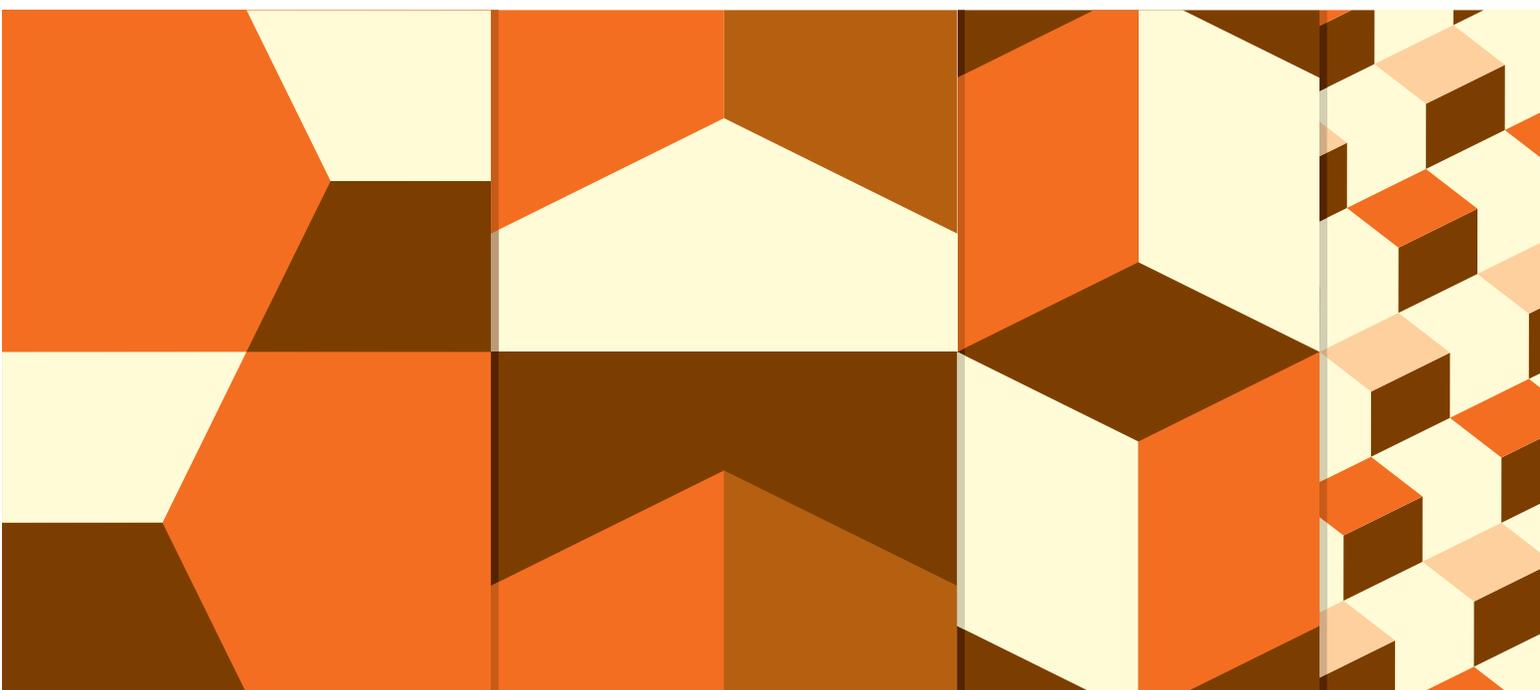


CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO I



ORGANIZADORES:
GUSTAVO HENRIQUE MORAES
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE

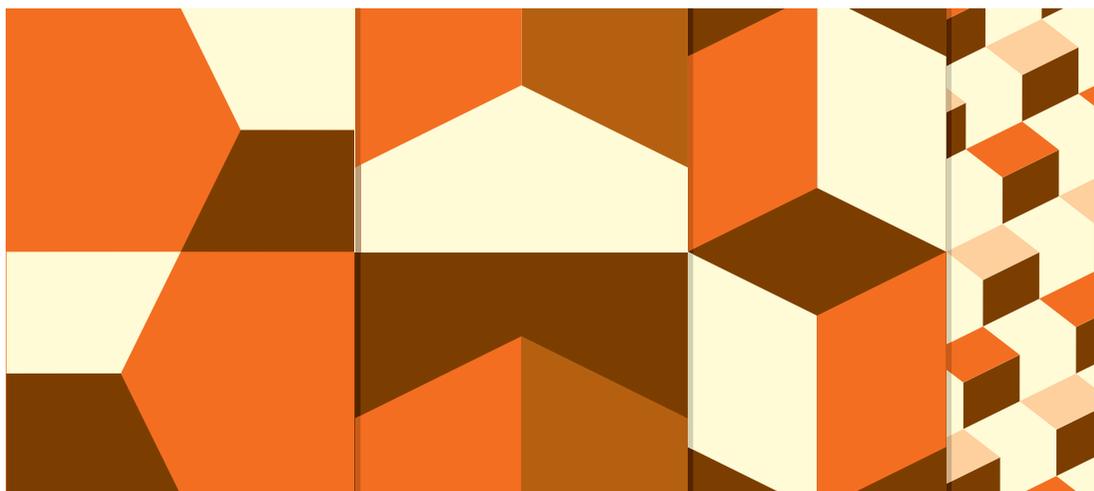
Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação | MEC

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educaçõais Anísio Teixeira | Inep

Diretoria de Estudos Educacionais | Dired

**CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS
EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS**
ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO I



**ORGANIZADORES:
GUSTAVO HENRIQUE MORAES
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE**

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5>

BRASÍLIA
Inep/MEC
2021



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

GOVERNO FEDERAL

MINISTRO DA EDUCAÇÃO
Milton Ribeiro

PRESIDENTE DO INEP
Daniilo Dupas Ribeiro

DIRETOR DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
Anderson Soares Furtado Oliveira

DIRETOR DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
Luís Filipe de Miranda Grochocki

DIRETOR DE ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS
Carlos Eduardo Moreno Sampaio

DIRETORA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS
Michele Cristina Silva Melo

DIRETOR DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
Alexandre Avelino Pereira

DIRETOR DE TECNOLOGIA E DISSEMINAÇÃO
DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS
Fernando Szimanski

ASSESSORA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
Anna Priscilla Di Vasconcelos

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO-GERAL DE INSTRUMENTOS E MEDIDAS
EDUCACIONAIS (CGIME)
Gustavo Henrique Moraes

COORDENAÇÃO DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (COEP)
Fabiana Bandeira dos Santos

ASSISTENTE TÉCNICA
Priscila Pereira Santos

APOIO EDITORIAL
Janaína da Costa Santos

REVISÃO
Linguística:
Aline Ferreira de Souza
Andréa Alcântara

Jair Santana Moraes
Josiane Cristina da Costa Silva
Ricardo Blezer
Thaiza de Carvalho dos Santos

Gráfica:
Carla D'Lourdes do Nascimento
Lilian dos Santos Lopes

NORMALIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO
Aline do Nascimento Pereira
Clarice Rodrigues da Costa
Nathany Brito Rodrigues

PROJETO GRÁFICO CAPA/MIOLO
Marcos Hartwich/Raphael C. Freitas

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL
Raphael C. Freitas

PREPARAÇÃO DE ORIGINAL
Carla D'Lourdes do Nascimento
Valéria Maria Borges

Publicada on-line em dezembro de 2021.

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

direc.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.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Estratégias do Plano Nacional de Educação // Gustavo Henrique Moraes ; Ana Elizabeth M. de Albuquerque
(organizadores). – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira,
2021.

10 v. : il. – (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 5)

ISSN 978-85-2763-5139

ISBN 978-85-7863-065-2 (coleção)

ISBN 978-65-5801-045-6 (v. 5 online)

ISBN 978-65-5801-049-4 (v. 5 impresso)

1. Plano Nacional de Educação. 2. Políticas educacionais. 3. Avaliação da educação. I. Moraes,
Gustavo Henrique. II. Albuquerque, Ana Elizabeth M. de. III. Título. IV. Série.

CDU 37.014.5

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO – ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	7
 GUSTAVO HENRIQUE MORAES ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE	
OS CAMINHOS DA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 7	11
 ALVANA MARIA BOF	
O ENSINO MÉDIO NOTURNO E O ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PNE	43
 ROBSON DOS SANTOS	
A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 10 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	71
 ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE ROBSON DOS SANTOS GUSTAVO HENRIQUE MORAES SUSIANE DE S. MOREIRA O. DA SILVA	

AS ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA
A EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM DEBATE SOBRE
EFETIVIDADE E PARTICIPAÇÃO 107

✎ MÁRCIO ALEXANDRE BARBOSA LIMA

EXPANSÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DA ESTRUTURA
DAS ESTRATÉGIAS DA META 14 DO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO (2014-2024) 149

✎ PRISCILA PEREIRA SANTOS

PROPOSTA DE INDICADOR DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DOS EDUCANDOS:
SUBSÍDIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB
E PARA A CONSTRUÇÃO DE UM INDICADOR OFICIAL DO INEP 181

✎ GABRIELA THAMARA DE F. BARROS

ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA

A EDUCAÇÃO INFANTIL E SUA VINCULAÇÃO À NOVA COMPLEMENTAÇÃO
DA UNIÃO AO FUNDEB: PROPOSTA DE UM INDICADOR..... 209

✎ ARMANDO AMORIM SIMÕES

FABIANA DE ASSIS ALVES

APRESENTAÇÃO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) entrega mais um número dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Trata-se de uma entrega responsiva às determinações da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), a qual incumbiu a este Instituto a tarefa de publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Plano.

Esse esforço envolve a construção, a atualização e a divulgação periódica dos indicadores definidos para o monitoramento dos objetivos traçados pela lei. Mas também requer a produção de análises, estudos e pesquisas que possibilitem uma apreensão mais detalhada e contextualizada sobre os desafios que se impõe à concretização das metas.

Assim, é com muita satisfação que assistimos aos *Cadernos* chegarem ao seu 5º número, cumprindo uma das mais relevantes atribuições regimentais do Inep: produzir e disseminar informações, diagnósticos, estudos e pesquisas para subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas e programas em educação.

Parabéns à Diretoria de Estudos Educacionais (Direde) por garantir a disseminação de evidências sobre o desenvolvimento da educação brasileira. Parabéns à Coordenação -Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime) pelo gerenciamento das competências técnico-científicas de seus pesquisadores na produção dos estudos.

Danilo Dupas
Presidente do Inep

INTRODUÇÃO

ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Gustavo Henrique Moraes^I

Ana Elizabeth M. de Albuquerque^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5250>

A partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, destinou ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a responsabilidade de publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Plano. Da mesma forma, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), legou ao Inep as competências de monitorar as condicionalidades e elaborar a metodologia de cálculo dos indicadores que disciplinarão a distribuição dos recursos do Fundo.

Nesse sentido, o Inep vem mobilizando a formação de um amplo conjunto de competências técnico-científicas dos pesquisadores do Instituto, produzindo evidências educacionais e, por meio de suas publicações, disseminando o conhecimento que atua em prol do desenvolvimento da educação brasileira.

^I Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e engenheiro em Eletrônica e Telecomunicações pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Privilegia as abordagens que buscam conciliar as esferas qualitativas e quantitativas da pesquisa, respaldadas por abordagens históricas e estatísticas. Pesquisador do Inep ocupando o cargo de coordenador-geral de Instrumentos e Medidas Educacionais da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Inep, sendo responsável pelos estudos de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE).

^{II} Doutora em Educação e mestre em Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Professora de Educação Profissional e Tecnológica. Atua principalmente nos seguintes campos: políticas públicas e gestão da educação; educação profissional e tecnológica.

A publicação do número 5 dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais* consiste em mais uma ação responsiva a essa missão institucional. A presente edição orientou-se com o objetivo de trazer maior compreensão sobre a evolução das metas do PNE, priorizando a análise de suas estratégias. Ao mesmo tempo, enfocou a construção das metodologias de cálculo dos indicadores que darão consequência à implementação do novo Fundeb. Vale lembrar que a garantia das fontes de financiamento, e suas consequentes distribuições, representa uma estratégia essencial para o pleno desenvolvimento dos objetivos previstos no PNE.

É importante considerar que os objetivos sintetizados nas metas do PNE expressam horizontes a serem alcançados pelas políticas educacionais. Na lógica de política pública adotada pelo Plano, o êxito de cada empreitada assumida pelas metas depende da combinação de esforços, da articulação federalista, das políticas, dos programas e das ações detalhadas no conjunto das 254 estratégias.

A análise das estratégias precisa levar em conta o campo temático e de políticas públicas envolvidas pelas metas, o conjunto de responsabilidades e suas distribuições entre os entes federados à luz das obrigações educacionais de cada um. Além disso, precisa buscar compreender se os meios representados pelas estratégias são suficientes para induzir o alcance dos objetivos existentes nas metas, na medida em que as estratégias visam, sobretudo, garantir o atingimento das metas.

Dadas as dimensões englobadas pelas estratégias, seria impossível que uma única publicação fosse capaz de analisar e avaliar sua eficácia para a consecução dos objetivos do PNE atual. De todo modo, os estudos aqui presentes almejam dar alguns passos nessa direção, ao trazerem diagnósticos educacionais desse conjunto dinâmico composto pelas metas e suas estratégias.

Reconhecendo a relevância que as estratégias cumprem no Plano, deve-se considerar igualmente as questões que elas instauram, localizando as lacunas e as problemáticas que os estudos evidenciaram. Assim como se faz necessária uma compreensão contextualizada das metas, por meio de seus indicadores de monitoramento, também é importante compreender os vários desafios que as estratégias acarretam, seus pressupostos, atores, contextos, potencialidades ou limitações para uma melhor efetividade do PNE.

Nessa direção, são sete perspectivas que o Inep apresenta à análise do atual PNE e à operacionalização do novo Fundeb, sintetizadas neste número dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*.

Em “Os caminhos da melhoria da qualidade da educação básica no PNE: uma análise das estratégias da Meta 7”, a pesquisadora Alvana Bof analisa o conjunto de 36 estratégias dessa meta, considerando aspectos relacionados a sua composição e suas características. O estudo reflete sobre a composição da Meta 7, considerando o complexo processo de elaboração do PNE, e examina a execução de algumas estratégias selecionadas relacionadas (i) à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2); (ii) à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7 e 7.8); e (iii) ao apoio técnico e financeiro

realizado pela União por meio dos Planos de Ações Articuladas – PAR (Estratégias 7.5 e 7.6).

No trabalho denominado “O ensino médio noturno e o acesso à educação básica: uma análise a partir do PNE”, Robson dos Santos focaliza a oferta noturna de ensino médio, nos termos da Estratégia 3.11 do PNE, que propõe um redimensionamento da oferta entre os turnos do ensino médio. Utilizando dados do Censo Escolar da Educação Básica, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o estudo analisa o papel histórico do ensino médio noturno na ampliação do acesso a essa etapa, considera as mudanças recentes da distribuição por turnos e investiga o perfil dos estudantes do ensino médio noturno.

No texto seguinte, “A Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional, uma análise das estratégias da Meta 10 do Plano Nacional de Educação”, os pesquisadores Ana Elizabeth M. de Albuquerque, Robson dos Santos, Gustavo Henrique Moraes e Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva analisam as estratégias da Meta 10 *vis-à-vis* os programas que buscam responder aos principais desafios estabelecidos pela meta e que correspondem aos seus direcionamentos. Destacam-se as análises do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), em uma reflexão dedicada aos desafios impostos à universalização da educação básica, à elevação da escolaridade e à profissionalização da população brasileira.

No estudo “As estratégias do Plano Nacional de Educação para a efetivação da gestão democrática: um debate sobre efetividade e participação”, o pesquisador Márcio Alexandre Barbosa Lima apresenta análises que ajudam a compreender, mediante as estratégias da Meta 19 do PNE, o lugar das instituições e processos participativos (IPPs) como indicadores de gestão democrática. O texto identifica avanços na coleta de informações estatísticas e sugere ações com o objetivo de efetivar as estratégias da gestão democrática presentes na meta.

O texto intitulado “Expansão da pós-graduação no Brasil: análise da estrutura das estratégias da Meta 14 do Plano Nacional de Educação (2014-2024)”, de Priscila Pereira Santos, busca aprimorar a compreensão da estrutura lógica das estratégias da Meta 14 do Plano, que se ocupa dos desafios relativos à pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. Nesse sentido, perguntas acerca do desenho dessas estratégias no Plano são colocadas com vistas a orientar a análise, abordando questões relacionadas à complementariedade ou sobreposição dessas estratégias, assim como à existência de diagnósticos que suportem essas propostas de ação.

O trabalho seguinte, “Proposta de indicador de nível socioeconômico dos educandos: subsídios para a distribuição de recursos do Fundeb e para a construção de um indicador oficial do Inep”, de Gabriela Thamara de F. Barros e Adolfo Samuel de Oliveira, também dialogando com a questão do financiamento educacional, objetiva

contribuir com a construção de um indicador de nível socioeconômico dos educandos (Inse), que possa orientar a distribuição dos recursos do Fundeb, mas também subsidiar a contextualização dos resultados das avaliações e dos exames da educação básica, o enfoque em determinadas políticas educacionais e a disponibilização de dados socioeconômicos para pesquisas acadêmicas, no âmbito das informações oficiais produzidas pelo Inep.

Por fim, “A educação infantil e sua vinculação à nova complementação da União ao Fundeb: proposta de um Indicador”, de Armando Amorim Simões e Fabiana de Assis Alves, situa a educação infantil no contexto da nova legislação que torna o Fundeb um mecanismo permanente para o financiamento da educação básica. Analisa o aspecto redistributivo da nova parcela de complementação-Vaat da União ao Fundeb e sua vinculação de 50% à educação infantil. Propõe um indicador que atenda às exigências da Emenda Constitucional nº 108 e da Lei nº 14.113/2020.

Assim, o Inep, por meio de sua Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), cumpre, com esta publicação, uma de suas mais relevantes atribuições regimentais: produzir e disseminar informações, diagnósticos, estudos e pesquisas para subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas e programas em educação. E convida todos à leitura.

OS CAMINHOS DA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PNE: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 7*

Alvana Maria Bof¹

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5249>

RESUMO

Este estudo traz uma análise das estratégias da Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que diz respeito à melhoria da qualidade da educação básica, postulando o aumento progressivo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Guiada pelas diretrizes do PNE, a Meta 7 apresenta um conjunto de 36 estratégias, que é analisado considerando aspectos relacionados a sua composição e suas características, bem como sua relação com a Meta 7 e as diretrizes do PNE. O estudo reflete ainda sobre a composição da Meta 7 tomando o complexo processo de elaboração do PNE e examina a execução de algumas estratégias selecionadas relacionadas: (i) à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2); (ii) à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7 e 7.8); e (iii) ao apoio técnico e financeiro realizado pela União por meio dos Planos de Ações Articuladas – PAR (Estratégias 7.5 e 7.6). Ao final,

* Um agradecimento especial ao colega Armando Amorim Simões pela leitura e valiosas considerações feitas à versão preliminar deste texto. Suas notações, comentários e sugestões muito contribuíram com o enriquecimento deste estudo.

¹ Doutora em Educação pela The George Washington University (USA). Foi professora na educação básica e superior, atuou como gestora em programas do MEC e da Capes. Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atua na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Dedicou-se às áreas de qualidade da educação básica, desigualdades educacionais, formação de professores e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE).

tecem-se considerações a respeito da composição e da efetivação das estratégias da Meta 7, indicando estudos e análises adicionais que poderão contribuir para a elaboração do próximo PNE.

Palavras-chave: monitoramento do PNE; Plano Nacional de Educação - Meta 7; qualidade da educação

INTRODUÇÃO

A Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 diz respeito à melhoria da qualidade da educação básica, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos estudantes indicada pelo aumento progressivo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), de forma a atingir a meta final de Ideb 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais do ensino fundamental e 5,2 para o ensino médio. A meta é guiada pelas diretrizes do PNE – especialmente a III e a IV, que se referem à superação das desigualdades educacionais e à melhoria da qualidade da educação, respectivamente – e apresenta em seu corpo um conjunto de 36 estratégias a serem executadas no período de vigência do Plano.

Este estudo traz uma análise do conjunto de estratégias da Meta 7 abordando aspectos relativos a sua composição e suas características, bem como à forma como se relacionam com a Meta 7 e com as diretrizes do PNE. Reflete ainda sobre a formulação da Meta 7 considerando o complexo processo de elaboração do PNE e examina a execução de algumas estratégias selecionadas relacionadas à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2); à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7 e 7.10); e ao apoio técnico e financeiro realizado pela União por meio dos Planos de Ações Articuladas – PAR (Estratégias 7.5 e 7.6).

O trabalho está estruturado desta forma: faz-se, inicialmente, um breve histórico sobre a origem da Meta 7 e do Ideb; a seguir, apresenta-se uma categorização e caracterização do conjunto de estratégias propostas na Meta 7 e examina-se como as estratégias se relacionam com a Meta 7 e com as diretrizes do PNE, apreciando-se o processo de elaboração do Plano. Após, analisa-se a execução de algumas estratégias selecionadas – (i) diretamente relacionadas à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2); (ii) relacionadas à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7 e 7.10); e (iii) relacionadas ao apoio técnico e financeiro realizado pela União por meio dos PAR (Estratégias 7.5 e 7.6) –, buscando lançar luzes, embora parciais, sobre o caminho percorrido até o momento. Ao final, tecem-se considerações a respeito da composição e da efetivação das estratégias da Meta 7, indicando estudos e análises adicionais que poderão contribuir para a elaboração do próximo PNE.

1 A FORMULAÇÃO DA META 7 DO PNE – BREVE HISTÓRICO

A Meta 7 do PNE 2014-2024 focaliza o fomento à qualidade da educação básica, pautando-se na melhoria da aprendizagem e do fluxo/rendimento escolar dos estudantes, de forma a atingir metas nacionais intermediárias e finais para o Ideb, conforme apresentado na lei:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

(Brasil, 2014, p. 4, grifos nossos).

O Ideb é um indicador sintético do desenvolvimento da educação básica, criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que relaciona as informações do rendimento escolar (aprovação) e do desempenho (proficiências nas avaliações nacionais), fundamentando-se na ideia de que:

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso os alunos aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem. (Fernandes, 2007a, p. 1).

As metas intermediárias e finais do Ideb expostas na Meta 7 foram, na verdade, definidas anteriormente no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação, instituído pelo Ministério da Educação (MEC) em 2007. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi estabelecido pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a sua implementação, definindo-o, em seu artigo 1º, como “a conjugação dos esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (Brasil, 2007, p. 5). A ideia era fomentar a parceria entre os entes

federativos e a sociedade para a melhoria da qualidade da educação básica, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, promovendo a mobilização social. O artigo 3º do referido decreto estabelece que a qualidade da educação básica “será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb”, e que “o Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (Brasil, 2007, p. 5).

Segundo Fernandes (2007b), o Ideb foi definido como o indicador para a verificação do cumprimento das metas intermediárias e finais fixadas. A constituição do Plano de Metas para o Brasil partiu da lógica de que para o País chegar à média nacional 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental em 2021 (estipulado em virtude do bicentenário da Independência do Brasil em 2022), “cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional” (Fernandes, 2007b, p. 2). O estabelecimento da meta nacional Ideb 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental teve como referência a proficiência e a taxa de aprovação da média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹

O Ideb calculado para o País, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada dos países desenvolvidos de 6, que passa a ser a meta nacional para 2021. O desafio consiste em alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada. O que mais impressiona, contudo, é a enorme dispersão do Ideb entre escolas e redes. Foram encontrados, nas redes, índices de 1 a 6,8. Nas escolas, a variação é ainda maior, de 0,7 a 8,5. Tornou-se evidente, uma vez mais, a imperiosa necessidade de promover o enlace entre educação, ordenação do território e desenvolvimento econômico e social. (Haddad, 2008, p. 13).

A meta nacional é que norteia, assim, o cálculo das metas intermediárias do Ideb para o Brasil, as unidades federativas, os municípios e as escolas, por meio do compartilhamento do esforço necessário em cada esfera para que o País atinja a média desejada no final do período. (Fernandes, 2007b).

No PNE, as metas intermediárias e finais do Ideb tiveram sua consecução associada a 36 estratégias que, no seu conjunto, são guiadas ainda pelas diretrizes estabelecidas do PNE:

¹ Segundo Fernandes (2007b), a definição da meta nacional Ideb 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental foi realizada tendo como referência a proficiência e a taxa de aprovação da média dos países membros da OCDE. A comparação internacional foi possível graças a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no Pisa e no Saeb.

Art. 2º São diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (Brasil, 2014, p. 1).

Particularmente relevantes são as diretrizes III e IV, que dizem respeito à superação das desigualdades educacionais e à melhoria da qualidade da educação, respectivamente. Compreende-se, assim, que o conjunto de estratégias estabelecido e a própria consecução da Meta 7 sejam guiados por essas diretrizes.

2 AS ESTRATÉGIAS DA META 7 – COMPOSIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

O conjunto de 36 estratégias da Meta 7 envolve desde submetas a serem atingidas no período de vigência do Plano e ações ou políticas governamentais a serem implementadas até orientações ou indicações mais específicas ou mais difusas sobre a ênfase ou a direção a ser seguida em relação a vários temas e questões educacionais. Diante do número e da variedade de estratégias, para empreender uma análise inicial, buscou-se agrupá-las didaticamente em oito grupos: i) estratégias que estabelecem submetas de resultados a serem alcançadas; ii) ações ou políticas voltadas mais diretamente à aprendizagem (currículo, processos de ensino e aprendizagem, diretrizes pedagógicas etc.); iii) ações ou políticas voltadas a insumos e dimensões da infraestrutura educacional; iv) ações e medidas direcionadas a populações/grupos específicos; v) políticas e ações articuladas a outras áreas; vi) estratégias voltadas a avaliação educacional, desenvolvimento de parâmetros e regulação; vii) incentivos e assistência técnica e financeira; e viii) mobilização e controle social. Tal categorização é explicitada a seguir.

I) Estratégias que estabelecem submetas de resultados a serem atingidas

Neste grupo, estão as estratégias que são, na verdade, outras metas, como a Estratégia 7.2, que congrega duas submetas que visam assegurar que percentuais mínimos de alunos do ensino fundamental e do ensino médio alcancem o nível

“suficiente” e o nível “desejável” de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, no quinto ano e até o final de vigência do Plano; a Estratégia 7.9, que busca reduzir pela metade as diferenças entre os Idebs dos estados, Distrito Federal e municípios; e a Estratégia 7.11, que determina melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), de acordo com determinadas projeções.

7.2) assegurar que:

a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

[...]

7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem [...];

[...]

7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:

Pisa	2015	2018	2021
Média dos resultados em Matemática, Leitura e Ciências	438	455	473

(Brasil, 2014, p. 4).

II) Ações ou políticas voltadas mais diretamente à aprendizagem

Neste grupo, enquadram-se as estratégias que dizem respeito ao currículo, processos de ensino e aprendizagem, componentes pedagógicos, documentos norteadores etc., como a Estratégia 7.1, que se refere ao estabelecimento e à implantação de diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos; a Estratégia 7.12, que prevê incentivar o desenvolvimento, a certificação e a divulgação de tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras; as Estratégias 7.25 e 7.27, que tratam de currículos e/ou propostas pedagógicas específicas relacionadas à cultura afro-brasileira, às escolas do campo e às comunidades indígenas e quilombolas; e a Estratégia 7.33, que diz respeito à formação de leitores e à capacitação de professores, bibliotecários e agentes comunitários como mediadores da leitura.

7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;

[...]

7.12) incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para *softwares* livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;

[...]

7.25) garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais, nos termos das Leis nºs 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil;

[...]

7.27) desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os (as) alunos (as) com deficiência;

[...]

7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e leitoras e a capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem. (Brasil, 2014, p. 4).

III) Ações ou políticas voltadas a insumos e dimensões da infraestrutura educacional

Integram este grupo estratégias que estabelecem a provisão de insumos/recursos e infraestrutura educacional, como o provisionamento de transporte escolar (Estratégia 7.13), material escolar, alimentação, transporte e assistência à saúde (Estratégia 7.17), condições de infraestrutura escolar, incluindo acesso à energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, garantia de espaços para prática esportiva, laboratórios de ciências e acessibilidade (Estratégia 7.18), equipamentos (Estratégias 7.19 e 7.20), computadores e acesso à internet banda larga (Estratégias 7.15, 7.20 e 7.22).

7.13) garantir transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;

[...]

7.15) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;

[...]

7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;

7.19) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;

7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;

[...]

7.22) informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação. (Brasil, 2014, p. 4).

IV) Ações e medidas direcionadas a populações/grupos específicos

Este grupo envolve estratégias que dizem respeito às condições e configurações escolares especialmente direcionadas ao atendimento de grupos ou populações específicas, como a Estratégia 7.14, que propõe desenvolver pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo; a 7.26 que visa consolidar a educação no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas; e a 7.24, que prevê a implementação de políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua.

7.14) desenvolver pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo que considerem as especificidades locais e as boas práticas nacionais e internacionais;

[...]

7.24) implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente;

[...]

7.26) consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial. (Brasil, 2014, p. 4).

V) Políticas e ações articuladas a outras áreas

As estratégias que compõem este grupo dizem respeito a políticas ou ações a serem desenvolvidas articuladas a outras áreas, como saúde, segurança, assistência social, trabalho e emprego, esporte e cultura. Fazem parte deste grupo a Estratégia 7.23, que se refere a políticas de combate à violência na escola; a 7.29, que visa promover a articulação dos programas da área da educação com os de outras áreas; a 7.30, que estabelece o atendimento aos estudantes da rede pública por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde; a 7.31, voltada a ações de promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação; e a 7.34, que concerne a instituir um programa nacional de formação de professores e alunos para promover política de preservação da memória nacional.

7.23) garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;

[...]

7.29) promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional;

7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos (às) estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde; 7.31) estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos (das) profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional;

[...]

7.34) instituir, em articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal, programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional. (Brasil, 2014, p. 4-5).

VI) Estratégias voltadas à avaliação educacional

Neste grupo, estão as estratégias que tratam da avaliação de sistemas de ensino, escolas e estudantes (aprendizagem) ou, ainda, do desenvolvimento de indicadores, parâmetros ou regulação. Estão incluídas aqui a Estratégia 7.3, que diz respeito à constituição de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional considerando as especificidades das modalidades de ensino; a 7.4, que trata da indução de um processo de autoavaliação das escolas da educação básica; a 7.7, que visa aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio; a 7.8, que prevê desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial; a 7.10, que determina fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do Saeb e do Ideb, assegurando a contextualização dos resultados; a 7.21, que designa que a União, em regime de colaboração com os entes federados, estabeleça parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica; e as Estratégias 7.32 e 7.35, que dizem respeito, respectivamente, ao fortalecimento dos sistemas estaduais de avaliação e à regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada.

7.3) constituir, em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

[...]

7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames

aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;

7.8) desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos;

[...]

7.10) fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

[...]

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

7.32) fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;

[...]

7.35) promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação. (Brasil, 2014, p. 4-5)

VII) Incentivos, assistência técnica e financeira

Este grupo abrange as estratégias que tratam de ações, políticas ou mecanismos de apoio técnico e financeiro, especialmente da União, ou outros incentivos destinados à melhoria da qualidade e do Ideb. Incluem-se aqui as Estratégias 7.5 e 7.6, que dizem respeito aos PAR; a Estratégia 7.16, que prevê o apoio técnico e financeiro à gestão escolar por meio da transferência de recursos à escola – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); e a Estratégia 7.36, que propõe políticas de incentivo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb.

7.5) formalizar e executar os Planos de Ações Articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e

às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional; [...]

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática; [...]

7.36) estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar. (Brasil, 2014, p. 4-5).

VIII) Mobilização e controle social

Esta categoria inclui uma única estratégia, a 7.28, que prevê a mobilização das famílias e de setores da sociedade civil, para que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e se amplie o controle social.

7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais. (Brasil, 2014, p. 4).

A tentativa de categorização das estratégias da Meta 7 mostrou-se um exercício difícil e complexo, seja pela variedade, abrangência e difusão do conjunto de estratégias, que abrange múltiplas áreas educacionais, seja pela forma ou linguagem algumas vezes pouco precisa com que a estratégia foi expressa, o que dificulta visualizar qual seria o resultado esperado e como mensurá-lo. Vale mencionar que a Meta 7 é a que apresenta o maior número de estratégias (36) no PNE, contrastando com outras, como a Meta 17, por exemplo, que abarca apenas quatro estratégias.

É pertinente ainda notar aqui a ausência de estratégias concernentes tanto aos profissionais da educação quanto à gestão democrática – comumente associados à qualidade da educação. Isso se deve ao fato de essas duas temáticas terem sido abordadas em outras metas específicas do PNE (Metas 15 e 19, respectivamente). Chama a atenção, não obstante, a permanência na Meta 7 da Estratégia 7.31, que trata do estabelecimento de ações voltadas à promoção, à prevenção e ao atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação. Em relação à gestão democrática, há duas menções explícitas na meta: na Estratégia

7.4, que trata da autoavaliação das escolas de educação básica, destacando a gestão democrática como dimensão a ser fortalecida; e na Estratégia 7.16, que se refere ao apoio técnico e financeiro à gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.

Passa-se, a seguir, a uma análise das estratégias tendo como referência a definição ou o conceito de “estratégia”. Seriam as estratégias estabelecidas na Meta 7 realmente estratégias no sentido estrito do termo?

Teoricamente, a definição de estratégia está geralmente relacionada ao estabelecimento de cursos de ação ou caminhos para se atingir um determinado objetivo ou uma situação desejada. No dicionário Michaelis da Língua Portuguesa, uma definição de estratégia é: “arte de utilizar planejadamente os recursos de que se dispõe ou de explorar de maneira vantajosa a situação ou as condições favoráveis de que porventura se desfrute, de modo a atingir determinados objetivos” (Estratégia, [2015]). Na área de administração, a estratégia é vista como “um curso de ação escolhido pela organização a partir da premissa de que uma futura e diferente posição poderá oferecer ganhos e vantagens em relação à situação presente” (Chiavenato; Sapiro, 2009, p. 4). No planejamento de políticas públicas, as estratégias determinam as escolhas de (macro)ações para o alcance dos objetivos estabelecidos (Jannuzzi *et al.*, 2009). Assim, teoricamente, as estratégias da Meta 7 poderiam ser vistas como caminhos a serem percorridos para a consecução da meta.

Tomando-se essas noções, percebe-se, num primeiro momento, que nem todas as estratégias estabelecidas na Meta 7 são de fato estratégias, de acordo com as definições anteriores, nem todas parecem especificar um curso de ação, nem todas parecem direcionadas exclusivamente ao propósito restrito da meta e nem todas foram concebidas de forma explícita o suficiente para que sua efetivação possa ser claramente verificada ou monitorada. Algumas parecem extrapolar o assinalado na meta ou não ser diretamente conducentes à sua consecução, como a Estratégia 7.34, que estabelece instituir programa nacional de formação de professores e de alunos para promover política de preservação da memória nacional. Outras apresentam uma redação ampla e difusa, não restando claro qual seria o resultado esperado e como aferir se elas foram efetivadas (por exemplo, a 7.28, que prevê mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais).

Por outro lado, quando se examina como as estratégias se relacionam com a meta e se haveria uma lógica subjacente a elas em relação à realização/alcance da meta, não transparece aqui uma lógica encadeada que explicita a cadeia de resultados esperados. Antes, apresenta-se um conjunto de estratégias de várias naturezas, que

parecem mais ou menos direcionadas à meta especificada. A própria Meta 7 parece demonstrar um escopo reduzido para abarcar os resultados esperados de todas as estratégias estabelecidas. Ou seja, a realização das estratégias parece conduzir a uma situação da “realidade” da qualidade da educação básica mais abrangente do que aquela da singular elevação do Ideb aos patamares fixados.

Essa constatação nos leva a refletir, nesta análise, sobre a composição das estratégias da Meta 7 considerando aspectos do seu processo de formulação, possivelmente tributário de múltiplas racionalidades e resultante da síntese de ideias, concepções e forças políticas em disputa.² Para compreender com maior propriedade o conjunto de estratégias da Meta 7, colocar-se-ão luzes sobre aspectos de seu processo de elaboração, apreciando a elaboração do próprio PNE.

O PNE foi concebido mediante um processo que mobilizou múltiplos atores, políticos, gestores e agentes públicos, grupos de interesse governamentais e não governamentais, sociedade civil organizada, entidades sociais, profissionais e científicas, meios de comunicação social etc. Vale destacar a esse respeito o intenso processo de discussão que antecedeu à elaboração do PNE, incluindo a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, bem como a mobilização e as discussões que antecederam essa conferência, englobando sistemas de ensino, órgãos representativos educacionais, entidades e associações não governamentais e sociedade civil.³ A Conae envolveu ampla mobilização de vários segmentos organizados da área educacional que se movimentaram para debater as questões educacionais, fazer-se ouvir e influenciar a formulação do PNE.

A Conae mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, contando com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional [...]. É relevante considerar o fato de que múltiplos atores sociais e políticos contribuíram com proposições teóricas e práticas para o adensamento do debate na Conae, como demonstram as contribuições oriundas das Conferências Nacionais de Educação Básica, de Educação Profissional e Tecnológica, da Educação Escolar Indígena, do Fórum Nacional de Educação Superior, bem como o processo de mobilização, com a realização de encontros regionais e Seminário Nacional sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020, promovidos pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em parceria com o Conselho Nacional de Educação e Comissão Organizadora da Conae. (Brasil. MEC, 2010, p. 8).

² Jannuzzi *et al.* (2009), ao contemplarem o processo de formulação de políticas e programas sociais, notam como esse processo, longe de ser puramente técnico, é intermeado de influências, interesses e disputas entre vários atores.

³ A Conae 2010 foi precedida por conferências municipais e estaduais com o tema “Construindo o sistema nacional articulado: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. Nessas conferências subnacionais, era utilizado um texto-base em cada área temática, que era debatido e podia ser alterado, com acréscimos, supressão ou modificação de propostas. As propostas resultantes das conferências municipais foram debatidas nas conferências estaduais de educação e as propostas resultantes encaminhadas à comissão organizadora da Conferência Nacional, que coordenou a elaboração do documento final da Conae 2010, aprovado pelos delegados eleitos em cada conferência. (Brasil. MEC, 2010).

O resultado desse processo de participação e debate está consolidado no documento final da conferência “Conae 2010 – Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, que “apresenta diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade” (Brasil. MEC, 2010, p. 7), e ofereceu subsídios à elaboração do PNE 2014-2024.

Britto (2015) apresenta o caminho trilhado para a elaboração do PNE, especialmente durante sua tramitação no Congresso Nacional, de 2011 a 2014. Ela identifica atores relevantes e suas atuações, controvérsias e mecanismos regimentais que possibilitam “uma visão geral do complexo – para alguns, tortuoso – processo de formulação de um plano educacional abrangente e de médio prazo, com caráter de lei, no contexto democrático” (Britto, 2015, p. 19). Nota que o documento final da Conae foi o marco inicial do projeto materializado, quatro anos depois, na Lei do PNE e descreve o caminho percorrido pelo Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010 – que foi elaborado pelo governo a partir da Conae⁴ e enviado ao Legislativo – até a promulgação da Lei do PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Mostra como esse processo foi marcado por discussões, por embates políticos e pela atuação incisiva de atores do campo educacional. Segundo ela, na visão dos participantes da Conae, o PL nº 8.035/2010 não havia incorporado consensos importantes alcançados naquela Conferência, o que fez com que vários temas e questões fossem retomados por diversos atores nas discussões e no trâmite legislativo.

Realinhar o projeto de PNE às propostas aprovadas na Conae foi um dos pilares da atuação de diversas organizações no processo de tramitação no Congresso. [...] Nessa vertente, estacou-se o movimento denominado PNE pra Valer!, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Influíram também na tramitação do projeto – embora nem sempre em defesa das posições da Conae – diversos atores estatais e não estatais, incluindo setores variados do governo federal, grupos empresariais, organizações sociais de interesse público (Oscips), mantenedoras de instituições privadas, entidades religiosas, instituições de educação especial, fóruns de educadores, gestores estaduais e municipais, além de especialistas do campo educacional. (Britto, 2015, p. 24).

A mobilização dos diversos atores e a intensidade das discussões se refletiram no número de emendas parlamentares ao PL nº 8.035/2010 na Câmara dos Deputados: quase 3 mil emendas, número recorde nunca alcançado por um projeto de lei ordinária, comparado apenas ao processo da Assembleia Constituinte. “Várias dessas propostas se repetiam, o que demonstrava a notável capacidade de mobilização dos atores sociais que as defendiam”, comenta a autora (Britto, 2015, p. 27). No Senado, o trâmite

⁴ A proposta de PL para o PNE elaborada pelo governo (MEC) faz referência explícita, na Exposição de Motivos, à sua elaboração coletiva, com base na Conae (Britto, 2015).

também foi marcado por discussões, audiências públicas e atuação de diversos atores do setor público e privado, da sociedade civil organizada, de fóruns de educadores e gestores e de especialistas do campo educacional, que buscavam influenciar a elaboração do Plano. Foram cinco propostas de substitutivo em debate e, ao final, a votação no Congresso Nacional confirmou o texto aprovado na Comissão Especial, que retomava em parte o que havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados, acrescentando modificações advindas das audiências públicas (Britto, 2015).

Esse olhar sobre o caminho de elaboração do Plano nos permite compreender como o PNE e, por consequência, a Meta 7 são resultado de um complexo processo envolvendo articulação, discussão, anseios, demandas, disputa de interesses, *lobbies* e influências de várias instâncias, que com maior ou menor força exerceram seu poder e influenciaram sua formulação. A definição da Meta 7 e do conjunto de estratégias que a compõe pode ser entendida, assim, como o resultado desse complexo e sinuoso processo marcado por articulações, disputa de interesses, jogo de forças e influências de vários atores que buscaram incorporar na lei determinadas ideias, reivindicações, políticas, ações e interesses. Disso resulta o extenso e diversificado conjunto das 36 estratégias que lograram ser incorporadas à Meta. O processo de formulação do PNE sinaliza ainda a influência da sociedade civil organizada, cujas deliberações foram sistematizadas no documento final da Conae 2010 e na elaboração, no Congresso Nacional, da Lei do PNE.

Foge ao escopo desta análise investigar como a Conae 2010 pode ter influenciado especificamente na elaboração da Meta 7. Não obstante, há na literatura estudos que demonstram como as resoluções ou diretrizes finais das conferências chegam ao Congresso Nacional e incidem na produção legislativa, sendo, muitas vezes, incorporadas às leis (Pogrebinschi, 2010; Britto, 2015; Vick; Lavallo, 2020). Vick e Lavallo (2020), por meio de um estudo de caso, demonstram a incidência da Conae 2010 sobre o PNE (2014-2024), mais especificamente, no que se refere ao modelo de financiamento da educação pública estabelecido no Plano. Identificando o funcionamento dos mecanismos que operaram traduzindo as diretrizes da conferência em produção legislativa, os autores mostram como ocorreu a aprovação das orientações do Eixo V do documento final da Conae 2010, que vieram a conformar o modelo de financiamento da educação pública estabelecido na Meta 20 do PNE.

Uma análise comparativa do documento final da Conae 2010 com o texto da Lei nº 13.005/2014 do PNE, no que tange à Meta 7, oferece evidências da incorporação na lei de várias das proposições daquele documento, embora indique também que nem todas as deliberações da Conae 2010 foram contempladas. Exemplificativamente, o Quadro 1 traz uma comparação entre algumas proposições expressas no documento final da Conae 2010 e as estratégias da Meta 7 que lhes são relacionadas. Vale notar que o documento da Conae não apresenta proposições legislativas, mas sim princípios, diretrizes, referências, dimensões e condições de qualidade para a educação básica, entendidas como “dimensões, fatores e condições de qualidade a serem

considerados como referência analítica e política na melhoria do processo educativo e, também, consolidar mecanismos de acompanhamento da produção, implantação, monitoramento e avaliação de políticas educacionais e de seus resultados” (Brasil. MEC. 2010, p. 49). Em relação às dimensões extraescolares, o documento da Conae 2010 menciona dois níveis – o espaço social e as obrigações do Estado –; e, em relação às dimensões intraescolares, divide-as em quatro planos – do sistema, da instituição educativa, do professor e dos estudantes. Os exemplos expostos no Quadro 1 se referem a dimensões extraescolares no nível das obrigações do Estado e intraescolares no plano do sistema.

QUADRO 1

COMPARAÇÃO DE DIMENSÕES EXTRA E INTRAESCOLARES DO DOCUMENTO FINAL DA CONAE 2010 E ESTRATÉGIAS DA META 7 DO PNE (2014-2024)

(continua)

Documento final da Conae 2010	Lei nº 13.005/2014 (PNE)
Dimensões extraescolares – as obrigações do Estado	
<p>Cabe ao Estado, entre outras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definir e garantir padrões de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na instituição educativa; - definir e efetivar diretrizes nacionais para os níveis, ciclos e modalidades de educação ou ensino; implementar sistema de avaliação para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem; - implementar programas suplementares, de acordo com as especificidades de cada estado e município, dos níveis e modalidades de educação, tais como: livro didático, alimentação escolar, saúde do/da estudante, transporte escolar, recursos tecnológicos, segurança nas escolas. 	<p>7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;</p> <p>7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;</p> <p>7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos (às) estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde.</p>

QUADRO 1

COMPARAÇÃO DE DIMENSÕES EXTRA E INTRAESCOLARES DO DOCUMENTO FINAL DA CONAE 2010 E ESTRATÉGIAS DA META 7 DO PNE (2014-2024)

(conclusão)

Documento final da Conae 2010	Lei nº 13.005/2014 (PNE)
Dimensões intraescolares – plano do sistema	
<ul style="list-style-type: none"> - a garantia de ambiente educativo adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, equipamentos e laboratórios de ensino e condições de acessibilidade; - equipamentos de informática e biblioteca com acesso à consulta e pesquisa <i>on-line</i>; - ambiente educativo dotado de condições de segurança e programas que contribuam para uma cultura de paz na escola; - a melhoria dos programas de assistência ao estudante: transporte, alimentação escolar, fardamento, assistência médica, na estratégia. 	<p>7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;</p> <p>7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;</p> <p>7.23) garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;</p> <p>7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.</p>

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Brasil (2014) e Brasil. MEC (2010).

A sinergia entre as deliberações da Conae (2010) e as estratégias da Meta 7 do PNE pode ser observada ainda em relação a outros temas abordados nessas estratégias, como o da avaliação educacional, por exemplo. O documento final da Conae (2010) sinaliza a necessidade da criação de um subsistema nacional de avaliação, articulado a iniciativas dos demais entes federados, propondo a efetivação de uma política nacional de avaliação que estimule e auxilie os estados e os municípios a implantarem sistemas próprios. Tal proposição é contemplada na Estratégia 7.32, que reza fortalecer,

em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica. O documento propõe ainda a ampliação dos indicadores relacionados ao desempenho educacional, com agregação de indicadores contextuais e institucionais, e a autoavaliação das instituições educativas, proposições essas congruentes com as Estratégias 7.3 e 7.4, respectivamente (7.3 – constituir, em colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas etc.; e 7.4 – induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica).

Quanto à relação das estratégias da Meta 7 com as diretrizes do PNE, percebe-se claramente, no conjunto de estratégias, os reflexos das diretrizes, particularmente da III e da IV. A diretriz III, que diz respeito à superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, encontra-se refletida em várias estratégias, por exemplo, a 7.9, que propõe orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade as diferenças entre as médias dos índices dos entes federativos; a 7.10, que, ao estabelecer o acompanhamento e a divulgação bienal dos resultados pedagógicos do Saeb e do Ideb, exige a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como o do nível socioeconômico das famílias dos estudantes; a 7.25, que prevê garantir nos currículos a representação de conteúdos sobre a história e culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais a elas relacionadas previstas em lei; a 7.26, que propõe consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo o desenvolvimento sustentável e a preservação da identidade cultural, entre outros; e a 7.27, que estabelece desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para a educação do campo e de comunidades indígenas. Do mesmo modo, a diretriz IV, referente à melhoria da qualidade da educação, está embutida nas proposições das estratégias, que incorporam as várias “visões” da qualidade da educação e sugerem ações/orientações/direcionamentos visando à melhoria da qualidade encabeçadas pelos diversos atores e agentes, do poder executivo, do legislativo, da sociedade civil organizada, de grupos e associações científicas, sociais etc., que lograram incorporar suas proposições no conjunto de estratégias da meta. Tais proposições representam formas de materializar as concepções da qualidade da educação básica almejada por esses atores.

Por fim, esta análise do conjunto de estratégias da Meta 7 levou a algumas constatações do ponto de vista formal da elaboração do documento do PNE. Entre elas, nota-se a forma (ou a linguagem) nem sempre precisa com que algumas estratégias foram estabelecidas, o que dificulta a verificação de sua execução, seu monitoramento e sua avaliação. Percebe-se, ainda, no tocante à estruturação do documento do Plano,

a ausência dos objetivos aos quais as metas estariam relacionadas e dos quais seriam decorrentes. Interessante notar, a esse respeito, que a própria Constituição Federal, quando estabelece a elaboração da Lei do PNE, em seu artigo 214, dispõe que o Plano definirá diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento da educação no País:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir **diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação** para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (Brasil, 1988, art. 214, grifo nosso).

Investigar a razão pela qual a elaboração do PNE vigente excluiu a explicitação dos objetivos extrapola o escopo deste estudo. Não obstante, uma investigação futura poderá ser de grande valia, tendo em vista a elaboração do próximo PNE. Sabe-se que em parte o formato atual, com a inclusão das 20 metas (que são mensuráveis) acompanhadas das estratégias, teria vindo em resposta às críticas feitas aos Planos anteriores, que apresentavam objetivos muito amplos e difusos⁵, dificultando a mensuração dos resultados, o monitoramento e a avaliação. Será importante, assim, que se avance na discussão sobre o formato mais apropriado ao PNE.

3 IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 7 DO PNE

Nesta seção, será abordada a situação da execução de algumas estratégias da Meta 7. Diante da dificuldade de se tratar, neste trabalho, de todas as estratégias definidas, optou-se por focalizar a análise em algumas que apresentam mais explicitamente as atividades ou os resultados previstos e se relacionam mais diretamente à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2), à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7, 7.8 e 7.10) e a ações previstas da União destinadas a promover a articulação entre os entes federados, formalizar e executar os Planos de Ações Articuladas, associando a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, com a priorização de sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional (Estratégias 7.5 e 7.6), objetivando promover a qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do PNE (Brasil, 2012).

Em relação à Estratégia 7.1, constata-se que ela foi efetivada pelo estabelecimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), “documento de caráter normativo que

⁵ Cury (2009) aponta que o PNE 2001-2010 teria se configurado mais como uma carta de intenções do que realmente um plano a ser implementado e monitorado.

define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica” (Brasil. MEC, [2018], p. 7). Em 2017, a BNCC para a educação infantil e o ensino fundamental foi enviada ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e aprovada, sendo homologada pelo Ministro da Educação em dezembro do mesmo ano. O CNE emitiu então a Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular. Em abril de 2018, o Ministério da Educação enviou ao CNE a terceira versão da BNCC do ensino médio, que foi debatida em audiências públicas e, em dezembro, homologada pelo Ministro da Educação.

Ressalta-se, aqui, a importância da instituição da BNCC, no sentido de explicitar e garantir a todos os alunos brasileiros o direito de aprendizagem em relação aos conhecimentos, às habilidades e às competências essenciais que todos os estudantes da educação básica devem aprender, em cada ano e etapa de ensino, independentemente do local de residência e de quaisquer características socioeconômicas e demográficas. A BNCC deve nortear e ser integralmente contemplada em todos os currículos das escolas das redes públicas e privadas do País, fomentando, assim, direitos iguais de aprendizagem a todos os estudantes.

No que concerne à Estratégia 7.2, que prevê assegurar a) no quinto ano de vigência do PNE, que pelo menos 70% dos alunos do ensino fundamental e do médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 50%, pelo menos, o nível desejável; e b) no último ano de vigência, todos os estudantes do ensino fundamental e do médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado e 80%, pelo menos, o nível desejável, verifica-se que ainda não foram oficialmente definidos nacionalmente quais são os níveis suficiente e desejável de aprendizado. Embora pesquisadores da área educacional, organizações da sociedade civil e vários sistemas de educação subnacionais já tenham determinado níveis/padrões de aprendizado (Bof, 2016), carece-se de uma concertação nacional que estabeleça os padrões/níveis suficiente e desejável de aprendizado para todo o País. Vale mencionar aqui a Lei nº 14.113/2020 do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que, no parágrafo 3º do artigo 14, requer o estabelecimento desses níveis, implicando diretamente o Inep em sua definição.

A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo, baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos naquele dispositivo, considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para os estudantes com resultados mais distantes desse nível, e as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. (Brasil. 2020, p. 3).

A definição dos níveis de aprendizado considerados “suficiente” e “desejável” é fundamental e urgente, pois se trata de medida imprescindível para assegurar o direito de aprendizagem a todos os estudantes brasileiros. Tal definição permite não só diagnosticar aspectos importantes da qualidade da educação básica por meio da aferição dos níveis de aprendizado alcançados pelos alunos, mas também identificar e combater as desigualdades existentes nos resultados educacionais. Vários estudos demonstram o baixo nível de aprendizado e as grandes desigualdades existentes no interior do sistema educacional em relação à aprendizagem dos estudantes (Alves *et al.*, 2017; Alves; Ferrão, 2019; Alves; Soares; Xavier, 2016; Bof, 2016, 2021; Rodrigues; Rios Neto; Pinto, 2011; Soares; Delgado, 2016; Soares; Alves, 2003). Resumidamente, sabe-se que há diferenças e desigualdades consideráveis no aprendizado dos estudantes brasileiros e que essas desigualdades estão associadas a características socioeconômicas e demográficas, histórico de reprovação etc. Trabalhos como os de Alves e Ferrão (2019), Alves *et al.*, 2017 e Bof (2016) mostram que, considerando parâmetros já estabelecidos na literatura⁶, ainda há percentuais significativos de estudantes do 5º e do 9º ano cujo desempenho está situado nos níveis inferiores das escalas de proficiência tanto em Língua Portuguesa (Leitura) quanto em Matemática, nas avaliações nacionais, indicando o baixo aprendizado deles. Bof (2021), em análise dos resultados do Saeb, verifica que, embora tenha havido, de 2013 a 2017, um aumento no quantitativo de alunos do 5º ano que atingiram o nível suficiente de aprendizado tanto em Língua Portuguesa (Leitura) quanto em Matemática, em 2017, havia cerca de 39% de estudantes do 5º ano com desempenho abaixo do nível suficiente em Língua Portuguesa e 51% abaixo do nível suficiente em Matemática. Para o 9º ano, a situação é ainda mais grave, uma vez que o percentual de alunos que permanecem abaixo do nível suficiente de aprendizado naquele ano é de 78% em Matemática e de 61% em Língua Portuguesa. Esses dados, além de muito preocupantes, são indicativos de quanto o País ainda precisa avançar para o cumprimento do estabelecido na Estratégia 7.2.

No campo da avaliação educacional, que é abordada nas Estratégias 7.3, 7.4, 7.7, 7.8 e 7.10, permanecem irrealizadas a 7.3 (constituir um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional); a 7.4 (processo de autoavaliação das escolas de educação básica); e a 7.8 (desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial). Já as Estratégias 7.7 (aprimorar os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, englobando Ciências nas provas aplicadas nos anos finais do ensino fundamental e incorporando ao Saeb exame de avaliação do ensino médio de forma universal) e 7.10 (fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do Saeb e do Ideb, assegurando a contextualização dos resultados) estão em desenvolvimento.

⁶ Soares (2009), Todos Pela Educação (2006).

Já ocorreu de forma piloto a inclusão da área de Ciências nas avaliações dos anos finais do ensino fundamental no Saeb e a realização da avaliação do ensino médio de modo censitário, enquanto a divulgação dos resultados do Saeb e do Ideb com a contextualização dos resultados já foi iniciada, embora esteja ainda em fase incipiente. Mesmo que sejam divulgados junto aos resultados das avaliações indicadores como o de nível socioeconômico e haja, por exemplo, o Painel Educacional – que disponibiliza indicadores de algumas dimensões educacionais –, estes são limitados, não existindo ainda um conjunto sistemático de indicadores que possa servir efetivamente a gestores educacionais nas atividades de diagnóstico, planejamento, formulação de políticas e ações destinadas à melhoria da educação de sua rede de ensino. Faz-se necessário avançar mais e rapidamente nesse sentido, criando maneiras sistemáticas e integradas de disponibilizar as informações contextuais e outras relevantes ao planejamento educacional e à formulação de políticas de melhoria da qualidade e efetividade do sistema.

