Transition to postgraduate study: Postgraduate ecological systems and identity. *Cambridge Journal of Education*, Cambridge, v. 43, n. 1, p. 123-138, 2013.

TOMLINSON, M. 'The degree is not enough': students' perceptions of the role of higher education credentials for graduate work and employability. *British journal of*

sociology of education, Oxford, v. 29, n. 1, p. 49-61, 2008.

TUKEY, J. W. *Exploratory data analysis*. Menlo Park, Cal.: Addison-Wesley Publishing Company Reading, Mass, 1977.

UNESCO. *UIS Stats: Education*. Paris: Unesco, 2018.

URDAN, T. C. *Statistics in plain english*. New York: Taylor & Francis, 2016.

WAKELING, P. Are ethnic minorities underrepresented in UK postgraduate study?. *Higher Education Quarterly*, [S.l.], v. 63, n. 1, p. 86-111, 2009.

WAKELING, P. B. J. *Social class and access to postgraduate education in the UK: A sociological analysis*. 2009. 380 f. Thesis (Doctor) – School of Social Sciences, Faculty of Humanities, The University of Manchester, 2009.

WAKELING, P. La noblesse d'état anglaise? Social class and progression to postgraduate study. *British journal of sociology of education*, Oxford, v. 26, n. 4, p. 505-522, 2005.

WAKELING, P.; KYRIACOU, C. *Widening participation from undergraduate to postgraduate research degrees: a research synthesis*. York, UK: Economic and Social Research Council, 2010.

WALES, P. *Access all areas? The impact of fees and background on student demand for postgraduate higher education in the UK*. 2013. (SERC Discussion Paper, 128). Disponível em: <<http://www.spatialeconomics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0128.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

WALPOLE, M. Socioeconomic status and college: how SES affects college experiences and outcomes. *The review of higher education*, [S.l.], v. 27, n. 1, p. 45-73, 2003.

WILK, M. B.; GNANADESIKAN, R. Probability plotting methods for the analysis for the analysis of data. *Biometrika*, [S.l.], v. 55, n. 1, p. 1-17, 1968.

XU, Y. J. Advance to and persistence in graduate school: Identifying the influential factors and major-based differences. *Journal of College Student Retention: Research, Theory & Practice*, Amityville, NY, v. 16, n. 3, p. 391-417, 2014.

ZARIFA, D. Persistent Inequality or Liberation from Social Origins? Determining Who Attends Graduate and Professional Schools in Canada's Expanded Postsecondary System. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, [S.l.], v. 49, n. 2, p. 109-137, 2012.

ZHANG, L. Advance to graduate education: The effect of college quality and undergraduate majors. *The review of higher education*, [S.l.], v. 28, n. 3, p. 313-338, 2005.

ZIMDARS, A. K. Testing the spill-over hypothesis: meritocracy in enrolment in postgraduate education. *Higher Education*, Amsterdam, v. 54, n. 1, p. 1-19, 2007.

PANORAMA DE DADOS E INDICADORES PARA MONITORAMENTO DA LEI DE COTAS

Ursula Mattioli Mello ^I

Adriano Souza Senkevics ^{II}

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a9>

RESUMO

Este estudo apresenta um panorama crítico sobre as fontes de dados e os indicadores que permitam à sociedade acompanhar a execução e os resultados da Lei nº 12.711/2012 – Lei de Cotas – sobre as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) no Brasil. Para tanto, analisam-se bases de dados de órgãos produtores de estatísticas oficiais – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Ministério da Educação (MEC) –, além dos relatórios de pesquisa da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), procurando investigar suas potencialidades e limitações. Nossas análises demonstram que, apesar da imensa quantidade de dados produzidos, ainda são encontrados desafios de ordem técnica e metodológica na geração de informações úteis para o acompanhamento da Lei de Cotas. Sem a pretensão de esgotar todas as possibilidades, propomos algumas saídas para superar tais dificuldades.

Palavras-chave: ação afirmativa; educação superior; relações raciais; reserva de vagas.

^I Ursula Mattioli Mello é doutoranda em economia pela Universidade Carlos III de Madri, Espanha.

^{II} Adriano Souza Senkevics é doutorando em educação pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

Fruto de uma expansão bastante tardia no contexto internacional, o ensino superior brasileiro é palco de persistentes desigualdades de acesso e conclusão observáveis por uma gama de indicadores sociais. Com uma taxa líquida de escolarização de apenas 21,2% em 2014, sendo 30,6% para brancos e 14,0% para negros (pretos e pardos), e 53,6% para o quintil de renda mais elevado e somente 4,9% para o menor quintil de renda (Brasil. Inep, 2016), são visíveis as disparidades que marcam as dificuldades de acesso e permanência dos jovens brasileiros, com especial atenção para os negros e os oriundos de famílias de baixa renda. Com o intuito de reverter esse quadro histórico de desigualdades, visando ampliar o acesso e promover a inclusão, o Plano Nacional de Educação/PNE (Lei nº 13.005/2014) prevê a elevação da taxa líquida de matrícula da graduação brasileira, em conjunto com a adoção de políticas de inclusão e assistência estudantil, de modo a reduzir as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais por meio da ampliação da participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, como se lê na Meta 12 do referido Plano, em particular nas estratégias 12.5 e 12.9 (Brasil, 2014).

Entre essas potenciais medidas de inclusão, tem sido proposta, desde as últimas décadas, a instituição de políticas de ação afirmativa (Neves; Martins, 2016), com especial atenção para os programas de reservas de vagas, encampados principalmente por setores da militância antirracista com o apoio de diversos movimentos sociais, de entidades acadêmicas e de gestores públicos (Jaccoud; Theodoro, 2005; Guimarães, 2016; Vieira, 2016).

De acordo com Rosa e Fonseca (2016, p. 138), tramitaram pelo Congresso Nacional, desde o final da década de 1990, mais de 25 projetos de lei visando instituir ações afirmativas nas instituições de educação superior brasileiras. Um desses projetos – PL 73/1999 –, após anos de tramitação e substanciais alterações, foi finalmente aprovado na forma da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que rapidamente passou a ser chamada de Lei de Cotas. Trata-se, em suma, de uma lei federal que define parâmetros inclusivos por meio da reserva de vagas para o acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e aos Institutos Federais de Ensino Técnico de Nível Médio, vinculados ao Ministério da Educação (MEC). Com relação ao nível superior, a legislação prevê que 50% das vagas em todos os cursos e turnos das Ifes devem se destinar aos estudantes que cursaram o ensino médio na rede pública de ensino¹. Em seguida, estabelece uma segunda reserva de vagas, dentro desse primeiro contingente, voltada para outras duas condições: uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de famílias cuja renda *per capita* é igual ou inferior a 1,5 salário mínimo; e uma proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas

¹ O Decreto nº 7.824/2012 igualmente habilita para a concorrência às vagas reservadas os estudantes que tenham concluído o ensino médio com base em exames de certificação nacionais ou estaduais.

que, juntos, deve ser equivalente à soma dessas populações na unidade da Federação (UF) onde se encontra a referida instituição².

Além de abrangente, por mirar diferentes expressões das disparidades sociais, a Lei de Cotas pode ser considerada potencialmente importante como estratégia para reduzir a estratificação social no acesso à educação. No entanto, a despeito de sua relevância, essa legislação ainda carece de efetivos mecanismos que possibilitem seu monitoramento e sua avaliação. Desafios de ordem política, técnica e metodológica impuseram empecilhos ao processo de acompanhamento da execução, dos resultados e, sobretudo, dos impactos dessa política sobre o perfil do *campus* brasileiro nas mais distintas universidades e nos institutos federais pelo território nacional. Ainda que indicada na lei e em seus dispositivos regulatórios, com previsão para ser instituída tão logo o texto fosse sancionado, uma comissão consultiva de caráter interministerial para monitoramento e avaliação da Lei de Cotas foi nomeada dois anos após a promulgação desta. Porém, uma série de descontinuidades se impôs ao trabalho dessa comissão, a qual chega à atualidade sem ter consolidado um sistema de indicadores para o acompanhamento da reserva de vagas.³

Não à toa, poucos são os estudos que, em âmbito nacional, têm trazido efetivos subsídios para o monitoramento e a avaliação da lei, por meio da proposição de indicadores sociais, da sistematização de dados em âmbito nacional, da publicação de estudos com diagnósticos amplos da reserva de vagas, conforme apontam Lázaro (2016) e Senkevics (2018). Hoje, embora bastante se discuta sobre as assim chamadas “cotas nas universidades”, pouco se sabe sobre seus resultados e efeitos, lacuna que resulta em muitas especulações e poucas evidências em torno da adoção e do desenvolvimento dessa política. Não deixa de ser preocupante, assim, que já estejamos no sexto ano de vigência da Lei de Cotas, em cujo art. 7º se prevê o prazo de dez anos para que seja realizada uma revisão crítica desde sua implantação, e, até o momento, pouco se sabe acerca de sua eficácia e efetividade. Como a lei foi implantada em cada uma das Ifes brasileiras? Quão adequados são seus critérios diante das heterogeneidades e desigualdades regionais? Quais são as consequências da reserva de vagas para a alteração do perfil do *campus* brasileiro? Que mudanças seriam desejáveis visando resultados frutíferos para os próximos anos? Essas e outras perguntas restam em aberto, corroborando o argumento de que, a despeito de sua importância, a Lei de Cotas segue com poucos estudos de monitoramento e avaliação, ao menos em nível nacional.

Com base nas considerações apresentadas, o objetivo deste artigo é apresentar um panorama crítico sobre dados e indicadores educacionais que

² Acrescenta-se que a Lei nº 13.409/2016 adicionou aos critérios para delimitação dos beneficiários um percentual de pessoas com deficiência similar ao da UF de referência. Porém, em razão de nossa ênfase sobre as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, não abordaremos esse tópico neste texto.

³ Para um histórico, ver Lázaro (2016).

permitam à sociedade e à gestão pública acompanhar a execução e os resultados da Lei de Cotas sobre as Ifes considerando as estatísticas oficiais, com a finalidade de subsidiar as estratégias de acompanhamento dessa importante política. Para tanto, abordamos um conjunto de fontes de dados e indicadores, advindos de alguns dos principais órgãos produtores de informações educacionais, para monitoramento e avaliação da política de reserva de vagas nas Ifes, discorrendo sobre suas potencialidades de utilização, acompanhadas de algumas tabulações de dados e suas principais limitações. Por fim, realizamos um balanço dos pontos levantados e, sem a pretensão de esgotar todas as possibilidades, propomos algumas saídas para superar as dificuldades encontradas.

1 DADOS E INDICADORES PARA O ACOMPANHAMENTO DA LEI DE COTAS

Nesta seção, discutiremos as potencialidades de utilização das bases do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); do Censo da Educação Superior (CES) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); do Sistema de Seleção Unificada do MEC; e dos relatórios da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

1.1 PESQUISAS CENSITÁRIAS E AMOSTRAIS DO IBGE

1.1.1 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) é a principal fonte de informações estatísticas periódicas existente no Brasil, iniciada pelo IBGE em 1967. Ela é realizada anualmente desde 1971 – com exceção dos anos em que se aplica o Censo Demográfico – e investiga características da população em distintas áreas, como educação, trabalho, rendimento, composição domiciliar e fecundidade, além de temas suplementares que variam a cada ano. A coleta de informações é realizada em uma amostra nacional de cerca de 1.100 municípios e permite a obtenção de resultados gerais em nível nacional, por grandes regiões, UF e nove regiões metropolitanas. A partir de 2016, a Pnad foi substituída pela Pnad Contínua (Pnad-c), que, além de possibilitar a obtenção de um panorama anual da população brasileira, possibilita, também, o acompanhamento trimestral de características específicas referentes ao mercado de trabalho.

Neste artigo, optou-se por utilizar os dados da Pnad de 2012 a 2015, uma vez que as versões da Pnad Contínua produzidas de 2012 a 2015 pelo IBGE ainda possuíam caráter transitório e não contêm informações importantes referentes à escolaridade dos indivíduos⁴. A grande vantagem da utilização dos dados da Pnad para o acompanhamento da Lei de Cotas é a possibilidade de obtenção de estatísticas anuais de toda a população brasileira, o que permite a comparação dos jovens brasileiros que frequentam o ensino superior com os jovens que não o frequentam. Tal comparação é extremamente relevante para que se possa avaliar a efetividade das políticas educacionais que, como a Lei de Cotas, visam ampliar o acesso ao ensino superior e analisar quais os principais desafios tais políticas ainda necessitam solucionar.

A Tabela 1 apresenta dados sobre a porcentagem de jovens brasileiros de 18 a 21 anos⁵ que frequentam o ensino superior. A parcela de jovens que frequenta o ensino terciário aumentou de 15,7% em 2012 para 18,4% em 2015. Tal ganho se concentrou no aumento de vagas no ensino superior privado, que cresceu 2,2 pontos percentuais (p.p.), em comparação com um crescimento de 0,4 p.p. do ensino superior público.

TABELA 1

PERCENTUAL DE JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS NO ENSINO SUPERIOR – BRASIL – 2012-2015

	Total	Público	Privado
2012	15,7	4,7	11,1
2013	16,8	4,7	12,1
2014	18,2	5,1	13,1
2015	18,4	5,1	13,3

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE.

Na Tabela 2, pode-se observar as diferenças entre a composição de jovens de 18 a 21 anos no ensino superior público, ensino superior privado e fora do ensino superior, além da evolução na participação de distintos grupos demográficos em cada uma dessas três categorias. Observa-se, por exemplo, que, no ano de 2015, a participação de brancos com renda familiar superior a 1,5 salário mínimo chega a 29% e 33% no ensino superior público e privado, respectivamente, contrastando com a participação de apenas 8% no grupo que não frequenta o ensino superior. Por outro lado, a participação de negros

⁴ A Pnad-c possui um plano amostral diferente da Pnad, que inclui um painel rotativo trimestral e a coleta de informações mensais em 3.500 municípios. Dessa forma, para melhores efeitos comparativos, optou-se por não incluir resultados da Pnad-c 2016, que corresponderia ao ano final da implementação da Lei de Cotas. Entretanto, a partir de 2016, a Pnad-c contém informações de escolaridade que permitem a produção de estatísticas análogas às apresentadas nesta seção do artigo.

⁵ Optamos por esse recorte etário por dois motivos: (1) para corresponder à faixa etária mais próxima da conclusão do ensino médio segundo uma trajetória regular ou quase regular, e, portanto, mais próxima da idade esperada para ingresso no ensino superior; e (2) para adicionar insumos distintos da literatura que tradicionalmente aborda a faixa etária dos 18 a 24 anos, em matéria de ensino superior.

com renda familiar inferior a 1,5 salário mínimo é de 30% e 25% no ensino superior público e privado, respectivamente, e 56% estão fora do ensino superior. Tais estatísticas evidenciam a ainda grande disparidade existente no acesso de distintos grupos raciais e sociodemográficos ao ensino superior. A Tabela 2 também evidencia o crescimento da participação de negros de baixa renda no ensino superior no Brasil. Enquanto no ensino público a participação desse grupo, o principal beneficiário da Lei de Cotas, passou de 25,9% a 30,5% de 2012 a 2015, no ensino privado, ela passou de 18,6% a 24,7%.

TABELA 2

COMPOSIÇÃO DE JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS DENTRO E FORA DO ENSINO SUPERIOR, POR SUBGRUPO DE COR/RAÇA E RENDA FAMILIAR (%) – BRASIL – 2012-2015

Ensino superior público				
	Branços, >1,5 SM	Branços, ≤1,5 SM	Negros, >1,5 SM	Negros, ≤1,5 SM
2012	32,1	29,3	12,6	25,9
2013	34,1	28,1	11,8	26,0
2014	30,3	29,7	12,5	27,5
2015	28,6	28,7	12,3	30,5
Ensino superior privado				
	Branços, >1,5 SM	Branços, ≤1,5 SM	Negros, >1,5 SM	Negros, ≤1,5 SM
2012	40,2	26,9	14,3	18,6
2013	36,8	27,8	12,6	22,8
2014	35,1	27,8	13,7	23,5
2015	33,3	27,7	14,3	24,7
Não frequentam ensino superior				
	Branços, >1,5 SM	Branços, ≤1,5 SM	Negros, >1,5 SM	Negros, ≤1,5 SM
2012	9,3	29,4	5,8	55,5
2013	8,8	29,7	6,0	55,5
2014	8,6	29,1	6,5	56,0
2015	8,4	29,1	6,2	56,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE.

Além da obtenção de estatísticas em nível nacional, a Pnad possibilita a análise comparativa de dados para diferentes agregações geográficas, como grandes regiões, unidades da Federação e algumas regiões metropolitanas. A Tabela 3, por exemplo, apresenta um retrato da participação dos jovens brasileiros de baixa renda no ensino superior público por região geográfica e em comparação à participação desse grupo no total. Observam-se, inicialmente, as expressivas diferenças existentes entre as cinco grandes regiões. Segundo os dados de 2015, por exemplo, entre os jovens de 18 a 21 anos da região Norte, 17% eram brancos de baixa renda e cerca de 72% eram negros de baixa renda, em contraste com proporções de aproximadamente 47% e 20% na região Sul. Observa-se, também, o grande diferencial existente entre a participação do grupo

de jovens negros de baixa renda na população total e no ensino superior público. No ano de 2015, por exemplo, a participação desse grupo demográfico no ensino superior público era de 58% na região Norte, cerca de 45% no Nordeste, 22% no Sudeste, 11% no Sul e 27% no Centro-Oeste, o que contrasta com proporções da ordem de aproximadamente 72%, 69%, 43%, 20% e 50% para toda a população. Tais números representam um diferencial de participação que chega a 24,1 p.p. na região Nordeste.

Não se observa tamanha discrepância no que se refere à participação do grupo de jovens brancos de baixa renda. Para esse grupo, o maior diferencial de participação entre a composição da população total e a do ensino superior público é de 5,5 p.p. para a região Sul, chegando a tornar-se negativa para as regiões Norte e Nordeste. Por fim, observa-se que houve, ainda, um aumento da participação de jovens negros e de baixa renda no ensino superior público entre 2012 e 2015 para todas as regiões geográficas. Tais dados, em conjunto, apontam que, embora tenha havido ampliação da participação desse grupo demográfico no ensino superior público, há grandes discrepâncias ainda existentes em relação à sua composição na população total, o que explicita a necessidade de políticas adicionais de democratização de acesso às instituições públicas de ensino terciário.

TABELA 3

PERCENTUAL DE JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS DE BAIXA RENDA, NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO (ESP), POR GRANDES REGIÕES – BRASIL – 2012/2015

	Brancos, ≤1,5 SM				Negros, ≤1,5 SM			
	2012		2015		2012		2015	
	Total	ESP	Total	ESP	Total	ESP	Total	ESP
Norte	17,0	18,3	15,7	17,1	71,6	51,6	72,1	58,0
Nordeste	22,3	30,1	21,9	26,7	69,8	42,6	69,0	44,9
Sudeste	31,6	28,0	32,1	30,0	41,1	15,0	42,9	22,1
Sul	47,3	36,4	47,1	41,6	20,4	7,6	20,1	10,6
Centro-Oeste	25,4	28,7	24,1	19,5	46,8	19,7	50,2	26,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE.

Nota: SM (salário mínimo *per capita*).

Por fim, a Tabela 4 apresenta dados sobre a participação de jovens de 18 a 21 anos no total da população e no ensino superior público por unidade da Federação. Assim como observado para as grandes regiões, pode-se verificar a enorme heterogeneidade demográfica existente entre as diferentes UF no Brasil. Enquanto, na Bahia, aproximadamente 77% dos jovens de 18 a 21 anos são negros de baixa renda, essa parcela cai para 13% em Santa Catarina, segundo os dados de 2015. Já quanto à participação no ensino superior público, o grupo de jovens negros de baixa renda representa cerca de 72% dos estudantes do Acre e apenas 3% dos estudantes de Santa Catarina. Os maiores diferenciais entre a participação desse grupo na população total e no ensino superior público ocorrem no Amapá, onde jovens negros de baixa renda

representam 69% da população total de jovens e apenas 31% da população de jovens no ensino superior público. Observa-se, também, que a grande maioria dos estados reduziu o *deficit* de participação de tal grupo demográfico no ensino superior público entre 2012 e 2015, com destaque, por exemplo, para o Tocantins, que, com a população de jovens negros de baixa renda representando cerca de 67% da população de jovens, sua respectiva participação na composição de jovens no ensino superior público passou de 24% para 45%, um aumento de 21 p.p.

TABELA 4

PERCENTUAL DE JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS NEGROS DE BAIXA RENDA NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO (ESP), POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2012/2015

	2012		2015	
	Total	ESP	Total	ESP
Rondônia	57,0	61,6	60,8	54,5
Acre	66,4	44,4	76,1	72,2
Amazonas	75,6	56,4	72,6	48,1
Roraima	67,0	37,5	65,8	44,4
Pará	74,3	59,0	75,1	68,9
Amapá	73,3	28,6	68,7	30,8
Tocantins	66,7	23,6	67,3	45,0
Maranhão	79,2	60,0	73,1	58,3
Piauí	70,2	68,7	72,3	60,7
Ceará	63,9	35,1	66,9	52,1
Rio Grande do Norte	51,6	28,6	56,7	34,6
Paraíba	62,7	37,8	60,7	35,9
Pernambuco	64,6	32,3	63,1	31,4
Alagoas	73,2	33,3	66,2	27,8
Sergipe	71,1	47,5	73,1	51,7
Bahia	77,2	49,2	77,0	56,1
Minas Gerais	51,3	15,4	53,2	27,5
Espírito Santo	56,3	23,8	51,9	17,6
Rio de Janeiro	50,2	19,7	51,9	28,9
São Paulo	31,4	9,6	33,9	15,5
Paraná	26,0	8,8	25,7	12,6
Santa Catarina	11,6	4,8	12,9	3,1
Rio Grande do Sul	19,5	6,8	18,6	12,5
Mato Grosso do Sul	41,5	13,6	43,9	26,1
Mato Grosso	49,4	23,3	51,7	29,6
Goiás	49,3	25,4	54,6	30,9
Distrito Federal	42,9	10,4	44,3	22,1

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad/IBGE.

Vale notar que a obtenção de estatísticas tão desagregadas, como as obtidas na Tabela 4, pode reduzir a precisão dos estimadores, o que ocasionalmente resulta em uma maior variância entre as médias estimadas. Verifica-se, por exemplo, que a proporção de jovens negros de baixa renda no Acre variou de 66,4% para 76,1% entre a Pnad de 2012 e a de 2015. Tal variação é expressivamente maior do que a observada em outras unidades federativas e pode ser ocasionada, entre outros, pela redução expressiva da amostra inicial após a seleção de grupo demográfico específico para análise (jovens de 18 a 21 anos negros de baixa renda). Tal fator nos aponta para uma das grandes limitações da utilização da Pnad. Apesar de existir representatividade em nível das unidades da Federação, ao tentarmos obter estatísticas para um grupo etário reduzido (apenas jovens de 18 a 21 anos), composto por negros que frequentam o ensino superior, reduzimos consideravelmente a amostra com a qual trabalhamos. As amostras reduzidas ocasionadas após a aplicação de restrições e o cruzamento de características demandam que os resultados sejam analisados com cautela ou que o pesquisador realize tratamentos de dados adicionais, como o ajuste dos pesos amostrais. Tais estimações são mais robustas com a utilização do Censo Demográfico, discutido a seguir.

1.1.2 Censo Demográfico

O Censo Demográfico é uma pesquisa realizada no Brasil, a cada dez anos, com o objetivo de realizar uma contagem da população brasileira. Todos os domicílios do Brasil são visitados e são recolhidas informações a respeito de características básicas de seus moradores, como sexo e idade. Além disso, uma extensa amostra aleatória de domicílios responde um questionário detalhado com informações sociodemográficas, como educação, trabalho e rendimentos, além de características da estrutura física dos domicílios. Em 2010, a amostra extensiva do Censo Demográfico visitou 6,2 milhões de domicílios e cerca de 20,6 milhões de indivíduos.

Com base nos dados do Censo, é possível colher informações muito semelhantes àquelas obtidas considerando os dados da Pnad. Na Tabela 5, por exemplo, são registradas, analogamente à Tabela 2, estatísticas a respeito da participação de diferentes grupos demográficos no ensino superior público, ensino superior privado e fora do ensino superior, de acordo com o Censo de 2010. Observa-se, assim como na tabela mencionada, o contraste entre a alta participação de brancos de alta renda no ensino superior diante da baixa participação de negros de baixa renda, situação que se inverte para o grupo que não frequenta o ensino superior.

TABELA 5
COMPOSIÇÃO DE JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS, POR SUBGRUPO DE COR/RAÇA E RENDA FAMILIAR (%) – BRASIL – 2010

	Branços, >1,5 SM	Branços, ≤1,5 SM	Negros, >1,5 SM	Negros, ≤1,5 SM
Ensino superior público	46,5	18,4	19,0	16,2
Ensino superior privado	57,7	13,5	19,7	9,1
Não frequentam ensino superior	17,2	24,3	12,9	45,6

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Demográfico/IBGE.

Nota: SM (salário mínimo *per capita*).

Apesar de oferecer informações semelhantes à Pnad, o Censo é realizado apenas a cada dez anos, o que inviabiliza o acompanhamento de informações periódicas acerca da evolução da participação de tais grupos. Observa-se, por exemplo, que os números apresentados na Tabela 2, de 2012 a 2015, já evidenciam um amplo aumento da participação de negros de baixa renda do ensino superior. Dessa forma, para obtenção de estatísticas regulares em nível nacional, a Pnad apresenta mais potencialidades do que o Censo Demográfico. Uma das grandes vantagens deste frente àquela, entretanto, é a possibilidade de informações mais confiáveis pelas distintas desagregações. Devido ao extenso número de observações coletadas, o Censo possibilita a obtenção de estatísticas mais confiáveis de subgrupos demográficos em nível estadual e, até mesmo, municipal.

A Tabela 6 apresenta a proporção de jovens brancos e negros de baixa renda na população total e no ensino superior público nas cinco grandes regiões do Brasil e em uma capital estadual em cada uma delas. Vê-se, como na Tabela 3, uma grande heterogeneidade entre as proporções dos grupos demográficos nas regiões e entre os diferenciais existentes entre a proporção na população e no ensino superior público. Com a utilização do Censo, é possível, ao lado disso, observar a heterogeneidade existente dentro de uma grande região. Na região Norte, por exemplo, observa-se que 62,2% dos jovens são negros de baixa renda e que apenas 33,5% dos jovens que compõem o ensino superior público pertencem a esse mesmo grupo demográfico. Já em Manaus, 51,7% dos jovens são negros de baixa renda e, no ensino superior público, apenas 22,9% pertencem a esse grupo demográfico.

TABELA 6

PARTICIPAÇÃO DE JOVENS DE BAIXA RENDA TOTAL NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO (ESP) (%), POR GRANDES REGIÕES – BRASIL – 2010

	Branco, ≤1,5 SM		Negro, ≤1,5 SM	
	Total	ESP	Total	ESP
Grandes regiões				
Norte	16,1	13,8	62,2	33,5
Nordeste	22,1	20,5	61,3	29,2
Sudeste	23,2	16,9	30,7	9,6
Sul	31,5	22,8	14,0	3,8
Centro-Oeste	18,2	13,8	36,1	15,6
Capitais selecionadas				
Manaus	16,7	15,4	51,7	22,9
Salvador	8,4	7,3	56,4	22,6
Belo Horizonte	14,0	9,9	29,1	7,7
Porto Alegre	26,1	15,8	14,2	1,6
Goânia	14,9	14,2	24,9	11,1

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Demográfico/IBGE.

Nota: SM (salário mínimo *per capita*).

Por último, diferentemente da Pnad, o Censo Demográfico apresenta informações a respeito do curso frequentado no ensino superior, o que nos possibilita analisar a participação dos grupos em diferentes cursos. Na Tabela 7, observa-se, por exemplo, que, enquanto os negros de baixa renda compõem apenas 7% e 5% do corpo discente dos cursos de medicina e engenharia civil, respectivamente, em instituições de ensino superior públicas, sua participação chega a quase 25% na área de educação.

TABELA 7

COMPOSIÇÃO DE JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS, POR CURSO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO (ESP) (%) – BRASIL – 2010

	Branco, >1,5 SM	Branco, ≤1,5 SM	Negro, >1,5 SM	Negro, ≤1,5 SM
Medicina	46,7	17,1	29,1	7,1
Direito	51,3	15,9	20,2	12,6
Engenharia civil	55,5	4,7	34,5	5,3
Educação	32,2	23,8	19,4	24,6
Letras	51,0	10,8	27,7	10,5

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Demográfico/IBGE.

Legenda: SM (salário mínimo *per capita*).

Vale lembrar que, apesar de representativa em nível municipal, a seleção amostral em subgrupos reduzidos, com base no cruzamento de diferentes características demográficas, pode levar a reduzir a precisão da estimativa em nível municipal, problema semelhante ao apresentado para a Pnad no nível das unidades da Federação. Dificuldade similar pode reduzir a precisão das médias estimadas na Tabela 7, já que é diminuto o número de observações de indivíduos que frequentam determinados cursos. Dessa forma, estatísticas provenientes de dados muito desagregados devem ser consideradas com cautela, mesmo diante do elevado número de observações contidas no Censo Demográfico.

1.2 DADOS EDUCACIONAIS DO INEP

1.2.1 Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi criado em 1998 a fim de servir como parâmetro individual para a autoavaliação dos concluintes do ensino médio. A partir de 2009, o Enem foi reformulado para o formato atual e adquiriu novas finalidades e uma crescente importância no cenário educacional brasileiro; atualmente, o Enem tem sido o principal mecanismo de seleção de ingressantes para o nível superior público e de beneficiários de programas sociais para o setor privado. Desde sua origem, o Enem coleta informações relativas ao *background* socioeconômico e educacional dos participantes, por meio de questionários que, a partir de 2010, passaram a ser preenchidos no ato da inscrição. Senkevics, Machado e Oliveira (2016, p. 32) observam, a título de ilustração, que o quesito cor/raça passou a ser preenchido por quase a totalidade dos candidatos desde o momento em que se implantou o sistema de inscrição eletrônico. Ao lado disso, variáveis socioeconômicas – tomadas como insumo para o cálculo do Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) – e relativas à trajetória escolar pregressa dos estudantes, estiveram presentes nas diversas aplicações do questionário, com pequenas mudanças entre as edições.

