

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

Adriano Souza Senkevics^I

Robson dos Santos^{II}

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

RESUMO

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

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

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

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

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

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

1 A LITERATURA SOBRE ESCOLARIDADE MÉDIA POPULACIONAL

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

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

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

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

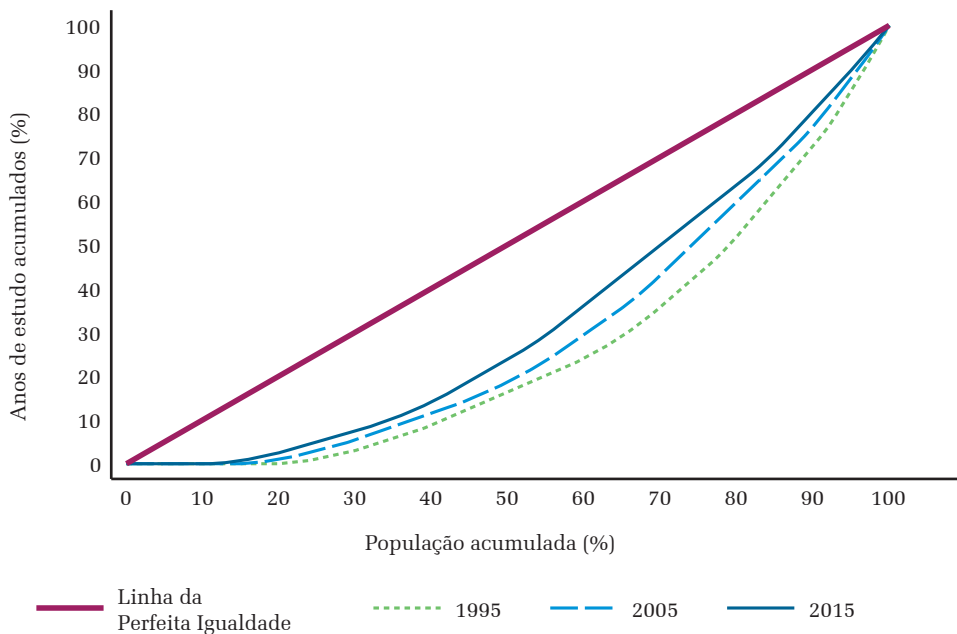


GRÁFICO 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 ANÁLISE EMPÍRICA DA ESCOLARIDADE POPULACIONAL