É imprescindível também divulgar e disseminar com maior tempestividade os resultados das avaliações com a devida contextualização destes e informações pedagógicas relevantes, de modo a colaborar mais incisivamente no planejamento educacional e nas práticas de gestores, professores, diretores e outros profissionais envolvidos nas atividades escolares. Os resultados contextualizados juntamente com as informações pedagógicas podem contribuir substancialmente para subsidiar o planejamento e a implementação de ações visando à melhoria da qualidade, à redução das desigualdades e à garantia da aprendizagem a todos os estudantes. Incluem-se aqui ações relacionadas a práticas escolares voltadas à superação das deficiências na aprendizagem, reforço pedagógico, formação de professores em áreas deficitárias e práticas pedagógicas efetivas, entre outras. A esse respeito, é importante ressaltar a necessidade premente do fortalecimento do Inep e de suas equipes técnicas para que os resultados contextualizados das avaliações e as informações relevantes em relação aos sistemas educacionais sejam disponibilizados tempestivamente, contribuindo mais efetivamente para as atividades de gestão e apoio pedagógico. Tal fortalecimento é particularmente necessário em duas frentes: i) ampliar o corpo técnico, qualificando-o permanentemente, e ii) prover o Instituto com ferramentas de disseminação mais interativas, amigáveis e contemporâneas.

No que tange à ação da União na formalização e execução dos Planos de Ações Articuladas e à associação da prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias de qualidade para a educação básica pública, com a priorização dos sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional (Estratégias 7.5 e 7.6, respectivamente), é preciso, primeiramente, apresentar o que é o PAR e como ele foi concebido.

O PAR foi instituído no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007) – fundamentado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – e está associado ao cumprimento das metas do

Ideb estabelecidas para a educação básica pública naquele Compromisso. No referido decreto, o PAR é definido como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (Brasil, 2007, p. 6). O apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR é regulamentado pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que em seu artigo 1º estabelece que “o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR” (Brasil, 2012, p. 1). A lei postula que o PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública e deve observar as metas, diretrizes e estratégias apresentadas no PNE. Prevê ainda, em seu artigo 2º, que o PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir de ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR e que sua elaboração será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de profissionais de educação; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

O PAR foi instituído como uma estratégia e ferramenta para o planejamento plurianual das políticas de educação para um período de quatro anos, que corresponde ao tempo de mandato de prefeitos e governadores. Os entes federativos produzem um plano de trabalho⁷ com o propósito de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino (Brasil. FNDE, 2017). O governo federal prioriza e apoia as ações propostas por meio de assistência técnica e investimentos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). As transferências voluntárias e a assistência técnica estruturadas no PAR são realizadas mediante o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec (Brasil. FNDE, 2017).

As informações coletadas no âmbito deste trabalho indicam que a formulação e a execução do PAR prosseguem. O primeiro ciclo do PAR compreendeu o período de 2007-2010 e o segundo (PAR 2), de 2011-2014, tendo sido estendido até 2015. O terceiro ciclo (PAR 3) foi de 2016 a 2019, sendo prorrogado até 2020, para coincidir com o mandato dos prefeitos, e em 2021 foi aberto o quarto ciclo (PAR 4), de 2021 a 2024. O PAR 2 e o PAR 3 ainda não terminaram, tendo termos de compromisso a serem executados, recursos empossados. Segundo dados da Coordenação-Geral de Apoio às Redes e Infraestrutura Educacional (Cgare) da Diretoria de Articulação

⁷ A elaboração do plano é feita em três etapas: diagnóstico da situação educacional, elaboração do plano de trabalho e análise técnica. Quando a etapa do diagnóstico da situação educacional é concluída, o estado, DF ou município elabora o seu PAR, por meio do Simec, e o apresenta ao FNDE e ao MEC.

e Apoio às Redes de Educação Básica/Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, nos últimos anos, priorizou-se a finalização da execução das ações pactuadas durante o segundo ciclo de planejamento.

O relatório Monitoramento do Plano Plurianual 2016-2019⁸ (Exercício 2018), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC), extinta em 2018, apresenta informações sobre o andamento do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos. Esse programa inclui uma meta referente à implementação do PAR (Meta 04L8) – implementar o Plano de Ações Articuladas 2016-2020 –, pactuando com as secretarias de educação de estados, Distrito Federal e municípios o planejamento e a execução de iniciativas para o alcance de metas dos planos subnacionais consonantes ao PNE (meta alterada pela Portaria MP nº 290, de 21 de setembro de 2018). O relatório assinala que a meta está com andamento adequado, reportando várias ações, como encontros em que foram realizadas reuniões orientativas e organizacionais com base no PNE dando ênfase, entre outros, ao PAR, e o desenvolvimento de módulo específico no Simec para o monitoramento, georreferenciamento e cadastramento de informações estratégicas sobre organizações territoriais.

Segundo dados da Cgare relativos à execução do PAR, no ciclo 2016-2020, registra-se que 5.472 municípios e 26 estados e o Distrito Federal concluíram a etapa de preparação, que inclui o levantamento de informações e o preenchimento do diagnóstico de suas redes de ensino, e estão elaborando os seus PAR. Considerando todas as ações apoiadas no âmbito do PAR no segundo e terceiro ciclos somados, no exercício de 2016, foram firmados novos termos de compromisso e destinados créditos orçamentários para 1.791 secretarias estaduais de educação e prefeituras municipais, totalizando o valor empenhado de R\$ 1,5 bilhão. Em 2019, foi empenhado aproximadamente R\$ 1,4 bilhão para 2.188 entidades – cerca de 70% desses recursos foram destinados para aquisição de ônibus escolares – Programa Caminho da Escola (Brasil. MEC, 2021a).

O PAR está no seu quarto ciclo (PAR 4) de elaboração de diagnóstico, atualização de dados e planejamento para o período 2021-2024. No segundo semestre de 2019, o MEC realizou oficinas para elaborar uma revisão dos normativos relacionados ao PAR e atos administrativos. Os resultados dessas oficinas foram apresentados ao novo Comitê Estratégico do PAR (instituído pela Portaria nº 2.076, de 28 de novembro de 2019), que julgou por validar algumas propostas, gerando aprimoramentos para o quarto ciclo (PAR 4). Segundo a Cgare, houve um resgate dos princípios e da própria essência do PAR, cuja concepção deveria partir de um diagnóstico baseado em evidências e servir como

[...] uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver

⁸ Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.

ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino, mas principalmente para o alcance das metas do PNE. (Brasil. MEC, 2021a).

No que tange à Estratégia 7.6, que requer a associação da prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, com a priorização dos sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional, as informações disponibilizadas indicam que no PAR 3 não havia uma vinculação estrita das ações do PAR às metas, embora houvesse o monitoramento da Sase, o qual indicava o nível de alcance da meta. A partir de 2020, em resposta ao Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 1.048/2020, em que houve uma exigência de que essa vinculação fosse realizada, o MEC instituiu uma ferramenta digital, a plataforma +PNE⁹ que permite vincular as metas e estratégias do PNE com as iniciativas/ações do PAR. A +PNE é uma ferramenta de apoio que possibilita aos entes federativos incluir suas metas, estratégias e ações e acompanhar o alcance das metas. As informações nela inseridas são autodeclaratórias, e os municípios não podem avançar nas novas etapas do PAR se não colocarem os seus dados de monitoramento na plataforma. A +PNE é, assim, uma ferramenta que se integra ao PAR dedicada ao monitoramento e à avaliação dos planos de educação dos estados, municípios e Distrito Federal. Trabalho futuro poderá verificar a efetividade da +PNE, no sentido de possibilitar a verificação do cumprimento da Estratégia 7.6.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises e reflexões aquilatadas sobre o conjunto de estratégias da Meta 7 permitem algumas constatações em relação a sua natureza, características e composição, bem como ao processo de sua elaboração. Notou-se a extensão e a variedade das estratégias estabelecidas e a especificação nem sempre precisa de algumas delas, o que dificulta a aferição de sua realização. Indicou-se que a Meta 7 e o seu extenso e diversificado conjunto de 36 estratégias são o resultado de um complexo e sinuoso processo envolvendo articulações, discussão, disputa de interesses, *lobbies*, jogo de forças e influências de vários atores e instâncias, que se esforçaram para incorporar na lei suas demandas, ideias, reivindicações e interesses. Sinalizou-se, nesse sentido, a influência da Conae 2010 na elaboração da Lei nº 13.005/2014 do PNE, evidenciando a congruência de várias de suas deliberações com as estratégias da Meta 7 estabelecidas na Lei do Plano.

⁹ “Institui a Plataforma +PNE e dispõe sobre as ações de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal”. (Brasil. MEC, 2021b, p. 49).

Essas constatações contribuem para iluminar nossa compreensão sobre a forma como se constituem e o processo de construção das proposições que integram o PNE no contexto democrático brasileiro. Colaboram ainda para o debate acerca das possibilidades e limitações da estruturação e do formato do PNE, enquanto plano setorial direcionador do desenvolvimento da educação brasileira, que precisa ser efetivamente concretizado, monitorado e avaliado.

O exame da implementação das estratégias selecionadas revela os diferentes espaços de execução que elas apresentam. Enquanto há evidências da implementação das Estratégias 7.1 (estabelecimento da BNCC), 7.5 e 7.6 (formalização e execução dos Planos de Ações Articuladas) e do desenvolvimento, ainda incipiente, das Estratégias 7.7 (aprimoramento dos instrumentos de avaliação da qualidade do ensino) e 7.10 (divulgação dos resultados do Saeb e do Ideb, assegurando a contextualização dos resultados), constata-se que permanecem irrealizadas as Estratégias 7.2 (alcance, pelos alunos do ensino fundamental e médio, de níveis “suficiente” e “desejável” de aprendizado), 7.3 (constituir um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional), 7.4 (instaurar processo de autoavaliação das escolas de educação básica) e 7.8 (desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial).

Essa verificação nos leva a refletir sobre as possibilidades de implementação das 36 estratégias da Meta 7 do PNE. Claramente, o fato de as estratégias terem logrado êxito ao serem inseridas no Plano não lhes garante o espaço de implementação. Com efeito, sabemos que no Brasil não basta estar contemplada na lei para que uma proposição tenha assegurada a sua execução. Mas o que faz, então, com que uma estratégia, de fato, encontre espaço de execução? O que a faz entrar na agenda das instituições implicadas e dos gestores? Esses são questionamentos cruciais que precisam ser investigados para que avancemos no planejamento, no desenvolvimento e na implementação dos Planos Nacionais de Educação. É preciso, assim, que estudos adicionais se dediquem a essas questões.

Faz-se mister, ainda, enfatizar a importância de executar as estratégias que ainda não foram concluídas no sétimo ano de vigência do PNE (a 7.2 – que diz respeito ao alcance, pelos alunos do ensino fundamental e ensino médio, de níveis “suficiente” e “desejável” de aprendizado, nevrálgica para que se possa garantir o direito de aprendizagem de todos os estudantes brasileiros e que ainda não teve sequer a definição desses níveis oficialmente realizada; a 7.3 – constituir um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional; a 7.4 – instaurar processo de autoavaliação das escolas de educação básica; e a 7.8 – desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial); bem como avançar mais rapidamente no desenvolvimento das estratégias 7.7 e 7.10 – aprimoramento dos instrumentos de avaliação da qualidade e divulgação dos resultados do Saeb e do Ideb, assegurando a contextualização dos resultados, respectivamente. A execução de tais estratégias exige ações e medidas assertivas e oportunas, incluindo o robustecimento do Inep,

instituto responsável pelas avaliações educacionais nacionais, com a ampliação do quadro técnico e a provisão de ferramentas interativas de disseminação de dados, que possam alavancar o desenvolvimento de um sistema articulado de informações educacionais contextualizadas, bem como a divulgação tempestiva de informações pedagógicas e gerenciais que auxiliem os profissionais da educação e os gestores das redes de ensino nas atividades de planejamento, desenvolvimento de práticas escolares, monitoramento e avaliação, visando à melhoria da qualidade da educação básica.

Finalmente, vale uma nota acerca da necessidade de se empreenderem estudos que explorem com profundidade tanto os referenciais quanto a estruturação e o formato dos PNEs. A análise aqui empreendida sinalizou a difusão das estratégias da Meta 7, a imprecisão de algumas estratégias, o que dificulta a verificação de sua execução, o monitoramento e a avaliação, bem como a ausência, no corpo do PNE, dos objetivos aos quais as metas estão relacionadas. Faz-se necessário empreender análises aprofundadas sobre a natureza e o formato do PNE enquanto plano setorial que precisa veicular uma visão clara, articulada, implementável e passível de monitoramento e avaliação em relação às questões educacionais e à realidade da educação que se almeja alcançar no País.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. T. G. et al. *Desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas brasileiras: evidências da Prova Brasil (2007 a 2013)*. Brasília, DF: Unesco, 2017. (Série Debates ED, 5).
- ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 75, p. 688-720, set./dez. 2019.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Aracaju, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.
- BOF, A. M. *A aprendizagem dos alunos e os desafios do PNE*. Brasília, DF: Inep, 2016. (PNE em Movimento, 5).
- BOF, A. M. Foco na aprendizagem: a evolução do aprendizado dos alunos brasileiros do ensino fundamental a partir do plano nacional de educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 4. p. 11-35.

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

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 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2012. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *PAR: Plano de Ações Articuladas: sobre o PAR*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/perguntas-frequentes-2>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

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, DF, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conae 2010: Conferência Nacional de Educação: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano*

Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: educação é a base*. Brasília, DF, [2018]. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Informações sobre a implementação do PAR*. Brasília, DF: MEC, 2021a. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 41, de 25 de janeiro de 2021. Institui a Plataforma +PNE e dispõe sobre as ações de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jan. 2021b. Seção 1, p. 49.

BRITTO, T. F. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: GOMES, A. W. A.; BRITTO, T. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Edições Câmara: Senado Federal/Edições Técnicas, 2015. p. 19-39. (Série Obras em Parceria, n. 8).

ESTRATÉGIA. In: DICIONÁRIO Michaelis online. [São Paulo]: Editora Melhoramentos, [2015]. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/palavra/a2zb/estrat%C3%A9gia/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. *Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações: da intenção aos resultados*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CURY, C. R. J. Por um plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília, DF: Inep, 2007a. (Série Documental. Textos para Discussão, 26).

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

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

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 36, p. 251-275, jan./jul. 2011.

JANNUZZI, P. M. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos são. In: BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *Cadernos Reflexões para a Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília, DF: Enap, 2009. v. 1. p. 101-138.

LIMA, M. A. B. Os planos estaduais de educação e a gestão democrática: uma análise das estratégias estaduais. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. v. 2. p. 239-263.

POGREBINSCHI, T. *Participação como representação: o impacto das conferências e dos conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas*. [S. l.: s. n.], 2010. Relatório de pesquisa.

RODRIGUES, C. G.; RIOS NETO, E. G.; PINTO, C. C. X. Diferenças intertemporais na média e distribuição do desempenho escolar no Brasil: o papel do nível socioeconômico, 1997 a 2005. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 5-36, jan./jun. 2011.

SOARES, J. F. Índice de desenvolvimento da educação de São Paulo – Idesp: bases metodológicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, jan./jun. 2003.

SOARES, J. F.; DELGADO, V. M. S. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 754-780, set./dez. 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Todos pela Educação 2006-2009*. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/144.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

VICK, F.; LAVALLE, A. G. É a política... a efetividade das conferências e seus mecanismos causais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 556-586, set./dez. 2020.

O ENSINO MÉDIO NOTURNO E O ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PNE

Robson dos Santos¹

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5251>

RESUMO

A oferta noturna de ensino médio constitui uma realidade educacional no país. No atual Plano Nacional de Educação, a questão aparece na Estratégia 3.11, que propõe um redimensionamento da oferta entre os turnos dessa etapa. Apesar disso, essa questão é transversal a todas as metas que lidam com a ampliação da educação básica, seja na educação de jovens e adultos, nos cursos técnicos ou no ensino propedêutico. O estudo analisou historicamente a expansão do ensino médio e a participação da oferta noturna nesse processo, considerando o tipo e a distribuição territorial; também investigou o perfil dos estudantes do ensino médio noturno e sua inserção no trabalho. Os resultados apontam que a oferta noturna era predominante até o início dos anos 2000, tendo ocupado papel central na ampliação do acesso que se verificou desde a década de 1970. Nos últimos 15 anos, essa oferta passou por uma grande redução em sua participação no total de matrículas, mas ainda é significativa. O perfil dos estudantes segue associado a uma inserção maior no trabalho, quando cotejado ao dos demais turnos. Além disso, é mais frequente a experiência prévia com reprovações ou

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Principais áreas de atuação: sociologia da educação, educação de populações do campo, educação de jovens e adultos, indicadores educacionais e métodos quantitativos em ciências sociais.

abandono. Já o desempenho em avaliações externas era, em média, menor do que o observado no matutino e no vespertino.

Palavras-chave: ensino médio; ensino noturno; Plano Nacional de Educação - Meta 3.

INTRODUÇÃO

A ampliação do acesso ao ensino médio, em suas várias modalidades, é um processo que caracteriza as políticas educacionais na segunda metade do século 20. Desde os anos 1960, um conjunto de reformas educacionais e o crescimento da oferta pública de vagas fomentaram o aumento gradual das matrículas na etapa, processo que se intensifica na década de 1990.

Posicionado entre o ensino fundamental e o nível superior, o ensino médio também cresceu à medida que: as taxas de conclusão do fundamental se ampliavam, os retornos advindos de um diploma de graduação se tornavam mais evidentes, em função das exigências postas à inserção no mundo do trabalho, a busca por vagas por parte de pessoas que não tinham antes concluído a etapa e procuravam cursos de educação de jovens e adultos (EJA), além de outros fatores.

Em 2009, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59, que tornou obrigatória a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, a busca pela universalização da referida etapa entre os segmentos mais jovens ganhou marcos adicionais. A Constituição Federal de 1988 havia estabelecido, originalmente, a necessidade de uma “*progressiva extensão* da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”, que foi substituída, em 1996, pela “*progressiva universalização* do ensino médio gratuito” (Brasil, 1988, grifo nosso), inclusive para os que “não tiveram acesso na idade própria”, como registra o artigo 208.

Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação (PNE), em vigor desde 2014, trouxe objetivos voltados à ampliação do acesso e à melhoria do fluxo e da qualidade do ensino médio por meio de ações dedicadas ao ensino regular, à EJA e ao técnico. Isso está presente nas Metas 3, 7, 8, 9, 10 e 11, dando sequência às preocupações relativas à expansão do acesso que já eram destacadas no Plano anterior (2001-2010).

Ao analisar historicamente as condições de acesso ao ensino médio no Brasil, uma questão ganha destaque: a participação da oferta escolar noturna. Essa, por um lado, ocupou e ainda ocupa uma posição relevante para que se compreenda o processo de garantia do acesso em suas diferentes modalidades; por outro, ela concentra parte dos desafios históricos da etapa. É nesse sentido que essa questão ganhou tratamento no atual PNE, especificamente no contexto da Meta 3¹, que, em sua Estratégia 3.11,

¹ “Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). (Brasil, 2014)”.

propôs: “redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos(as) alunos(as)” (Brasil, 2014).

A Meta 3 é composta pelo *caput* e por 14 estratégias, que contemplam diversos aspectos e desafios relativos à garantia de acesso ao ensino médio. As estratégias tratam de particularidades da questão, grosso modo, de: dimensão curricular (3.1, 3.2, 3.3 e 3.4), correção de fluxo (3.5), exames e avaliações (3.6), educação profissional (3.7), desigualdades e diversidades socioculturais relacionadas ao acesso à etapa (3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.12 e 3.13), redimensionamento dos turnos e redistribuição territorial da oferta (3.11) e fomento à participação nas áreas tecnológicas e científicas (3.14). Tal classificação é, de certa forma, simplificadora, mas permite considerar como a “questão do ensino médio” e a de sua melhoria constituem fenômenos multideterminados, em que as estratégias expressam particularidades e complexidades que não são evidenciadas quando se observa apenas o *caput* da meta.

É importante ressaltar ainda, como referido, que a “questão do ensino médio” não se esgota na Meta 3. Enquanto esta traz objetivos relacionados à população de 15 a 17 anos de idade, público ideal da etapa, outras metas e estratégias do Plano se voltam para a temática da ampliação da escolaridade e garantia do direito à educação básica completa; e isso é central para que se compreenda a questão dos turnos.

Essa transversalidade da etapa no PNE aparece na Meta 7, que se volta para a melhoria da qualidade, e nas Metas 8, 9 e 10, que contemplam estratégias relevantes associadas ao ensino médio para jovens e adultos que não o concluíram na idade adequada, seja por meio de exames, acesso escolar ou ampliação de matrículas na EJA de forma integrada à educação profissional, situações para as quais a oferta noturna, em particular, representou e ainda representa estratégia de atendimento às demandas específicas dos estudantes. Um tratamento destacado também é reservado à etapa na Meta 11, que enfatiza a necessidade de maior participação da educação profissional técnica na oferta de ensino médio, especialmente no segmento público que, em parte considerável, ocorre também no período da noite.

Por isso tudo, entende-se que seria incompleto restringir a análise do ensino médio noturno apenas à Meta 3 e suas estratégias: trata-se de situação transversal, visto que a etapa em tela se concretiza e se concretizou historicamente no país mediante a oferta regular/propedêutica, a educação de jovens e adultos e a educação profissional, o que relegou dualismos e estratificações aos sistemas de ensino. Em todas as formas de oferta, a oferta noturna ainda se faz importante. Apesar disso, no caso da educação básica, ela foi explicitamente abordada no PNE somente na Estratégia 3.11. Assim, esse é o ponto de partida, mas que não esgota a problemática do papel que o ensino noturno ainda ocupa na garantia da educação básica.

Nos últimos anos, a participação das matrículas no turno da noite tem passado por uma diminuição em todas as suas modalidades, o que pode advir de redimensionamentos da oferta, melhorias no fluxo e nas taxas de conclusão, redução da demanda, entre outros

fatores. Assim, a oferta noturna na atualidade não se aproxima da que foi observada nas últimas décadas do século 20. Porém, ela ainda é considerável, seja no ensino médio regular, no técnico ou na educação de jovens e adultos.

Tradicionalmente ela sempre foi compreendida como estratégia para garantir o acesso à escolarização predominantemente aos trabalhadores que só dispunham do turno da noite para frequentar a escola, após a jornada de trabalho, ou para os que vislumbravam o ingresso no mundo do trabalho. Por isso, a oferta noturna para estudantes-trabalhadores sempre foi um dos desafios caracterizadores da etapa (Carvalho, 2001), seja em termos de permanência ou de qualidade, com repercussões nos indicadores de fluxo e permanência, entre outros.

Entretanto, não apenas por estudantes que já trabalhavam era composto o seu público. Outros motivos também podem estar associados à frequência à escola de ensino médio à noite, como exercício de atividades de cuidado por parte das mulheres, migração para a EJA no caso dos estudantes com distorção idade-série, indisponibilidade de oferta em outros turnos ou até por escolha dos que não trabalham, mas “necessitam de certa independência ou precisam sentir-se úteis para a família [...]”. Mas também porque o clima escolar do noturno é mais atraente para o jovem. É um clima mais descontraído, menos rígido, ‘mais adulto’” (Krawczyk, 2011, p. 763). Como se vê, o tema das motivações é amplo e, apesar de as transições/interações escola-trabalho serem centrais, não esgotam a questão.

Nesse cenário, o objetivo deste trabalho foi compreender qual o papel que a oferta de ensino médio noturno, em suas várias modalidades, ainda ocupa na garantia do direito à educação. Tomando como referência de partida a Estratégia 3.11, analisa como se dimensiona e se distribui a oferta e o perfil dos estudantes que frequentam o ensino noturno, buscando traçar suas relações com o fato de trabalharem ou não. O intento principal é entender como a oferta noturna tem se constituído como uma estratégia de garantia do direito ao ensino médio.

O texto está estruturado da seguinte maneira: na primeira parte, é feita uma breve caracterização do ensino médio em geral, com destaque para algumas legislações e reformas conduzidas nas últimas décadas, bem como se apresentam dados sobre o processo de expansão que ele vivenciou no último quarto do século 20; na segunda parte, foca-se a situação do ensino médio noturno, em suas várias modalidades, recorrendo às referências legais, à literatura sobre a temática e a dados sobre as matrículas; na última parte, é conduzida uma análise do perfil dos estudantes do ensino médio noturno com ênfase nas questões de experiência com reprovação e na inserção deles no mundo do trabalho.

1 O ENSINO MÉDIO: ALGUNS MARCOS

Na segunda metade do século 20, o ensino médio – que já teve outras nomenclaturas, como secundário colegial ou 2º grau – passou por diversas reformas.

Essas se processaram em paralelo à ampliação do acesso à etapa, que foi tardia quando comparada a de outros países (Brasil, 2001). Esse movimento é marcado por particularidades, entre elas, a busca por torná-lo contemporâneo e ajustado às demandas sociais e econômicas de cada período surge com frequência.

A fim de compreender melhor a etapa, antes de tratar especificamente de sua oferta noturna, é útil resgatar algumas das referências legais que marcaram as transformações ocorridas ao longo de sua expansão, bem como os marcos que a balizam atualmente. O foco dessas referências recai sobre o que se entende como o ensino médio propedêutico, mas isso não implica que outras modalidades não cumpriram papel importante na garantia do acesso à etapa. Na análise posterior dos dados, essa relevância ficará ainda mais evidente.²

Em 1961 foi promulgada a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional de então. Ela contava com um capítulo referente ao ensino secundário, que se organizava em dois ciclos: o ginasial, que corresponde aos atuais anos finais do ensino fundamental; e o colegial, que era a parte hoje compreendida como ensino médio. Interessante notar que, então, o secundário já admitia “uma variedade de currículos, segundo as matérias optativas que forem preferidas pelos estabelecimentos” (Brasil, art. 44, 1961). Além disso, ele dispunha da possibilidade de diversificação, uma questão que ressurgiu ao longo das várias reformas efetivadas:

a terceira série do ciclo colegial será organizada com currículo diversificado, que vise ao preparo dos alunos para os cursos superiores e compreenderá, no mínimo, quatro e, no máximo, seis disciplinas, podendo ser ministrada em colégios universitários (Brasil, art. 44, 1961).

O secundário colegial deveria ter uma duração mínima de três anos e podia ser organizado em “ensino médio de grau técnico” (industrial, agrícola e comercial) e também como ensino normal, dedicado à “formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância” (Brasil, art. 52, 1961). Conforme Fernandes, Vieira e Nogueira (2020), a lei aprovada em 1961 não trouxe inovações relativas à organização das etapas, quando cotejada aos períodos anteriores.

No ano de 1971 a educação brasileira, ou mais especificamente a legislação educacional, passou por nova reforma, por meio da Lei nº 5.692, de 11 de agosto, que

² O ensino médio é a última etapa da educação básica. De modo geral, ele é ofertado de forma propedêutica, por meio da educação de jovens e adultos e de cursos técnicos articulados ao ensino médio. Essas modalidades implicam diferenças na organização curricular. A etapa do ensino médio também pode ser concluída, na atualidade, para os maiores de 18 anos, por meio do Exame Nacional para Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos (Encceja). Em todas essas formas ocorre, ao final, uma ampliação da escolaridade e a conclusão da educação básica.

fixou diretrizes para o ensino de 1º e 2º grau e trouxe impactos para a organização do que hoje se denomina ensino médio. A questão que ganhou destaque nas análises foi relativa à existência de uma profissionalização generalizada do 2º grau.

O artigo 4º, § 3º, da referida lei definia que, “para o ensino de 2º grau, o Conselho Federal de Educação fixará, além do núcleo comum, o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins”. Em combinação, o artigo 5º, § 1º, inciso b, estabelecia que, “no ensino de segundo grau, predomine a parte de formação especial”. Esta implicava, no caso do 2º grau, a “habilitação profissional” e seria “fixada, quando se destina a iniciação e habilitação profissional, em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados” (Brasil, 1971).

Quanto à diversificação, o artigo 8º destacava que

a ordenação do currículo será feita por séries anuais de disciplinas ou áreas de estudo organizadas de forma a permitir, conforme o plano e as possibilidades do estabelecimento, a inclusão de opções que atendam às diferenças individuais dos alunos e, no ensino de 2º grau, ensejem variedade de habilitações (Brasil, 1971).

Na leitura de Cunha (2017, p. 374), tratava-se de “profissionalização universal e compulsória no ensino de segundo grau”. As mudanças ocorridas em 1971 foram alvo de várias críticas, sendo reformuladas em 1982, por meio da Lei nº 7.044, “determinando que a preparação para o trabalho, no ensino de segundo grau, poderia ensejar habilitação profissional (já não qualificação específica nem compulsória)”, (Cunha, 2017, p. 375).

Anos depois, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 208 – que trata do dever do Estado com a educação –, no inciso II, a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (Brasil, 1988). Em 1996, no contexto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o referido inciso foi alterado, de modo que o dever do Estado se voltava para a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (Brasil, 1996). O mesmo artigo destacava ainda, no inciso VI, o dever de garantir a “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando” (Brasil, 1996).

É importante destacar que, em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 definiu a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. (Brasil, 2009). No mesmo ano, o inciso VI do artigo 10 da LDB foi alterado, por força da Lei nº 12.061/2009, e passou a estabelecer que os estados devem se incumbir de “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem” (Brasil, 1996).

Na LDB publicada em 1996, o ensino médio foi compreendido como uma etapa do nível de educação básica e a ele são atribuídas expectativas diversas. Na seção IV, artigo 35, assim foram detalhadas as suas finalidades:

- I a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
 - II a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
 - III o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
 - IV a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.
- (Brasil, 1996).

Cumprir registrar que, em 2008, foi incluída a seção IV-A, que trouxe mudanças relativas à educação profissional técnica de nível médio. Ao longo dos anos, esta se constituiu em uma alternativa de organização da etapa. Entre as questões tratadas na referida seção, é importante apontar a possibilidade de o ensino médio ser articulado (de forma concomitante ou integrada) à educação profissional ou a possibilidade de cursos técnicos subsequentes aos que concluíram o ensino médio (Brasil, 1996, art. 36-B).

Recentemente, em 2017 (Lei nº 13.415), a seção IV passou a incluir referência à Base Nacional Comum Curricular (artigo 35-A) e aos itinerários formativos (artigo 36), “conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino”, que trouxeram importantes mudanças no que se refere às formas organizativas do ensino médio, de modo a buscar maior diversificação. Entre as inovações, ganhou destaque a constituição de cinco itinerários: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e sociais aplicadas; e formação técnica e profissional.

O conjunto de marcos e de mudanças ocorridas ao longo da história de expansão do ensino médio excede em muito o conjunto de referências sumariamente elencadas. De todo modo, ajuda a compreender como, ao longo das décadas, as políticas buscaram responder às expectativas atribuídas à etapa, seja por parte do Estado ou de vários segmentos da sociedade, que passavam a ver na educação, cada vez mais, um mecanismo de mobilidade social, reivindicando maior acesso. Assim, a ampliação do ensino médio precisa ser compreendida historicamente como parte de um processo de mudanças e de reconfigurações da estrutura social e educacional no país.

Os principais resultados descritivos evidenciam o processo de expansão da acessibilidade dos níveis educacionais básicos no país nos últimos cinquenta anos. As barreiras à entrada no sistema educacional e, principalmente, à conclusão do ensino básico, tão proeminentes nos anos 1960, 1970 e 1980, são gradualmente substituídas por obstáculos que se interpõem à progressão educacional rumo à conclusão do ensino médio e à entrada na universidade, notadamente a partir da década de 1990. A história recente das oportunidades educacionais no Brasil

indica ganhos de acessibilidade muito altos nos níveis básicos e alguns menos evidentes na acessibilidade aos demais níveis. (Ribeiro; Ceneviva; Brito, 2015, p. 107).

Assim, para uma compreensão mais significativa das alterações legais e dos dados relativos à etapa, é fundamental também levar em conta as mudanças demográficas, sociais e econômicas na segunda metade do século 20, quando se intensifica a expansão do ensino médio. Entre a década de 1960 e 1980, consolidam-se processos acelerados de industrialização e urbanização, que foram acompanhados por movimentos de migração rural-urbano, acréscimo do quantitativo de trabalhadores empregados na indústria, diversificação ocupacional, ampliação dos requisitos escolares para a inserção no mundo do trabalho e aumento da demanda por ensino médio e ensino superior.

Na década de 1990, a inserção do país na mundialização econômica e a abertura comercial trouxeram importantes mudanças produtivas que não podem ser ignoradas na compreensão da ampliação ocorrida na demanda escolar. É nessa década, inclusive, que se acelera o crescimento do número de matrículas no ensino médio, ao mesmo tempo que os índices de desemprego entre os mais jovens atingiam patamares elevados.

Ao longo desse período também se observam mudanças demográficas, como o crescimento da população na faixa etária de 14 a 19 anos, que abarca parte importante da população-alvo da política de ensino médio, mas não exclusiva. Isso porque as altas taxas de reprovação, abandono e evasão escolar sustentavam uma demanda por ensino médio que também incluía e inclui pessoas em faixas etárias mais elevadas que ainda não possuem a educação básica completa (Santos; Albuquerque, 2019), seja na modalidade regular ou na educação de jovens e adultos.

Na atualidade, o público prioritário das políticas de ensino médio é a população mais jovem, especialmente com idade entre 15 e 17 anos, tal como se registra na Meta 3 do PNE. Assim, é importante fazer referências à questão demográfica, pois ela é relevante para entender a demanda pela etapa, seja historicamente ou na atualidade.

A partir de 2010, o quantitativo da população mais jovem começa a se reduzir, refletindo mudanças na estrutura demográfica do país, que passa por significativas transições. De acordo com Vasconcellos e Gomes (2012, p. 543), verifica-se alteração na composição etária na segunda metade do século 20, que se acentua a partir de 1970 e conflui no “aumento relativo da população em idades ativas (15 a 59 anos) e idosos (60 e mais anos), em 2010”. O gráfico apresentado pelas autoras (Figura 1) permite compreender o processo em que a base com elevada participação de crianças e jovens se altera para uma situação com redução dos grupos com menos de 20 anos de idade.

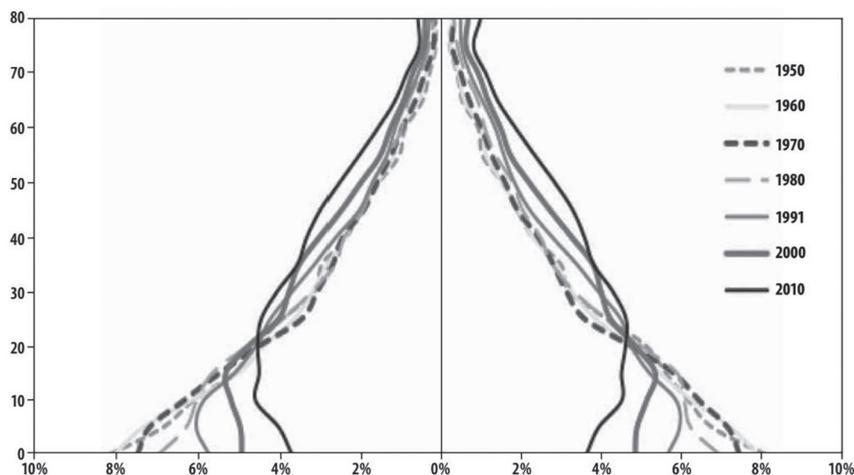


FIGURA 1
PIRÂMIDE ETÁRIA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA (1950/2010)

Fonte: Vasconcellos; Gomes (2012, p. 543).

Apresentadas, de modo geral, algumas referências legais, bem como as mudanças sociais e demográficas ocorridas nas últimas décadas, é possível, a partir desse ponto, entender melhor a expansão que aconteceu no número de matrículas no ensino médio e para a qual a oferta noturna foi e continua sendo central.

Como dito antes, o número de matrículas na etapa tinha passado por uma ampliação contínua desde a década de 1960, processo que se acelera nos anos de 1990, seguindo até 2004, quando o total de matrículas na etapa atinge seu maior valor na série considerada: 9.169.357. A partir de então ele se reduziu alcançando 7.550.753 matrículas em 2020 (Gráfico 1). Essa redução foi mais acentuada na oferta noturna, que era de 3.454.002 em 2007, o que representava 41,3% do total, e, em 2020, passou a ser de 1.258.365, uma diminuição de 2.195.637 matrículas, de modo que o período noturno respondia por 16,7%, sem considerar a EJA.

Ao mesmo tempo, também fica evidente que ocorreu um aumento da população de 14 a 19 anos até o ano de 2000, que coincide com a ampliação do número de matrículas, mas que, a partir de 2010, verifica-se uma redução do referido grupo etário, que coincide com a queda no número total de matrículas (Gráfico 1).

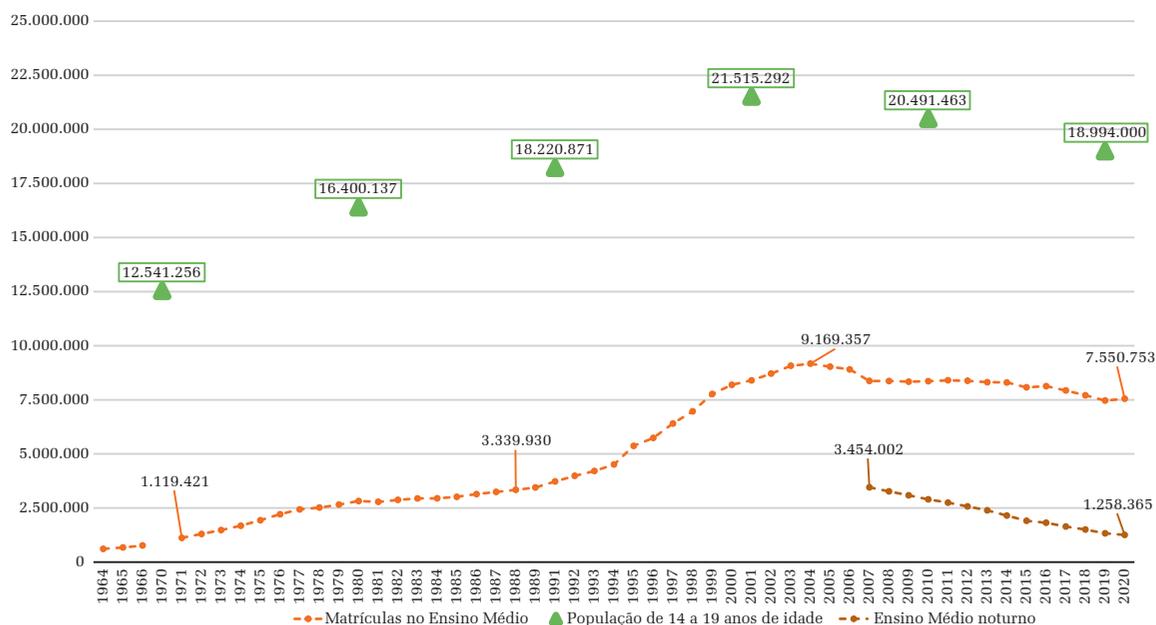


GRÁFICO 1

NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO E POPULAÇÃO DE 14 A 19 ANOS DE IDADE - BRASIL (1964-2020)

Fontes: Elaborado pelo autor com base em Estatísticas do Século XX/IBGE (1964-2000); Censo Escolar/Sinopses Estatísticas da Educação Básica/ Inep (2001-2020); Dados populacionais: Séries Históricas e Estatísticas/IBGE (1970/2010) e PNAD - C/IBGE (2020).

Nota: Inclui apenas propedêutico, técnico e normal/magistério.

Como dito anteriormente, a ampliação do acesso ao ensino médio ocorre também em paralelo a mudanças significativas no mundo do trabalho. Esse ponto é relevante para a análise da oferta noturna por diversas questões, entre as quais é possível destacar duas: a necessidade de preparação para o trabalho figura em quase toda a legislação sobre o tema como uma das finalidades da etapa, inclusive na atual LDB (Brasil, 1996, art. 35, inciso II), e constitui aspecto caracterizador da população-alvo; a segunda questão se relaciona com as características de grande parte dos estudantes: pessoas que conciliam escola e trabalho, sendo que, para alguns autores, “a condição de estudante determinada pela sua condição de trabalhador” (Souza; Oliveira, 2008, p. 59). E isso é especialmente importante para analisar e compreender “as necessidades específicas dos(as) alunos(as)” (Brasil, 2014), como registra a Estratégia 3.11 do PNE.

2 O ENSINO MÉDIO NOTURNO E A ESTRATÉGIA 3.11

A oferta escolar no turno da noite ocupou historicamente uma posição central na garantia do acesso ao ensino médio no Brasil (Carvalho; 2001; Rodrigues, 1995), sobretudo no período de maior expansão no número de matrículas, entre a década

de 1980 e início dos anos 2000 (Gráfico 1). No final dos anos de 1980, segundo Rodrigues (1995, p. 65), “os cursos noturnos em todo o país já respondiam por 58% das matrículas do 2º grau”. Nesse período era, principalmente, pela oferta noturna que o ensino médio se consolidava. Tratando do contexto advindo com a Constituição Federal de 1988, Cunha, Castro e Nascimento (1989, p. 56) destacavam:

A garantia da oferta de um ensino noturno regular é a segunda grande inovação do novo texto constitucional... Aproximadamente 50% dos alunos matriculados no ensino médio estudam à noite. Em geral, são jovens que trabalham durante o dia e procuram, à noite, numa escola pública ou particular, uma oportunidade de ampliar seus conhecimentos e obter melhoria salarial em seu trabalho. São, via de regra, os chamados alunos-trabalhadores.

Na década de 1990, período de novas reformas educacionais, o crescimento no acesso ao ensino médio também se sustentou, em grande parte, na oferta de vagas noturnas e na participação do setor público. Não é sem motivo que, nesse período, como destaca Rodrigues (1995, p. 50), “o ensino noturno começou a despertar o interesse de pesquisadores e educadores”. Quanto às principais características dos estudantes e das instituições e ao papel da etapa, a situação no início da década de 1990 era descrita, por alguns analistas, como de estagnação e de poucas alterações ante o registrado desde os anos de 1970:

O ensino de 2º grau não mudou muito nos últimos 20 anos. Embora se tenha expandido em todos os estados pesquisados e se tornado majoritariamente público em quase todos, ainda estão fora da escola 85% da população na faixa etária dos 15 aos 18 anos e persistem as correlações perversas entre estudantes trabalhadores, ensino noturno, evasão, repetência e defasagem idade/série. A participação da mulher cresceu, mas seu significado não chega a ser positivo: multiplicação das tarefas femininas e desprestígio social da função de professor. (Mafra; Cavalcanti, 1992, p. 9).

No início dos anos 2000, o Plano Nacional de Educação que foi delineado para o período 2001-2010 atribuiu destaque à questão da oferta de educação básica noturna, que ainda ocupava, quando da aprovação do Plano, uma posição majoritária no ensino médio e era uma situação existente inclusive no ensino fundamental. Segundo o diagnóstico relativo ao ensino médio, que consta no documento, a importância da oferta noturna para a garantia do acesso ficava patente e precisava ser considerada pelas políticas educacionais:

O ensino médio atende majoritariamente jovens e adultos com idade acima da prevista para este nível de ensino (Tabela 3), devendo-se supor que já estejam inseridos no mercado de trabalho. De fato os 6.968.531 alunos do ensino médio, em 1998, 54,8% – ou seja 3.817.688 – estudavam à noite. (Brasil, 2001).

É importante chamar a atenção para o fato de que jovens e adultos constituíam público não somente da modalidade EJA, mas do ensino médio em geral. A situação concreta de grande participação do turno da noite na garantia do acesso e o perfil do público atendido traziam a necessidade de que fossem adotadas ações para a melhoria da qualidade, uma problemática histórica do ensino médio, marcado pela elevada evasão, distorção idade-série etc. Em avaliação conduzida sobre o referido PNE, com dados até o ano de 2007, a constatação era de que o ensino noturno ainda cumpria papel relevante na oferta da etapa e eram necessárias ações dedicadas a aperfeiçoá-lo.

O fato de termos, segundo o Censo de 2007, 41,3% das matrículas do ensino médio no horário noturno (equivalente a 3.452.090) denuncia as limitações das políticas implementadas, que não conseguiram reverter tal realidade, da mesma forma que não conseguiram responder ao problema da distorção série-idade. (Brasil. MEC, 2009, p. 176).

Diante dessa conjuntura, o referido PNE definiu dois “objetivos e metas” relacionados à questão do ensino noturno que valem ser retomados:

15. Adotar medidas para ampliar a oferta diurna e manter a oferta noturna, suficiente para garantir o atendimento dos alunos que trabalham. 16. Proceder, em dois anos, a uma revisão da organização didático-pedagógica e administrativa do ensino noturno, de forma a adequá-lo às necessidades do aluno-trabalhador, sem prejuízo da qualidade do ensino. (Brasil, 2001).

Apesar da sua existência ainda significativa, referências atuais à organização do ensino médio noturno são relativamente escassas. As diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, Resolução CNE/CEB nº 2, de 30 de janeiro de 2012, ao tratar da oferta e organização do ensino médio, apontavam, em seu artigo 14, inciso IV, que:

No ensino médio regular noturno, adequado às condições de trabalhadores, respeitados os mínimos de duração e de carga horária, o projeto político-pedagógico deve atender, com qualidade, a sua singularidade, especificando uma organização curricular e metodológica diferenciada, e pode, para garantir a permanência e o sucesso destes estudantes: a) ampliar a duração do curso para mais de 3 (três) anos, com menor carga horária diária e anual, garantido o mínimo total de 2.400 (duas mil e quatrocentas) horas. (Brasil. MEC. CNE. CEB, 2012).

A dupla função de estudante e de trabalhador era observada pela resolução como um aspecto predominante do público do ensino noturno, de modo que constituía uma “singularidade” a ser reconhecida pelos projetos político-pedagógicos e que aparece frequentemente na legislação e nos debates sobre a temática.

Após nova reforma do ensino médio, feita em 2017 (Lei nº 13.415), as diretrizes curriculares nacionais foram modificadas, por meio da Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018. No que se refere à oferta noturna, o documento detalha em seu artigo 17, inciso II, § 3º, algumas estratégias de organização do projeto pedagógico que podem ser adotadas ante as características do público:

No ensino médio noturno, adequado às condições do estudante e respeitados o mínimo de 200 (duzentos) dias letivos e 800 (oitocentas) horas anuais, a proposta pedagógica deve atender, com qualidade, a sua singularidade, especificando uma organização curricular e metodológica diferenciada, e pode, para garantir a permanência e o êxito destes estudantes, ampliar a duração do curso para mais de 3 (três) anos, com menor carga horária diária e anual, garantido o total mínimo de 2.400 (duas mil e quatrocentas) horas até 2021 e de 3.000 (três mil) horas a partir do ano letivo de 2022. (Brasil. MEC. CNE. CEB, 2018).

Nas diretrizes curriculares de 2012, a condição de “trabalhador” emergia como uma característica delimitadora do perfil dos estudantes dos cursos noturnos. Já nas diretrizes de 2018, o estudante precisa ser considerado em sua “singularidade” e, apesar das inúmeras referências existentes no documento relativas ao “trabalho”, inexistente referência ao “trabalhador” na abordagem do ensino noturno.

Ainda nas diretrizes de 2018, é relevante destacar uma mudança introduzida em relação à forma de oferta do ensino médio. Conforme artigo 17, § 15, essa etapa pode contar com 20% de sua carga total efetivada por meio de educação a distância, “desde que haja suporte tecnológico – digital ou não” (Brasil. MEC. CNE. CEB, 2018). Há a possibilidade desse valor, a critério dos sistemas de ensino, “expandir para até 30% (trinta por cento) no ensino médio noturno” (Brasil. MEC. CNE. CEB, 2018, o que pode trazer mudanças importantes à oferta no referido turno.

Como se depreende dessas breves referências, o ensino médio noturno defronta-se recentemente com novas mudanças, reformas, alterações e configurações na sua participação relativa, nas formas de oferta e no perfil de seu público que impactam todas as modalidades pelas quais é ofertado.

Antes de seguir para a análise dos dados, é importante tecer algumas considerações sobre essa questão. O ensino noturno não constitui uma modalidade específica de educação escolar, como a educação de jovens e adultos ou a educação profissional e tecnológica, apesar de parte considerável da oferta noturna hoje ser na modalidade EJA. Assim, ele pode abrigar o ensino médio regular, o técnico ou a EJA, não sendo o turno critério de diferenciação entre estes. Todavia, o turno implica, historicamente e na atualidade, diferenças importantes em termos de trabalho docente, instituições, perfil dos estudantes, entre outras questões.

A melhoria das taxas de conclusão, a inexistência de distorção idade-série e o fim da evasão e do abandono permitiriam que os estudantes concluíssem o ensino

médio na idade ideal, o que tornaria a oferta noturna inexistente, ao menos para a educação básica regular a médio prazo e para a educação de jovens e adultos a longo prazo. Isso, entretanto, ainda não é o cenário real.

Apesar das reduções ocorridas na última década e de mudanças no perfil do público, a oferta noturna de ensino médio ainda constitui uma situação a ser considerada nas políticas educacionais voltadas à etapa. É nesse contexto que deve ser observada a Estratégia 3.11 da Meta 3 do PNE, em conjunto com as demais estratégias que visam garantir melhorias no fluxo e ampliação da qualidade do ensino médio. Como o acesso a essa etapa ocorre também no período noturno, seja no ensino regular/propedêutico, no ensino técnico ou na educação de jovens e adultos, a questão se relaciona às várias metas do PNE que tratam do ensino médio.

Assim, para uma melhor compreensão do que a Estratégia 3.11 definiu como “redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno” (Brasil, 2014), o texto passa a analisar alguns dados sobre a oferta da etapa no turno da noite e, na sequência, trata do perfil dos estudantes, de modo a colaborar com o entendimento do que caracterizou como “as necessidades específicas dos(as) alunos(as)”. Essas análises, como registrado, implicam uma compreensão das diferentes modalidades pelas quais o ensino médio noturno é oferecido, o que se relaciona não apenas com os objetivos da Meta 3, mas se espalha por outras metas do PNE.

3 UM PANORAMA DO ENSINO MÉDIO NOTURNO

Como visto anteriormente, o ensino médio passou por uma ampliação da demanda que foi, em grande parte, atendida pela oferta noturna e pelo crescimento da participação pública estadual. Tal situação se seguiu até 2009, ano no qual as matrículas no turno da noite ainda compunham a maioria (Gráfico 2). A partir de 2010, acelera-se um processo de redução de modo que, em 2020, o número de matrículas no ensino médio noturno (agregando propedêutico, normal/magistério, técnico, EJA) era de 2.171.411, o que representava 25,5% das matrículas na etapa. Esses números eram bem diferentes dos observados até 2007, por exemplo, quando as matrículas no período da noite representavam 47,8% (Gráfico 2), e ainda mais diferentes de cenários encontrados em décadas anteriores, de 1980 e 1990, quando a participação do noturno no número de matrículas atingia aproximadamente 60%.

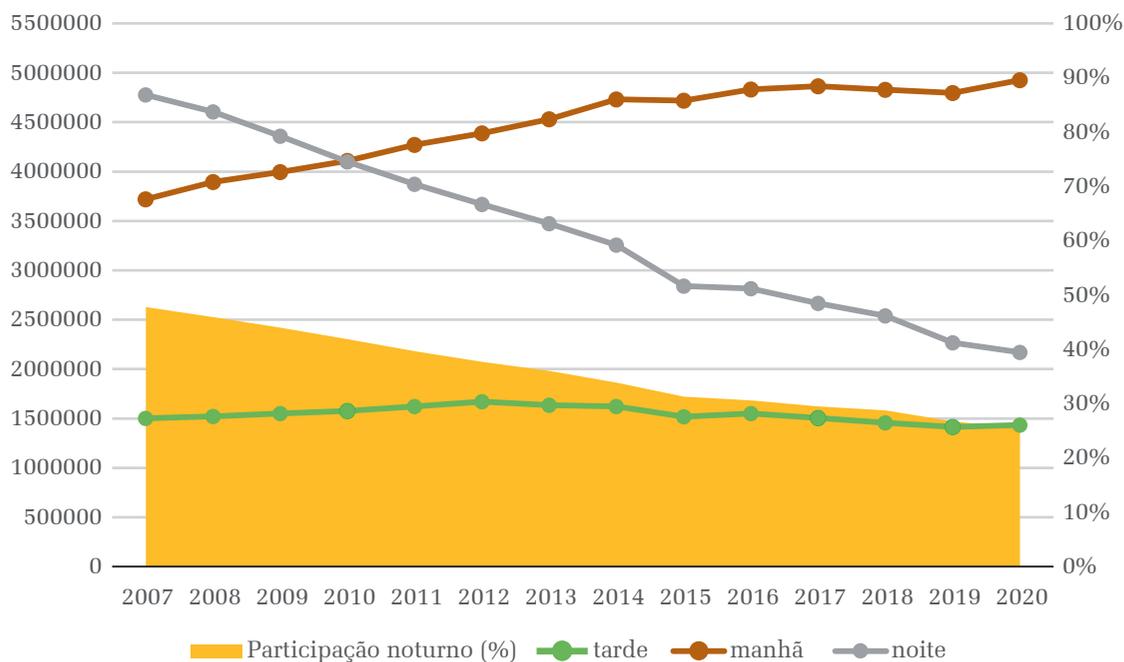


GRÁFICO 2

NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO, POR TURNO E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO NOTURNO - BRASIL (2007-2020)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar da Educação Básica. Brasil. Inep.

Nota: Inclui todas as modalidades: ensino médio propedêutico, técnico e normal/magistério, EJA médio e EJA técnico.

Em 2014, primeiro ano de vigência do atual PNE (2014-2024), o número total de matrículas no ensino médio, considerando todas as modalidades, era de 9.610.426. Dessas, 33,9% ocorriam no turno da noite, valor que era 8,4 pontos percentuais (p.p.) superior ao que foi registrado em 2020: 25,5%. Nesse mesmo período, verificou-se uma ampliação das matrículas no matutino e uma relativa estabilidade no vespertino (Gráfico 2). Assim, a redução do número de matrículas no ensino médio, que se processou nos últimos anos (Gráfico 1), concentrou-se nos cursos oferecidos no período noturno. Em outras palavras, o redimensionamento tem implicado um viés de retração da oferta noturna.

Como aqui estão sendo consideradas todas as modalidades pelas quais o ensino médio pode ser ofertado, é importante observar como se distribuem as matrículas entre elas. Nesse caso, nota-se que a redução do noturno ocorreu, principalmente, no ensino médio propedêutico, que registrava 3.364.161 matrículas, em 2007, e passou a contar com 1.229.344, em 2020, diminuição de 2.134.817, isto é, de 63,5%. Observa-se que mesmo os cursos de ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos passaram por redução, assim como a oferta de educação profissional: em 2007, a EJA

reunia 1.317.240 matrículas e, em 2020, 877.339; já o técnico integrado registrava 18.067 matrículas, em 2007, e apenas 7.222, em 2020 (Gráfico 3).

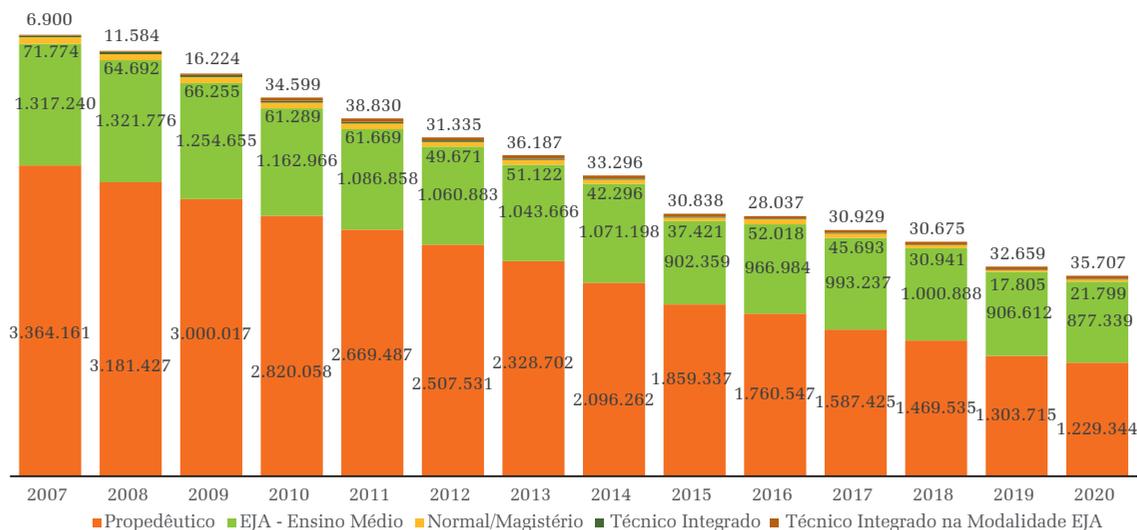


GRÁFICO 3
MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NOTURNO, POR MODALIDADE - BRASIL (2007-2020)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar da Educação Básica. Brasil. Inep.