Por subsidiar o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) desde sua implantação, em 2010, o Enem passou a ocupar uma função estratégica no processo seletivo de ingressantes do ensino superior público federal, na medida em que tem gradativamente substituído os vestibulares próprios das instituições. Não à toa, o quantitativo de inscritos mais que dobrou nos últimos anos, passando de 4,1 milhões em 2009 para 8,6 milhões em 2016. Em paralelo, o perfil dos inscritos não se alterou apenas do ponto de vista quantitativo, como também qualitativo, possivelmente induzido pela crescente regularização do fluxo no ensino médio, expansão do ensino superior e adoção de políticas de ação afirmativa no acesso e na permanência dos discentes. Logo, por ter se inserido, enquanto um exame de seleção, como parte do contexto de execução da Lei de Cotas, o Enem potencialmente reúne informações relevantes para o acompanhamento dessa política.

No que tange à questão racial, o Gráfico 1 ilustra o crescimento da presença de pretos e pardos entre os inscritos no exame. Em 2010, os brancos compunham o grupo de cor/raça mais expressivo, representando 43,0% dos inscritos. Pardos, por sua vez, somavam 39,0%, e pretos, 11,8%. Seis anos depois, brancos compunham 35,2% dos inscritos, comparados a 46,4% de pardos e 13,4% de pretos. Em conjunto, negros passaram de 50,8% para 59,8%.

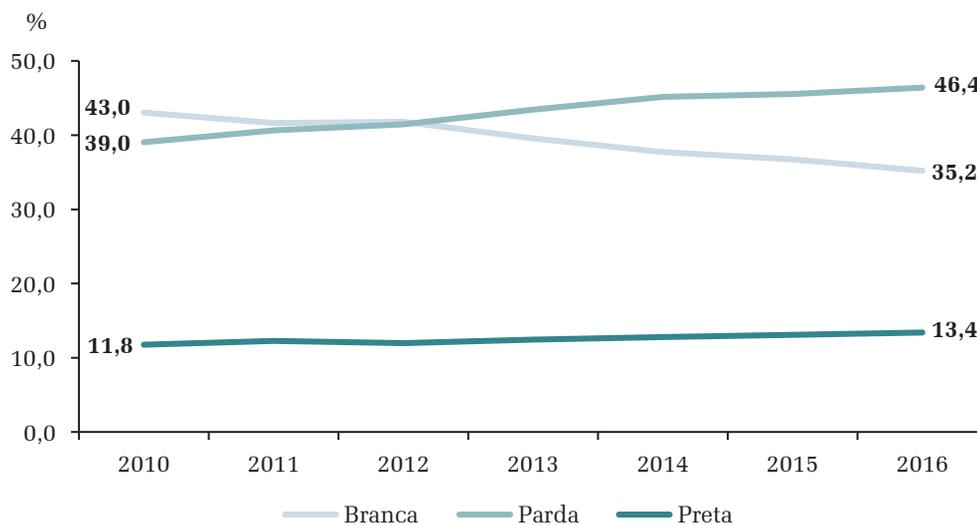


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE INSCRITOS NO ENEM, POR COR/RAÇA - BRASIL - 2010-2016

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Enem/Inep.

Outra informação relevante no questionário do Enem é a renda familiar, captada em faixas de salário mínimo. Por não ser mensurada nominalmente, essa informação demanda um tratamento prévio para que se tenha uma aproximação da renda familiar *per capita*. Na Tabela 8, exibimos as frequências absoluta e relativa de inscritos no Enem de acordo com a renda familiar *per capita* entre 2012 e 2016, separando-os em dois grandes grupos: com renda igual ou inferior 1,5 salário mínimo *per capita* e com renda superior a esse mesmo valor. Como se vê, a participação do grupo de baixa renda é relativamente estável entre as edições do exame, congregando, em todas elas, a maioria absoluta dos inscritos em patamares superiores a 90%. Ao que esses números sugerem, o critério socioeconômico da Lei de Cotas pode não estar contemplando, precisamente, os estudantes mais pobres, e sim uma grande massa heterogênea de jovens candidatos ao ensino superior. Ulteriores estudos devem esmiuçar esses dados e, eventualmente, propor um novo recorte baseado na renda familiar.

TABELA 8
FREQUÊNCIA ABSOLUTA E RELATIVA DE INSCRITOS, POR RENDA FAMILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
≤ 1,5 SM	5.289.826 (91,3%)	6.61.3237 (92,2%)	8.051.063 (92,3%)	7.042.121 (90,9%)	8.000.706 (92,7%)
> 1,5 SM	501.239 (8,7%)	560.326 (7,8%)	671.185 (7,7%)	704.306 (9,1%)	626.661 (7,3%)
Total	5.791.065 (100%)	7.173.563 (100%)	8.722.248 (100%)	7.746.427 (100%)	8.627.367 (100%)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Enem/Inep.

Nota: SM (salário mínimo *per capita*).

Informações como estas – cor/raça e renda familiar dos inscritos no Enem, entre outras – fornecem valiosos subsídios para a aferição da demanda pela educação superior, bem como sobre o perfil do alunado egresso e concluinte do ensino médio. Exemplo disso é o estudo de Andrade (2017), que cotejou as demandas potencial, efetiva e qualificada pelo ensino superior, utilizando dados do Enem para demonstrar que, até chegar ao ponto de concorrer a uma vaga pela política de cotas, os candidatos são forçados a passar por inúmeros filtros anteriores, referentes, por exemplo, a participar dos dois dias de aplicação do exame e obter um desempenho minimamente suficiente para competir por uma vaga.

A despeito de sua relevância para a investigação do perfil de quem concorre a uma vaga no ensino superior, os dados do Enem apresentam algumas limitações para serem empregados no acompanhamento da Lei de Cotas. Em primeiro lugar, o Enem não contempla, sobretudo nos primeiros anos de aplicação da lei, a totalidade dos candidatos ao ensino superior público, tendo em vista os processos seletivos próprios das instituições de ensino. Há de se recordar que, em muitos casos, a implantação gradual dos percentuais de reserva de vagas se deu concomitantemente à adesão gradativa ao SisU. Conforme se observou anteriormente, são necessários mais insumos para se visualizar como esses dois processos caminharam, paralelamente, em nível nacional. Outra limitação diz respeito ao fato de os dados do Enem não nos permitirem saber quem efetivamente ocupa as vagas das Ifes, nem se seu ingresso se deu mediante a reserva de vagas ou não.

1.2.2 Censo da Educação Superior (CES)

O Censo da Educação Superior (CES) é uma pesquisa realizada anualmente pelo Inep, cujos dados são coletados com base nos registros administrativos de todas as instituições de educação superior por intermédio de um sistema eletrônico, preenchido por um profissional indicado pela respectiva instituição. Seu preenchimento é obrigatório há pelo menos três décadas e engloba informações das matrículas, dos

docentes, dos cursos e das instituições em nível superior. A princípio, o CES era informado de maneira agregada, com base nos quantitativos registrados pelas instituições; porém, a partir de 2009, a coleta passou a ser individualizada, com o uso do CPF como identificador único para docentes e discentes. Desde então, obtêm-se dados específicos para cada estudante, os quais contemplam informações como características sociodemográficas e vínculos institucionais, o que inclui os cursos aos quais ele está relacionado, as formas de ingresso na referida instituição e o usufruto de algum programa de assistência ou permanência estudantil. Importante notar que não são coletados dados sobre o perfil socioeconômico dos estudantes. Logo, informações relativas à renda familiar do corpo discente devem ser reunidas por meio de outras bases de dados.

No que tange ao monitoramento da Lei de Cotas, o CES capta a procedência escolar do estudante, coletando dados acerca da dependência administrativa do estabelecimento de ensino em que o discente concluiu o ensino médio. A esse respeito, o Gráfico 2 apresenta um crescimento de 57,0% para 63,9%, entre 2013 e 2016, na presença de estudantes oriundos da rede pública entre os ingressantes dos cursos de graduação das Ifes.

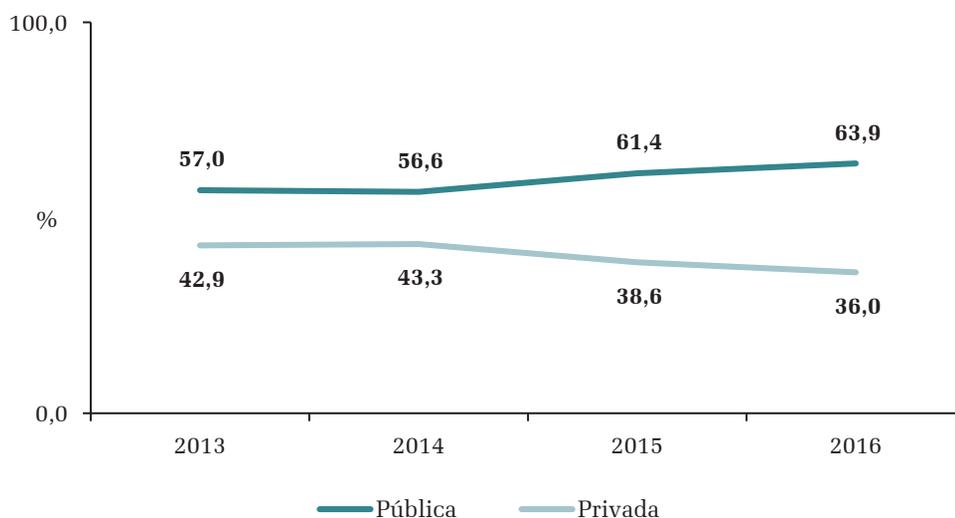


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE INGRESSANTES DE GRADUAÇÃO DAS IFES, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DA ESCOLA DE PROCEDÊNCIA – BRASIL – 2013-2016

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep.

Para esmiuçar os números apresentados em algumas Ifes, listamos na Tabela 9 o quantitativo de matrículas de ingressantes de instituições de grande porte distribuídas pelas cinco grandes regiões, com o intuito de ilustrar as variações no percentual de matrículas de estudantes oriundos da rede pública. Considerando que a Lei de Cotas

estipula que, até 2016, as Ifes reservem pelo menos 50% de suas vagas para estudantes dessa procedência, é de se esperar que esse patamar seja alcançado já no ano em questão. Embora a situação encontrada não nos permita chegar a essa conclusão, é notório que todas as instituições elencadas tenham experimentado incrementos consideráveis na presença de alunos da rede pública. Entre todas as instituições da tabela, as maiores variações foram encontradas na Universidade Federal da Bahia – UFBA (20,4 p.p.) e na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (14,1 p.p.), as quais partiram, em 2013, de patamares significativamente inferiores se comparados à Universidade Federal do Pará – UFPA e à Universidade Federal Fluminense – UFF. Percebe-se igualmente que, até 2016, a UFPA, a Universidade de Brasília – UnB e a UFF já haviam alcançado ou mesmo superado o percentual mínimo regulamentado pela lei.

TABELA 9

NÚMERO DE MATRÍCULAS DE INGRESSANTES E PERCENTUAL ORIUNDO DA ESCOLA PÚBLICA (EP) EM INSTITUIÇÕES SELECIONADAS – BRASIL – 2013-2016

	2013		2016	
	Ingressantes	% EP	Ingressantes	% EP
UFBA	6.987	25,4	8.091	45,8
UFSC	8.300	27,3	7.946	41,4
UFPA	8.631	43,3	7.333	50,6
UnB	8.761	38,0	9.841	52,0
UFF	15.051	48,2	15.103	55,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep.

Adicionalmente aos dados discutidos, o CES obtém para cada matrícula dois conjuntos de informações dignos de consideração neste texto: as formas de ingresso/seleção e o tipo de programa de reserva de vagas. Quanto às formas de ingresso/seleção, em 2012, o módulo de estudantes no CES apresentou as seguintes opções: vestibular, Enem, outros tipos de seleção, outros tipos de ingresso e convênio PEC-G. Ao longo dos anos seguintes, novas opções foram acrescentadas (a exemplo de decisão judicial e avaliação seriada), que culminaram, em 2016, em um total de dez opções. Com relação ao campo relativo ao tipo de programa de reserva de vagas, entre 2012 e 2016, o quesito apresentou as seguintes opções de resposta: étnico, pessoa com deficiência, estudante procedente da escola pública, social/renda familiar e outros.

Por abranger a totalidade das matrículas em nível superior público e privado, em adição à periodicidade anual e à ampla gama de informações colhidas, o CES se apresenta como uma fecunda base de dados para os fins potenciais de acompanhamento da Lei de Cotas. A despeito da relevância das demais fontes de dados, nenhuma delas contém informações censitárias sobre cada um dos estudantes matriculados em cada um dos cursos de graduação de todas as instituições pelo

país, o que nos permitiria seguir longitudinalmente a trajetória dos ingressantes, desagregando tais informações por instituição, curso e turno, em nível nacional. Em suma, nenhum levantamento de dados é tão rico para o monitoramento da referida legislação quanto o CES.

Em contrapartida, obstáculos também se interpõem à consecução desse objetivo. Entre eles, destacamos a subnotificação racial nos formulários de estudantes no âmbito do CES. Segundo a Tabela 10, o número de ingressantes nos cursos de graduação das Ifes variou de 325 mil, em 2013, para 343 mil, em 2016, tendo os percentuais de não declaração caído de 51,6% para 17,8% no período.

TABELA 10
FREQUÊNCIA DE INGRESSANTES DE GRADUAÇÃO DAS IFES, POR COR/RAÇA – BRASIL
– 2013-2016

	2013		2014		2015		2016	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Branca	77.033	23,7	103.575	29,8	116.818	34,8	124.550	36,3
Preta	19.018	5,8	22.901	6,6	28.521	8,5	32.525	9,5
Parda	57.211	17,6	97.228	28,0	102.746	30,6	117.999	34,4
Amarela	3.264	1,0	3.451	1,0	4.403	1,3	4.257	1,2
Indígena	822	0,3	1.642	0,5	2.540	0,8	2.528	0,7
Não declaração*	167.919	51,6	118.194	34,1	81.065	24,1	61.127	17,8
Total	325.267	100,0	346.991	100,0	336.093	100,0	342.986	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep.

* Inclui as categorias “Não dispõe da informação” e “Não declarada” ou “Aluno não quis declarar a cor/raça”.

Exceto os não declarados, brancos e pardos compõem os grupos mais expressivos entre os ingressantes dos cursos de graduação das Ifes, em valores que somam mais de dois terços das matrículas no ano de 2016. Em razão da diminuição da não declaração racial ao longo dos anos, todos os demais grupos de cor/raça têm testemunhado aumentos absolutos e relativos no conjunto dos ingressantes. Em que pese esses aprimoramentos, é visível que o perfil racial de parcela significativa dos estudantes resta desconhecido em virtude da persistência de elevados índices de não declaração racial, fato que compromete o emprego desse levantamento para fins de pesquisas sobre desigualdades raciais no ensino superior (Artes; Ricoldi, 2015; Honorato, 2015). Como decorrência da ausência de uma ampla cobertura do perfil racial do alunado em nível superior, o monitoramento de políticas como a Lei de Cotas é comprometido, o que tem estimulado pesquisadores a enxergar, no cruzamento de bases de dados, visando à complementação dos dados raciais no CES, uma alternativa para o acompanhamento das medidas de reserva de vagas (Rabelo, 2017; Senkevics, 2018).

1.3 DADOS ADMINISTRATIVOS DO SISU/MEC

Os dados do Sisu contêm informações sobre as vagas ofertadas em cada instituição de ensino superior pública participante do processo de admissão centralizado, por curso, turno, local de oferta e modalidade de concorrência. Tais dados podem ser obtidos juntamente ao MEC e consistem em importante fonte para o monitoramento da Lei de Cotas em nível nacional e institucional.

TABELA 11
EXPANSÃO DE VAGAS DO SISU NAS IFES – BRASIL – 2010-2015

	Total de vagas	Total de vagas do Sisu	% Sisu
2010	248.534	63.698	25,6
2011	270.121	104.661	38,8
2012	283.445	130.046	45,9
2013	291.444	150.300	51,6
2014	299.234	202.065	67,5
2015	313.170	229.074	73,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sisu/MEC e Censo da Educação Superior/Inep.

Com a progressiva expansão do Sisu, evidenciada na Tabela 11, essa fonte de dados ganha cada vez mais relevância para o acompanhamento da política de ações afirmativas no ensino superior no Brasil. Em 2015, mais de 73% das vagas de graduação ofertadas pelas instituições federais de ensino superior foram disponibilizadas por meio do Sisu, um aumento expressivo frente a 25,6% das vagas ofertadas pelas instituições em 2010 por esse mecanismo de admissão. Como os dados do Sisu contêm informações sobre as modalidades de concorrência ofertadas apenas para as vagas disponibilizadas pelo sistema (não incluindo a distribuição de vagas ofertadas em vestibular próprio, por exemplo), a ampliação do Sisu incrementa gradativamente sua importância para o acompanhamento da política de cotas.

TABELA 12
DISTRIBUIÇÃO DE VAGAS DO SISU NAS IFES – BRASIL – 2010-2015

	Total	Ampla concorrência (%)	Reserva (%)
2010	63.698	79,2	20,8
2011	104.661	78,5	21,5
2012	130.046	76,4	23,6
2013	150.300	64,6	35,4
2014	202.065	56,0	44,0
2015	229.074	52,7	47,3

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sisu/MEC e Censo da Educação Superior/Inep.

A Tabela 12 evidencia a expansão da política de reserva de vagas nas instituições federais. Enquanto em 2010 aproximadamente 21% das vagas ofertadas pelo Sisu eram reservadas para alguma categoria de ação afirmativa, tal percentual atingiu quase 50% em 2015.

Além da possibilidade do acompanhamento periódico do panorama nacional de adoção de políticas de ações afirmativas, os dados do Sisu permitem a obtenção de informações específicas para cada instituição de ensino, por categoria de cotas ou por curso. Na Tabela 13, é possível observar a oferta de vagas pelo Sisu para cinco universidades federais distintas, em 2012, antes da adoção da Lei de Cotas, e em 2016, no último ano de sua implementação. É importante notar, inicialmente, que as cinco instituições possuem níveis de adoção distintos do Sisu como sistema de admissão.

TABELA 13
VAGAS NO SISU, POR MODALIDADE DE CONCORRÊNCIA EM INSTITUIÇÕES SELECIONADAS – BRASIL – 2012/2016

Sisu 2012				
	Total	Ampla concorrência	EP PPI	EP
UFAM	2.603	2.603	0	0
UFC	5.834	5.834	0	0
UFRJ	8.366	5.856	0	2.510
UFRGS	0	0	0	0
UFG	1.075	846	114	115
Sisu 2016				
	Total	Ampla concorrência	EP PPI	EP
UFAM	2.735	1.329	1.205	201
UFC	6.288	3.139	2.236	913
UFRJ	8.518	4.239	2.425	1.854
UFRGS	1.654	807	472	375
UFG	6.345	3.164	1.915	1.266

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sisu/MEC.

Nota: EP (Escola Pública), PPI (Preto, Pardo ou Indígena).

Comparando o número de vagas ofertadas pelo Sisu com o número total de novas vagas ofertadas pela instituição, contidas no Censo da Educação Superior, observa-se que, em 2012, enquanto a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) não ofertava vagas no Sisu, a Universidade Federal de Goiás (UFG) oferecia cerca de 20%; a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) 50%; a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) 90%; e a Universidade Federal do Ceará (UFC) quase 100% de suas vagas no sistema (dados não apresentados). Para as vagas ofertadas no

Sisu, observa-se que somente a UFRJ e a UFG possuíam ações afirmativas no período anterior à implantação da Lei de Cotas. Enquanto a UFRJ ofertava cerca de 30% de suas vagas a estudantes de escolas públicas, independentemente da cor (coluna “EP”), a UFG ofertava 10% de suas vagas a estudantes de escolas públicas pretos, pardos e indígenas (coluna “EP PPI”) e outros 10% para estudantes de escolas públicas independentemente da cor. Já em 2016, observa-se uma maior adoção do Sisu por parte da UFRGS, que passou a empregar o sistema centralizado para cerca de 30% de suas vagas, e da UFG, que passou a utilizá-lo para ofertar cerca de 95% de suas vagas. A adoção das demais instituições permaneceu estável. Observa-se, também, uma nítida ampliação das vagas destinadas a categorias de cotas pelo sistema unificado. Todas as instituições selecionadas reservaram, em 2016, cerca de 50% de suas vagas para políticas de ações afirmativas, com percentuais variáveis para pretos, pardos e indígenas de acordo com a unidade da Federação da qual fazem parte, conforme determina a legislação.

Em suma, os dados do Sisu permitem um acompanhamento preciso da oferta de vagas das Ifes no Brasil. Com a expansão da adoção do sistema centralizado pelas instituições, tal fonte de dados ganha cada vez mais relevância. É importante notar, porém, que tais dados correspondem tão somente à oferta pelas instituições de ensino. Continua sendo de suma importância a análise dos dados do Inep e do IBGE, que permitem a obtenção de um retrato não só das vagas ofertadas pelas instituições, mas de como os indivíduos responderam a essa oferta – em outras palavras, qual é, de fato, o perfil dos estudantes do ensino superior no Brasil.

1.4 RELATÓRIOS DE PESQUISA DA ANDIFES

Em 2016, a Andifes, em conjunto com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) e a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), divulgou os resultados da *IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras* – doravante denominada IV Pesquisa – (Andifes; Fonaprace, 2016), que coletou dados sobre o perfil dos graduandos das Ifes por todo o país no ano de 2014. Essa edição foi antecedida por outras três realizadas, respectivamente, em 1996, 2003 e 2010. Com isso, cobriu-se um período de quase duas décadas de evolução das Ifes no Brasil, suficiente para que maciças transformações pudessem ser observadas no desenvolvimento do ensino superior público no país, particularmente do perfil de seu corpo discente.

A IV Pesquisa contou com a participação de 62 das 64 Ifes determinadas como alvo da pesquisa e abrangeu um quantitativo de 939.604 estudantes, cuja amostra foi obtida por meio de uma amostragem não aleatória, em que os alunos acessavam um

questionário virtual para o qual a coleta se iniciou em meados de novembro de 2014⁶. Aqui, abordaremos alguns dos resultados do estudo, no que tange à questão da inclusão étnico-racial e socioeconômica na educação superior.

A Tabela 14 apresenta a frequência relativa dos graduandos das Ifes, segundo a cor/raça dos estudantes, em comparação com o total da população, entre 2003 e 2014⁷. Nota-se um decréscimo da frequência relativa de brancos, que passaram de 59,4% para 45,7%, ao mesmo tempo em que a participação de negros se elevou de 34,2% para 47,6%, equivalente a 13,4 p.p. em um período de 11 anos. Desse crescimento, 9,5 e 3,9 p.p. se devem ao incremento na participação de pardos e pretos, respectivamente. Se, no início da década passada, negros compunham somente um terço dos graduandos das universidades federais, sua presença na atualidade alcança quase a metade do corpo discente. Porém, percebe-se que essa participação ainda está aquém do percentual de 53,6% de negros na população brasileira.

TABELA 14
COMPOSIÇÃO DE GRADUANDOS DE IFES, POR COR/RAÇA (%) – BRASIL – 2003/2014

		2003	2010	2014
Branca	Ifes	59,4	53,9	45,7
	Pop. total	52,0	47,7	45,5
Parda	Ifes	28,3	32,1	37,8
	Pop. total	41,5	43,1	45,1
Preta	Ifes	5,9	8,7	9,8
	Pop. total	5,9	7,6	8,6
Negra	Ifes	34,2	40,8	47,6
	Pop. total	47,4	50,7	53,6

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Andifes e Fonaprace (2016).

Com relação à renda familiar bruta, a Tabela 15 ilustra que, em todas as grandes regiões brasileiras, com exceção da região Norte, presenciou-se um crescimento substancial na presença de graduandos oriundos de famílias de baixa renda – com rendas de até um, dois ou três salários mínimos. Em nível nacional, esses estudantes passaram a compor a maioria do alunado das universidades federais a partir de 2014, tendo havido forte crescimento nos quatro anos anteriores. Na região Sul, por exemplo, estudantes com esse perfil socioeconômico tiveram sua participação aumentada em

⁶ Em razão de o estudante optar ou não por participar da pesquisa, caracteriza-se um mecanismo de *autosseleção*. Para amenizar esse viés, os dados coletados passaram por uma crítica de consistência e em seguida foram ajustados pelo método de *Raking*, visando reduzir vieses de não resposta da não aleatoriedade da amostra.

⁷ Não há dados de cor/raça para a primeira edição da pesquisa, realizada em 1996.

cerca de 15 p.p. (de 31,4% para 46,6%); já na região Centro-Oeste, onde se observou o menor dos crescimentos, houve um aumento de 8,2 p.p. na frequência relativa destes.

TABELA 15
GRADUANDOS DE BAIXA RENDA, POR RENDA FAMILIAR BRUTA EM FAIXAS SALARIAIS (%) , BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2010/2014

	Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		Brasil	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Sem renda	0,5	0,9	0,6	1,1	0,8	1,2	0,4	0,9	0,2	1,3	0,5	1,1
Até 1 SM	4,9	8,8	11,7	20,7	20,4	19,4	4,4	7,7	3,9	8,9	8,3	13,2
Até 2 SM	18,9	27,8	34,7	49,4	49,1	48,8	17,9	26,5	17,4	30,6	26,5	36,7
Até 3 SM	33,4	41,6	49,8	63,9	63,1	62,6	31,3	41,3	31,4	46,6	40,7	51,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Andifes e Fonaprace (2016).

Nota: SM (salário mínimo *per capita*).

Não obstante esses valiosos apontamentos, a IV Pesquisa padece de limitações que não podem deixar de ser reconhecidas. Destacam-se, aqui, as duas principais. Primeiramente, o estudo não abrange todas as Ifes alvo da Lei de Cotas. Embora a pesquisa tenha considerado, exclusivamente, as Universidades Federais e os Centros Federais de Educação Tecnológica – os quais correspondem, de acordo com o Censo da Educação Superior 2014, a 63 e a duas instituições, respectivamente –, é válido ressaltar que são parte do universo de aplicação da referida lei os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (correspondentes a 38 instituições em 2014) e o Instituto Nacional de Educação de Surdos⁸. Restam, portanto, cerca de 40 Ifes vinculadas ao MEC para as quais igualmente se aplica a reserva de vagas. Em segundo lugar, a pesquisa carece de periodicidade em sua aplicação, fato que dificulta o monitoramento de uma política que deve ser acompanhada com regularidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este texto, esperamos ter oferecido um panorama crítico das fontes de dados e dos indicadores para o monitoramento e a avaliação da Lei de Cotas, de modo a elencar potencialidades e dificuldades que circunscrevem o acompanhamento de uma política de acesso e inclusão na educação superior, cuja importância não apenas é reivindicada pelo movimento social, como também consta nas estratégias da Meta 12 do PNE. É necessário reconhecer que, mesmo o Estado brasileiro não dispondo, na atualidade, de ferramentas devidamente consolidadas para o acompanhamento, em

⁸ Única Ifes vinculada ao MEC com estatuto de faculdade federal.

nível nacional, da execução e dos resultados do sistema de reserva de vagas sobre as Instituições Federais de Ensino Superior, há mecanismos que podem ser mobilizados para cobrir essas lacunas e, assim, conferir mais eficácia ao processo de monitoramento e avaliação da política em tela no âmbito da gestão pública.

Para tanto, é preciso institucionalizar estratégias de investigação do efeito da Lei de Cotas sobre as universidades e os institutos federais, as quais incluam: (1) exploração das bases de dados existentes, somada a cruzamentos destas para potencializar os fins desejados – o que permitirá, a título de ilustração, complementar informações do Censo da Educação Superior (tais como a renda familiar e a lacuna da subnotificação racial) ou utilizar os dados do Sisu para caracterizar não apenas a oferta como também o acesso; (2) consolidação de um sistema de indicadores sociais sobre diferentes dimensões da aplicação dessa legislação, conforme defendido por Lazaro (2016); (3) revisão crítica dos instrumentos de pesquisa utilizados e, eventualmente, realização de novas imersões empíricas, caso as bases de dados atuais não permitam responder questões de relevância para a sociedade e o governo.

De um lado, reconhecemos que há diversas pesquisas acadêmicas que se debruçam sobre a aplicação da lei federal em contextos institucionais ou regionais (Santos; Garcia, 2014; Brito; Silva, 2015; Nogueira *et al.*, 2017); de outro, há um número menor de pesquisas, que, almejando panoramas nacionais, esbarram em maior ou menor grau nos obstáculos discutidos neste texto (Carvalhaes; Feres Júnior; Daflon, 2013; Campos; Feres Junior; Daflon, 2014; Andrade, 2017; Rabelo, 2017). Resta, contudo, concretizar uma articulação entre tais iniciativas e as esferas governamentais, as quais foram responsabilizadas pela referida lei por realizar, em meados de 2022, um balanço sobre o sistema de reserva de vagas no conjunto das Ifes. Entendemos que este será um momento profícuo para, com base nas evidências reunidas, alimentar o debate público em torno dos aprimoramentos da política de cotas e de qual democratização se espera para o ensino superior brasileiro.

Em vista disso, diálogos entre pesquisadores, gestores, ativistas e demais especialistas na área são fundamentais para se avançar sobre os pontos elencados. Se este texto contribuir para apontar alguns caminhos, consideramos ter alcançado nosso objetivo.

REFERÊNCIAS

ANDIFES; FONAPRACE. *IV pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras*. Uberlândia, 2016. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/iv-pesquisa-perfil-socioeconomico-e-cultural-dos-estudantes-de-graduacao/>>. Acesso em: ago. 2016.