2.1 OS INDICADORES DA META 8 DO PNE

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

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

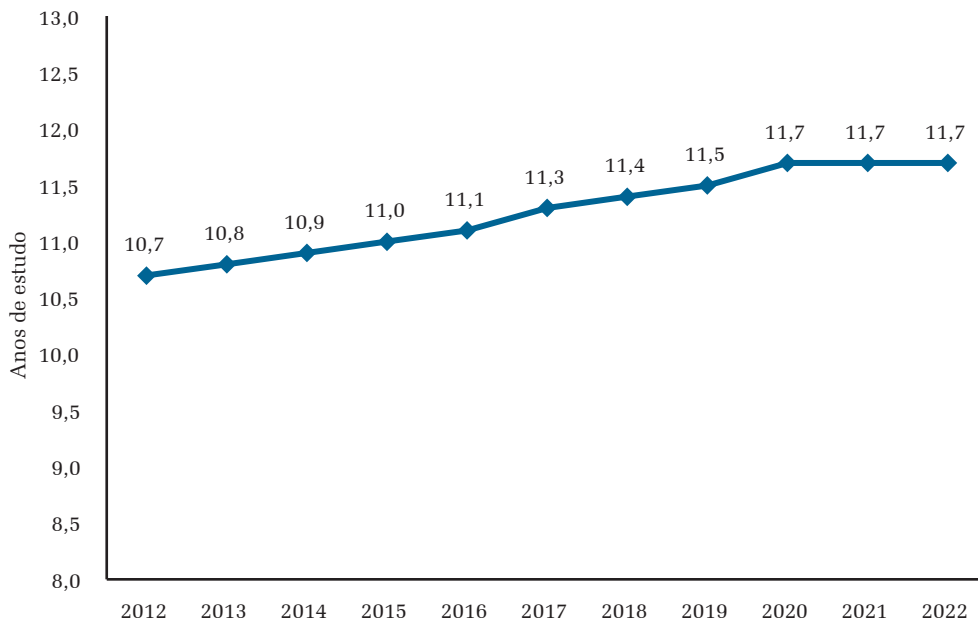


GRÁFICO 2
ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS – BRASIL – 2012-2022

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

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

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

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

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

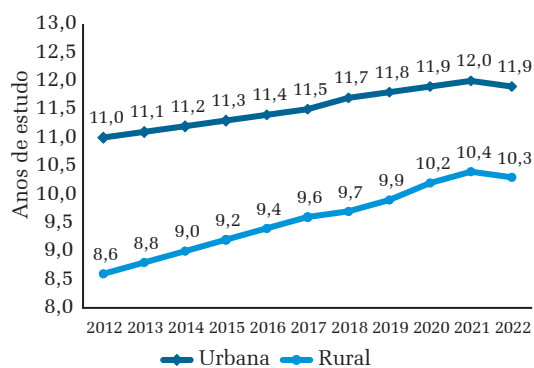


GRÁFICO 3

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

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

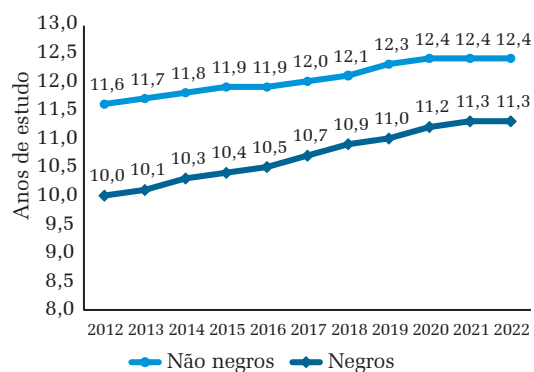


GRÁFICO 4

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 UMA ALTERNATIVA AOS ANOS MÉDIOS DE ESTUDO