Nesse sentido, o redimensionamento da oferta noturna de ensino médio não está correlacionado positivamente com uma ampliação da oferta de EJA ou de EPT. A melhoria nas taxas de rendimento da educação básica explica parcialmente o menor número de matrículas noturnas, dado que mais estudantes têm concluído a etapa na idade ideal. No entanto, o ensino noturno, que poderia ser uma estratégia de resposta à demanda de educação básica aos que não a concluíram na idade adequada – o que ganha destaque quando se considera o quantitativo da população com 19 anos ou mais fora da escola que não possui a educação básica completa (Santos; Albuquerque, 2019) –, pode estar sendo afetado ao considerar tais números.

O redimensionamento e a redução da participação do ensino médio oferecido no turno da noite são tendências verificadas no conjunto das unidades da Federação. Em todas estas, o percentual de matrículas de ensino médio no noturno foi redimensionado em direção a uma diminuição de sua participação relativa ante os demais turnos (Gráfico 4). Em 2007, em 11 estados o percentual das matrículas de ensino médio no turno da noite era igual ou superior a 50% do total; nesse ano, o menor percentual era encontrado no Distrito Federal (36,2%). No ano de 2020, a maior participação relativa do noturno era no estado do Amazonas (35,7%) e a menor, no estado do Ceará (12,3%), considerando todas as modalidades (Apêndice A).

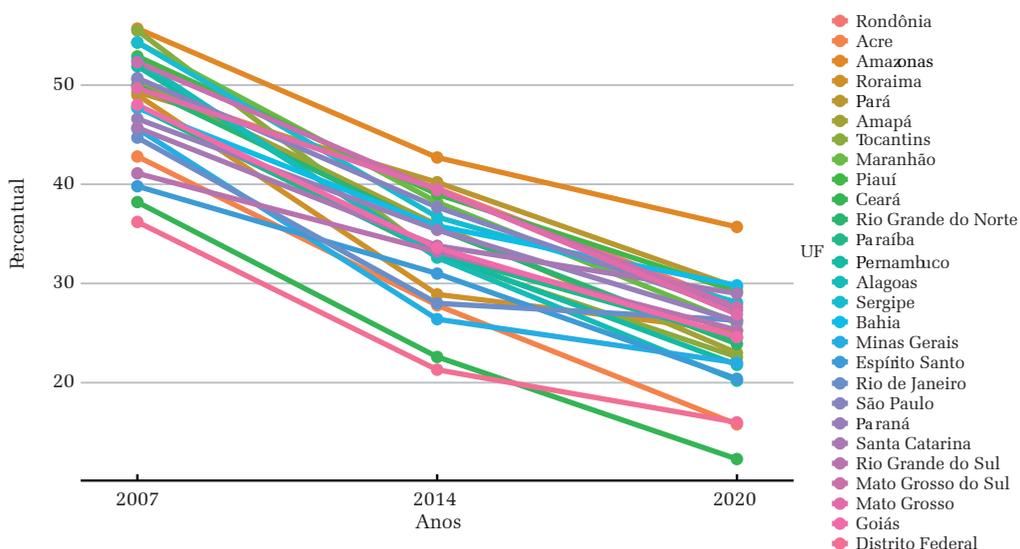


GRÁFICO 4

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS MATRÍCULAS NO PERÍODO NOTURNO NO TOTAL DA OFERTA DE ENSINO MÉDIO, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - BRASIL (2007/2020)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar da Educação Básica. Brasil. Inep.

A análise dos dados nacionais, por tipo, modalidade e unidades da Federação, confirma que o redimensionamento da oferta tem se direcionado para a redução do número de matrículas noturnas, o que ocorre na modalidade regular, na educação de jovens e adultos e nos cursos técnicos. Desse modo, em relação à questão dos turnos, o cenário nos últimos anos no ensino médio é bem distinto da experiência histórica. Isso, contudo, não pode ser tomado como se a oferta noturna não fosse mais relevante no conjunto de matrículas ou como uma superação integral dos desafios que caracterizavam a etapa em sua oferta noturna. Nessa direção, o trabalho passa agora a analisar o perfil dos estudantes de cursos noturnos com foco em suas características etárias e de inserção laboral.

4 O PERFIL DO ESTUDANTE DE ENSINO MÉDIO NOTURNO

Os estudantes que frequentam cursos noturnos de ensino médio apresentam características que variam sincrônica e diacronicamente. Parte delas são tributárias de cada temporalidade observada e se transformaram ao longo das décadas. Além disso, elas também se diferenciam quando se leva em conta a modalidade da oferta, de modo que inúmeras análises poderiam ser consideradas.

Para fins de síntese, optou-se por abordar a carga horária das turmas, a questão etária e a inserção no trabalho. Quanto à primeira, cabe entender se, em média, o estudante do turno da noite possui acesso a uma carga horária menor diária de ensino? No caso da segunda, busca-se responder à seguinte questão: a idade do discente do noturno é, em média, superior àquela do estudante dos demais turnos? Por fim, em

relação ao trabalho, o intento é descrever se o aluno do noturno efetivamente se caracteriza por maior inserção laboral que aquele do matutino ou do vespertino.

Em relação à carga horária, a análise permite extrair alguns elementos de comparação.³ Em 2007, a duração média das turmas do ensino médio propedêutico no matutino era de 291 minutos, já para o noturno era de 232 minutos. Em 2014, a média no propedêutico do turno da manhã era de 313,9 minutos, enquanto no turno da noite era de 234 minutos para a mesma modalidade. Esses são valores médios e não revelam a carga horária global, afinal, podem existir distinções na duração dos cursos para compensar tais diferenças, seja por meio de aulas adicionais aos sábados, da duração em anos ou semestres do curso ou, mais recentemente, da oferta de educação a distância. Todavia, pesquisa conduzida pelo Instituto Unibanco (2016, p. 34) verificou “que muitos estados não têm conseguido oferecer a carga horária mínima” para a etapa e, em geral, apresentam também menor carga horária em cada um dos componentes curriculares.

O Gráfico 5 demonstra a distribuição dos cursos de ensino médio por turno e modalidade e para alguns anos. A oferta matutina, excetuando a modalidade EJA, apresentava, em média, tempo de duração maior da carga horária das turmas, especialmente nos cursos técnicos, ao passo que o noturno apresentava médias menores.

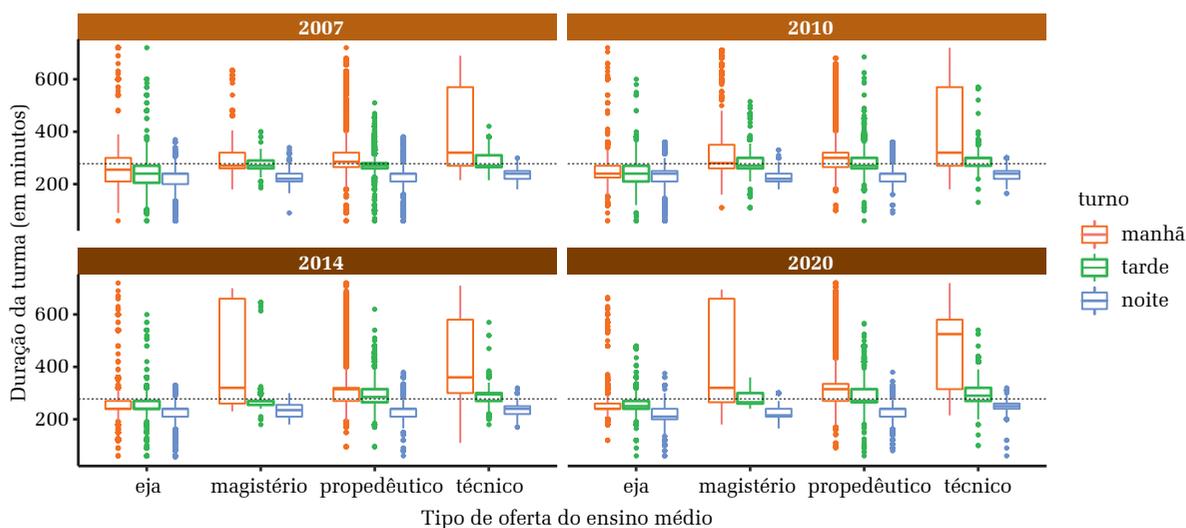


GRÁFICO 5

**DURAÇÃO DIÁRIA DAS TURMAS, POR TURNO, ANO E MODALIDADE DO ENSINO MÉDIO
- BRASIL (2007/2020)**

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar da Educação Básica. Brasil. Inep.

Nota: Duração em minutos. Inclui apenas turmas com duração entre 50 e 720 minutos. A linha tracejada se refere à média geral de minutos.

³ O artigo 24 da LDB define como regra comum ao ensino fundamental e médio que: “I – a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver”. Desse modo, a carga horária do noturno pode contar com aulas de menor duração, mas que precisam ser compensadas ao longo do ano de modo a garantir o mínimo de 800 horas anuais, o que redundará em um mínimo de 2.400 horas para a etapa.

A questão da faixa etária é relevante, pois ajuda a entender melhor as diferenças no perfil dos estudantes (Gráfico 6). A análise descritiva aponta que, em 2007, a média de idade para o noturno era de: 20,6 anos no propedêutico, 21,4 no técnico, 24,6 no normal e 27,6 no EJA; já no matutino, esses valores eram, respectivamente, de: 16,8, 16,9, 20,0 e 29,0 anos de idade.

No ano de 2020, o ensino médio propedêutico noturno apresentava média de idade de 18,7, o técnico de 18,7, o magistério de 28,5 e o EJA de 26,5; enquanto no matutino as médias eram de 16,8, 16,8, 17,9 e 27,6, respectivamente. Assim, mesmo quando se comparam cursos de ensino médio da mesma modalidade, nos casos dos estudantes do noturno a idade é, em média, superior.

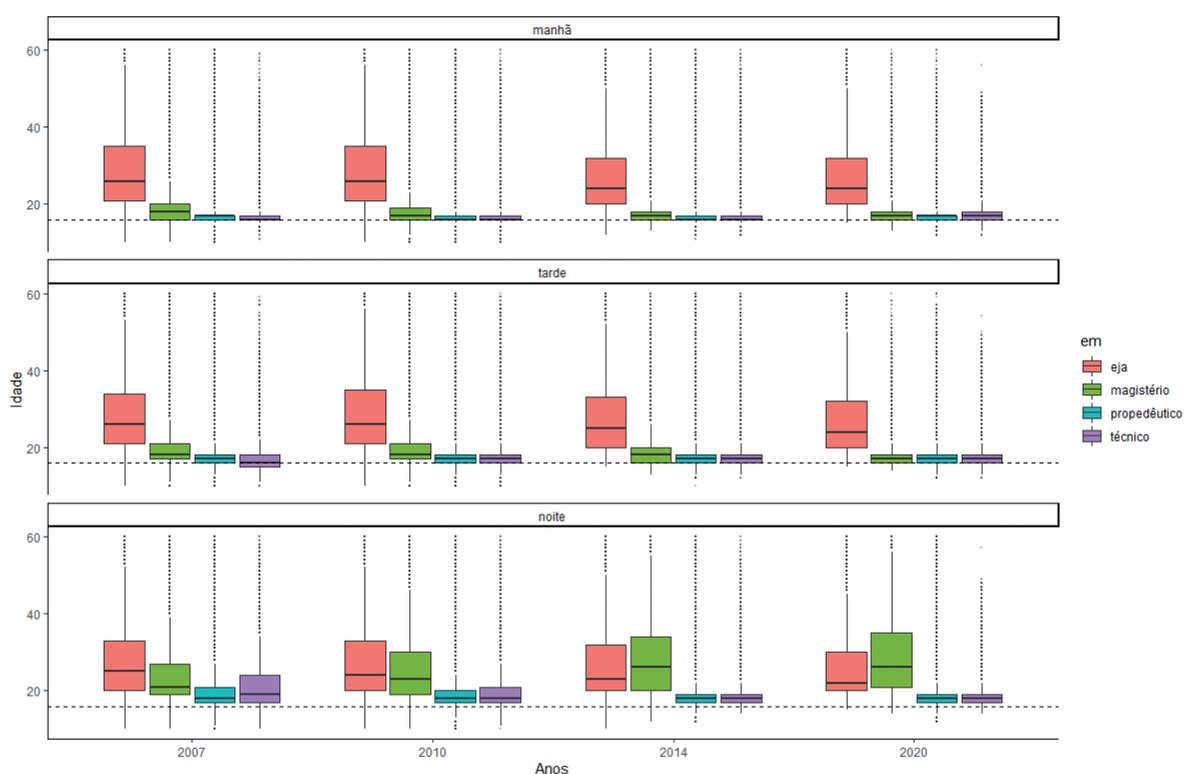


GRÁFICO 6

DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS, POR IDADE, TURNO, ANO E MODALIDADE DO ENSINO MÉDIO - BRASIL (2007/2020)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar da Educação Básica. Brasil. Inep.

Nota: Excluídas idades superiores a 60 anos. Tracejado referente à idade de 16 anos, na qual se espera que o estudante esteja no 2º ano do ensino médio.

Para a análise da situação de trabalho do estudante, foram consultados os dados do questionário socioeconômico do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2019, que apresenta informações sobre o turno que o discente frequentava e se ele exerce algum tipo de atividade laboral. Os dados relativos aos estudantes do último ano do ensino médio trazem informações que possibilitam conhecer o perfil do aluno dos cursos noturnos também no que se refere a práticas culturais, escolaridade dos pais, trabalho e trajetória escolar, entre outros aspectos.

A amostra do Saeb de 2019 registrava para o 3º/4º ano do ensino médio noturno 501.688 estudantes, 24,9% do total (no vespertino eram 319.059 e no matutino 1.197.768). No que se refere à reprovação, 27% dos estudantes do noturno responderam ter sido reprovados uma vez e 13,2%, duas vezes ou mais, ou seja, 40,2% dos estudantes do noturno haviam sido reprovados ao menos uma vez (no matutino esse valor era de 20,8% e no vespertino de 32,7%). Assim, a experiência com reprovações continuava a ser uma das características que marca a trajetória escolar dos estudantes dos cursos noturnos, tal como registrava a literatura sobre décadas anteriores (Carvalho, 2001).

Como visto, um dos aspectos destacados historicamente para caracterizar os estudantes dos cursos noturnos de ensino médio é a relação com o trabalho. Tal perfil ainda diferencia os estudantes do referido turno. Enquanto no matutino e no vespertino o percentual dos estudantes que declaravam não trabalhar era de aproximadamente 60%, para os do turno da noite, apenas 31,1% afirmavam não trabalhar. De outro lado, quando se consideram os que declaravam trabalhar mais de 2 horas por dia, o percentual era de aproximadamente 60% para os estudantes do noturno e menos de 30% para os do vespertino e matutino (Tabela 1). Desse modo, é possível encontrar uma associação estatisticamente significativa entre turno e trabalho.

TABELA 1
PERCENTUAL DOS ESTUDANTES QUE TRABALHAVAM FORA EM DIAS DE AULA, POR
TURNO E HORAS – BRASIL (2019)

Trabalho	Matutino	Vespertino	Noturno
Não trabalha	60,4%	59,5%	31,1%
Menos de 1 hora	5,1%	6,7%	4,9%
Entre 1 e 2 horas	4,5%	5,7%	4,1%
Mais de 2 horas	29,9%	28,0%	59,9%

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Saeb. Brasil. Inep (2019).

Nota: Chi-quadrado = 106930, df = 6, p-value < 2.2e⁻¹⁶

Assim, a reprovação escolar e a necessidade de conciliar trabalho e estudos constituem aspectos que ainda caracterizam parte considerável dos estudantes do período noturno.

De forma adicional, é possível visualizar as variações na proficiência alcançada em avaliações externas em larga escala a partir dos turnos. Como exemplo, foi analisada a proficiência no Saeb em Matemática no ano de 2019. A média, por turno, era de 284 pontos para o matutino, de 266 para o vespertino e de 255 para o noturno.

O Gráfico 7 auxilia na visualização dessas diferenças em conjunto com a distribuição a partir do fato de o estudante ter declarado trabalhar. O desempenho médio dos estudantes do noturno é menor, mas, nesse caso, o fato de trabalhar mais de 2 horas, por exemplo, não se relaciona, em média, a um desempenho inferior quando se compara aos estudantes do noturno que não trabalham ou mesmo em relação aos que trabalham menos de 2 horas. Isso pode decorrer de maior engajamento dos estudantes que já trabalham e ainda estudam e que atribuem à escola maior valor; ao fato de o estudante que trabalha ter a oportunidade de encontrar maior significado e compreensão dos conteúdos acessados na escola; ou mesmo, por trabalhar, terem rendimento um pouco maior, em virtude de poderem ter acesso a mais recursos financeiros para investimento em livros, cursos etc.

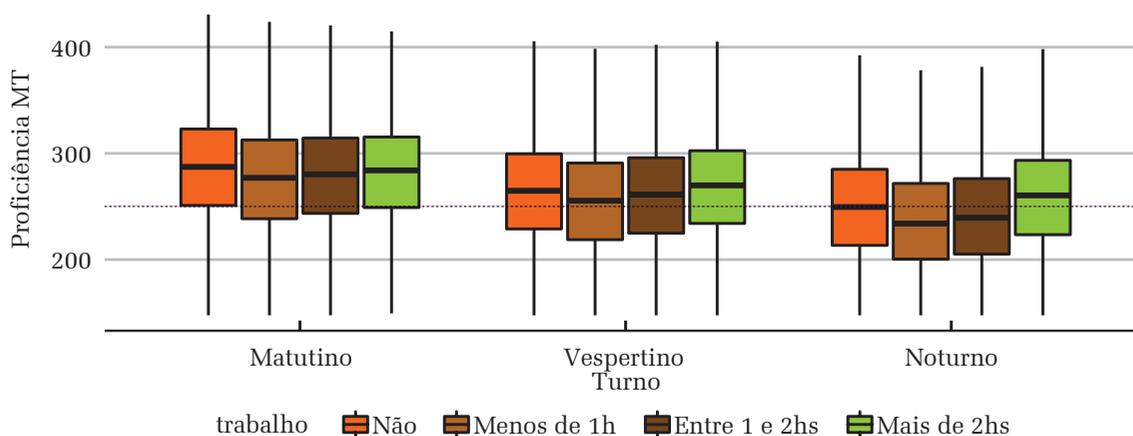


GRÁFICO 7

PROFICIÊNCIA DOS ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO, POR TURNO E TRABALHO FORA DO HORÁRIO DE AULA - BRASIL (2019)

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Saeb. Brasil. Inep (2019).
Nota: Linha tracejada referente à média Saeb de 250 pontos.

As comparações gerais aqui apresentadas exigem controles adicionais e mesmo uma modelagem que considere o nível da escola, entre outros fatores, de modo que se possa interpretar melhor as associações. Entretanto, oferecem um panorama para que se apreendam com mais detalhes as diferenças existentes a partir dos turnos em que o ensino médio se concretiza e alguns dos desafios que marcam a etapa.

CONCLUSÕES

A oferta escolar noturna é uma característica marcante na história do ensino médio brasileiro em todas as suas modalidades. Sua participação no conjunto de matrículas, apesar da redução, ainda se faz presente na contemporaneidade. Foi por meio dela que, até décadas recentes, o acesso à educação básica foi garantido à maioria dos estudantes. Na atualidade, ainda segue sendo uma alternativa importante para a oferta de ensino médio.

É nesse contexto que a Estratégia 3.11, voltada a redimensionar a oferta da etapa por turnos, considerando as demandas dos estudantes, precisa ser compreendida, inclusive a partir das diferentes modalidades. Assim, as políticas voltadas à universalização da educação básica e à melhoria da qualidade necessitam ser analisadas nas diversas metas e estratégias em que a “questão do ensino médio” surge no PNE, não somente na Meta 3, que abriga a referida estratégia.

Os dados analisados neste estudo autorizam afirmar que o redimensionamento da oferta dos turnos tem concretizado uma redução da oferta noturna em todas as modalidades. Tal fenômeno precisa ser compreendido em suas complexidades. Por um lado, ele é fruto de melhorias do fluxo e do rendimento do ensino médio, implicando menor distorção idade-série, logo, garantindo a conclusão da etapa antes do ingresso do estudante no mercado de trabalho, por exemplo. Por outro lado, esse processo também precisa ser considerado à luz da garantia do direito à educação entre os grupos que ainda precisam conciliar escola e trabalho ou dos que carecem de retornar à escola depois de um tempo afastados e podem não estar tendo acesso a essa etapa ou mesmo não a demandando, especialmente no caso da EJA. Esses poderiam ser atendidos nas instituições e com os recursos que, até recentemente, eram empregados para responder à demanda de ensino médio regular antes atendida de forma noturna.

Assim, o redimensionamento da oferta noturna precisa ser analisado em mais detalhes, em função das diversas modalidades pelas quais o ensino médio é oferecido, das distintas realidades estaduais, entre outras questões.

Sobre a questão etária, é possível afirmar que os estudantes do ensino noturno ainda apresentam médias de idade superiores, em todas as modalidades, àquelas verificadas entre os estudantes dos demais turnos de modalidades similares. Assim

como registrado historicamente, no noturno são mais frequentes, de modo geral, as situações nas quais é preciso conciliar estudos e trabalho.

O redimensionamento da oferta por turnos está registrado na Meta 3 do PNE, que se refere ao desafio de ampliar o acesso ao ensino médio. Entretanto, como se vê pelos dados, a questão diz respeito a todas as modalidades, logo, possui interfaces com o conjunto de metas que se voltam para a ampliação do acesso à educação básica e para a elevação da escolaridade (Metas 8, 9, 10 e 11). Por isso, optou-se por, partindo de uma estratégia específica (3.11), lançar mão de dados e análises que ajudem a compreender a “questão do ensino médio” em suas diversas modalidades e como a oferta noturna segue sendo, em seus limites e possibilidades, um fato estruturante da etapa e de seus desafios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11429.

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

BRASIL. Lei 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 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. 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 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, 25 jun. 2014. Seção 1, p. 1

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008*: volume 1: níveis de ensino. Brasília, DF: Inep, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução CNE/CEB nº 2, de 30 de janeiro 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 jan. 2012. Seção 1, p. 20.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 nov. 2018. Seção 1, p. 21-24.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística da Educação Básica (2001/2020)*. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em 30 de julho de 2021.

CARVALHO, C P. *Ensino noturno: realidade e ilusão*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CUNHA, C.; CASTRO, S. M. P.; NASCIMENTO, H. M. O ensino médio e a nova Constituição. *Em Aberto*, Brasília, v. 8, n. 41, p. 55-59, jan./mar. 1989.

CUNHA, L. A. Ensino Médio: atalho para o passado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p.373-384, abr./jun, 2017.

FERNANDES, J. H. P.; VIEIRA, S. L.; NOGUEIRA J. F. F. Ensino médio no Brasil: trajetória e implementação da proposta de reforma contemporânea. In: FERNANDES, J. H. P.; FERREIRA, M. M.; NOGUEIRA J. F. F. *O novo ensino médio e os itinerários formativos*. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Séries históricas e estatísticas: 1970-2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?no=10&op=0>. Acesso em: 14 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua): microdados 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

INSTITUTO UNIBANCO. *Ensino médio no Brasil: distribuição dos tempos por áreas e componentes curriculares*. São Paulo: Instituto Unibanco/Consed/Movimento pela Base, 2016. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2013/07/Pesquisa_Tempos_Ensino_Medio_2016.pdf>. Acesso em: 14 maio 2021.

KRAWCZYK, N. Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 752-769, dez. 2011.

MAFRA, L. A.; CAVALCANTI, E. C. (Orgs.). *O Ensino Médio no Brasil: da ruptura do privilégio à conquista do direito*. Brasília, DF: Inep, 1992.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. A. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015.

RODRIGUES, E. M. Ensino noturno de 2º grau: o fracasso da escola ou a escola do fracasso? *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 49-72, jan./jun. 1995.

SANTOS, R.; ALBUQUERQUE, A. E. M. Análise das taxas de abandono nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio a partir das características das

escolas. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. p. 73-106. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 2).

SOUSA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Ensino Médio noturno: democratização e diversidade. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 31, p. 53-72, 2008.

VASCONCELOS, A. M. N.; GOMES, M. M. F. Transição demográfica: a experiência brasileira. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, dez. 2012.

APÊNDICE A

TABELA

**PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO TURNO NOTURNO NAS MATRÍCULAS DE ENSINO
MÉDIO, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO E ANO (2007/2020)**

UF	Anos		
	2007	2014	2020
Rondônia	49,9%	39,6%	27,9%
Acre	42,8%	27,8%	15,8%
Amazonas	55,7%	42,7%	35,7%
Roraima	49,0%	28,9%	25,2%
Pará	49,3%	40,2%	29,6%
Amapá	50,6%	35,9%	23,0%
Tocantins	55,5%	32,7%	22,6%
Maranhão	54,3%	38,2%	26,0%
Piauí	52,9%	39,0%	29,2%
Ceará	38,2%	22,6%	12,3%
Rio Grande do Norte	50,0%	35,5%	23,9%
Paraíba	47,8%	33,0%	24,5%
Pernambuco	51,9%	33,0%	21,8%
Alagoas	52,5%	32,6%	20,2%
Sergipe	54,3%	36,7%	28,1%
Bahia	47,7%	35,8%	29,8%
Minas Gerais	45,6%	26,4%	22,0%
Espírito Santo	39,8%	31,0%	20,4%
Rio de Janeiro	44,7%	28,0%	26,3%
São Paulo	50,7%	37,7%	27,3%
Paraná	46,6%	35,4%	26,2%
Santa Catarina	45,7%	33,8%	29,0%
Rio Grande do Sul	41,1%	33,2%	25,3%
Mato Grosso do Sul	52,3%	39,4%	27,6%
Mato Grosso	49,7%	39,5%	26,9%
Goiás	48,0%	33,6%	24,6%
Distrito Federal	36,2%	21,3%	16,0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Censo Escolar da Educação Básica. Brasil. Inep (2020).

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 10 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Ana Elizabeth M. de Albuquerque^I

Robson dos Santos^{II}

Gustavo Henrique Moraes^{III}

Susiane de S. Moreira O. da Silva^{IV}

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5257>

RESUMO

O estudo analisou as estratégias da Meta 10 do Plano Nacional de Educação (PNE), *vis-à-vis* os programas que buscam responder aos principais desafios estabelecidos por ela e que correspondem em grande parte, aos seus direcionamentos, como o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e

^I Doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) na área de políticas públicas e gestão da educação. Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Atua principalmente nos seguintes campos: políticas públicas e gestão da educação, educação profissional e tecnológica (EPT).

^{II} Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Principais áreas de atuação: sociologia da educação, educação de populações do campo, educação de jovens e adultos, indicadores educacionais e métodos quantitativos em ciências sociais.

^{III} Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisador de carreira do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Atualmente, ocupa o cargo de coordenador geral de Instrumentos e Medidas Educacionais, sendo responsável pelos estudos de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE). No campo da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), foi o idealizador e coordenador de implantação da Plataforma Nilo Peçanha.

^{IV} Mestre em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

Emprego (Pronatec), e contribuir com a reflexão sobre os desafios de universalização da educação básica e de elevação da escolaridade da população brasileira. As estratégias da Meta alinham-se às diretrizes do PNE: universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade. A Meta 10 propõe oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA), nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional e apresenta um baixo desempenho desde o início do Plano, alcançando apenas 1,8% em 2020. Assim, o texto analisa as estratégias buscando compreender como esse percentual poderia ser ampliado.

Palavras-chave: educação de jovens e adultos; educação profissional e tecnológica; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

A Meta 10 do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, propõe oferecer, no mínimo, 25% das matrículas da educação de jovens e adultos (EJA), nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional e se articula aos esforços de universalização da educação básica – objeto das Metas 1, 2, 3 e 4 do PNE – e de elevação da escolarização de jovens e adultos – objeto das Metas 8 e 9 –, qualificando a oferta de educação para esse público ao integrá-la à educação profissional, de modo a proporcionar condições mais favoráveis à inserção no mundo do trabalho. É importante compreender o objeto da Meta 10 em articulação com esse conjunto mais amplo de objetivos do PNE.

A análise das 11 estratégias da Meta 10 (Quadro 1), além das dimensões de universalização do atendimento escolar, ampliação da escolarização de jovens e adultos, formação para o trabalho e para a cidadania (Estratégias 10.1 e 10.2) e melhoria da qualidade da educação, também revela um reforço à superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação. A esse respeito, é necessário realçar a consideração das especificidades das populações itinerantes e do campo, das comunidades indígenas e quilombolas, das pessoas com deficiência e daquelas privadas de liberdade, inclusive com auxílio ao estudante, compreendendo ações de assistência social e financeira e de apoio psicopedagógico, de modo a garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional (Estratégias 10.3, 10.4, 10.9 e 10.10).

QUADRO 1

ESTRATÉGIAS DA META 10 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- 10.1) manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica;
- 10.2) expandir as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores com a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador e da trabalhadora;
- 10.3) fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância;
- 10.4) ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade, por meio do acesso à educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;
- 10.5) implantar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência;
- 10.6) estimular a diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos e alunas;
- 10.7) fomentar a produção de material didático, o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas, os instrumentos de avaliação, o acesso a equipamentos e laboratórios e a formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;
- 10.8) fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;
- 10.9) institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;
- 10.10) orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;
- 10.11) implementar mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio.

Fonte: Brasil (2014).

Um conjunto de estratégias pode ser compreendido como referência à melhoria da qualidade da educação, que se expressa em orientações pedagógicas e de condições de oferta com vistas à adequação da oferta de EJA integrada à educação profissional e tecnológica (EPT) às características e às especificidades do público-alvo.

Nessa dimensão, há referências ao currículo, no sentido da articulação entre formação básica e formação profissional e teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania (Estratégia 10.6). Enfatiza-se, ainda, a necessidade do desenvolvimento de currículos diversificados e metodologias específicas, da produção de material didático, de instrumentos de avaliação, de acesso a equipamentos e laboratórios e da formação continuada de docentes das redes públicas (Estratégia 10.7); de mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular (Estratégia 10.11); e da aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas (Estratégia 10.5).

QUADRO 2
DIMENSÕES E ESTRATÉGIAS DA META 10

Dimensões	Universalização do atendimento escolar	Superação de desigualdades educacionais	Melhoria da qualidade da educação
Estratégias	10.1, 10.2	10.3, 10.4, 10.9, 10.10	10.5, 10.6, 10.7, 10.11

Fonte: Elaborado pelos autores.

As estratégias da Meta 10 respondem às diretrizes definidas no PNE, particularmente às diretrizes II – universalização do atendimento escolar, III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, IV – melhoria da qualidade da educação e V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade (Brasil, 2014), e oferecem um conjunto de orientações às políticas públicas educacionais. Considerando que a diretriz formação para o trabalho e para a cidadania transversaliza toda a Meta, neste estudo, as estratégias foram agrupadas em três dimensões: *i*) universalização do atendimento escolar; *ii*) superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; e *iii*) melhoria da qualidade da educação, conforme apresentado no Quadro 2.

O esforço articulado, do qual a Meta 10 é parte, consiste em um direcionamento do PNE responsivo à baixa eficiência do sistema educacional brasileiro. Embora o País tenha alcançado uma alta taxa de cobertura escolar na faixa etária de 6 a 14 anos, não consegue sustentá-la no decorrer dos anos escolares do ensino fundamental, nem para os jovens de 15 a 17 anos, resultando em uma baixa taxa de concluintes na idade recomendada, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio – 78% e 73% em 2019, respectivamente (Brasil. Inep, 2020).

Contudo, há de se reconhecer que a baixa eficiência do ensino médio brasileiro não é para todos. Em trabalho recente, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), Simões (2019) destaca as desigualdades de acesso

à educação básica, mostrando que 85% da população pertencente ao 5º quintil de renda (os 20% de maior renda) concluem o ensino médio na idade certa, ao passo que na população pertencente ao 1º quintil (os 20% de menor renda) apenas 50% conseguem concluir a etapa na idade correta. Assim, no Brasil, o acesso¹ – entendido aqui, nos termos de Simões (2016), não somente como a matrícula na idade própria e o percurso nos respectivos anos escolares na idade recomendada (integralidade), mas também como acesso para todos, independentemente de sua condição socioeconômica, raça etc. (universalidade) – é marcadamente desigual entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos. Em que pese os esforços envidados e o avanço gradual e contínuo que o País tem apresentado na educação básica, os baixos resultados alcançados nessa etapa (Brasil. Inep, 2020) produzem um grande contingente de estudantes que são reprovados e cursam o mesmo nível escolar², ano após ano. Parte significativa deles não consegue concluir nem o ensino fundamental nem o ensino médio na idade recomendada e acaba por abandonar a escola sem completar a educação básica. São resultados desastrosos para um sistema educacional que se quer eficiente, eficaz e igualitário, garantindo o direito à educação a toda a população brasileira.

A baixa eficiência do sistema educacional brasileiro pode ser evidenciada, ainda, pelos resultados recentes publicados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad-C (IBGE, 2020), que mostraram que metade da população trabalhadora com 25 anos ou mais (51%) não possui o ensino médio e cerca de 38,6% não possuem sequer o ensino fundamental³. Essa situação repercute em indubitáveis perdas sociais e econômicas para os indivíduos, os sistemas de ensino e o País. Sem educação básica completa, a maioria desses jovens e adultos se depara com dificuldades para a inserção no mundo do trabalho, o que também pode reproduzir uma situação na qual eles não trabalham nem estudam.

A baixa escolaridade potencializa e compõe a exclusão social. Nessas circunstâncias, a elevação da escolaridade da população de jovens e adultos brasileira precisa ser enfatizada e priorizada em várias frentes. No escopo deste estudo, será focalizada a oferta de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, proposição da Meta 10 do Plano Nacional de Educação, que determina:

¹ Para uma concepção mais detalhada sobre os sentidos do acesso à educação básica, ver Simões (2016).

² Ressalta-se que cerca de 1,9 milhão de jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola ainda estão matriculados no ensino fundamental, o que mostra a forte retenção praticada nas escolas brasileiras. Isso coloca o Brasil longe da meta do PNE de, até 2024, ter pelo menos 85% da população de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio. Em 2019, esse indicador apresentou expressivas desigualdades regionais e sociais (Inep, 2020c, p. 13).

³ Pnad-C/IBGE, 2019. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) investiga, trimestralmente, um conjunto de informações conjunturais sobre as tendências e flutuações da força de trabalho e, de forma anual, temas estruturais relevantes para a compreensão da realidade brasileira. Os dados apresentados têm como referência o segundo trimestre de 2019 (<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101736>).

“oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” (Brasil, 2014)⁴.

A grande questão demandada na Meta 10 é a garantia do acesso à educação para aqueles que não o tiveram na idade própria. Essa questão ganha destaque com a aprovação da Lei nº 12.796, de 2013, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de modo a incluir no artigo 4º o inciso IV, que ressalta a necessidade da garantia do direito a educação, ensino fundamental e ensino médio a “todos os que não os concluíram na idade própria”. Assim, a Meta 10 e suas estratégias estão inseridas em um contexto de ênfase na educação de jovens e adultos que, no caso do PNE, abarca também outras metas.

Neste artigo, objetiva-se analisar as estratégias da Meta 10 *vis-à-vis* os programas que buscam responder aos seus principais desafios, destacando-se nas análises o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Considerando as três dimensões identificadas no Quadro 2 – (i) universalização do atendimento escolar, (ii) superação das desigualdades educacionais e (iii) melhoria da qualidade da educação –, pretende-se investigar as possíveis relações entre esses programas e as estratégias definidas no escopo da Meta 10 do PNE, considerando o baixo nível de efetivação revelado pelos indicadores que monitoram a Meta.

O texto, além desta introdução, está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, faz-se uma análise descritiva quantificando o público-alvo da EJA, bem como o número de matrículas que a modalidade apresenta nos ensinos fundamental e médio, incluindo o quantitativo daquelas integradas à educação profissional; na segunda, apresentam-se os programas federais que promovem oferta de educação profissional integrada à EJA, nomeadamente o Proeja, o Projovem e o Pronatec, examinando-se como eles se relacionam com as estratégias da Meta 10; e, finalmente, tecem-se algumas considerações sobre os resultados das análises.

1 O PÚBLICO-ALVO DA META 10

A educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio, destina-se às pessoas que não tiveram acesso à escola ou não integralizaram a educação básica na idade “própria” ou esperada. É necessário, inicialmente, definir conceitualmente o “não acesso” ou a “exclusão da

⁴ Ressalta-se que na Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010 foi proposto o “oferecimento de, no mínimo, 50% das matrículas de educação de jovens e adultos e idosos na forma integrada à educação profissional nos ensinos fundamental e médio” (Conae, 2014, p. 70).

escola” em duas dimensões para análise: (i) condição de nunca haver frequentado; e (ii) condição de evadido, isto é, de não frequente que já frequentou (Ferraro; Machado, 2002)⁵.

O fenômeno do não acesso é complexo e multicausal, e sua análise extrapola os objetivos deste estudo. Não obstante, reconhece-se que se trata de condição que estrutura a sociedade brasileira, arrastando-se pelos séculos e reproduzindo-se ainda na atualidade, mesmo tendo sido inscrita a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola de educação básica (dos 4 aos 17 anos) como direito educacional na Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009.

Nesses termos, procura-se determinar, a seguir, a população de jovens e adultos que não frequenta a escola e não possui a educação básica completa. Quantos são os brasileiros e brasileiras que compõe o público-alvo da EJA⁶?

Para responder a essa pergunta, optou-se por realçar dois grupos: o primeiro é composto pela população de 15 anos ou mais que não possui o ensino fundamental completo, comparando-a ao número de matrículas existentes em cursos de EJA para a etapa do ensino fundamental (Gráfico 1); e o segundo engloba a população de 19 anos ou mais que não possui o ensino médio e não frequenta a escola, frente ao número de matrículas existente em EJA para essa etapa (Gráfico 2).

Verifica-se, em ambos os cenários, que a “demanda” potencial pela EJA excede significativamente o quantitativo de matrículas existentes na modalidade. No primeiro grupo etário, que engloba a população com 15 anos ou mais, o número de matrículas na EJA de pessoas com até 17 anos é superior ao número da população sem o ensino fundamental completo (Gráfico 1), o que sugere que as melhorias recentes nas taxas de conclusão do ensino fundamental podem ter reduzido a demanda. Todavia, quando se observam os grupos com 25 anos ou mais, o número de pessoas que não possuem o ensino fundamental é elevado, enquanto o quantitativo de matrículas é reduzido.

⁵ Há uma dupla dimensão do processo de exclusão escolar: a exclusão da escola e a exclusão na escola. “Por excluídos da escola entendem-se todos aqueles que, devendo frequentar a escola, não o fazem, independentemente de já a haverem ou não frequentado no passado. A categoria dos excluídos na escola compreende todos aqueles que, mesmo estando na escola, por ingresso tardio ou por força de sucessivas reprovações e repetências acusam forte defasagem (de dois ou mais anos) nos estudos” (Ferraro; Machado, 2002, p. 215).

⁶ A educação de jovens e adultos é uma modalidade da educação básica, ofertada nas etapas do ensino fundamental e médio, nos termos da Lei nº 9.394/1996, em seu artigo 37. A EJA destina-se àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida. A lei prevê, entre outras questões, que a EJA deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento (Brasil, 1996).

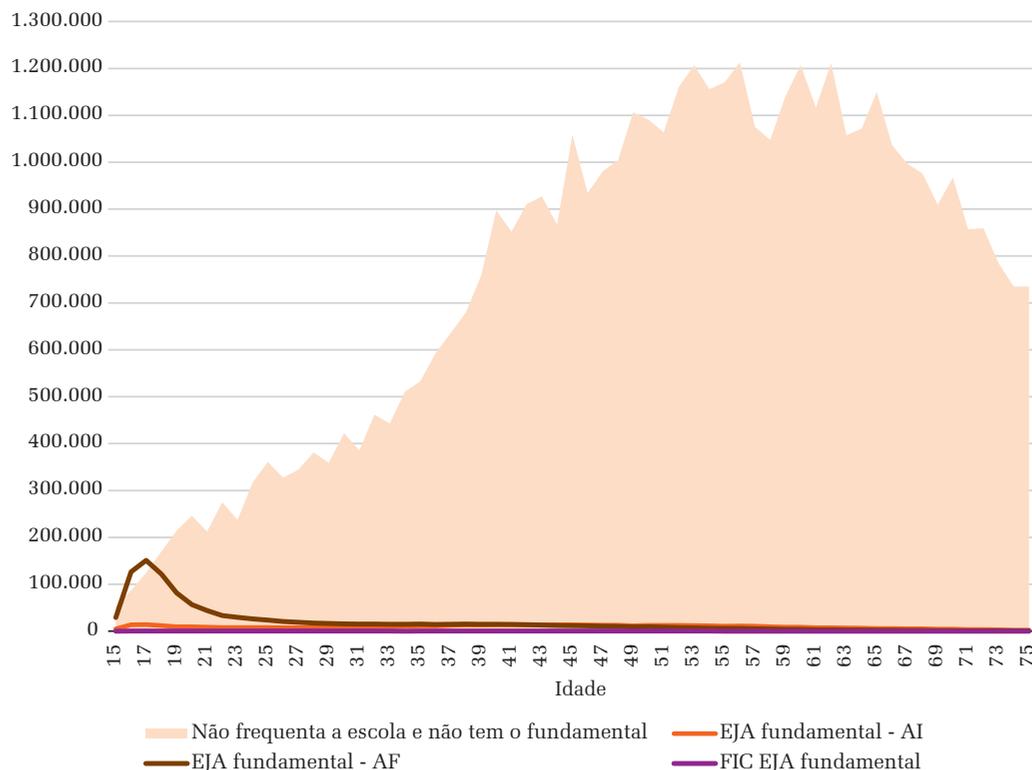


GRÁFICO 1

NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE EJA ENSINO FUNDAMENTAL E TOTAL DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS SEM ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO E QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA - BRASIL - 2020

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Pnad Contínua. IBGE (2020) e Censo Escolar da Educação Básica. Brasil. Inep (2020).

No caso do segundo grupo populacional, com 19 anos ou mais, existia, em 2020, um contingente elevado de pessoas sem a educação básica completa e que não frequentava a escola, mesmo nos estratos de menor idade, como no grupo de até 25 anos, por exemplo. Entretanto, é justamente ao redor dessa faixa etária que o número de matrículas em cursos de EJA (ensino médio) diminui (Gráfico 2). Assim, em ambos os grupos, o alcance do número de matrículas de EJA parece ser bem reduzido em relação ao quantitativo de pessoas que não concluíram a educação básica e estão fora da escola. Em 2020, as matrículas de educação de jovens e adultos alcançaram 3.002.749 em sua totalidade, sendo 1.750.169 no ensino fundamental e 1.252.580 no ensino médio (Tabela 1). A comparação do quantitativo das matrículas na EJA com a totalidade da população que não frequenta a escola e sem a educação básica completa – aproximadamente 63.000.000 sem o ensino médio, na faixa de 19 a 75 anos; mais de 45.000.000, no caso do ensino fundamental, para a faixa de 15 a 75 anos

de idade (IBGE, 2020) – permite visualizar a potencialidade de seu atendimento e a importância e urgência de seu fomento, com vistas a enfrentar os desafios de elevação da escolaridade da população brasileira e universalização da educação básica⁷.

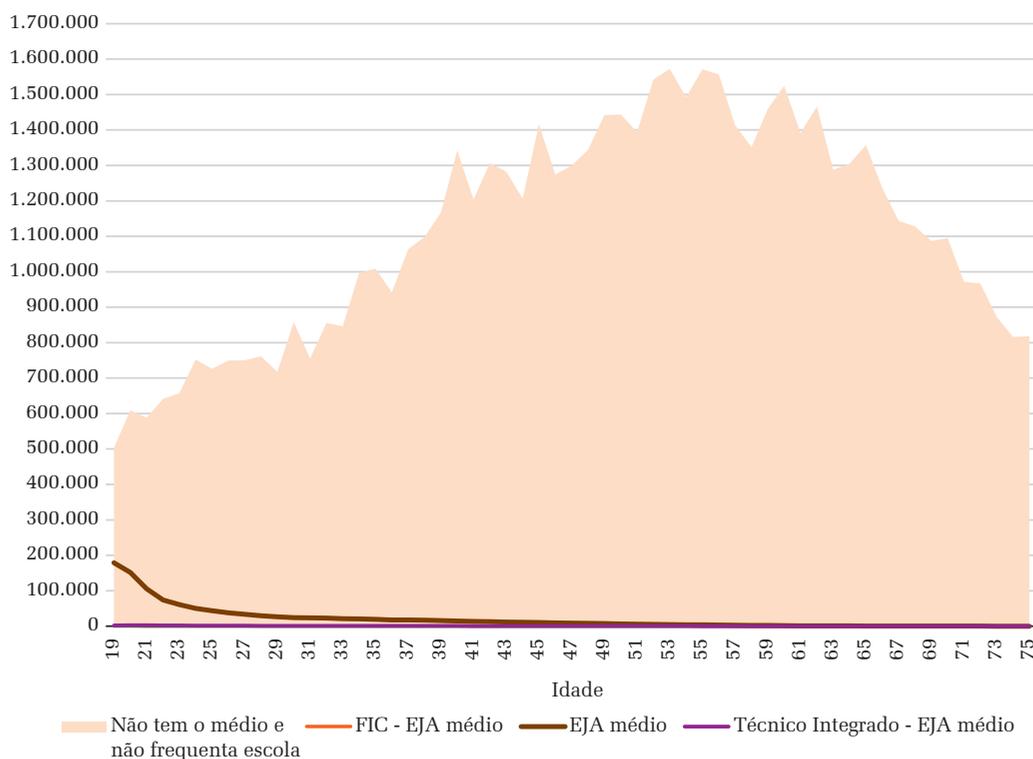


GRÁFICO 2

NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE EJA ENSINO MÉDIO E TOTAL DA POPULAÇÃO COM 19 ANOS OU MAIS SEM EDUCAÇÃO BÁSICA QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA - BRASIL - 2020

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Pnad Contínua. IBGE (2020) e Censo Escolar da Educação Básica. Brasil. Inep (2020).

No que se refere especificamente às matrículas de educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, os números são ainda menores, respondendo apenas por 1,8% das matrículas da EJA. Das 3.002.749 matrículas de EJA, em 2020, apenas 54.238 (1,8%) foram ofertadas na forma integrada à educação profissional. Confrontando-se esses dados com o determinado pela Meta 10 do PNE (que 25% das matrículas de EJA sejam ofertadas na forma integrada à educação profissional),

⁷ A idade mínima para matrícula e realização de exames de conclusão em cursos de EJA é de 15 anos completos para o ensino fundamental e 18 anos completos para o ensino médio, nos termos dos artigos 5º e 6º da Resolução CNE/CEB nº 3 de 15/6/2010 (Brasil. MEC. CNE. CEB, 2010).

percebe-se o quão distante o País se encontra do alcance da Meta. De fato, como mostram os dados do Relatório do 3º ciclo de monitoramento do PNE 2020, a Meta 10 é uma das que apresentam menor desempenho desde o início do Plano, tendo esse percentual não alcançado mais que 3%, desde 2013. As matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional são majoritariamente de mulheres (62,8%) e de estudantes que se autodeclararam negros (59,7%). Continua, assim, frustrado o atendimento a essa população que retorna às escolas com um interesse primordial de obter a elevação da escolaridade, a conclusão da educação básica e a qualificação profissional, de modo a conseguir condições mais favoráveis à sua inserção no mundo do trabalho.

Em 2020, as 3.002.749 matrículas de EJA se dividem entre o ensino fundamental (1.750.169) e o ensino médio (1.252.580). Dessas, 54.238 são integradas à educação profissional, entretanto, não se distribuem proporcionalmente entre as etapas. No ensino fundamental, em que se concentra o maior número de matrículas de jovens e adultos, há apenas 9.328 matrículas, que representam 0,5% das matrículas integradas à EPT na etapa. No ensino médio, as 44.910 matrículas integradas à EPT representam 3,6% das matrículas de EJA. A Tabela 1 traz as matrículas e suas distribuições por etapas de ensino.

TABELA 1

NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPA DE ENSINO – ENSINO FUNDAMENTAL (EF) E ENSINO MÉDIO (EM) – BRASIL – 2013-2020

(continua)

ETAPA DE ENSINO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	"Δ [%] (2013-2020)"
EJA EF oferta regular	2.440.151	2.285.645	2.115.217	2.043.623	2.161.168	2.102.460	1.925.784	1.740.841	-28,7
EJA EF integrada à EPT	64.739	58.839	67.394	61.912	11.736	5.695	11.799	9.328	-85,6
Total EJA EF	2.504.890	2.344.484	2.182.611	2.105.535	2.172.904	2.108.155	1.937.583	1.750.169	-30,1
% EJA EF integrada à EPT	2,6%	2,5%	3,1%	2,9%	0,5%	0,3%	0,6%	0,5%	-80,8
EJA EM oferta regular	1.284.048	1.266.171	1.270.198	1.342.137	1.383.046	1.395.658	1.294.492	1.207.670	-5,9
EJA EM integrada à EPT	41.269	42.875	39.060	34.502	42.766	42.175	41.593	44.910	8,8
Total EJA EM	1.325.317	1.309.046	1.309.258	1.376.639	1.425.812	1.437.833	1.336.085	1.252.580	-5,5
% EJA EM integrada à EPT	3,1%	3,3%	3,0%	2,5%	3,0%	2,9%	3,1%	3,6%	16,1

TABELA 1

NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPA DE ENSINO – ENSINO FUNDAMENTAL (EF) E ENSINO MÉDIO (EM) – BRASIL – 2013-2020

(conclusão)

ETAPA DE ENSINO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	"Δ [%] (2013-2020)"
EJA integrada à EPT	106.008	101.714	106.454	96.414	54.502	47.870	53.392	54.238	-48,8
Total EJA	3.830.207	3.653.530	3.491.869	3.482.174	3.598.716	3.545.988	3.273.668	3.002.749	-21,6
% EJA integrada à EPT	2,8%	2,8%	3,0%	2,8%	1,5%	1,3%	1,6%	1,8%	-34,7

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Censo Escolar da Educação Básica 2013-2020.

Interessante observar que o número de matrículas integradas à EPT no ensino médio sustentou um desempenho regular, no período de 2013 a 2020, demonstrando até mesmo um pequeno crescimento de 8,8% e marcando o maior quantitativo em relação ao início da série histórica, ainda que as matrículas totais de EJA de ensino médio tenham diminuído (-5,5%). Já no ensino fundamental, o que se percebe é um cenário de queda: há diminuição das matrículas totais de EJA (-30,1%) e um acentuado decréscimo no número de matrículas integradas à EPT (-85,6%), especialmente a partir de 2017.

Depreende-se, por meio da desagregação por etapas de ensino, que a “expansão das matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores com a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador e da trabalhadora” (Estratégia 10.2) se desenvolveu em ritmos diferenciados no período. Embora o alcance da Meta esteja bem aquém do esperado, é no ensino fundamental que as atenções devem ser mais concentradas. A etapa abriga 1.750.169 matrículas, 497.589 a mais que o ensino médio; no entanto, possui apenas 9.328 matrículas integradas à EPT, um baixíssimo percentual (0,5%). Trata-se de um resultado pífio, que vai na contramão do disposto na Meta, especialmente quando se considera um país como o Brasil, em que 38,6% da população com 25 anos ou mais não possui o ensino fundamental (IBGE, 2020).

Essas circunstâncias confirmam a necessidade de programa(s) nacional(is) de educação de jovens e adultos voltado(s) a garantir a conclusão do ensino fundamental e a formação profissional inicial a todos os que necessitam, de modo a estimular a conclusão da educação básica, tal como aponta a Estratégia 10.1 da Meta 10.

2 PROGRAMAS FEDERAIS QUE PROMOVEM A OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL INTEGRADA À EJA E AS ESTRATÉGIAS DA META 10

Em levantamento realizado para este trabalho, identificaram-se programas federais que se alinham a essa perspectiva e ofertam de forma integrada a EJA e a educação profissional. São eles: o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Necessário realçar que, à época em que o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) foi aprovado, o Proeja e o Projovem já estavam instituídos, desde 2005, e o Pronatec, desde 2011. O Proeja e o Projovem são programas governamentais responsivos às orientações do Decreto nº 5.154/04, que prevê a integração entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio.

A análise das estratégias da Meta 10 do PNE apontou haver uma correspondência entre estas e as ações já estabelecidas por esses programas. De fato, o Proeja, o Projovem e o Pronatec parecem se constituir em inspiração e referência à elaboração das estratégias da Meta 10, que acabam por refletir os objetivos trazidos por eles. Isso é perceptível na Estratégia 10.1, que determina “manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica” (Brasil, 2014, grifos nossos). A escolha do verbo “*manter*” no texto da estratégia pressupõe que o programa já existia e orienta a sua continuidade. Na mesma direção, situa-se a Estratégia 10.2, que indica “expandir as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores com a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador e da trabalhadora” (Brasil, 2014).

Apresentam-se, a seguir, os já mencionados programas federais de elevação de escolaridade integrados à educação profissional, cujas bases legais estão vigentes, que parecem ter de alguma forma inspirado as estratégias da Meta 10.

2.1 PROGRAMA NACIONAL DE INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NA MODALIDADE DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (PROEJA)

Identificamos que o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos (Proeja) – inicialmente assim

denominado – foi instituído por meio do Decreto nº 5.478, de 24/6/2005, e destinava suas ações à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica⁸ e à oferta de educação profissional técnica de nível médio integrada à EJA. No documento base do programa, há uma vinculação de seus objetivos com a elevação da escolaridade da população brasileira de jovens e adultos:

[...] proporcionar o acesso do público de EJA ao ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio. [...] É necessário garantir acesso à alfabetização, ao ensino fundamental e à educação profissional a 62 milhões de jovens e adultos (IBGE, Pnad 2003) que não tiveram condições de completar a educação básica nos tempos da infância e da adolescência que deveriam anteceder, na lógica própria da cultura moderna, o tempo do trabalho. (Brasil. MEC, 2007a, p. 33).

Vale realçar alguns aspectos inovadores do programa. Trata-se de uma política pública para a educação de jovens e adultos não restrita “à questão do analfabetismo, sem articulação com a educação básica como um todo, nem com a formação para o trabalho” (Brasil. MEC, 2007a, p. 18)⁹. A oferta, em sua primeira fase, ocorreu em instituições federais reconhecidas pelo ensino de qualidade e referência não só na formação técnica, mas também na formação básica, o que ainda representou uma oferta de EJA em instituições que possuíam processos seletivos altamente concorridos (Leite, 2013)¹⁰.

Um ano depois, o programa é ampliado em seus limites, priorizando o “horizonte da universalização da educação básica, aliada à formação para o mundo do trabalho, com acolhimento específico a jovens e adultos com trajetórias escolares

⁸ Nesse período, compunham a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Escolas Técnicas Federais, as Escolas Agrotécnicas Federais e as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

⁹ Na história da EJA, as ações governamentais direcionadas à modalidade caracterizaram-se pelo foco na alfabetização: Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (Ceaa), 1947; Campanha de Educação Rural (1952); Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (1958); Programas de alfabetização e educação popular (1961 a 1964); Programa Nacional de Alfabetização (1964); Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos (Mobral), 1967; Fundação Educar (1985); Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (Pnac), 1990; Alfabetização Solidária (1997); Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (Seea), 2003; Brasil Alfabetizado (2003); Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC), 2004; Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), 2005; Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos (Proeja), 2005; Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), 2006; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/ MEC), 2011.

¹⁰ O reconhecimento da inovação também é acompanhado de processos de efetividade (Muniz; Mattos; Souza, 2016), de resistências e desafios aos processos de implementação (Ivo; Hypolito, 2012; Leite, 2013, Vitorette; Castro, 2016).

descontínuas” (Brasil. MEC, 2007a, p. 12). Nos termos do novo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, o programa passa a incluir, além da educação profissional técnica de nível médio, a articulação ao ensino fundamental ou ao ensino médio, na forma integrada ou concomitante, e a formação inicial e continuada de trabalhadores; suas ações passam a abranger, além das instituições federais de educação profissional¹¹, as instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e as entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical (“Sistema S”)¹², passando a se chamar Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja).

Com essa nova configuração, o programa começa a operar em uma articulação interfederativa, tal como propõe a Estratégia 10.8 da Meta 10, requerendo um regime de colaboração entre as universidades públicas, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e os sistemas estaduais e municipais.

É fundamental a articulação entre a esfera federal e os estados, municípios e a sociedade, em geral, visando a produzir uma sinergia capaz de fazer com que as ações resultantes dessa política, efetivamente, cheguem às populações que por elas demandam. Nessa perspectiva, é imprescindível que em cada estado da Federação os sistemas públicos de educação interajam a fim de tornar realidade essa política pública educacional. Assim, cabe à Rede Federal, incluindo as universidades, os Cefets, as escolas técnicas e agrotécnicas federais oferecer o máximo possível de vagas sem perder de vista o plano mais estratégico e estruturante, qual seja: a cooperação, a colaboração e a interação com os sistemas estaduais e municipais. (Brasil. MEC, 2007b, p. 24-25).