ANDRADE, C. Y. Acesso ao ensino superior no Brasil: o impacto das ações afirmativas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 18., 2017, Brasília. *Anais eletrônicos...* Brasília: UnB, 2017. Disponível em: <<http://sbs2017.com.br/anais/listaresumos.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

ARTES, A.; RICOLDI, A. M. Acesso de negros no ensino superior: o que mudou entre 2000 e 2010. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 45, n. 158, p. 858-881, 2015.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 2012a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 out. 2012b. Seção 1, p. 6.

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.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/publicacoes>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

BRITO, R. S.; SILVA, P. C. O sistema de reserva de vagas na Universidade Federal do Espírito Santo: possibilidades de discussão. *Revista Simbiótica*, Vitória, v. 2, n. 1, p. 82-105, 2015.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. *O desempenho dos cotistas no Enem: comparando as notas de corte do Sisu*. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2014. (Textos para Discussão GEMAA, n. 4).

CARVALHAES, F.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. *O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar*. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2013. (Textos para Discussão GEMAA, n. 1).

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

GUIMARÃES, A. S. A. As cotas nas universidades públicas 20 anos depois.
In: ARTES, A.; UNBEHAUM, S.; SILVÉRIO, V. (Org.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. São Paulo: Cortez/Fundação Carlos Chagas, 2016. p. 93-124.

HONORATO, G. A distribuição de apoio social e atividades complementares entre estudantes das Ifes por cor e condição de ingresso (cotista e não cotista).
In: HONORATO, G.; HERINGER, R. (Org.). *Acesso e sucesso no ensino superior: uma sociologia dos estudantes*. Rio de Janeiro: 7Letras/Faperj, 2015. p. 142-162.

JACCOUD, L.; THEODORO, M. Raça e educação: os limites das políticas universalistas. In: SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: MEC/Secad, 2005. p. 103-119.

LAZARO, A. Observatório da Lei de Cotas: proposta de avaliação da Lei n. 12.711/2012. In: ARTES, A.; UNBEHAUM, S.; SILVÉRIO, V. (Org.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. Cortez/Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 2016. p. 125-156.

NEVES, C. E. B.; MARTINS, C. B. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente.
In: DWYER, T.; ZEN, E. L.; WELLER, W.; SHUGUANG, J.; KAIYUAN, G. (Org.). *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira*. Brasília: Ipea; Pequim: SSAP, 2016. p. 95-124.

NOGUEIRA, C. M. M.; et al. Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 33, p. 1-31, 2017.

RABELO, R. P. Desigualdades sociais no ensino superior: explorando tendências e impactos da Lei de Cotas. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38., 2017, São Luís. *Anais eletrônicos...* São Luís: UFMA. Disponível em: <http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT11_1146.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2018.

ROSA, A. A.; FONSECA, M. A política de inclusão social na educação superior: a nova Lei de Cotas nas instituições federais de ensino. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). *Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p.133-150.

SANTOS, G. D.; GARCIA, M. F. O elo da inclusão negra nos cursos de licenciatura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Ceres – Caicó – RN: um estudo da Lei nº 12.711/2012. *Cadernos Imbondeiro*, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 1-11, 2014.

SENKEVICS, A. S.; MACHADO, T. S.; OLIVEIRA, A. S. *A cor ou raça nas estatísticas educacionais: uma análise dos instrumentos de pesquisa do Inep*. Brasília: Inep, 2016. 48 p. (Texto para Discussão, n. 41).

SENKEVICS, A. S. Contra o silêncio racial nos dados universitários: desafios e propostas acerca da Lei de Cotas. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 44, p. 1-23, 2018.

VIEIRA, P. A. S. *Para além das cotas: contribuições sociológicas para o estudo das ações afirmativas nas universidades brasileiras*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

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)*

Márcio Alexandre Barbosa Lima^I

Robson dos Santos^{II}

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a10>

RESUMO

O trabalho objetiva trazer subsídios para a construção de indicadores voltados ao monitoramento da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), a partir de uma análise de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) do ano de 2014, relativos à gestão democrática e aos critérios técnicos que acompanham a alocação de dirigentes escolares. De um lado, tem caráter eminentemente exploratório sobre as variáveis referentes à forma de provimento do cargo de diretor(a) escolar; de outro lado, busca analisar a associação entre as formas de preenchimento do cargo nas redes municipais de ensino considerando o tamanho do município, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, as práticas que orientam o processo na rede estadual da unidade da Federação à qual o município

* Resultados parciais deste trabalho foram apresentados no Seminário “Indicadores Educacionais e o Monitoramento do Plano Nacional de Educação”, realizado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entre os dias 28 e 29 de novembro de 2017.

^I Márcio Alexandre Barbosa Lima é doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Robson dos Santos é doutor em sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

pertence e a frequência de reuniões dos conselhos municipais de educação. Além de investigar descritivamente se o processo de ocupação dos cargos de direção se dá por via de concurso, indicação, eleição ou outras formas e se há formação específica para o cargo, o trabalho buscou uma compreensão das características que se vinculam à prevalência das eleições para a escolha de diretores(as) das escolas públicas.

Palavras-chave: escola; gestão democrática; PNE.

INTRODUÇÃO

A Meta 19 do Plano Nacional de Educação – PNE (Brasil, 2014) estabeleceu o compromisso de que o Estado brasileiro deveria, no prazo de dois anos, “assegurar condições [...] 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.” Isso consolida uma perspectiva histórica de valorização da gestão democrática e implica desafios às redes municipais e estaduais.

A meta combina a proposição de ampliação das formas democráticas de gestão das instituições escolares com a de maior profissionalização dos recursos humanos responsáveis pela administração das unidades escolares, por meio de critérios de mérito e desempenho. Dois desafios principais acompanham o monitoramento da Meta 19: definir a gestão democrática e construir indicadores, oriundos de bases de dados consistentes e contínuas, capazes de traduzir a existência dela nas escolas brasileiras.

Neste trabalho, foram analisados os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) do ano de 2014 relativos à gestão democrática e aos critérios técnicos que acompanham a alocação de dirigentes escolares. Nesse sentido, as variáveis disponíveis referentes à forma de provimento do cargo de diretor(a) escolar e que constam nas mencionadas bases foram utilizadas buscando analisar a associação entre as formas de preenchimento do cargo nas redes municipais de ensino a partir do tamanho do município, do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), das práticas que orientam o processo na rede estadual da unidade da Federação à qual o município pertence e da frequência de reuniões dos conselhos municipais de educação.

Este texto possui a seguinte composição: na parte inicial, são apresentadas definições de “gestão democrática” na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e nos dois últimos Planos Nacionais de Educação; em seguida, são apresentadas as

bases de dados da Munic e da Estadic; na sequência, são descritas e analisadas as variáveis selecionadas, de modo a compor um panorama que caracterize as formas de provimento do cargo de diretor(a) nos municípios brasileiros; por fim, é elaborado um modelo de regressão logística, de modo a trazer elementos para compreensão das dimensões vinculadas às eleições como forma de escolha de diretores(as) das escolas públicas municipais.

1 DEMOCRACIA, SOCIEDADE E INSTITUIÇÕES

Os dados sobre a democracia em nível global revelam o crescimento do número de países democráticos nas últimas décadas¹: em 1975, havia 52 entre 160 países, o que representava 33% do total; em 2015, de 204 países existentes, 125 eram considerados democráticos, ou seja, 65% dos países do globo.

Contudo, a definição do que é uma democracia permanece em disputa entre as diferentes correntes de pensamento. Na América do Sul, por exemplo, praticamente todos os países podem ser considerados democráticos se os critérios forem eleições livres, direito de organização política, direito de manifestação, acesso ao sistema judiciário ou outros elementos formais que caracterizam esse regime.

O surgimento de novas democracias em outras partes do mundo, contudo, tem colocado desafios para a teoria democrática, uma vez que critérios formais, abstratos e universais são insuficientes para avaliar a qualidade ou o significado da democracia em cada um desses países (Holston, 2001). Quanto mais países se tornam democráticos, mais surgem novos modelos de democracia, resultantes de diferentes histórias, culturas e arranjos institucionais; e eles trazem uma diversidade de situações, que a teoria democrática precisa compreender de modo a reformular seus modelos de análise.

Para Caldeira (1999), as democracias quase sempre são analisadas com base em modelos teóricos advindos de países europeus e norte-americanos; todavia, quando esses modelos são comparados com o desenvolvimento das novas democracias, percebe-se que elas diferem significativamente das experiências características dos países do norte (Holston, 2001; Caldeira, 1999). Da mesma forma, as experiências da cidadania não são as mesmas em todos os países e, ainda que existam direitos formais para todos os cidadãos, o acesso e o agenciamento de cada um deles ocorrem de maneira desigual.

Pensando dessa maneira, a qualidade da democracia está intrinsecamente relacionada à sociedade e seu contexto. Nesse sentido, ainda segundo Holston (2001), ultrapassar a cidadania formal e incorporar seus elementos substantivos requer uma

¹ Dados sobre democracias podem ser encontrados em: <<https://freedomhouse.org/>>.

mudança cultural da sociedade, pois a democratização do Estado e da sociedade é mutuamente definida nessa perspectiva.

Se a definição de democracia é objeto de disputa entre teóricos e não há um modelo pronto implementado, quando o conceito é transposto ao campo da educação, em particular para a gestão, a pluralidade de definições se amplia. A Meta 19 do PNE (2014-2024) não proporciona todos os elementos para definir a gestão democrática. A Constituição Federal de 1988, assim como outros documentos legais, por exemplo, a LDB e os Planos Nacionais de Educação, trata do princípio democrático da educação e reafirma o princípio da democracia sem, contudo, definir seu conteúdo dentro de um modelo normativo, o que torna mais complexa a constituição de indicadores de monitoramento.

2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: DEFINIÇÕES E PERSPECTIVAS

A Constituição Federal de 1988 afirma que a educação é um direito de todos e dever do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania, baseada em princípios democráticos. A LDB, Lei nº 9.394, delegou aos sistemas de ensino a definição sobre a forma da gestão democrática e estabeleceu a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Estabelecidos esses dois critérios objetivos, o PNE (2001-2010), Lei nº 10.172, fixou como meta universalizar os conselhos escolares no ensino fundamental; e o PNE (2014-2024), Lei nº 13.005, estabeleceu como meta a eleição de diretores(as) associada a critérios de mérito e desempenho nas escolas públicas (Gomes, 2015).

A ausência de uma regulamentação sobre os mecanismos de implementação da gestão democrática e a descentralização da sua efetivação para os sistemas estaduais e municipais de ensino permitiram que as escolas e os sistemas pudessem experimentar diversos desenhos institucionais de gestão democrática, combinando processos como a eleição ou outras formas de seleção de diretor(a) com distintos modelos de colegiados, consultivos ou deliberativos, com a participação de todos ou de apenas alguns segmentos da comunidade escolar. Essa possibilidade de moldar o próprio desenho institucional muitas vezes é avaliada de maneira negativa, visto que sistemas deixam de efetivar a participação ou a desenvolvem parcialmente. Em certa medida, esse cenário decorre da pluralidade de concepções sobre gestão democrática.

No material para o curso de especialização em gestão escolar da Escola de Gestores da Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), por exemplo, o manual utilizado apresenta as diferentes concepções de gestão democrática, de modo a tornar explícito o conjunto de visões que envolvem a temática (Quadro 1).

QUADRO 1

DEFINIÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Definições
Um processo contínuo, gerador de uma nova experiência de gestão política, que nasce da consciência crítica elaborada na ação e no debate. Na escola, a gestão estaria assim, nas mãos de todos os participantes e envolvidos nas atividades educativas, isto é, professores, pais e comunidade e não apenas de um conselho ou diretor. (Schlesener, 2006).
É um processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado no “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas. (Dourado, 2006).
É um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração desde a concepção de diretrizes da política educacional, passando pelo planejamento e definições de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos. (Mendonça, 2000).
Um conjunto de transformações que compreende a instalação de conselhos deliberativos, constituídos por representantes de diversos segmentos da comunidade escolar e também a autonomia financeira representada pelo repasse direto de recursos financeiros a escola e a delegação a ela da responsabilidade pela forma de utilização desses recursos. (Torres; Graske, 2000).

Fonte: Elaboração própria.

As definições de gestão democrática apresentam nuances e diferenças, todavia são comuns os temas da participação, do planejamento e da autonomia. Sob o ponto de vista da operacionalização institucional desses temas, outro manual de formação técnica do Ministério da Educação, destaca:

A gestão democrática implica um processo de participação coletiva. Sua efetivação na escola pressupõe instâncias colegiadas de caráter deliberativo, bem como a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares, além da participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do projeto político-pedagógico e na definição da aplicação dos recursos recebidos pela escola. (Oliveira; Moraes; Dourado, 2008, p. 4).

Todas essas concepções sobre o que é a gestão democrática da educação devem ser analisadas considerando-se uma distinção fundamental: as definições apresentadas estão diretamente vinculadas às escolas e à prática local, não se referem aos outros fóruns dos sistemas de ensino.

Apesar do caráter fundamental da escola para o desenvolvimento e o preparo para a cidadania, é preciso considerar que a gestão democrática possui uma dimensão institucional mais complexa, como os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, o Fórum Nacional de Educação, os Congressos Nacionais de Educação e

outros espaços de participação democrática na gestão da educação em outras esferas. Esses espaços de representação da sociedade civil são fundamentais para a democratização da educação, contudo, o preparo para o exercício da cidadania tem como *locus* a escola, onde funcionam diversos mecanismos de participação estabelecidos historicamente.

Ainda que não exista um modelo único de gestão escolar, categorias como eleição, colegialidade e participação estão presentes na maioria das análises sobre gestão democrática da escola (Oliveira; Moraes; Dourado, 2008; Dourado, 2011). Além dessas três categorias, temas como autonomia financeira, administrativa e pedagógica, ao lado de transparência e pluralidade, ocupam um espaço importante no debate (Gracindo, 2007). A gestão democrática, portanto, envolve a reflexão e o debate sobre essas categorias fundamentais e sobre a melhor forma de garantir a efetiva participação da comunidade escolar.

Dentre os mecanismos institucionais de participação estão: o grêmio estudantil – direito dos estudantes, criado pela Lei nº 7.398/85 e constituído como uma entidade autônoma e representativa dos seus interesses; e a associação de pais e mestres – regulamentada por legislação estadual e também constituída historicamente. Além desses, o conselho escolar, o conselho de classe e a forma de escolha de diretor(a) representam mecanismos importantes de democratização da gestão escolar. Contudo, o funcionamento de cada um deles não ocorre em todas as escolas do País e, quando acontece, não se faz de maneira linear e homogênea. Também não há informações disponíveis a respeito da existência e do funcionamento desses mecanismos em todas as escolas nacionais.

Os mecanismos já citados, ao lado do projeto político-pedagógico (PPP), são importantes, mas a eleição de diretores(as) e os conselhos escolares são os mais relevantes e debatidos no que diz respeito à gestão democrática. A escolha de diretor(a) pode ser feita por indicação do poder municipal ou local; concurso; eleição pela comunidade; ou combinação de mais de uma dessas. A forma mais comum de escolha é a indicação política do dirigente municipal ou estadual; esta pode favorecer o clientelismo e as relações patrimonialistas à medida que o(a) diretor(a) não deve satisfações de seus atos à comunidade escolar, mas ao dirigente que o nomeou. Como a escola é uma instituição com grande potencial de agregar pessoas e votos, a escolha de diretor(a) pode ser determinada por esses valores externos a ela.

A seleção de diretor(a) por meio de concurso público representou um avanço em relação ao processo de indicação política, no que se refere à equidade e à isonomia entre os candidatos. Todavia, os processos seletivos realizados mediante concursos são capazes de aferir a capacidade intelectual dos candidatos, mas não sua liderança, além de não envolverem a participação da comunidade na escolha. Dessa forma, há a possibilidade de o(a) diretor(a) concursado(a) também gerir a escola de maneira personalista e sem capacidade de promover a participação de todos. Por isso, a seleção por meio de concurso não garante a gestão democrática, uma vez que esta depende da participação da comunidade escolar.

A eleição de diretores(as), longe de ser um consenso, enfrenta algumas dificuldades em relação aos seus objetivos de democratização. O processo eleitoral pode acabar reproduzindo vícios políticos como manifestações de personalismo, populismo, falta de preparo do eleito e reprodução de práticas clientelísticas. Quando associada a processos seletivos, a eleição não impede a indicação ou as práticas tradicionais da política².

Num processo eleitoral acirrado, há também a possibilidade de rompimento dos laços de amizade e solidariedade em função das disputas, causando repercussões no âmbito escolar como um todo, por exemplo, boicotes e perseguições. Por isso, a eleição de diretores(as) por si só não é capaz de democratizar a gestão escolar, caso a democracia seja entendida como a participação de todos nos processos de decisão e deliberação da vida escolar em diversos aspectos.

A participação da comunidade pode ocorrer durante processos eleitorais, mas para ser efetivada deve estar institucionalizada em outros mecanismos existentes, como o conselho escolar – este tem atribuições consultivas, deliberativas, fiscais e geralmente envolve aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros (Libâneo, 2008). Normalmente eleito no começo do ano, o conselho pode ter uma composição diversa entre membros da comunidade escolar, abrangendo ou não todos os segmentos: pais, professores, alunos, funcionários e comunidade local. Além disso, o conselho escolar representa espaço participativo mais efetivo do que a eleição, que acontece num breve período determinado e após cada mandato terminar.

Importante observar que a aprovação e o monitoramento do projeto pedagógico se dão no âmbito do conselho escolar, o que evidencia a prevalência do fórum de deliberação em relação ao próprio projeto a ser analisado e aprovado pelos participantes.

Além do conselho escolar, o conselho de classe também possui atribuições consultivas e deliberativas relacionadas a assuntos didático-pedagógicos, ao projeto político-pedagógico e ao regimento escolar. O conselho de classe discute alternativas que busquem garantir a efetivação do processo de ensino e aprendizagem dos estudantes e, numa forma participativa, deve incluir todos os segmentos da comunidade escolar, sem distinção. Contudo, normalmente, sua composição é apenas de professores, equipe pedagógica e direção, excluindo a participação de pais, alunos e funcionários.

Eleição, colegiado e participação, como elementos definidores da gestão democrática, apresentam uma variedade de desenhos institucionais, a partir da realidade de cada escola e de cada sistema de ensino. Questões como o quórum necessário para deliberar, os potenciais eleitores, o peso do voto de cada segmento ou indivíduo na composição do resultado final, a responsabilidade de elaborar a agenda do conselho, a duração do mandato e a forma de campanha devem ser discutidas e possuem grande

² Para talvez superar parte desses problemas, os critérios estabelecidos no Plano Nacional de Educação associam a eleição de dirigentes a mérito e desempenho, prevendo, entre suas estratégias, a criação de uma prova nacional específica.

impacto na qualidade da participação e na construção dos desenhos institucionais desta. Além das apresentações normativas sobre o que deveria ser uma gestão democrática, alguns autores analisam o processo de funcionamento da gestão escolar, observando sua prática no âmbito da escola pública (Paro, 1992; Mendonça, 2001; Lima, 2014; Gutierrez; Catani, 1998; Dalberio, 2009).

A comparação entre os mecanismos de democratização da gestão da escola revela que a eleição de diretor(a) é importante, mas a efetivação da gestão democrática ocorre, sobretudo, nos colegiados. Para Gutierrez e Catani (1998), participação significa construir coletivamente o consenso como plano de ação. Nesse caso, significa que todos os membros da comunidade escolar podem contribuir com igualdade de condições no processo de formação das decisões.

A participação da comunidade pode muitas vezes ficar restrita a trabalhos voluntários e de manutenção física da escola. Mas vale ressaltar que essa participação pode gerar um sentimento de pertencimento entre os voluntários capaz de envolvê-los na busca de soluções para diversos outros problemas enfrentados no cotidiano escolar.

Há também a possibilidade de haver um conselho formal na escola, mas sem participação efetiva capaz de interferir nas decisões cotidianas da instituição: um conselho burocrático, com funções protocolares e legitimadoras das ações da direção escolar e que muitas vezes se reúne em horários que não permitem a participação dos pais.

Além dessas situações, é comum no discurso dos membros da equipe escolar a afirmação de que a comunidade é despreparada para participar, não tem consciência da importância das reuniões e possui uma inclinação para comodismo, passividade, conformismo, apatia e desinteresse em participar (Paro, 1992; Mendonça, 2001; 2000). Nesses discursos, evidencia-se a vivência da cidadania apenas de maneira formal, na qual a participação não tem efetividade e as decisões não são realmente deliberadas de maneira coletiva.

Esse processo de definição do significado da gestão democrática na escola pública e a construção dos mecanismos de efetivação da participação são produtos da experiência histórica brasileira, marcadamente a partir da redemocratização do País. Embora não haja um modelo de gestão democrática único, as discussões em torno da eleição de diretores(as) da educação marcaram o debate histórico sobre o tema da gestão escolar.

A seguir, a discussão se desdobra sobre a análise dos dados da Munic e da Estadiv relativos à gestão democrática, especificamente aos critérios técnicos que acompanham a alocação de dirigentes escolares nos municípios brasileiros no ano de 2014. O processo de escolha de diretores(as) das escolas públicas por meio de eleições representa um avanço em relação à legislação passada e uma conquista histórica dos movimentos de defesa da democracia, ainda que a efetivação da participação ocorra também por meio de outros fóruns e mecanismos participativos.

3 ANÁLISE DAS FORMAS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIREÇÃO DAS ESCOLAS

Como já dito, um dos maiores obstáculos ao monitoramento da Meta 19 do Plano Nacional de Educação é a ausência de dados relacionados aos diversos aspectos da gestão democrática. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), por exemplo, possui questionários contextuais para diretores(as), professores(as) e alunos(as) que contemplam itens relacionados à participação, como forma de escolha de diretores(as) de escolas, elaboração do projeto político-pedagógico, existência, composição e funcionamento do conselho escolar e outros temas importantes referentes às estratégias da Meta 19.

Além dos questionários contextuais do Saeb, desde 2014, ano da aprovação do PNE, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a coletar informações a respeito de formas de seleção de diretores(as), existência e funcionamento dos conselhos de educação, entre outros temas relacionados à gestão democrática. A *Munic* e a *Estadic* são publicadas desde 2001, e um dos seus eixos temáticos é a educação, oferecendo elementos de análise sobre como são governados estados e municípios. Seus resultados estão agregados por faixas de tamanho populacional dos municípios, grandes regiões e unidades da Federação. Para a realização das pesquisas, em 2014, o IBGE considerou o Plano Nacional da Educação, especialmente a Meta 19.

Utilizando essas bases de dados, além de conhecer descritivamente se o processo de ocupação dos cargos de diretores(as) se dá por via de concurso, indicação, eleição ou outras formas e se há formação específica para o exercício do cargo, a análise também busca uma compreensão dos processos que se vinculam à prevalência de cada uma das formas de ocupação, de modo a compor um panorama que caracterize os municípios brasileiros.

A consolidação da democracia e da gestão democrática requer um contexto que possibilite e induza práticas democráticas, bem como disponha das condições legais, políticas e culturais que fomentem essa gestão. Por isso, os dados relacionados com a forma de escolha de diretores(as) foram analisados considerando outras dimensões, como o tamanho do município, os níveis de desenvolvimento humano, a existência de conselhos municipais de educação e as formas de escolha praticadas pelo estado ao qual o município pertence, informações contidas em outras bases de dados.

Do ponto de vista institucional, o tamanho populacional do município pode indicar a existência de estruturas administrativas e de recursos humanos necessários à composição de processos como concurso, eleições ou indicações no preenchimento do cargo de diretor(a) de escola. O desenvolvimento humano, por sua vez, revela as condições referentes à renda, escolarização e saúde da população de um município, o que pode acarretar desigualdades no exercício da cidadania.

Enquanto a *Munic* e a *Estadic* coletam as informações de natureza administrativa dos estados e municípios brasileiros, o Índice de Desenvolvimento Humano

Municipal (IDHM) apresenta informações de natureza social importantes acerca do desenvolvimento econômico de uma localidade.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado na década de 1990 no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e popularizou-se como medida do grau de desenvolvimento de um país, em alternativa ao Produto Interno Bruto. O IDH reúne três indicadores: saúde (expectativa de vida da população), educação (anos médios de estudos) e renda (Produto Interno Bruto *per capita*). Segundo seus idealizadores, o conceito de desenvolvimento humano “[...] deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como o acúmulo de riqueza e o aumento da renda, mas como a ampliação do escopo das escolhas e da capacidade e da liberdade de escolher” (Pnud, 2013, p. 23). Dentro dessa liberdade de escolhas e da capacidade de escolher referidas pelo IDH está a participação nas decisões públicas.

Em 2013, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), foi criado o IDHM dos 5.565 municípios brasileiros, a partir de dados do Censo Demográfico de 2010. O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH, porém, com adequações da metodologia internacional ao contexto nacional e aos dados disponíveis. O IDHM, assim como o IDH, é um número que varia entre 0 e 1: quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. Considerando essas definições, pessoas que vivem em municípios de alto IDHM possuem mais e melhores condições socioeconômicas e, de modo inverso, municípios com baixo IDHM possuem menores condições.

As análises de dados foram feitas considerando a discussão sobre gestão democrática e as teorias sobre democracia. Um dos temas fundantes desse debate está relacionado ao tamanho de população, território e delegação. Na antiguidade, a quantidade de participantes ou o tamanho do território não representaram um obstáculo às decisões e à participação, mas em sociedades contemporâneas esses temas foram fundamentais para o surgimento da democracia representativa (Madison; Jay, 1985). Em linhas gerais, a teoria democrática discute a relação entre a escala do território ou da população e a efetividade da participação nas decisões políticas.

Muitos consideram que em grupos menores as possibilidades de participação e de influência na decisão são maiores em comparação aos grandes aglomerados (Dahl, 1988; Pateman, 1980). Por outro lado, em realidades como a brasileira, a desigualdade social tem impacto sobre a participação e a democracia. Dessa forma, enquanto parcela da teoria democrática destaca que os pequenos territórios representam o *locus* privilegiado à participação, a pobreza e a falta de infraestrutura influenciam de forma significativa a participação nos espaços destinados à cidadania (Avritzer; Ramos, 2016).

Além de considerar o tamanho do município e seus respectivos IDHMs, outro fator importante para a análise é a influência das redes estaduais sobre as municipais, sendo permitido ao município, inclusive, “[...] optar, ainda, por se integrar ao sistema

estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (Brasil, 1996, art. 11). A relação entre descentralização e centralização da educação possui uma longa e tensa história no Brasil. Assim, a influência da rede estadual deve ser considerada como fator adicional na forma de seleção de diretores(as) de escolas municipais.

Outra importante informação para avaliar a gestão democrática da educação é a existência dos CMEs e a frequência de suas reuniões. Esses conselhos tiveram seu maior crescimento no ano seguinte à promulgação da LDB/96. A existência de conselhos municipais de educação, assim como a quantidade de suas reuniões anuais, permite aferir o grau de maturidade e participação em cada município. É esperado que a existência de um conselho municipal ativo, com uma grande frequência de reuniões, represente uma maior tendência na implementação da meta e das estratégias relacionadas à gestão democrática. Desse modo, foi analisada a associação entre as formas de preenchimento do cargo de diretor(a) nas redes municipais de ensino, considerando o tamanho da população, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, a forma de escolha de diretores(as) de escolas públicas da rede estadual do município e a frequência de reuniões dos conselhos municipais de educação.

4 FORMAS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR(A) NOS ESTADOS

Segundo os dados da Estadic 2014, a eleição é a forma de escolha mais frequente nos estados da Federação: entre os 26, 8 (30%) deles (Rondônia, Acre, Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás), além do Distrito Federal, realizam eleições como forma de escolha de diretores(as) de escolas públicas estaduais; outros 6 (22%) estados (Pará, Amapá, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia) adotam eleição e indicação ao mesmo tempo; e 1 (Ceará) utiliza eleição e outras formas não definidas no questionário. Assim, mais da metade dos estados (15) realizam a consulta à comunidade como uma das etapas de escolha de diretores(as) estaduais (Tabela 1).

Importante frisar que diversos estados alteraram suas legislações em decorrência da aprovação dos respectivos planos estaduais a partir de 2014, de forma que os dados representam o momento anterior a essa aprovação.

A indicação de diretores(as) das escolas estaduais ocorria em 4 (9%) estados da região Norte (Amazonas, Roraima, Tocantins e Maranhão), mesma quantidade daqueles que empregam outra forma de escolha não presente no questionário (Pernambuco, Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina); 1 estado (Paraná) utiliza a indicação e outra forma de escolha combinada e não prevista no questionário aplicado. O concurso aparece em apenas 2 (7%) estados da Federação, que pertencem à região Sudeste (Rio de Janeiro e São Paulo).

TABELA 1
FORMAS DE NOMEAÇÃO DE DIRETORES(AS) DOS ESTADOS – BRASIL

UF	Exclusivamente indicação	Exclusivamente eleição	Exclusivamente concurso	Exclusivamente outros	Misto (indicação e eleição)	Misto (indicação e outros)	Misto (eleição e outros)
Rondônia	-	Sim	-	-	-	-	-
Acre	-	Sim	-	-	-	-	-
Amazonas	Sim	-	-	-	-	-	-
Roraima	Sim	-	-	-	-	-	-
Pará	-	-	-	-	Sim	-	-
Amapá	-	-	-	-	Sim	-	-
Tocantins	Sim	-	-	-	-	-	-
Maranhão	Sim	-	-	-	-	-	-
Piauí	-	-	-	-	Sim	-	-
Ceará	-	-	-	-	-	-	Sim
Rio Grande do Norte	-	-	-	-	Sim	-	-
Paraíba	-	-	-	-	Sim	-	-
Pernambuco	-	-	-	Sim	-	-	-
Alagoas	-	Sim	-	-	-	-	-
Sergipe	-	Sim	-	-	-	-	-
Bahia	-	-	-	-	Sim	-	-
Minas Gerais	-	-	-	Sim	-	-	-
Espírito Santo	-	-	-	Sim	-	-	-
Rio de Janeiro	-	-	Sim	-	-	-	-
São Paulo	-	-	Sim	-	-	-	-
Paraná	-	-	-	-	-	Sim	-
Santa Catarina	-	-	-	Sim	-	-	-
Rio Grande do Sul	-	Sim	-	-	-	-	-
Mato Grosso do Sul	-	Sim	-	-	-	-	-
Mato Grosso	-	Sim	-	-	-	-	-
Goiás	-	Sim	-	-	-	-	-
Distrito Federal	-	Sim	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Estadac (IBGE, 2014b).