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

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

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

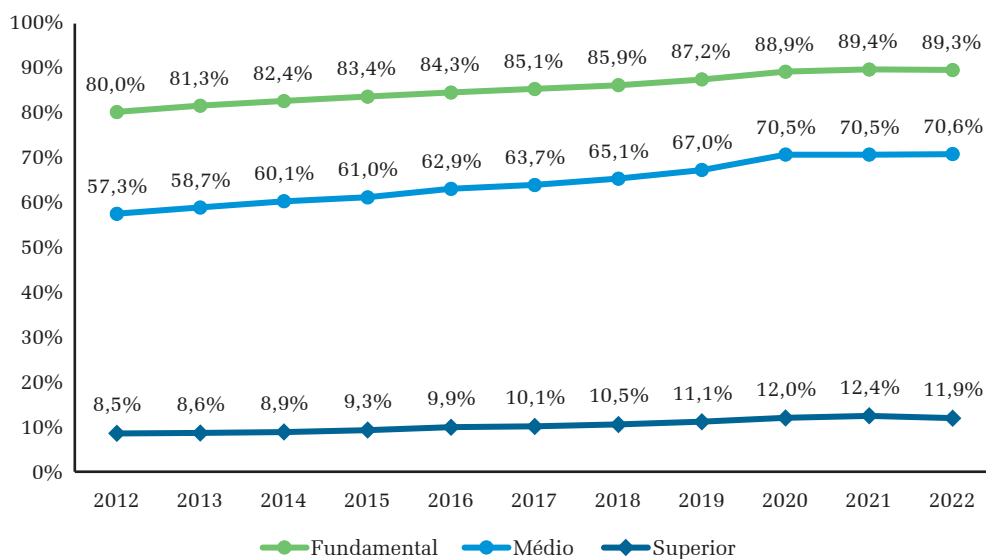


GRÁFICO 5

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

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

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

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

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

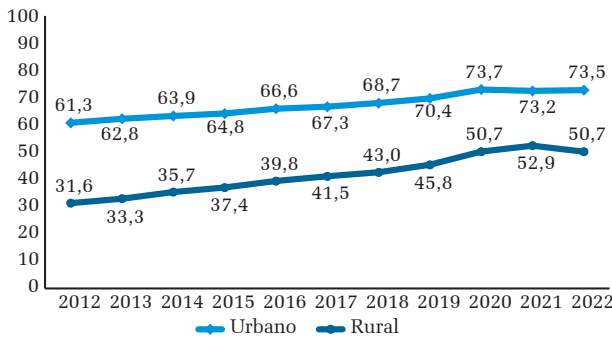


GRÁFICO 6

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

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

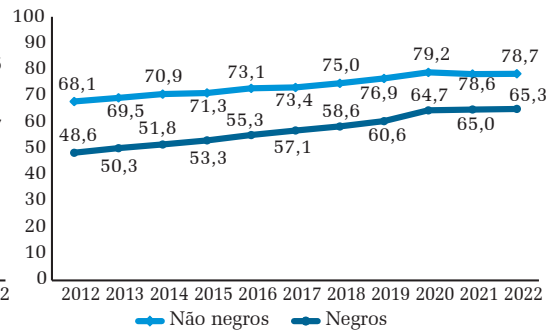


GRÁFICO 7

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

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

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

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