Nessa edição, identifica-se ainda outra inovação que constou da formação de profissionais, professores e gestores para atuarem na implementação e na implantação do programa, em parceria com os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), as universidades e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)/Ministério da Educação (MEC), ofertando cursos de especialização em EJA, em nível de pós-graduação *lato sensu* (Santos; Grossi, 2011).

¹¹ Nesse período da instituição do Decreto nº 5.840/2006, a rede de instituições federais de educação profissional compreende a Universidade Federal Tecnológica do Paraná, os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Escolas Técnicas Federais, as Escolas Agrotécnicas Federais, as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II.

¹² Compreendem as entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades vinculadas ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (Brasil. MEC, 2007a, p. 57).

O programa passa a atuar em duas frentes: uma com enfoque na integração entre o ensino médio e os cursos técnicos de nível médio (Proeja Educação Profissional Técnica de Nível Médio – Ensino Médio), e outra (Proeja Formação Inicial e Continuada – Ensino Fundamental) na integração entre a formação inicial e continuada de trabalhadores e os anos finais do ensino fundamental na modalidade EJA. No Proeja Formação Inicial e Continuada – Ensino Fundamental, os cursos devem ser organizados de maneira a integrar os conhecimentos da educação básica, próprios dessa etapa de escolarização, com os específicos da formação inicial ou continuada de uma determinada área profissional ou arcos ocupacionais¹³.

Art. 1º [...]

§ 1º O Proeja abrangerá os seguintes cursos e programas de educação profissional:

I - formação inicial e continuada de trabalhadores; e

II - educação profissional técnica de nível médio.

§ 2º Os cursos e programas do Proeja deverão considerar as características dos jovens e adultos atendidos, e poderão ser articulados:

I - ao ensino fundamental ou ao ensino médio, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, no caso da formação inicial e continuada de trabalhadores, nos termos do art. 3º, § 2º, do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004; e

II - ao ensino médio, de forma integrada ou concomitante, nos termos do art. 4º, § 1º, incisos I e II, do Decreto nº 5.154, de 2004. (Brasil. MEC, 2007b, p. 24-25).

O Proeja ampliou a oferta de educação profissional no Brasil, especialmente EJA na forma integrada à educação profissional. O Gráfico 3 apresenta as matrículas de educação de jovens e adultos organizadas por etapas previstas pelo Proeja, a partir do início da oferta, em 2007, até 2020.

¹³ Para os cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, foram tomadas como referência as áreas profissionais como um dos parâmetros na organização dos cursos do Proeja Formação Inicial e Continuada – Ensino Fundamental. São 21 áreas profissionais: Agropecuária, Artes, Comércio, Comunicação, Construção Civil, Design, Geomática, Gestão, Imagem Pessoal, Indústria, Informática, Lazer e Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Mineração, Química, Recursos Pesqueiros, Saúde, Telecomunicações, Transportes, Turismo e Hospitalidade, Serviço de Apoio Escolar.

O arco ocupacional é um conjunto de ocupações relacionadas, ou seja, que possuem base técnica comum, que podem abranger as esferas da produção e da circulação (indústria, comércio, prestação de serviços), garantindo uma formação mais ampla e aumentando as possibilidades de inserção ocupacional do jovem trabalhador (assalariamento, autoemprego e economia solidária) (Brasil. MEC, 2007b).

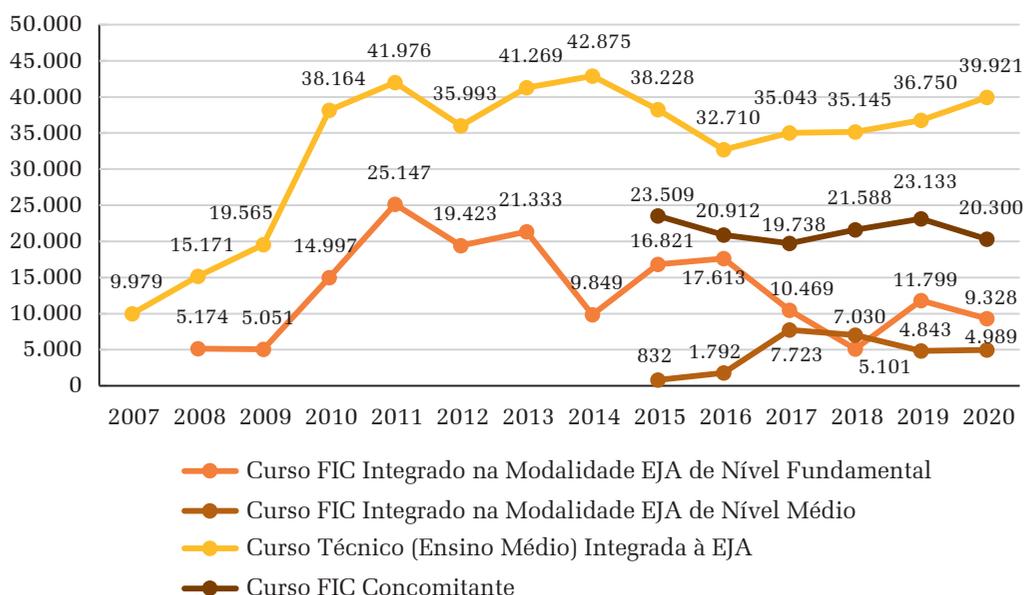


GRÁFICO 3

NÚMERO DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPAS DO PROEJA - BRASIL - 2007-2020

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2007-2020.

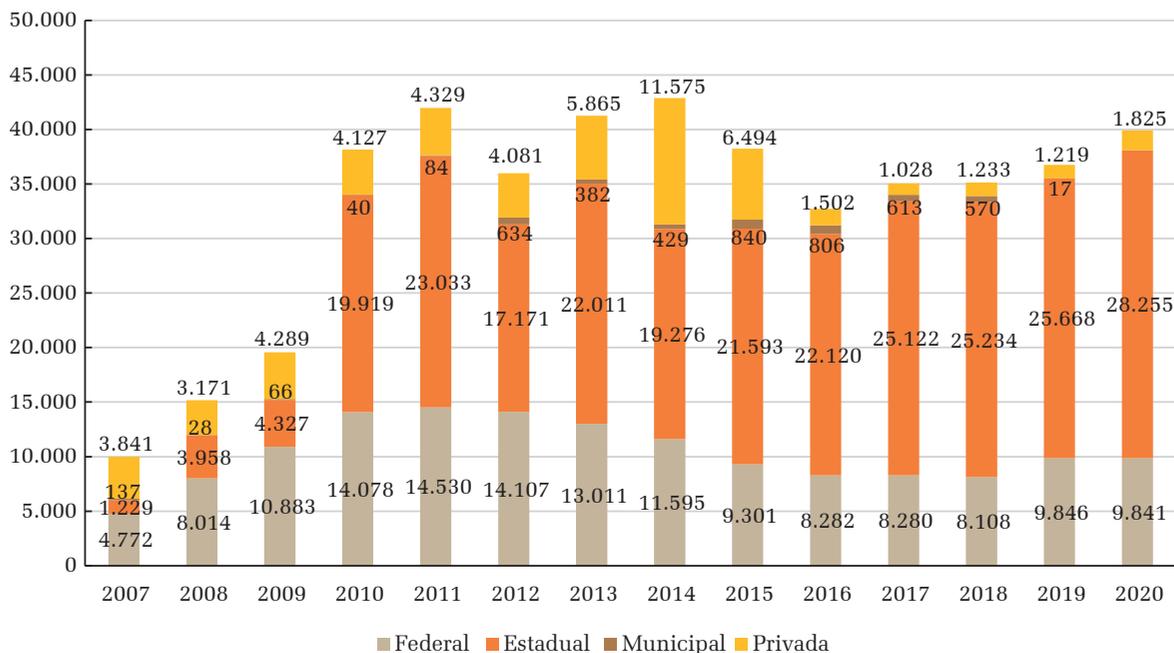


GRÁFICO 4

NÚMERO DE MATRÍCULAS DE CURSOS TÉCNICOS (ENSINO MÉDIO) INTEGRADOS À EJA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2007-2020

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2007-2020.

No que se refere à educação profissional técnica de nível médio integrada na EJA, a oferta é efetivada desde 2007. As matrículas cresceram, entre 2007 e 2010, mantendo-se em uma média de 38.000 matrículas no período seguinte, 2010-2020, sendo sustentadas principalmente pela oferta das redes estaduais e, em menor escala, da rede federal (Gráfico 4).

A oferta dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) integrados na modalidade EJA de nível médio se inicia em 2015 e se intensifica em 2017, tendo as redes estaduais a maior participação no período de 2015 a 2020 (Gráfico 5).

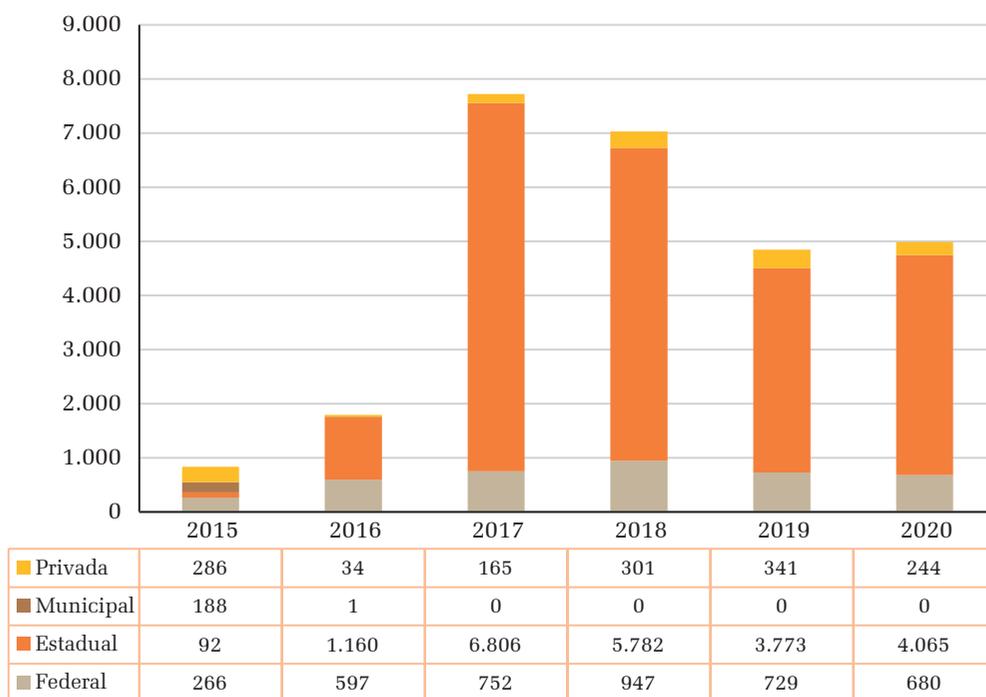


GRÁFICO 5

NÚMERO DE MATRÍCULAS DE CURSOS FIC INTEGRADOS NA MODALIDADE EJA DE NÍVEL MÉDIO, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2015-2020

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2015-2020.

No que se refere aos cursos FIC integrados na modalidade EJA de nível fundamental, a oferta cresce entre 2008 e 2011, atingindo o maior quantitativo (25.147) em 2011 (Gráfico 3), sendo mantida principalmente pelas redes estaduais e municipais (Gráfico 6). O menor quantitativo ocorre em 2018, seguindo um movimento de queda já evidenciado em 2017. Em 2020, a oferta desses cursos é predominantemente municipal (cerca de 90%).

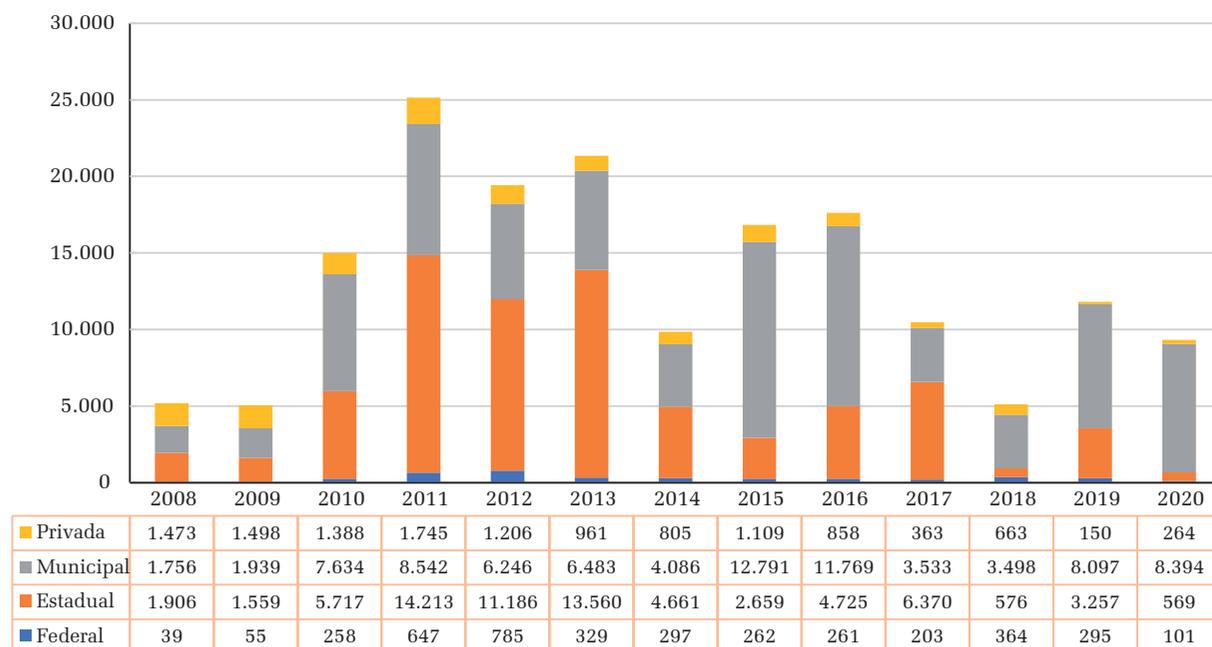


GRÁFICO 6

NÚMERO DE MATRÍCULAS DE CURSOS FIC INTEGRADOS NA MODALIDADE EJA DE NÍVEL FUNDAMENTAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2008-2020

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2008-2020.

O Proeja – priorizando a oferta de educação profissional técnica de nível médio (cursos técnicos) integrada à EJA, dos cursos FIC integrados na modalidade EJA de nível médio e dos cursos FIC integrados na modalidade EJA de nível fundamental – é um programa responsivo à elevação do grau de escolaridade da população brasileira, com vistas à conclusão do ensino fundamental e do médio, tal como apontam as Estratégias 10.1, 10.2 e 10.6.

Também promove ações considerando especificidades das populações do campo e das comunidades indígenas¹⁴, de pessoas privadas de liberdade¹⁵ (conforme

¹⁴ Constam, entre os documentos referenciais para o Proeja, as publicações dos Documentos-Base Proeja Técnico/Ensino Médio; Proeja Formação Inicial e Continuada/Ensino Fundamental; Proeja Indígena/Educação Profissional Integrada à Educação Escolar Indígena, fornecendo alguns referenciais à formulação de projetos para integração entre a educação profissional e tecnológica e a educação escolar indígena.

¹⁵ No Relatório de Ações de 2011, constam a organização de turmas do Proeja Prisional junto ao Instituto Federal do Rio Grande do Norte no curso Gestão em Qualidade de Serviço e ao Instituto Federal de Rondônia no curso de Vendas/Auxiliar Administrativo. (MEC, 2011). Recentemente (dez./2020), o Instituto Federal do Sul de Minas, em parceria com a Setec/MEC, iniciou a oferta de EJA integrada à EPT no sistema prisional.

orientações das Estratégias 10.3, 10.6 e 10.10), de assistência ao estudante (Estratégia 10.9)¹⁶ e de formação continuada de docentes (Estratégia 10.7)¹⁷.

Por fim, mas não menos importante, tanto em relação ao Proeja como à efetivação das Estratégias 10.1 e 10.2, há de se ressaltar a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Essa lei determina que os Institutos Federais, em cada exercício, devem garantir o mínimo de 50% de suas vagas para atender a “educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da *educação de jovens e adultos*” (Brasil, 2008, grifos nossos).

2.2 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS (PROJOVEM)

Originalmente, o Projovem foi executado nos termos de um programa de caráter emergencial e experimental destinado à elevação do nível de escolaridade, visando à conclusão do ensino fundamental e à qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local. Instituído pela Lei nº 11.129/2005 (Brasil, 2005), destina-se a jovens de 18 a 24 anos que morem em capitais, estejam fora do mercado formal de trabalho e tenham concluído a 4ª série e não a 8ª série do ensino fundamental. A gestão e a execução do programa ficaram a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da conjugação de esforços com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O programa é intersetorial e interfederativo, uma vez que o arranjo para sua execução e gestão é replicado no âmbito local, por meio da articulação entre os órgãos públicos das áreas de educação, trabalho, assistência social e juventude, com a participação das secretarias estaduais de juventude (onde houver) e de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e Municipal, do Poder Legislativo e da sociedade civil (Brasil, 2005).

¹⁶ Tendo em vista a contribuição para a permanência dos estudantes nos cursos Proeja das escolas federais, o programa destinou recursos para atendimento ao estudante carente da educação profissional. Por meio de descentralização às escolas, todo estudante carente dos cursos Proeja passou a ter direito a um recurso de R\$ 100,00 para subsidiar suas despesas no curso (transporte, alimentação, reprodução de material) (MEC, 2008).

¹⁷ O programa desenvolveu ações de formação docente em nível de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*. Considerou o investimento em pesquisa fundamental para a produção de conhecimento para esse novo campo epistemológico que integra a educação profissional com a educação de jovens e adultos. O relatório de 2007 destacou a seleção de nove projetos de pesquisa, concessão de bolsas de mestrado e de doutorado.

O Projovem tem o fim específico de

executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de cursos, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local. (Brasil. MEC. CNE. CEB, 2008).

Com a Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, a segunda edição do programa ampliou a faixa etária dos jovens participantes (para idades entre 15 e 29 anos¹⁸), que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, objetivando a conclusão dessa etapa por meio da modalidade de educação de jovens e adultos integrada à qualificação profissional e o desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de cursos.

Art. 2º O Projovem, destinado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, será desenvolvido por meio das seguintes modalidades:

I - Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo;

II - Projovem Urbano;

III - Projovem Campo - Saberes da Terra; e

IV - Projovem Trabalhador. (Brasil, 2008).

O programa também previu o apoio técnico e financeiro a estados, municípios e Distrito Federal, para a oferta e o desenvolvimento de cursos do Projovem Urbano, com a concessão de auxílio financeiro mensal aos jovens atendidos, durante os 18 meses de duração do curso, no valor de R\$100,00, condicionado a 75% de participação nas atividades presenciais e à entrega de trabalhos pedagógicos. Além disso, tal como o Proeja, o Projovem associou a formação de profissionais, professores e gestores à implementação do programa.

A execução e a gestão do Projovem, em sua segunda fase, mantiveram a articulação intersetorial e interfederativa, realizada por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República, dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁹, e o Conselho Nacional da Juventude e a Secretaria Nacional da Juventude.

¹⁸ No Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, a juventude é entendida de 15 a 29 anos.

¹⁹ O arranjo institucional do Programa Projovem também inclui o Conselho Nacional da Juventude e a Secretaria Nacional da Juventude.

Art. 3º [...]

§ 1º Fica instituído o Conselho Gestor do Projovem, coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República e composto pelos Secretários-Executivos dos Ministérios referidos no *caput* deste artigo e por 1 (um) Secretário Nacional representante de cada um desses Ministérios, a ser indicado pelo respectivo Ministro de Estado.

§ 2º O Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo será coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Projovem Urbano, pela Secretaria-Geral da Presidência da República; o Projovem Campo - Saberes da Terra, pelo Ministério da Educação; e o Projovem Trabalhador, pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (Brasil, 2008).

A partir de 2012, o Projovem Urbano e o Projovem Campo – Saberes da Terra²⁰ passaram a ser coordenados nacionalmente pelo Ministério da Educação, como política pública da modalidade de educação de jovens e adultos, e a ter a gestão diretamente vinculada ao MEC e às secretarias estaduais e/ou municipais de educação (Brasil. MEC, 2012):

Art. 3º São agentes do Projovem Urbano: I - a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação – Secadi/MEC, gestora nacional do Programa; II - o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, executor das transferências de recursos financeiros do Programa; III - o Distrito Federal, os Estados e os Municípios listados no Anexo I desta Resolução, doravante denominados entes executores (EEx) das ações do Projovem Urbano. (FNDE, 2011).

O programa apresentou inovações curriculares e de organização de tempo e espaços pedagógicos com o propósito de adequá-los às características dos jovens e adultos. O Parecer CNE/CEB nº 2/2005 aprovou o Projovem, considerando-o com plenas condições de se tornar um programa experimental, nos termos do artigo 81 da Lei nº 9.394/1996 (Parecer CNE/CEB nº 18/2008).

O Projovem complementou e conectou os programas de atendimento à modalidade de educação de jovens e adultos do Ministério da Educação, abrangendo a educação básica, da seguinte forma:

- Brasil Alfabetizado – até a 4ª série²¹;
- Projovem – da 5ª até a 8ª série;

²⁰ Nos termos do artigo 14 da Lei nº 11.692/2008, “O Projovem Campo - Saberes da Terra tem como objetivo elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e formação profissional, na forma do art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estimulando a conclusão do ensino fundamental e proporcionando a formação integral do jovem, na modalidade educação de jovens e adultos, em regime de alternância, nos termos do regulamento” (Brasil, 2008).

²¹ Decreto nº 4.834 de 08 de setembro de 2003.

- Proeja – curso técnico de nível médio integrado à educação de jovens e adultos.

A partir de 2012, as matrículas do Projovem passaram a ser captadas pelo Censo Escolar da Educação Básica. O Gráfico 7 apresenta essas matrículas, juntamente com as outras etapas integradas à EPT. Como pode ser observado, o programa apresentou um forte aumento nas matrículas entre 2012 e 2016, com uma média de 48.200 no período. A partir de 2017, entretanto, o número de matrículas decresce drasticamente: de 44.299 em 2016 para 1.267 em 2017, passando a 594 em 2018. Embora esteja fora do escopo deste estudo investigar a causa dessa brusca redução, percebe-se que em agosto de 2016 houve mudança administrativa no governo federal, o que pode ter influenciado tal ocorrência.

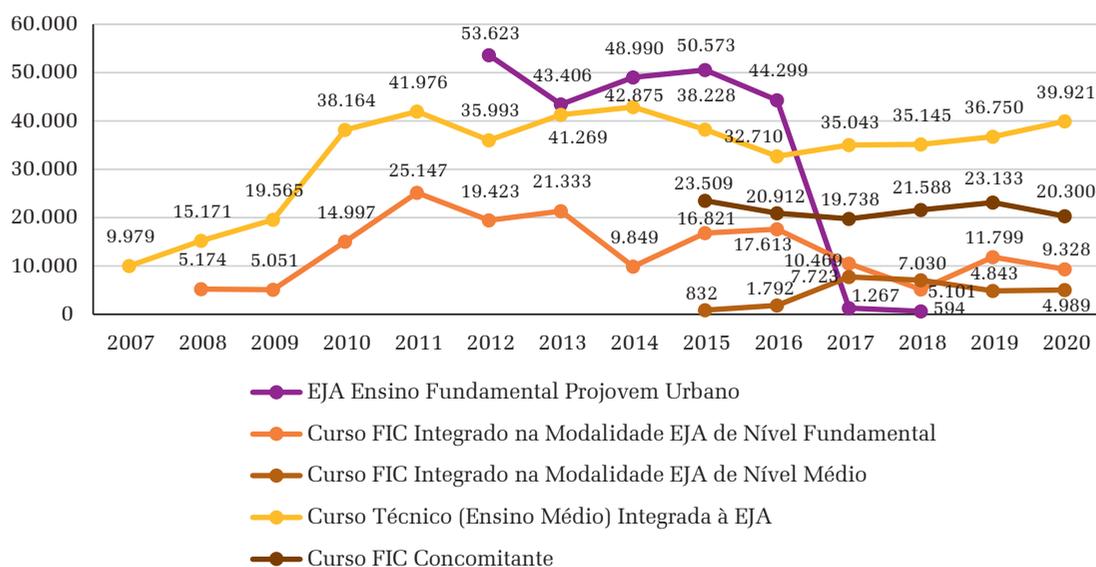


GRÁFICO 7

NÚMERO DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPAS DO PROEJA E PROJÓVEM - BRASIL - 2007-2020

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2007-2020.

A desagregação por redes de ensino demonstra que a oferta do programa foi mantida principalmente nas dependências administrativas estaduais e municipais (Gráfico 8).

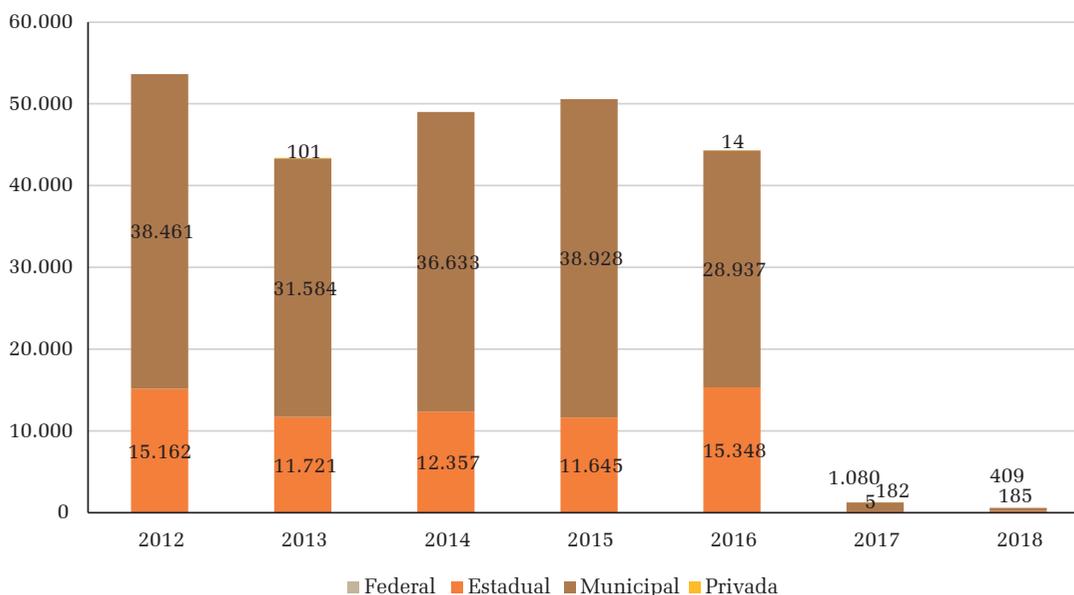


GRÁFICO 8

NÚMERO DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO PROJOMEM, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2012-2018

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2012-2018.

O Projovem mantém relação com as Estratégias 10.1 e 10.2, porque objetiva a universalização do atendimento escolar, a ampliação da escolarização de jovens e adultos, e a melhoria da qualidade da educação e formação para o trabalho e para a cidadania, incluindo a promoção de assistência financeira ao estudante (Estratégia 10.9). As ações do programa também buscam atender às especificidades das populações itinerantes e do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas privadas de liberdade, nos termos das Estratégias 10.3 e 10.10, uma vez que se desenvolve por meio das modalidades Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; Projovem Urbano; Projovem Campo – Saberes da Terra; e Projovem Trabalhador, diversificando currículos, metodologias, e material didático²²; e promove a formação continuada de docentes das redes públicas (Estratégia 10.7).

Os Gráficos 9 e 10 retratam as matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional em área remanescente de quilombos, terra indígena e área de assentamento por etapa de ensino, nos anos de 2013 e 2020, respectivamente.

²² Coleção dos Cadernos Pedagógicos do Programa Projovem Campo – Saberes da Terra (<http://portal.mec.gov.br/projovem-campo--saberes-da-terra?id=15678>).

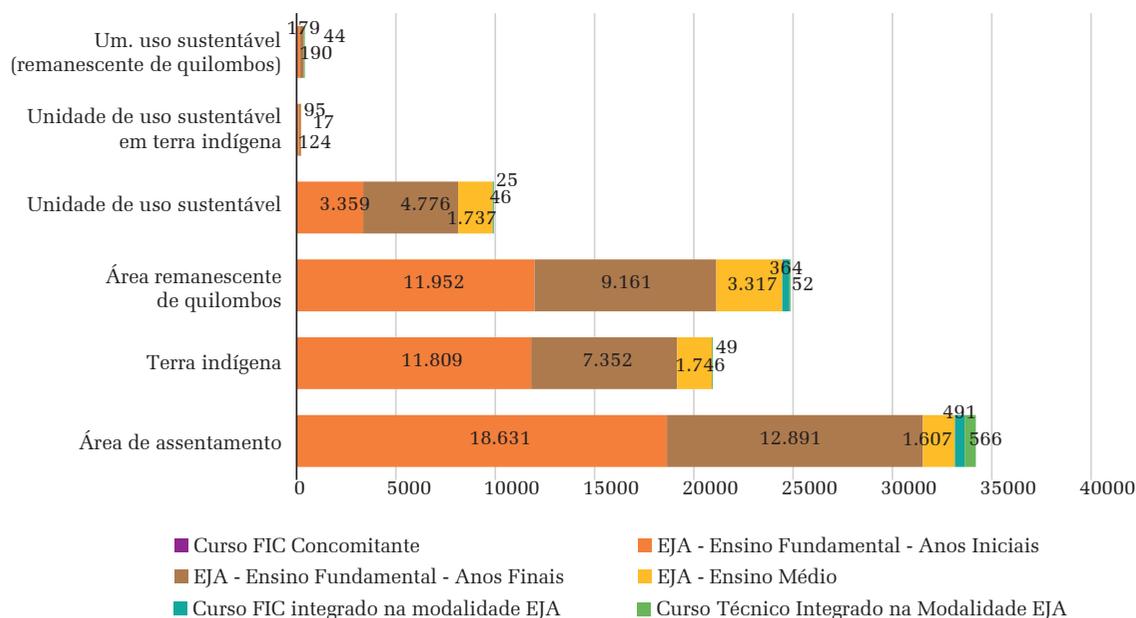


GRÁFICO 9

NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPA DE ENSINO, EM ÁREA REMANESCENTE DE QUILOMBOS, TERRA INDÍGENA E ÁREA DE ASSENTAMENTO - BRASIL - 2013

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Censo Escolar da Educação Básica (2013).

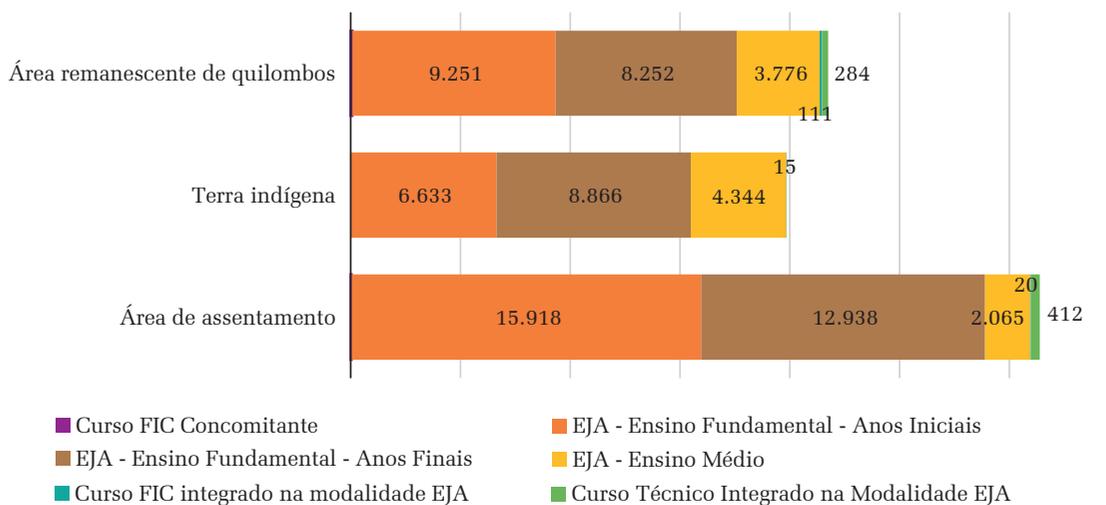


GRÁFICO 10

NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPA DE ENSINO, EM ÁREA REMANESCENTE DE QUILOMBOS, TERRA INDÍGENA E ÁREA DE ASSENTAMENTO - BRASIL - 2020

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Censo Escolar da Educação Básica (2020).

No tocante a questões como o acesso a equipamentos e laboratórios, a infraestrutura voltada à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas e aos instrumentos de avaliação acerca da qualidade, são aspectos que ainda carecem de estudos mais detalhados sobre os estabelecimentos que ofertaram o programa.²³

2.3 PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi instituído com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Diferentemente do Proeja e do Projovem, o Pronatec não se constituiu em um programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à elevação da escolaridade e, conseqüentemente, à conclusão do ensino fundamental e médio. No entanto, é importante reconhecer que a oferta de formação profissional no Pronatec consistiu em uma forma de estimular a conclusão da educação básica conforme preceitua a Estratégia 10.1, na medida em que poderia constituir uma porta de ingresso ou reingresso dos trabalhadores aos estabelecimentos de ensino e, por conseguinte, induzir a busca por ampliação da escolaridade.

Entre os objetivos do programa constam referências à articulação do ensino médio público à educação profissional:

Art. 1º [...] Parágrafo único. São objetivos do Pronatec:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - *contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;*
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
- VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. (Brasil, 2011, grifos nossos).

²³ As bases legais do Projovem ainda estão vigentes; contudo, desde 2017, o programa não conta com repasses de recurso, tendo sido finalizadas as bolsas para os estudantes. Entretanto, há saldo remanescente disponível nas contas dos entes federados, que aguardam nova pactuação dos saldos e autorização normativa nos termos de uma resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que oriente a liberação e a utilização dos recursos por parte dos estados e municípios.

Nessa direção, os estudantes da educação de jovens e adultos também compõem o público-alvo do Pronatec.

Art. 2º O Pronatec atenderá prioritariamente:

I - *estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;*

II - trabalhadores;

III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e

IV - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento. (Brasil, 2011, grifos nossos).

Assim, embora o programa apresente um escopo bem mais amplo do que os preceitos da Meta 10, há pontos de identidade com o Proeja, o Projovem e as Estratégias 10.3, 10.4, 10.5 e 10.10.

Art. 2º [...] § 2º Será estimulada a participação das *pessoas com deficiência* nas ações de educação profissional e tecnológica desenvolvidas no âmbito do Pronatec, observadas as condições de acessibilidade e participação plena no ambiente educacional, tais como adequação de equipamentos, de materiais pedagógicos, de currículos e de estrutura física.

§ 3º As ações desenvolvidas no âmbito do Pronatec contemplarão a participação de *povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas*. (Brasil, 2011, grifos nossos).

Outros pontos de semelhança com as Estratégias 10.9 e 10.3 são identificados no artigo 4º da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Pronatec:

Art. 4º O Pronatec será desenvolvido por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras: [...]

IV - *oferta de bolsa-formação, nas modalidades:*

a) *Bolsa-Formação Estudante; e*

b) *Bolsa-Formação Trabalhador; [...]*

VI - *fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância; [...]*

VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação;

IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego;

X - articulação com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, [...]
(Brasil, 2011, grifos nossos).

A articulação intersetorial e interfederativa do programa também é prevista, nos termos da Estratégia 10.8: “fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade”.

Art. 3º O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos *em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas* de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei. (Brasil, 2011, grifos nossos).

O Pronatec contribui para a ampliação da oferta de educação profissional e tecnológica por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, tal como orientam seus objetivos. Contudo, ainda que a articulação entre o ensino médio e a EPT esteja prevista, sendo os estudantes da EJA parte do seu público-alvo, especificamente, no que se refere à oferta das matrículas de EJA nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional, esse atendimento não se configurou em sua prioridade. Os dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec)/MEC, de maio de 2021, apontam que o número de matrículas em EJA no âmbito do Pronatec era baixíssimo. Em 2013, por exemplo, havia apenas 246 matrículas em todas as etapas de ensino. Quando se considera o número total de matrículas no Pronatec, no período de 2012 a 2018, o quantitativo era de 7.020 na EJA ensino médio integrada a EPT

Por fim, no que tange à implementação de mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio, prevista na Estratégia 10.11, identificou-se o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), coordenado pelo Inep. Apesar de não ser uma ação que se volte aos saberes técnicos, é um exame que reforça as oportunidades de elevação de escolaridade para jovens e adultos.

Também existem outras iniciativas, como a Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Certific)²⁴ e o Sistema Nacional de

²⁴ Instituída pela Portaria Interministerial (MEC e TEM) nº 1.082, de 20 de novembro de 2009, é voltada para o atendimento de trabalhadores, jovens e adultos, que buscam o reconhecimento e certificação de saberes adquiridos em processos formais e não formais de ensino-aprendizagem e formação inicial e continuada a ser obtido por meio de Programas Interinstitucionais de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada – Programas Certific.

Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais (Re-Saber)²⁵, que possuem ações voltadas ao reconhecimento de saberes e à certificação profissional e que, embora não sejam diretamente articuladas à elevação da escolaridade, podem ter efeitos indutores à volta dos trabalhadores aos espaços escolares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As 11 estratégias da Meta 10, estruturadas em torno da formação para o trabalho e para a cidadania, podem ser classificadas em três dimensões:

(i) universalização do atendimento escolar, ampliação da escolarização de jovens e adultos (Estratégias 10.1 e 10.2);

(ii) superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação e consideração das especificidades das populações itinerantes e do campo, das comunidades indígenas e quilombolas, das pessoas com deficiência e daquelas privadas de liberdade. Nesta dimensão, há o auxílio ao estudante, compreendendo ações de assistência social e financeira e de apoio psicopedagógico de modo a garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão articulada à educação profissional (Estratégias 10.3, 10.4, 10.9 e 10.10);

(iii) melhoria da qualidade da educação que abarca orientações pedagógicas e condições de oferta, referentes ao currículo, à articulação entre formação básica e formação profissional, teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania (Estratégia 10.6), enfatizando a necessidade do desenvolvimento de currículos diversificados e metodologias específicas, fomento de produção de material didático, instrumentos de avaliação, acesso a laboratórios e à formação continuada de docentes das redes públicas (Estratégia 10.7); aos mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular (Estratégia 10.11) e à aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas (Estratégia 10.5).

A Meta 10 e suas estratégias, portanto, se articulam aos esforços de universalização da educação básica, objeto das Metas 1, 2, 3 e 4 do PNE, e de elevação da escolaridade de jovens e adultos, objeto das Metas 8 e 9, qualificando a oferta de educação para esse público ao integrá-la à educação profissional, de modo a proporcionar condições mais favoráveis à inserção no mundo do trabalho.

²⁵ Instituído pela Portaria MEC nº 24, de 19 de janeiro de 2011, organiza-se como um uma rede de certificação profissional gratuita que visa atender os trabalhadores que reúnem saberes e competências desenvolvidas ao longo da vida e não possuem o reconhecimento formal [...] maiores de 18 anos, inseridos ou não no mundo do trabalho. São pessoas que têm conhecimento específico, sem ter passado, por exemplo, por faculdade ou um curso técnico (Brasil. MEC, 2021).

Foram identificados três programas federais relacionados às proposições da Meta, cujas bases legais ainda estão vigentes: o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos; o Programa Nacional de Inclusão de Jovens; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

Outras iniciativas podem ser citadas, como a Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Certific) e o Sistema Nacional de Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais (Re-Saber), que possuem suas ações voltadas ao reconhecimento de saberes e à certificação profissional, sem, contudo, obter a elevação da escolaridade; e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), coordenado pelo Inep, sem alcançar a certificação profissional.

Em que pese esse conjunto de ações, seu acesso e a dimensão são restritos quando cotejados com a totalidade da população jovem e adulta que não possui o ensino fundamental ou o médio completo. Quando se considera tal situação à luz da Meta 10 e de suas estratégias, isto é, a partir da busca por uma integração entre a formação profissional e a elevação da escolaridade, o cenário é ainda mais desafiador. Os indicadores utilizados para o monitoramento dessa Meta são, inclusive, os que apresentam os menores percentuais de realização dentre todos os empregados para acompanhar o PNE (Brasil, 2020). Isso faz com que as questões e problemáticas que induziram o delineamento da Meta e de suas estratégias sigam desafiando as políticas de elevação da escolaridade e de formação profissional da população jovem e adulta no País.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2004. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2005a. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nº s 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 jul. 2005b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2006. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jun. 2008a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2008b. Seção 1, p. 1.

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 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, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jun. 2013b. 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. Conferência Nacional de Educação (Conae). Conae 2014: o PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: documento final. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). *Resolução CD/FNDE nº 60 de 09 de novembro de 2011*. Estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros ao Distrito Federal, aos estados e a municípios com cem mil ou mais habitantes, para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, para entrada de estudantes a partir de 2012. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9904-projovem-urbano-resolucao-60-2011&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo da Educação Básica 2013-2020*. Brasília: Inep, [s.d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados-censo-escolar-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2007*. Brasília, 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2008*. Brasília, 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2009*. Brasília, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2010*. Brasília, 2011.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2011*. Brasília, 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2012*. Brasília, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2013*. Brasília, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2014*. Brasília, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2015*. Brasília, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2016*. Brasília, 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2017*. Brasília, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2018*. Brasília, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2019*. Brasília, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2020*. Brasília, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Exposição de motivos ao Decreto n.º 5.478 de 2005*. Brasília: MEC/Setec, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos: educação profissional técnica de nível médio/ ensino médio: documento base*. Brasília: MEC/Setec, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos: formação inicial e continuada / ensino fundamental: documento base*. Brasília: MEC/ Setec, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Relatórios das ações do Programa 2007*. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1488-proeja2007&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Relatórios das ações do Programa 2008*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1489-proeja2008&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Interministerial (MEC e TEM) nº 1.082 de 20 de novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada - Rede CERTIFIC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. 2009. Seção 1, p. 30-32.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jul. 2011a. Seção 1, p. 38.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 24, de 19 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais - Re-Saber, no âmbito do Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jan. 2011b. Seção 1, p. 96.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Relatórios das ações do Programa 2011*. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11982-aco-es-2011-proeja-231112-pdf&category_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Nota Técnica nº 02/2012/MEC/SECADI/ Projovem Urbano. Ações relativas ao início das atividades do Projovem Urbano e calendário para a edição 2012 do Programa. Brasília, DF: MEC/Secadi, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 ago. 2015. Seção 1, p. 38.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Re-Saber agilizará certificação profissional de trabalhadores. Brasília, DF, 22 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacaoe-pesquisa/2021/01/re-saber-agilizara-certificacao-profissional-de-trabalhadores#:~:text=Como%20aderir%20ao%20Re%2DSaber>>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). *Parecer nº 18, de 6 de agosto de 2008*. Apreciação do Projeto Pedagógico Integrado e autorização de funcionamento do ProJovem Urbano. Brasília, DF, 12 nov. 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2012-pdf/10219-5-parecer-18-2008/file>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Resolução nº 3, de 15 de junho de 2010. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jun. 2010. Seção 1, p. 66.

FERRARO, A. R.; MACHADO, N. C. F. Da universalização do acesso à escola no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 79, p. 213-241, ago. 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*: educação: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=28203&t=publicacoes>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

IVO, A. A.; HYPOLITO, A. M. Educação profissional e PROEJA: processos de adesão e resistência à implantação de uma experiência. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 28, n. 3, p. 125-142, set. 2012.

LEITE, S. F. PROEJA: a relação existente entre a educação profissional, educação básica e a Educação de Jovens e Adultos. *EJA em debate*, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 41-54, jul. 2013.

MARIANI, B. S. C.; LAIA, F. G.; MOURA, T. F. As políticas de alfabetização dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010): “Alfabetização Solidária” e “Brasil Alfabetizado”. *Pensares em Revista*, São Gonçalo, n. 17, p. 58-74, jan. 2020.

MUNIZ, J.; MATTOS, M. C. C. M.; SOUZA, A. A. C. Proeja no extremo oeste catarinense: perfil e percepção dos alunos em relação aos cursos. *EJA em Debate*, Florianópolis, v. 5, n. 7, jul. 2016.

SANTOS, A. J.; GROSSI, M. G. R. Conhecendo o PROEJA: análise do documento-base da educação profissional. *Educação & Tecnologia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 60-74, jun. 2011.

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, DF: Inep, 2016. (Série PNE em Movimento, n. 4).

SIMÕES, A. A. *Acesso à educação básica e sua universalização: missão ainda a ser cumprida*. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília: DF, Inep, 2019. (Coleção Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais, v. 2).

VITORETTE, J. M. B.; CASTRO, M. D. R. O programa de integração da educação profissional com a educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos (PROEJA) no IFG–Câmpus Goiânia: um percurso contraditório na construção do direito à educação. *HOLOS*, Natal, v. 2, n. 32, p. 301-311, 2016.

AS ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM DEBATE SOBRE EFETIVIDADE E PARTICIPAÇÃO

Márcio Alexandre Barbosa Lima¹

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5252>

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo compreender, a partir das estratégias da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), o lugar das instituições e processos participativos (IPPs) como indicadores de gestão democrática. Inicia recuperando o debate sobre o tema da gestão democrática nas conferências de educação, no Congresso Nacional e na teoria política, demonstrando como a construção, a execução e a avaliação do PNE possuíram características participativas. Em seguida, analisando as estratégias da Meta 19, conclui que os resultados da efetivação da gestão democrática podem ser considerados com base na existência das IPPs intra e extraescolares, na formação dos membros de conselhos de políticas públicas e na oferta de condições para o funcionamento dessas IPP's. Por fim, o estudo identifica avanços na coleta de informações estatísticas, as quais trouxeram visibilidade ao tema, e, com base nos dados atualmente disponíveis, apresenta a distribuição das IPPs nas redes de ensino.

Palavras-chave: Controle social; gestão democrática; instituições participativas; Plano Nacional de Educação; processos participativos.

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

A gestão democrática da educação pública é um princípio constitucional. Sua inserção na constituição brasileira é o resultado do esforço de diversos atores e entidades do campo educacional. Na luta pela democratização do País (década de 1980), democratizar a escola e o Estado era um dos objetivos daqueles que participaram desse processo.

Passados mais de 30 anos, o princípio da gestão democrática, previsto no artigo 206 da Constituição Federal, tem se materializado pela multiplicação das instituições e processos participativos (IPPs), tanto nos sistemas educacionais quanto nos estabelecimentos de ensino público. Os conselhos paritários de políticas públicas, as eleições para reitor de universidades federais¹ e para diretores de escolas públicas, a prescrição da presença da comunidade no conselho escolar e a constituição de grêmios² são alguns dos resultados do processo de democratização do País.

O processo de construção do atual PNE se iniciou por meio das conferências de educação realizadas em estados e municípios³ e foi finalizado com a sua aprovação no Congresso Nacional. O princípio participativo continua presente na própria execução do PNE, seja por conferências ou por fóruns permanentes de educação.

No atual PNE, uma das 20 metas se refere à gestão democrática da educação. A Meta 19 é composta por oito estratégias que buscam apontar os caminhos para o seu cumprimento. O presente artigo busca refletir sobre o significado da efetivação da gestão democrática de acordo com o PNE e sobre como as ações previstas nas estratégias da Meta 19 têm contribuído para essa efetivação, passados sete anos da sua aprovação.

Para a realização deste estudo, inicialmente é apresentado o processo de construção da agenda da gestão democrática no campo da educação e de elaboração do PNE no Congresso Nacional, bem como os debates em torno do seu objetivo. Em seguida, são apresentados alguns dos resultados sobre a existência das IPPs no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino.

1 UM PLANO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO

O atual PNE é composto por 20 metas, entre as quais uma trata especificamente da gestão democrática da educação. O processo de construção deste PNE teve seus

¹ A consulta à comunidade para a escolha dos reitores foi regulamentada por meio do art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.420, de 3 de junho de 1977; depois pela Lei nº 7.177, de 19 de dezembro de 1983; e, por último, pela Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995.

² O direito à constituição de grêmios foi (re)estabelecido por meio da Lei nº 7.398/1985, que dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências.

³ A Conferência Nacional de Educação (Conae) prevê a realização de conferências municipais ou intermunicipais, estaduais e distrital como etapas obrigatórias que culminam com a realização da conferência em nível nacional.

primeiros passos na Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), realizada em abril de 2008, sendo que uma de suas deliberações foi a de promover a Conferência Nacional da Educação (Conae), realizada em 2010 e precedida de etapas municipais ou intermunicipais, estaduais e distrital.

A realização de congressos e conferências como metodologia de construção de marcos legais é um aspecto que caracteriza historicamente a área de educação. Desde a década de 1980, foram realizadas seis conferências (CBE) e cinco congressos nacionais de educação (Coned). Diferente das conferências e dos congressos anteriores, a Coneb de 2008 contou com o apoio do governo federal, que se comprometeu com a realização da Conae, em 2010. A realização da Conferência Nacional de Educação de 2010 foi fundamental ao consolidar o debate sobre temas importantes e indicar os principais problemas e questões a serem enfrentadas pelos governos no campo educacional, embora nem todas suas deliberações tenham sido incorporadas pelo poder executivo no projeto de lei do PNE enviado ao Congresso Nacional.

A Lei do PNE aprovada, por exemplo, obrigou a União a realizar outras duas conferências nacionais de educação, ocorridas em 2014 e 2018, e precedidas de conferências distrital, estaduais e municipais ou intermunicipais. A finalidade de tais conferências seria avaliar a execução do PNE e subsidiar a elaboração do próximo Plano.

Além de obrigar estados e municípios a elaborarem ou atualizarem seus planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE aprovado, a lei determinou que essa elaboração contasse com ampla “participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (Brasil, 2014, art. 8, § 2º).

Os entes federativos também ficaram obrigados a aprovar leis específicas regulamentando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, uma determinação prevista na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), mas em grande medida até este momento não efetivada.

O Plano realçou sua característica participativa ao criar o Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço colegiado responsável pelo monitoramento e pelas avaliações periódicas da execução do Plano em âmbito nacional, bem como pela articulação das conferências nacionais de educação com suas etapas municipais ou intermunicipais, estaduais e distrital, que as precederam. Estados e municípios também criaram seus respectivos fóruns de educação com o objetivo de elaborar as conferências locais e monitorar a execução de seus planos. Dessa forma, a avaliação da execução do Plano é realizada não apenas pelos governos e órgãos de controle, mas também pela sociedade envolvida no campo educacional, por meio dos respectivos fóruns permanentes de educação.

Como se pode perceber, a participação social permeia o PNE, determinando a realização de conferências e estabelecendo um fórum de monitoramento e avaliação do Plano, de articulação federativa, reafirmando a necessidade de os entes federativos

regulamentarem a gestão democrática em seus sistemas de ensino. É nesse contexto que precisa ser compreendida a Meta 19 com suas oito estratégias.

2 A HISTÓRIA DA META 19 E DAS ESTRATÉGIAS DO PNE

A Meta 19 do Plano Nacional de Educação objetiva assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação no âmbito das escolas públicas, estabelecendo o prazo de dois anos e a previsão de recursos e apoio técnico da União.

A efetivação da gestão democrática da educação aparece associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta à comunidade escolar, contudo, sem explicitar as formas de consulta e para quais cargos os critérios meritocráticos devem ser aplicados. Somente considerando o processo legislativo e a Estratégia 19.1, que trata da escolha dos diretores das escolas públicas, é possível concluir que tais critérios devem ser associados ao menos à escolha dos diretores de escolas públicas.

As estratégias estabelecidas na Meta 19 do PNE, em tese, indicam os caminhos para a efetivação da gestão democrática da educação pública. Essas estratégias foram inseridas ao longo do debate legislativo que antecedeu a aprovação do Plano, no Congresso Nacional, e na trilha das deliberações da Conae 2010.

Para compreender a inserção da Meta 19 no PNE é importante considerar que o processo de construção da gestão democrática da educação no País tem suas origens no processo de redemocratização da sociedade brasileira. Como observa Avritzer (2012), a relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado passou por uma mudança qualitativa nesse período. Ao invés de se relacionar com o Estado de maneira independente e autônoma, o caráter participativo da Constituinte proporcionou espaços para que a sociedade pudesse influir nas ações do Estado, estabelecendo uma relação de interdependência entre eles (Avritzer, 2012).

No campo educacional, em 1986, a Associação Nacional de Educação (Anede), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) reuniram mais de 6.000 participantes, em Goiânia, na IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), com o objetivo de elaborar e apresentar propostas para a nova Constituição. Entre os itens aprovados, dois merecem destaque para compreendermos o debate sobre a gestão democrática até os dias de hoje. Os itens 19 e 20 da Carta de Goiânia estabeleciam que:

19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.

20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino (Anede; Anped; Cedes, 1986).

A perspectiva de controle da execução da política educacional por meio de colegiados e com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações do Estado em relação à educação está também presente nas deliberações da Conferência Nacional de Educação de 2010. Na verdade, nas conferências realizadas antes e durante a vigência do PNE, outros novos objetivos foram acrescentados em relação à gestão democrática.

Em 2010, no documento final da Conae, a qualidade da educação estava associada à gestão democrática e a um amplo processo de avaliação educacional. Segundo o documento:

[...] a gestão democrática, entendida como espaço de deliberação coletiva (estudantes, profissionais da educação, mães, pais ou responsáveis), precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação (Brasil. Conae, 2010).

De acordo com o documento, qualidade da educação, gestão democrática e processos de avaliação educacional contextualizados formam o tripé conceitual na busca pela melhoria da educação no País.

Ao longo dos últimos anos, a participação social no acompanhamento de programas ou de políticas públicas tem sido incentivada por meio da constituição de conselhos nacionais, estaduais e municipais ligados à educação ou com representantes da área de educação e da sociedade civil. Nesse sentido, a gestão democrática da educação ultrapassa o limite dos muros escolares, incorporando questões de âmbito nacional, dos sistemas de ensino e de acompanhamento e controle social das políticas públicas na área.

Em 2014, no documento final da II Conae, aprovado pelos delegados eleitos, e intitulado *Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social*, a efetivação da gestão democrática implica em:

[...] construir, ampliar, implementar, efetivar, garantir e aperfeiçoar espaços democráticos de controle social e de tomada de decisão que garantam novos mecanismos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça o processo de interlocução e o diálogo entre os setores da sociedade, buscando construir consensos e sínteses entre os diversos interesses e visões que favoreçam as decisões coletivas (Brasil. Conae, 2014).

Na conferência seguinte, em 2018, as estratégias apresentadas na Conae 2010 para a efetivação da gestão democrática no âmbito dos sistemas de ensino e das instituições educativas foram reafirmadas. Segundo o documento final da III Conae 2018:

É necessário estabelecer um compromisso coletivo com a educação e com a qualidade da educação e do ensino ofertado à população em todos os seus níveis,

etapas e modalidades educativas, fortalecendo, assim, a participação popular e, por sua vez, o controle social. Controle social não apenas no sentido estrito de fiscalização por parte da sociedade ou de algum segmento específico. Mas, antes, no da responsabilidade compartilhada pelos rumos dados à educação, seu monitoramento, acompanhamento e avaliação em todos os aspectos, inclusive na gestão (Brasil. Conae, 2018).

Segundo os documentos aprovados nas três conferências nacionais, a efetivação da gestão democrática envolve a melhoria da qualidade do ensino e a partilha da responsabilidade sobre os rumos da educação, além do controle social das políticas públicas.

O documento final da Conae 2010 foi encaminhado ao poder executivo logo após sua aprovação na conferência. O governo então encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010, que contemplou parte das resoluções aprovadas na conferência. O PL foi alterado no processo legislativo e se transformou na Lei nº 13.005/2014, a Lei do PNE.

O debate legislativo sobre o Plano teve início em 2010, mas a aprovação da lei ocorreu em junho de 2014. No projeto do governo, o *caput* da meta previa garantir que estados, municípios e o Distrito Federal aprovassem lei sobre “a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar” (Brasil, 2010, p. 9). Além do *caput*, havia duas estratégias: a primeira que priorizava o repasse de recursos financeiros para estados e municípios que aprovassem lei regulamentando a escolha de diretores, a partir da consulta à comunidade e de critérios de mérito e desempenho, e a segunda estratégia relativa à aplicação de prova nacional para diretores de escolas.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi recebido por comissão especial instituída para analisar o PL nº 8.035 e o relator foi o Deputado Angelo Vanhoni. Foram recebidas 2.915 emendas ao projeto, das quais 74 estavam relacionadas à Meta 19. No primeiro relatório da comissão especial, foi mantida a estratégia referente à eleição de diretores e acrescentadas estratégias propondo estimular a formação dos conselheiros dos conselhos ligados à educação, a criação dos fóruns permanentes de educação, o estímulo à criação de grêmios e associação de pais, bem como a participação da comunidade na elaboração do projeto político pedagógico da escola, do plano de gestão e do regimento escolar.