A distribuição regional revela que a escolha de diretores(as) das escolas estaduais por meio de consulta à comunidade ocorre com maior frequência no Centro-Oeste, seguido das regiões Nordeste e Norte (Tabela 2).

TABELA 2
FORMAS DE ESCOLHA DE DIRETORES(AS) DAS ESCOLAS ESTADUAIS,
POR GRANDES REGIÕES – BRASIL

Grandes Regiões	Exclusivamente indicação	Exclusivamente eleição	Exclusivamente concurso	Exclusivamente outros	Misto (indicação e eleição)	Misto (indicação e outros)	Misto (eleição e outros)
Centro-Oeste	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Sul	0%	33%	0%	33%	0%	33%	0%
Norte	43%	29%	0%	0%	29%	0%	0%
Nordeste	11%	22%	0%	11%	44%	0%	11%
Sudeste	0%	0%	50%	50%	0%	0%	0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

Dos 7 estados da região Norte, 4 realizam eleições como uma das etapas de seleção, enquanto os outros 3 utilizam a indicação como forma de escolha de diretores(as). Os estados de Rondônia e Acre realizam exclusivamente eleições, enquanto Pará e Amapá combinam eleições e indicação. A utilização exclusiva da indicação ocorre apenas nos estados do Amazonas, Roraima e Tocantins.

Dos 9 estados da região Nordeste, 6 realizam eleições como uma das etapas de escolha de diretores(as). Os estados que combinam a indicação e as eleições são Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia. A eleição como forma exclusiva ocorre em Sergipe e Alagoas, enquanto que o Ceará combina eleições e outra forma não prevista no questionário. A indicação exclusiva ocorre apenas no estado do Maranhão; e Pernambuco realiza outra forma de escolha de diretores(as) não contemplada no questionário aplicado.

Na região Centro-Oeste, todos os estados e o Distrito Federal realizam eleições como forma de escolha de diretores(as). Na região Sudeste, como observado, São Paulo e Rio de Janeiro utilizam o concurso, enquanto Minas Gerais e Espírito Santo realizam outra forma de escolha de diretores(as) não prevista no questionário.

Na região Sul, o estado do Rio Grande do Sul realiza exclusivamente eleições; o Paraná utiliza a indicação associada a outra forma; e Santa Catarina emprega outra forma de escolha de diretores(as) não prevista no questionário aplicado.

Assim, a distribuição regional das diversas formas de escolha de diretores(as) revela que a indicação como forma exclusiva de seleção ocorre predominantemente na região Norte (Amazonas, Roraima e Tocantins); a eleição como etapa única se concentra na região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal); enquanto no Nordeste, em 7 estados (Alagoas, Sergipe, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia), a eleição é uma das etapas do seu processo de seleção.

Logo após o levantamento sobre a forma de escolha, o questionário da Estadiv coleta informações a respeito da participação em programa de formação em gestão escolar para diretores(as) de escolas estaduais. Ao lado da consulta pública, critérios de mérito e desempenho são previstos no cumprimento da Meta 19.

Como a definição sobre quais são esses critérios de mérito e desempenho pode variar significativamente entre os entes federativos, a participação em programa de formação em gestão escolar é uma dessas formas possíveis, certamente não a única e nem suficiente para contemplar o texto legal. Assim, considerando essa participação como uma forma de avaliar os critérios de mérito e desempenho previstos no PNE, a Tabela 3 traz os seguintes resultados:

TABELA 3
FORMA DE ESCOLHA DE DIRETORES(AS) E NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO ESCOLAR – BRASIL

	Não obrigatório	Obrigatório
Exclusivamente indicação	2	2
Exclusivamente eleição	3	6
Exclusivamente concurso	1	1
Exclusivamente outros	2	2
Misto (indicação e eleição)	1	5
Misto (indicação e outros)	1	0
Misto (eleição e outros)	1	0
Total	11	16

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Estadiv (IBGE, 2014b).

Nos estados do Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás e no Distrito Federal, é necessária a participação em programa de formação em gestão escolar para exercer o cargo de diretor(a) – dentre os 16 entes com essa obrigatoriedade, 11 (68%) utilizam as eleições como uma das etapas do processo de seleção de diretores(as) das escolas públicas estaduais. Nos estados de Rondônia, Tocantins, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, não é necessária a participação em programa de formação em gestão escolar para exercer o cargo de diretor(a) de escola da rede estadual – desses 11 estados, 4 (36%) realizam eleições como uma de suas etapas no processo de seleção. Ou seja, observa-se que apenas 11(40%) unidades da Federação selecionam diretores(as) por meio de consulta à comunidade e de critérios de mérito e desempenho simultaneamente: Acre, Pará, Amapá, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.

5 FORMAS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR(A) ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS

Quando essas questões são colocadas em termos municipais, o quadro é relativamente diferente. Nos questionários da Munic, assim como nos da Estadiv, as

possíveis respostas sobre a forma de escolha de diretores(as) de escolas eram quatro: indicação, eleição, concurso e outra forma – mas era possível selecionar mais de uma delas (Tabela 4).

TABELA 4
FORMA DE ESCOLHA DE DIRETORES(AS) DE ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL – BRASIL – 2014

	Total	%
Exclusivamente indicação	4146	74,4
Exclusivamente eleição	693	12,4
Exclusivamente concurso	200	3,6
Exclusivamente outros	168	3,0
Misto (concurso, indicação e eleição)	2	0,0
Misto (concurso, indicação e outros)	3	0,1
Misto (concurso e indicação)	59	1,1
Misto (indicação e eleição)	204	3,7
Misto (indicação e outros)	53	1,0
Misto (indicação, eleição e outros)	2	0,0
Misto (eleição e concurso)	15	0,3
Misto (eleição e outros)	11	0,2
Misto (concurso e outros)	9	0,2
Não respondeu nenhuma	5	0,1
Total	5570	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

A indicação é a forma mais presente nos municípios brasileiros (74,4%), seguida de eleição (12,4%), concurso (3,6%) e outras formas (3%). Respostas múltiplas sobre a forma de escolha de diretores(as) representaram 6,5% do total das respostas, 363 municípios (Tabela 4). Nesses casos, a combinação mais frequente foi entre indicação e eleição (3,75%), seguida de concurso e indicação (1,1%) e indicação e outras formas (1,0%). Para fins de análise, agregaram-se essas possibilidades do seguinte modo: eleição e outras formas, indicação e outras formas, concurso e outras formas. Dessa maneira, 16,6% dos municípios utilizam a eleição como uma das etapas de escolha de diretores(as) de escolas das redes municipais, conforme a Tabela 4.

Com relação aos critérios de mérito e desempenho previstos no PNE, a obrigatoriedade de participação em programa de formação em gestão escolar foi considerada como parâmetro para avaliá-los, assim como na Estadic. Logo após o levantamento sobre a forma de escolha de diretores(as) das escolas públicas municipais, o questionário da Munic perguntava ao entrevistado a respeito da obrigatoriedade da participação em programa de formação em gestão escolar. Segundo os dados desta pesquisa, em todo o País, apenas 1.540 municípios (27,6%) estabelecem essa participação, inde-

pendentemente da forma de escolha, como condição para o exercício do cargo de diretor(a), conforme Tabela 5.

TABELA 5
FORMAS DE ESCOLHA DE DIRETORES(AS) E NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO ESCOLAR – BRASIL

		Não obrigatório	Obrigatório	Total
Exclusivamente indicação	Total	3109	1037	4146
	%	75%	25%	100%
Exclusivamente eleição	Total	449	244	693
	%	65%	35%	100%
Exclusivamente concurso	Total	142	58	200
	%	71%	29%	100%
Exclusivamente outros	Total	97	71	168
	%	58%	42%	100%
Eleição e outras formas	Total	150	84	234
	%	64%	36%	100%
Indicação e outras formas	Total	73	42	115
	%	63%	37%	100%
Misto (concurso e outras formas)	Total	5	4	9
	%	56%	44%	100%
Não respondeu nenhuma	Total	1	0	5
	%	20%	0%	100%
Total	Total	4026	1540	5570
	%	72%	28%	100%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

Apenas 35% dos municípios que selecionam diretores(as) por meio de eleição possuem a obrigatoriedade da participação em programa de formação em gestão escolar, o que representa 4,4% do total de municípios do País. Estes 244 municípios seriam, caso fosse adotado exclusivamente esse critério para o monitoramento da Meta 19 do PNE, os que, em 2014, cumpriam o estabelecido.

Contudo, a obrigatoriedade de participação em programa de formação como critério único para avaliar mérito e desempenho previstos na meta elimina todas as outras possibilidades e entendimentos sobre seus significados. Considerando os números e esse entendimento, utilizou-se apenas o critério de consulta à comunidade nas análises subsequentes. Assim, quando se observa a distribuição das formas de escolha de diretores(as) das escolas municipais por estado e região, é possível identificar a importância da rede estadual nesse resultado. O Gráfico 1 apresenta os percentuais dos municípios em cada unidade da Federação a partir das formas de escolha de diretores(as) de escolas. A Tabela 6 apresenta os percentuais de municípios em cada região considerando as formas de escolha de diretores(as) das escolas municipais.

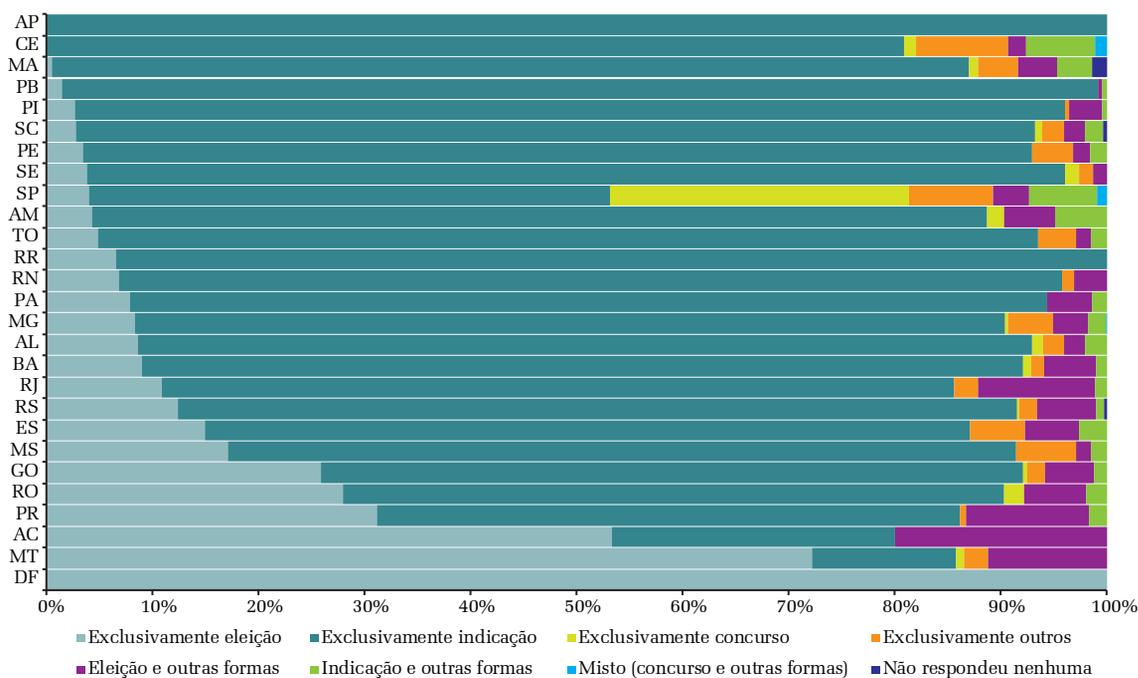


GRÁFICO 1

AS FORMAS DE SELEÇÃO DE DIRETORES(AS) DE ESCOLAS NOS MUNICÍPIOS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2014

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

Em destaque, observa-se o percentual de municípios nos estados do Acre e do Mato Grosso que selecionam diretores(as) por meio de eleições e o percentual de municípios no estado de São Paulo que escolhem diretores(as) mediante concursos.

TABELA 6

AS FORMAS DE SELEÇÃO DE DIRETORES(AS) DE ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS, POR GRANDES REGIÕES – BRASIL

Região	Exclusivamente indicação	Exclusivamente eleição	Exclusivamente concurso	Exclusivamente outros	Eleição e outras formas	Indicação e outras formas
Centro-Oeste	49%	41%	0%	2%	6%	1%
Sul	71%	19%	0%	1%	6%	1%
Norte	81%	12%	0%	1%	4%	2%
Sudeste	68%	7%	11%	6%	4%	3%
Nordeste	87%	5%	1%	2%	3%	2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

A prática de eleições na região Centro-Oeste ocorre em 74% dos municípios do Mato Grosso, em 27,5% dos municípios de Goiás e em 25,30% dos municípios do Mato Grosso do Sul. Todos os estados e o Distrito Federal apresentam percentuais acima da média nacional de 12,4% (Tabela 6; Gráfico 1).

A segunda região do País com maior porcentagem de municípios que utilizam a eleição para a seleção de diretores(as) é a Sul. No Paraná, 36% dos municípios realizam eleições, enquanto no Rio Grande do Sul, 15%. A menor porcentagem ocorre no estado de Santa Catarina: apenas 3,4%. Considerando a eleição como uma das etapas do processo de seleção, a região Sul tem 25% dos seus municípios nessa situação (Tabela 6; Gráfico 1).

A região Norte é a terceira região com maior porcentagem de municípios que realizam eleições para seleção de diretores(as), com 12% – a média nacional. Os municípios com eleições para diretores(as) das escolas municipais da região estão mais concentrados no estado do Acre (68%) e em Rondônia (29%). Com uma porcentagem significativamente menor estão os estados do Pará (8,3%), Roraima (6,7%), Tocantins (6,5%), Amazonas (4,8%) e, por último, Amapá – neste, nenhum município realiza eleições para escolha de diretores(as) de escolas. Considerando os municípios que utilizam as eleições como uma das etapas da seleção, a região Norte possui 16% deles nessa condição.

Abaixo da média nacional estão as regiões Sudeste e Nordeste, com respectivamente 7% e 5% dos municípios que realizam eleições para diretores(as) de escolas municipais. O estado do Espírito Santo tem o maior percentual de municípios da região Sudeste: 15,4%, 2 pontos percentuais (p.p.) acima da média nacional; seguido do Rio de Janeiro, com 12%; Minas Gerais, com 8,6%; e São Paulo, com apenas 4%. O Sudeste possui 11% dos seus municípios que utilizam as eleições como uma das etapas do processo de seleção de diretores(as).

Por último, a região Nordeste apresenta os menores percentuais de municípios que escolhem diretores(as) por meio de eleição: apenas 5% do total. O estado da Bahia possui a maior porcentagem: 10,8%; seguido de Alagoas (8,8%), Rio Grande do Norte (7,8%), Sergipe (4%), Pernambuco (3,8%), Paraíba (2,7%), Piauí (2,7%), Maranhão (1,4%) e Ceará (0,5%). A região Nordeste possui 8% dos seus municípios que utilizam as eleições como uma das etapas do processo de seleção de diretores(as), conforme Tabela 6 e Gráfico 1.

A escolha de diretores(as) das escolas municipais por meio de indicação (Tabela 6; Gráfico 1) ocorre em 74% dos municípios do País e, em maiores proporções, nas regiões Nordeste (87%) e Norte (81%), seguidas das regiões Sul (71%), Sudeste (68%) e Centro-Oeste (49%).

Na região Nordeste, o percentual de municípios que utilizam a indicação como forma de escolha de diretores(as) de escolas é acima da média nacional em todos os estados. O Ceará apresenta a menor porcentagem: 80,4% dos municípios adotam a indicação. No estado da Paraíba, essa forma de escolha corresponde a 96,4% dos municípios; seguido do Piauí, com 93,3%, e de Sergipe, com 92% – isso representa a quase

universalização da indicação como forma de escolha dos municípios desses estados. Em seguida, aparecem Pernambuco (89%), Rio Grande do Norte (88%), Maranhão (85,7%), Alagoas (84,3%), Bahia (81,5%) e Ceará (80,4%).

Na região Norte, 81% dos municípios escolhem diretores(as) por meio de indicação. No Acre, apenas 18,2% adotam essa forma de seleção. No Amapá, o percentual sobe para 100% dos municípios. O estado de Roraima aparece com 93,3%, seguido de Tocantins (87%), Pará (86%), Amazonas (84%) e Rondônia (61,5%).

A quantidade de municípios que utilizam a indicação como forma de escolha de diretores(as) apresenta percentuais menores em relação à média nacional no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Na região Sul, 71% dos municípios utilizam a indicação: em Santa Catarina, isso acontece em 90% deles; no Rio Grande do Sul, o percentual reduz para 77% dos municípios; e no Paraná, reduz ainda mais: 51%. Na região Sudeste, o estado de Minas Gerais apresenta a maior porcentagem de municípios com indicação de diretores(as), com 82%, seguido de Rio de Janeiro (74%), Espírito Santo (72%) e São Paulo (49%).

A região com a menor porcentagem de municípios que utilizam a indicação como forma de escolha de diretores(as) é a Centro-Oeste (49%), onde se encontram os maiores percentuais de municípios que selecionam diretores(as) por meio de eleições. No Mato Grosso, apenas 12,8% dos municípios indicam diretores(as); no Mato Grosso do Sul, 64,6%; em Goiás, 67%.

O concurso como forma de escolha de diretores(as) de escolas (Tabela 6; Gráfico 1) ocorre em 4% dos municípios do território nacional, e a região Sudeste concentra a maior parte, 11% dos municípios, seguida da região Nordeste, com apenas 1%.

Na região Sudeste, o maior percentual de casos ocorre no estado de São Paulo: 28,2% dos municípios utilizam o concurso como processo de seleção de diretores(as) de escola. No Norte e Nordeste, os municípios que realizam concurso como forma de escolha de diretores(as) são, em ordem, os dos estados de Rondônia (1,9%), Amazonas (1,6%) Sergipe (1,3%), Ceará (1,1%) e Alagoas (1%).

O concurso caracteriza-se pela seleção baseada nos critérios de mérito e desempenho. Contudo, o Plano Nacional de Educação enfatiza o processo participativo em sua meta e estratégias. Assim, concurso combinado com eleições representa uma das formas possíveis de cumprimento do estabelecido na Meta 19 do PNE. Em 2014, apenas 15 municípios (0,3%) realizavam essa combinação (Tabela 1).

Em todo o País, apenas 4% dos municípios utilizam a eleição combinada com outras formas de seleção (Tabela 6; Gráfico 1). O Sul e o Centro-Oeste lideram as regiões nas quais a eleição é uma das etapas do processo de seleção de diretores(as) de escolas municipais: 6% dos municípios em cada região realizam eleições combinadas com outras formas de seleção. Em seguida, estão as regiões Sudeste e Norte, com 4% dos municípios em cada região. O Nordeste aparece em último, com 3%.

De outro lado, 3% dos municípios da região Sudeste, 2% dos das regiões Norte e Nordeste e 1% dos das regiões Sul e Centro-Oeste utilizam a indicação de diretores(as) associada a outras formas de seleção.

6 POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO E FORMAS DE ESCOLHA DE DIRETORES(AS)

Para alguns analistas, a possibilidade de participação nas decisões é relacionada ao tamanho das comunidades. Em linhas gerais, alguns autores da teoria democrática acreditam que em grupos menores as possibilidades de participação e de influência em decisões são maiores em comparação aos grandes aglomerados (Dahl, 1988; Pateman, 1980). Considerando a dimensão populacional com base em critérios de classificação dos municípios utilizados pelo IBGE, o Gráfico 2 apresenta a distribuição desses municípios a partir das formas de escolha de diretores(as) das escolas públicas municipais.

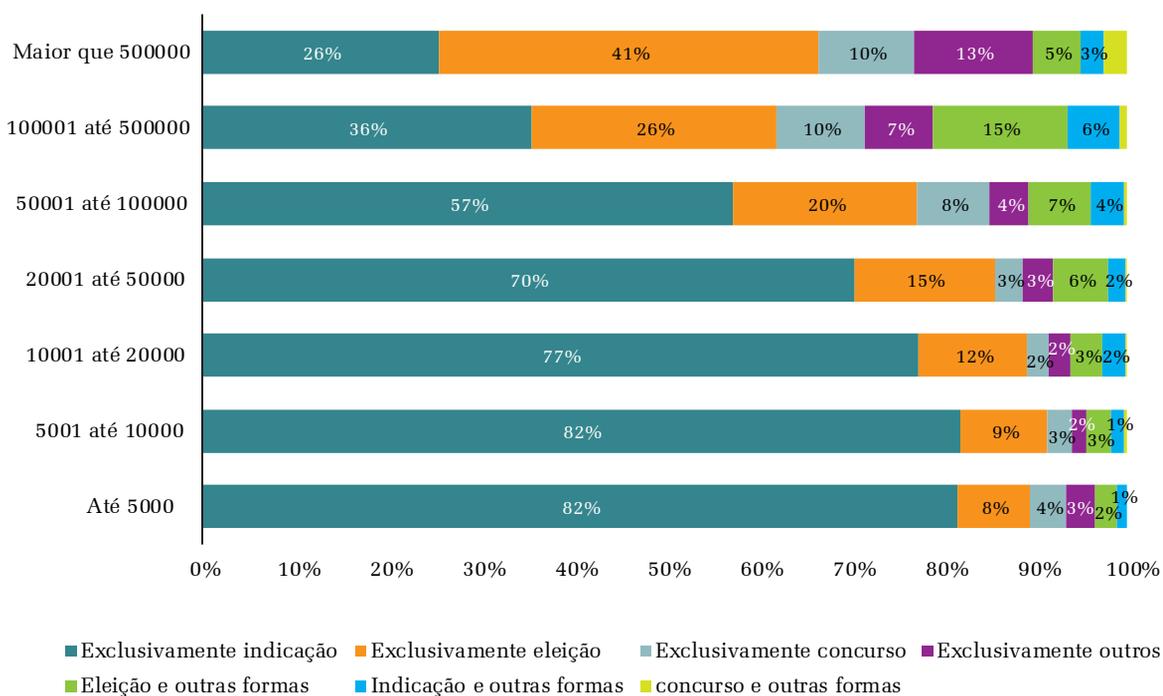


GRÁFICO 2

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A FORMA DE ESCOLHA DE DIRETOR(A) E PORTE DO MUNICÍPIO - BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

Os dados indicam que a eleição como forma de escolha de diretor(a) de escola está aparentemente relacionada com o tamanho do município. Em 41% dos municípios com população acima de 500 mil habitantes, a forma de escolha de diretores(as) é a eleição exclusivamente. Esse percentual diminui à medida que reduz o tamanho populacional: em municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes, 26% realizam eleições para a seleção de diretores(as); já em municípios de médio porte,

com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, o número é 20%. Na mesma porcentagem da média nacional estão os municípios menores, entre 10 e 20 mil habitantes, com 12% dos municípios realizando eleições; naqueles com população entre 20 e 50 mil habitantes, o percentual é de 15%. Entre os municípios menores, de até 10 mil habitantes, apenas 9% realizam eleições como forma de escolha de diretores(a).

Quando se consideram os municípios que utilizam a eleição associada a outras formas de seleção, aqueles de médio porte têm um crescimento significativamente maior em relação aos outros estratos: nesses municípios entre 100 e 500 mil habitantes, o percentual passa de 26% para 41%.

O concurso como única forma de escolha também aparece em maiores porcentagens nos grandes municípios e, à medida que decresce a população, diminui o percentual daqueles que selecionam diretores(as) de escolas dessa maneira. O concurso é usado por 10% dos municípios com população acima de 100 mil habitantes, seguidos de municípios menores, entre 50 e 100 mil habitantes: 8% destes realizam concursos como única forma de escolha.

Enquanto os concursos e as eleições aparecem em maior percentual nos municípios de médio e grande porte e diminuem à medida que reduz o tamanho da população, a indicação de diretores(as) percorre o caminho inverso: quanto menor o tamanho do município, maior o percentual da utilização da indicação como forma de escolha de diretores(as).

Nos pequenos municípios, de até 10 mil habitantes, 82% deles selecionam diretores(as) por meio apenas da indicação. Quando há um aumento da população, nos municípios entre 10 e 20 mil habitantes, o percentual daqueles que indicam diretores(as) reduz para 77%, próximo da faixa dos municípios entre 20 e 50 mil habitantes, em que 70% utilizam apenas a indicação como forma de escolha.

A partir daí os grupos seguintes e maiores apresentam percentuais significativamente menores: 57% dos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes selecionam diretores(as) mediante indicação e apenas 36% com população entre 100 e 500 mil habitantes adotam essa forma de escolha.

O menor percentual ocorre no grupo dos grandes municípios, acima de 500 mil habitantes: apenas 26% deles utilizam a indicação como forma de seleção de diretores(as).

Assim, observa-se uma relação inversa entre o tamanho do município e o uso da indicação de diretores(as); e uma relação direta entre o tamanho do município e a escolha para esse cargo por meio de eleições.

7 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E FORMAS DE SELEÇÃO DE DIRETORES(AS)

Em 2013, calculou-se o IDHM dos 5.565 municípios brasileiros, a partir de dados do Censo Demográfico de 2010. Assim como o IDH, o IDHM é composto por

três dimensões: longevidade, educação e renda, adequadas aos indicadores nacionais disponíveis em bases municipais. O índice é construído a partir de uma escala que varia de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município; já a proximidade com o 0 indica baixo desenvolvimento.

Os municípios foram classificados a partir de cinco grupos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013: municípios com IDHM até 0,500 foram classificados como de Muito Baixo IDHM; municípios com IDHM entre 0,500 e 0,599 foram classificados como de Baixo IDHM; municípios com IDHM entre 0,600 e 0,699 foram classificados como de Médio IDHM; municípios com IDHM entre 0,700 e 0,799 foram classificados como de Alto IDHM; municípios com IDHM acima de 0,800 foram classificados como de Muito Alto IDHM (Figura 1).

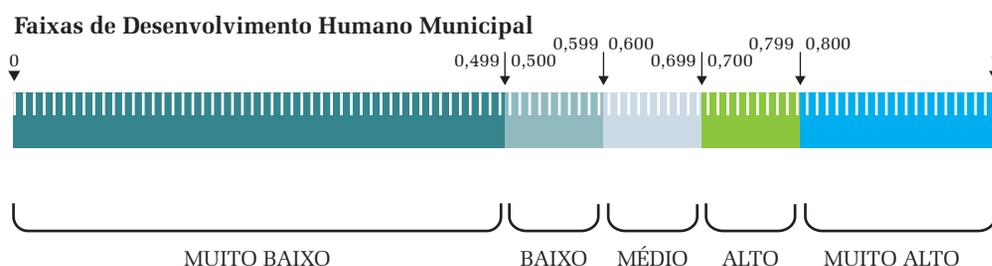


FIGURA 1
ESCALA DO IDHM

Fonte: Pnud (2013).

TABELA 7
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA DE IDHM – BRASIL

Categoria	N	%	% acumulado
Muito baixo	35	0,6	0,6
Baixo	1364	24,5	25,1
Médio	2233	40,1	65,3
Alto	1889	33,9	99,2
Muito alto	44	0,8	100
Total	5565¹	100	
Casos faltantes	5		
Total	5570		

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Pnud (2013).

Nota: ¹Em 2010, data de coleta dos dados para o cálculo do IDHM, existiam 5.565 municípios no País. Em 2014, data de coleta da Munic, existiam 5.570 municípios, o que explica os cinco casos faltantes.

Para os fins deste estudo, o IDHM tem a vantagem de constituir-se como indicador do bem-estar das pessoas, “[...] entendido como a ampliação do escopo das escolhas e da capacidade e da liberdade de escolher” (Pnud, 2013, p. 23). Nesse sentido, a possibilidade de participar das decisões da escola é uma dessas opções de escolha, uma dessas liberdades nem sempre usufruídas por aqueles que têm esse direito, seja por desconhecimento, seja por falta de condições para usufruí-lo. Os números revelam uma relação entre o alto IDHM e um maior percentual de municípios que realizam eleições como forma de escolha de diretores(as) de escolas municipais (Tabela 8).

TABELA 8
TIPO DE PROVIMENTO DO CARGO POR FAIXA DE IDHM – BRASIL

Faixas IDHM	Exclusivamente indicação	Exclusivamente eleição	Exclusivamente concurso	Exclusivamente outros	Eleição e outras formas	Indicação e outras formas
Muito Baixo	91%	6%	0%	0%	3%	0%
Baixo	89%	5%	0%	2%	2%	2%
Médio	78%	13%	1%	3%	3%	2%
Alto	60%	18%	8%	4%	6%	3%
Muito Alto	36%	16%	27%	9%	5%	7%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a) e do IDHM (Pnud, 2013).

A distribuição dos municípios a partir das faixas de IDHM estabelecidas revela percentuais maiores de práticas eleitorais naqueles classificados nas faixas de Alto e Muito Alto IDHM (Tabela 8).

Entre os municípios com Alto IDHM, 18% realizam eleições para a seleção de diretores(as) das escolas municipais, seguidos daqueles classificados na faixa de Muito Alto IDHM, com 16%. No caso dos municípios com Baixo IDHM, apenas 5% realizam eleições; entre aqueles com Muito Baixo IDHM, são 6%. Já entre os municípios classificados como de Médio IDHM, 13% realizam eleições nas escolas, 5 p.p. menos em relação aos municípios com Alto IDHM (18%).

Entre os casos de municípios que combinam eleições e outras formas de seleção não descritas, quanto maior a faixa de IDHM, maiores são os percentuais daqueles que praticam eleições para escolha de diretores(as) de escolas municipais.

Enquanto os maiores percentuais de municípios com eleições acontecem entre os classificados com Alto e Muito Alto IDHM, a indicação como forma exclusiva de seleção de diretores(as) predomina entre os municípios classificados com Muito Baixo e Baixo IDHM.