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

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

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

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

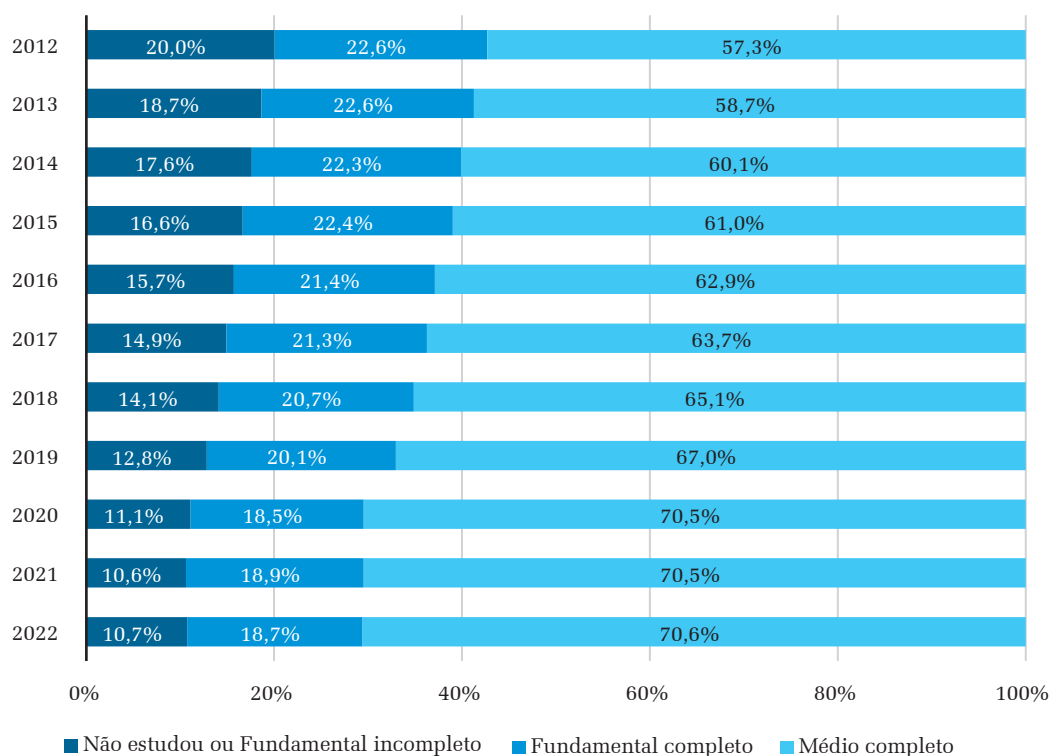


GRÁFICO 8

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

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

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

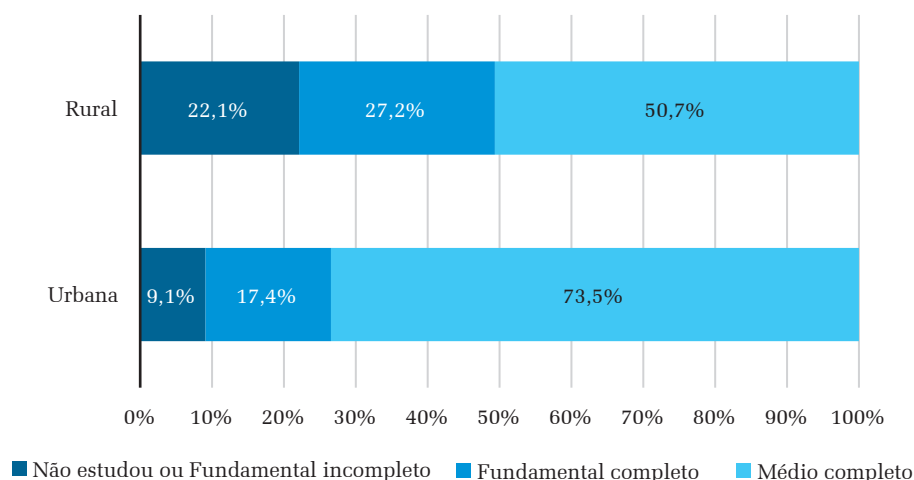


GRÁFICO 9

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

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

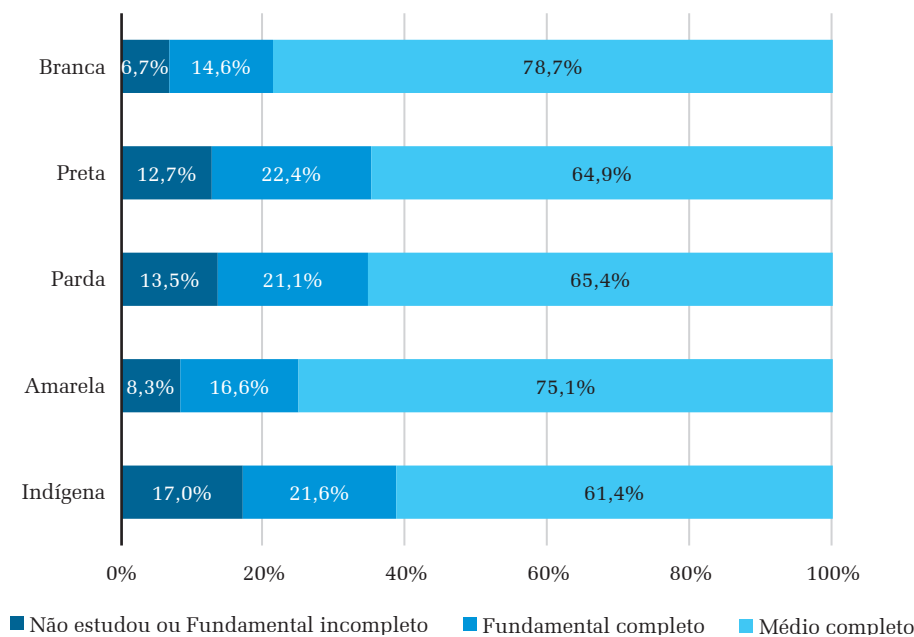


GRÁFICO 10

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

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WALTENBERG, F. D. Elementos para uma definição de justiça em educação. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 41-62, jun. 2013.