A prova nacional de diretor proposta no PL do governo foi retirada desse primeiro relatório e só retomada no parecer seguinte, assim como a vinculação de critérios meritocráticos na escolha de diretores das escolas públicas. Mais tarde, o novo parecer ao projeto substitutivo elaborado na comissão especial contou com mais 449 emendas e, nesse momento, foram incluídas as estratégias relacionadas à autonomia das escolas, retomando os critérios meritocráticos advindos do PL do governo e a já referida prova nacional para diretores.

As emendas que se tornaram estratégias da Meta 19 foram propostas pelos deputados e professores Ivan Valente, Fátima Bezerra, Newton Lima e Paulo Rubem Santiago. Nas justificativas apresentadas para a inserção de suas emendas, estão presentes referências às deliberações da Conae 2010, quando propõem estimular e fortalecer os grêmios, o conselho escolar e a oferta de espaços e condições para o funcionamento das IPPs.

Desse modo, as proposições aprovadas na Conae 2010 e deixadas de lado pelo poder executivo no projeto de lei foram retomadas pelo Congresso Nacional, reforçando o papel das conferências como espaço de construção e interlocução sobre as políticas educacionais e revelando sua efetividade em produzir legislação educacional. Embora as deliberações da Conae fossem mais ousadas quando comparadas à lei aprovada, o debate proposto na conferência foi resgatado e incorporado na lei.

Contudo, ao analisar a meta e as estratégias da gestão democrática, seu objetivo se desvinculou do tema da qualidade da educação, como aprovado na conferência de 2010, na medida em que a qualidade e a avaliação da educação foram incorporadas na Meta 7 do Plano, sendo mantida apenas a perspectiva do controle social sobre as políticas públicas no âmbito da Meta 19. Desvinculada da melhoria da qualidade da educação, a efetivação da gestão democrática assume, na Meta 19, objetivos relacionados ao estímulo, ao fortalecimento e ao incentivo à constituição de IPPs no campo da educação.

As estratégias aprovadas ao final do processo legislativo para a Meta 19 do Plano Nacional de Educação são as seguintes:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-

lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (Brasil, 2014).

As estratégias da Meta 19 do PNE envolvem ações no âmbito das instituições escolares e dos sistemas de ensino. Entre as instituições participativas existentes no interior da escola pública, nomeadas aqui como instituições participativas intraescolares, as estratégias da Meta 19 citam os grêmios estudantis, a associação de pais, o conselho escolar e a consulta à comunidade na escolha de diretores escolares.

No âmbito do sistema, as estratégias se referem aos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb (CACs), os conselhos de alimentação escolar (CAE) e os conselhos regionais, além do Fórum Permanente de Educação, instituição prevista na Lei do PNE com o objetivo de realizar as conferências e acompanhar e monitorar os planos de educação em todos entes federativos.

Das oito estratégias previstas na Meta 19, seis delas estão diretamente relacionadas ao cotidiano escolar, como a escolha dos diretores por meio de consulta à comunidade e com critérios técnicos de mérito e desempenho, o incentivo à criação de grêmios estudantis e associação de pais, o fortalecimento do conselho escolar, a participação da comunidade na elaboração dos principais documentos da escola, a autonomia escolar e a formação dos diretores e gestores escolares.

Outras duas estratégias tratam da criação dos fóruns permanentes de educação e de programas de formação dos conselheiros dos conselhos de políticas públicas como o CACS e o CAE, e de outras instituições participativas extraescolares, como os conselhos estaduais e municipais de educação. Há ainda, a proposta de criação do exame nacional para dirigentes escolares e a previsão da participação dos pais na avaliação dos professores e gestores, propostas que dependem de uma articulação federativa, mas que até o momento não foram implementadas.

Nas estratégias da Meta 19 que tratam de instituições e processos participativos intraescolares ou nos sistemas de ensino, bem como do acompanhamento das políticas públicas da educação, dois quesitos se destacam: a formação dos seus membros, conselheiros e gestores escolares; e a oferta de condições para o funcionamento dessas instituições e processos.

Essas estratégias estimularam a criação e também o fortalecimento das instituições participativas intra e extraescolares, fornecendo-lhes os recursos legais, materiais e técnicos para isso. Nesse sentido, portanto, o estímulo à criação de instituições participativas, a formação de conselheiros e de diretores de escola, e a oferta de infraestrutura para o funcionamento dessas IPPs sintetizam os caminhos ou o sentido dado pela meta para a efetivação da gestão democrática da educação.

3 UM DEBATE NA TEORIA

A implementação da gestão democrática da educação pública nos remete a um debate na teoria democrática (Miguel, 2015). Durante algum tempo, a ênfase dessa teoria foi sobre as estruturas organizacionais, nos procedimentos e nas regras. Nessa perspectiva, a democracia é concebida como um método político capaz de viabilizar decisões políticas e selecionar os dirigentes. O processo de decisão e deliberação é entendido como forma de agregação das preferências individuais e de escolha dos dirigentes que governarão, sendo que as preferências dos indivíduos são construídas previamente na esfera privada.

Porém, a partir da segunda metade do século 20, essa visão acerca da participação passou a ser criticada como sendo uma visão limitada a respeito das práticas democráticas. Novas teorias da democracia passaram a enfatizar a participação e não apenas a forma de seleção das elites políticas ou de tomada das decisões. As chamadas teorias deliberativas e participativas tiveram um profundo impacto nos movimentos sociais do País, principalmente no processo constituinte.

As teorias deliberativas e participativas forneceram os elementos teóricos para essa nova forma de praticar e pensar a democracia. Segundo seus formuladores, as decisões políticas deveriam ser tomadas por aqueles que estão submetidos aos seus resultados, sendo que as preferências individuais seriam construídas ou reconstruídas na esfera pública por meio do debate entre os envolvidos (Miguel, 2015).

Enquanto para os primeiros teóricos importa compreender o sistema de representação e a forma como o sistema traduz as demandas da sociedade e as respostas do Estado; para os outros importa compreender a dinâmica da formação das preferências, como as práticas sociais impactam nas instituições e também como as instituições impactam na produção de práticas sociais (Miguel, 2015). Dessa forma, para uma visão participativa da democracia, mais do que saber quantos conselhos

existem e funcionam de acordo com a lei, importa observar a qualidade/efetividade da participação nesses respectivos espaços.

Preocupados com a participação da sociedade em espaços de deliberações vinculados ao poder público, parte dessa literatura trabalha com a premissa de que a vida associativa é em grande parte artificial, criada por desenhos institucionais, e esses desenhos podem mudar a escala ou a intensidade da participação (Fung; Wright, 2003, Baiocchi, 2011). Nesse sentido, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local nos conselhos escolares, preconizadas na LDB, representou um dos primeiros momentos na construção desses desenhos institucionais participativos promovidos pelo Estado. O atual PNE representa o momento mais contemporâneo da iniciativa estatal em produzir espaços participativos.

Se o Estado é capaz de criar instituições por meio da legislação, com o objetivo de ampliar a participação da sociedade nos programas e nas políticas governamentais, a forma como essa participação se efetiva e como a burocracia estatal a compreende e se vê condicionada a sua promoção são aspectos relevantes na medida em que o desenho institucional pode ou não favorecer o alcance desse objetivo (Avritzer, 2008). Uma reunião de conselho escolar em horário comercial, por exemplo, não permite a participação de pais e responsáveis que trabalham. Da mesma forma, os temas de debate podem ser compartilhados por todos ou tratados de maneira técnica capaz de excluir aqueles que não dominam essa gramática.

Assim, quando se fala em efetividade das instituições participativas, esses autores estão interessados em discutir em que medida as decisões tomadas no âmbito dessas instituições impactam a realidade dos cidadãos, se essas decisões são cumpridas pelos gestores ou se elas interferem nos rumos da política implementada. A participação muda a governança? Influi nas decisões? Avaliar a efetivação da gestão democrática, nesse sentido, implica postular com precisão os efeitos ou o conjunto de efeitos que se espera aferir (Lavalle, 2011). A avaliação da efetividade da gestão democrática da educação, nessa perspectiva, ultrapassa os aspectos formais, como a existência das instituições e os procedimentos participativos em direção às evidências de que elas exercem algum tipo de efeito no processo decisório da escola ou da educação.

Além do desenho formal das instituições participativas, do comprometimento do Estado e da burocracia em promover a participação, outro fator fundamental a ser considerado é o vigor da sociedade civil na qual essas instituições estão inseridas. Em locais onde as desigualdades sociais são maiores, promover a participação é sempre mais difícil (Baiocchi, 2011).

Por outro lado, a efetivação da gestão democrática da educação, analisada com base nas estratégias da Meta 19, como já afirmado, implica preliminarmente estimular, fortalecer ou ampliar a existência dessas instituições participativas, oferecendo condições para seu funcionamento e formação para seus membros. Nesse sentido, uma parte importante da efetivação da gestão democrática pode ser dimensionada a

partir da existência ou não das instituições participativas, independentemente dos resultados alcançados no interior dessas instituições em termos de deliberações.

Todavia, os conselhos de políticas públicas, como CACS e CAE, presentes em 99% dos municípios brasileiros, assim como os conselhos estaduais e municipais de educação, colocam em relevo o debate sobre a efetividade das decisões dessas instituições participativas. O debate promovido pelas teorias deliberativas e participativas iluminam questões importantes sobre a gestão democrática. Mais do que existir, as IPPs precisam ser efetivas em suas decisões e deliberações.

Reconhecendo a importância desse debate, a efetivação da gestão democrática da educação, considerada com base nas estratégias da Meta 19, será avaliada no âmbito deste estudo somente a partir da existência ou não das instituições participativas, conforme será apresentado.

4 AS INSTITUIÇÕES E PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA EDUCAÇÃO

A seguir são apresentadas as IPPs previstas nas estratégias do PNE, acompanhadas de uma descrição de suas atribuições e das principais dificuldades elencadas por trabalhos científicos que acompanharam seu funcionamento durante esses anos. Além da apresentação dos percentuais de existência das IPPs a partir das redes e etapas de ensino⁴, o estudo também apresenta sua distribuição, considerando o nível de desenvolvimento humano municipal dos municípios onde as escolas estão localizadas.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é calculado a partir de três componentes: a longevidade, a educação e a renda. Seu valor varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento humano daquele município. Esse indicador pressupõe que o desenvolvimento de uma sociedade se mede não apenas pela riqueza econômica, pelo Produto Interno Bruto (PIB), mas por outros elementos importantes para o bem-estar da população, como escolaridade e longevidade, em uma interpretação de que nas sociedades desenvolvidas as pessoas possuem mais capacidades e oportunidades para escolher o que desejam fazer de suas vidas. Quanto maior desenvolvimento, maior liberdade de escolha dos cidadãos.

Considerando a importância do vigor da sociedade na efetivação das IPPs, a comparação entre a situação das escolas e os respectivos índices de desenvolvimento humano dos municípios onde se localizam permite compreender alguns dos obstáculos para a plena efetivação da gestão democrática.

⁴ Foram utilizados os dados do Censo Escolar 2020, considerando as escolas públicas em funcionamento, com diretores e que não eram escolas exclusivas de Atendimento Educacional Especializado (AEE).

4.1 CONSELHOS ESCOLARES

Um dos espaços considerados mais importantes para a efetivação da gestão democrática no interior da escola pública é o conselho escolar, devido a sua característica de colegiado, composto por todos os segmentos da comunidade escolar, a regularidade com que se deve reunir e os temas de sua competência.

O conselho de escola – entendido como o espaço de mediação entre a escola e a comunidade – compartilha com o diretor, em tese, o poder de decisão sobre diversos assuntos relacionados ao cotidiano escolar, como pautas administrativas, financeiras e pedagógicas (Dutra, Afonso 2017). Além disso, segundo a Estratégia 19.2, tanto o grêmio estudantil quanto Associação de Pais e Mestres (APM) devem estar em “articulação orgânica” com o conselho escolar (Brasil, 2014). Sua importância como espaço de participação foi estabelecida na LDB, que prevê pela primeira vez a presença das comunidades escolar e local no conselho.

É no conselho escolar que deve ocorrer a aprovação do projeto político pedagógico da escola, um documento fundamental para a construção da gestão democrática. Por meio dele, o gestor, a equipe e a comunidade escolar definem metas, pactuam objetivos e o utilizam como instrumento de planejamento e avaliação da escola. É também no conselho escolar que deve ser aprovada a prestação de contas dos recursos financeiros federais recebidos diretamente pela escola. Em muitas escolas, o conselho escolar também é a unidade executora dos recursos repassados diretamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as escolas.

Estudos que analisam os conselhos escolares indicam uma série de deficiências ao seu pleno funcionamento (Dutra; Afonso, 2017; Souza, 2009). Muitas vezes o conselho prioriza a deliberação sobre aspectos administrativos, como a compra de equipamentos e a prestação de contas, deixando de lado questões pedagógicas. A baixa participação dos pais, a ausência de demandas da comunidade, a falta de conhecimento dos conselheiros a respeito das funções do conselho e de seu papel, as dificuldades para eleger membros da comunidade, a falta de conhecimento da realidade escolar, os horários das reuniões incompatíveis, a falta de representatividade dos conselheiros, as dificuldades na comunicação entre os membros, o controle da pauta pela direção escolar e a participação passiva dos pais são alguns dos problemas elencados.

A universalização do conselho escolar entre as escolas públicas de ensino fundamental foi uma das metas previstas no PNE (2001-2010), que ainda não foi completamente alcançada. Atualmente os conselhos escolares estão presentes em 72,4% das escolas públicas do País, sendo que nas redes municipais o percentual é de 70,1%, nas estaduais é de 79,7% e nas federais os conselhos escolares estão presentes em 69,3% das escolas (Apêndice, Tabelas 1, 2 e 3).

Nas escolas que ofertam ensino médio, o percentual de conselho escolar é de 81,5%, o maior entre as etapas. Em seguida, e com valores menores, estão as escolas de ensino fundamental, com conselho escolar funcionando em 73,8% delas.

Nas escolas de educação infantil estão os menores percentuais de conselho escolar em funcionamento, presentes em 67,9% delas (Apêndice, Tabela 4).

Em 11 estados, mais de 90% das escolas públicas estaduais possuem conselho escolar. Em seis estados, mais de 80% das escolas das redes municipais possuem conselho escolar. Apesar disso, ainda encontramos estados como o da Bahia, onde apenas 23,5% das escolas estaduais possuem conselho escolar, ou casos como o do estado do Maranhão, onde apenas 48,8% das escolas municipais possuem conselho.

Entre todas as instituições escolares participativas, o conselho escolar é a mais disseminada entre as redes de ensino do País, o que revela a importância que lhe foi atribuída pela LDB como mecanismo de gestão democrática, quando ficou estabelecida a presença da comunidade em conselhos. Para isso, deve ter contribuído também seu papel na execução e no controle de recursos públicos aplicados diretamente nas escolas.

Na distribuição dos conselhos escolares a partir do IDHM, observa-se uma tendência de crescimento percentual do número de conselhos escolares na medida em que a classe de IDHM aumenta⁵. Assim, em municípios com muito alto IDHM, 89% das escolas possuem conselho escolar funcionando e entre os municípios classificados com muito baixo IDHM, apenas 40,5% das escolas possuem conselho escolar. A cada classe de IDHM que diminui, há uma redução de dez pontos percentuais (p.p.), aproximadamente, na presença de conselhos escolares nas escolas, o que indica uma relação entre o desenvolvimento humano e a presença das instituições participativas (Apêndice, Tabela 5).

4.2 ELEIÇÕES DE DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS

A escolha do dirigente escolar tem ocupado um papel importante nas discussões sobre a democratização da gestão da escola, como visto no PNE. O diretor é considerado um dos atores fundamentais para que as outras instituições participativas da escola funcionem. Um diretor que não consulta ou divide decisões e projetos com o conselho escolar promove o seu esvaziamento como espaço de participação, afinal, para que participar se sua voz e suas propostas não são ouvidas e seus projetos, se e quando aprovados, não são executados? Por outro lado, um diretor escolar que acolhe as propostas enviadas pelo conselho divide suas decisões e incorpora pais, responsáveis e comunidades no conselho escolar, promove a participação na medida em que seus membros percebem que sua contribuição é valorizada.

A eleição de diretor tem sido a maneira mais comum de consulta à comunidade escolar, mas sua defesa não é unânime e está envolta em controvérsias. Para alguns

⁵ O teste Chi Quadrado de Pearson entre as classes de IDHM e a existência de conselhos apresentou o valor de 5965,807^a, com p-valor < 0,05.

autores, o processo eleitoral em uma escola pode reproduzir vícios políticos como o personalismo, a reprodução de práticas clientelistas, ou, ainda, romper laços de amizades, produzir boicotes e perseguições entre direção, técnicos e professores (Lima, Santos, 2018). Em casos em que não há paridade de voto entre todos os segmentos da comunidade, um maior peso ao voto do professor é criticado por proporcionar o corporativismo e resultar no fortalecimento de um segmento em detrimento de outros.

Onde há eleições, a participação da comunidade na escolha do dirigente pode se resumir ao comparecimento no dia da votação. Por outro lado, o conselho escolar é aparentemente mais completo na medida em que existem reuniões periódicas, há um colegiado permanente, e os debates sobre os temas relevantes e a participação da comunidade ultrapassam o voto na consulta sobre a nomeação de diretores. Se a eleição de diretor pode não ser suficiente para a efetivação da gestão democrática da escola, é possível argumentar que sua ausência pode comprometer a efetivação da gestão democrática diante da importância estratégica que o diretor de escola ocupa.

A Meta 19 do PNE trata da consulta à comunidade associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Entende-se que o critério técnico de mérito e desempenho foi incluído com o objetivo de garantir que o escolhido ao cargo possuísse, além do comprometimento com a comunidade escolar, formação e experiência técnicas para o cargo. Isso ocorre, em maior medida, quando se tem o foco nas IPPs extraescolares, em que é reconhecida a importância atribuída ao conhecimento técnico para a execução das atividades envolvidas nesses conselhos.

No Brasil, 26,7% das escolas públicas realizam eleições como uma das etapas da escolha de diretores das escolas públicas. Na rede federal, esse percentual chega a 76,9%. O menor percentual de diretores eleitos ocorre nas escolas da rede municipal, com 18,6% das escolas realizando eleições. Nas redes estaduais, 51,9% das escolas públicas elegem diretores (Apêndice, Tabelas 1, 2 e 3).

O percentual de diretores eleitos é maior entre as escolas que oferecem ensino médio, com 52,1%. No ensino fundamental, 26,7% das escolas realizam eleições, e em 19,2% das escolas de educação infantil isso acontece (Apêndice, Tabela 4). Na rede estadual, em nove estados, mais de 80% dos diretores são eleitos e nas redes municipais dos estados do Acre, do Rio de Janeiro e do Paraná mais da metade das escolas municipais fazem eleições para diretor (Apêndice, Tabela 2).

A análise sobre eleições de diretores considerou o indicador de desenvolvimento humano, em que se observa a mesma tendência encontrada para a existência de conselho escolar. Quanto maior a classe de IDHM, maior o percentual de diretores eleitos, ocorrendo uma pequena inversão de posição entre os municípios com muito alto (31,8%) e alto IDHM – 38,6% (Apêndice, Tabela 5).

A diferença entre as escolas classificadas em municípios com alto e muito baixo IDHM é 8,5 vezes maior. As escolas com baixo IDHM (8,3%) apresentam percentuais três vezes menores em relação à média nacional, e as encontradas em municípios com muito baixo IDHM (4,5%), quase seis vezes menor da média nacional, indicando

a relação entre desenvolvimento humano e a presença de eleições para diretores de escolas públicas⁶.

4.3 GRÊMIOS ESTUDANTIS

O grêmio estudantil é a instituição participativa intraescolar a que se atribui importância para a efetivação da gestão democrática na escola pública, tanto por sua dimensão educativa quanto pela formação para a cidadania que pode proporcionar aos estudantes. O grêmio foi legalmente (re)instituído como entidade representativa dos estudantes a partir da Lei nº 7.398/1985.

Martins e Dayrell (2013) revelam como o grêmio estudantil representa um espaço de socialização dos estudantes, no qual se desenvolve o processo de aprendizagem sobre como lidar com os conflitos e se responsabilizar por suas decisões. Segundo os autores, a participação no grêmio estudantil fomenta práticas criadas pelo debate público, como o convencimento por meio do argumento, proporcionando senso crítico e representando um espaço de formação para a cidadania e de autonomia entre os estudantes.

Em algumas escolas, o grêmio estudantil pode não ter sido fomentado pela direção ou secretaria de educação e em alguns casos é possível até existir oposição por parte da direção escolar a sua constituição. Disso decorre a importância da Lei de 1985. Por outro lado, há estados da Federação nos quais a secretaria de educação estimula seu funcionamento, como ocorre no estado de São Paulo, desde o movimento de ocupação das escolas públicas pelos estudantes contrários ao fechamento de algumas delas em 2015.

No Brasil, 14,1% das escolas públicas possuem grêmio estudantil. Na rede federal, esse percentual é cinco vezes maior (70,8%). As redes estaduais também possuem um significativo contingente de escolas públicas com grêmio, quase três vezes a média nacional, com 42,1% das escolas estaduais do País possuindo grêmio estudantil em funcionamento. A média nacional, dessa forma, é reduzida, devido ao pequeno percentual de escolas municipais com grêmios estudantis, apenas 5,1% delas (Apêndice, Tabelas 1, 2 e 3).

Essa distribuição reflete o que se observa sobre a presença dos grêmios a partir das etapas de ensino. Nas escolas públicas que ofertam ensino médio, 51,4% possuem grêmio estudantil, enquanto que nas escolas de ensino infantil, apenas 3% possuem grêmios. Os grêmios estão presentes em 15,7% das escolas de ensino fundamental do País. Assim, o baixo percentual de escolas municipais com grêmio estudantil pode ser explicado justamente pelo fato de as redes municipais se dedicarem prioritariamente à oferta de educação infantil e ensino fundamental (Apêndice, Tabela 4).

⁶ O teste Chi Quadrado de Pearson entre as classes de IDHM e a realização de eleições para diretores das escolas públicas apresentou o valor de 8926,722^a, com p-valor < 0,05.

Destaca-se a rede estadual de São Paulo, com 88,1% de suas escolas com grêmio em funcionamento, realçando a importância do apoio da secretaria de educação na constituição e no funcionamento dessas instituições.

A existência dos grêmios estudantis, quando observada com base no IDHM, segue indiretamente as tendências encontradas nas outras instituições participativas analisadas. As escolas localizadas em municípios classificados com muito alto (28,7%) e alto IDHM (20,3%) estão acima da média nacional (14,1%) e escolas localizadas em municípios com muito baixo (0,9%), baixo (3,9%) e médio IDHM (10,1%) apresentam percentuais significativamente menores. Além disso, ocorre uma redução abrupta na existência de grêmios entre as escolas classificadas em municípios de médio (10,1%) e baixo IDHM (3,9%), destacando um limite inferior na escala de IDHM, até o qual a presença de grêmios fica comprometida⁷ (Apêndice, Tabela 5).

4.4 ASSOCIAÇÕES DE PAIS E MESTRES

As associações de pais e as associações de pais e mestres são outra instituição participativa intraescolar das escolas públicas brasileiras a que se atribui o papel de representar formalmente pais e professores da escola. Seria por meio dessas associações que pais e professores poderiam contribuir de maneira organizada e institucional para a busca dos objetivos escolares. Para fins de análise dos dados, tanto as associações de pais quanto as associações de pais e mestres foram agregadas e consideradas como Associação de Pais e Mestres (APM), conjuntamente.

As APMs representariam os interesses dos pais e professores, também se tornando responsáveis, muitas vezes, pela realização de eventos culturais, esportivos, de lazer e até mesmo na área da saúde. As APMs em geral têm auxiliado a escola na compra de equipamentos e na manutenção predial, financiando tais iniciativas.

Desde a década de 1990, as APMs assumiram a função de recepcionar os recursos financeiros complementares enviados pelo FNDE por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Não existe uma legislação federal sobre a constituição das APMs, mas desde que o PDDE foi criado, o recurso financeiro é depositado em uma conta da APM ou do conselho escolar. As redes estaduais e municipais podem ter legislação própria regulamentando o funcionamento das APMs, como é o caso do estado de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Merece atenção, também, a possibilidade de existirem outros nomes para esses tipos de instituições, em diferentes regiões do País. Na região Nordeste, por exemplo, apenas 3% das escolas estaduais afirmaram possuir APM em seus estabelecimentos.

Em todo o País, 36,2% das escolas públicas brasileiras possuem APM em funcionamento. Dessa vez, a rede federal é a que possui o menor percentual, com

⁷ O teste Chi Quadrado de Pearson entre as classes de IDHM e a existência de grêmios estudantis apresentou o valor de 6200,026⁸, com p-valor < 0,05.

11,2% das escolas possuindo APM. Entre as escolas municipais, 33,9% possuem APM e nas redes estaduais, 44,4% das escolas possuem APM (Apêndice, Tabelas 1, 2 e 3).

A análise da distribuição das APMs a partir das etapas de ensino demonstra leve uniformidade, uma vez que entre as escolas de ensino fundamental e de educação infantil, as APMs estão presentes em 35,3% das escolas do fundamental e em 34,6% das escolas de educação infantil. Entre as escolas de ensino médio, há um crescimento, alcançando 42,9% de escolas com APM, o maior percentual entre as etapas (Apêndice, Tabela 4).

A presença das APMs nas escolas públicas brasileiras, quando analisada com base no indicador de desenvolvimento humano, revela tendência semelhante a que foi encontrada em relação ao conselho escolar e às eleições para diretores. Quanto maior IDHM o município atingir, maiores os percentuais de escolas com APM em funcionamento; e, inversamente, quanto menor o IDHM, menores os percentuais de APMs em suas escolas⁸.

Assim, municípios com muito alto (75,1%) e alto IDHM (50,5%) possuem os maiores percentuais de escolas com APM. Além disso, à medida que se reduz esse índice, também diminui o percentual de APMs nessas escolas, caracterizando como determinadas disposições externas à escola interferem na participação de pais e alunos. As escolas localizadas em municípios com médio (24,4%), baixo (14,5%) e muito baixo IDHM (8%) possuem APMs em percentuais abaixo da média nacional (Apêndice, Tabela 5).

5 DÉFICIT PARTICIPATIVO

O Plano Nacional de Educação busca estimular e fortalecer as instituições participativas. É possível afirmar que diversos fatores influenciam a existência em maior ou menor grau dessas instituições, como: as etapas de ensino ofertadas e, por consequência, a rede a que pertence; a localização da escola; a quantidade de alunos; e o grau de desenvolvimento humano do município onde a escola está inserida. Por isso, a existência de todas os tipos de instituições e processos participativos em todas as escolas é algo difícil de se observar no País.

Seria possível indicar algumas instituições e processos como fundamentais para qualquer escola, como por exemplo a eleição de diretor e a existência de conselho escolar. Essa posição, contudo, seria objeto de controvérsia. Existem diversas dimensões para se considerar quando o tema é a participação.

Uma maneira de avaliar a efetivação da gestão democrática na escola pública pode ser observando o déficit de participação; ou seja, as escolas que não possuem nenhum tipo de instituição participativa no seu universo. São escolas que funcionam

⁸ O teste Chi Quadrado de Pearson entre as classes de IDHM e a existência de APMs tem o valor de 18433,307^a, com p-valor < 0,05.

sem conselho escolar, não possuem grêmio, nem associação de pais e mestres e não realizam eleições para diretor de escola.

A inexistência dessas instituições e processos participativos nas escolas levanta um alerta aos gestores para a necessidade de ações coordenadas com o objetivo de incentivar a constituição dessas instituições, seja por meio da legislação ou de políticas públicas direcionadas com esse objetivo.

Em todo o País, 15,8% das escolas públicas não possuíam nenhum tipo de instituição ou processo participativo em seus estabelecimentos. O maior déficit de participação está nas redes municipais, com 17,5% das escolas sem IPPs funcionando. Na rede estadual, a ausência de IPPs ocorre em 10,5% das escolas públicas e, na rede federal, isso acontece em 5,5% das escolas (Apêndice, Tabelas 1, 2 e 3).

Entre as etapas de ensino, as escolas de educação infantil apresentam o maior déficit, com 18,8% das escolas sem IPPs. No ensino fundamental, o déficit ocorre em 15,2% das escolas. O menor déficit está no ensino médio, com apenas 9,3% das escolas sem conselho, eleição, grêmio ou APM em funcionamento (Apêndice, Tabela 4). Destacam-se entre as redes estaduais, a Bahia, onde em 70,9% das escolas não possuem IPPs; e o Amapá, onde o percentual é de 56,4% das escolas estaduais sem IPPs. Entre as redes municipais, 57,8% das escolas municipais do Amapá e 41,3% das escolas municipais do Maranhão não possuem IPPs em funcionamento.

A análise das escolas que não possuem nenhum espaço colegiado confirma as tendências anteriormente observadas, pois os maiores déficits participativos estão nas escolas localizadas em municípios com menores IDHM.

Nos municípios classificados com muito baixo IDHM, 49,3% das escolas não possuem nenhum espaço colegiado funcionando. Por outro lado, nos municípios classificados com muito alto IDHM, esse percentual é de 3,9%⁹. Ou seja, uma taxa de ausência de colegiados 12,5 vezes maior nos municípios de muito baixo IDHM em relação àquela encontrada entre as escolas localizadas nos municípios com muito alto IDHM. As escolas dos municípios classificados como de médio IDHM (16,9%) apresentam percentuais levemente acima da média nacional (15,8%) de escolas sem qualquer colegiado em funcionamento (Apêndice, Tabela 5).

6 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EXTRAESCOLARES

A análise apresenta as instituições participativas extraescolares¹⁰, como os conselhos de educação, os fóruns permanentes de educação e os conselhos de controle social de políticas públicas na área da educação, como o CACS e o CAE.

⁹ O teste Chi Quadrado de Pearson entre as classes de IDHM e a inexistência de IPPs apresentou o valor de 7682,571^a, com p-valor < 0,05.

¹⁰ Os dados utilizados são do IBGE, da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), edição 2018, suplemento educação.

A dinâmica dessas instituições é diversa, na medida em que possuem outros desenhos institucionais, outros temas abordados, uma maior presença do poder público e os membros da comunidade escolar, dessa vez, atuam por meio de representações de segmentos da comunidade, escolhidos por entidades ligadas à educação. Com os dados coletados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e na Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), suplemento educação 2018, é possível conhecer as condições de funcionamento e a formação dos membros dessas instituições.

6.1 FÓRUNS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO

A Lei do PNE estabeleceu o Fórum Nacional de Educação como uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento e pelas avaliações periódicas do cumprimento das metas do Plano. Além dessa atribuição, esse fórum de nível nacional é responsável pela articulação das conferências nacionais de educação com as conferências estaduais, distrital e municipais ou intermunicipais. Entre os outros entes federativos, a lei estabelece que os sistemas de ensino criarão mecanismos para o monitoramento da consecução das metas estabelecidas em seus respectivos planos, mas sem identificar qual instância realizará essas funções. Por outro lado, a Estratégia 19.3 do PNE propõe que estados, o Distrito Federal e municípios sejam incentivados a constituírem fóruns permanentes de educação, “com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação” (Brasil, 2014).

Durante a realização das conferências nacionais, bem como no processo de elaboração de seus planos de educação, boa parte dos entes federativos subnacionais criaram seus respectivos fóruns permanentes de educação, com o objetivo de articular as conferências locais e elaborar e monitorar seus planos. A existência de fóruns permanentes de educação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios demonstra um maior envolvimento desses entes com a elaboração e o monitoramento dos planos de educação.

Os dados demonstram que existe fórum permanente de educação em todas as unidades da Federação. Nos municípios, em todo País, 43,7% dos municípios têm instalado seu respectivo fórum permanente de educação. Os menores percentuais estão entre os municípios dos estados de Roraima (6,7%), do Acre (13,6%), de Minas Gerais (14,1%), de Goiás (18,3%), do Paraná (26,6%), do Ceará (37,2%), de São Paulo (27,4%) e do Mato Grosso do Sul (30,4%). Por outro lado, nos estados de Sergipe (88%), do Rio Grande do Sul (81,3%), do Piauí (80,4%), do Espírito Santo (75,6%), do Tocantins (64,7%), do Maranhão (60,8%), de Alagoas (60,8%) e do Pará (60,4%), mais de 60% dos municípios possuem fórum permanente de educação (Apêndice, Tabelas 6 e 7).

Considerando que a legislação não aplica nenhum tipo de sanção ao descumprimento da lei, a existência dos fóruns permanentes de educação pode revelar o compromisso daquele município com a execução do plano municipal e a presença da sociedade civil no seu monitoramento.

6.2 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

Os conselhos municipais e estaduais de educação são importantes colegiados no campo da educação, mais antigos e fazem parte dos respectivos sistemas de ensino. Os conselhos estaduais de educação possuem legislação anterior, foram criados em sua maioria após a aprovação da Lei nº 4.024/1961 (LDB), sendo que os conselhos municipais, por sua vez, tiveram um maior crescimento após a promulgação da atual LDB (Lei nº 9.394/1996).

Os conselhos elaboram diretrizes complementares à legislação educacional, autorizam abertura de instituições de ensino dos respectivos sistemas, definem calendário escolar, aprovam a equivalência de estudos, e em alguns municípios são os responsáveis pelo monitoramento e pela execução do plano municipal de educação. Os conselhos estaduais e municipais são compostos de diversas maneiras, mas a presença da sociedade civil é uma de suas principais características. Os conselhos de educação continuam presentes em todos os estados da Federação, no Distrito Federal e em 92,8% dos municípios brasileiros, segundo a Munic (IBGE, 2018).

Entre as estratégias do PNE, a 19.5 trata de estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos municipais de educação por meio de “programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo” (Brasil, 2014). A Munic, edição 2018, coletou informações a respeito do funcionamento, da formação dos conselheiros e da infraestrutura ofertada para este e outros conselhos previstos na Meta 19 do PNE e que serão apresentadas adiante.

6.3 CONSELHOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO

O conselho estadual ou distrital de educação existe em todas as unidades federativas. Esses conselhos têm uma composição paritária em 13 unidades da Federação, a sociedade civil é a maioria em oito e os representantes do governo são maioria nas seis outras unidades do País.

Não há programas de formação de conselheiros em 13 estados e em outros 12 a capacitação é realizada eventualmente, enquanto que a formação continuada dos conselheiros ocorre em apenas dois estados. Todas as unidades federativas oferecem infraestrutura para o seu funcionamento (Apêndice, Tabela 7). Sala própria, computador e impressora estão disponíveis em todos os estados; acesso à internet e

telefone ocorrem em 26. Os conselhos estaduais ou distrital de educação possuem orçamento próprio em 11 unidades da Federação.

Em mais de 20 unidades federativas, há representantes de escolas da rede privada, de instituições de ensino superior, de associações de profissionais da educação e de representantes do poder executivo. Representantes de pais de alunos e de diretores das escolas estaduais estão presentes em 11 unidades do País.

6.4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Os conselhos de educação existem em 92,8% dos municípios. Segundo a Munic, 45,7% dos municípios não realizam cursos de formação para seus conselheiros. Os cursos de formação são ofertados eventualmente em 41,2% dos municípios e de maneira contínua em apenas 6,5% deles (Apêndice, Tabela 8).

Quando observada a oferta de infraestrutura para o seu funcionamento, 67,5% dos municípios responderam que oferecem algum tipo de infraestrutura. Nesse sentido, quase 60% dos conselhos possuem computador, impressora e acesso à internet, mais de um terço dos conselhos possuem uma sala própria e apenas 3,2% dos conselhos municipais possuem veículos para diligências.

Em mais de 80% dos conselhos há representantes dos pais e responsáveis dos alunos, do poder executivo municipal e dos servidores. Os diretores de escolas estão representados em 68,4% dos conselhos municipais e os profissionais da educação estão representados em 40,8% dos conselhos.

Com relação ao processo decisório, 65,7% dos conselhos são paritários, isto é, com o mesmo percentual de representantes do poder público e da sociedade civil e 15,9% possuem maioria de representantes da sociedade civil. Apenas 11,2% dos conselhos municipais de educação são formados por maioria dos representantes do governo municipal.

Embora o conselho municipal de educação seja praticamente universalizado no País, em alguns estados esse percentual é relativamente mais baixo. No estado do Mato Grosso do Sul, os conselhos de educação existem em 54,4% dos municípios, no Piauí em 67,9% dos municípios e no Pará os conselhos existem em 69,4% dos municípios do estado. Todos os municípios dos estados do Amapá, do Rio Grande do Norte, do Sergipe, do Rio de Janeiro, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul possuem conselhos municipais de educação (Apêndice, Tabela 8).

Importante considerar a possibilidade, garantida na LDB, de as redes municipais poderem se integrar ao sistema estadual de ensino e compor um sistema único de educação básica. Nesse caso, além de uma decisão da rede estadual ter implicações nas referidas redes municipais, esses municípios não necessitam instalar os respectivos conselhos municipais de educação, vigorando as decisões do conselho estadual.

6.5 CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

O CACS foi instituído pela Lei nº 11.494/2007, mas passou a ser regido pelo artigo 34 da Lei nº 14.113/2020, que regulamentou o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O CACS tem a missão de acompanhar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb junto aos respectivos entes federativos. Todos os relatórios de prestação de contas dos entes federativos, segundo a lei, deverão ser instruídos com pareceres do CACS. Para receber recursos do Fundeb, os entes federativos são obrigados a instalar o conselho local. Além disso, destacam-se outras atribuições, como a de supervisionar o censo escolar anual, elaborar a proposta orçamentária anual, acompanhar a aplicação e emitir pareceres a respeito dos recursos federais transferidos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja).

A lei ainda prevê a possibilidade de realização de visitas para verificar, *in loco*, o desenvolvimento de obras e serviços realizados nas escolas com os recursos do Fundeb, a adequação do serviço de transporte escolar e a compra de equipamentos. Também é indicado que cabe aos estados e municípios a “responsabilidade de garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos” (Brasil, 2020).

As atribuições legais previstas para o CACS revelam sua importância para o recebimento de recursos e a prestação de contas dos entes federativos. Dada essa característica, o CACS existe em todos os estados da Federação e em 99,7% dos municípios brasileiros, segundo a Munic (IBGE, 2018). Contudo, frisa-se: sua existência e sua capilaridade são resultantes das condicionalidades que a lei estabeleceu para que estados e municípios recebam os recursos.

A composição do CACS varia para cada ente federativo, mas em todos os casos há maioria de membros da sociedade civil. No nível federal, são seis representantes estatais e nove representantes da sociedade, incluindo entidades como Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes). No nível estadual, são ao menos sete representantes governamentais e dez ligados à sociedade; e no nível municipal, são três representantes do poder executivo municipal e até 14 representantes da sociedade. Podem ser incluídos mais representantes desde que respeitada a proporção prevista na lei.

Os conselhos de acompanhamento de políticas públicas podem ser compreendidos no contexto participativo da Constituição de 1988, que proporcionou

espaços para que a sociedade pudesse influir nas ações do Estado, estabelecendo uma relação de interdependência entre eles.

Contudo, existem limitações para a efetivação dessa participação da sociedade civil nesses espaços institucionais. Segundo Costa, Sauerbronn e Lourenço (2018), os conselheiros possuem dificuldades técnicas para exercerem suas funções, como pouco conhecimento em contabilidade e falta de formação prévia para ocupar o cargo; há, ainda, precariedade de infraestrutura, ausência de conselheiros representantes da sociedade nas reuniões do CACS, falta de informações para o exercício da atividade, falta de tempo para emitir pareceres e forte vinculação dos conselheiros com o poder público local.

Os CACS existem em todos os estados do País. A formação dos conselheiros ocorre de maneira eventual em 15 estados, continuada em dois estados e não há formação de conselheiros do CACS em dez estados (Apêndice, Tabela 9). Em relação aos equipamentos de infraestrutura disponibilizados, em mais de 20 estados é ofertado sala própria, computador, acesso à internet e impressora. Existe dotação orçamentária para o CACS de quatro estados e em apenas três há veículos para diligências dos conselheiros. Apenas três estados informaram não ofertar infraestrutura para seus CACS.

Os CACS estão presentes em 99,7% municípios do País. Com relação à formação dos conselheiros, mais da metade (50,5%) dos municípios informaram que não realizam cursos de formação para os conselheiros do CACS, 45% dos municípios informaram realizar a formação eventualmente e apenas 4,8% dos municípios realizam formação contínua de seus membros. A oferta de infraestrutura ao conselho ocorre em 70,9% dos municípios (Apêndice, Tabela 10). Mais de 60% dos conselhos municipais possuem internet, computador e impressora. Em apenas em 3% dos municípios há disponibilidade de veículos aos conselheiros e em 16,7% dos municípios são pagas diárias aos conselheiros.

Como já afirmado, os CACS trazem uma importante reflexão a respeito da efetivação da gestão democrática, na medida em que a sua universalização coloca novos desafios sobre a participação e a efetividade das suas decisões.

6.6 CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi criado pela Lei nº 11.947/2009 (art. 18), que institui o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Entre as diretrizes do programa, está a participação da comunidade no controle social e no acompanhamento das ações para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada. Sua responsabilidade é acompanhar a aplicação dos recursos destinados a alimentação escolar, zelar pela qualidade dos alimentos e emitir parecer conclusivo sobre a execução do programa. Estados e municípios podem

deixar de receber os recursos do programa caso não constituam os respectivos CAEs.

Estudos que analisam o funcionamento dos CAEs indicam que sua atuação é limitada por insuficiência de oferta de capacitação aos conselheiros e/ou falta de transporte para a realização de visitas, ficando restritos à aprovação das prestações de contas. Os CAEs têm também suas atribuições prejudicadas pela falta de conhecimento e de infraestrutura que permita ou favoreça seu funcionamento adequado (Ferreira *et al.*, 2019). Em relação à capacitação de seus conselheiros, prevista na Estratégia 19.2, existe programa de formação continuada em dois estados da Federação. Além disso, oito estados informaram não realizar programas de formação e em 17 estados a formação de conselheiros do CAE ocorre de maneira eventual. Todas as unidades da Federação informaram ofertar infraestrutura para seu funcionamento e em mais de 23 estados é disponibilizado sala própria, computador, impressora, acesso à internet e telefone (Apêndice, Tabela 11).

Quanto aos municípios, os CAEs estão presentes em 99,3% deles. A formação ocorre de maneira continuada em 6% dos municípios, eventualmente em 51,1% e 42,9% dos municípios não realizam qualquer tipo de formação dos conselheiros do CAE (IBGE, 2018). Em relação à infraestrutura, 71,1% dos municípios informaram que oferecem algum tipo de apoio e em mais de 60% dos municípios é disponibilizado computador, acesso à internet e impressora (Apêndice, Tabela 12). As diárias são pagas em 16,3% dos CAEs municipais e apenas 2,9% deles possuem dotação orçamentária própria. Destaca-se a situação dos CAEs municipais dos estados do Amapá, do Acre e de Roraima, onde menos da metade dos municípios oferecem infraestrutura para o seu funcionamento. O estado do Amapá também é onde há o menor percentual de CAEs municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante os debates da Conae 2010, gestão democrática da educação, qualidade da educação e processos de avaliação educacional estavam diretamente relacionados. A construção da agenda da gestão democrática da educação, como visto, remonta ao período de redemocratização do País, quando o tema estava associado ao controle da execução da política educacional por meio de colegiados. Consoante com o período de reabertura política, controlar as ações do Estado por meio da sociedade e de colegiados era uma aspiração entre os movimentos sociais, que desde aquela época buscavam assegurar a educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino. A qualidade da educação, nesse sentido, incorpora o princípio democrático como parte do processo de formação para a cidadania. A construção de uma sociedade democrática implica na construção de uma escola em que se ensina e pratica a participação.

Várias deliberações da Conae 2010, mesmo quando excluídas do projeto de lei proposto pelo governo federal, foram retomadas no Congresso Nacional, realçando a importância da conferência na elaboração da agenda e das prioridades nacionais no campo educacional. Embora nem todas as deliberações da Conae 2010 tenham se tornado legislação, no campo da gestão democrática é possível observar sua presença nas estratégias aprovadas no Congresso Nacional.

Observa-se, ao longo dos anos, que a participação da sociedade no controle e no acompanhamento de políticas públicas foi sendo institucionalizada por meio de agências estatais, como é o caso do CACS e do CAE. Mas esse processo nem sempre é percebido de forma positiva. Alguns autores alertam para o risco que a desigualdade social traz à capacidade de participação da sociedade (Walker, Macquarrie, Lee, 2015). Sobre esse aspecto, os dados apresentados confirmam o quanto isso realmente importa. Escolas em municípios classificados com baixos índices de desenvolvimento humano apresentam menores percentuais de instituições e processos participativos em seus estabelecimentos escolares.

Apesar dessas dificuldades e contradições, a gestão democrática entendida como participação social faz parte cada vez mais do paradigma de planejamento governamental (Pires, 2011). Participação no sentido de “participação periódica e planejada ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política” (Gohn, 2002). Assim, a participação pode ser um instrumento de aproximação entre gestores e cidadãos, mediante uma prática voltada para a cooperação.

Deixando uma perspectiva de conflito com o poder público, em direção a formas de cooperação, a participação estimula a formação de novas lideranças, torna os cidadãos mais capacitados, melhora a compreensão do que é o bem público, contribui para a transparência e o aperfeiçoamento da política pública, aumenta o senso de pertencimento e a confiança entre os cidadãos e o governo (Baiocchi; Ganuza, 2017).

A participação se torna cada vez mais um instrumento de gestão. Ao promover a cooperação entre Estado e sociedade, a participação institucionalizada também pode contribuir para a reafirmação da legitimação da ação dos governantes. Uma difícil decisão tomada de maneira coletiva tem mais legitimidade do que a tomada por um gestor individualmente. Como um instrumento de gestão, a participação da sociedade pode ter diversos resultados, dependendo do desenho institucional, da qualidade cívica da população e do objetivo que se pretende alcançar.

No PNE, a efetivação da gestão democrática se materializa por meio da consolidação, da implementação ou do fortalecimento das instituições e dos processos participativos elencados nas estratégias. Nesse sentido, a gestão democrática passa a ser reconhecida através de práticas como a consulta à comunidade na escolha de diretores das escolas públicas, sem abrir mão de critérios técnicos, mas também pelo esforço envidado por fortalecer os conselhos escolares, os grêmios estudantis e as associações de pais e mestres. Os entes federativos responsáveis por aprovar leis disciplinando a gestão democrática da

educação pública podem e dever regulamentar a implantação e o funcionamento dessas IPPs nos respectivos âmbitos de atuação, além de oferecer condições para seu funcionamento.

Em termos de efetivação da gestão democrática, na Meta 19 do PNE e em suas estratégias, ter todas as instituições participativas em funcionamento no interior da escola pública seria o ideal. Contudo, diversos fatores contribuem para que isso não ocorra. Ao longo do trabalho, evidenciou-se que fatores como o desenvolvimento humano do município onde a escola está localizada, as etapas de ensino ofertadas e a rede a que pertence guardam relação com existência de algumas instituições e processos participativos, como o grêmio estudantil.

A efetivação da gestão democrática também envolve a formação dos membros dos conselhos de políticas públicas e dos conselhos de educação em todo o País, além da oferta de condições para o funcionamento dessas instituições.

Com relação aos conselhos, sua presença em todos estados e municípios coloca novas questões em relação à efetivação da gestão democrática, diretamente relacionadas com o poder de decisão desses conselhos e sobre sua capacidade de interferir no desenvolvimento das políticas adotadas em cada ente federativo. Em quase todos os entes federativos, mais de 40% dos conselheiros não recebem nenhum tipo de formação, o que pode interferir na qualidade de sua atuação.

Destaca-se que boa parte das ações a serem desenvolvidas com o objetivo de efetivar a gestão democrática da educação pública estão sob responsabilidade dos sistemas de ensino, como é o caso das instituições participativas intraescolares. Por outro lado, tratando-se de conselhos de acompanhamento de políticas públicas, a formação de conselheiros do CACS e do CAE podem e devem estar sob a responsabilidade do governo federal, que financia essas políticas. Além das responsabilidades dirigidas, o contexto de desigualdade social e de poder entre os participantes dessas IPPs tem um papel determinante para o seu pleno funcionamento.

Também merece atenção a construção de estratégias para realização da formação dos conselheiros do Fundeb e de alimentação, ambos vinculados a programas do governo federal. A obrigatoriedade de certificação em cursos dirigidos aos seus membros pode ser uma medida para que se obtenha maior efetividade e eficácia nos conselhos (Gohn, 2002).

Importante ressaltar que, até pouco tempo, não havia informações sobre a existência das IPPs, e a aprovação da Meta 19 tornou evidente a necessidade de se coletar informações a respeito de instituições como grêmio estudantil, associação de pais e mestres e sobre as formas de escolha dos diretores das escolas públicas. Em decorrência do monitoramento das metas do PNE, atualmente é possível localizar essas informações nos questionários contextuais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), no Censo Escolar, bem como das pesquisas de informações básicas municipais e estaduais (Munic e Estadiv), proporcionando um melhor conhecimento a respeito da gestão escolar e da prática participativa. Seja com o objetivo de melhorar

a qualidade do ensino, monitorar a execução de políticas públicas ou simplesmente estimular a participação e a formação cidadã, a participação na gestão escolar pode ser um instrumento valioso para gestores preocupados com a melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados aos cidadãos deste País.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Ande); ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (Anped); CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE (Cedes). Carta de Goiânia. *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 8, n. 25, p. 5-10, dez. 1986.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, p.43-64, jun. 2008.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

BAIOCCHI, G. *Bootstrapping democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford. Stanford Press, 2011.

BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. *Popular democracy: the paradoxo of participation*. Stanford, Stanfod University Press, 2017.

BRASIL. Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 5540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. 1968. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 7177, de 19 de dezembro de 1983. Dispõe sobre a escolha de dirigentes de fundações de ensino superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez.1983. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 7398, de 04 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. 1.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9192, de 21 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 1995. Seção 1, p. 1.

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. 2783.

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 11494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2009. Seção 1, p. 2.

BRASIL. *Projeto de Lei, nº 8035, de 2010, do Poder Executivo, que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”(PL8035/10)*. Brasília, DF, 2010.

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 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (Conae). *Anais da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2014*. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (Conae). *Anais da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2014: documento base*. Brasília, DF: MEC, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo Escolar 2020*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

COSTA, F.M.S.; SAUERBRONN, F. F.; LOURENÇO, R. L. Conselheiros do Fundeb: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. *Gestão & Regionalidade*, São Caetano do Sul v. 34. n. 101, p. 56-73, maio/ago. 2018.

DUTRA, G. S.; AFONSO, M. L. M. A implementação e funcionamento dos conselhos escolares: dificuldades, potencialidades e desafios. *Revista Iberoamericana de Educacion*, Madrid, v. 73. n. 2, p. 23-44, mar. 2017.

FERREIRA, D. M. et al. Percepção dos agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 53, p 34-53, 2019.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrôpole*, v. 7, p. 9-31, 1 sem. 2002.

HICKEY, S.; MOAH, G. *Participation: from tyranny to transformation? exploring new approaches to participation in development*. London: Zed Books, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: DF. Ipea, 2011.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R. As formas de provimento do cargo de direção das escolas municipais e os desafios ao PNE: uma análise a partir da Munic e da Estadid (2014). In: BOFF, A.; OLIVEIRA, A. S. (Org.) *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*. Brasília: DF. Inep, 2018. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 1).

MARTINS, F.; DAYRELL, J. T. Juventude e participação: o grêmio estudantil como espaço educativo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 1267-1282, out./dez. 2013.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 1 sem. 2015.

PIRES, R. R. C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: DF. Ipea, 2011.

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).

SOUZA, Â. R. Conselho de escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 27, n. 1, p. 273 – 294, jan./jun. 2009.

WALKER, E. T.; MACQUARRIE, M.; LEE, C. W. Rising participation and declining democracy. In: WALKER, E. T.; MACQUARRIE, M.; LEE, C. W. (Orgs.) *Democratizing inequalities: dilemmas of the new public participation*. 2015.

APÊNDICE

TABELA 1

EXISTÊNCIA DE CONSELHO ESCOLAR, ELEIÇÃO DE DIRETOR, GRÊMIO ESTUDANTIL
E ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES (APM) NA REDE PÚBLICA FEDERAL DE ENSINO,
POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2020

UF	Conselho escolar		Eleição de diretor		Grêmio estudantil		APM		Não há instituições ou processos participativos	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Acre	5	71,4%	5	71,4%	2	28,6%	1	14,3%	-	0,0%
Alagoas	13	76,5%	14	82,4%	10	58,8%	-	0,0%	1	5,9%
Amazonas	12	70,6%	11	64,7%	10	58,8%	2	11,8%	-	0,0%
Amapá	6	100,0%	5	83,3%	2	33,3%	-	0,0%	-	0,0%
Bahia	23	62,2%	25	67,6%	28	75,7%	4	10,8%	3	8,1%
Ceará	23	65,7%	23	65,7%	19	54,3%	4	11,4%	3	8,6%
Distrito Federal	8	88,9%	8	88,9%	4	44,4%	3	33,3%	-	0,0%
Espírito Santo	16	69,6%	17	73,9%	20	87,0%	1	4,3%	2	8,7%
Goiás	16	59,3%	24	88,9%	16	59,3%	3	11,1%	4	14,8%
Maranhão	28	87,5%	22	68,8%	23	71,9%	2	6,3%	2	6,3%
Minas Gerais	55	69,6%	61	77,2%	57	72,2%	8	10,1%	3	3,8%
Mato Grosso do Sul	4	33,3%	9	75,0%	9	75,0%	3	25,0%	-	0,0%
Mato Grosso	10	55,6%	14	77,8%	13	72,2%	1	5,6%	-	0,0%
Pará	10	43,5%	17	73,9%	14	60,9%	1	4,3%	3	13,0%
Paraíba	17	65,4%	16	61,5%	15	57,7%	2	7,7%	3	11,5%
Pernambuco	16	61,5%	21	80,8%	20	76,9%	3	11,5%	2	7,7%
Piauí	20	87,0%	18	78,3%	13	56,5%	-	0,0%	2	8,7%
Paraná	17	56,7%	21	70,0%	27	90,0%	5	16,7%	-	0,0%
Rio de Janeiro	32	58,2%	43	78,2%	36	65,5%	7	12,7%	5	9,1%
Rio Grande do Norte	24	96,0%	19	76,0%	20	80,0%	5	20,0%	-	0,0%
Rondônia	9	100,0%	7	77,8%	5	55,6%	1	11,1%	-	0,0%
Roraima	6	85,7%	5	71,4%	4	57,1%	1	14,3%	-	0,0%
Rio Grande do Sul	32	66,7%	44	91,7%	43	89,6%	6	12,5%	2	4,2%
Santa Catarina	26	68,4%	34	89,5%	31	81,6%	10	26,3%	-	0,0%
Sergipe	8	80,0%	7	70,0%	5	50,0%	1	10,0%	2	20,0%
São Paulo	32	84,2%	30	78,9%	30	78,9%	2	5,3%	1	2,6%
Tocantins	9	81,8%	9	81,8%	11	100,0%	1	9,1%	-	0,0%
Brasil	477	69,3%	529	76,9%	487	70,8%	77	11,2%	38	5,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2020).

Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

TABELA 2

EXISTÊNCIA DE CONSELHO ESCOLAR, ELEIÇÃO DE DIRETOR, GRÊMIO ESTUDANTIL E ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES (APM) NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO, POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2020

UF	Conselho escolar		Eleição de diretor		Grêmios estudantis		APM		Não há instituições ou processos participativos	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Acre	241	87,3%	206	74,6%	24	8,7%	10	3,6%	34	12,3%
Alagoas	299	96,8%	212	68,6%	180	58,3%	2	0,6%	7	2,3%
Amazonas	203	30,4%	1	0,1%	114	17,1%	476	71,4%	166	24,9%
Amapá	114	30,3%	12	3,2%	14	3,7%	30	8,0%	212	56,4%
Bahia	266	23,5%	208	18,4%	30	2,6%	28	2,5%	803	70,9%
Ceará	412	57,1%	719	99,6%	418	57,9%	36	5,0%	232	32,1%
Distrito Federal	636	92,6%	593	86,3%	40	5,8%	304	44,3%	9	1,3%
Espírito Santo	385	91,4%	31	7,4%	24	5,7%	18	4,3%	32	7,6%
Goiás	736	76,6%	681	70,9%	45	4,7%	76	7,9%	216	22,5%
Maranhão	688	74,5%	321	34,8%	558	60,5%	68	7,4%	181	19,6%
Minas Gerais	2.363	65,9%	3.530	98,4%	595	16,6%	255	7,1%	166	4,6%
Mato Grosso do Sul	200	57,0%	234	66,7%	266	75,8%	350	99,7%	1	0,3%
Mato Grosso	637	89,3%	689	96,6%	55	7,7%	24	3,4%	47	6,6%
Pará	868	97,4%	15	1,7%	42	4,7%	13	1,5%	19	2,1%
Paraíba	654	99,8%	4	0,6%	47	7,2%	10	1,5%	-	0,0%
Pernambuco	862	90,8%	372	39,2%	342	36,0%	11	1,2%	56	5,9%
Piauí	669	99,6%	4	0,6%	58	8,6%	9	1,3%	3	0,4%
Paraná	2.101	98,3%	1.812	84,8%	1.534	71,8%	2.088	97,7%	4	0,2%
Rio de Janeiro	1.227	96,2%	1.213	95,1%	966	75,7%	304	23,8%	31	2,4%
Rio Grande do Norte	563	96,7%	492	84,5%	108	18,6%	21	3,6%	18	3,1%
Rondônia	341	97,2%	54	15,4%	138	39,3%	19	5,4%	7	2,0%
Roraima	100	68,0%	13	8,8%	17	11,6%	131	89,1%	15	10,2%
Rio Grande do Sul	1.934	80,2%	2.261	93,7%	673	27,9%	2.113	87,6%	184	7,6%
Santa Catarina	932	72,3%	1.133	87,9%	647	50,2%	1.117	86,7%	69	5,4%
Sergipe	321	99,7%	9	2,8%	36	11,2%	1	0,3%	1	0,3%
São Paulo	4.946	89,2%	105	1,9%	4.885	88,1%	5.002	90,2%	479	8,6%
Tocantins	262	60,2%	10	2,3%	267	61,4%	255	58,6%	31	7,1%
Brasil	22.960	79,7%	14.934	51,9%	12.123	42,1%	12.771	44,4%	3.023	10,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar (Brasil, Inep, 2020).

Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

TABELA 3

EXISTÊNCIA DE CONSELHO ESCOLAR, ELEIÇÃO DE DIRETOR, GRÊMIO ESTUDANTIL
E ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES (APM) NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO,
POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2020

UF	Conselho escolar		Eleição de diretor		Grêmio estudantil		APM		Não há instituições ou processos participativos	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Acre	328	81,4%	213	52,9%	-	0,0%	8	2,0%	72	17,9%
Alagoas	1.462	73,0%	424	21,2%	81	4,0%	72	3,6%	376	18,8%
Amazonas	841	47,3%	61	3,4%	10	0,6%	558	31,4%	475	26,7%
Amapá	128	39,4%	18	5,5%	-	0,0%	8	2,5%	188	57,8%
Bahia	7.113	61,2%	1.400	12,0%	183	1,6%	2.825	24,3%	2.665	22,9%
Ceará	3.910	84,1%	28	0,6%	993	21,4%	1.378	29,7%	199	4,3%
Espírito Santo	1.531	89,6%	588	34,4%	74	4,3%	118	6,9%	111	6,5%
Goiás	2.063	86,2%	1.019	42,6%	26	1,1%	112	4,7%	261	10,9%
Maranhão	3.858	48,8%	609	7,7%	41	0,5%	694	8,8%	3.265	41,3%
Minas Gerais	4.206	60,3%	1.540	22,1%	113	1,6%	566	8,1%	1.755	25,2%
Mato Grosso do Sul	452	47,5%	294	30,9%	24	2,5%	903	95,0%	29	3,0%
Mato Grosso	1.010	72,9%	551	39,8%	10	0,7%	202	14,6%	191	13,8%
Pará	4.148	60,7%	738	10,8%	14	0,2%	273	4,0%	2.334	34,1%
Paraíba	2.144	79,3%	143	5,3%	18	0,7%	99	3,7%	447	16,5%
Pernambuco	2.763	76,9%	474	13,2%	148	4,1%	288	8,0%	602	16,8%
Piauí	2.128	78,5%	337	12,4%	19	0,7%	243	9,0%	366	13,5%
Paraná	4.885	94,3%	2.690	51,9%	20	0,4%	4.685	90,4%	81	1,6%
Rio de Janeiro	4.585	82,2%	3.205	57,5%	1.200	21,5%	1.112	19,9%	663	11,9%
Rio Grande do Norte	1.642	76,7%	531	24,8%	15	0,7%	98	4,6%	416	19,4%
Rondônia	493	74,5%	126	19,0%	2	0,3%	119	18,0%	95	14,4%
Roraima	85	30,5%	3	1,1%	-	0,0%	171	61,3%	99	35,5%
Rio Grande do Sul	3.003	64,7%	1.428	30,8%	429	9,2%	3.704	79,9%	289	6,2%
Santa Catarina	2.233	63,8%	577	16,5%	170	4,9%	3.029	86,6%	139	4,0%
Sergipe	764	69,7%	142	13,0%	1	0,1%	178	16,2%	128	11,7%
São Paulo	9.553	79,8%	272	2,3%	1.103	9,2%	9.791	81,8%	1.069	8,9%
Tocantins	446	55,7%	65	8,1%	49	6,1%	571	71,3%	69	8,6%
Brasil	65.774	70,1%	17.476	18,6%	4.743	5,1%	31.805	33,9%	16.384	17,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2020).

Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

TABELA 4
PERCENTUAL DE INSTITUIÇÕES E PROCESSOS PARTICIPATIVOS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2020

	Conselho escolar	Eleição de diretor	Grêmios estudantis	APM	Nenhuma	Todas
Públicas/Brasil	72,4%	26,7%	14,1%	36,2%	15,8%	2,8%
Educação infantil	67,9%	19,2%	3,0%	34,6%	18,8%	0,5%
Ensino fundamental	73,8%	26,7%	15,7%	35,3%	15,2%	3,3%
Ensino médio	81,5%	52,1%	51,4%	42,9%	9,3%	12,4%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar. (Brasil. Inep, 2020).

TABELA 5
PERCENTUAL DE INSTITUIÇÕES E PROCESSOS PARTICIPATIVOS, POR CLASSE DE IDHM – BRASIL – 2010

	Conselho escolar	Eleição de diretor	Grêmios estudantis	APM	Nenhuma	Todas
Muito baixo	40,5%	4,5%	0,9%	8,0%	49,3%	0,0%
Baixo	58,4%	8,3%	3,9%	14,5%	29,4%	0,1%
Médio	69,9%	24,0%	10,1%	24,4%	16,9%	1,9%
Alto	79,7%	38,6%	20,3%	50,5%	8,7%	4,9%
Muito alto	89,0%	31,8%	28,7%	75,1%	3,9%	3,0%
Total	72,4%	26,7%	14,1%	36,2%	15,8%	2,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Pnud (2013).

TABELA 6
EXISTÊNCIA DE FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO,
POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2018

UF	Fórum Municipal de Educação	
	N	%
Acre	3	13,6%
Alagoas	62	60,8%
Amapá	8	50,0%
Amazonas	21	33,9%
Bahia	231	55,4%
Ceará	50	27,2%
Distrito Federal	1	100,0%
Espírito Santo	59	75,6%
Goiás	45	18,3%
Maranhão	132	60,8%
Mato Grosso	58	41,1%
Mato Grosso do Sul	24	30,4%
Minas Gerais	120	14,1%
Pará	87	60,4%
Paraíba	118	52,9%
Paraná	106	26,6%
Pernambuco	97	52,4%
Piauí	180	80,4%
Rio de Janeiro	43	46,7%
Rio Grande do Norte	70	41,9%
Rio Grande do Sul	404	81,3%
Rondônia	19	36,5%
Roraima	1	6,7%
Santa Catarina	162	54,9%
São Paulo	177	27,4%
Sergipe	66	88,0%
Tocantins	90	64,7%
Brasil	2.434	43,7%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2018).

TABELA 7

EXISTÊNCIA DE CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO,
TIPO DE PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS E OFERTA
DE INFRAESTRUTURA, POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2018

UF	Conselho estadual de educação	Formação continuada	Formação eventual	Não realiza formação de conselheiros	Disponibiliza infraestrutura para conselho
Acre	✓	-	-	✓	✓
Alagoas	✓	-	-	✓	✓
Amapá	✓	-	✓	-	✓
Amazonas	✓	-	✓	-	✓
Bahia	✓	-	✓	-	✓
Ceará	✓	-	-	✓	✓
Distrito Federal	✓	✓	-	-	✓
Espírito Santo	✓	-	-	✓	✓
Goiás	✓	-	✓	-	✓
Maranhão	✓	-	✓	-	✓
Mato Grosso	✓	-	✓	-	✓
Mato Grosso do Sul	✓	-	-	✓	✓
Minas Gerais	✓	-	✓	-	✓
Pará	✓	✓	-	-	✓
Paraíba	✓	-	-	✓	✓
Paraná	✓	-	✓	-	✓
Pernambuco	✓	-	-	✓	✓
Piauí	✓	-	-	✓	✓
Rio de Janeiro	✓	-	-	✓	✓
Rio Grande do Norte	✓	-	-	✓	✓
Rio Grande do Sul	✓	-	-	✓	✓
Rondônia	✓	-	✓	-	✓
Roraima	✓	-	✓	-	✓
Santa Catarina	✓	-	-	✓	✓
São Paulo	✓	-	-	✓	✓
Sergipe	✓	-	✓	-	✓
Tocantins	✓	-	✓	-	✓
Brasil	27	2	12	13	27

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Estadisc (IBGE, 2018).

Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

TABELA 8

EXISTÊNCIA DE CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO,
TIPO DE PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS E OFERTA
DE INFRAESTRUTURA, POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2018

UF	Conselho municipal de educação		Formação continuada		Formação eventual		Não realiza formação de conselheiros		Disponibiliza infraestrutura para o Conselho	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Acre	21	95,5%	1	4,5%	6	27,3%	14	63,6%	14	63,6%
Alagoas	76	74,5%	5	4,9%	45	44,1%	27	26,5%	61	59,8%
Amapá	16	100,0%	2	12,5%	9	56,3%	5	31,3%	15	93,8%
Amazonas	60	96,8%	9	14,5%	22	35,5%	31	50,0%	34	54,8%
Bahia	413	99,0%	44	10,6%	220	52,8%	151	36,2%	340	81,5%
Ceará	159	86,4%	20	10,9%	58	31,5%	82	44,6%	105	57,1%
Distrito Federal	1	100,0%	1	100,0%	-	0,0%	-	0,0%	1	100,0%
Espírito Santo	76	97,4%	3	3,8%	34	43,6%	39	50,0%	64	82,1%
Goiás	234	95,1%	21	8,5%	90	36,6%	123	50,0%	124	50,4%
Maranhão	204	94,0%	22	10,1%	121	55,8%	64	29,5%	155	71,4%
Mato Grosso	112	79,4%	6	4,3%	58	41,1%	48	34,0%	76	53,9%
Mato Grosso do Sul	43	54,4%	3	3,8%	20	25,3%	20	25,3%	30	38,0%
Minas Gerais	788	92,4%	24	2,8%	263	30,8%	502	58,9%	544	63,8%
Pará	100	69,4%	18	12,5%	45	31,3%	40	27,8%	83	57,6%
Paraíba	220	98,7%	18	8,1%	98	43,9%	105	47,1%	161	72,2%
Paraná	358	89,7%	12	3,0%	130	32,6%	219	54,9%	228	57,1%
Pernambuco	183	98,9%	12	6,5%	102	55,1%	73	39,5%	115	62,2%
Piauí	152	67,9%	17	7,6%	62	27,7%	74	33,0%	111	49,6%
Rio de Janeiro	92	100,0%	19	20,7%	35	38,0%	42	45,7%	84	91,3%
Rio Grande do Norte	167	100,0%	5	3,0%	73	43,7%	90	53,9%	101	60,5%
Rio Grande do Sul	497	100,0%	63	12,7%	274	55,1%	165	33,2%	416	83,7%
Rondônia	37	71,2%	4	7,7%	19	36,5%	14	26,9%	31	59,6%
Roraima	11	73,3%	-	0,0%	6	40,0%	5	33,3%	6	40,0%
Santa Catarina	295	100,0%	9	3,1%	159	53,9%	127	43,1%	226	76,6%
São Paulo	644	99,8%	16	2,5%	250	38,8%	381	59,1%	493	76,4%
Sergipe	75	100,0%	5	6,7%	38	50,7%	33	44,0%	65	86,7%
Tocantins	133	95,7%	5	3,6%	57	41,0%	71	51,1%	79	56,8%
Brasil	5.167	92,8%	364	6,5%	2.294	41,2%	2.545	45,7%	3.762	67,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2018).

Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

TABELA 9

EXISTÊNCIA DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E ACOMPANHAMENTO SOCIAL DO FUNDEB (CACS), TIPO DE PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS E OFERTA DE INFRAESTRUTURA, POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2018

UF	Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb	Formação continuada	Formação eventual	Não realiza formação de conselheiros	Disponibiliza infraestrutura para o CACS
Acre	✓	-	✓	-	✓
Alagoas	✓	-	-	✓	✓
Amapá	✓	-	✓	-	✓
Amazonas	✓	-	✓	-	✓
Bahia	✓	-	✓	-	✓
Ceará	✓	-	-	✓	-
Distrito Federal	✓	-	✓	-	✓
Espírito Santo	✓	-	-	✓	✓
Goiás	✓	✓	-	-	✓
Maranhão	✓	-	✓	-	✓
Mato Grosso	✓	-	✓	-	-
Mato Grosso do Sul	✓	-	✓	-	✓
Minas Gerais	✓	-	✓	-	✓
Pará	✓	-	✓	-	✓
Paraíba	✓	-	-	✓	✓
Paraná	✓	-	-	✓	✓
Pernambuco	✓	-	-	✓	✓
Piauí	✓	-	-	✓	✓
Rio de Janeiro	✓	✓	-	-	✓
Rio Grande do Norte	✓	-	-	✓	✓
Rio Grande do Sul	✓	-	-	✓	-
Rondônia	✓	-	✓	-	✓
Roraima	✓	-	✓	-	✓
Santa Catarina	✓	-	-	✓	✓
São Paulo	✓	-	✓	-	✓
Sergipe	✓	-	✓	-	✓
Tocantins	✓	-	✓	-	✓
Brasil	27	2	15	10	24

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2018).
Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

TABELA 10

EXISTÊNCIA DE CONSELHO MUNICIPAL DE CONTROLE E ACOMPANHAMENTO SOCIAL DO FUNDEB (CACs), TIPO DE PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS E OFERTA DE INFRAESTRUTURA, POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2018

UF	Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb		Formação continuada		Formação eventual		Não realiza formação de conselheiros		Disponibiliza infraestrutura para o CACS	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Acre	22	100,0%	1	4,5%	9	40,9%	12	54,5%	9	40,9%
Alagoas	102	100,0%	5	4,9%	54	52,9%	45	44,1%	83	81,4%
Amapá	16	100,0%	2	12,5%	7	43,8%	7	43,8%	8	50,0%
Amazonas	61	98,4%	5	8,1%	24	38,7%	34	54,8%	29	46,8%
Bahia	415	99,5%	34	8,2%	196	47,0%	186	44,6%	333	79,9%
Ceará	183	99,5%	19	10,3%	84	45,7%	80	43,5%	124	67,4%
Distrito Federal	1	100,0%	-	0,0%	1	100,0%	-	0,0%	1	100,0%
Espírito Santo	78	100,0%	4	5,1%	38	48,7%	36	46,2%	64	82,1%
Goiás	246	100,0%	9	3,7%	109	44,3%	128	52,0%	130	52,8%
Maranhão	213	98,2%	14	6,5%	115	53,0%	86	39,6%	146	67,3%
Mato Grosso	137	97,2%	6	4,3%	78	55,3%	53	37,6%	96	68,1%
Mato Grosso do Sul	79	100,0%	1	1,3%	32	40,5%	46	58,2%	49	62,0%
Minas Gerais	852	99,9%	20	2,3%	337	39,5%	497	58,3%	609	71,4%
Pará	144	100,0%	16	11,1%	73	50,7%	57	39,6%	109	75,7%
Paraíba	223	100,0%	17	7,6%	98	43,9%	109	48,9%	165	74,0%
Paraná	399	100,0%	9	2,3%	183	45,9%	208	52,1%	263	65,9%
Pernambuco	183	98,9%	11	5,9%	94	50,8%	81	43,8%	110	59,5%
Piauí	224	100,0%	15	6,7%	89	39,7%	122	54,5%	157	70,1%
Rio de Janeiro	92	100,0%	12	13,0%	40	43,5%	43	46,7%	86	93,5%
Rio Grande do Norte	166	99,4%	5	3,0%	75	44,9%	86	51,5%	105	62,9%
Rio Grande do Sul	497	100,0%	22	4,4%	235	47,3%	243	48,9%	366	73,6%
Rondônia	51	98,1%	1	1,9%	31	59,6%	20	38,5%	39	75,0%
Roraima	15	100,0%	2	13,3%	9	60,0%	4	26,7%	8	53,3%
Santa Catarina	295	100,0%	7	2,4%	145	49,2%	143	48,5%	215	72,9%
São Paulo	645	100,0%	16	2,5%	255	39,5%	379	58,8%	500	77,5%
Sergipe	75	100,0%	4	5,3%	32	42,7%	39	52,0%	61	81,3%
Tocantins	139	100,0%	10	7,2%	63	45,3%	67	48,2%	86	61,9%
Brasil	5.553	99,7%	267	4,8%	2.506	45,0%	2.811	50,5%	3.951	70,9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2018).

Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

TABELA 11

EXISTÊNCIA DOS CONSELHO ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE), TIPO DE FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS E OFERTA DE INFRAESTRUTURA, POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2018

UF	Conselho Estadual de Alimentação Escolar	Formação continuada	Formação eventual	Não realiza formação de conselheiros	Disponibiliza infraestrutura para o CAE
Acre	✓	-	✓	-	✓
Alagoas	✓	-	✓	-	✓
Amapá	✓	-	✓	-	✓
Amazonas	✓	-	-	✓	✓
Bahia	✓	✓	-	-	✓
Ceará	✓	-	✓	-	✓
Distrito Federal	✓	-	✓	-	✓
Espírito Santo	✓	-	✓	-	✓
Goiás	✓	✓	-	-	✓
Maranhão	✓	-	✓	-	✓
Mato Grosso	✓	-	-	✓	✓
Mato Grosso do Sul	✓	-	-	✓	✓
Minas Gerais	✓	-	✓	-	✓
Pará	✓	-	✓	-	✓
Paraíba	✓	-	-	✓	✓
Paraná	✓	-	✓	-	✓
Pernambuco	✓	-	-	✓	✓
Piauí	✓	-	-	✓	✓
Rio de Janeiro	✓	-	-	✓	✓
Rio Grande do Norte	✓	-	✓	-	✓
Rio Grande do Sul	✓	-	✓	-	✓
Rondônia	✓	-	✓	-	✓
Roraima	✓	-	✓	-	✓
Santa Catarina	✓	-	✓	-	✓
São Paulo	✓	-	-	✓	✓
Sergipe	✓	-	✓	-	✓
Tocantins	✓	-	✓	-	✓
Brasil	27	2	17	8	27

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2018).

Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

TABELA 12

EXISTÊNCIA DE CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE),
TIPO DE FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS E OFERTA DE INFRAESTRUTURA,
POR UNIDADE FEDERATIVA – BRASIL – 2018

UF	Conselho Municipal de Alimentação Escolar		Formação continuada		Formação eventual		Não realiza formação de conselheiros		Disponibiliza infraestrutura para o CAE	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Acre	22	100,0%	2	9,1%	10	45,5%	10	45,5%	9	40,9%
Alagoas	102	100,0%	3	2,9%	65	63,7%	34	33,3%	81	79,4%
Amapá	12	75,0%	1	6,3%	6	37,5%	5	31,3%	5	31,3%
Amazonas	61	98,4%	5	8,1%	26	41,9%	31	50,0%	31	50,0%
Bahia	415	99,5%	45	10,8%	226	54,2%	147	35,3%	328	78,7%
Ceará	184	100,0%	18	9,8%	82	44,6%	85	46,2%	121	65,8%
Distrito Federal	1	100,0%	-	0,0%	1	100,0%	-	0,0%	1	100,0%
Espírito Santo	78	100,0%	4	5,1%	34	43,6%	40	51,3%	64	82,1%
Goiás	244	99,2%	13	5,3%	122	49,6%	109	44,3%	125	50,8%
Maranhão	211	97,2%	12	5,5%	124	57,1%	77	35,5%	139	64,1%
Mato Grosso	139	98,6%	5	3,5%	86	61,0%	48	34,0%	98	69,5%
Mato Grosso do Sul	77	97,5%	4	5,1%	27	34,2%	46	58,2%	46	58,2%
Minas Gerais	849	99,5%	36	4,2%	404	47,4%	412	48,3%	617	72,3%
Pará	144	100,0%	16	11,1%	79	54,9%	51	35,4%	112	77,8%
Paraíba	222	99,6%	17	7,6%	101	45,3%	105	47,1%	169	75,8%
Paraná	397	99,5%	12	3,0%	209	52,4%	179	44,9%	265	66,4%
Pernambuco	184	99,5%	16	8,6%	96	51,9%	73	39,5%	111	60,0%
Piauí	222	99,1%	22	9,8%	97	43,3%	106	47,3%	152	67,9%
Rio de Janeiro	92	100,0%	9	9,8%	50	54,3%	35	38,0%	86	93,5%
Rio Grande do Norte	162	97,0%	8	4,8%	88	52,7%	66	39,5%	101	60,5%
Rio Grande do Sul	497	100,0%	25	5,0%	291	58,6%	182	36,6%	385	77,5%
Rondônia	51	98,1%	2	3,8%	24	46,2%	25	48,1%	29	55,8%
Roraima	13	86,7%	1	6,7%	9	60,0%	3	20,0%	7	46,7%
Santa Catarina	295	100,0%	15	5,1%	176	59,7%	104	35,3%	223	75,6%
São Paulo	645	100,0%	26	4,0%	298	46,2%	328	50,9%	506	78,4%
Sergipe	75	100,0%	2	2,7%	37	49,3%	36	48,0%	60	80,0%
Tocantins	139	100,0%	13	9,4%	77	55,4%	50	36,0%	88	63,3%
Brasil	5.533	99,3%	332	6,0%	2.845	51,1%	2.387	42,9%	3.959	71,1%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Munic (IBGE, 2018).

Nota: Dado numérico igual a zero atribuiu-se hífen.

EXPANSÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DA ESTRUTURA DAS ESTRATÉGIAS DA META 14 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Priscila Pereira Santos¹

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5253>

RESUMO

Este trabalho integra um esforço no sentido de aprimorar a compreensão da estrutura lógica das estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024, mais especificamente da Meta 14 do plano, que se ocupa dos desafios relativos à pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. Nesse sentido, perguntas acerca do desenho dessas estratégias no plano são colocadas com vistas a orientar a análise, abordando questões relacionadas à complementariedade ou à sobreposição dessas estratégias, assim como a existência de diagnósticos que suportem essas propostas de ação. Este trabalho também tem como objetivo produzir informações e análises que possam subsidiar a elaboração do Novo PNE.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação - Meta 14; Plano Nacional de Pós-graduação; pós-graduação.

¹ Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

A determinação legal para o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação está colocada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214. Tal artigo constitucional postula a obrigatoriedade do estabelecimento de um plano nacional de educação com duração plurianual e com o objetivo de coordenar ações e projetos para o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis (Brasil, 1988). A Carta Magna estabelece que as ações articuladas nesse plano devem estar pautadas na busca de cinco principais diretrizes: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; e VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988).

Mesmo diante dessa exigência legal, o primeiro Plano Nacional de Educação foi aprovado apenas em janeiro de 2001, com vigência até o ano de 2010. Análises feitas sobre esse primeiro PNE apontam um conjunto de fragilidades ou desafios tanto em relação a sua implementação como para a realização de processos avaliativos que o tinham como escopo. O PNE (2001-2010) foi formulado com metas bastante genéricas que se configuravam mais como uma diretriz, uma aspiração para as políticas educacionais, do que como um resultado mensurável, passível de ser monitorado e avaliado em termos de cumprimento ou não do objetivo (Brasil. MEC, 2010; Brasil. MEC. CNE, 2009; Kuenzer, 2010).

Documento produzido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), denominado *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020* e desenvolvido no ano de 2009, listou as principais fragilidades estruturais do PNE (2001-2010):

- 1 – Ausência de indicadores relativos às metas, para concretizar a possibilidade de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do PNE.
- 2 – Retirada dos mecanismos concretos de financiamento das metas, expressos no próprio PNE (vetos).
- 3 – Poucas políticas com capacidade de enfrentar as grandes desigualdades regionais.
- 4 – Desarticulação interna e superposição de metas, dado o formato assumido pelo PNE.
- 5 – Pouca expressividade das políticas voltadas para a diversidade.
- 6 – Focalização excessiva no Ensino Fundamental.
- 7 – Supremacia das metas quantitativas sobre as qualitativas.
- 8 – Excessivo número de metas que acabaram pulverizando e fragmentando as ações (Brasil. MEC. CNE, 2009, p. 6-7).

O PNE (2014-2024) está estruturado em 10 diretrizes, 20 metas e em um conjunto de 254 estratégias. Ao comparar o PNE (2001-2010) com o PNE (2014-2024), Souza (2014, p. 162) considera o plano em vigor como mais bem estruturado, com objetivos e metas quantificáveis, passíveis de monitoramento e avaliação e, também, com um caráter mais propositivo, visto que traz “intenções e ações das políticas educacionais a serem adotadas para a década”. Do ponto de vista dos instrumentos de monitoramento, o PNE 2014-2024 também avança ao estabelecer os entes responsáveis por avaliar o plano, assim como a necessidade de produção bienal de subsídios que suportem esse processo avaliativo.

Considerando esses aprimoramentos incorporados ao PNE em vigor, algumas questões acerca do desenho desse novo plano emergem. Pensando na estrutura do PNE (2014-2024), esses questionamentos poderiam recair sobre a análise das diretrizes, das metas ou das estratégias desse plano. Para os objetivos deste artigo, o foco de interesse está nas estratégias do PNE (2014-2024), mais especificamente na Meta 14 do plano, dedicada à pós-graduação *stricto sensu*.

As questões colocadas por este trabalho estão centradas na compreensão do propósito e da concepção das estratégias da Meta 14, podendo ser formuladas da seguinte maneira: as estratégias podem ser agrupadas em temas ou objetivos comuns, havendo relação de complementaridade entre as estratégias do mesmo grupo? A estratégia se baseia em algum estudo diagnóstico que permitiu identificar a magnitude do problema e as principais ações para a solução?

A argumentação do texto está organizada em torno dessas perguntas que, ao serem respondidas, apresentam elementos para reflexão e análise acerca da estrutura de discussão presente na Meta 14 e suas estratégias. Entretanto, não se propõe apresentar respostas dicotômicas categorizadas em sim ou não. Busca-se explorar a complexidade envolvida na construção de soluções de políticas públicas que lidam com fenômenos sociais amplos, os quais envolvem diferentes atores e questões públicas.

O *caput* da Meta 14 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabelece como alvo “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores” (Brasil, 2014, p. 6). Desse modo, a Meta 14 aponta em direção a três objetivos: elevar o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, titular anualmente 60.000 mestres e 25.000 doutores.

Associadas a essa meta, foram estabelecidas quinze estratégias, redigidas nos seguintes termos:

- 14.1 - expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento;
- 14.2 - estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e as agências estaduais de fomento à pesquisa;

- 14.3 - expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*;
- 14.4 - expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância;
- 14.5 - implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;
- 14.6 - ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos *campi* novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;
- 14.7 - manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;
- 14.8 - estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências;
- 14.9 - consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa;
- 14.10 - promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;
- 14.11 - ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica;
- 14.12 - ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes;
- 14.13 - aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior – IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs;
- 14.14 - estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região;
- 14.15 - estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes (Brasil, 2014, p. 6).

1 HISTÓRICO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

Balbachevsky (2005), ao recuperar o histórico da pós-graduação no Brasil, identifica que as primeiras iniciativas ocorreram com missões acadêmicas de professores estrangeiros e com a fuga de alguns desses para o País no período da Segunda Guerra Mundial. A vinda desses profissionais para o Brasil trouxe com eles o formato institucional de pós-graduação, calcado na dinâmica do professor catedrático. Por essa lógica, baseada no modelo europeu, “o professor catedrático era responsável por uma área específica de conhecimento e assistentes e associados trabalhavam sob sua direção personalista e autocrática” (Verhine, 2008, p. 167).

O Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, que permaneceu vigente até o ano de 1968, é um marco documental para esse nível de ensino, visto que é em seu art. 71 que a expressão pós-graduação é utilizada pela primeira vez em termos legais (Bridi, 2004). Segundo Santos (2003), na década de 1950, tem início o estabelecimento de acordos entre o Brasil e as universidades americanas, cujo escopo era o intercâmbio de alunos, professores e pesquisadores. Porém, é apenas na década de 1960 que os cursos de pós-graduação ganham fôlego, a partir de um convênio da Universidade do Brasil, na área de Ciências Físicas e Biológicas, com a Fundação Ford, e com a criação da Comissão Coordenadora dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE), que integra a Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Em 1965, o Conselho Federal de Educação aprovou o Parecer 977, mais conhecido pelo sobrenome do seu relator: Newton Sucupira. Esse documento estabelecia o desenho institucional da pós-graduação brasileira, inspirado no modelo norte-americano, em que se distinguia mestrado e doutorado. O Parecer Sucupira imprimiu certa flexibilidade de organização curricular à pós-graduação, ao não estabelecer o mestrado como requisito à inscrição no doutorado. Nos termos do parecer:

[...] se trata de caracterizar esses cursos [mestrado e doutorado] em seus aspectos fundamentais, **evitando se estabelecer padrões rígidos que viessem prejudicar a flexibilidade essencial a toda a pós-graduação**. Daríamos **apenas as balizas mestras** dentro das quais **a estruturação dos cursos pode sofrer variações em função das peculiaridades de cada setor do conhecimento** e da margem de iniciativa que se atribuir à instituição e ao próprio aluno na organização de seus estudos (Sucupira, 1965, p. 429, grifo nosso).

Moritz *et al.* (2013) apontam que, em que pese o papel fundamental do Parecer Sucupira na estruturação da pós-graduação do Brasil, a sua regulamentação se deu apenas após a reforma universitária ocorrida em 1968. Pressionado por intensa mobilização estudantil no interior das universidades, o governo federal respondeu com a criação de um grupo de trabalho que teve como escopo estudar e propor medidas para resolver a “crise da universidade”. Entre as alterações trazidas por esse processo, destacam-se: a substituição da lógica de cátedras pelo modelo de organização

por departamentos, a instituição do processo de contratação de docentes em tempo integral e a alteração do sistema tradicional de cursos sequenciais pelo sistema de créditos.

Com a reforma de 1968, a pós-graduação se tornou uma atividade semi-autônoma ligada aos departamentos recém-organizados. Então, os estudos pós-graduados adquiriram novas características que representavam um compromisso entre o antigo modelo e as exigências da nova legislação. No novo formato, a relação tutorial entre o estudante e seu orientador se preservou, mas também foram criados conselhos de pós-graduação que tenderam a se fortalecer com o passar do tempo (Balbachevsky, 2005, p. 278).

Moraes (2002) chama a atenção para o expressivo crescimento da pós-graduação ocorrido na ditadura militar, marcada pelo significativo aumento e, também, pela consolidação de cursos, em especial no período conhecido como “milagre econômico”. O autor destaca que, apesar de esse apoio do regime militar parecer uma contradição, os investimentos governamentais na pós-graduação naquele contexto estavam pautados no diagnóstico da carência de recursos humanos no Brasil para alcançar os grandes objetivos nacionais.

O regime militar estava calcado em uma perspectiva nacionalista, no ideário de construção de um Estado forte, o “Brasil grande”, que deveria estar orientado para o desenvolvimento de projetos tecnológicos de grande porte. O interesse se voltava para obras de infraestrutura, como a construção de usinas nucleares, hidroelétricas, rodovias e ferrovias; para a expansão das fronteiras na região amazônica; e para o investimento na indústria bélica e aeronáutica, na pesquisa espacial e nas telecomunicações. Na direção desse ideário, eram fundamentais a formação de recursos humanos altamente especializados e a criação de uma dinâmica de pesquisa robusta, que sustentasse esse processo de formação de capital humano e o desenvolvimento de tecnologias (Germano, 1993).

Nesse período, destaca-se não só o aumento do volume de recursos financeiros, mas também o investimento na criação de estruturas e processos de acompanhamento da pós-graduação. Nesse bojo, destaca-se o desenvolvimento do Primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação – I PNPG (1975-1979), que parte da constatação de que a pós-graduação até então tinha experimentado um crescimento orgânico, mas que se fazia necessária a elaboração de um planejamento estruturado que desse suporte às novas demandas da pós-graduação (Kuenzer; Moraes, 2005). Esse primeiro PNPG tinha como principais diretrizes a institucionalização de um sistema de pós-graduação que fosse dotado de regularidade de atividades e financiamento, aumento do padrão de desempenho, otimização da utilização de recursos, expansão do sistema, considerando a correção das disparidades regionais e a necessidade de capacitação dos docentes das universidades (Hostins, 2006).

Trindade (2003) destaca que as alterações trazidas com a reforma de 1968, associadas ao aumento expressivo no volume de recursos aportados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), e no escopo dos Planos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, tiveram consequências em termos de profissionalização do sistema universitário, com a adoção do regime de dedicação exclusiva e, também, a implementação de sistemático processo de avaliação da pós-graduação coordenado pela Capes. Nesse processo, o autor destaca que um aspecto negativo dessa estruturação do sistema de pós-graduação foi a burocratização das universidades, que passaram a demandar complexos e extensivos procedimentos para responder às atividades de controle e regulação.

1.1 PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: DO CRESCIMENTO ESPONTÂNEO AO PLANEJAMENTO ESTRUTURADO NOS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO

O I Plano Nacional de Pós-Graduação (1975-1979), aprovado em julho de 1975, foi fruto das atividades iniciais do Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPq), criado em 1973, dentro da estrutura e subordinado ao Ministério da Educação (MEC). Além do MEC, esse Conselho contava com representantes do Ministério do Planejamento, do Conselho Federal de Educação, do CNPq e das agências de fomento à pesquisa das universidades (Oliveira, 1995).

Nesse primeiro plano, constata-se o “caráter espontâneo da expansão da pós-graduação no país até então”, mas identifica-se a necessidade da elaboração de um planejamento estruturado que sustente e forneça diretrizes para o crescimento, de modo a corrigir os desvios causados por esse crescimento mais orgânico e, também, atender às demandas de formação existentes (Kuenzer; Moraes, 2005, p. 1344). Desde o I PNPG, entende-se a centralidade do papel do Estado na expansão da pós-graduação e a importância dessa oferta na formação de docentes para atuação no ensino superior.

Naquele momento, reconhecia-se a importância da pós-graduação para o crescimento do país, visto sua responsabilidade em prol da formação da mão de obra para atuar nos demais níveis de ensino e no desenvolvimento da pesquisa. Nesse processo, definiu-se que caberia à pós-graduação: “formar professores para o magistério universitário, pesquisadores para o trabalho científico e preparar profissionais de nível elevado para o mercado de trabalho” (França, 2012, p. 47).

Chama a atenção nesse I PNPG o estabelecimento de metas para a pós-graduação. A primeira se referia à titulação de mestres e doutores para o quinquênio de vigência do plano (1975-1979), que mirava em titular 16.800 mestres e 1.400 doutores no período de cinco anos. Já a segunda dizia respeito à expansão da capacidade de atendimento

da pós-graduação, que deveria passar de 7.000 para 11.700 vagas anuais de mestrado, e de 500 para 1.200 vagas anuais de doutorado. De maneira a dar suporte a essas metas, o I PNPG estabelecia três frentes de trabalho: bolsas de estudo para discentes com dedicação exclusiva, implementação de programas institucionais de formação de docentes e processos regulares de admissão de docentes. Adicionalmente, estabelecia o volume total de bolsas a serem concedidas pelas agências federais de fomento (em torno de 59.650), o quantitativo de docentes que iniciariam a sua formação, seja em nível de mestrado ou de doutorado (12.000), e, também, o número de novos docentes a serem admitidos por ano (2.000). O plano explicitava também o volume de recursos federais necessários, assim como indicava as principais fontes e os itens de despesa para esse processo (França, 2012).

A extinção do Conselho Nacional de Pós-graduação (CNPG), em 1981, fez com que a elaboração do II PNPG (1982-1985) ficasse a cargo da Capes, que assumiu também, por ocasião dessa extinção, outras atribuições que até então estavam sob a responsabilidade desse conselho. A Capes, que já havia sido reconhecida como central para uma efetiva expansão e institucionalização da pós-graduação, se fortaleceu ainda mais ao assumir formalmente a tarefa de formulação do Plano Nacional de Pós-Graduação e ser reconhecida pelo MEC como a Agência Executiva do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia.

O II PNPG manteve objetivos semelhantes ao anterior em especial no que tange à qualificação do corpo docente e de pesquisadores para a educação superior. Entretanto, entra em pauta também a dimensão da qualidade, via aperfeiçoamento da avaliação que estava presente desde 1976, mas ainda de forma bastante incipiente. Outro ponto incluído nesse segundo PNPG diz respeito ao apoio aos programas de pós-graduação para investimentos em infraestrutura, de modo a garantir autonomia e estabilidade financeira (Hostins, 2006).

Santos e Azevedo (2009), ao compararem o I com o II PNPG, avaliam o segundo como menos ousado do que o anterior, no que diz respeito aos objetivos e às diretrizes estabelecidos. Nota-se também a ausência de indicação explícita a programas governamentais de apoio à pós-graduação e a metas de crescimento a serem alcançadas. França (2012, p. 50) adjetiva o II PNPG como “mais contido e menos interventor” do que I PNPG. Mais focado na qualidade da pós-graduação, refletia a preocupação central daquele momento de tornar o sistema mais eficiente.

Ao longo dos anos 1980, ainda na vigência do II PNPG, a dinâmica de avaliação da pós-graduação se consolidou. Foram aprimorados os mecanismos de obtenção de dados através da revisão dos instrumentos de coleta e da informatização dos processos. Nesse mesmo período, foram introduzidas as comissões de especialistas e as visitas *in loco*. Nesse processo de consolidação da avaliação, Moraes (2002) destaca a prática estabelecida pela Capes de consultar as diferentes áreas de conhecimento, em geral através das respectivas Associações Nacionais de Pós-graduação, a fim de receber indicações de nomes de especialistas para compor as distintas comissões de

avaliação dos cursos de pós-graduação, bem como de outros grupos responsáveis por atividades tais como seleção de bolsas para o exterior, reconhecimento de cursos novos, cooperações internacionais etc.

O III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986-1989) foi construído e publicado em um período em que novos arranjos institucionais estavam em curso no Brasil e os políticos civis passavam a substituir os militares, que reduziam a sua participação no governo. O ambiente era de alterações profundas na dinâmica política e social brasileira, com demandas pela democratização do País.

Para a construção desse plano, a Capes estabeleceu um mecanismo de consulta à comunidade científica e desse processo emergiram duas demandas mais prementes, a saber: maior valorização da pesquisa e desejo de conquista da autonomia nacional. Kuenzer e Moraes (2005) entendem que a emergência desses dois tópicos se deveu à vinculação ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que foi muito influenciado pelo “espírito da época” e que advogava por três frentes estratégicas: a implantação de um conjunto de reformas, o combate à pobreza e o crescimento econômico. Esse plano de desenvolvimento apostava no “estabelecimento de redes de criação tecnológica que integrassem centros de pesquisas, universidades e indústrias, para expandir e transferir os avanços alcançados para o setor de produção” (Queiroz; Souza, 2017, p. 125).

O III PNPG reconhecia como importantes os avanços feitos pelos planos anteriores, mas identificava a carência de recursos humanos com habilidades em pesquisa, em especial na área de ciência e tecnologia. Nesse sentido, o III PNPG colocava não apenas o imperativo da formação de cientistas em número adequado, mas também com perfil aderente ao modelo de desenvolvimento buscado para o Brasil naquele momento. Em razão disso, enfatizava a necessidade de institucionalização e ampliação da pesquisa nas universidades e a integração da pós-graduação ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e ao setor produtivo (Brasil, 1986). A análise do plano anterior feita no III PNPG revelou também a permanência de desafios, tais como baixa produtividade, tempo médio de titulação elevado, carência na formação interdisciplinar dos pesquisadores e desigualdades regionais quanto à institucionalização das atividades de pesquisa. Nesse aspecto informa que, naquela ocasião (1975), a região Norte respondia pela formação de apenas 0,85% da pós-graduação, ao passo que a região Sudeste era responsável por 74,21% da titulação nesse nível de ensino. De caráter mais propositivo, o III PNPG apresentava um conjunto de estratégias para guiar a ação de diferentes órgãos e instituições do sistema nacional de pós-graduação e, também, indicava medidas específicas para consolidação da pesquisa nas universidades (França, 2012, p. 52).

Em que pese a ênfase na pesquisa em universidades e sua importância fundamental para o desenvolvimento nacional colocada pelo III PNPG, os esforços realizados não foram suficientes para superar a dinâmica da pós-graduação extremamente centrada na docência. No início dos anos 1990, são questionados os modelos de avaliação até então utilizados, reconhece-se o esgotamento da dinâmica

avaliativa vigente e postula-se pela necessidade de criação de um novo modelo que seja capaz de responder às demandas avaliativas da pós-graduação no País. Mesmo com os processos de aperfeiçoamento e modernização implementados ao longo do período anterior, o modelo se mostrava insuficiente (Kuenzer; Moraes, 2005).

A conclusão acerca desse esgotamento foi pauta bastante presente nas discussões em torno da construção do IV PNPG, que, apesar de não ter sido publicado, foi amplamente discutido em grupos de trabalho que apresentaram a síntese desses debates no Seminário Nacional Discussão da Pós-Graduação Brasileira. As circunstâncias políticas e econômicas daquele período não permitiram que o documento fosse formalmente publicado. Nos termos de Morosini (2009), a não formalização do documento em formato de Plano Nacional de Pós-Graduação se deu em razão da combinação entre as restrições de recursos e a baixa articulação entre as agências de fomento.

Entretanto, como avalia Martins (2005), mesmo não tendo sido formalizadas como plano, as recomendações contidas nesse IV PNPG foram implementadas, tais como a expansão do sistema nacional de pós-graduação, a diversificação do modelo vigente, as mudanças na avaliação, a implantação do portal de periódicos e a inserção internacional da pós-graduação. Nesse cenário, Santos e Azevedo (2009, p. 538) avaliam que “embora não houvesse formalmente, nos anos de 1990, um IV PNPG, houve um conjunto de medidas que constituíram uma política para a pós-graduação”.

Em 2004, a Capes constituiu comissão responsável por elaborar o V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010). O grupo deu início a esse trabalho com um processo amplo de consulta à comunidade acadêmica e científica, para levantar os principais pontos a serem tratados pelo plano. O diagnóstico feito naquele momento ressalta os avanços quantitativos da pós-graduação impulsionados pelas políticas de fomento e indução de períodos anteriores, considerando-a a etapa mais bem-sucedida do sistema educacional do País (Santos; Azevedo, 2009).

Mesmo diante desse diagnóstico mais positivo, o V PNPG identificava a necessidade de alterações no que se refere à definição de recursos e à estrutura orçamentária da pós-graduação, de mudanças quanto ao modelo organizacional dos programas e de se buscar outras fontes de financiamento, tendo como foco a sustentabilidade das atividades de pesquisa. A sistemática de avaliação também não ficou de fora do rol de prioridades desse novo plano.

O V PNPG (2005-2010) teve como focos: o fortalecimento das bases científica, tecnológica e de inovação, a formação de docentes para todos os níveis de ensino e, também, de quadros para mercados não acadêmicos. Os eixos centrais no âmbito desse documento foram: a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação, mas com apoio a programas e áreas em que foram identificadas assimetrias, em especial, em termos regionais; priorização de programas estratégicos; estímulo à articulação entre as agências de fomento – em especial Capes, CNPq e Finep – com papel de indução da agenda de pesquisa do País; aperfeiçoamento da avaliação; e formação de recursos

humanos tanto para a pesquisa como também para empresas. Nos termos de Kipnis e Carvalho (2008, p. 60):

Tendo por base os objetivos de fortalecimento das bases científica, tecnológica e de inovação, a formação de docentes para todos os níveis educacionais e a formação de quadros para mercados não acadêmicos, o V PNPG propõe uma perspectiva de diversificação. Com isso, exige maior dinamicidade do sistema, com incorporação de novos indicadores de avaliação, diferenciação de procedimentos e formas complementares e cumulativas de apoio institucional.

Importante salientar aqui a observação feita por Santos e Azevedo (2009) no que diz respeito ao tempo de duração do V PNPG quando comparado aos anteriores. Este último estabelecia sua vigência para cinco anos, ao passo que os anteriores trabalharam com períodos de três a quatro anos de execução. Para os autores, essa diferença não é trivial, mas aponta para uma maior estabilidade do plano, considerando também o seu alinhamento a outras políticas educacionais que carregavam um horizonte temporal mais amplo de implementação.

Por fim, cabe apresentar aqui o VI PNPG (2011-2020), que estava em curso quando da promulgação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Barreto e Domingues (2012), ao analisarem esse novo plano e os desafios do sistema nacional de pós-graduação do Brasil, fazem uma análise extensiva e minuciosa acerca do momento político e institucional, tanto no nosso País quanto no mundo, quando da elaboração do plano. Em síntese, os autores informam:

[...] é preciso considerar que a economia mundial mudou e muito, tendo passado por um processo de desmaterialização profunda, com a geração da riqueza não mais dependente exclusivamente da produção de bens físicos, industriais ou agrícolas. O resultado é aquilo que os economistas costumam chamar de *financeirização* e mesmo de *informacionalização*. Atentos a isso e a outros aspectos que vão além da economia, um grupo de estudiosos cunhou e pôs em circulação a expressão de “Sociedade da informação”, rebatizada por outros de “Sociedade do conhecimento”, ao evidenciar o quanto o capitalismo hoje depende mais e mais da aplicação do conhecimento e do uso de tecnologias intensivas (Barreto; Domingues, 2012, p. 32, grifos dos autores).

O PNPG (2011-2020) traz um tom otimista ao reconhecer o potencial do Brasil frente a essas mudanças mundiais, considerando nossa abundância de recursos naturais associada a uma janela demográfica interessante, assim como uma conjuntura econômica favorável. Apesar disso, o plano identifica com clareza o déficit gigantesco de formação de recursos humanos no País e a imensa desigualdade educacional e de capital cultural que nos assola, com graves problemas que persistem na educação básica, tais como o nível de conclusão do ensino médio e as questões de qualidade no ensino fundamental que não foram sanadas com os processos de expansão da educação básica.

Adicionalmente, constata-se um desequilíbrio nas matrículas na educação superior quando se observa que, do total de matrículas nessa etapa, no Brasil, em 2010, 70% estão nas áreas de ciências humanas e sociais, ao passo que apenas 11% correspondem às engenharias e ciências tecnológicas. A comparação com a média dos países da OCDE revela o tamanho dessa diferença, visto que, por lá, 30% das matrículas na educação superior estão alocadas em cursos nas áreas de engenharias e ciências tecnológicas (Barreto; Domingues, 2012).

O diagnóstico feito nesse plano deixa bastante explícitas as potencialidades existentes, mas também escancara e dá magnitude aos desafios a serem enfrentados. Em resposta a esses desafios, o PNPG (2011-2020):

[...] cumpre o objetivo de definir novas diretrizes, estratégias e metas com vistas ao desenvolvimento da pós-graduação e pesquisa no Brasil para o próximo decênio. Alguns eixos são destacados como centrais no âmbito deste documento: a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação; a criação de uma agenda nacional de pesquisas; o papel de indução da CAPES e do CNPq; o aperfeiçoamento da avaliação; o apoio aos demais níveis de ensino e a formação de recursos humanos para empresas (Kato; Ferreira, 2016, p. 684).

Destaca-se como os principais pontos do plano a defesa do crescimento do sistema de pós-graduação. Entretanto, esse crescimento não deve se dar de maneira linear, mas priorizando a expansão com qualidade em áreas prioritárias. A correção das distorções regionais do sistema permaneceu em pauta, assim como a necessidade de romper com o conservadorismo do sistema, “o lema é: ousar mais, experimentar o novo, atentar aos desafios e enfrentar as urgências” (Barreto; Domingues, 2012, p. 46).

2 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 14

2.1 AS ESTRATÉGIAS PODEM SER AGRUPADAS EM TEMAS OU OBJETIVOS COMUNS? É POSSÍVEL IDENTIFICAR RELAÇÃO DE COMPLEMENTARIEDADE OU SOBREPOSIÇÃO ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO MESMO GRUPO?

O PNE (2014-2024) está estruturado em 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias, que, apesar de estarem apresentadas como eixos específicos do documento, precisam ser compreendidas de maneira integrada, devendo ser articuladas com vistas ao alcance dos objetivos do plano. As diretrizes sintetizam as aspirações mais amplas no sentido da melhoria da educação brasileira, enquanto as metas demarcam patamares educacionais objetivos que devem ser alcançados no País. Já as “estratégias constituem os meios para o planejamento das políticas públicas, que visam, a princípio, o alcance

definitivo das metas e, como resultado final do Plano, a consolidação das diretrizes” (Brasil. Inep, 2016, p. 11).

Souza (2014), ao debruçar-se sobre as avaliações finais do PNE 2001-2010 e as análises preliminares do PNE 2014-2024, aponta que o atual PNE pode ser entendido como mais bem estruturado, visto que explicita diretrizes, objetivos e estabelece metas quantificáveis, que buscaram traduzir as aspirações educacionais em ações de políticas públicas, tendo estabelecido também, para cada uma das metas do plano, um conjunto de estratégias. Adicionalmente, o plano avança em relação ao anterior ao estabelecer metas intermediárias, o que possibilitou o monitoramento de marcos de execução que antecedem o cumprimento integral da meta. Essas metas intermediárias permitem também às esferas de acompanhamento do plano, assim como às entidades da sociedade civil, analisar o andamento de tais metas e assim propor, quando for o caso, medidas que garantam que as metas sejam cumpridas em sua totalidade.

Considerando o conjunto das estratégias da Meta 14, algumas questões se colocam para a análise: é possível agrupá-las em eixos temáticos ou objetivos comuns? Existe relação de complementariedade entre as estratégias do mesmo grupo, visando o enfrentamento de uma mesma dimensão do problema central? As estratégias são sobrepostas ou se articulam?

Na tentativa de responder essas questões, uma primeira possibilidade é organizar as 15 estratégias em eixos de ação. No caso da Meta 14, é possível distribuí-las em cinco dimensões, a saber: 1 - ampliação da oferta; 2 - ampliação do financiamento; 3 - promoção da qualidade/competitividade e inovação; 4 - redução das desigualdades; e 5 - atendimento de demandas específicas.

O Quadro 1 apresenta a distribuição das estratégias da Meta 14 nas cinco dimensões de ação elencadas anteriormente. Ao analisar a distribuição das estratégias nos diferentes eixos de ação, é importante considerar que essa alocação se deu por maior afinidade entre o conteúdo da estratégia e o sentido das dimensões de ação, porém essa distribuição não é mutuamente excludente e, dessa forma, algumas estratégias compartilham conteúdos de mais de uma dimensão.

QUADRO 1
DISTRIBUIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 14 EM DIMENSÕES DE AÇÃO

Dimensões de ação	1 Ampliação da oferta	2 Ampliação do financiamento	3 Promoção da qualidade/ competitividade e inovação	4 Redução das desigualdades	5 Atendimento de demandas específicas
Número de estratégias	2	4	4	3	2
Estratégias	14.4; 14.6	14.1; 14.3; 14.11; 14.12	14.9; 14.10;14.13; 14.15	14.5; 14.8; 14.14	14.2;14.7

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2014).

Outro ângulo de observação interessante diz respeito à relação entre as estratégias no interior de uma mesma dimensão de ação, considerando a relação de complementariedade ou sobreposição entre elas. Iniciando a análise na dimensão 1, ampliação/interiorização da oferta, nota-se que essa é composta pelas estratégias: “14.4 - expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância”; e “14.6 - ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos *campi* novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas”. Observando as estratégias 14.4 e 14.6, é possível perceber que as duas se sobrepõem ao propor a expansão da oferta de cursos de pós-graduação, entretanto, são complementares ao especificar os meios dessa expansão, destacando-se, no caso da 14.4, a utilização da educação a distância e o foco no doutorado, e, no caso da 14.6, a necessidade de interiorização da oferta.

A dimensão 2, ampliação do financiamento, aglutinou quatro estratégias: “14.1 - expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento”; “14.3 - expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*”; “14.11 - ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica”; e “14.12 - ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes”. Na dimensão 2, o caráter de sobreposição entre as estratégias parece menos presente, ficando a complementariedade como uma característica mais evidente. Esse caráter complementar pode ser percebido ao considerarmos que as diferentes estratégias que compõem o eixo de ampliação da oferta enfatizam diferentes aspectos do financiamento da pós-graduação, abordando desde de uma perspectiva mais geral, operada via agências de fomento (14.1), passando pela ênfase na necessidade de recursos para estudantes através do Fies (14.3) e também especificando a necessidade de maior aporte financeiro para a pesquisa, em especial aquela focada em inovação, competitividade e tecnologia (14.11). Vale destacar aqui a estratégia 14.12, que enfatiza o crescimento de investimento na formação de doutores e é composta, também, por uma sub-meta, que estabelece um indicador que considera o número de doutores em relação ao número de habitantes.

Essa mesma relação de complementariedade parece ser a característica mais presente nas estratégias que compõem a dimensão 3, promoção da qualidade/competitividade e inovação: “14.9 - consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa”; “14.10 - promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão”; “14.13 - aumentar qualitativa e quantitativamente

o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior – IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs”; e “14.15 - estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes”. As estratégias 14.9 e 14.10 apontam para a internacionalização da pesquisa e a promoção do intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional. Já as estratégias 14.13 e 14.15 estão mais orientadas no sentido da busca pela competitividade e inovação, através da cooperação com empresas, universidades e outras instituições científicas, e, também, do incremento da produção e do registro de patentes.

A dimensão 4 organiza as estratégias da Meta 14, centradas na busca pela redução das desigualdades na pós-graduação. Nessa dimensão de ação, estão alocadas as seguintes estratégias: “14.5 - implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado”; “14.8 - estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências”; e “14.14 - estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região”.

Nessa dimensão, as estratégias colocam distintas perspectivas de estratificação a serem enfrentadas pela Meta 14. A estratégia 14.5 centra-se em questões de desigualdades étnico-raciais (indígenas, quilombolas e população do campo) e, também, regionais de acesso à pós-graduação. O eixo regional também é valorizado na estratégia 14.14, mas, de maneira mais específica, ao denominar a região amazônica e o cerrado, assim como o semiárido e as consequências climáticas e sociais na região. Já a estratégia 14.8 destina-se a lidar com a disparidade entre homens e mulheres na pós-graduação, em especial nas áreas de Engenharias e das Ciências Exatas, Naturais e da Informação.

A quinta dimensão de ação aglutinou as estratégias: “14.2 - estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e as agências estaduais de fomento à pesquisa”; e “14.7 - manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência”, as quais apontam para o atendimento a demandas específicas. Como é possível observar, não se identifica sobreposição entre essas duas estratégias, que tocam em desafios distintos, quais sejam: integração entre as agências de fomento à pesquisa e necessidade de manutenção e expansão do acervo digital de referências bibliográficas, garantindo esse acesso de forma inclusiva.

2.2 A ESTRATÉGIA SE BASEIA EM ALGUM ESTUDO DIAGNÓSTICO QUE PERMITIU IDENTIFICAR A MAGNITUDE DO PROBLEMA E AS PRINCIPAIS AÇÕES PARA A SOLUÇÃO?

Uma questão que também se coloca ao considerarmos as estratégias diz respeito aos subsídios ou às informações que sustentaram a sua construção. Foram realizados estudos que permitiram identificar os desafios a serem enfrentados, sua magnitude e as principais soluções para os mesmos? Essas questões nos remetem à discussão acerca da análise de desenho de programas e políticas, mais especificamente no que diz respeito à avaliação do diagnóstico subjacente a essas ações.

Responder a essas questões requer recorrer às discussões feitas em torno dos desafios a serem enfrentados pela pós-graduação no Brasil. Escapa aos objetivos deste trabalho fazer uma ampla revisão teórica dos artigos acadêmicos que se dedicaram a esse tema, mas entende-se como importantes fontes que sintetizam as demandas da pós-graduação: os Planos Nacionais de Pós-Graduação (em especial V e VI, já explorados anteriormente); o PNE (2001-2011), assim como sua respectiva avaliação, denominada Avaliação do PNE (2001-2008), coordenada pelo Ministério da Educação e conduzida por uma comissão de especialistas apoiada pelo Inep; o já citado documento denominado *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*, produzido pelo CNE, em 2009; e o texto final da Conferência Nacional de Educação de 2010, assim como o da Conferência Nacional de Educação realizada em 2014.