Entre os municípios com Muito Baixo IDHM, 91% indicam diretores(as); esse percentual cai para 89% entre aqueles de Baixo IDHM. Entre os municípios de Médio IDHM, o percentual dos que indicam diretores(as) é de 78% e esse número recua para 60% dos municípios de Alto IDHM e para apenas 36% dos classificados com

Muito Alto IDHM. Mais uma vez, a maior diferença acontece entre os municípios de Muito Baixo e Baixo IDHM e aqueles acima de Médio.

Ao considerar os municípios que selecionam diretores(as) por meio de concurso, observa-se concentração entre os classificados com Muito Alto IDHM: 27%. Na sequência, estão os municípios com Alto IDHM: 8%. Entre aqueles de Médio IDHM, apenas 1% realiza concursos. Na faixa de Muito Baixo IDHM, não existem casos e, na de Baixo IDHM, o percentual é inferior a 1%.

A trajetória inversa entre desenvolvimento humano e forma de escolha de diretores(as) também ocorre quando se observam os municípios que realizam outras formas de seleção de diretores(as) de escolas não previstas no questionário da Munic: quanto maior a faixa de desenvolvimento social, maior a porcentagem de municípios que praticam formas diferentes de seleção de diretores(as), não inclusas no questionário desta pesquisa.

Em municípios de Muito Alto IDHM, 9% realizam outras formas de seleção de diretores(as) de escolas; seguidos daqueles classificados com Alto IDHM: 8%. Municípios de Muito Baixo IDHM não possuem casos, enquanto os de Baixo e Médio IDHM possuem, respectivamente, 2% e 3% de municípios que adotam outras formas de escolha de diretores(as) municipais.

A relação entre altos índices de IDHM e prática de eleições e, inversamente, a relação entre baixos índices de IDHM e prática de indicação como forma de escolha de diretores(as) das escolas públicas municipais devem ser complementadas com a análise dos casos de municípios que selecionam diretores(as) por meio de concurso ou de outras formas não previstas no questionário. Os casos ocorrem com maior frequência em municípios de Alto e Muito Alto IDHM, sugerindo uma relação entre o experimento de outras formas de escolha de diretores(as) e o nível de desenvolvimento humano do município, o que também acontece no caso do uso do concurso.

8 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E FORMAS DE ESCOLHA DE DIRETORES(AS) MUNICIPAIS

A participação política é vista, em parte da teoria política, como mais fácil e efetiva em espaços com tamanho reduzido de habitantes. Para Avritzer e Ramos (2016), essas avaliações muitas vezes desconsideram as condições institucionais criadas pelo Estado e que possibilitam a participação em realidades mais complexas. As chamadas instituições participativas, como conselhos, podem alterar os níveis de participação, sua efetividade, e, nesse sentido, têm sido objeto de diversos estudos sobre democracia e participação. Assim, os CMEs podem ser considerados instituições participativas criadas pelo Estado.

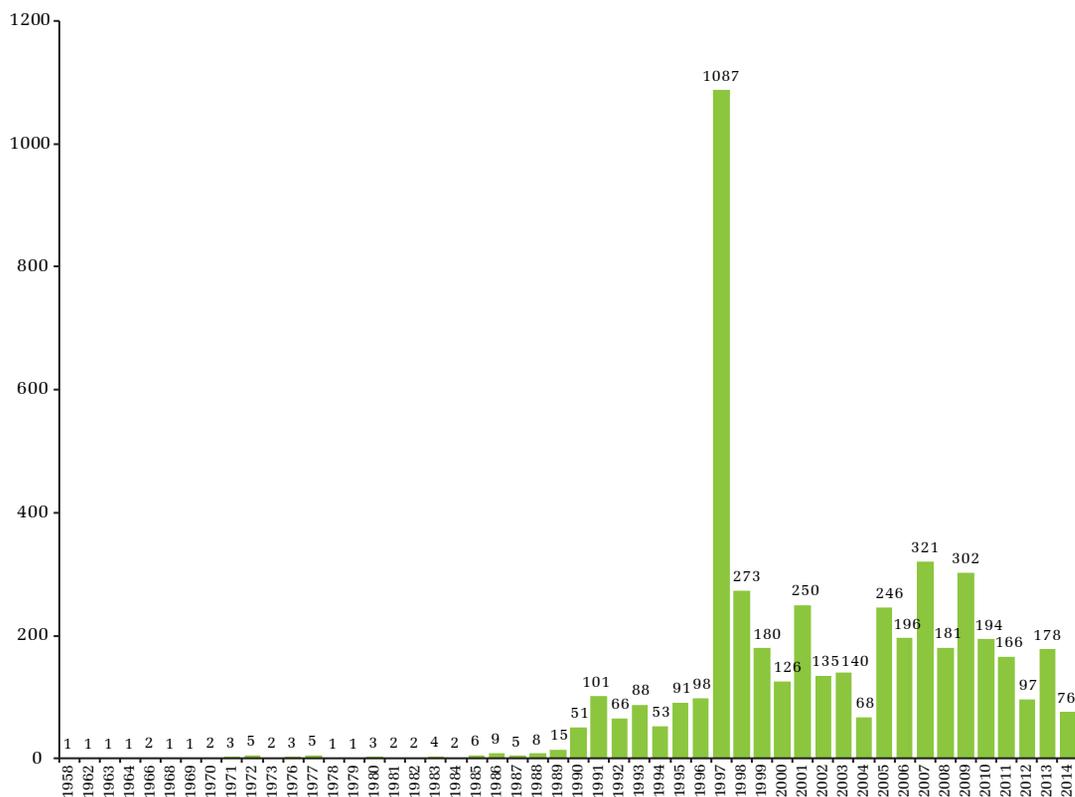


GRÁFICO 3

ANO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS – BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

A maior parte dos CMEs (87%) foi criada entre 1996 e 2014. Até 1996, ano da aprovação da LDB, apenas 13% dos municípios possuíam conselho; após a aprovação, em 1997, foram criados 1.087, 19,5% do total dos conselhos existentes atualmente, o que denota uma experiência ainda relativamente recente na estruturação institucional dos sistemas de ensino. Foram encontrados 4.858 municípios com conselho municipal de educação em funcionamento, 87,2% do total dos municípios da Federação (Gráfico 3).

Quando se analisa a quantidade de reuniões dos conselhos ao longo do ano, observam-se algumas tendências. A primeira delas refere-se à média de reuniões dos CMEs associada à forma de escolha de diretores(as) das escolas municipais (Gráfico 4): os CMEs dos municípios que utilizam a indicação como forma de escolha de diretores(as) realizam, em média, 7,8 reuniões anuais; os CMEs dos municípios que escolhem diretores(as) por meio de eleições realizam, em média, 10,38 reuniões por ano, a maior média entre as diferentes formas de escolha de diretores(as) das escolas municipais; os CMEs dos municípios que utilizam as eleições como apenas uma etapa do processo de escolha realizam, em média, 8,28 reuniões anuais; seguidos dos CMEs dos municí-

pios que utilizam indicação e eleição simultaneamente, em frequência média de 8,09 reuniões anuais (Tabela 9).

Os municípios que selecionam diretores(as) por meio de concurso realizam em média 7,98 reuniões anuais, média de reuniões próxima daqueles CMEs localizados em municípios em que se escolhe diretor(a) por meio de indicação. Entre CMEs que escolhem diretores(as) por formas não previstas no questionário, a média de reuniões é de 5,82.

TABELA 9
MEDIDAS DE TENDÊNCIA CENTRAL E DISPERSÃO DAS QUANTIDADES ANUAIS DE REUNIÕES DOS CMES, SEGUNDO A FORMA DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIREÇÃO – BRASIL – 2014

	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Indicação	7,80	6,00	8,271	0	88
Eleição	10,34	8,00	10,790	0	104
Concurso	7,98	6,00	8,924	0	120
Exclusivamente outros	5,82	4,00	5,543	0	60
Misto (indicação e eleição)	8,09	6,00	7,170	0	96
Misto (indicação e outros)	5,84	4,00	9,503	0	101
Misto (eleição e outros)	8,28	8,00	6,975	0	48

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

O Gráfico 4 apresenta a distribuição da quantidade de reuniões do CME por municípios. Os dados mostram que 265 municípios não realizaram reuniões anuais; 1.660 fizeram entre 1 e 4 reuniões; 2.519, entre 5 e 12 reuniões; 292, entre 13 e 24 reuniões; 122 municípios, mais de 24 vezes ao ano; 9 municípios, mais de 90 vezes ao ano.

Em termos percentuais, 16,9% dos municípios com CME realizaram reuniões mensais; 14,2%, bimestrais; 12,5%, trimestrais; e 9,8%, semestrais. Além disso, 5,5% dos conselhos não se reuniram nos últimos doze meses da pesquisa. Essas frequências de reuniões dos CMEs representam 53,4% das respostas à questão; o restante está distribuído em percentuais menores.

Considerando a frequência de reuniões dos CMEs como um indicativo de maior participação na gestão da educação, observa-se que as maiores frequências de reuniões anuais ocorrem nos municípios que selecionam diretores(as) por meio de eleições. Enquanto no grupo dos CMEs que realizam até duas reuniões anuais, 80% funcionam em municípios que elegem diretores(as) por meio de indicação. De maneira inversa, no grupo dos CMEs que realizam entre 18 e 24 reuniões anuais, 35% estão localizados em municípios que têm a consulta à comunidade como uma das etapas de escolha de diretores(as) das escolas municipais.

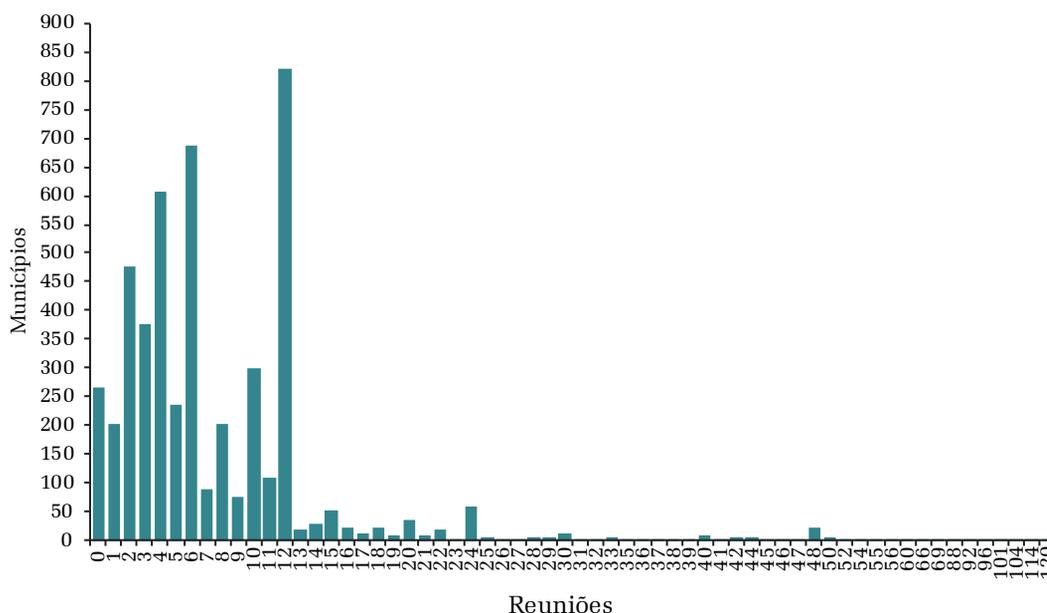


GRÁFICO 4

QUANTIDADE DE REUNIÕES DO CME, POR MUNICÍPIOS – BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

9 ANÁLISE DAS DIFERENÇAS NAS CHANCES DE PROVIMENTO

As análises anteriores permitiram uma compreensão acerca das formas de seleção de diretores(as) das escolas municipais, bem como uma caracterização das formas pelas quais os tipos de provimento se distribuem nos estados, regiões, pelo tamanho do município e pelo IDHM. Com a finalidade de compreender com mais detalhes as características que se associam as eleições nas escolas como forma de provimento dos cargos na rede municipal, introduziu-se uma análise das razões de chance, por meio de modelo de regressão logística, para que um município adote a eleição.

Segundo Figueiredo Filho *et al.* (2015), a regressão logística binomial permite estimar o efeito de diferentes variáveis independentes sobre a probabilidade de pertencimento a um determinado grupo. Para isso, foi desenvolvido um modelo de regressão que ajuda a entender o peso diferenciado de cada dimensão analisada descritivamente para a compreensão do tipo de provimento adotado (Quadro 2).

QUADRO 2
REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DOS MODELOS

Variável Dependente (VD)	Variáveis Independentes (VI)
Eleição (modelo 1) (0= não; 1= sim)	<ul style="list-style-type: none"> - Faixa de tamanho do município (1 a 7) - Faixa do IDHM (1 a 5) - Tipo de provimento na rede estadual em que o município se localiza - Quantidade de reuniões do conselho municipal de educação

Fonte: Elaboração própria.

Foram avaliadas as chances de o município adotar eleição como forma exclusiva de provimento. O modelo apresentou um Pseudo R² de 0,127, o que permite afirmar que as quatro variáveis independentes incluídas no modelo 1 explicam 12,7% da variação da variável dependente (VD). A análise dos coeficientes do modelo 1 mostrou que todos foram estatisticamente significativos (p-valor <0,05). A variável com o menor coeficiente foi a quantidade de reuniões do conselho municipal de educação feitas por ano. É possível afirmar que a realização de uma reunião ou mais por ano amplia em 0,1% (*ExpB* = 1,011) as chances de que o município adote eleições como forma de escolha de diretores(as) de escolas (Tabelas 10).

O aumento de uma faixa do tamanho do município amplia em 35,3% as chances de ocorrer eleições para diretores(as) no município (Tabela 10). Os dados relacionados ao IDHM revelaram que os municípios com maior índice apresentam maiores chances de adotar eleições. O aumento em uma faixa do IDHM representa uma ampliação de 83,6% nas chances de o município adotar eleições em suas escolas (*ExpB* de 1,836).

Por fim, a variável com maior coeficiente no modelo 1 foi a relativa ao fato de a rede estadual adotar ou não eleições para seleção de diretores(as): municípios localizados em estados que realizam eleições para diretores(as) da rede estadual apresentam 113% mais chances de adotar essa forma de escolha, quando comparados aos municípios localizados em estados que não utilizam eleições.

TABELA 10
COEFICIENTES DO MODELO

Modelo 1 – VD Eleição	95% C.I. for ExpB						
	B	S.E.	df	Sig.	ExpB	Lower	Upper
Tamanho do município	0,302	0,029	1	0,00	1,353	1,279	1,431
Faixas de IDHM	0,608	0,058	1	0,00	1,836	1,638	2,058
Eleição no estado	0,756	0,089	1	0,00	2,13	1,791	2,534
Quantidade de reuniões do conselho	0,011	0,004	1	0,01	1,011	1,003	1,02
Constant	-5,011	0,224	1	0,00	0,007		

Fonte: Elaboração própria com base em dados Munic (IBGE, 2014a).

Assim, observa-se que a variável com o maior ExpB é a forma de escolha de diretores(as) do estado ao qual o município pertence. A mudança de faixa IDHM tem uma forte influência no modelo da eleição, assim como o tamanho do município.

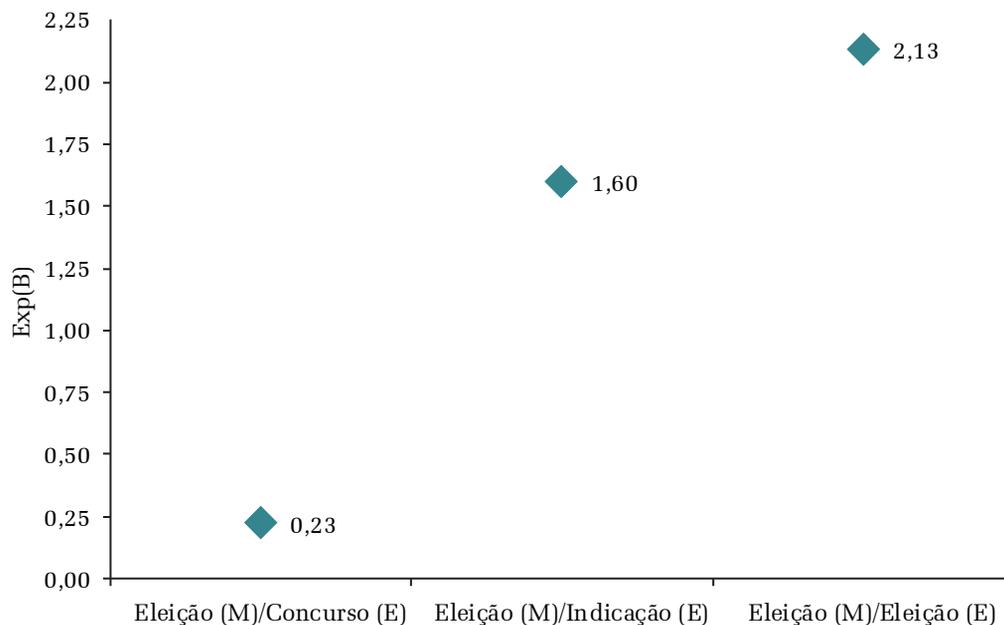


GRÁFICO 5

COMPARAÇÃO DOS EXPB COM BASE EM DIFERENTES SITUAÇÕES DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR(A) DE ESCOLAS NOS ESTADOS - BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2014a).

Considerou-se inicialmente a forma de escolha de cada estado da Federação ao qual o município pertencia. Para fins de comparação, construíram-se outros três modelos, mantendo-se como variável dependente as chances de o município adotar eleição e, nas variáveis independentes, alterou-se a forma como o estado escolhia diretores(as), substituindo a forma de seleção original de cada estado por uma das três possíveis (Gráfico 5).

No caso de os estados utilizarem o concurso como forma de escolha de diretores(as) estaduais, as chances de o município adotar eleição são reduzidas em 77%; já entre os estados que escolhem diretores(as) mediante indicação, as chances de os municípios realizarem eleição são de 60%; e nos estados em que a eleição é a forma de escolha de diretores(as) estaduais, as chances de os municípios também adotarem as eleições são de 113%.

Observa-se que municípios localizados em estados que adotam concurso como forma de escolha são os que possuem as mais reduzidas chances de selecionar diretores(as) por meio de eleições, enquanto municípios localizados em estados que

adotam a eleição na escolha de diretores(as) possuem as maiores chances de também realizá-la (Gráfico 5).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das principais dificuldades apontadas ao monitoramento da Meta 19 do Plano Nacional da Educação é encontrar indicadores capazes de traduzir a existência de uma gestão democrática nas escolas brasileiras, coletados de maneira contínua e consistente. A essa dificuldade adiciona-se o intenso debate em torno do conceito de gestão democrática.

A análise dos resultados sobre as formas de provimento de diretores(as), a partir das variáveis selecionadas, revela que os municípios com eleição, concurso ou outras formas não previstas no questionário possuem diversas características comuns.

A escolha de diretores(as) das escolas públicas municipais por meio de eleições concentra-se em municípios de médio (26%) e grande porte (41%); classificados com Médio IDHM (13%), Alto IDHM (18%) e Muito Alto IDHM (16%); localizados nas regiões Centro-Oeste (41%), Sul (19%) e Norte (12%).

No estado do Mato Grosso, 73% dos municípios praticam eleições, a maior taxa do País, seguida pela do Acre: 68,2%. O Paraná é o terceiro estado do País, com 36,3% dos municípios que realizam eleições para diretores(as) de escolas; seguido de Rondônia (28,8%), Goiás (27,6%) e Mato Grosso do Sul (25,3%). Esses seis estados apresentam o dobro do percentual nacional de municípios com eleições. Importante observar que nesses estados a rede estadual já selecionava diretores(as) mediante eleições: o Mato Grosso desde 1990, com a aprovação da Lei nº 5.604; e o Acre desde 2003, com a aprovação da Lei nº 1.513.

Embora Centro-Oeste e Sul concentrem mais de 70% dos municípios com eleições como forma escolha de diretores(as) de escolas, essas regiões possuem quantidade significativamente menor de municípios em relação a outras regiões, o que poderia distorcer algumas possíveis conclusões.

Quando se observa o tamanho do município, em linhas gerais, as eleições acontecem com mais frequência naqueles com população acima de 100 mil habitantes. Na faixa dos municípios entre 100 e 500 mil habitantes, 26% realizam eleições e 15% o fazem em combinação com outras formas de seleção. Somam-se, pois, 41% dos municípios dessa faixa que praticam eleições, o que revela uma maior variedade de experiências utilizando essa forma de seleção.

Por outro lado, os municípios com população acima de 500 mil habitantes têm consolidada a forma de eleição como seleção de diretores(as), com 41%; e são poucos os casos de combinações entre eleições e outras formas: apenas 5%.

Além da dimensão populacional, o alto grau de desenvolvimento humano é outra característica desses municípios: entre os de Muito Alto IDHM, 25% realizam

eleições; seguido dos municípios com Alto IDHM, dos quais 22% adotam essa forma de escolha de diretores(as) de escolas municipais.

Essas características de desenvolvimento social e dimensão populacional também estão presentes nos municípios que realizam concursos: são de grande e médio porte, com Alto IDHM e concentrados na região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo, os municípios que mais realizam concursos para provimento do cargo de diretores(as).

Entre municípios com população acima de 100 mil habitantes, 10% realizam concursos como forma de escolha de diretores(as) das escolas públicas municipais. Entre os municípios localizados na faixa mais alta de IDHM, 27% realizam concurso; seguidos bem de longe por aqueles classificados na faixa de Alto IDHM: 8%.

A principal diferença entre as três principais formas de seleção de diretores(as) das escolas das redes municipais de ensino ocorre quando se observa a localização dos municípios: se as eleições se concentram no Centro-Oeste e no Sul, os concursos e as outras formas não previstas no questionário estão concentrados na região Sudeste.

Os modelos permitiram avaliar o peso diferenciado de cada dimensão analisada para a compreensão do tipo de provimento adotado. Nesse sentido, reforça-se a importância de cada rede estadual com relação à forma de provimento dos seus municípios, com os maiores coeficientes entre as variáveis independentes.

Embora a efetivação da Meta 19 do Plano Nacional de Educação não envolva o desembolso de grandes quantidades de recursos financeiros para sua execução, os desafios ao seu cumprimento se juntam aos das outras metas do PNE cujo *deficit* se concentra nas regiões mais pobres do País.

A utilização das eleições como forma de provimento para o cargo de diretor(a) das escolas públicas depara-se com desafios de outra natureza, como os dados relacionados ao tamanho do município ou ao IDHM revelaram, mas também com desafios referentes ao interesse político na efetivação dessas metas.

Considerando a aprovação dos planos estaduais de educação e os compromissos assumidos com relação à gestão democrática, a partir de 2018, são possíveis grandes progressos no cumprimento dessa meta. Como observado, os estados da Federação que escolhem diretores(as) por meio das eleições há mais tempo são os que apresentam os maiores percentuais de municípios que adotam essa forma de seleção.

Os resultados apresentados indicam que a política pública de incentivo a realização de eleições como forma de escolha de diretores(as) das escolas públicas encontra suas limitações no contexto socioeconômico. Em alguns casos, é necessário mais do que a legislação promotora da participação. Os municípios que se caracterizam por selecionar diretores(as) por meio de indicação possuem indicadores socioeconômicos mais baixos em relação ao IDHM e ao tamanho populacional, revelando que outros fatores ainda precisam ser superados para que a eleição de diretores(as) possa se tornar uma política efetivamente implementada no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. E. M. *O princípio da gestão democrática na educação pública*. Brasília: Líber Livro; Faculdade de Educação/UNB, 2012. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

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.

AVRITZER, L.; RAMOS, A. Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, [Madrid], v. 74, n. 3, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1. p. 1.

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 7.398, de 4 de novembro de 1985. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 nov. 1985. Seção 1, p. 16113.

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.

CALDEIRA, T. Democracy and violence in Brazil. *Comparatives Studies in Society and History*, [S.l.], v. 41, n. 4, p. 691-729, Oct. 1999.

DAHL, R. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1988.

DALBERIO, M. C. B. *Políticas educacionais e a gestão democrática da escola pública de qualidade*. São Paulo: Paulus, 2009.

DOURADO, L. F. *Gestão da educação escolar*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 95-117.

FIGUEIREDO FILHO, D. et al. *Regressão Logística em Ciência Política*. [Recife: UFPE], 2015. Mimeografado.

GOMES, A. V. *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

GRACINDO, R. V. *Gestão democrática nos sistemas e na escola*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GRACINDO, R. V.; BORDIGNON, G. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 147-162.

GUTIERREZ, G. L.; CATANI, A. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 59-65.

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, 2014a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b.

LIBÂNIO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. São Paulo: Editora Alternativa, 2008.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestacionária? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1063-1083, out./dez. 2014.

MADISON, J.; JAY, J. *O Federalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MENDONÇA, E. A gestão democrática nos sistemas de ensino brasileiros: a intenção e o gesto. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23., 2000, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anped, 2000.

MENDONÇA, E. Estado patrimonial e a gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N. de; DOURADO, L. F. *Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação*. Brasília: MEC, 2008.
Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

PARO, V. H. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 73, n. 74, p. 255-290, maio/ago. 1992.

PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud). *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Brasília: Pnud; Ipea; FJP, 2013. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013).

SCHLESENER, A. H. Gestão democrática da educação e formação dos Conselhos Escolares. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 177-189.

TORRES, A.; GRASKE, L. M. Diretores de escola: o desacerto com a democracia. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 60-70, fev./jun. 2000.



DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A PRODUÇÃO DOS INDICADORES DE GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PARA O MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Rafaela Campos Sardinha^I

Marcelo Lopes de Souza^{II}

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a11>

RESUMO

O presente artigo apresenta os fundamentos teórico-metodológicos e os procedimentos adotados pelo Inep para calcular os indicadores de monitoramento da meta de financiamento da educação estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) – aprovado pela Lei nº 13.005/2014. Os novos indicadores de gastos públicos em educação pública (Indicador 20A) e de gastos públicos em educação (Indicador 20B) foram publicados no *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. O texto discute a metodologia adotada para a produção desses indicadores, com base nos conceitos estabelecidos pelo PNE, a legislação vigente e a revisão da literatura acadêmica. Apresenta a operacionalização da metodologia produzida, incluindo a preparação das bases de dados utilizadas, a seleção de dados para a identificação dos gastos em educação e o cálculo dos indicadores, destacando os resultados obtidos por ente federado.

Palavras-chave: Gastos em educação; gastos públicos; indicadores; Plano Nacional de Educação, Educação Pública.

^I Rafaela Campos Sardinha é mestre em educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Marcelo Lopes de Souza é mestre em economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

O presente artigo descreve os fundamentos teórico-metodológicos e os procedimentos estabelecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o cálculo dos indicadores de monitoramento do financiamento da educação, em conformidade com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005/2014. O *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*, publicado pelo Inep, apresenta os novos indicadores de gastos públicos em educação pública (Indicador 20A) e de gastos públicos em educação (Indicador 20B). A exposição será organizada mediante os seguintes temas: 1) contextualização e histórico da meta de aplicação de recursos públicos nos planos nacionais de educação; 2) opções adotadas para a produção dos indicadores de gastos educacionais e seus respectivos referenciais; 3) relato da operacionalização metodológica; e 4) resultados da aplicação da metodologia para o exercício de 2015, com destaque para as diferenças dos indicadores calculados por ente federado.

1 META DE APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

A demanda social pela ampliação dos recursos públicos para a educação pública no país remete à crise que ocorreu neste setor durante o período da ditadura empresarial-militar brasileira (Pinto, 2015). A modernização conservadora empreendida no país após o golpe de 1964 produziu um intenso crescimento da demanda educacional, ao passo que a Constituição Federal (CF), aprovada em 1967, revogou a vinculação de um percentual mínimo a ser aplicado em educação pela União e pelos estados, mantendo-a apenas para os entes subnacionais de menor arrecadação: os municípios. Associada à ausência da garantia constitucional de recursos, a Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969, ampliou a obrigatoriedade do ensino público de quatro para oito anos, o que gerou grande acréscimo nas vagas ofertadas. Melchior (1987) e Pinto (1989) apontam que essa ampliação do ensino público aconteceu em um contexto de redução dos gastos públicos em educação. As consequências desse processo puderam ser verificadas pelo achatamento dos salários dos profissionais da educação e pela multiplicação dos turnos escolares (Pinto, 2015), ainda persistentes na atualidade.¹

A proposta de uma meta de aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) foi sistematizada pela primeira vez no II Congresso Nacional de Educação (II Coned), em

¹ Segundo o *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação*, no exercício de 2017, os profissionais do magistério da educação básica brasileira recebiam, em média, 74,8% dos salários dos profissionais de outras áreas.

1997, no âmbito do *Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira*. O Plano, submetido como projeto de lei (PL) pelo deputado federal Ivan Valente, argumentava em favor de um aumento provisório dos gastos educacionais em proporção ao PIB, como meio de superação do déficit histórico da educação brasileira:

O total dos gastos seria da ordem de 10% do PIB, valor bastante próximo ao que foi ou tem sido gasto por países que superaram, ou estão superando, atrasos educacionais graves, como é o caso do Brasil. Posteriormente, é possível uma redução ainda mais significativa, atingindo patamares equivalentes aos de países que superaram dificuldades acumuladas e que mantêm padrões escolares aceitáveis. (Plano..., 1997).

À época, a tentativa dos setores sociais atuantes em defesa da educação pública de estabelecer uma meta de aplicação de recursos públicos em proporção ao PIB foi frustrada, em razão do veto do Presidente Fernando Henrique Cardoso no texto da lei do PNE.² A meta do Plano aprovado em 2001 normatizava o gasto de 7% do PIB em educação, o que já representava uma redução em relação ao PL dos movimentos sociais, submetido ao Congresso Nacional, que propunha o alcance de 10% do PIB ao final do decênio. Durante o governo Lula da Silva, os vetos a esse PNE mantiveram-se e o lançamento, em 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), na prática, substituiu a lei que regulamentava a educação nacional. Esse projeto, tampouco, propunha-se ao objetivo de apontar para o aumento dos gastos educacionais, condicionando a assistência técnica e financeira da União aos seus “limites orçamentários e operacionais” (Brasil, 2007, art. 8º, §1º). O caráter substitutivo do PDE, em relação à lei do PNE, está presente na interpretação de Demerval Saviani (2007, p. 1240-1241):

A conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. E, como adotou o nome de Plano, projeta a percepção de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação, que estaria sendo colocado no lugar do PNE aprovado pelo Congresso Nacional em 9 de janeiro de 2001. Para isso, porém, seria necessário que fosse aprovada uma nova lei que revogasse o atual PNE, substituindo-o por um novo plano que absorvesse as características do PDE. Mas não é disso que se trata. O PDE é lançado num momento em que se encontra formalmente em plena vigência o PNE, ainda que, de fato, este permaneça, de modo geral, solenemente ignorado.

² Aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública apresentou ao Congresso Nacional o seu *Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira*, em 3 de dezembro de 1997. O Plano foi transformado em projeto de lei em 10 de fevereiro de 1997 (PL nº 4.155/1998). O governo Fernando Henrique Cardoso, impelido a apresentar um projeto que seguisse seus interesses, em 11 de fevereiro de 1998, enviou à Câmara dos Deputados a proposta oficial: o PL nº 4.173/1998 (Bollmann, 2010).

Com base na EC nº 59, de 2009, autorizou-se a obrigatoriedade de o PNE, de duração decenal, ser aprovado por lei (Brasil, 1988, art. 214, IV), contendo “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. A promulgação do PNE, pela Lei nº 13.005, de 25 de junho 2014, de fato, conteve a referida meta. Porém, seu conteúdo foi alvo de disputa social, inclusive no processo legislativo. Paulo Sena Martins (2015) diagnosticou que “das 2.906 emendas válidas, 241 (8,3%) foram dirigidas aos dispositivos referentes ao financiamento [...]”. O autor identificou ainda as principais temáticas de emendas ao *caput* da meta que tinha como objetivo definir a proporção de recursos públicos educacionais em relação ao PIB (Meta 20 do PNE):

“ [...] fixação do percentual do PIB (somente uma com valor abaixo dos 10%); estabelecimento do prazo ao final do decênio ou fixação de prazos intermediários; diferenciação entre investimento direto e total; indicação de investimento na educação pública; definição de percentual para a educação básica e superior.”
(Martins, 2015, p. 175)

Apesar de a temática ter concentrado substantiva quantidade de emendas, verificou-se que as contradições circulavam principalmente em torno de apenas dois temas: a ampliação dos gastos (o PL do poder executivo propunha a fixação dos gastos em educação em 7% do PIB ao final do Plano) e a natureza pública das instituições às quais, para a contabilização da meta, o recurso público seria destinado. As análises de Carvalho (2014) e Martins (2015) indicam que durante o percurso legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal a meta sofreu sucessivas modificações em seu texto. Em ambas as Casas, consolidava-se o debate sobre a contenção ou a ampliação dos percentuais de gastos educacionais em proporções fixas e sobre a possibilidade de inclusão, nos recursos públicos contabilizados, dos dispendidos em educação privada. As diferenças entre as propostas em voga impactavam diretamente na contabilização dos resultados da meta de aplicação de recursos.

Conforme a síntese de Carvalho (2014), durante a tramitação do projeto de lei na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) – a última comissão que o analisou – sua relatoria apresentou o texto da Meta 20 com o mesmo conteúdo do projeto de lei da Câmara dos Deputados que estabelecia a meta parcial de atingimento de 7% do PIB, após o quinto ano de vigência do PNE, e 10% do PIB ao final do Plano, destinados exclusivamente à educação pública. Porém, durante a incursão do PL no Senado Federal, consolidou-se o §4º do art. 5º (§5º no PL) que tinha como objetivo definir o rol de despesas consideradas para fins de cálculo da Meta 20 do PNE. Neste parágrafo, são considerados investimentos públicos em educação os gastos com educação pública (art. 212 da Constituição Federal e art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), além de determinados gastos com o setor privado – nos programas de expansão da educação profissional e superior, nas bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, nos

subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e no financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da CF.

Assim, Paulo Sena Martins (2015, p. 182) considera que a redação desse parágrafo “é paradoxal e não atende os requisitos de clareza e precisão que devem nortear a redação das disposições normativas”. O autor argumenta que o dispositivo da CF que prevê o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação (art. 214) não menciona a educação pública. Portanto, o ideal seria que existisse uma meta para cada tipo de gasto: uma meta que envolvesse os recursos aplicados exclusivamente em instituições públicas e outra que abarcasse também os gastos elencados no PNE para o setor privado.

Devido à necessidade de uma adequada aferição dos gastos educacionais no PNE, as contradições ensejadas pela presença desses dois dispositivos (Meta 20 e §4º do art. 5º do PNE) perduraram, o que exigiu um posicionamento formal do Inep, a instituição responsável pela aferição do cumprimento das metas do PNE. A decisão do Inep foi pela construção de dois indicadores de monitoramento dos gastos em educação no país – capazes de diferenciar as despesas educacionais definidas no §4º do art. 5º do PNE das despesas aplicadas somente na educação pública.³ A próxima seção é dedicada a apresentar as principais decisões do Inep para a construção dos referidos indicadores.

1.1 O INEP E O MONITORAMENTO DAS METAS DO PNE – RECURSOS QUE COMPÕEM OS INDICADORES DE FINANCIAMENTO

No âmbito do PNE, o Inep foi instituído como entidade responsável pela produção de estudos bianuais de acompanhamento das metas educacionais determinadas por lei (Brasil, 2014, art. 5º, §2º). Sendo assim, entre 2015 e 2018, essa autarquia tem feito grandes esforços para a produção de indicadores de acompanhamento das metas do Plano que traduzam, da melhor forma possível, os direitos educacionais postulados no PNE, como o acesso à educação para todos, a valorização e qualificação dos profissionais da educação e a garantia do adequado financiamento para a realização desses objetivos. Nesse ínterim, foram produzidos três relatórios de monitoramento das metas do Plano⁴, com sucessivos aperfeiçoamentos metodológicos, dentre eles, a produção de indicadores adaptados à aferição das despesas educacionais, conforme as normativas do Plano.

Alguns dos desafios técnicos para a construção de indicadores de monitoramento dos gastos públicos no PNE foram documentados por Giacomoni (2015). O autor

³ A definição da necessidade de dois indicadores também teve como subsídio a realização de reuniões técnicas com especialistas em financiamento da educação, incluindo pesquisadores acadêmicos, técnicos da administração pública federal e consultores legislativos das áreas de educação e finanças.

⁴ *Plano Nacional de Educação – PNE: Linha de Base; Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 e Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018.*

identifica que a análise dos gastos, segundo sua classificação funcional⁵, é imprecisa, pois carece de descritores específicos para a correta classificação das despesas por subfunção e, “[...] na hipótese de ausência da dotação orçamentária apropriada, há o risco de o empenho da despesa ser registrado em dotação associada a uma subfunção/função inadequada” (Giacomoni, 2015, p. 59). O autor apresenta ainda fragilidades na produção de indicadores que totalizem os gastos educacionais do país, devido a questões como: 1) ausência da totalidade de municípios na base de dados consultada (com o intervalo de aproximadamente 1 ano e 3 meses o autor recuperou os dados referentes a 91,4% dos municípios brasileiros); 2) dificuldade de aferição dos gastos dos hospitais universitários que respondem exclusivamente ao Sistema Único de Saúde (SUS) e não ao ensino e à pesquisa nas universidades; 3) impossibilidade de distinção entre os orçamentos dos municípios e as despesas provenientes de transferências dos estados, o que pode levar à dupla contagem de recursos; 4) possibilidade de superestimação de despesas quando o empenho é a fase contabilizada (nessa etapa ainda pode ocorrer o cancelamento); dentre outros.

No entanto, os principais desafios encontram-se na definição conceitual dos indicadores, como visto na seção anterior, pois impactam diretamente nos recursos a serem contabilizados na totalização dos gastos educacionais, segundo o PNE. A alternativa viabilizada pelo Inep desdobrou-se na produção de dois indicadores para o acompanhamento dos gastos educacionais brasileiros divulgados no *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*: o indicador de gasto público em educação pública (Indicador 20A) e o indicador de gasto público em educação (Indicador 20B). A diferenciação de tais indicadores de acompanhamento dos gastos públicos em educação foi subsidiada pela existência de dois ordenamentos distintos da Lei nº 13.005/2014: 1) a Meta 20 do anexo do Plano e 2) o §4º do art. 5º do PNE. O texto referente à Meta 20 estabelece “ampliar o investimento público em educação pública”, atingindo a meta intermediária da aplicação de 7% do PIB após cinco anos, a partir da aprovação do Plano, e 10% do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014, Meta 20). Já o §4º do art. 5º da lei do PNE, estabelece um rol de despesas a ser considerado como gasto público em educação:

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e

⁵ A classificação funcional qualifica o gasto público em funções e subfunções, apresentando a área de concentração da despesa realizada ou a realizar. Todas as funções recebem uma classificação de dois dígitos, enquanto as subfunções são classificadas com três dígitos.

o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (Brasil, 2014, art. 5º, § 4º).

A estimativa dos gastos determinados no §4º do art. 5º do PNE, que extrapolam os gastos públicos em educação pública, restringiu-se aos recursos destinados às instituições que ofertam vagas na educação infantil, na educação especial e na educação profissional e superior, etapas mencionadas explicitamente neste parágrafo. Para sua contabilização foram incluídos gastos em subsídios, gastos tributários, subvenções destinadas a instituições privadas e despesas educacionais provenientes de contribuições compulsórias recebidas por entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical. Os subsídios do Programa de Financiamento Estudantil (Fies) correspondem à estimativa dos custos para o governo federal realizar empréstimos aos estudantes com taxa de juros inferior ao seu custo de captação. Os gastos tributários contabilizados correspondem às renúncias fiscais concedidas às entidades sem fins lucrativos da educação, às entidades filantrópicas da educação e às instituições participantes do Programa Universidade para Todos (Prouni), nas etapas de ensino definidas pelo PNE. As despesas contabilizadas das entidades privadas de serviço social, vinculadas ao sistema sindical, restringiram-se aos gastos educacionais em vagas gratuitas do Senai, Sesi, Senac e Sesc⁶, instituições partícipes de acordos de gratuidade com o poder público que estipulam percentuais para a oferta de vagas educacionais e que apresentam anualmente os resultados das despesas consolidadas em âmbito nacional.

Em suma, o indicador de gastos públicos em educação (20B) é referenciado no rol dos gastos apresentados de forma exaustiva no § 4º do art. 5º da Lei nº 13.005/2014. Além de conter os gastos públicos em educação pública, inclui as transferências ao setor privado (TSP), como:

- 1) pagamento de bolsas de estudos no Brasil;
- 2) subsídios para programas de financiamento estudantil;
- 3) financiamento de creches, pré-escolas e educação especial, na forma do art. 213 da Constituição Federal, por meio da manutenção de instituições conveniadas com o poder público;
- 4) repasses de recursos para a expansão da educação profissional, a exemplo do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec);⁷
- 5) gastos tributários em programas de expansão da educação superior, em contrapartida à oferta de vagas nas instituições de ensino privadas, como ocorre no Prouni.

⁶ Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e Serviço Social do Comércio (Sesc).

⁷ O Pronatec foi criado pela Lei nº 12.513/2011 e possui iniciativas de expansão dos setores público e privado, portanto, o relatório distingue as porções dos recursos destinadas às instituições dessas diferentes categorias administrativas.

O indicador de gastos públicos em educação pública (20A) está explicitamente descrito na Meta 20 do PNE e representa todos os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (regulamentados pelo art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – Lei nº 9.394/1996) em instituições de categoria administrativa pública (art. 19 da LDB), além dos programas suplementares de educação e saúde nas escolas.⁸ Assim, o Indicador 20A está restrito às despesas (pagamentos totais) constantes dos orçamentos da União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios, executadas em instituições públicas, conforme o Quadro 1.

QUADRO 1
DESPESAS CONTABILIZADAS NOS INDICADORES 20A E 20B – BRASIL

Tipo de despesa	Fonte	Gasto público em educação pública/ PIB (20A)	Gasto público em educação/ PIB (20B)
Pessoal e encargos sociais de instituições públicas	Art. 212 – CF/88	X	X
Outras despesas correntes em instituições públicas	Art. 212 –CF/88	X	X
Despesas de capital em instituições públicas	Art. 212 – CF/88	X	X
Alimentação escolar e assistência à saúde	Art. 208 –CF/88	X	X
Programas privados de expansão da educação profissional e superior (Prouni, Pronatec, gastos educacionais de receita de contribuições compulsórias – Sistema S, gasto tributário – entidades sem fins lucrativos da educação)	§4º do art. 5º – Lei nº 13.005/2014		X
Bolsas de estudos no Brasil em instituições privadas	§4º do art. 5º – Lei nº 13.005/2014		X
Subsídios para programas de financiamento estudantil (Fies)	§4º do art. 5º – Lei nº 13.005/2014		X
Financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial	Art. 213 – CF/88		X

Fonte: Elaborado pela Dired/ Inep com base nos arts. 208 e 212 da CF/88 e no §4º do art. 5º da Lei nº 13.005/2014.

⁸ Segundo o inciso IV do art. 71 da Lei nº 9.394/1996, programas suplementares de alimentação não são considerados gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, portanto, não podem ser supridos pelo Fundeb ou pelos recursos vinculados à educação pelo art. 212 da Constituição Federal. Discute-se, na seção seguinte, a opção pela contabilização desses gastos nos indicadores.

Outra questão não menos relevante reside na denominação dos indicadores de financiamento. Buscou-se refletir os conceitos provenientes da legislação sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do DF, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. O PNE utiliza a denominação “investimento público” na meta de aplicação de recursos públicos em educação, em referência à visão política de investimento: trata-se de um gasto benéfico que produz retorno social. O trabalho de Juliana Silva (2015, p. 41) situa que “não há um consenso sobre a compreensão de qual seria o termo mais adequado para o propósito a que se destina o indicador, permanecendo a utilização tanto de ‘gasto’ quanto ‘investimento’ como se tivessem o mesmo significado”. A pesquisa indica que a utilização do termo “investimento” provém da teoria do capital humano, de Theodore Shultz, discurso “adotado pelas organizações multilaterais que abordam o tema do desenvolvimento econômico ao longo do tempo, como é o caso de UNESCO e OCDE” (Silva, 2015, p. 35). Em síntese, a teoria do capital humano ativa a ideia de que o *quantum* de treinamento do trabalhador é um fator de geração de riqueza, segundo Vânia Motta (2008, p. 3):

A idéia fundamental da teoria é que o trabalho, mais do que um fator de produção, é um tipo de capital: capital humano. Esse capital é tão mais produtivo quanto maior for sua qualidade. Essa qualidade é dada pela intensidade de treinamento científico-tecnológico e gerencial que cada trabalhador adquire ao longo de sua vida. A qualidade do capital humano não apenas melhora o desempenho individual do trabalhador – tornando-o mais produtivo – como é um fator decisivo para gerar riqueza, crescimento econômico do país e de equalização social.

Porém, o termo “investimento”, segundo sua definição contábil, é o tipo de despesa que implica no aumento do capital do Estado, como é o caso da aquisição de material permanente, de equipamentos e instalações ou da execução de obras públicas para a educação. Portanto, neste trabalho, optou-se pela utilização dos termos “gastos públicos” ou “despesas públicas”, pois o seu objetivo é a aferição das despesas correntes e das despesas de capital (inclui os investimentos) que concorrem para a execução das atividades educacionais no país somadas, no Indicador 20B, a determinados gastos públicos em educação privada, como é o exemplo dos gastos tributários.

2 METODOLOGIA

Após a definição dos recursos a serem contabilizados nos Indicadores 20A e 20B, foram estabelecidas as fontes de dados para a extração dos gastos públicos e, em seguida, a metodologia para o tratamento das bases de dados. Para a consolidação e divulgação inicial dessa metodologia, optou-se por aplicá-la somente a um ano da

série histórica: 2015. Sua escolha foi arbitrada por ser o exercício mais recente, com maior disponibilidade de informações, especialmente os dados sobre as despesas estaduais e municipais coletados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). A integralização dos gastos educacionais descritos no PNE demandou múltiplas fontes, de modo a abarcar os gastos orçamentários da União, estados, DF e municípios, os gastos tributários, os subsídios e os gastos educacionais com receitas parafiscais, conforme descrito no Quadro 2.

QUADRO 2

FONTES UTILIZADAS PARA A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES 20A E 20B – BRASIL

(continua)

Itens do Indicador 20A	Sistema/Documento	Instituição responsável
Aplicações diretas e transferências do governo federal	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Aplicações diretas e transferências dos governos estaduais, do DF e dos municípios	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Dados faltantes de municípios (Siope)	Finanças do Brasil (Finbra) – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)	Secretaria do Tesouro Nacional
Dados faltantes de estados (Siope)	<i>Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária</i> (RREO)	Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul e Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas
PIB – Valores correntes	Sistema de Contas Nacionais – SCN. Tabela 5 – Componentes do Produto Interno Bruto sob três óticas, valores correntes e constantes e variação de volume, preço e valor – 2010-2015	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Itens do Indicador 20B	Documento	Instituição responsável
Gastos tributários do Prouni, das entidades sem fins lucrativos – educação, e das entidades sem fins lucrativos – filantrópicas da educação	<i>Demonstrativo dos gastos tributários bases efetivas – 2015: série 2013 a 2018</i>	Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)
Subsídio implícito do Fies	<i>Demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios – 2016</i>	Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), Ministério da Fazenda (MF)

QUADRO 2

FONTES UTILIZADAS PARA A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES 20A E 20B – BRASIL

(conclusão)

Itens do Indicador 20B	Documento	Instituição responsável
Gastos educacionais provenientes de receitas parafiscais do Senai	<i>Relatório de acompanhamento da gratuidade Senai/MEC Consolidação Nacional – 2015</i>	Senai – Diret/Unigest
Gastos educacionais provenientes de receitas parafiscais do Senac	<i>Acompanhamento do acordo de gratuidade do Serviço de Aprendizagem Comercial – Senac 2015 e 2016</i>	Senac – DN
Gastos educacionais provenientes de receitas parafiscais do Sesc	<i>Relatório de acompanhamento do Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG) – Sesc / MEC – Consolidação Nacional – 2015</i>	Sesc
Gastos educacionais provenientes de receitas parafiscais do Sesi	<i>Relatório de acompanhamento da gratuidade – Sesi/MEC</i>	Sesi – Diret / Unigest

Fonte: Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018 (Brasil. Inep, 2018).

As fontes utilizadas, assim como o passo a passo para o tratamento das bases de despesas educacionais de 2015, estão descritas na ficha técnica dos indicadores da Meta 20, publicada no *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018* (Brasil. Inep, 2018, p.448). Apesar de o referido relatório conter informações detalhadas para o cálculo dos Indicadores 20A e 20B, pretende-se, por meio da presente discussão teórico-metodológica, descrever as opções adotadas no âmbito deste trabalho. Tais decisões estão referenciadas na literatura da área e em reuniões técnicas⁹ orientadas para estabelecer o escopo da metodologia em questão.

2.1 DESPESAS EDUCACIONAIS DA UNIÃO (SIAFI), ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS (SIOPE, FINBRA, RREO)

Os gastos públicos em educação pública incluem as despesas com pessoal, os encargos sociais e outras despesas correntes (despesas correntes), os investimentos e as inversões financeiras (despesas de capital)¹⁰ em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ou em programas suplementares de alimentação e saúde nas escolas. Tais despesas compreendem:

⁹ Registros das referidas reuniões encontram-se no processo SEI: 003280/2018-33.

¹⁰ Entre as despesas correntes, excluem-se os gastos com juros e encargos da dívida, dentre as despesas de capital, exclui-se a amortização da dívida.

- 1) Gastos com pessoal e encargos sociais, que incluem os pagamentos de todos os profissionais da educação, tais como professores universitários, técnicos-administrativos, pessoal dos hospitais universitários, profissionais do magistério da educação básica das redes de ensino estaduais e municipais, assim como pesquisadores, técnicos e demais servidores que atuam no MEC, nas autarquias e nas fundações vinculadas.
- 2) Outras despesas correntes, que incluem o pagamento de pessoas físicas e jurídicas fornecedoras de insumos e serviços para o sistema educacional, tais como material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas com locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação, auxílio a estudantes etc.
- 3) Despesas de capital, que se destinam à execução de obras públicas, aquisição de equipamentos, instalações, compra de material permanente, constituindo patrimônio para o sistema público (investimentos), assim como a aquisição de imóveis para o funcionamento de universidades ou escolas (inversões financeiras).

A principal referência para a seleção das variáveis e montagem das bases de dados de aplicações diretas e transferências¹¹ da União, estados e DF foi o Texto para Discussão 34 do Inep, intitulado *Metodologia para o cálculo do indicador “Investimento Público em Educação em relação ao PIB” de 2000 a 2010*, publicado em 2012 pelo pesquisador do Inep Willians Kaizer dos Santos Maciel.¹² A extração dos dados do governo federal ocorreu por meio do módulo Tesouro Gerencial (Siafi/STN). Foram selecionadas as variáveis: função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação, categoria econômica de despesa, grupo de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa. Para a extração de dados utilizada neste estudo, utilizou-se a métrica¹³ “saldo atual”. Ao selecionar tal métrica obtém-se o somatório dos lançamentos mensais de janeiro a dezembro, resultando nos pagamentos totais (despesas pagas e restos a pagar pagos) para o exercício solicitado, no caso deste estudo, o ano de 2015.

A base de dados de despesas dos estados, DF e municípios (2015), coletada via Siope (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE), em janeiro de 2018, dispunha de duas variáveis para a classificação de subfunção, relacionadas

¹¹ As aplicações diretas são despesas executadas diretamente pelo ente responsável pela arrecadação da receita correspondente, e as transferências são despesas executadas por entidades ou entes federados diferentes daquele responsável pela arrecadação e pelo repasse dos recursos.

¹² Indicador produzido pela diretoria de estatísticas educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Deed/Inep) com base nas recomendações metodológicas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para fins de comparabilidade internacional.

¹³ A métrica da base de dados no Tesouro Gerencial tem como objetivo definir a forma de contabilização do período (ex.: mês, ano) sobre o qual se deseja obter a informação.

às etapas e modalidades de ensino (cosubfuncao e coexibpasta, hoje, denominadas CO_EXIBICAO_PASTA e CO_EXIBICAO_PASTA_PAI). Possuía também uma variável que identificava a natureza de despesa do gasto. Essa identificação é realizada por um código de onze dígitos, denominado “ContaContabil”. O primeiro refere-se à identificação de receita ou despesa, o segundo à categoria econômica de despesa, o terceiro ao grupo de despesa, o quarto e o quinto à modalidade de aplicação, o sexto e o sétimo ao elemento de despesa e os quatro últimos representavam o desdobramento facultativo do elemento de despesa. Foi possível identificar os dados faltantes na base do Siope por meio dos códigos das unidades federativas (UFs) e municípios que não enviaram informações ao FNDE. Cabe ressaltar que os dados do Siope são autodeclaratórios e seu envio ao FNDE é obrigatório. No entanto, não é incomum haver dados faltantes, não declarados por alguns entes federativos. Para contornar tais lacunas, fez-se necessário recorrer a fontes de dados alternativas. Para complementar os dados dos estados faltantes, foram consultados os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO). No caso dos municípios, as informações faltantes foram coletadas na base de dados do Finbra, por sua vez, também ligeiramente incompleta. Assim, foi possível obter dados referentes a 99,3% dos municípios (5.533 municípios) e a 100% dos estados.

A base de dados do Siope está estruturada com informações abertas nos diferentes níveis hierárquicos de classificação por natureza de despesa. Assim, na base de dados recebida, encontravam-se tanto os itens específicos de cada gasto como os dados agregados, que representavam a soma dos níveis de classificação inferiores. Portanto, para testar a consistência desses somatórios, foi necessário validar toda a base de dados através da comparação dos seus diferentes níveis hierárquicos. Para tanto, foram comparados os valores apresentados na base com maior nível de agregação na classificação por natureza de despesa (categoria econômica) com o somatório dos gastos no menor nível de desagregação necessário a este estudo (elementos de despesa). Esperava-se que o somatório dos valores classificados nas duas categorias econômicas – despesas correntes (3) e de capital (4) – fosse igual ao somatório dos valores desagregados em elementos de despesa e dos valores das categorias intermediárias não desagregáveis.¹⁴ Conforme demonstrado no Quadro 3, em cada nível hierárquico de classificação (colunas), seria possível somar os valores classificados em todas as suas categorias com as categorias do nível anterior não desagregadas e obter os gastos totais do exercício.

¹⁴ Os Grupos de Natureza de Despesa (GND) que não possuem desagregação em níveis inferiores são os juros e encargos da dívida (2) e a amortização da dívida (6). Já as modalidades de aplicação que não podem ser desagregadas são as transferências à União (20), as transferências a estados e ao Distrito Federal (30), as transferências a municípios (40), as transferências a instituições multigovernamentais (70), as transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio (71) e as transferências ao exterior (80). A classificação por natureza de despesa pode ser acessada por meio do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (2018).

QUADRO 3

MODELO PARA A VALIDAÇÃO DA BASE DE DADOS DE DESPESAS DO SIOPE (2015) POR MEIO DA COMPARAÇÃO DOS GASTOS NAS CATEGORIAS DA CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DE DESPESA – BRASIL

Possibilidade de desagregação	Categoria Econômica	Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Modalidades de Aplicação (MA)	Elemento de Despesa (ED)	
Desagregáveis	3	1	50 90 91	Modalidades de aplicação com desagregação por ED	
		3			
	4	4		Despesas não identificadas	
		5			
Não desagregáveis	3	2	GND sem desagregação por MA		GND sem desagregação por ED
	4	6	GND sem desagregação por MA		GND sem desagregação por ED
	3 ou 4	1, 3, 4 ou 5	20 30 40 70 71 80	Modalidades de aplicação sem desagregação por ED	

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Manual Técnico do Orçamento – MTO (Brasil. MPOG, 2017).

No entanto, constatou-se que o somatório das despesas correntes e das despesas de capital, no nível “categoria econômica”, era R\$ 79 milhões superior ao somatório das despesas desagregadas no nível “elementos de despesa”, correspondendo a 0,03% das despesas totais dos estados, DF e municípios no Siope. Em outras palavras, foi possível constatar que, mesmo quando descontadas as despesas aplicadas em níveis não desagregáveis, parte dos recursos não apresentou correspondente por elemento de despesa. Como o nível “elemento de despesa” foi considerado essencial à averiguação da aplicação efetiva das verbas em educação, as despesas não identificadas foram excluídas dos resultados dos indicadores.

Os restos a pagar dos estados, DF e municípios encontravam-se em um formato distinto na base de dados do Siope, pois não possuíam informações de classificação por subfunção ou por natureza de despesa. Portanto, esses valores foram somados aos totais, por ente federado, mas não puderam ser desagregados.

Apesar de alguns estudos optarem pela aferição da fase da despesa do empenho¹⁵ para descrever os gastos referentes a um exercício específico, caso não haja a prestação do serviço, entrega do bem adquirido, ou qualquer outra comprovação da consecução da finalidade de um empenho, este pode ser cancelado durante o ano, ou posposto para pagamento no ano subsequente, sendo assim, inscrito como resto a pagar não processado. Assim, devido à possibilidade iminente do cancelamento de empenhos, particularmente em situações de alteração de gestão e de crise econômica, considerou-se que era importante extrair os dados das despesas empenhadas e liquidadas para a análise, mas, para a aferição dos gastos educacionais efetivos de um exercício, foi utilizada a métrica “pagamentos totais”.

Os pagamentos totais foram utilizados para aferir os gastos educacionais em todas as esferas, pois representam uma aproximação dos desembolsos no exercício. Estes não correspondem a uma das fases da despesa orçamentária descrita na Lei nº 4.320/1964, mas ao somatório das despesas pagas e dos restos a pagar pagos em um exercício. A publicação *Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015*, da Secretaria do Tesouro Nacional, sobre o conjunto dos gastos sociais da União (Brasil. Tesouro Nacional, 2016a, p. 2), adota os pagamentos totais como mecanismo de delimitar os gastos (por área do gasto social) de cada ano da série histórica – “adicionalmente foi possível criar nova métrica, aderente aos objetivos do trabalho: *proxy* do regime de caixa, que consiste no somatório de despesas pagas e restos a pagar pagos (processados e não processados)”. A opção adotada para a construção dos Indicadores 20A e 20B segue o mesmo princípio, tendo em vista a similitude dos objetivos – a aferição dos gastos totais dos governos em todas as esferas para a área específica da educação. O portal da transparência, instrumento de consulta aos gastos do governo federal, disponível na internet, também adotava, em sua versão anterior, a divulgação dos pagamentos totais. Na seção de consulta a perguntas frequentes do portal apresentava-se a seguinte definição de despesas de gastos diretos do governo no portal da transparência: “desembolsos financeiros realizados em decorrência de compras e serviços prestados no próprio exercício, bem como aqueles decorrentes de exercícios anteriores (restos a pagar)” (Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, [s.d.]).

Quanto à seleção dos gastos educacionais propriamente ditos, foi utilizada como principal referência para a sua definição, o conceito de MDE, presente no art. 70 da LDB, a Lei nº 9.394 de 1996. Embora não sejam considerados gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, os gastos referentes aos programas suplementares de alimentação e saúde na escola também foram contabilizados nos Indicadores 20A e 20B. Essa decisão foi subsidiada pelo art. 208 da Constituição

¹⁵ O art. 58 da Lei nº 4.320/1964 define o empenho como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, e como “reserva de dotação orçamentária para um fim específico”.