O PNE (2001-2011) coloca a importância da pós-graduação *stricto sensu* para o desenvolvimento da pesquisa no País e enquanto política fundamental para a qualificação dos docentes que atuam tanto na educação básica como na educação superior. Essa questão aparece no texto da lei em três diretrizes especificamente, a saber:

Há necessidade da *expansão das universidades públicas* para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao *desenvolvimento da pesquisa* necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais – em sintonia com o papel constitucional a elas reservado.

É igualmente indispensável *melhorar a qualidade do ensino oferecido*, para o que constitui instrumento *adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação* associada à *ampliação dos programas de pós-graduação*, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior.

Finalmente, é necessário *rever e ampliar, em colaboração com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, a política de incentivo à pós-graduação e à investigação científica, tecnológica e humanística* nas universidades (Brasil, 2001, p. 9, grifo nosso).

O PNE (2001-2011) também estabeleceu objetivos e metas para a pós-graduação, quais sejam:

Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa.

Incluir ou ampliar, especialmente nas universidades públicas, habilitação específica, em níveis de graduação e pós-graduação, para formar pessoal especializado em educação especial, *garantindo, em cinco anos, pelo menos um curso desse tipo em cada unidade da Federação.*

Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, *dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.*

Promover o *aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.*

Estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País.

Desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino (Brasil, 2001, p. 10, grifos nossos).

É importante salientar que o PNE (2001-2011) não contava com a lógica de estratégias na sua estrutura, mas operava na dinâmica do estabelecimento de diretrizes, metas e objetivos. É possível perceber, pela análise do excerto do PNE apresentado acima, que as metas e os objetivos estavam redigidos na mesma seção, mas nota-se a indicação de estratégias associadas às metas, como, por exemplo:

Incluir ou ampliar, especialmente nas universidades públicas, habilitação específica, em níveis de graduação e pós-graduação, para formar pessoal especializado em educação especial, garantindo, em cinco anos, pelo menos um curso desse tipo em cada unidade da Federação, estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados (Brasil, 2001, p. 15).

Verifica-se também a presença apenas de estratégias indicando cursos de ação possíveis para o enfrentamento de desafios da pós-graduação, tais como:

Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa, estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País; desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino (Brasil, 2001, p. 10).

Convém destacar, também, no documento do PNE (2001-2011), alguns objetivos que não se referem diretamente à expansão da pós-graduação, mas apontam no sentido do fortalecimento da atividade de pesquisa no País e da redução do êxodo de pesquisadores para outros países, são elas:

Promover levantamentos periódicos do êxodo de pesquisadores brasileiros formados, para outros países, investigar suas causas, desenvolver ações imediatas no sentido de impedir que o êxodo continue e planejar estratégias de atração desses pesquisadores, bem como de talentos provenientes de outros países.

Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa (Brasil, 2001, p. 10).

A avaliação do PNE (2008-2011) produziu importantes insumos para reflexão não apenas acerca dos avanços alcançados pela pós-graduação no Brasil, mas também sobre os desafios ainda a serem enfrentados. Essa avaliação foi coordenada pela Secretaria Executiva Adjunta (SEA) do Ministério da Educação, com o apoio do Inep, a participação de outros órgãos e, também, a colaboração de pesquisadores e pesquisadoras da área de educação, reunidos pela Universidade Federal de Goiás. Esse processo avaliativo foi materializado em uma publicação intitulada *Avaliação do PNE (2001-2008)*, subdividida em três volumes denominados: volume 1 – *Níveis de Ensino, Avaliação do PNE (2001-2008)*; volume 2 – *Modalidades de Ensino*; e volume 3 – *Magistério da Educação Básica, Financiamento e Gestão*. O primeiro volume dessa avaliação descreve essa atividade nos seguintes termos:

O processo avaliativo, articulado ao levantamento pormenorizado das políticas, programas e ações do Governo Federal, buscou a análise dos principais indicadores educacionais no período de 2001 a 2007. A indicação analítica das políticas implementadas em 2008, no entanto, é parte desta análise. Desse modo, a apreciação e o exame crítico, baseados na relação entre os indicadores e as políticas, programas e ações do Governo Federal, permitem sinalizar os avanços e desafios ao cumprimento das metas do PNE (Brasil. MEC, 2009c, p. 11).

O volume 1 da Avaliação do PNE (2001-2008) também descreve as diferentes atividades envolvidas nesse processo avaliativo, que envolveu a análise crítica da relação entre o PNE e as políticas governamentais propostas, a consolidação de indicadores e seus resultados, bem como o exame de cada uma das metas do PNE, tanto de maneira mais específica como articulada com outras ações governamentais.

O trabalho de avaliação do PNE (2001-2008) envolveu o mapeamento de um conjunto amplo de políticas e programas governamentais e sua relação com as metas. Esse processo analítico permitiu o estabelecimento de um conjunto de recomendações, ações, sugestões de indicadores para o acompanhamento das metas e dos óbices

para consecução dessas. Em que pesem os desafios envolvidos nesse processo, a consolidação dos resultados gerados são insumos importantes para considerar os desafios educacionais ainda existentes nas diferentes etapas e modalidades de ensino. Para os objetivos deste texto, vamos nos ater à discussão relativa à pós-graduação, mas é importante destacar a importância do documento para reflexão acerca das políticas educacionais brasileiras de maneira mais ampla.

A Avaliação do PNE (2001-2008) também reconhece o crescimento da pesquisa e do financiamento da pós-graduação no Brasil nos últimos anos. Nessa discussão, a implementação das ações previstas no Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG-2005-2010) é destacada como importante para o desenvolvimento e a consolidação da pós-graduação e da pesquisa no Brasil. São listados também indicadores para acompanhar essa expansão, quais sejam: 1- taxa anual de crescimento do número de mestres formados no sistema nacional de pós-graduação; 2 - taxa anual de crescimento do número de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação; 3 - matrícula em cursos de mestrado; 4 - matrícula em cursos de doutorado; e 5 - taxa anual de crescimento de matrículas por sexo e raça/cor/etnia nos cursos de mestrado e doutorado.

No conjunto de avaliações positivas, emerge o crescimento da pesquisa, da pós-graduação e da produção intelectual no Brasil, apresentando o dado do aumento da produção científica em 19%, em 2005, quando comparado ao ano anterior. Entretanto, destaca-se a preocupação com o fortalecimento da pesquisa básica na pós-graduação e o investimento em pesquisa focada em desenvolvimento e inovação. Nessa temática, algumas recomendações colocadas pelo volume 1 da Avaliação do PNE (2001-2008) são:

1 - Estabelecer mecanismos de apoio aos grupos/diretórios de pesquisa, cadastrados no CNPq; 2 - Apoiar os grupos/redes de pesquisa no desenvolvimento de projetos estratégicos que favoreçam o intercâmbio institucional entre os programas de pós-graduação *stricto sensu*, bem como grupos de pesquisa (Brasil. MEC, 2009c, p. 292).

Como apontado anteriormente, o crescimento da pós-graduação é reconhecido, mas são destacadas também dimensões da expansão a serem enfrentadas. Ressalta-se a importância de fortalecer a articulação entre as agências oficiais de fomento à pesquisa e de aprimorar o apoio à pesquisa e a qualificação de profissionais. O aumento do número de programas de pós-graduação reconhecidos pela Capes também é colocado como uma meta a ser buscada para garantir condições para o crescimento do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação. Ainda no bojo das propostas, a implementação do Plano Nacional de Pós-Graduação e o aumento do número de bolsas emergem como recomendações.

Ainda no que se refere à expansão da pós-graduação, a titulação *lato sensu* é incorporada ao debate como uma alternativa para a formação de docentes, sendo

que nessa discussão a implementação de mestrados e doutorados interinstitucionais é incluída visando alcançar as regiões e localidades mais carentes do País. Uma preocupação colocada aqui diz respeito à expansão de cursos pós-graduação *lato sensu*, ocorrida em razão da flexibilidade da legislação, que foi importante para a democratização do acesso. Porém, chama-se a atenção para a necessidade de estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação sistemáticos, que sejam capazes de garantir a qualidade dessa oferta. Outro ponto questionado refere-se à oferta de pós-graduação *lato sensu* pelas IES públicas, por meio de cobrança de mensalidades.

O aprimoramento dos registros da pós-graduação também é colocado como importante para o acompanhamento qualificado dessa expansão e, nessa perspectiva, coloca-se a necessidade de integração entre os bancos de dados da Capes, do CNPq e do Inep, em especial com a inclusão, no Censo da Educação Superior, de informações acerca da pós-graduação sobre dados não só das matrículas, mas também das atividades de pesquisa.

Nesse aprimoramento do registro de dados, a dimensão da desigualdade é colocada como importante, devendo as estatísticas considerarem o atendimento das mulheres, das populações negras, indígenas e quilombolas no oferecimento de bolsas de pesquisa. Ainda no que se refere ao enfrentamento das desigualdades sociais, questões relativas à dimensão étnica ou racial e às desigualdades socioeconômicas e, também, regionais são apontadas; destaca-se, ainda, a demanda reprimida por formação *stricto sensu*, sobretudo nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. A oferta de cursos de mestrado no período noturno e, também, a ampliação de recursos e vagas em programas de permanência e continuidade de estudos se colocam como alternativas importantes. A disparidade de gênero observada na pós-graduação, em especial nas áreas de ciências exatas e ciências sociais aplicadas, emerge também como um desafio a ser enfrentado por políticas de incentivo.

A preocupação com a “fuga de cérebros” do País foi um tópico expresso no PNE (2001-2011) e, nesse aspecto, a orientação no plano caminhava no sentido de diagnosticar a magnitude desse êxodo de pesquisadores e suas causas, para que fossem desenvolvidas ações para mitigação dessa “fuga”. Nessa direção, foi proposto o acompanhamento do indicador denominado percentual de bolsistas da Capes e do CNPq, em programas de pós-graduação no exterior, que retornam ao Brasil após conclusão dos estudos.

A dimensão da avaliação da pós-graduação é um eixo colocado como importante, orientando a busca por institucionalizar a lógica de avaliação que contemple a oferta pública e privada e seja capaz de promover o aumento da qualidade, tanto do ensino oferecido, como dos resultados em termos de pesquisa, extensão e gestão acadêmica. Destaca-se, no volume 1 da Avaliação do PNE, avanços tais como:

Aprovação de legislação específica para constituir um sistema de avaliação da educação superior, a exemplo da Lei nº 9.131/1995.

Criação e institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a partir de 2004.

Instalação e apoio ao trabalho da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes).

Definição das funções da Sesu/MEC, Inep e Capes em termos de avaliação do sistema de educação superior (graduação e pós-graduação).

Aprovação de legislação específica para constituir um sistema de avaliação da educação superior, a exemplo da Lei nº 9.131/1995 (Brasil. MEC, 2009c, p. 244).

Nesse componente, destaca-se como importante o desenvolvimento do Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC), em 2008, uma medida de qualidade de instituições de educação superior, que considera tanto a qualidade dos cursos de graduação como dos de pós-graduação (mestrado e doutorado). A medida utiliza, para a análise da graduação, o CPC (conceito preliminar de curso), e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes.

Como recomendações de aprimoramento da avaliação são destacadas questões relativas à implementação e à consolidação do Sinaes, ao aprimoramento da avaliação das IES, à definição de parâmetros mínimos de qualidade para oferta de ensino da residência médica e à incorporação da perspectiva da inclusão de pessoas com necessidades especiais, população negra, quilombola, do campo, ciganos, indígenas e de baixa renda nos processos avaliativos.

Na esteira desses processos que se dedicaram a analisar o PNE (2001-2011) e a fazer sugestões de melhoria para a elaboração do próximo plano, destaca-se o esforço realizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que resultou no documento *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*, publicado em 6 de agosto de 2009. Essa atividade foi eleita como uma das prioridades de ação do conselho naquele ano, na direção do cumprimento das atribuições legais do CNE, como a de subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação.

Baseado em um processo amplo de análise das avaliações anteriores, assim como consulta a especialistas, as principais fragilidades encontradas no PNE foram categorizadas em dois grupos, a saber: 1- dimensões externas ao plano; e 2 - dimensões internas ao plano. Foge aos objetivos deste artigo detalhar todo o documento aqui, mas, em linhas gerais, as dimensões externas tocavam em aspectos da implementação do PNE que estavam para além do texto do plano, enquanto as questões internas agrupavam dimensões relativas ao texto do PNE que reduziam a força do plano.

Nesse processo avaliativo, o CNE mapeia um conjunto de desafios a serem enfrentados pelo novo PNE, sintetizados em cinco pontos: 1- características do pacto federativo; 2 - recursos; 3 - rotatividade administrativa decorrente da própria dinâmica eleitoral; 4 - déficits de participação social; e 5 - relação conflituosa entre o

público e o privado. Na elaboração de subsídios para a construção desse novo PNE, o conselho organizou o documento por níveis de ensino, apresentando para cada um deles um breve diagnóstico que avança na definição de prioridades de ação. No caso da pós-graduação, essas prioridades estão descritas no documento da seguinte forma:

- 1 – Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.
- 2 – Ampliar a articulação das agências que atuam na área, de modo a consolidar e ampliar o sistema de pós-graduação e pesquisa no País.
- 3 – Oferecer às Ifes incentivos para a criação de linhas de pesquisa em educação, nos seus programas de pós-graduação, que contemplem temas demandados pelos sistemas públicos de Educação Básica, tais como: alfabetização e letramento de crianças e de jovens, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, relações étnico-raciais e quilombolas, metodologias que promovam a melhor aprendizagem de componentes curriculares, avaliação formativa, padrões de qualidade, entre outros.
- 4 – Articular os bancos de dados das agências que atuam na área (Capes, CNPq, Inep), de modo a complementar o Censo da Educação Superior e incluir os indicadores da pós-graduação e da pesquisa nesse Censo.
- 5 – Ampliar as ações e estratégias para diminuir o êxodo de pesquisadores brasileiros, bem como favorecer a atração de pesquisadores estrangeiros;
- 6 – Ampliar as bolsas e os recursos para programas de pós-graduação, mantidos nas Ifes, conforme credenciamento da Capes.
- 7 – Dar continuidade ao esforço de ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, por meio das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de modo a elevar o percentual do PIB aplicado em C&T e Inovação.
- 8 – Estabelecer mecanismos de apoio aos grupos/diretórios de pesquisa cadastrados no CNPq, no desenvolvimento de projetos estratégicos que favoreçam o intercâmbio institucional entre os programas de pós-graduação *stricto sensu*.
- 9 – Considerar o atendimento das mulheres e das populações negras, indígenas e quilombolas no oferecimento de bolsas de pesquisa, incluindo-se o número de atendidos no Censo da Educação Superior do Inep.
- 10 – Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a Educação Superior, fortalecendo a participação de alunos (Brasil. MEC. CNE, 2009, p. 53).

O *Documento final da Conferência Nacional de Educação (2010)* materializa e consolida as discussões realizadas em 2009 nas conferências ou etapas municipais, intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal, bem como em outros espaços de participação, tais como as entidades parceiras, as escolas, as universidades, entre outras.

As discussões foram construídas em torno do documento norteador denominado *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Nesse sentido, o documento final da conferência se estrutura na forma de diretrizes, metas e guias de ação para a política nacional de educação.

No que se refere à pós-graduação, o texto final da Conae (2010) inicialmente reforça a importância da autonomia universitária e a necessidade de expansão das vagas tanto em cursos *stricto sensu* como *lato sensu*. O financiamento à pesquisa também emerge como uma prioridade e um desafio a ser enfrentado.

A formação de todos os profissionais da educação é colocada como importante, não apenas para qualificar recursos humanos para docência no ensino superior, mas também da educação básica, inclusive garantindo redução de 50% da jornada de trabalho para os profissionais cursando especialização e afastamento integral remunerado aos profissionais do magistério que estiverem cursando ou ingressarem em programas de mestrado ou doutorado.

As desigualdades étnico-raciais e de gênero, assim como as assimetrias regionais, ganharam espaço, devendo ser enfrentadas não apenas pela via da regionalização da oferta e de ações afirmativas para democratização do acesso, mas também através de políticas de permanência para esse público de maior vulnerabilidade. Ainda nesse escopo, coloca-se a importância de estimular, junto às agências oficiais de fomento, a criação de linha de pesquisa voltada para as temáticas de gênero e diversidade sexual, nos cursos de pós-graduação do Brasil.

A dinâmica da avaliação da pós-graduação também é colocada como importante para garantir padrões de qualidade da oferta. Pontua-se a necessidade de elaboração de indicadores capazes de monitorar a qualidade das instituições e que considerem condições de funcionamento, custo anual por aluno, desenvolvimento de pesquisa e ações de extensão.

Outra fonte importante de análise é o *Documento final da Conferência Nacional de Educação (2014)*. A publicização do texto é posterior à aprovação do PNE (2014-2024), mas consolida discussões anteriores que inclusive acabaram por ser pontuadas anteriormente neste artigo, tais como: a necessidade de consolidação da pós-graduação e da pesquisa científica e tecnológica nas diversas regiões do País, de modo a eliminar as assimetrias regionais; a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e Pós-graduação; o aprimoramento e a garantia das políticas de ações afirmativas para o ingresso, a permanência e a conclusão nos cursos de graduação, pós-graduação (*lato e stricto sensu*) e nos concursos públicos; a formação de docentes na pós-graduação para atuarem também na educação básica; e a expansão e o financiamento da pós-graduação *stricto sensu*, por meio das agências oficiais de fomento, ampliando também o número de bolsas e os mecanismos para reajustes de valores dessas.

O incentivo à mobilidade docente, tanto nacional como internacional, também fica explicitado no documento como uma das estratégias para aprimorar a formação de nível superior. Chama a atenção, no texto final da Conae 2014, a defesa explícita da desmercantilização das relações de produção do trabalho acadêmico, especialmente com o fim dos cursos de pós-graduação não gratuitos, nas instituições estaduais e federais. Para esse objetivo, indica-se como fundamental prover recursos adequados e em volume suficiente.

No que diz respeito à estrutura do documento, cabe destacar a matriz de responsabilidade apresentada nele, que distribui as atribuições de implementação das proposições entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, deixando clara a necessidade de articulação entre os diferentes entes e os desafios associados ao pacto federativo.

Retomando a pergunta que abriu a discussão feita nessa seção, acerca da existência de diagnósticos que orientem a elaboração das estratégias do PNE (2014-2024), é possível apontar que, recuperando o histórico anterior que explorou os diferentes planos nacionais de educação, assim como os documentos analisados nessa seção, não parece que as políticas de pós-graduação padecem da ausência de informações que estruturam propostas e indicam a magnitude dos desafios a serem enfrentados por essa.

É importante considerar aqui o papel da Capes na produção de diagnóstico sobre a pós-graduação no País. Os PNPGs baseiam-se em análises aprofundadas e é na Capes ou sob sua coordenação que essas análises são produzidas. Adicionalmente, além de produzir os PNPGs, a Capes também tem a responsabilidade estatutária de subsidiar a elaboração dos planos nacionais de educação.

2.3 DO DEBATE À LEI: A CONVERSÃO DOS DIAGNÓSTICOS E AS PROPOSTAS DE AÇÃO EM CONTEÚDO LEGISLATIVO

Foge aos objetivos deste texto explorar a literatura que discute a conversão da agenda social e política na agenda legislativa, assim como a predominância e a coalização de forças que são articuladas nesse processo. Cabe, porém, registrar os apontamentos feitos por autores (Figueiredo; Limongi, 1995; Abranches, 1988, 2005) que se dedicam a compreender a dinâmica legislativa, desde a formação da agenda até a materialização dessa em leis e normas. Destaca-se, nesse sentido, a predominância do Executivo como um propositor bem-sucedido da pauta legislativa, em razão da sua prerrogativa de propor legislação de interesse e, dessa forma, utilizar essa condição de maneira a encaminhar a sua agenda.

As consequências dessa prerrogativa não são consensuais nesse debate, porém a dinâmica de alta complexidade envolvida nessa atividade é amplamente reconhecida pela literatura. Nesse sentido, ao analisarmos uma legislação aprovada, é importante

considerar uma série de debates, acordos, ajustes e composições que tornaram possível a sua transformação em lei. No caso do PNE (2014-2024), a sua tramitação legislativa durou três anos e meio, entre a apresentação do projeto de lei até a sua aprovação.

A elaboração do PNE (2014-2024), além ser uma obrigação constitucional, representa a síntese de um conjunto de aspirações e finalidades para a educação brasileira; é resultado de um acúmulo de discussões, mas também tem a marca do período em que foi produzido e das pautas que estavam na agenda, manifestando uma série de interesses de grupos sociais e políticos em coalizão ou disputa.

Uma maneira de analisar esse processo de maneira mais extensiva é examinar toda a tramitação legislativa desde a sua proposição, passando por emendas, debates, reformulações, até a publicação, como propõe Oliveira (2009). Entretanto, é bastante informativo apresentar uma análise mais sintética que compara o texto do projeto de lei com aquele aprovado, como explicita o Quadro 2. Dado o recorte deste artigo, o quadro compara as estratégias da Meta 14, propostas no Projeto de Lei do PNE (2011-2020), com aquelas aprovadas pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o plano.

QUADRO 2

ESTRATÉGIAS DO PNE: COMPARAÇÃO ENTRE O TEXTO PREVISTO NO PROJETO DE LEI DO PNE (2011-2020) E O APROVADO PELA LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014

(continua)

Estratégias da Meta 14 no Projeto de Lei do PNE (2011-2020) – Projeto de Lei nº 8.035	Estratégias da Meta 14 no PNE aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014
14.1) Expandir o financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i> por meio das agências oficiais de fomento.	14.1) Expandir o financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i> por meio das agências oficiais de fomento;
14.2) Estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, e as agências estaduais de fomento à pesquisa.	14.2) Estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e as agências estaduais de fomento à pesquisa.
14.3) Expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente ao mestrado profissional.	14.3) Expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação <i>stricto sensu</i> .
14.4) Expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, <u>inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil.</u>	14.4) Expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância.
14.7) Implementar ações para redução de desigualdades regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e indígena a programas de mestrado e doutorado.	14.5) Implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado.

QUADRO 2

ESTRATÉGIAS DO PNE: COMPARAÇÃO ENTRE O TEXTO PREVISTO NO PROJETO DE LEI DO PNE (2011-2020) E O APROVADO PELA LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014

(continuação)

Estratégias da Meta 14 no Projeto de Lei do PNE (2011-2020) – Projeto de Lei nº 8.035	Estratégias da Meta 14 no PNE aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014
14.8) Ampliar a oferta de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente o de doutorado, nos <i>campi</i> novos abertos no âmbito dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas.	14.6) Ampliar a oferta de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente os de doutorado, nos <i>campi</i> novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas.
14.9) Manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação (faltou acessibilidade).	14.7) Manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência.
Participação de mulheres*	14.8) Estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências.
14.5) Consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileira, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa.	14.9) Consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa.
14.6) Promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão.	14.10) Promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;
Investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação*	14.11) Ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica.
Atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes.*	14.12) Ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes.
Aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira.*	14.13) Aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior – IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs.

QUADRO 2

ESTRATÉGIAS DO PNE: COMPARAÇÃO ENTRE O TEXTO PREVISTO NO PROJETO DE LEI DO PNE (2011-2020) E O APROVADO PELA LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014

(conclusão)

Estratégias da Meta 14 no Projeto de Lei do PNE (2011-2020) – Projeto de Lei nº 8.035	Estratégias da Meta 14 no PNE aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014
Estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade.*	14.14) Estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região.
Estimular a pesquisa aplicada, incrementar a inovação e a produção e o registro de patentes.*	14.15) Estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e o registro de patentes.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil. CD (2010) e Brasil (2014).

*Estratégias de ação que não estavam previstas no Projeto de Lei nº 8.035 e foram acrescentadas na Lei 13.005, que aprovou o PNE (2014-2024).

A comparação entre as estratégias da Meta 14 propostas no Projeto de Lei nº 8.035/2010 com aquelas expressas na Lei nº 13.005/2014 nos permite perceber que a lei aprovada ampliou não só o número de estratégias, mas também o escopo de desafios a serem considerados. No que diz respeito ao número de estratégias, o projeto de lei contava com nove estratégias para a Meta 14, enquanto o PNE foi aprovado com quinze estratégias.

A ampliação do número de estratégias incluiu os seguintes tópicos que não estavam contemplados no projeto de lei: incentivo à participação de mulheres nas áreas de Engenharia e de Ciências Exatas, Naturais e da Informação; investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e inovação; aumento do número de doutores para um patamar de 4 doutores por mil habitantes; expansão qualitativa e quantitativa do desempenho científico, tecnológico e da competitividade internacional da pesquisa; estímulo à pesquisa científica e de inovação, com vistas à formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e sua biodiversidade; e fomento à pesquisa aplicada e à produção e ao registro de patentes.

É possível perceber nesse processo um esforço de delimitar a natureza dos problemas a serem enfrentados a partir da proposição de orientações de ação mais específicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recuperando as questões que foram o ponto de partida deste artigo, a fim de orientar essas considerações finais, é possível apontar que as estratégias da Meta 14 podem ser agrupadas em temas ou objetivos comuns, havendo entre elas mais uma relação de

complementariedade do que de sobreposição. A organização dessas estratégias foi possível em torno de cinco dimensões de ação, que foram: 1- Ampliação da oferta; 2 - Ampliação do financiamento; 3 - Promoção da qualidade/competitividade e inovação; 4 - Redução das desigualdades; e 5 - Atendimento de demandas específicas da pós-graduação.

No que diz respeito à existência de diagnósticos que permitiram identificar a magnitude dos desafios e as principais ações para o enfrentamento, foi possível perceber que a pós-graduação não parece padecer da ausência de estudos e análises que sustentariam as estratégias de atuação. Destaca-se nesse aspecto um alinhamento entre as estratégias da Meta 14 do PNE (2014-2024) e os desafios explicitados no V e VII Plano Nacional de Pós-Graduação.

A Meta 14 enuncia, no seu *caput*, a preocupação com o crescimento dos títulos de mestrado e doutorado, mas as estratégias buscam qualificar essa expansão, trazendo elementos tais como inovação, ampliação da competitividade, fomento à pesquisa aplicada e interação com empresas; revelam também preocupação com questões de equidade, tais como de sexo e disparidades regionais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.

Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, S. H. Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? In: FLEISCHER, D. et al. *Reforma política: agora vai?* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 39-60. (Cadernos Adenauer, n. 2).

BALBACHEVSKY, E. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 275-304.

BARRETO, F. C. S.; DOMINGUES, I. O PNPG 2011-2020: os desafios do país e o sistema nacional de pósgraduação. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 28, n. 3, p. 17-53, set. 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 93.668, de 9 de dezembro de 1986. Aprova o III Plano Nacional de Pós-Graduação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 dez. 1986. Seção 1, p. 18492.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece 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. Câmara dos Deputados (CD). *Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

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, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008: magistério da educação básica: financiamento e gestão educacional*. Brasília, DF: MEC, 2009a. v. 3.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008: modalidades de ensino*. Brasília, DF: MEC, 2009b. v. 2.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008: níveis de ensino*. Brasília, DF: MEC, 2009c. v. 1.

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conae 2014: Conferência Nacional de Educação: o PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). *Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009*. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília, DF, 6 ago. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRIDI, J. C. A. *A iniciação científica na formação do universitário*. 2004. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

FRANÇA, I. A. A gestão da pós-graduação no Brasil através de seus planos nacionais: os desafios dos gestores de cursos. *G.U.A.L.: Gestão Universitária na América Latina*, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 43-67, 2012. Edição especial.

GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1993.

HOSTINS, R. C. L. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões na pós-graduação brasileira. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan./jun. 2006.

KATO, F. B. G.; FERREIRA, L. R. A política de expansão e financiamento da pós-graduação: as diretrizes do PNPG (2011-2020) e PNE (2014-2024). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 32, n. 3, p. 677 - 697, set./dez. 2016.

KIPNIS, B.; CARVALHO, O. F. O Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010, a formação de gestores para a Rede de Educação Profissional e Tecnológica e as tecnologias de informação e comunicação (TIC): a experiência do Projeto Gestor. *Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica*, Natal, v. 1, n. 1, p. 54-68, 2008.

KUENZER, A. Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul./set. 2010.

KUENZER, A. Z.; MORAES, M. C. M. Temas e tramas na pós-graduação em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1341-1362, set./dez. 2005.

MARTINS, C. B. Memória e objetivos do IV PNPG. In: BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *V Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010*. Brasília, DF: Capes, 2005. Texto de apoio ao PNPG.

MORAES, M. C. M. Avaliação na pós-graduação brasileira: novos paradigmas, antigas controvérsias. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. (Org.). *A bússola do escrever*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 2002. p. 187-226.

MORITZ, G. O. et al. A pós-graduação brasileira: evolução e principais desafios no ambiente de cenários prospectivos. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 3-34, jul./dez. 2013.

MOROSINI, M. C. A pós-graduação no Brasil: formação e desafios. *RAES: Revista Argentina de Educación Superior*, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p. 125-152, nov. 2009.

OLIVEIRA, F. B. *Pós-graduação: educação e trabalho*. Campinas: Papyrus, 1995.

OLIVEIRA, R. F. A agenda do Legislativo federal para as políticas curriculares no Brasil (1995-2007). *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 541-555, set./dez. 2009.

QUEIROZ, K. S.; SOUZA, F. C. S. O ensino técnico federal brasileiro no limiar da nova República: caminhos do Protec. *Holos*, Natal, v. 3, p. 123-131, 2017.

SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534-550, set./dez. 2009.

SANTOS, C. M. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 83, p. 627-641, ago. 2003.

SOUZA, D. B. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SUCUPIRA, N. Definição dos cursos de pós-graduação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 100, p. 415-431, out./dez. 1965.

TRINDADE, H. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In: MOLLIS, M. (Comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?: la cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO, 2003. p. 161-180.

VERHINE, R. E. Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos: uma análise comparativa. *Educação*, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 166-172, maio/ago. 2008.

PROPOSTA DE INDICADOR DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DOS EDUCANDOS: SUBSÍDIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB E PARA A CONSTRUÇÃO DE UM INDICADOR OFICIAL DO INEP

Gabriela Thamara de Freitas Barros^I

Adolfo Samuel de Oliveira^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5254>

RESUMO

Este texto objetiva contribuir para a construção de um Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) que possa orientar a distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), bem como subsidiar a contextualização dos resultados das avaliações e dos exames da educação básica; a focalização em determinadas políticas educacionais; e a disponibilização de dados socioeconômicos para pesquisas acadêmicas, no âmbito das informações oficiais produzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Não obstante, foram enfatizados, neste trabalho, o cálculo e a disponibilização do indicador para o nível municipal e estadual, desagregando-o por redes (total, pública, federal, estadual, municipal e privada). O indicador tem sua fundamentação teórica amparada na literatura da área de estratificação social e educacional, e sua metodologia se apoia na Teoria da Resposta ao Item (TRI) e na análise hierárquica de cluster. Os resultados contemplam a discussão de alguns problemas relativos à construção e à compreensão do Inse, apontando formas de superá-los. O estudo apresenta uma proposta de indicador que visa não só contextualizar as avaliações e os exames do Inep e fornecer dados

^I Mestre em Métodos e Gestão em Avaliação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com aperfeiçoamento em Formulación y Planificación de Políticas Educativas no Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación da Unesco (Argentina). Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

socioeconômicos para a pesquisa educacional, mas também subsidiar a distribuição dos recursos do Fundeb; tece um conjunto de recomendações para a construção do Inse oficial do Instituto; e disponibiliza uma planilha com os resultados do indicador para municípios e estados, desagregados por redes.

Palavras-chave: Fundeb; Indicador de Nível Socioeconômico; Política Pública.

INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado em 2007 e com vigência até 2020, tinha por finalidade distribuir, de maneira mais equitativa, parte dos recursos financeiros educacionais entre os municípios de cada estado do País, mais o Distrito Federal, a fim de assegurar a manutenção e o desenvolvimento da educação, bem como a valorização dos trabalhadores docentes e não docentes da educação básica, incluindo sua remuneração condigna.

Com a Emenda Constitucional nº 108, de 2020 (Brasil, 2020a), o Fundeb, ao se tornar permanente, transformou-se em uma política de Estado, ampliou de 10% para 23% o repasse financeiro do governo federal ao fundo e introduziu uma série de critérios para a distribuição desses recursos, os quais foram regulamentados pela Lei nº 14.113, também de 2020 (Brasil, 2020b). Dentre esses critérios, o Nível Socioeconômico dos Educandos (NSE) assume um papel central, pois atua como fator de ponderação do Valor aluno ano do Fundeb (Vaaf) e do Valor aluno ano total (Vaat), e deve ser tomado como referência na distribuição da complementação do Valor aluno ano rendimento (Vaar).

Especificando o uso do NSE na distribuição desses recursos, conforme a nova Lei do Fundeb, é preciso destacar que esse indicador se configura, ao lado de outros, como fator de ponderação das matrículas, nas respectivas redes de educação básica pública presencial¹. Nesse sentido, o nível socioeconômico dos educandos atua como fator de diferenciação nas matrículas ponderadas dos estudantes das redes de ensino das unidades da Federação. Ou seja, está na base da distribuição da maior parte dos recursos do fundo, que diz respeito ao Vaaf.

O nível socioeconômico dos educandos também é fator de diferenciação nas matrículas ponderadas dos estudantes das redes de ensino das unidades da Federação na distribuição da complementação feita pelo governo federal referente ao Vaat, desempenhando, para essa parcela dos recursos do Fundeb, papel semelhante ao do Vaaf. Assim, de acordo com a nova Lei do Fundeb, 50% dos recursos do Vaat devem

¹ Os outros fatores de ponderação se referem a etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino.

ser destinados à educação infantil, considerando os seguintes critérios de alocação: déficit de cobertura e vulnerabilidade socioeconômica. Nota-se mais uma vez a utilização do NSE na discriminação dos recursos do fundo.

Por fim, o NSE deverá ser observado na partição dos recursos da complementação-Vaar como referência para verificar se ocorreu melhoria nos indicadores de redução de desigualdades raciais e de desigualdades socioeconômicas, aferidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Nota-se, diante desse quadro, o papel que a mensuração das condições sociais e econômicas dos alunos assumiu no atual Fundeb, motivo pelo qual será proposto um Inse² que contemple os requisitos mínimos para a distribuição dos recursos do Fundeb e discuta quais outros atributos se fazem necessários para tornar o indicador mais aderente aos objetivos do fundo. Além disso, em virtude das diversas possibilidades de agregação do indicador, por ser estimado em nível individual (dos educandos da educação básica), sugere-se que esse mesmo Inse seja construído de maneira oficial pelo Inep, para que seja utilizado para contextualizar o desempenho das escolas, como tem sido feito pelo Instituto nas divulgações do Saeb; desenhar políticas ou programas educacionais, especialmente quando precisarem de focalização, como já foi feito pelo Ministério da Educação (MEC) em outras ocasiões (Cf. Brasil, 2016a, 2016b); e aumentar a gama de dados sobre as condições sociais e econômicas do alunado brasileiro.

METODOLOGIA

A proposta de indicador de nível socioeconômico ora apresentada pode ser considerada uma continuidade, com alguns aprimoramentos, dos indicadores dessa “família”, construídos no âmbito do Inep até 2020 (Brasil. Inep, 2014a; 20014b, 2018; recomendamos também a leitura de Barros 2016 e de Barros *et al.*, 2019)³. Por essa razão, valer-nos-emos da experiência acumulada nesses trabalhos para delinear os principais aspectos do Inse, que, reiteramos, passamos a chamar de Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos, pois esse é seu menor nível de agregação e sua nomenclatura é aderente à legislação do Fundeb.

Primeiramente, começamos esclarecendo que o construto desse indicador é de natureza eminentemente sociológica, e não psicológica ou educacional, os quais estamos habituados a lidar, em virtude dos exames que aferem as proficiências dos estudantes

² Acrescentamos à denominação do indicador a expressão “dos educandos” para adequá-lo à terminologia da legislação do Novo Fundeb.

³ Em 2021, foi proposto um novo Inse pelo Inep, exclusivo para o Saeb 2020 (Brasil. Inep, 2021). Como o presente trabalho já havia sido finalizado quando da publicação desse novo indicador, não foi possível incorporá-lo ao debate proposto aqui.

no Saeb e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), por exemplo. Esse é um ponto fundamental a ser destacado na conceituação desse indicador, pois, pelo fato de ser estimado utilizando a Teoria de Resposta ao Item (TRI), é comum aplicarem, na sua apreciação, os mesmos critérios teóricos e metodológicos usados em estudos de natureza psicométrica, mas, não raro, sem considerar as diferenças epistemológicas existentes entre os objetos de estudo de cada uma dessas tradições científicas.

O que fundamenta esse construto, portanto, é a relação existente, em sociedades desiguais, entre o desempenho escolar dos estudantes e a posição que eles e suas famílias ocupam na hierarquia social, tal como vem sendo documentado desde, pelo menos, a década de 1960. O famoso relatório de Coleman *et al.* (1966), além de mostrar como se distribuíam as oportunidades educacionais em função do pertencimento dos estudantes a variados grupos sociais (religião, cor, raça e origem nacional), indicou que o desempenho escolar tende a crescer à medida que o nível socioeconômico dos alunos aumenta.

Explorando também essa linha de investigação, o sociólogo francês Pierre Bourdieu (2004), ao argumentar, na sua teoria social, que os capitais econômico e cultural são os principais fatores estruturantes das hierarquias entre os indivíduos e entre os grupos nas sociedades capitalistas, também constatou que o sistema escolar, dentro desse contexto, por sua tendência de tratar igualmente os alunos de distintas origens sociais e, assim, não conseguir neutralizar os impactos decorrentes das discrepâncias entre os capitais econômico e cultural herdados de suas respectivas famílias, acabava por transfigurar as desigualdades da estrutura social em desigualdades escolares (Bourdieu; Passeron, 2008; Forquin, 1995).

No Brasil, a relação entre desempenho escolar e posição dos estudantes na hierarquia social também foi atestada por diversos estudos (Ferrão *et al.*, 2001; Albernaz; Ferreira; Franco, 2002; Soares; Collares, 2006; Alves; Ortigao; Franco, 2007; Andrade; Laros, 2007; Soares, Alves, 2013; Ferrão *et al.*, 2018; Bof; Oliveira; Barros, 2018). Não obstante, é salutar advertir que tal relação não é determinística, como mostraram vários estudos sobre efeito-escola, ao identificarem, por exemplo, estabelecimentos de ensino cujo desempenho é maior do que seria esperado em virtude das condições sociais e econômicas do público atendido (Raudenbush; Willms, 1995; Soares; Alves, 2013).

Amparada nessa concepção do mundo social, que considera os capitais econômico e cultural como os mais influentes fatores hierarquizantes de grupos e indivíduos nas sociedades capitalistas, por delinear fortemente o padrão de vida dos cidadãos, em termos de condições materiais e simbólicas de existência, o construto do nível socioeconômico, embora ainda seja bastante discutido nas Ciências Sociais, principalmente nos estudos sobre estratificação e mobilidade social, geralmente é definido com base em medidas de escolaridade, de renda e de ocupação dos indivíduos (Alves; Soares, 2009; Ganzeboom; De Graff; Treiman, 2003; Scalón, 1999; Pastore; Silva, 2000).

Essa orientação teórica pautou os indicadores de nível socioeconômico desenvolvidos pelo Inep, apesar de não utilizarem em sua construção a ocupação

dos pais dos alunos (Brasil. Inep, 2014a, 2014b, 2018d, 2021). Isso se deve, como salientamos em trabalhos anteriores (Barros, 2016; Barros *et al.*, 2019), ao fato dos itens que tentaram capturar essa dimensão, nos questionários de algumas edições do Enem, não se ajustarem ao modelo empregado, razão pela qual não foram incluídos na composição do Inse. Por outro lado, a medida de ocupação é frequentemente construída com base em informações sobre escolaridade e renda do indivíduo, por viabilizarem a atribuição de um escore ao *status* ou ao grupo das ocupações existentes nas sociedades atuais (Silva, 1974; Ganzeboom; De Graaf, Treiman, 1992).

Sendo assim, essas duas dimensões parecem ser o núcleo central do construto “nível socioeconômico” e são contempladas pelas bases de dados do Inep usadas na construção desse indicador: a renda, medida indiretamente por meio da posse de bens e contratação de serviços domésticos da família dos alunos, além de algumas características do domicílio onde residem, e diretamente, a partir das faixas de renda familiar dos estudantes; e a escolaridade dos pais ou responsáveis, mensurando se sabem ler e escrever, bem como o nível mais alto da sua trajetória de escolarização formal.

Essas duas dimensões também integram os dois mais importantes princípios de diferenciação social vislumbrados pela teoria social que embasa esta proposta, uma vez que, nas sociedades capitalistas, a renda, medida direta e indiretamente, é um dos principais componentes do capital econômico; e a escolaridade dos pais, que por vezes é assumida como *proxy* do capital escolar, também se apresenta como um elemento importante do capital cultural.

Do ponto de vista da validade de conteúdo, pode-se dizer, portanto, que, o indicador de nível socioeconômico ora proposto, como os demais construídos pelo Inep e pelos autores deste trabalho, contempla, em boa medida, as principais dimensões teóricas atinentes ao construto de nível socioeconômico e aos princípios hierarquizantes da teoria social adotada, por meio dos itens dos questionários que coletam informações sobre renda familiar e escolaridade dos pais dos estudantes da educação básica do País. Dessa maneira, o Inse é uma medida contextual, que fornece um retrato do padrão de vida que os alunos e suas famílias têm na sociedade brasileira e como a população escolar está distribuída ao longo desses níveis.

Em termos metodológicos, o indicador calculado utiliza as respostas dadas, de maneira autodeclarada, pelos alunos do 5º ano e do 9º ano do ensino fundamental (EF) e da 3ª série do ensino médio (EM), aos questionários do Saeb e do Enem, realizados pelo Inep nos anos de 2015 e 2017. Esses dados estão disponíveis no site do Instituto, no formato dos microdados do Saeb (Brasil. Inep, 2016a, 2018a) e do Enem (Brasil, 2016b, 2018b).

A seguir, é apresentada a descrição, de maneira sucinta, da população de referência desse estudo:

- O Saeb 2015 foi composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc),

também conhecida como Prova Brasil, que mensuram, por meio de testes, a proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, e coletam, por meio de questionários, diversas informações acerca da escola, dos diretores, dos professores e dos alunos. A Aneb abrange, de forma amostral, alunos de matrículas regulares de escolas das redes públicas (que têm entre 10 e 19 alunos nas séries avaliadas do EF e que têm 10 ou mais alunos na série avaliada do EM) e da rede privada (que têm mais de dez alunos matriculados nas séries avaliadas do EF e do EM), em áreas urbanas e rurais do País. A Prova Brasil (Anresc) é uma avaliação censitária aplicada aos alunos do 5º ano e do 9º ano do EF das escolas públicas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nos anos/séries avaliados. O Saeb 2017 sofreu algumas alterações, de modo que as escolas da rede pública com dez ou mais alunos nas séries avaliadas do EF e do EM passaram a ser avaliadas censitariamente. Já a amostra da rede privada continuou praticamente com o mesmo desenho – para maiores detalhes, consultar os documentos técnicos e o Relatório de Amostragem dos Microdados do Saeb supracitados.

- O Enem é composto por testes que mensuram a proficiência em quatro áreas do conhecimento (Linguagens e Códigos, Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza), uma redação e um questionário preenchido pelo candidato. O exame é destinado, principalmente, aos cidadãos que concluíram ou estão concluindo o ensino médio e se apresenta como o principal mecanismo de ingresso nas universidades federais. Neste estudo, os alunos concluintes do ensino médio foram identificados, no Enem 2015, por meio de uma base de dados específica de concluintes, construída a partir do Censo da Educação Básica, que foi disponibilizada nos microdados dessa edição. Já em 2017, a base de concluintes não foi publicada nos microdados, o que nos obrigou a usar a autodeclaração dos alunos sobre serem concluintes dessa etapa da educação básica e em que escolas terminaram o ensino médio – para maiores detalhes, consultar os documentos técnicos dos microdados do Enem de 2015 e de 2017 que citamos acima.

Descrevendo, em termos quantitativos, as bases de dados inicialmente usadas neste estudo, em 2015, totalizam 5.031.032 alunos do Saeb e 975.280 alunos concluintes do ensino médio do Enem, e, em 2017, 6.421.803 do Saeb e 1.786.719 do Enem. Após o tratamento dessas bases para cálculo do indicador de nível socioeconômico, obteve-se, em 2015, 3.928.647 casos válidos para do Saeb e 971.647 para o Enem e, em 2017, 5.358.113 do Saeb e 1.786.718 do Enem. O tratamento aplicado a essas bases consistiu na remoção dos alunos que não responderam as questões que compõem o indicador ou que responderam menos de cinco delas, e dos alunos duplicados que foram identificados dentro da mesma base de dados.

Após a definição da população de referência, selecionamos 27 questões que potencialmente comporiam o indicador, a partir da definição teórica do constructo “nível socioeconômico” adotada neste trabalho.

As escolhas metodológicas que orientaram a realização deste estudo se encontram em Barros (2016). Assim, para a criação do Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos, utilizamos a Teoria de Resposta ao Item, especificamente o modelo de respostas graduais (Samejima, 1969), pois, de acordo com Hambleton, Swaminathan e Rogers (1991), Soares, Souza e Pereira (2004), Soares (2005), Alves e Soares (2009), Sartes e Souza-Formigoni (2013), Alves, Soares e Xavier (2014) e Barros (2016), existem diversas vantagens de utilizar a TRI para calcular esse tipo de indicador: é uma técnica adequada para medir o que não é observado diretamente; trabalha com dados faltantes; estima a medida mesmo com itens parcialmente comuns entre os instrumentos; trabalha inicialmente com variáveis fortemente correlacionadas; permite conhecer características dos itens utilizados e escolher apenas aqueles que contribuíram de forma significativa com o modelo; discrimina os grupos ao longo da escala; e possibilita expressar os resultados dos indicadores calculados, com dados coletados por instrumentos distintos e em diferentes anos, na mesma escala.

No desenvolvimento desta proposta de indicador, utilizamos o *software* R, versão 4.0.0 (The R Foundation, 2018), utilizando a interface RStudio, versão 1.2.5042 (RStudio, 2020). Também foram usados os seguintes pacotes do R: *sampling* 2.9, para a extração da amostra (Tillé; Matei, 2016); *plyr* 1.8.6, para a recodificação de variáveis (Wickham, 2011); *psych* 2.1.3, para correlações e análises fatoriais (Revelle, 2018); e *mirt* 1.33.2, para os modelos de TRI (Chalmers, 2012).

Antes da aplicação do modelo da TRI escolhido, foi necessário verificar alguns pressupostos teóricos e metodológicos e seguir alguns procedimentos técnicos. Assim, até chegar na proposta final deste estudo, que é o valor do indicador por município, estado e rede, passamos pelas seguintes etapas, estabelecidas por Barros *et al.* (2019):

1. preparação das bases de dados, compatibilizando os dados do Saeb com os do Enem;
2. análise fatorial para cálculo dos escores fatoriais e verificação do pressuposto da unidimensionalidade;
3. verificação da correlação policórica entre os itens;
4. seleção da amostra estratificada para estimação dos parâmetros dos itens pela TRI;
5. verificação do ordenamento das categorias pelo modelo nominal da TRI;
6. verificação do pressuposto da invariância (função diferencial do item – DIF);
7. verificação do pressuposto da independência local entre itens;
8. estimação dos parâmetros dos itens e de seus respectivos erros-padrão;
9. estimação do nível socioeconômico dos alunos;

10. cálculo do nível socioeconômico médio dos alunos por escola;
11. segmentação da escala por meio da análise de agrupamento hierárquico (*hierarchical cluster*) de Ward e interpretação da escala no nível dos alunos;
12. segmentação da escala por meio da análise de agrupamento hierárquico (*hierarchical cluster*) de Ward e interpretação da escala no nível da escola;
13. análise exploratória do indicador encontrado; e
14. cálculo do indicador de nível socioeconômico dos educandos e de suas agregações por municípios, estados e redes de ensino, com o objetivo de subsidiar as discussões que irão definir qual será a versão do Inse mais adequada para ser usada na distribuição dos recursos do Fundeb e para seus demais usos.

Para os dados de 2017, foram aplicadas as etapas 1, 9, 10 e 14, o que permitiu que o indicador calculado nessa edição fosse colocado na mesma escala do Inse de 2015, possibilitando, assim, a comparabilidade entre ambos.

Durante esse processo de análise, ao verificar se os itens inicialmente escolhidos atendiam aos pressupostos teóricos e metodológicos adotados e estavam em conformidade com o grau de consistência interna satisfatório para o indicador, cinco itens foram retirados da versão final para assegurar o melhor ajuste do modelo. A seguir, são apresentadas as 22 questões selecionadas para o cálculo do indicador e em quais bases de dados estão presentes:

1. televisão em cores em casa – Saeb e Enem;
2. TV por assinatura em casa – Enem;
3. aparelho de videocassete e/ou DVD em casa – Saeb;
4. DVD em casa – Enem;
5. computador em casa – Saeb e Enem;
6. internet em casa – Enem;
7. telefone fixo em casa – Enem;
8. telefone celular em casa – Enem;
9. aspirador de pó em casa – Enem;
10. geladeira em casa – Saeb e Enem;
11. *freezer* em casa – Saeb e Enem;
12. máquina de lavar roupa em casa – Saeb e Enem;
13. máquina de lavar louça em casa – Enem;
14. forno micro-ondas em casa – Enem;
15. automóvel em casa – Saeb e Enem;
16. banheiro em casa – Saeb e Enem;
17. quartos para dormir em casa – Saeb e Enem;
18. renda mensal da família – Enem;
19. contratação de empregado(a/s) doméstico(a/s) – Enem

20. mãe, ou a mulher responsável, sabe ler e escrever – Saeb;
21. pai, ou o homem responsável, sabe ler e escrever – Saeb; e
22. maior nível de escolaridade da mãe, pai ou responsável – Saeb e Enem.

O Inse resultante, portanto, foi estimado para cada aluno e expresso em valor absoluto, representado em escala numérica, de natureza intervalar, que varia de 0 a 100⁴, com média igual a 50 e desvio-padrão igual a 10. Nela, quanto mais próximo de zero, menor o nível socioeconômico do educando e vice-versa. A fim de tornar mais compreensível os resultados desse indicador, foram criadas duas escalas interpretadas, de natureza ordinal, uma para os alunos e outra para as escolas.

Para a segmentação da escala (Barros; Borgatto; Oliveira, 2017) dos alunos, identificamos a possibilidade de dividi-los em nove segmentos, os quais chamamos de níveis, de sorte que o nível 1 abriga os alunos com os menores valores do Inse, e o nível 9, aqueles com os maiores valores. A escala das escolas também foi dividida, porém, em oito segmentos, os quais, para diferenciar da denominação da dos alunos, os chamamos de grupos. Assim, as escolas do grupo 1 têm, em sua maioria, estudantes situados nos níveis mais baixos da escala de aluno do Inse e as do grupo 8, estudantes que estão nos níveis mais altos.

Cabe ressaltar que, na próxima seção, é importante prestar atenção nas informações contidas nessas duas escalas para compreender adequadamente o retrato que o Inse propicia da condição socioeconômica dos estudantes e das escolas do País. Vale frisar, ainda, que não utilizamos as categorias alto, médio e baixo para denominar os níveis de alunos ou os grupos de escolas, tal como ocorreu com o Inse de 2011/2013 do Inep (Brasil. Inep, 2014b), para não criar ruídos na comunicação das condições socioeconômicas retratadas pelo indicador. Sabe-se que os critérios e os debates para definir os estratos sociais alto, médio e baixo são variados e não raro polêmicos, de modo que, se essa nomenclatura fosse adotada para o Inse, provavelmente contribuiria mais para desviar o usuário da leitura de suas escalas interpretadas, ao evocar as pré-noções que tais categorias ensejam, do que para compreendê-las.

Por último, é preciso salientar que para obter os resultados por município e estados, e suas respectivas redes de ensino, após o cálculo do indicador e das correlações no nível de aluno, retiramos da base de dados as escolas e os municípios que possuíam máscara e as escolas que deixaram de existir, de acordo com o Censo da Educação Básica. Por esse motivo, não foi possível calcular o resultado do Inse médio por escola e por município com todos os alunos que tiveram essa medida estimada. Como utilizamos os microdados públicos, aquelas escolas e/ou municípios que não

⁴ Esses valores são arbitrários e foram escolhidos no momento de padronizar os resultados do Inse estimados pelo modelo da TRI adotado, cujos resultados são expressos com média 0 e desvio-padrão 1. Na teoria, esses valores variam de $-\infty$ a $+\infty$, mas como não é recomendável ter um nível socioeconômico negativo, aplicamos essa transformação a fim de trabalhar apenas com resultados positivos.

cumpriam os requisitos para ter seus resultados divulgado no Saeb tiveram seus respectivos códigos mascarados, e assim, deixamos de usar a informações de 163.730 alunos para o ano de 2015 e de 1.429.612, para o de 2017.

Merece destaque o número de alunos das escolas e dos municípios que receberam máscara em 2017. Talvez isso esteja relacionado às mudanças dos critérios de divulgação dos resultados das escolas entre essas edições, que exigia uma taxa de participação dos alunos das séries avaliadas de 50% em 2015 (Brasil, 2016a) e de 80% em 2017 (Brasil, 2018a). Outra hipótese diz respeito à mudança do público-alvo do Saeb, pois, de 2015 para 2017, a avaliação das escolas públicas, que possuem entre 10 e 19 alunos no ensino fundamental (que vamos chamar de escolas pequenas) e das que possuem mais de dez alunos no ensino médio, tornou-se censitária. Como para a divulgação dos resultados das escolas no Saeb em 2017 era necessário ter a presença de no mínimo dez alunos na prova e uma taxa de participação de 80%, talvez o cumprimento desses dois requisitos seja mais difícil para as escolas pequenas e isso possa explicar, também, o aumento da quantidade de escolas e municípios que não tiveram os resultados do Saeb publicados.

É preciso salientar que, por questão de espaço, vamos apresentar os resultados do Inse no âmbito dos alunos, das escolas e dos municípios. Os resultados para o nível estadual seguem os mesmos procedimentos de construção do Inse médio municipal, que serão explicitados e constarão na planilha disponibilizada junto deste estudo.

1 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como resultados deste estudo, apresentaremos as distribuições dos alunos e das escolas do País, nas respectivas escalas interpretadas do Inse, além dos resultados dos municípios, mais a frente. Assim, para descrever melhor e facilitar a compreensão do que representa o Inse, optamos por mostrar os principais *outputs* das etapas 11, 12 e 13 do seu desenvolvimento, referente aos dados de 2015.

Em relação aos alunos das redes públicas e privadas do País, dos três anos/séries avaliados, verifica-se, no Gráfico 1, sua distribuição nos níveis da escala socioeconômica de alunos. Nota-se que quase 57% deles se concentram nos níveis 4 e 5, e que, se lhes agregarmos os níveis 3 e 6, abarcaremos aproximadamente 91% do total dessa população.

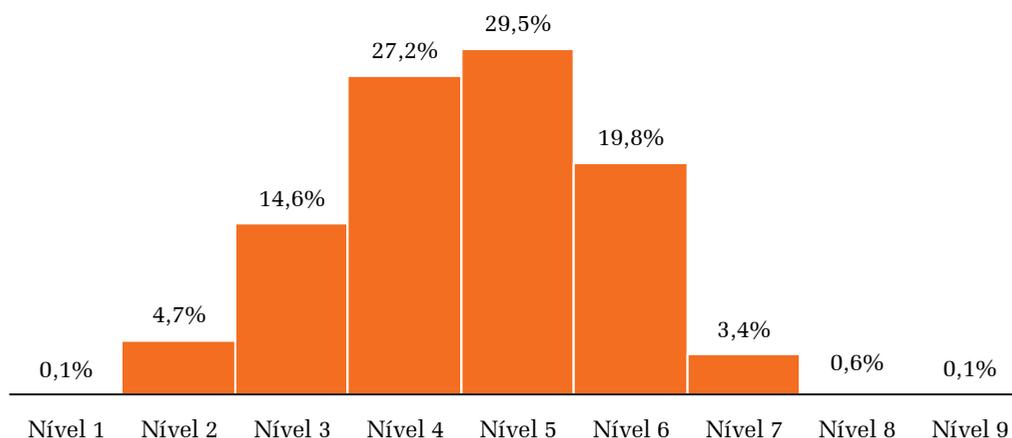


GRÁFICO 1
DISTRIBUIÇÃO DOS ESTUDANTES NA ESCALA DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO
- BRASIL - 2015

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para se ter uma ideia mais concreta desses resultados, é necessário conhecer a interpretação dos níveis socioeconômicos dessa escala, apresentada no Quadro 1, que visa delinear o padrão de vida do aluno e de sua família, relativo a cada um dos níveis desse indicador. Porém, é aconselhável ressaltar que o modelo utilizado para a estimação do indicador é probabilístico e o modo como a escala foi interpretada procura retratar o perfil típico dos alunos de cada segmento. Por essa razão, é possível encontrar estudantes cujas características da família e do domicílio não se enquadrem perfeitamente na descrição do nível onde o aluno se encontra.