Federal, por afirmar que, para a efetivação do dever do Estado com a educação, deve ser garantido “[...] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (Brasil, 1988, art. 208, VII).¹⁶ Como esses programas não podem ser mantidos com os recursos provenientes de impostos e transferências, o texto constitucional afirma que alimentação e assistência à saúde escolar devem ser financiadas com recursos de contribuições sociais (Brasil, 1988, art. 212, §4º). A única contribuição social destinada exclusivamente à educação básica é o salário educação (art. 212, §5º), portanto, a alimentação e a saúde escolar são financiadas com recursos vinculados à educação.

Com base no conceito de MDE, regulamentado pela LDB (Brasil, 1996, art. 70 e 71), foram excluídos os gastos dispendidos em atividades nas quais as escolas podem estar envolvidas, mas que não dizem respeito diretamente ao ensino. Para excluir tais despesas, filtrou-se a base de dados por meio de suas classificações: por subfunção, modalidade de aplicação ou elemento de despesa. Primeiramente, são apresentadas as exclusões da base de dados de despesas do Siope (2015), seus códigos de classificação e a razão para a exclusão.

- 1) Subfunções excluídas: subfunções de assistência – assistência ao portador de deficiência (242) e assistência à criança e ao adolescente (243); subfunções de previdência – previdência básica (271), previdência do regime estatutário (272), previdência complementar (273) e previdência especial (274); subfunção de refinanciamento da dívida interna (841); subfunção de difusão cultural (392); subfunção de direitos individuais, coletivos e difusos (422); subfunção de turismo (695); subfunção de desporto comunitário (812); subfunção de lazer (813);

No Manual de Orientações para o Usuário do Siope, em seu Quadro 16 (Brasil. FNDE, 2010, p. 86) são elencadas todas as subfunções acima. A exceção é a subfunção “alimentação e nutrição” (306), que contém os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essa subfunção não foi excluída, como já mencionado, por ter sido considerada necessária à efetivação do dever do Estado com a educação;

- 2) Transferências excluídas: transferências ao exterior (80); transferências para instituições sem fins lucrativos nas etapas de ensino fundamental e ensino médio (modalidade de aplicação 50 e subfunções 361 e 362);

As transferências ao exterior não possuem o detalhamento necessário, na base de despesas do Siope (2015), para que se saiba se ocorrem em ações de MDE. A ausência de informações resultou na opção pela exclusão desse item;

¹⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

- 3) Elementos de despesa excluídos: elementos de despesa de gastos previdenciários – aposentadorias do RPPS, reserva remunerada e reformas dos militares (1), pensões do RPPS e do militar (3), outros benefícios previdenciários do servidor ou do militar (5), aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS (97); elemento de despesa de concessão de empréstimos e financiamentos (66).

A exclusão da contabilização do pagamento de inativos e pensionistas como integrante das despesas em MDE é corroborada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.691/2017 proposta pelo Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, que fundamenta a inconstitucionalidade da Resolução nº 238 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. A resolução contestada afirma que

“As despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS, (...) no tocante a inativos e pensionistas originários da educação (...) serão considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino”. (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2012).

Já a ADI nº 5.691/2017, contesta:

O docente, quando passa à inatividade, em regra, rompe o vínculo de ordem estatutária com a administração pública ou contratual com o empregador. Passa a vincular-se a regime previdenciário (próprio, para servidores públicos; geral, para empregados da iniciativa privada), cujas despesas são custeadas por contribuições para a seguridade social (contribuição previdenciária). (Brasil. STF, 2017).

Apesar das sucessivas iniciativas de caráter judicial para a não contabilização de gastos previdenciários nos gastos educacionais, os estados e municípios brasileiros ainda registravam, em 2015, cerca de R\$ 9 bilhões desses gastos, classificados nas subfunções de previdência (271 a 274) e aproximadamente R\$ 10 bilhões dos gastos classificados em elementos de despesa previdenciários. O FNDE também observa que os gastos com os aposentados e pensionistas não devem ser considerados no cálculo de MDE, pois esses proventos não podem ser classificados como remuneração. Para fins do cálculo de MDE, entende-se por remuneração “[...] a retribuição devida ao pessoal docente e demais profissionais da educação em atividade, não abrangendo os proventos de aposentadoria e as pensões” (Brasil. FNDE, 2010).

2.2 GASTOS TRIBUTÁRIOS NO PNE

Para o cômputo dos gastos públicos em educação, a fonte de dados para os gastos tributários foi o *Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2014: Série 2012 a 2017* (Brasil. Receita Federal, 2017). Os gastos indiretos de natureza tribu-

tária são considerados despesas estimadas provenientes da renúncia fiscal concedida a um contribuinte.

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (Brasil. Receita Federal, 2017, p. 9).

O governo, ao propor uma isenção tributária, pode visar à compensação social, “quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade”, ou pode ter caráter incentivador, “quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região” (Brasil. Receita Federal, 2017, p. 9).

No âmbito da composição do Indicador 20B, serão contabilizados os gastos tributários do Prouni, das entidades sem fins lucrativos e das entidades filantrópicas da educação.

A contabilização do gasto tributário do Prouni no Indicador 20B decorreu da interpretação do § 4º do art. 5º do PNE, pois estão incluídos no rol de despesas dos gastos públicos em educação “os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal” e as “bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior”. O programa, instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, tem como objetivo ofertar bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de graduação em instituições privadas (com ou sem fins lucrativos), mediante isenções de impostos e contribuições (IRPJ, CSLL, Cofins e PIS) às instituições credenciadas que ofertarem tais bolsas.

As instituições sem fins lucrativos responsáveis pela manutenção de creches, pré-escolas e escolas de educação especial são elencadas no § 4º do art. 5º do PNE, assim como são citadas as instituições responsáveis pela expansão do ensino superior privado. As instituições filantrópicas educacionais respondem à Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) (Lei nº 12.101/2009) e também são responsáveis pela oferta de ensino nas etapas e modalidades mencionadas entre as exceções presentes no § 4º do art. 5º do PNE. Porém, como essas instituições também ofertam o ensino fundamental e médio regulares, etapas de ensino não descritas no § 4º do art. 5º do Plano, foi necessário estimar seus gastos por meio da proporção de matrículas em instituições sem fins lucrativos nas etapas definidas no PNE em relação ao total de matrículas nestas instituições, conforme descrito no Quadro 4:

QUADRO 4

PROPORÇÃO CONTABILIZADA NO INDICADOR 20B (2015) DE GASTOS TRIBUTÁRIOS DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS E DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS DA EDUCAÇÃO – BRASIL

(A)	Ensino superior privado sem fins lucrativos: 2.752.220 matrículas;
(B)	Educação básica privada sem fins lucrativos: 1.934.614 matrículas;
(C)	Educação básica privada sem fins lucrativos nas etapas e modalidades selecionadas: 842.432 matrículas;
(D)	Total de matrículas privadas sem fins lucrativos (A + B): 4.686.834 matrículas
(E)	Total de matrículas privadas sem fins lucrativos nas etapas e modalidades selecionadas (A+ C): 3.594.652
(F)	Proporção do gasto tributário contabilizado no PNE (E/D): 76,7%

Fonte: Censo da Educação Superior – 2015 (Brasil. Inep, [s.d.] e Censo Escolar – 2015 (Brasil. Inep, [s.d.]).

A soma do total dos gastos do Prouni e de 76,7% dos gastos das entidades sem fins lucrativos e das entidades filantrópicas da educação resulta na estimativa dos gastos tributários que compõe o Indicador 20B – R\$ 6.411.024.921,09, como exposto na Tabela 1:

TABELA 1

ESTIMATIVA DE GASTOS TRIBUTÁRIOS EM EDUCAÇÃO NO PNE – BRASIL

Destino da isenção	Gasto tributário total	Proporção do gasto tributário no PNE	Estimativa do gasto tributário no PNE
Entidades sem fins lucrativos – Educação	3.807.674.105,00	76,7%	2.920.364.437,25
Entidades sem fins lucrativos – Filantrópica – Educação	3.077.963.733,00	76,7%	2.360.699.885,84
Prouni	1.129.960.598,00	100%	1.129.960.598,00
Total			6.411.024.921,09

Fonte: Censo Escolar – 2015 (Brasil. Inep, [s.d.]) e Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2015: Série 2013 a 2018 (Brasil. Receita Federal, 2018).

Os demais gastos tributários direcionados à educação são: 1) construção e reforma de creches e pré-escolas privadas; 2) dedução na base de cálculo do imposto de renda da pessoa física ou de seus dependentes matriculados na educação regular privada; 3) doações a instituições de ensino e pesquisa; 4) isenções para a aquisição de livros, jornais, periódicos e computadores; e 5) isenção de alíquotas tributárias para compra de transporte escolar. Tais gastos tributários não têm o objetivo precípua da expansão da educação profissional e superior nos marcos da legislação do PNE. Pelo

fato gerador das referidas isenções não se articular com os objetivos explícitos no § 4º do art. 5º do PNE, optou-se por não as contabilizar no Indicador 20B.

2.3 GASTOS COM RECEITAS PARAFISCAIS: RECURSOS PÚBLICOS PARA A EDUCAÇÃO NO SISTEMA S

Para a composição do indicador de gasto público em educação, foram consultadas as despesas educacionais dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem. Apesar de tais despesas não constarem no orçamento público dos entes federados, considerou-se que as contribuições arrecadadas por essas instituições são receitas públicas, conforme entendimento apresentado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pela Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, exposto na Nota Técnica Conjunta nº 04/2013 (Brasil. Congresso Nacional, 2013). O referido estudo técnico, publicado em julho de 2013, ainda relata a dificuldade no acompanhamento da receita arrecadada pelas entidades dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem, explicando que “tal imprecisão decorre do fato de que a maior parte das entidades que compõem o Sistema S não elaboram a consolidação das demonstrações contábeis de suas unidades” (Brasil. Congresso Nacional, 2013, p.3).

TABELA 2

GASTOS ESTIMADOS EM EDUCAÇÃO DO SENAI, SENAC, SESI E SESC PROVENIENTES DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÃO COMPULSÓRIA LÍQUIDA (RCCL) – BRASIL – 2015

Entidade	Receita Total	Receita de Contribuições Compulsórias Líquida (RCCL)	Despesa Educação	Despesa Gratuidade	RCCL educação (%)	RCCL gratuidade (%)	Gastos estimados
Senai	6.564.630.000,00	2.859.775.644,38	4.356.634.164,20	2.065.502.216,75	n/a	72,2	2.065.502.216,75
Senac	4.101.636.571,15	2.355.676.861,00	n/a	2.172.801.215,00	n/a	92,2	2.172.801.215,00
Sesi	n/a	3.885.978.459,89	2.227.976.247,71	858.050.184,85	57,3	22,1	2.227.976.247,71
Sesc	n/a	4.224.387.305,95	1.893.341.056,67	1.029.556.762,64	44,8	24,4	1.893.341.056,67
Total							8.359.620.736,13

Fonte: Senac (2017); Senai (2016); Sesi (2017); Sesc (2016).

Durante a presente pesquisa, verificou-se que os únicos relatórios que permitem a análise das despesas educacionais do Sistema S eram os do Senai, Senac, Sesi e Sesc. As despesas educacionais e a Receita Líquida de Contribuições Compulsórias (RLCC), consolidadas em âmbito nacional, estão explícitas nos relatórios enviados por essas entidades ao MEC, como condicionalidade estabelecida em seus acordos de gratuidade (Decreto nº 6.633/2008, Decreto nº 6.635/2008, Decreto nº 6.637/2008 e Decreto nº 6.632/2008). Apesar de não ter sido possível distinguir o valor gasto em

educação diretamente originado da RLCC, estimaram-se esses gastos por meio das despesas com vagas gratuitas declaradas ou pela despesa educacional declarada, conforme apresentado na Tabela 2.

Conhecidos os limites da referida estimativa, verifica-se a necessidade da informação precisa da parcela da RLCC que está sendo revertida em educação, gratuita ou não. Isso é necessário porque outras fontes de receitas dessas instituições, como a decorrente de aluguéis, da cobrança de mensalidades dos estudantes, dentre outras, são consideradas gastos privados e, portanto, não estão no escopo dos indicadores de gastos públicos em educação.

2. 4 GASTOS FEDERAIS COM SUBSÍDIOS PARA PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL

No âmbito do Fies, verificou-se que o governo federal concedeu empréstimos aos estudantes no montante de R\$ 14 bilhões e ainda disponibilizou R\$ 6,7 bilhões em subsídios implícitos no ano de 2015. As taxas administrativas do Fies, que dizem respeito ao valor pago às instituições de crédito para a manutenção das contas destinatárias dos empréstimos, somaram R\$ 739 milhões. Assim, foi gasto o total de R\$ 21,9 bilhões com o Fies no ano de 2015. Se descontados os aportes ao fundo garantidor do programa¹⁷(não foram liquidados e pagos em 2015), o gasto com o programa foi de 21,5 bilhões (Brasil. Câmara dos Deputados, 2017, p. 12). O poder executivo federal prevê a obtenção de retorno dos recursos emprestados, permitindo que o governo financie novas mensalidades. Os valores restituídos pelos estudantes não são contabilizados para fins de dedução de despesa, mas, depois de arrecadados, tornam-se receitas do programa.

Porém, para fins de cálculo de gastos educacionais no PNE, contabilizam-se apenas os subsídios do Fies, porque a concessão de empréstimos e financiamento não implica em despesa primária. Conforme o §4º do art. 5º do PNE, deverão ser contabilizados apenas “os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil” enquanto gastos públicos em educação. Essa compreensão é utilizada em outros trabalhos, como o do consultor legislativo Cláudio Tanno (2015, p. 207):

Assim, nos programas de financiamento estudantil, ocorre a concessão do crédito e a posterior amortização (operações de natureza financeira). Não há a realização de uma despesa primária e direta, razão pela qual ao benefício creditício é associado um gasto denominado subsídio implícito, a ser considerado na apuração

¹⁷ Em 2015, o fundo garantidor do crédito do Fies teve R\$ 400 milhões empenhados (ação *Integralização de cotas do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – 00M2*), porém não houve pagamento no exercício. Como a metodologia utilizada neste trabalho contabiliza os pagamentos totais (despesas pagas + restos a pagar pagos), os empenhos não pagos não foram contabilizados para fins da análise.

dos investimentos em educação. O valor desse subsídio consta do projeto de lei orçamentária anual e é estimado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, conforme determinação do art. 165, § 6º, da Constituição Federal.¹⁸

Os subsídios implícitos são discutidos na nota técnica *Benefícios Financeiros e Creditícios da União*, publicada em 2017 pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF). Nesse documento, os subsídios do Fies são classificados como benefícios creditícios, também chamados de subsídios implícitos ou indiretos.¹⁹ No *site* oficial da Seae, afirma-se que esses benefícios não constam no orçamento do ente e são alocados em programas:

“Essa forma de benefícios também é designada como subsídios implícitos ou indiretos em função de não constarem no Orçamento Geral da União, pois não configuram despesa primária. Esses benefícios se materializam por recursos do Tesouro Nacional alocados a fundos ou programas, operacionalizados por meio de taxa de retorno inferior ao custo de captação do Governo Federal” (Brasil. Ministério da Fazenda, 2017a, p. 2-3).

Em suma, podemos dizer que os subsídios implícitos são resultado dos gastos do governo ao oferecer crédito para o pagamento de mensalidades aos estudantes com taxas de retorno (taxa de juros cobrada dos estudantes) inferior ao custo de captação do governo (taxa de juros pagas na emissão de títulos da dívida pública). Calcula-se o subsídio implícito aplicando-se a diferença entre essas taxas sobre o valor real do crédito disponibilizado em um período. A metodologia de cálculo desse subsídio foi republicada em outubro de 2017 com o título *Metodologia dos Benefícios Financeiros e Creditícios da União* (também denominados de subsídios explícitos e implícitos) no *site* da Seae. Os subsídios do Fies foram extraídos do *Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios 2016*, documento oficial publicado anualmente pela Seae, com os valores para o ano de 2015 indicados na Tabela 3.

TABELA 3

SUBSÍDIO IMPLÍCITO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL – BRASIL (EM MIL R\$)

Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
493.449	1.750.159	805.825	2.860.321	745.467	6.655.221

Fonte: Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios 2016/Seae. (Brasil. Ministério da Fazenda, 2017b).

¹⁸ A entidade responsável pela divulgação dos subsídios implícitos do governo federal, a partir do ano de 2017, é a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae/MF).

¹⁹ Os subsídios implícitos são “todo mecanismo em política pública que vise reduzir o preço ao consumidor e/ou o custo do produtor” (Brasil, 2017a, p.1), ou, mais especificamente, “gastos decorrentes de operações oficiais de crédito, que oferecem condições mais acessíveis para os tomadores que as oferecidas pelo mercado” (Brasil. Ministério da Fazenda, 2017a, p. 2).

2.5 RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS ÀS ESCOLAS PRIVADAS POR MEIO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

Para fins de distinção do financiamento federal das escolas estaduais e das escolas privadas conveniadas com o poder público na educação básica por meio da complementação da União ao Fundeb, analisou-se a proporção das matrículas em escola privadas conveniadas em relação às matrículas totais nos estados da Federação que recebem essa complementação. Dessa forma, foi possível estimar os recursos destinados às escolas estaduais e os recursos absorvidos pelas instituições de ensino conveniadas.

Como a União é responsável pela complementação do Fundeb em, no mínimo, 10% do montante dos fundos das UFs, e a distribuição desta tem por objetivo igualar as UFs de menor valor *per capita* até um padrão mínimo, os recursos serão diferentes para cada um dos dez estados que a recebe. Isso exige a análise da proporção dos gastos com as matrículas de estudantes nas escolas conveniadas, por estado. Assim, para proceder à separação dos gastos com instituições privadas conveniadas no ano de 2015, seguiram-se os seguintes passos:

- 1) Contabilização da quantidade de matrículas em escolas conveniadas em cada UF que recebe a complementação da União ao Fundeb, ponderadas pelo fator de ponderação correspondente à etapa/modalidade atendida;
- 2) Cálculo da proporção do gasto com matrículas em escolas privadas conveniadas em relação ao total de matrículas de cada UF investigada;
- 3) Verificação do quanto o valor gasto com as matrículas em escolas conveniadas representava proporcionalmente na complementação da União de cada UF contemplada;
- 4) Por fim, soma do gasto proporcional em matrículas de escolas conveniadas no país, segundo a soma dos gastos dessas matrículas em cada UF que recebe complementação.

Na Tabela 4, são indicados os resultados das estimativas de gastos da complementação da União em escolas privadas conveniadas com o poder público.

TABELA 4
GASTOS DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB COM MATRÍCULAS EM ESCOLAS CONVENIADAS – BRASIL

UF	Total de matrículas ponderadas por etapa (A)	Total de matrículas ponderadas conveniadas (B)	Razão entre as matrículas conveniadas e as matrículas totais (C=B/A)	Complementação da União por UF (D)	Complementação da União com conveniadas por UF (E= C*D)	Percentual da complementação da União com conveniadas (F=E/D)
AL	844.274,55	1.748,40	0,0021	527.271.451,38	1.091.921,35	0,2%
AM	1.166.617,50	1.571,00	0,0013	821.209.233,41	1.105.863,49	0,1%
BA	3.536.164,55	19.306,40	0,0055	2.430.713.578,29	13.270.968,58	0,5%
CE	2.038.109,30	5.216,20	0,0026	1.392.593.737,29	3.564.110,84	0,3%
MA	2.119.033,45	33.218,10	0,0157	2.751.704.389,48	43.135.888,95	1,6%
PA	2.398.719,80	2.231,00	0,0009	2.663.414.859,25	2.477.187,44	0,1%
PB	929.336,40	1.876,40	0,0020	256.260.060,80	517.408,31	0,2%
PE	2.024.549,45	11.732,00	0,0058	748.936.151,69	4.339.987,32	0,6%
PI	847.811,80	3.582,40	0,0042	455.099.171,86	1.923.006,11	0,4%
RN	767.032,85	638,20	0,0008	37.795.591,84	31.447,35	0,1%
Total	16.671.649,65	81.120,10		12.084.998.225,29	71.457.789,73	0,6%

Fonte: Brasil. MEC (2016a).

Nota: O resultado do total das colunas E e F representam, respectivamente, o somatório da complementação da União gasta em escolas privadas conveniadas em todas as UFs e o percentual médio ponderado do gasto da complementação da União com escolas conveniadas.

Apesar do pequeno impacto proporcional do financiamento das escolas conveniadas frente à complementação da União ao Fundeb, de somente 0,6%, em termos absolutos, isso representa mais de R\$ 71 milhões anuais. Esse gasto, portanto, compõe o indicador de gasto público em educação (20B), mais amplo, que incluiu os gastos na educação brasileira privada.

2.6 ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DE RECURSOS

A análise das transferências de recursos entre entes federados tem como principal objetivo subsidiar a decisão de qual ente deve contabilizar o montante transferido como gasto em educação. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (Brasil. Tesouro Nacional, 2014, p. 64), as transferências intergovernamentais são a entrega de recursos de um ente chamado transferidor a outro chamado beneficiário ou recebedor. Essas transferências podem ser classificadas em voluntárias, nesse caso destinadas à cooperação, auxílio ou assistência, ou decorrentes de determinação constitucional ou legal.

O relatório de atividades do subgrupo de trabalho *Classificação das Transferências da União* (Brasil. Tesouro Nacional, 2015)²⁰ foi um importante subsídio para este estudo. O trabalho classificou as transferências fiscais da União para os demais entes governamentais e entidades no exercício de 2014, estabelecendo categorias com base nas normas que as regulamentam. O eixo estabelecido para a classificação dividiu as transferências em obrigatórias e discricionárias, conforme o Quadro 4.

QUADRO 4

CATEGORIAS PARA A CLASSIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO – BRASIL

Transferências		Definição
Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre entes federativos.
	Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre entes federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.
Discricionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para entes federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem são destinadas ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, em regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.
	Para organizações da sociedade civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando à consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Por delegação	São aquelas efetuadas entre entes federativos ou a consórcios públicos, visando à execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

Fonte: Extraído do relatório de atividades do subgrupo de trabalho *Classificação das Transferências da União* (Brasil. Tesouro Nacional, 2015, p. 5).

²⁰ Trabalho conduzido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

As principais diferenças entre as transferências obrigatórias e discricionárias são a hierarquia da norma que as regulamenta e a necessidade de celebração ou não de um instrumento jurídico entre as partes para a realização da transferência. Aplicando-se esse conceito, o subgrupo de trabalho classificou as principais transferências financeiras realizadas pelo governo federal (Brasil. Tesouro Nacional, 2015, p. 6-15), do qual foram transcritas, no Quadro 3 deste trabalho, as principais transferências de recursos voltadas especificamente à educação.

QUADRO 3

CLASSIFICAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS LIGADAS DIRETAMENTE À EDUCAÇÃO, ADOTADA PELO SUBGRUPO DE TRABALHO CLASSIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO – BRASIL

Transferências		Fundo/Programas	Constituição Federal	Legislação	Regulamento
Obrigatórias	Constitucionais	Fundeb	ADCT, art. 60	Lei nº 11.494/07	Dec. nº 6.253/07
		Complementação da União ao Fundeb	ADCT, art. 60	Lei nº 11.494/07	Dec. nº 6.253/07
		Salário-Educação	Art. 212, §§ 5º e 6º	Leis nº 9.424/96 e 9.766/98	Dec. nº 6.003/06
	Legais	PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola	–	Lei nº 11.947/09	–
		Pnate – Programa Nacional de Transporte Escolar	–	Lei nº 10.880/04	–
		Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar	–	Lei nº 11.947/09	–
		Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	–	Lei nº 10.880/04	–
Discricionárias	Específicas	Projovem – Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional	–	Lei nº 11.692/08	–
		PAR – Plano de Ações Articuladas	–	Lei nº 12.695/12	–

Fonte: Adaptado do relatório de atividades do subgrupo de trabalho *Classificação das Transferências da União* (Brasil. Tesouro Nacional, 2015, p. 6-10).

Quanto à análise do ente para o qual a transferência será contabilizada como despesa, o MCASP aponta que as transferências voluntárias devem ser consideradas despesas do ente que transferiu o recurso, tendo em vista que “não há uma determinação legal para a transferência, sendo necessário haver, de acordo com o disposto no art. 25 da LRF, existência de dotação específica que permita a transferência” (Brasil. Tesouro Nacional, 2014, p. 64). Também o documento da STN, intitulado *O que você*

precisa saber sobre as transferências fiscais da união – Princípios Básicos (Brasil. Tesouro Nacional, 2016b, p. 9), afirma que as transferências voluntárias “dependem de decisão ou vontade da concedente”, portanto, são contabilizadas como despesa pelo ente transferidor. No caso das transferências constitucionais e legais, a legislação não estabelece regra única de como o ente transferidor deve registrar essas despesas:

“as transferências intergovernamentais constitucionais ou legais podem ser contabilizadas pelo ente transferidor como uma despesa ou como dedução de receita, dependendo da forma como foi elaborado o orçamento do ente.” (Brasil. Tesouro Nacional, 2014, p. 64).

Com base no estudo realizado sobre os diferentes tipos de transferências, buscou-se analisá-las caso a caso, atribuindo a despesa de recursos transferidos aos entes federados que realizaram o esforço fiscal que a financiou por meio de sua receita líquida de tributos.

A complementação da União ao Fundeb foi um caso importante de análise. Apesar de estar prevista constitucionalmente, sendo obrigatório à União o repasse mínimo de 10% do total dos recursos arrecadados pelos 27 fundos do Fundeb, a complementação é financiada com a receita líquida de impostos da União. Assim, diferencia-se, por exemplo, dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), pois apesar de serem classificados como transferências constitucionais da União, são deduzidos de sua receita (isto é, não integram sua receita líquida de impostos). Repassados diretamente aos estados e municípios, o FPE e o FPM integram tão somente os recursos dos entes subnacionais. Ademais, a complementação da União ao Fundeb é considerada na apuração das aplicações mínimas em MDE pela União: do total do valor aplicado via complementação aos fundos, 30% são computados para fins do cumprimento constitucional.

No que tange às transferências legais da União, estas foram consideradas como gastos do governo federal, pois, além de originarem-se de receitas líquidas desse ente, há discricionariedade na definição do valor total que será repassado aos estados e municípios. São exemplos de programas financiados por transferências legais o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). Apesar da existência de leis regulamentando a obrigatoriedade dessas transferências, as definições administrativas na execução dos programas impactam no valor total transferido. Isso ocorre porque os programas sofrem modificações, como a alteração dos valores *per capita* de cada programa, segundo as etapas e as modalidades a cada exercício, a inclusão de novos critérios da política e a variação quantitativa do seu público alvo. Em caso de decisão favorável do Congresso Nacional, o executivo também poderá alterar ou extinguir leis que regem os programas financiados com as transferências legais. Outro aspecto que enfatiza as transferências legais como gastos da União é

que estas têm sido realizadas com o orçamento do FNDE, e que têm como uma de suas principais fontes de financiamento a cota-parte da União do salário-educação²¹ – contribuição social vinculada à educação básica.

Quanto às transferências dos estados aos municípios e, em menor proporção, as transferências dos estados e dos municípios à União e dos municípios aos estados, também foi utilizado o critério de atribuir as despesas ao ente responsável pelo esforço fiscal. Na prática, como indicado na ficha técnica dos Indicadores 20A e 20B:

“[...] as transferências foram atribuídas ao ente transferidor e deduzidas do ente receptor da transferência:

- À União são atribuídas as transferências a estados (30 e 31 do Siafi), as transferências a municípios (40 e 41 Siafi), e deduzidas as transferências dos estados e dos municípios à União (20 Siope);
- Quanto aos estados e ao Distrito Federal, mantém-se a parte referente a estas das transferências à União (parte 20 do Siope) e as transferências de estados a municípios (40 Siope) e deduz-se a transferência da União aos estados e ao DF (30 e 31 do Siafi) e as transferências de municípios a estados e DF (30 Siope);
- Quanto aos municípios, são mantidas a parte referente a estas das transferências à União (parte 20 Siope) e as transferências de municípios a estados e DF (30 Siope), e deduz-se transferências da União a municípios (40 e 41 Siafi) e as transferências dos estados a municípios (40 Siope).” (Brasil. Inep, 2018, p. 459).

3 PRINCIPAIS RESULTADOS (EXERCÍCIO DE 2015)

A divulgação dos indicadores de monitoramento dos gastos públicos em educação e a sua metodologia são instrumentos para o acompanhamento do uso dos recursos públicos dos governos e demais entidades educacionais. Serão apresentadas análises descritivas sobre a participação dos entes da Federação nos gastos educacionais, com ênfase às disparidades de resultados quando são contabilizados apenas os gastos públicos em educação pública (Indicador 20A) e quando são contabilizados também os recursos repassados ao setor privado no exercício de 2015.

Conforme a metodologia adotada, o gasto público em educação pública em proporção ao PIB (Indicador 20A) resultou em 5,0%, enquanto o gasto público em educação em proporção ao PIB (Indicador 20B) correspondeu a 5,5%. Observou-se a distribuição dos gastos por ente federado e de entidades parafiscais em proporção ao PIB na Tabela 5.

²¹ Sobre o papel do FNDE no financiamento da educação básica, consultar Cruz (2014).

TABELA 5

GASTOS EDUCACIONAIS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA, EDUCAÇÃO PRIVADA E EM EDUCAÇÃO, POR ENTE FEDERADO – UNIÃO, ESTADOS, DF, MUNICÍPIOS E ENTIDADES PARAFISCAIS – BRASIL

Responsável pela despesa	Gasto público em educação pública	% do PIB	Gasto público em educação privada	% do PIB	Gasto público em educação	% do PIB
União	77.685.925.866,73	1,3	16.642.605.222,66	0,3	94.328.531.089,39	1,6
Estados e DF	103.722.884.687,03	1,7	654.066.925,85	0,01	104.376.951.612,88	1,7
Municípios	119.904.115.776,74	2,0	2.749.818.085,87	0,05	122.653.933.862,61	2,0
Entidades parafiscais	–		8.359.620.736,13	0,1	8.359.620.736,13	0,1
Total	301.312.926.330,50	5,0	28.406.110.970,51	0,5	329.719.037.301,01	5,5

Fonte: IBGE (s.d.); Siafi/STN (Brasil. Ministério da Fazenda, [s.d.]); Siope/FNDE (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Receita Federal (2018); Brasil. Ministério da Fazenda (2017b); Senac (2017); Senai (2016); Sesi (2017); Sesc (2016).

Nota: Os gastos do governo federal, dos governos estaduais, do DF e dos governos municipais já estão deduzidos das transferências que não correspondem aos seus respectivos esforços fiscais. Também foram deduzidos eventuais gastos não educacionais.

Verificou-se, por meio da desagregação dos gastos educacionais públicos e privados por ente da Federação (Gráfico 1), que o ente com maior participação nos repasses ao setor privado é a União: 17,6% de suas despesas foram no setor privado, o correspondente a 0,3% do PIB de 2015. Entre os entes subnacionais, a maior participação junto ao setor privado é a dos municípios, correspondendo a 2,2% dos seus gastos. Já os estados repassaram 0,6% de seus recursos ao setor privado.

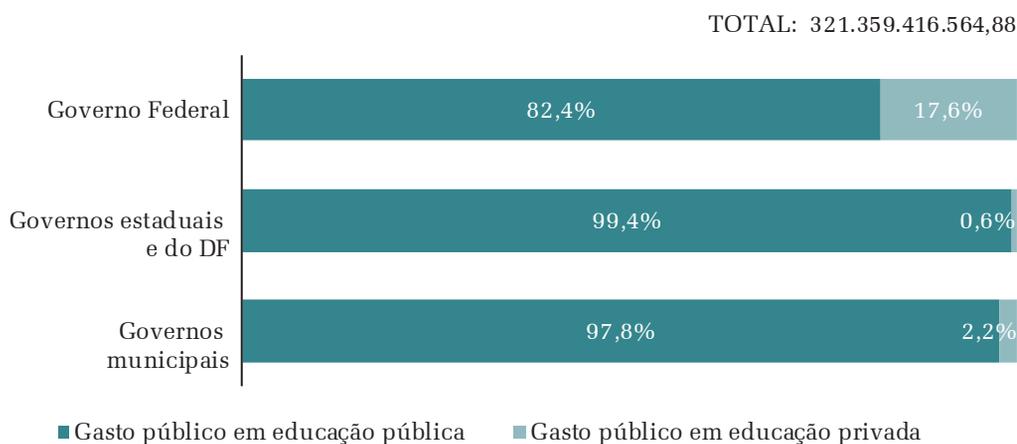


GRÁFICO 1

PROPORÇÃO ENTRE GASTOS PÚBLICOS E GASTOS PRIVADOS EM EDUCAÇÃO, POR ENTE DA FEDERAÇÃO – UNIÃO, ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS – BRASIL – 2015

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Finbra (Brasil. Tesouro Nacional, [s.d.]), Portaria nº 8, de 5 de novembro de 2015 (Brasil. MEC, 2015); Minas Gerais (2016); Rio Grande do Sul (2016); Alagoas (2016).

Dessa maneira, a aferição dos gastos educacionais por meio do Indicador 20A (que expressa a aplicação de recursos exclusivamente no setor público) e do Indicador 20B (que inclui os recursos repassados ao setor privado) apontará diferentes proporções da participação dos entes federados na promoção da educação, conforme o Gráfico 2. Sob a ótica da participação dos entes na manutenção da educação pública (20A), os governos municipais atingiram quase 40% do total de gastos, enquanto quando são incluídos os gastos no setor privado definido no PNE (20B), este ente tem sua participação proporcional no total reduzida a 37,2%. O contrário ocorreu com a União, pois, como registrado, tem maior participação nos gastos privados em educação: quando incluídos os gastos privados, o governo federal tem participação de 28,6% no total, mas, se contabilizadas exclusivamente as despesas públicas, o ente tem sua participação proporcional reduzida a 25,8%.

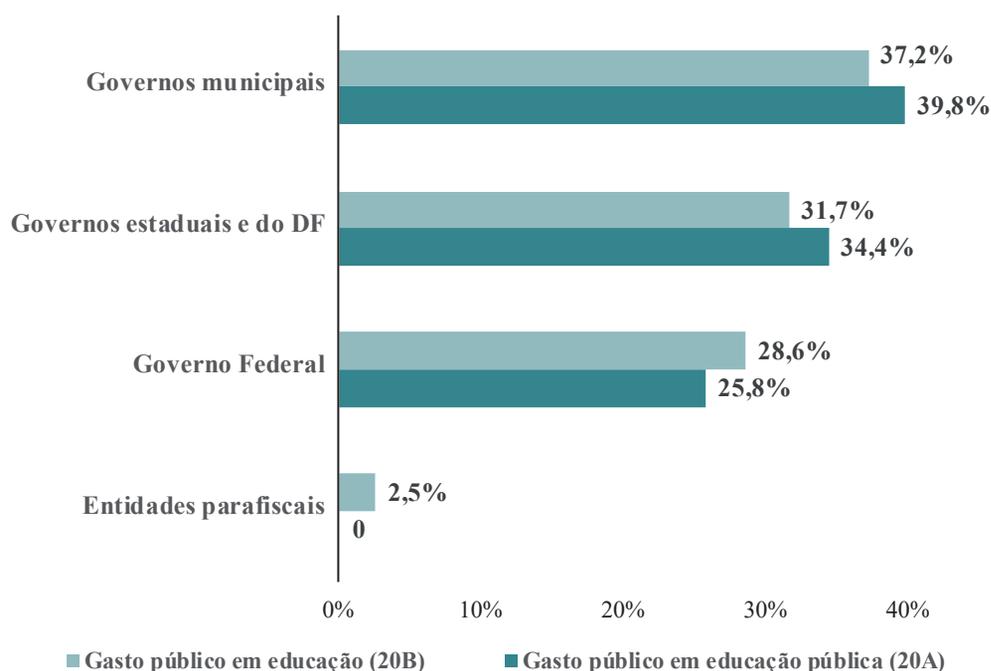


GRÁFICO 2

PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO E NOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA – UNIÃO, ESTADOS, DF, MUNICÍPIOS E ENTIDADES PARAFISCAIS – BRASIL – 2015

Fonte: Siafi/STN (Brasil. Ministério da Fazenda, [s.d.]); Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Ministério da Fazenda (2017b); Senac (2017); Senai (2016); Sesi (2017); Sesc (2016); Minas Gerais (2016); Rio Grande do Sul (2016); Alagoas (2016); Brasil. Receita Federal (2018); Brasil. Ministério da Fazenda (2017b).

Com o objetivo de dimensionar o espaço ocupado pelos gastos educacionais nos entes federados, analisou-se a proporção das despesas primárias em educação em proporção à despesa primária total da União, estados, DF e municípios no orçamento de 2015 (Tabela 6 e Gráfico 3). Sob essa ótica, constatou-se que a União é o

ente de menor proporção de despesas educacionais (6,9%), seguida pelos estados e pelo DF (19,4%). Já os municípios dispendem mais que o triplo da fração financeira em educação praticada pela União, dedicando 22,7% de suas despesas primárias à educação.

TABELA 6
PROPORÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À DESPESA PRIMÁRIA TOTAL, POR ENTE DA FEDERAÇÃO – UNIÃO, ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS – BRASIL – 2015

Ente federado	Despesa primária total	Despesa primária em educação	Participação no total
União	1.158.090.400.000,00	80.337.909.522,64	6,9%
Estados e DF	536.670.000.000,00	104.376.951.612,88	19,4%
Municípios	539.746.193.300,00	122.653.933.862,61	22,7%
Total	2.234.506.593.300,00	307.368.794.998,13	13,8%

Fonte: Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Finbra (Brasil. Tesouro Nacional, [s.d.]); Siafi (Brasil. Ministério da Fazenda, [s.d.]); Frente Nacional de Prefeitos (2018), *Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais* (Brasil. Tesouro Nacional, 2016c), *Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais* (Brasil. Tesouro Nacional, 2016d).

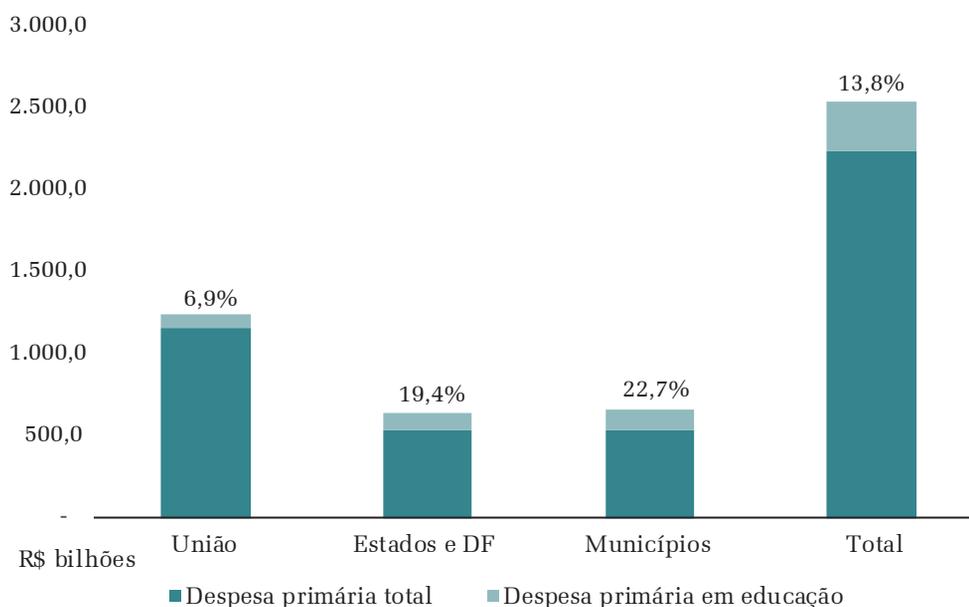


GRÁFICO 3
PROPORÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À DESPESA PRIMÁRIA TOTAL, POR ENTE DA FEDERAÇÃO – UNIÃO, ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS – BRASIL – 2015 (EM R\$)

Fonte: Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Finbra (Brasil. Tesouro Nacional, [s.d.]); Siafi (Brasil. Ministério da Fazenda, [s.d.]); Frente Nacional de Prefeitos (2018), *Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais* (Brasil. Tesouro Nacional, 2016c), *Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais* (Brasil. Tesouro Nacional, 2016d).

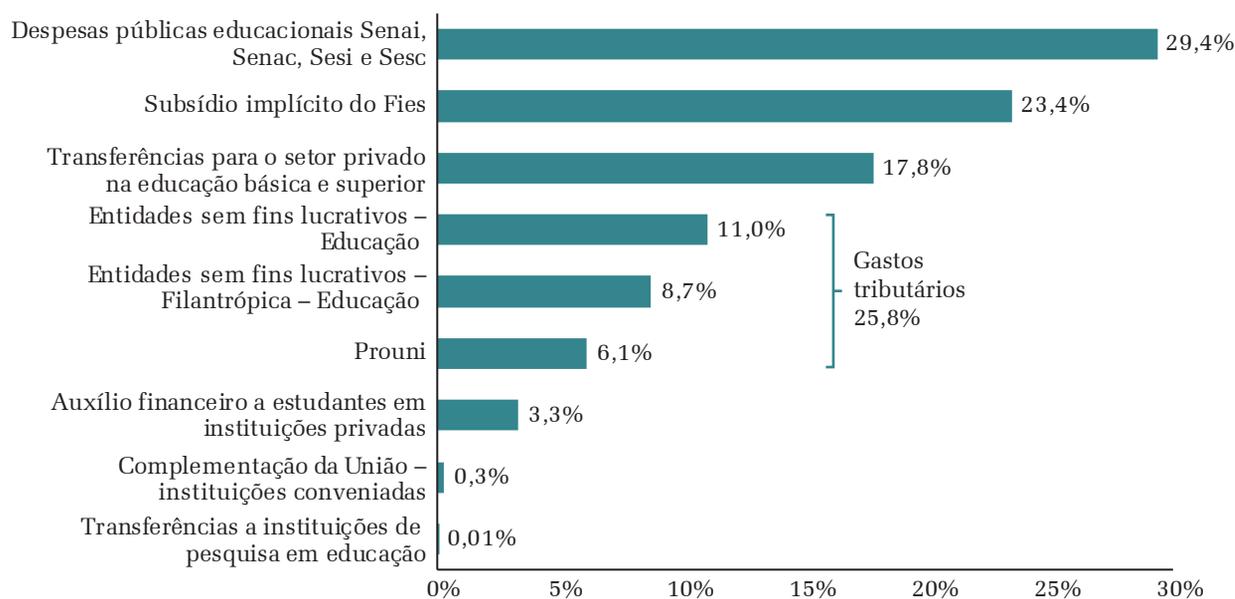


GRÁFICO 4
GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO SETOR PRIVADO - BRASIL - 2015

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Siafi/STN (Brasil. Ministério da Fazenda, [s.d.]); Siopex (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Ministério da Fazenda (2017b); Senac (2017); Senai (2016); Sesi (2017); Sesc (2016); Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União [s.d.]).

Os gastos educacionais no setor privado, representados no Gráfico 4, totalizaram R\$ 28,4 bilhões de reais, e sua maior proporção corresponde aos gastos educacionais com receitas parafiscais do Senai, Senac, Sesi e Sesc (29,4%). A metodologia do presente trabalho não incluiu a contabilização das despesas educacionais das demais entidades do Sistema S pela ausência de informações consolidadas em âmbito nacional. Portanto, o valor encontrado está subestimado em relação ao total de gastos educacionais das entidades dessa natureza. Somados, os gastos tributários com o Prouni e com as entidades sem fins lucrativos e entidades filantrópicas da educação respondem pelo segundo maior gasto privado em educação (25,8%). Outros gastos tributários em educação não foram considerados no Indicador 20B, pois somente foram contabilizados os recursos voltados para a “expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal” e ainda aqueles repassados para o “financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal” conforme o texto do § 4º do art. 5º do PNE. O subsídio implícito do Fies concentra 23,4% dos gastos públicos na educação privada. É importante ressaltar que, segundo a metodologia adotada no estudo, não foi contabilizado o montante de recursos destinados aos empréstimos. Isso ocorre porque o § 4º do art. 5º do PNE delimita a contabilização desses recursos aos “subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil”. Já as transferências ao setor privado constantes nos orçamentos dos governos representam 17,8% dos gastos públicos em

educação privada – são as contribuições, subvenções sociais e auxílios concedidos às instituições educacionais, bolsas de estudos em instituições privadas etc.

Em relação à classificação por Grupo de Natureza de Despesa (GND) dos gastos públicos em educação, constatou-se que a maior parte das despesas ocorreu em pessoal e encargos sociais (Gráfico 5). Esse resultado, observado para os três entes da Federação, é imputado ao intensivo uso de mão de obra na educação. Em termos relativos, a participação dos gastos com pessoal e encargos sociais sobre o total de gastos educacionais, foi maior para os governos estaduais (77,9%) e menor para o governo federal (58,6%). Os governos municipais apresentaram uma participação intermediária de 69,3%. As outras despesas correntes, que incluem gastos como serviços de terceiros, material de consumo, auxílio financeiro a estudantes e locação de mão de obra privada, também tiveram uma participação elevada nos gastos educacionais. Já os investimentos, que incluem gastos com obras, instalações, equipamentos e material permanente, apresentaram valores bem abaixo dos demais gastos, possivelmente devido ao comprometimento do orçamento educacional na manutenção das atividades de custeio.

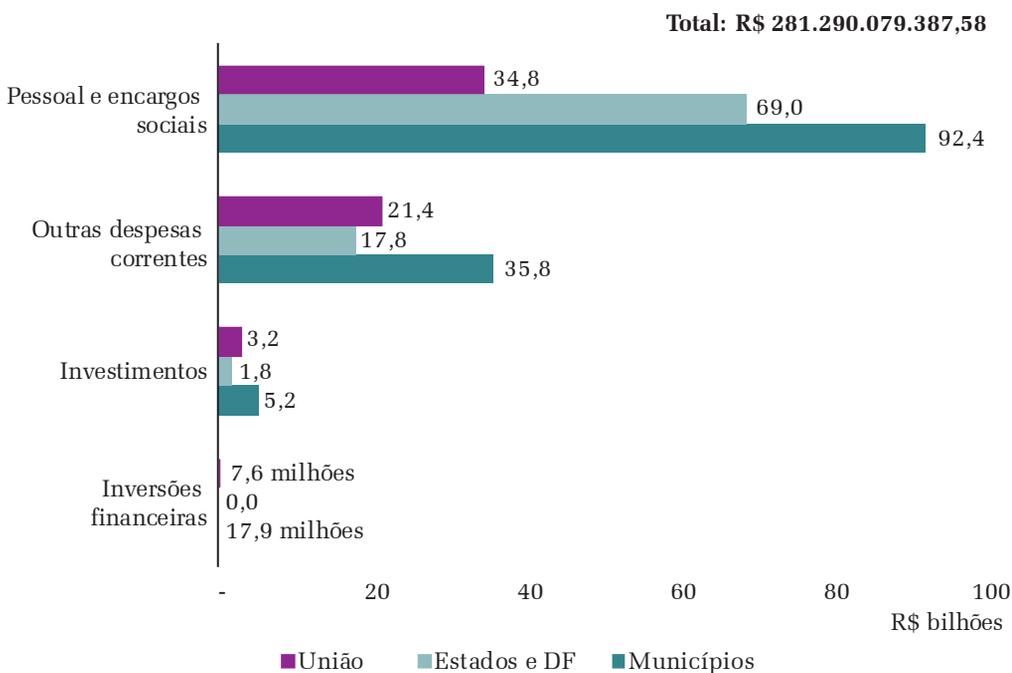


GRÁFICO 5

GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO, POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – UNIÃO, ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS – BRASIL – 2015 (EM BILHÕES DE REAIS)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Siafi/STN (Brasil. Ministério da Fazenda, [s.d.]); Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]).

Notas: Para o governo federal estão incluídos os valores de restos a pagar pagos no exercício. Para municípios, estados e DF, foram retratadas apenas as despesas pagas, pois os restos a pagar não são desagregáveis. Estão incluídos apenas os gastos de aplicações diretas da União, estados, DF e municípios.

Alguns estados e municípios classificaram os elementos de despesa “diárias – civil” e “diárias – militar” como “pessoal e encargos sociais”. Seguindo a orientação do MCASP (Brasil. Tesouro Nacional, 2014, p. 72), tais despesas foram reclassificadas como “outras despesas correntes”.

CONCLUSÃO

Para o cálculo dos indicadores de gastos públicos em educação, foi necessário o acesso a onze diferentes fontes (oito documentos e três bases de dados). Essa informação é relevante, pois a inexistência de um repositório integrado de informações de gastos educacionais diretos e indiretos é um dos fatores limitantes na produção de estudos que envolvam o financiamento da educação. Os documentos e bases também carecem de homogeneidade na desagregação dos dados apresentados, ao passo que, no *2º Relatório de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – 2018*, não foi possível divulgar os resultados por natureza de despesa ou por etapa de ensino de todos os gastos da União, estados, DF e municípios.²²

Apesar de ser possível contabilizar de forma agregada os gastos educacionais por ente da Federação (União, estados, DF e municípios), ainda há dificuldades na divulgação das despesas realizadas em cada UF e município devido à ausência de marcação precisa nas bases de dados das despesas efetuadas com receitas de transferências, sejam elas decorrentes do processo redistributivo do Fundeb ou outros repasses que não correspondem ao seu próprio esforço fiscal.

A limitação da contabilização dos gastos privados às exceções elencadas no §4º do art. 5º do PNE, por um lado, teve como objetivo a produção de um indicador adaptado especificamente à lei, por outro, pareceu subestimar o montante da aplicação dos recursos públicos no setor privado, por exemplo, por não incluir a totalidade dos gastos tributários em educação. Ainda assim, a produção de dois indicadores (20A e 20B) capazes de distinguir a aplicação de recursos na educação pública dos recursos totais (que inclui repasses ao setor privado), colabora para a transparência do uso dos recursos públicos do setor. Cabe às instituições de monitoramento do plano (MEC, comissões de educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Fórum Nacional de Educação e Conselho Nacional de Educação), assim como aos órgãos de controle do poder executivo, a responsabilidade sobre a análise e seleção dos indicadores a serem monitorados. Por exemplo, a depender do indicador adotado para o monitoramento dos gastos educacionais no PNE (20A ou 20B), é possível obter resultados de aumento dos recursos públicos na educação mesmo no caso de redução de gastos nas instituições públicas.

Finalmente, o gasto público em educação pública em proporção ao PIB (Indicador 20A), resultou em 5,0% do PIB, enquanto o gasto público em educação em proporção ao PIB (Indicador 20B) correspondeu a 5,5% do PIB. Ao comparar a participação dos entes da Federação apenas nos gastos públicos em educação pública

²² Os gastos tributários e gastos com entidades parafiscais, por exemplo, não puderam se desagregados em etapas de ensino, devido à ausência dessas informações nos relatórios consultados. Também os restos a pagar não possuíam classificação por natureza de despesa na base de dados do Siope, o que impediu que ocorresse a classificação de valores consideráveis.

verifica-se que os municípios são responsáveis por 39,8% do total, os estados e DF, 34,4% e a União, 25,8%. Entre os entes federados, a União é quem repassa a maior proporção de seus recursos educacionais ao setor privado (17,6%, correspondente a 0,3% do PIB), bem distante dos estados e DF (0,6%) e dos municípios (2,3%). Porém, o maior repasse de recursos para o setor privado ocorre no âmbito das entidades para-fiscais do Sistema S, que arrecadam quase 30% desse montante, sem passar pelo ciclo orçamentário dos governos. Assim, apesar das receitas para-fiscais serem arrecadadas em sua maior parte pela Receita Federal, são recursos públicos que estão fora do orçamento e do planejamento estatal.

A metodologia de aferição dos gastos públicos educacionais para o monitoramento do PNE exige constante atualização, capaz de abarcar melhorias como o aperfeiçoamento interpretativo da legislação que regulamenta a educação, a inclusão de novas bases de dados, modificações no tratamento e na validação das informações disponíveis e a inclusão de novos métodos de imputação de dados faltantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, J.; FERNANDES, M. A. C. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação - SIGPE: diagnóstico para 1995*. Brasília, 1999. (Texto para Discussão IPEA, n. 674).

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. *Relatório resumido da execução orçamentária: janeiro a dezembro de 2015/ bimestre novembro – dezembro*. Maceió, 2016. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/43-financas/lei-de-responsabilidade-fiscal/144-relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria-rreo>>. Acesso em: 03 out. 2018.

AMARAL, N. C. Financiamento da educação básica e o PNE: ainda e sempre, muitos desafios. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 293-311, jul./dez. 2014.

AMARAL, N. C. O Novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: PINO, I. R.; ZAN, D. H. D. P. (Org.). *Plano Nacional de Educação (PNE): questões desafiadoras e questões emblemáticas*. Brasília: Inep, 2013. p. 85-101.

BOLLMAN, M. G. N. *Reverendo o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira*. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul./set. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.632, de 5 de novembro de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Social do Comércio - SESC, aprovado pelo Decreto nº 61.836, de 5 de dezembro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 nov. 2008a. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 6.633, de 5 de novembro de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 nov. 2008b. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 6.635, de 5 de novembro de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. *Diário Oficial da União*, Brasília, Brasília, 6 nov. 2008c. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745.

BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 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, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jan. 2005. Seção 1, p. 7.

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. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de

26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 nov. 2009. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.115 de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 abr. 2015. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017*: nota técnica de adequação orçamentária e financeira nº 28/2017. Brasília, 14 jul. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. *Nota Técnica Conjunta nº 04/2015*: análise quanto à competência da comissão mista de orçamento para tratar das entidades enquadradas como serviços sociais autônomos no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília, 2013.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Siope*: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope>. Acesso em: 04 out. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo Escolar: 2015*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados> > Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo da Educação Superior: 2015*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados> > Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 5 de novembro de 2015. Dispõe sobre o valor anual mínimo nacional por aluno, na forma prevista no art. 4º, §§ 1º e 2º, e no art. 15, inciso IV, da Lei nº 11.494, de 2007, fica definido em R\$ 2.545,31 (dois mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e trinta e um centavos), para o exercício de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 nov. 2015. Seção 1, p. 11.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria MEC nº 426, de 11 de maio de 2016. Divulga o Demonstrativo de Ajuste Anual da Distribuição dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb do exercício de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 maio 2016a. Seção 1, p. 41.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Relatório de gestão consolidado do exercício 2015*. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49951-rg-se-mec-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Superior (SES). *Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2015*. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Nota Técnica: benefícios financeiros e creditícios da União*. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2017/nota-subsidios_21_7_2016.pdf/view>. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios – 2016*. Brasília, 2017b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>>. ²³ Acesso em: 04 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG). *Manual técnico de orçamento*: MTO 2017. Brasília, 2017.

BRASIL. Receita Federal. *Demonstrativo dos gastos tributários: bases efetivas – 2015: série 2013 a 2018*. Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5691 Espírito Santo*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/ADI-5691-Despacho-relatora-Rosa-Weber-PGR-questiona-resolu%C3%A7%C3%A3o-238-2012-do-TCE-ES.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 6. ed. Brasília, 2014.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Gasto social do governo central, 2002 a 2015*. Brasília, 2016a.

BRASIL. Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: princípios básicos*. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf>. Acesso em: 25 de out. 2017.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais - Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016c.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Boletim das finanças públicas dos entes subnacionais*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016d.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Siconfi: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro: contas anuais: despesas por função*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 04 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais – SCN: tabela 5: componentes do Produto Interno Bruto sob as três óticas, valores correntes e constantes e variação de volume, preço e*

²³ Acesso mediante demanda à STN.

valor - 2010-2015. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais>

CARVALHO, C. H. A. Dilemas do financiamento e a meta 20 do Plano Nacional de Educação. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4; CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 8., 2014, Porto. *Anais eletrônicos...* Porto, 2014.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

CRUZ, R. E. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. In: PINTO, J. M.; SOUZA, S. A. de. (Org). *Para onde vai o dinheiro? caminhos de descaminhos do financiamento da educação*. São Paulo: Xâma, 2014.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Anuário multi cidades: finanças dos municípios do Brasil*. v. 13. Vitória: Aequus Consultoria, 2018.

GIACOMONI, J. Dez por cento do PIB na educação pública: cálculo de apuração dos gastos e avaliação dos bancos de dados. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília: 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Financiamento da educação: necessidades e possibilidades*. Brasília, 2011. (Comunicados Ipea, n. 124).

MACIEL, W. K. S. *Metodologia para o cálculo do indicador “investimento público em educação em relação ao PIB” de 2000 a 2010*. Brasília: Inep, 2012. (Textos para Discussão, n. 34).

MARTINS, P. S. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2015.

MELCHIOR, J. C. A. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: E.P.U, 1987.

MENDES, M. *Despesa Federal em Educação: 2004-2014*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. (Boletim Legislativo, n. 26).

MENDLOVITZ, M. *Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. (Estudo Técnico n. 24)

MINAS GERAIS. Secretaria da Fazenda. *Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE: relatório resumido da*

execução orçamentária: janeiro a dezembro 2015/bimestre novembro-dezembro. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/13-2015/bimestre6/>. Acesso em: 04 out. 2018.

MOTTA, V. C. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. *Trabalho Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 6 n. 3, p. 549-571, 2008.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, Brasília, v. 46, p. 13-21, ago. 2016.

PLANO Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: Adusp, 1997. Consolidado na plenária de encerramento do II Coned.

PEREIRA, J.V. Dinheiro Público, oferta privada: a dinâmica do financiamento e da oferta de educação profissional no Sistema S. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 5, n. 9, 2015.

PINTO, J. M. R. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau*. 1989. 204f. Dissertação (Mestrado em Administração e Supervisão Escolar) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

PINTO, J. M. R. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 37, n. 134, p.133-152, jan./mar. 2016.

PINTO, J. M. R. *Por que 10% do PIB para a educação pública?* In: GOUVEIA, A.; PINTO, J.; FERNANDES, M. D. (Org.). *Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em 10 anos*. Campo Grande: Oeste, 2015. p. 45-60.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. *Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE: relatório resumido da execução orçamentária: janeiro a dezembro 2015/bimestre novembro-dezembro*. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_lrf>.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL (SENAC). *Acompanhamento do acordo de gratuidade do Serviço de Aprendizagem Comercial - Senac 2015 e 2016: resposta ao ofício 48/2017/CGRI/DIR/Setec/Setec-MEC*. Rio de Janeiro: Senac, 2017.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). *Relatório de acompanhamento da gratuidade SENAI/MEC: consolidação nacional – 2015*. Brasília: Senai, 2016.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC). *Relatório de acompanhamento do Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG) SESC/MEC: consolidação nacional – 2015: resposta ao Ofício nº 15/2016/DIR/SETEC/SETEC-MEC*. Rio de Janeiro: Sesc, 2016.²⁴

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). *Relatório de acompanhamento da gratuidade SESI/MEC: resposta ao Ofício MEG nº 50/2017/GGRI/DIR/SETEC/SETEC-MEC*. Brasília: Sesi, 2017.

SILVA, J. M. *O indicador de “investimento” público em educação em relação ao PIB no PNE 2014-2024: contexto, análise e proposta de avaliação da ferramenta*. 2015. 117f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SUBGRUPO DE TRABALHO CLASSIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO. *Relatório de atividades*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf>. Acesso em: 25 de out. 2017.

TANNO, C. R. *Novo Regime Fiscal constante da PEC nº 241/2016: análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. (Estudo Técnico, n. 24).

TANNO, C. R. PNE 2014-2024: critérios de apuração dos investimentos públicos em educação e transferências ao setor privado. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Resolução nº 238, de 15 de maio de 2012. Institui novos mecanismos adequados à fiscalização quanto ao pleno cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal nº 11.494/07. *Diário Oficial do Espírito Santo*, Vitória, 16 maio 2012. p. 36.

²⁴ As informações referentes ao acompanhamento do Acordo de Gratuidade do Senac, Senai, Sesi e Sesc foram fornecidas ao Inep pelo MEC.



 BY-NC

VENDA PROIBIDA