Cabe alertar ainda que é o valor absoluto que cada aluno obteve no Inse, expresso na escala de 0 a 100, que o situa em algum nível da escala. Esse é o mesmo procedimento que o Saeb adota para alocar os alunos nas escalas de proficiência, pois é em função da nota recebida que o estudante é situado em um de seus níveis, porém, nesse caso, a escala varia de 0 a 500.

Contudo, para que essa alocação seja possível, é preciso explicitar os pontos de corte de cada nível. Tratando-se do Inse, esses pontos também constam no Quadro 1, ao lado de cada nível, e foram expressos na linguagem matemática, usada para a notação de intervalos. De posse dessas informações, é possível saber que o aluno cujo valor absoluto do Inse é 20 está alocado no nível 2 da escala e que aquele que obteve 80, foi situado no nível 8.

QUADRO 1

ESCALA DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DO ALUNO

(continua)

Nível 1 – [0, 16]
Este nível é composto pelos alunos com os menores valores de nível socioeconômico dos educandos. De modo geral, esses alunos indicaram que a família não possui renda familiar; que os pais ou responsáveis não sabem ler e escrever, bem como nunca estudaram ou não completaram o 5º ano do ensino fundamental; e a casa onde moram não tem ou tem apenas um quarto para dormir, não tem banheiro, tem uma geladeira e um telefone celular.
Nível 2 – (16, 33]
Neste nível, de modo geral, as famílias recebem um salário mínimo; os pais ou responsáveis sabem ler e escrever e possuem o ensino fundamental incompleto; e a casa onde moram tem um ou dois quartos para dormir, um banheiro, uma geladeira, uma televisão e um ou dois telefones celulares.
Nível 3 – (33, 41]
A renda familiar, em geral, varia entre um e um salário mínimo e meio; os pais ou responsáveis sabem ler e escrever e sua escolaridade varia do ensino fundamental incompleto ao ensino médio incompleto; e a casa onde moram tem dois quartos para dormir, um banheiro, uma geladeira, uma televisão, um aparelho de videocassete e/ou DVD, e um ou dois telefones celulares. Cabe observar que a máquina de lavar roupa existe na casa de pouco mais da metade dos alunos deste nível.
Nível 4 – (41, 49]
A renda familiar, em geral, varia entre um e dois salários mínimos; os pais ou responsáveis sabem ler e escrever e sua escolaridade varia dos anos finais do ensino fundamental ao ensino médio completo; e a casa em que moram tem dois quartos para dormir, um banheiro, uma geladeira, um <i>freezer</i> , um micro-ondas, uma máquina de lavar roupa, um ou dois televisores, um aparelho de videocassete e/ou DVD e dois ou três telefones celulares. Na casa há também um computador e internet.
Nível 5 – (49, 57]
A renda familiar, em geral, varia entre um e quatro salários mínimos; os pais ou responsáveis completaram o ensino médio e podem ter completado ou não a faculdade; e a casa onde moram tem dois ou três quartos para dormir, um banheiro, uma geladeira, um <i>freezer</i> , um micro-ondas, uma máquina de lavar roupa, um ou dois televisores, um aparelho de videocassete e/ou DVD e de dois a quatro telefones celulares. Na casa há também um computador, internet, telefone fixo e um carro.
Nível 6 – (57, 68]
A renda familiar, em geral, varia entre dois e meio e oito salários mínimos; os pais ou responsáveis completaram o ensino médio e boa parte deles completou a faculdade; e a casa onde moram tem três quartos para dormir, dois ou mais banheiros, uma geladeira, um <i>freezer</i> , um micro-ondas, uma máquina de lavar roupa, dois ou três televisores, um aparelho de videocassete e/ou DVD e quatro ou mais telefones celulares. Na casa há também um ou dois computadores, internet, TV por assinatura, telefone fixo, aspirador de pó e um carro.

QUADRO 1

ESCALA DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DO ALUNO

(conclusão)

Nível 7 – (68, 76]
A renda familiar, em geral, varia entre oito e 20 ou mais salários mínimos; os pais ou responsáveis completaram a faculdade; e a casa onde moram tem três ou mais quartos para dormir, dois ou mais banheiros, uma geladeira, um <i>freezer</i> , um micro-ondas, uma máquina de lavar roupa, três ou mais televisores, um ou mais aparelhos de videocassete e/ou DVD e quatro ou mais telefones celulares. Na casa há também dois ou três computadores, internet, TV por assinatura, telefone fixo, aspirador de pó e um ou dois carros. A família ainda contrata empregado(a) doméstico(a) por um ou dois dias por semana.
Nível 8 – (76, 84]
Neste nível, de modo geral, a renda familiar é de 20 ou mais salários mínimos; os pais ou responsáveis completaram a faculdade; e a casa onde moram tem quatro ou mais quartos para dormir, dois ou mais banheiros, uma ou duas geladeiras, um <i>freezer</i> , um micro-ondas, uma ou duas máquinas de lavar roupa, quatro ou mais televisores, dois ou mais aparelhos de videocassete e/ou DVD e quatro ou mais telefones celulares. Na casa há também três ou mais computadores, internet, TV por assinatura, telefone fixo, aspirador de pó, máquina de lavar louça e dois ou três carros. A família ainda contrata empregado(a) doméstico(a) por pelo menos cinco dias por semana.
Nível 9 – (84, 100]
Este nível é composto pelos alunos com os maiores valores de nível socioeconômico. Nesse nível, de modo geral, a renda familiar é de 20 ou mais salários mínimos; os pais ou responsáveis completaram a faculdade; e a casa onde moram tem quatro ou mais quartos para dormir, dois ou mais banheiros, duas ou mais geladeiras, um <i>freezer</i> , dois ou mais micro-ondas, duas ou mais máquinas de lavar roupa, quatro ou mais televisores, dois ou mais aparelhos de videocassete e/ou DVD e quatro ou mais telefones celulares. Na casa há também quatro ou mais computadores, internet, TV por assinatura, telefone fixo, aspirador de pó, máquina de lavar louça e quatro ou mais carros. A família ainda contrata empregado(a) doméstico(a) por pelo menos cinco dias por semana.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com base na interpretação de cada nível socioeconômico da escala dos alunos, é possível perceber como o padrão de vida dos educandos vai, gradualmente, melhorando do nível 1 para o nível 9, permitindo, assim, ter uma visão mais clara das condições sociais e econômicas de sua existência, das oportunidades educacionais potencialmente a elas associadas e das desigualdades existentes entre o público estudantil brasileiro. Para exemplificar o uso dessa escala de maneira didática, podemos comparar seus extremos, que nos informam, de um lado, que 0,1% dos estudantes estão no primeiro nível e praticamente não têm renda familiar, seus pais são analfabetos e não possuem carro; e, do outro, que 0,1% dos estudantes estão no

último nível e têm renda familiar de 20 ou mais salários mínimos, seus pais concluíram o nível superior e possuem mais que três carros.

Tratando das escolas de educação básica das redes públicas e privadas do País, que ofertam um ou mais anos/séries avaliados no Saeb ou no Enem de 2015, observa-se, no Gráfico 2, que o grupo 5 é o que abriga o maior número delas (39,4%), os grupos 3 e 4 congregam aproximadamente 18% cada um, e o grupo 6 abriga quase 15%. O percentual de escolas desses quatro grupos somados engloba cerca de 90% das escolas.

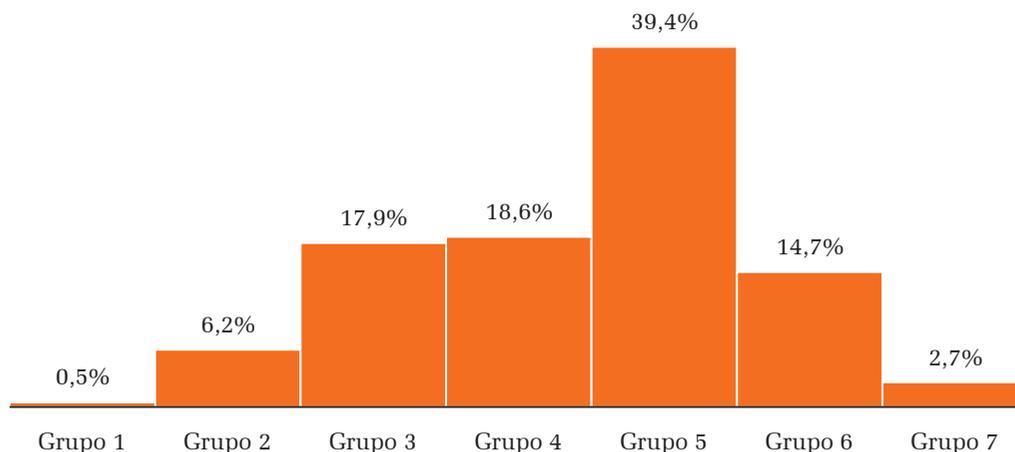


GRÁFICO 2
DISTRIBUIÇÃO DOS ESTUDANTES NA ESCALA DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO
DE ESCOLAS – BRASIL – 2015

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para compreender as informações veiculadas pela escala de nível socioeconômico das escolas, é necessário observarmos o Gráfico 3, que mostra, tomando como unidade de agregação o País, como é a distribuição percentual dos estudantes das escolas pertencentes a cada grupo nos níveis socioeconômicos da escala dos alunos – neste âmbito, não encontramos paralelo com as escalas de proficiência do Saeb, pois não existe nessa avaliação uma escala específica para as escolas. Nota-se, então, que a escala da escola remete à escala do aluno, razão pela qual chamamos de grupos os segmentos da primeira e de níveis os segmentos da segunda, tal como advertimos anteriormente.

Para ilustrar essa interpretação, vamos analisar o grupo 1. Os alunos das escolas desse grupo estão situados, em sua grande maioria, no nível 2 da escala de alunos (quase 72%), ficando no nível 3 a segunda maior concentração (aproximadamente 19%). Quando um estabelecimento de ensino pertencer ao grupo 1 na escala de escola, provavelmente a maior parte de seus alunos estará concentrada no nível 2 da escala de alunos, e, secundariamente, no nível 3. Além disso, provavelmente não haverá alunos nos níveis 7, 8 e 9.

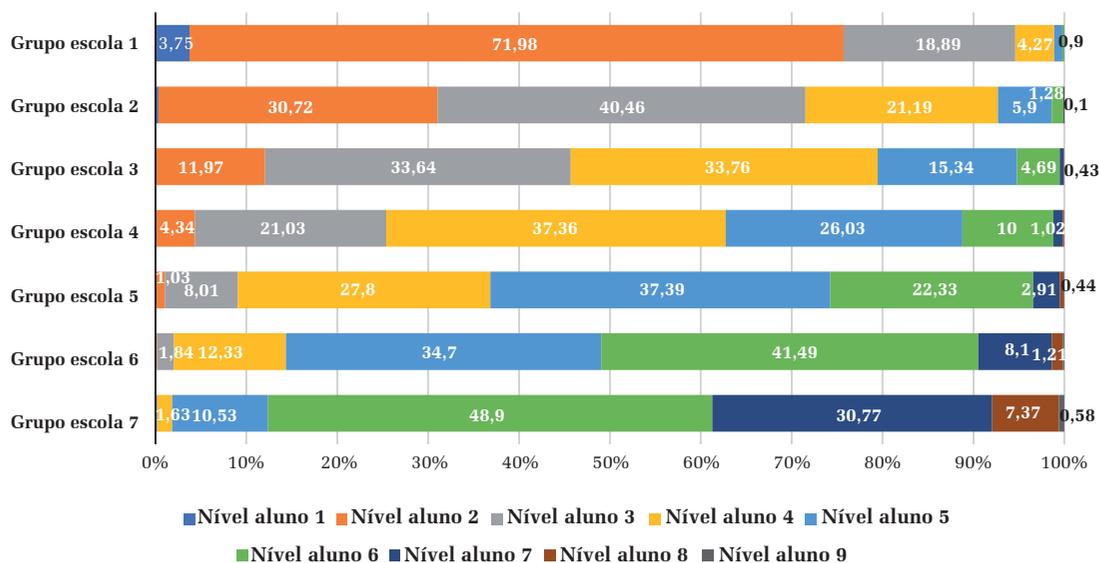


GRÁFICO 3
DISTRIBUIÇÃO DOS ESTUDANTES NA ESCALA DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO, POR GRUPOS DA ESCALA DE ESCOLA – BRASIL – 2015

Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se, portanto, que as escolas situadas nos grupos iniciais da escala possuem mais alunos de nível socioeconômico mais baixo e as dos grupos finais, mais alunos de nível socioeconômico mais alto. Essas escalas são relevantes tanto para contextualizar os resultados das avaliações e dos exames da educação básica que o Inep realiza quanto para orientar as políticas e os programas educacionais que o MEC e as secretarias de educação de estados e municípios patrocinam, especialmente quando precisam focalizar suas ações, em virtude da limitação dos recursos financeiros.

No entanto, para os diversos objetivos do Fundeb, o valor absoluto do Inse e as estatísticas e as distribuições dele oriundas (médias, proporções, decis, quintis, quartis etc.), estimados para os diversos níveis de agregação (redes, municípios e estados, por exemplo), cumprem satisfatoriamente suas demandas, visto que esses valores podem ser usados como fator de ponderação ou de alocação de recursos, tanto quanto critérios para aferir se ocorreu a melhoria do desempenho escolar dos grupos de estudantes desfavorecidos socioeconomicamente.

Outro resultado importante dessa proposta de indicador é a utilização da mesma escala para ambas as edições, pois os dados do Inse de 2017 foram colocados na mesma escala do Inse de 2015, o que permite utilizar as duas escalas socioeconômicas (a de níveis de alunos e a de grupos de escolas) e suas respectivas interpretações para ambos os indicadores, tornando seus resultados comparáveis. Essa propriedade do Inse também é relevante para seu uso no Fundeb, pois se por algum motivo não for possível calcular o indicador de um certo município na edição mais recente da

avaliação, o resultado da edição anterior poderá ser utilizado, visto que estão na mesma escala. Isso torna essa proposta de Inse mais apropriada que as desenvolvidas pelo Inep até o momento, por usarem escalas não comparáveis.

Contudo, quando o município não tem o indicador calculado em nenhuma das edições do Saeb e do Enem, talvez seja importante, considerando os objetivos do Fundeb, propor ou desenvolver um método de imputação do Inse, a fim de assegurar que nenhum município seja prejudicado (ou favorecido) em relação aos critérios de distribuição de recursos do Fundeb. Esse é um aspecto-chave a ser considerado pela direção do Inep na proposição da metodologia desse indicador à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade do Fundeb.

Tratando agora de comparar os resultados das diversas formas de calcular o Inse da escola, por meio das correlações de Pearson, calculamos a média aritmética simples do valor absoluto do Inse dos alunos para cada uma delas e chamamos essa medida de Inse médio da escola, conforme Tabela 1.

TABELA 1
CORRELAÇÕES DE PEARSON ENTRE O INSE MÉDIO DA ESCOLA 2015 E OUTRAS VERSÕES E EDIÇÕES DESSE INDICADOR – BRASIL – 2015-2017

Indicadores escolares	Descrição	Correlação de Pearson
Inse 2015 x Inse/Inep 2015	Indicador de Nível Socioeconômico de Escola 2015, do Inep, recalculado utilizando a média aritmética simples.	0,99
Inse 2015 x Inse 2017	Indicadores de Nível Socioeconômico calculados neste estudo, utilizando dados do Saeb e do Enem de 2015 e de 2017, expressos na mesma escala.	0,90
Inse 2015 x Inse 2015 apenas Saeb	Indicadores de Nível Socioeconômico calculados neste estudo, utilizando dados do Saeb e do Enem de 2015 e apenas do Saeb de 2015, expressos em escalas diferentes.	0,98

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil. Inep (2018d).

Nota: Inse calculado pelos autores.

No que se refere às medidas de nível socioeconômico das escolas, o Inse 2015 calculado neste estudo apresentou uma correlação de 0,99 com o do Inep 2015 (Brasil. Inep, 2018d), que foi calculado com as mesmas bases de dados e metodologia semelhante. Já a correlação dos Inse 2015 e 2017 deste estudo foi de 0,90, o que mostra que o nível socioeconômico tende a apresentar uma certa estabilidade ao longo do tempo, pelo fato da medida de renda indireta ser composta por bens patrimoniais, razão pela qual não é indicada para captar flutuações das condições socioeconômicas em curtos intervalos de tempo, tal como as volatilidades do mercado de trabalho

(Barros *et al.*, 2019). Por outro lado, como sugerimos anteriormente, essa estabilidade pode corroborar o uso do resultado da edição anterior do Inse no ano em que não for possível calculá-lo.

Por fim, a correlação entre o Inse 2015 utilizado como referência neste estudo, que usa dados do Saeb e do Enem, com outra versão do Inse de 2015, que calculamos apenas com os dados do Saeb, foi de 0,98. O objetivo dessa análise era, tendo as diversas finalidades estabelecidas para o indicador pelo Fundeb, verificar o quanto de informação se perderia ao desconsiderar o Enem 2015 do cálculo desse indicador.

A primeira diferença observada mostra que, usando as duas fontes de dados, o indicador é calculado utilizando 22 questões, porém, quando os dados se restringem apenas ao Saeb, o número de questões diminui para 12, o que representa uma redução de 45% dos itens e pode prejudicar sua validade de conteúdo. Perde-se, também, o item de renda familiar medido de forma direta, o qual, do ponto de vista teórico, retrata um importante aspecto da condição econômica, e, do ponto de vista metodológico, tanto fornece boa informação ao longo de toda a escala de aluno do Inse quanto enriquece a descrição de seus níveis (Barros *et al.*, 2019).

Além disso, o Inse 2015 (Saeb e Enem) e o Inse 2015 (apenas Saeb) estão fortemente associadas no âmbito dos alunos, com uma correlação de 0,99, e no âmbito dos municípios, com uma de 0,95. Isso se deve, principalmente, pelo fato de os alunos do Saeb representarem a maioria dos casos utilizados para o cálculo do indicador em comparação com os do Enem, bem como por estarem presentes nas duas versões dessa medida.

Portanto, com base nessa discussão, parece que não é vantajoso retirar o Enem do cálculo do Inse, ao contrário, há diversas perdas, dado que, como mostramos, o número de itens empregados diminui; a descrição dos níveis da escala fica mais restrita, principalmente pela perda do item de renda medido diretamente, coletado somente no Enem; impossibilita o uso do nível socioeconômico para políticas e programas educacionais voltados especificamente para o Enem; restringe a utilização dessa medida em pesquisas acadêmicas; e, tendo em vista os objetivos do Fundeb, o Inse médio municipal calculado só com os dados do Saeb, por ter menos alunos e, eventualmente, menos escolas, pode apresentar um maior número de municípios sem a medida calculada. Ademais, usar o Enem no cálculo do Inse aumenta as chances de substituir a informação faltante pelo resultado da edição anterior e pode contribuir com mais informações para a construção dessa estimativa, quando obtida por métodos de imputação.

No que diz respeito à validade do indicador expressa pela consistência externa, procuramos correlacionar o que chamamos de Inse médio municipal, calculado para 5.430 municípios em 2015 e 5.570 em 2017, com um conjunto de indicadores sociais e econômicos, cujos construtos são semelhantes e se referem ao nível municipal. Esse nível, cabe frisar, é a unidade de análise privilegiada pelo Fundeb, juntamente com as redes de ensino nele instaladas. Os resultados dessas correlações são apresentados na Tabela 2.

Antes de discutirmos esses resultados, é preciso dizer que, para essa medida no âmbito municipal, calculamos tanto a média aritmética simples do valor absoluto dos alunos do município quanto a média aritmética ponderada pelo número de alunos, fornecido pelo Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2016c, 2018c), das escolas do município que tiveram a medida estimada. O pressuposto assumido nessa ponderação é o de que o nível socioeconômico dos educandos de uma determinada escola, que participaram do Saeb e/ou do Enem, pode ser expandido para os demais estudantes dela. Esse procedimento foi adotado com o intuito de evitar que o impacto do Inse de escolas com poucos alunos seja igual ao daquelas que têm muitos, no cômputo final do indicador do município e das redes que nele se encontram.

Ao final das análises desse processo, constatamos que a correlação entre os Inse médio municipal obtidos a partir da média ponderada e da média simples foi de 0,99. Com base nesses resultados, decidimos utilizar neste estudo apenas o Inse municipal calculado com a média ponderada pelo número de alunos da escola – esse procedimento também foi empregado para o Inse médio estadual, que considerou como ponderador o número de alunos das respectivas escolas de cada estado, que tiveram a medida calculada.

TABELA 2
ANÁLISE DE CONSISTÊNCIA EXTERNA DO INSE MÉDIO MUNICIPAL 2015
– BRASIL – 2010/2015

(continua)

Indicadores municipais	Descrição	Correlação de Pearson
IDHM (Atlas 2010)	IDHM	0,88
IDHM_R (Atlas 2010)	IDHM Renda	0,90
IDHM_L (Atlas 2010)	IDHM Longevidade	0,81
IDHM_E (Atlas 2010)	IDHM Educação	0,77
RDPC1 (Atlas 2010)	Renda <i>per capita</i> média do 1º quinto mais pobre	0,87
RDPC2 (Atlas 2010)	Renda <i>per capita</i> média do 2º quinto mais pobre	0,89
RDPC3 (Atlas 2010)	Renda <i>per capita</i> média do 3º quinto mais pobre	0,90
RDPC4 (Atlas 2010)	Renda <i>per capita</i> média do 4º quinto mais pobre	0,88
RDPC (Atlas 2010)	Renda <i>per capita</i>	0,86
RPOB (Atlas 2010)	Renda <i>per capita</i> média dos vulneráveis à pobreza	0,84
RENOCUP (Atlas 2010)	Rendimento médio dos ocupados – 18 anos ou mais	0,81
T_BANAGUA (Atlas 2010)	% da população em domicílios com banheiro e água encanada	0,77

TABELA 2
ANÁLISE DE CONSISTÊNCIA EXTERNA DO INSE MÉDIO MUNICIPAL 2015
– BRASIL – 2010/2015

		(conclusão)
Indicadores municipais	Descrição	Correlação de Pearson
T_FUND18A24 (Atlas 2010)	% de 18 a 24 anos com ensino fundamental completo	0,74
T_MED18A24 (Atlas 2010)	% de 18 a 24 anos com ensino médio completo	0,73
PPOB (Atlas 2010)	% de vulneráveis à pobreza	-0,91
T_ANALF15M (Atlas 2010)	Taxa de analfabetismo – 15 anos ou mais	-0,87
T_FUNDIN_TODOS_MMEIO (Atlas 2010)	% de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e em que ninguém possui ensino fundamental completo	-0,86
REN1 (Atlas 2010)	% dos ocupados com rendimento de até um salário mínimo – 18 anos ou mais	-0,84

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Brasil. Inep (2018d); IBGE (2020); Pnud, Ipea, FJP (2013b).
 Nota: Inse calculado pelos autores.

Analisando as correlações entre o Inse médio municipal 2015 e os demais indicadores desse âmbito, apresentados na Tabela 2, nota-se que o valor delas, em módulo, é alto (a mais baixa é 0,73 e a maioria delas está na faixa entre 0,80 e 0,90).

Tomando como parâmetro de comparação os subíndices do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), quais sejam, o IDHM-Renda e o IDHM-Educação⁵, que medem dimensões próximas às do Inse médio municipal, destacamos que, apesar da distância temporal entre eles (2010 e 2015, respectivamente) e das suas diferenças metodológicas (os dados do primeiro advêm da coleta do Censo Demográfico do IBGE, feita por recenseadores treinados, que entrevistam adultos da unidade domiciliar, e os do segundo são obtidos nas aplicações do Saeb e do Enem, por meio de questionários autopreenchidos pelos estudantes, de 10, 15 e 17 anos, tomando como referência as idades esperadas para as séries avaliadas), a correlação nesse nível de agregação pode ser considerada alta (Inse 2015 x IDHM-Renda = 0,90 e Inse 2015 x IDHM-Educação = 0,77). Destacam-se também as altas correlações obtidas com os indicadores que medem vulnerabilidade e ausência de escolaridade da população, a saber: o percentual de vulneráveis à pobreza (-0,91) e a taxa de analfabetismo das

⁵ Segundo Pnud, Ipea e FJP (2013a, p. 29), o IDHM-Renda é medido “pela renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média dos residentes de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município – inclusive crianças e pessoas sem registro de renda” e o IDHM-Educação é mensurado “por meio de dois indicadores. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo [...]. O fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo [...]”.

pessoas com 15 anos ou mais de idade (-0,87). Admitimos, com base nesses e nos demais resultados da Tabela 2, que a consistência externa do Inse médio municipal é fortemente válida.

Como foi cogitado o uso do Produto Interno Bruto (PIB) municipal (total e *per capita*) como uma possível medida de nível socioeconômico para subsidiar a distribuição dos recursos do Fundeb, fizemos também a correlação do Inse médio do município ora proposta com esses dois indicadores, conforme Tabela 3.

TABELA 3
CORRELAÇÃO ENTRE O INSE MÉDIO E OS PIBS MUNICIPAIS – BRASIL – 2015

Indicadores municipais	Descrição	Correlação de Pearson
PIB, a preços correntes (R\$ 1.000) 2015 (IBGE 2018)	Produto Interno Bruto, a preços correntes (R\$ 1.000) 2015	0,10
PIB <i>per capita</i> , a preços correntes (R\$ 1,00) (IBGE 2018)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> , a preços correntes (R\$ 1,00)	0,47

Fonte: Elaborada pelos autores com base em IBGE (2020).
Nota: Inse calculado pelos autores.

A baixa correlação do Inse 2015 com o PIB *per capita* e, principalmente, com o PIB revelam que esses dois indicadores parecem não ser os mais apropriados para retratar a condição socioeconômica dos estudantes das escolas brasileiras – a literatura já apontou as limitações do PIB, pois seu foco é o crescimento econômico e não o desenvolvimento dos indivíduos, motivo pelo qual perdeu espaço para o IDH nesse âmbito (Pnud; Ipea; FJP, 2013a). Além dessa limitação, para os objetivos do Fundeb, tanto a medida de PIB quanto a dos demais indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 – Dados Brutos (Pnud; Ipea; FJP, 2013b) apresentados na Tabela 2, embora forneçam informações sobre a condição socioeconômica dos municípios, não o fazem por redes de ensino do sistema escolar, o que é essencial para as ponderações ou utilizações no cálculo do Vaaf, do Vaat e do Vaar. Por essa razão, não vislumbramos outra forma de disponibilizar a medida de nível socioeconômico dos educandos que não seja por meio dos dados coletados pelo Inep.

Por fim, o último resultado, mas não menos relevante, são as planilhas do Inse que acompanham este estudo e estão disponibilizadas *on-line*, uma vez que é nelas que se encontram as informações que poderão subsidiar estudos e simulações relacionados ao uso do nível socioeconômico dos educandos como fator de ponderação e critério de aferição da melhoria do desempenho escolar dos grupos de alunos desfavorecidos no Fundeb. Pretende-se, então, com essa proposta, fornecer insumos para a simulação das demandas dessa política pública, tão importante para a distribuição equitativa de recursos financeiros da educação e para melhoria das condições de aprendizagem dos estudantes brasileiros, enquanto não é disponibilizado pelo Inep o indicador oficial.

Não obstante, é preciso observar algumas limitações do Inse ora proposto:

- Como utilizamos os microdados públicos, os casos duplicados de alunos, presentes simultaneamente nas bases do Saeb e do Enem, não foram eliminados, porém, o processo de deduplicação pode ser feito dentro do Inep, em ambientes destinados à manipulação de informações protegidas e em conformidade com a legislação vigente, de modo que essa limitação pode ser superada.
- Os pesos aplicados no cálculo do Inse, vale reiterar, foram usados com o pressuposto de evitar que as escolas com poucos alunos tivessem o mesmo impacto na estimação da média do Inse médio do município, dos estados e das redes que as escolas que abrigam um grande número deles – não obstante, como vimos, a correlação entre o indicador municipal calculado com e sem peso é muito alta.
- Há municípios em que não foi possível calcular o indicador, em virtude dos alunos de suas escolas não terem participado do Saeb ou do Enem, o que pode prejudicar o uso do nível socioeconômico na distribuição dos recursos do Fundeb para esses entes federativos.
- O indicador não é sensível o bastante para capturar variações de curto prazo das condições socioeconômicas, por ser construído, como dissemos anteriormente, com base em um conjunto de itens patrimoniais, boa parte relativos à unidade domiciliar, que não costumam se alterar conjunturalmente – cabe frisar, ainda, que a escolaridade dos pais também se apresenta como uma dimensão do indicador que goza de certa estabilidade, dado que a conclusão de cada etapa de ensino requer um certo número de anos, tornando mais lenta a mudança de um nível para outro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas sociedades modernas e democráticas, a superação das diversas formas de desigualdades se tornou um valor estruturante da vida coletiva e foi consagrado em suas constituições. No Brasil, não foi diferente, pois a Carta Magna de 1988 estabeleceu que “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” é um dos objetivos fundamentais de nossa República.

A legislação educacional também ratificou esse valor, uma vez que, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” é um de seus princípios basilares, e no Plano Nacional de Educação (PNE), a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na

promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” é uma diretriz orientadora das ações fomentadas por esse plano.

No Fundeb, a redução das desigualdades educacionais e socioeconômicas perpassa seus mecanismos de distribuição dos recursos financeiros, o que faz dele um instrumento de política educacional para efetivar o combate à desigualdade no sistema de educação básica do País. Por essa razão, o Inse, preconizado pelo Fundeb, constitui-se como uma peça essencial nessa política.

Por tais motivos, cabe ao Inep contribuir com essa empreitada, construindo um Inse válido, regular e oficial, capaz de atender não só às demandas do Fundeb, mas também àquelas para as quais o indicador já vinha sendo utilizado: contextualizar os resultados das avaliações e dos exames da educação básica; subsidiar as políticas e os programas educacionais patrocinados pelo MEC e pelas secretarias estaduais e municipais de educação; e disponibilizar informações socioeconômicas para a realização de estudos e pesquisas na área da educação e afins.

É necessário que esse novo Inse, para sua utilização como indicador oficial do Inep, contemple as seguintes recomendações:

- Calcular o Inse usando, simultaneamente, as bases do Saeb e do Enem, a fim de tornar comparáveis seus resultados e enriquecer a descrição dos níveis da escala de nível socioeconômico dos educandos, principalmente pelo questionário desse exame conter mais itens relativos ao NSE, inclusive o item de renda familiar medida de forma direta, que é um dos principais componentes do construto teórico adotado.
- Coletar, em virtude do que foi sublinhado acima, a renda familiar medida de forma direta nos questionários do Saeb do ensino médio.
- Considerar, no cálculo do indicador, os alunos das escolas e municípios que tiveram seus resultados mascarados nos microdados do Saeb.
- Utilizar, no que diz respeito ao Enem, a informação sobre a escola em que os alunos da 3ª ou da 4ª série do ensino médio estão matriculados, do Censo da Educação Básica e não da autodeclaração dos estudantes.
- Deduplicar os estudantes do ensino médio que constarem simultaneamente nas bases do Saeb e do Enem.
- Ser publicado regularmente, de preferência junto com as divulgações de resultados do Saeb e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).
- Definir uma escala de referência, tanto para o nível dos alunos quanto para o nível de escola, a fim tornar mais claras e concretas as informações retratadas e veiculadas por esse indicador.
- Ser comparável no tempo, tal como acontece com as proficiências do Saeb e do Enem, em que os resultados de cada edição são colocados na mesma

escala de referência, por meio do processo de equalização, possibilitado pela Teoria da Resposta ao Item.

- Calcular a medida de nível socioeconômico para todos os participantes do Enem, e não apenas para os concluintes do ensino médio.
- Disponibilizar os resultados dos Inse das escolas e dos alunos nos microdados do Saeb e do Enem, a fim de aumentar o uso dessas informações por gestores das três esferas de governo, pesquisadores acadêmicos e entidades da sociedade civil, no desenho, na implementação, monitoramento e na avaliação de políticas, planos e programas educacionais.
- Utilizar métodos de imputação apropriados para estimar o Inse tanto para creches e pré-escolas (Brasil. Inep, 2014a), uma vez que não se coletam informações sobre as condições socioeconômicas dos alunos da educação infantil, quanto para municípios em que os dados do Saeb e do Enem não viabilizaram o cálculo dessa medida, diminuindo, assim, a quantidade de municípios sem Inse.
- Por fim, calculá-lo para os níveis de agregação municipal e estadual, bem como por suas respectivas redes de ensino (ou dependências administrativas).

Com base nas eventuais contribuições que este estudo possa ter dado, espera-se, por fim, que o Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos seja produzido e publicado de maneira oficial pelo Inep, dando origem a um indicador único, institucional, periódico e com série histórica, capaz de contextualizar os resultados das avaliações e dos exames do Inep, disponibilizar informações para o desenvolvimento de estudos e pesquisas no campo acadêmico e subsidiar as políticas, os planos e os programas educacionais dos governos federal, estadual e municipal, com destaque para o Fundeb.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F. H. G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 453-476, dez. 2002.

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

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 1-30, jun. 2009.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-703, jul./set. 2014.

ANDRADE, J. M.; LAROS, J. A. Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do SAEB/2001. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 23, n.1, p. 33-41, jan./mar. 2007.

BARROS, G. T. F. *Procedimentos para a construção de indicadores por meio da Teoria de Resposta ao Item*: a criação de uma medida de nível socioeconômico familiar. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Métodos e Gestão da Avaliação) – Programa de Pós-Graduação em Métodos e Gestão em Avaliação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

BARROS, G. T. F.; BORGATTO, A. F.; OLIVEIRA, A. S. Proposta de segmentação de uma escala de TRI utilizando o nível socioeconômico. *Examen: Pesquisa em Avaliação, Certificação e Seleção*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 72-94, jul./dez. 2017.

BARROS, G. T. F. et al. *Indicador de nível socioeconômico dos inscritos no Enem*: concepção, metodologia e resultados. Brasília, DF: Inep, 2019. (Série Documental Textos para Discussão, 47).

BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S.; BARROS, G. T. F. Trajetória escolar, aprendizagem e desigualdades no ensino fundamental no Brasil. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. p. 55-78. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 1)

BOURDIEU, P. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J-C. *A reprodução*: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 27 ago. 2020a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 25 dez. 2020b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução/CD/FNDE nº 04, de 25 de outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas estaduais e do Distrito Federal, a fim de apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras, em conformidade com o Programa Ensino Médio Inovador. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2016a. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução/CD/FNDE nº 05, de 25 de outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, afim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 out. 2016b. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota técnica*: Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse). Brasília, DF: Inep, 2014a.

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, 2014b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Exame Nacional do Ensino Médio*: 2015. Brasília, DF: Inep, 2016a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica*: 2015. Brasília, DF: Inep, 2016b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo Escolar da Educação Básica*: 2015. Brasília, DF: Inep, 2016c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Exame Nacional do Ensino Médio*: 2017. Brasília, DF: Inep, 2018a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica: 2017*. Brasília, DF: Inep, 2018b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo Escolar da Educação Básica: 2015*. Brasília, DF: Inep, 2018c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota técnica: Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)*. Brasília, DF: Inep, 2018d.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicador de Nível Socioeconômico do SAEB 2019: nota técnica*. Brasília, DF: Inep, 2021.

CHALMERS, P. *Package mirt*: R package version 1.33.2. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://cran.r-project.org/web/packages/mirt/mirt.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020.

COLEMAN J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: US Department of Health, Education and Welfare, 1966.

FERRÃO, M. E. et al. O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v.18, n. 1/2, p.111-130, jan./dez. 2001.

FERRAO, M. E et al. Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: comparação entre resultados contextualizados e valor acrescentado. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 265-300, out./dez. 2018.

FORQUIN, J. C. *Sociologia da educação: dez anos de pesquisa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

GANZEBOOM, H. B.G.; DE GRAAF, P.; TREIMAN, D. J. A standard international socio-economic index of occupational status. *Social Science Research*, v. 21, n. 1, p. 1-56, 1992.

GANZEBOOM, H. B. G.; DE GRAAF, P.; TREIMAN, D. J. Three internationally standardised measures for comparative research on occupational status. In: HOFFMEYER-ZLOTNIK, J. H. P.; WOLF, C. (Orgs.). *Advances in cross-national comparison: a european working book for demographic and socio-economic variables*. New York: Kluwer Academic Press, 2003. p. 159-193.

HAMBLETON RK, SWAMINATHAN H, ROGERS H. J. *Fundamentals of item response theory*. Newbury Park: Sage, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PIB dos municípios: base de dados 2010-2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2018/base/base_de_dados_2010_2018_xls.zip>. Acesso em: 10 out 2020.

PASTORE, J.; SILVA, N. V. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Markron. 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013: dados brutos*. Brasília, DF: Pnud, Ipea, FJP, 2013a.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro*. Brasília, DF: Pnud, Ipea, FJP, 2013b.

RAUDENBUSH, S.W.; WILLMS, J. D. The estimation of school effects. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, Washington D.C./Boston, v. 21, p. 307-335, 1995.

THE R FOUNDATION. R: *A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing: Vienna, Austria, 2018. Disponível em: <www.R-project.org>. Acesso em: 10 out. 2020.

REVELLE, W. *Package 'psych': R package version 2.1.3*. [S.l.], 2018. Disponível em: <<http://cran.r-project.org/web/packages/psych/psych.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

RSTUDIO. *R Studio Desktop version 1.2.5042*. Boston, 2020. Disponível em: <<https://www.rstudio.com/products/rstudio/download/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

SAMEJIMA, F. A. *Estimation of latent ability using a response pattern of graded scores*. Richmond, VA: Psychometric Society, 1969. (Psychometric Monograph, n. 17). Disponível em: <<https://www.psychometricsociety.org/sites/main/files/file-attachments/mn17.pdf?1576606975>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

SARTES, L. M. A.; SOUZA-FORMIGONI, M. L. O. Avanços na psicometria: da Teoria Clássica dos Testes à Teoria de Resposta ao Item. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 241-250, 2013.

SCALON, M. C. *Mobilidade social no Brasil: padrões e tendências*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.

SILVA, N. V. *Posição social das ocupações*. Rio de Janeiro: IBGE, 1974. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv14077.pdf>>. Acesso em: 15 abr 2014.

SOARES, J. F.; COLLARES, A. C. M. Recursos familiares e o desempenho cognitivo dos alunos do ensino básico brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.49, n.3, p. 615-650. 2006.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, p. 492-517, ago. 2013.

SOARES, T. M. Utilização da Teoria da Resposta ao Item na produção de indicadores sócio-econômicos. *Pesquisa Operacional*, Rio de Janeiro, v.25, n.1, p.83-112, abr. 2005.

SOARES, T. M.; SOUZA, R. C.; PEREIRA, V. R. Métodos alternativos ao critério Brasil para construção de indicadores sócio-econômicos: Teoria da Resposta ao Item. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 36., 2004, São João del Rei: MG. Trabalhos completos, Rio de Janeiro: Sobrapo, 2004.

TILLÉ, Y.; MATEI, A. *Sampling: Survey Sampling: R package version 2.9*. [S.l.], 2016. Disponível em: <<https://cran.r-project.org/web/packages/sampling/index.html>>. Acesso em: 10 out. 2020.

WICKHAM, H. *Plyr: the split-apply-combine strategy for R: R package version 1.8.6*. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://had.co.nz/plyr/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

A EDUCAÇÃO INFANTIL E SUA VINCULAÇÃO À NOVA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB: PROPOSTA DE UM INDICADOR

Armando Amorim Simões^I

Fabiana de Assis Alves^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5255>

RESUMO

O artigo situa a educação infantil no contexto da nova legislação, que torna o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) um mecanismo permanente para o financiamento da educação básica. Analisa o aspecto redistributivo da nova parcela de complementação-Vaat da União ao Fundeb e sua vinculação de 50% à educação infantil, argumentando que tal vinculação é frágil dada a finalidade originariamente voltada à equalização da capacidade de financiamento das redes públicas de ensino da nova complementação da União. Finalmente propõe um indicador que atenda às exigências da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, simulando em uma análise *ex-ante* seus resultados com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2020, do Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) de 2019, das redes municipais de ensino, e dados da complementação-Vaat da União, tomando como referência o ano de 2021.

Palavras-chave: Educação infantil; equidade; financiamento; indicador; Fundeb; Vaat.

^I PhD em Educação pela Universidade de Sussex, no Reino Unido. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal, pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília. Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

A busca de maior equidade no financiamento da educação básica no Brasil tem por base diretriz constitucional (§ 4º, art. 211 e § 3º, art. 212) e motivou a criação dos fundos públicos em educação, iniciados com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996 pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 2000 (EC 14), posteriormente renovado e modificado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC 53), como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Mais recentemente, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (EC 108), o Fundeb passou a ser um mecanismo permanente de financiamento da educação básica a ser avaliado a cada dez anos quanto a seus resultados. Ao mesmo tempo, foram introduzidos novos mecanismos de participação da União na complementação do Fundo, elevando essa participação para, no mínimo, 23% do valor total do Fundeb, o que potencialmente fará avançar a equidade no financiamento educacional no Brasil.

A EC 108 também cria as bases para dar cumprimento às estratégias 20.1, 20.10 e 20.12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Essas estratégias do PNE buscam garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para a educação básica, inclusive prevendo a complementação da União para que se atinja o Custo Aluno Qualidade (CAQ), e apontam para a definição de critérios de distribuição de recursos adicionais para a educação que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Neste trabalho é analisado o aspecto redistributivo da nova parcela de complementação da União ao Fundeb, a complementação do Valor ano aluno total (Vaat). Em particular, é analisada a vinculação de 50% dessa complementação à educação infantil, seu desenho e implicações, dada a finalidade redistributiva da complementação-Vaat da União. É argumentando que, em face da finalidade redistributiva dessa complementação, a vinculação à educação infantil se torna frágil como mecanismo indutor de investimento nessa etapa da educação básica. Finalmente, é proposto um indicador que atenda às exigências da EC 108 e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, simulando em uma análise *ex-ante* seus resultados com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2020, do Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) das redes municipais de ensino de 2019 e de dados da complementação-Vaat da União, tomando como referência o ano de 2021.

1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108, DE 26 DE AGOSTO DE 2020, E NA LEI Nº 14.113, DE 25 DE DEZEMBRO DE 2020

A Emenda Constitucional nº 108, aprovada em 26 de agosto de 2020, tornou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) um mecanismo permanente para o financiamento da educação básica, além de ampliar de 10% para 23%, no mínimo, a contribuição da União ao referido fundo e introduzir em tal mecanismo incentivos à melhoria da gestão, da aprendizagem e do acesso escolar com equidade, com especial atenção à educação infantil.

O novo percentual mínimo de complementação da União ao Fundeb é composto de três parcelas. A primeira, equivalente a 10% do valor total do Fundeb, se aplica à complementação do Valor aluno ano do Fundeb (Vaaf) em cada unidade da Federação que não alcance um Valor mínimo nacional por aluno (Vaaf mínimo). A segunda parcela de complementação, equivalente a 10,5% do valor total do Fundeb, se aplica à complementação em cada rede pública de ensino do Vaaf, caso a rede pública, após a distribuição do Fundeb e da complementação-Vaaf da União não alcance um Vaaf mínimo definido nacionalmente. A terceira parcela, equivalente a 2,5% do valor total do Fundeb, não se trata de fato de uma complementação com finalidade de criar equidade no financiamento educacional, mas de um bônus a ser distribuído entre as redes públicas de ensino que, atendidas algumas condicionalidades de gestão, demonstrem melhorias em indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades. Trata-se, portanto, de um mecanismo de bonificação de resultados, ou uma transferência condicionada a resultados educacionais¹.

Neste trabalho o foco recai sobre uma disposição específica da EC 108, o §3º do art. 212-A da Constituição Federal e seu desdobramento legal.

§ 3º *Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei (Brasil, 1988, grifo dos autores).*

Os recursos complementares da União ao Vaaf deverão, portanto, ter destinação em 50% do seu valor global à educação infantil ofertada pelas redes públicas de ensino.

Na sequência à aprovação da EC 108, foi promulgada a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Em seu artigo 28, diz a lei:

¹ Para uma tipologia de transferências intergovernamentais, ver Simões; Araújo (2019).

Art. 28. *Realizada a distribuição da complementação-Vaat às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei.*

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do *caput* deste artigo *serão aplicados pelos Municípios*, adotado como parâmetro *indicador para educação infantil*, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-Vaat, *de modo que se atinja a proporção especificada no caput deste artigo*, que considerará obrigatoriamente:

- I – o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;
- II – a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

(Brasil, 2020, grifo dos autores).

A seguir, são discutidos alguns aspectos relativos à EC 108, e à Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que trazem implicações para a União quanto à operacionalização da alocação da complementação-Vaat, instituída no novo Fundeb, e para os municípios, responsáveis pela oferta de educação infantil no País, quanto à aplicação dos recursos vinculados àquela etapa.

Em primeiro lugar, fica claro que o reformador da Constituição fixou um percentual global da nova complementação da União a ser destinado à educação infantil; nem mais, nem menos. Ao fixar em 50% a destinação da complementação-Vaat à educação infantil, entendeu o legislador que o esforço maior da União em destinar novos recursos à educação básica deveria ser direcionado com maior prioridade à educação infantil, etapa da educação básica em que ainda persiste um significativo déficit de cobertura, principalmente no atendimento às crianças de 0 a 3 anos em creches². Ao mesmo tempo, ao estabelecer um percentual fixo e não um piso, quis o legislador resguardar que nem todo o recurso novo destinado pela União à educação básica fosse aplicado na educação infantil. Caso fosse esse o espírito do legislador, teria deixado claro na EC 108 que se trataria de um mínimo. Deixou, então, o reformador da Constituição uma parcela de 50% da complementação-Vaat para ser investida nas demais etapas de ensino.

Em segundo lugar, o percentual de 50% destinado à educação infantil refere-se aos recursos globais da complementação-Vaat distribuída pela União, e não aos recursos recebidos pelo município individualmente. Caso o desejo do legislador fosse que cada município aplicasse 50% dos recursos recebidos à conta da complementação-Vaat, a EC 108 teria outra redação. Por exemplo, “Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos

² Para o ano de 2019, a cobertura escolar nacional de 0 a 3 anos de idade é de 37% e de 4 a 5 anos é de 94,1% (IBGE, [2021]). A meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece que, até 2024, a cobertura de 0 a 3 anos atinja 50% da população-alvo da creche e que, até 2016, o Brasil tenha universalizado o atendimento de 4 a 5 anos em pré-escola.

pelos municípios a que se refere a alínea “b” do inciso V do *caput* deste artigo”. Portanto, a verificação do cumprimento do § 3º, art. 212-A, da Constituição Federal, se dará mediante a comprovação da destinação à educação infantil de 50% do total da complementação -Vaat distribuída pela União.

Em terceiro lugar, o *caput* do artigo 28, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, deixa claro que, uma vez realizada a distribuição da complementação-Vaat às redes de ensino, será destinada à educação infantil a proporção de 50% dos recursos globais da complementação-Vaat. Ou seja, a garantia de destinação de 50% dos recursos globais deve ocorrer após a distribuição da complementação-Vaat, e não antes. Portanto, a vinculação de parte dos recursos da complementação-Vaat à educação infantil não interfere na lógica da distribuição desses recursos, mas tão somente na sua aplicação pelos municípios beneficiados pela complementação. Essa aplicação deve ser tal, pelo município beneficiado, de modo que, ao final, tomando-se o conjunto das aplicações individuais de cada município, se alcance a destinação de 50% dos recursos globais da parcela Vaat de complementação da União. Para que isso ocorra, o parágrafo único do artigo 28 deixa claro que os recursos da complementação-Vaat serão aplicados pelos municípios segundo um *indicador para educação infantil*. Esse indicador estabelecerá os percentuais mínimos³ de aplicação dos municípios beneficiados, de modo que se atinja o percentual global de 50%. Cabe ao Poder Executivo, portanto, definir o indicador que servirá de parâmetros para a aplicação na educação infantil dos recursos da complementação-Vaat recebidos pelo município beneficiado.

Em quarto lugar, os incisos I e II do parágrafo único, artigo 28, fixam os parâmetros que devem ser considerados na construção do indicador de educação infantil. Tal indicador deve considerar o déficit de cobertura na educação infantil, apurado anualmente, e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida, ou seja, a população de 0 a 5 anos de idade.

A prioridade dada à educação infantil no novo Fundeb também é afirmada nas diferenças e ponderações a serem utilizadas na distribuição dos recursos da complementação-Vaat, como disposto no parágrafo único, artigo 9º, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020:

Parágrafo único. As diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, nos termos do art. 7º desta Lei, aplicáveis à distribuição de recursos da complementação-Vaat, *deverão priorizar a educação infantil*. (Brasil, 2020, grifo dos autores).

³ Aqui parece inadequado o uso, pelo legislador, do termo “mínimo” no parágrafo único, art. 28, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, pois, para se atingir o percentual fixado pela EC 108 em 50% dos recursos globais, os índices de aplicação de cada município devem também ser fixados com base no indicador proposto pelo Poder Executivo. Caso contrário, o percentual global da complementação-Vaat destinado à educação infantil poderá ficar diferente dos 50% fixados na Constituição.

Isso implica que os fatores de ponderação das matrículas de creche e pré-escola deverão ser maiores que os das demais etapas em quaisquer modalidades, jornada e tipo de estabelecimento, para efeito da complementação-Vaat. Tal prioridade é assegurada para o ano de 2021, ao ter sido fixado no § 2º, artigo 43, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o fator multiplicativo 1,50 a ser aplicado sobre os atuais fatores de ponderação das matrículas em creche e pré-escola, tanto públicas quanto conveniadas, seja em tempo parcial ou integral.

Ainda, o § 3º, artigo 40, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, determina que o Ministério da Educação crie incentivos para a realização de pesquisas científicas destinadas a avaliar e a inovar as políticas públicas educacionais direcionadas à educação infantil.

Portanto, o novo Fundeb coloca a educação infantil como prioridade na destinação dos novos recursos de complementação-Vaat da União ao fundo, nos fatores de diferenciação e ponderação de matrículas para efeito das transferências do Fundeb e nos incentivos à pesquisa científica em política educacional.

2 O ASPECTO REDISTRIBUTIVO DA NOVA PARCELA DE COMPLEMENTAÇÃO-VAAT E SUA VINCULAÇÃO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A complementação-Vaat é uma inovação no novo Fundeb e atua como mecanismo redistributivo criado para corrigir as desigualdades na capacidade de financiamento dos sistemas de ensino que ainda persistem mesmo após a atual complementação da União ao Fundeb ser distribuída aos fundos estaduais (complementação-Vaaf). Por sua natureza redistributiva, a complementação-Vaat é destinada às redes públicas de ensino com base no hiato de receita *per capita* entre o Vaat da rede (que considera não apenas os recursos recebidos do Fundeb, mas também todos os demais recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino) e o Vaat-mínimo nacional definido anualmente pela União. Não caberia, portanto, que se utilizasse um critério de transferência da complementação-Vaat às redes públicas que viesse a violar essa lógica de equalização da capacidade de financiamento educacional dos entes federativos. É por essa razão que a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, deixou claro que a vinculação da parcela de 50% da complementação-Vaat à educação infantil se dará após a transferência e não antes. Caso ocorresse antes, na transferência e com base, por exemplo, nas matrículas de educação infantil, parte do poder equalizador da complementação-Vaat seria subtraída, produzindo-se um efeito adverso à finalidade para a qual se criou a

nova parcela dessa complementação, a equalização da capacidade de financiamento educacional nas redes de ensino.

A parcela de complementação-Vaat será implementada progressivamente, iniciando em 2021 com 2%, até alcançar o percentual de 10,5% do valor total do Fundeb em 2026. Conforme alteração feita pela EC 108 ao artigo 60 do ADCT⁴, a complementação-Vaat observará, no mínimo, os seguintes valores a cada ano:

- I – 2 (dois) pontos percentuais, no primeiro ano;
- II – 5 (cinco) pontos percentuais, no segundo ano;
- III – 6,25 (seis inteiros e vinte e cinco centésimos) pontos percentuais, no terceiro ano;
- IV – 7,5 (sete inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no quarto ano;
- V – 9 (nove) pontos percentuais, no quinto ano;
- VI – 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no sexto ano. (§ 1º, art.60, Brasil, 2020).

Utilizando-se dados do Vaat para o exercício de 2021, publicados na Portaria MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021, e considerando-se os 2% do valor total do Fundeb referente ao ano de 2021, que forma a complementação-Vaat da União para este ano, juntamente com as matrículas da educação básica apuradas em 2020, chega-se a um Vaat mínimo de R\$ 4.821,99, resultando em um total de 1.374 municípios beneficiados pela complementação-Vaat em 2021. Esses dados servem de base para a análise *ex-ante*, apresentada a seguir, sobre o que ocorre com a distribuição da complementação-Vaat aos municípios, e das implicações da vinculação de 50% dessa complementação à educação infantil para os municípios beneficiados.

Os 1.374 municípios que receberão a complementação-Vaat compartilham, em 2021, o equivalente a R\$ 3.207.050.077,86, referentes aos 2% sobre o valor total estimado do Fundeb para este ano. Pela regra de destinação de 50% à educação infantil, tem-se que R\$ 1.603.525.038,93 devem ser aplicados à educação infantil pelo conjunto dos 1.374 municípios beneficiados.

O Gráfico 1 mostra que a maior parte dos municípios beneficiados pela complementação-Vaat, aproximadamente 75%, se encontra no Nordeste. As demais regiões juntas respondem pelos outros quase 25% de municípios beneficiados em 2021.⁵

⁴ ADCT - Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵ Conforme o percentual de complementação da União relativa ao Vaat cresça, ao longo dos próximos anos, mais redes públicas ingressarão como beneficiárias da complementação-Vaat, inclusive podendo incluir redes estaduais, o que deve elevar a participação das demais regiões.

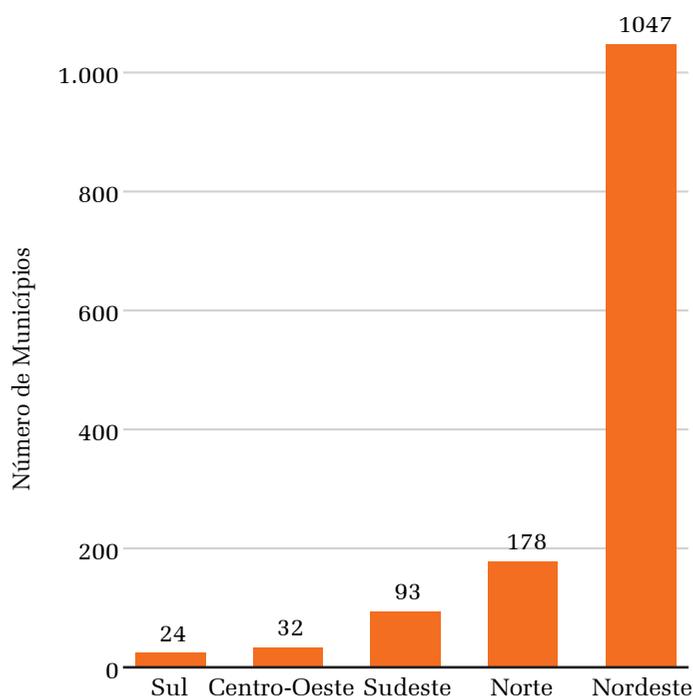


GRÁFICO 1

NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, POR GRANDE REGIÃO - BRASIL - 2021

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

A distribuição dos municípios beneficiados por unidade da Federação (Gráfico 2) mostra que o estado da Bahia responde por cerca de 20% (268) do total dos municípios beneficiados pela complementação-Vaat em 2021. Os dez estados seguintes com maior número de municípios beneficiados são das regiões Nordeste e Norte, com exceção de Minas Gerais. Todos os estados do Nordeste têm municípios beneficiados e, do Norte, apenas Rondônia não tem municípios beneficiados nesta primeira etapa da implementação da complementação-Vaat. Já o Gráfico 3 mostra os estados mais beneficiados em termos de proporção de municípios que recebem a complementação-Vaat, na ordem: Amazonas (85%), Ceará (79%), Alagoas (68%), Pará (67%) e Bahia (64%). O Acre e o Amapá, que não recebem complementação-Vaaf da União, terão, respectivamente, 59% e 38% dos seus municípios beneficiados pela complementação-Vaat, o que mostra a efetividade de esta corrigir desigualdades nacionais no financiamento educacional entre municípios, mesmo em estados que não recebem a complementação-Vaaf da União para o Fundeb.

Os Gráficos 2 e 3 mostram que 75% dos municípios que se beneficiam com a complementação-Vaat estão no Nordeste, região com grande concentração de pobreza do País e também com alunos de nível socioeconômico mais baixo, como mostra o Gráfico 4, que apresenta as distribuições do Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) das redes municipais de ensino em cada região do País. A região Norte apresenta a segunda menor mediana de Inse entre as regiões, estando a região Sul melhor posicionada em termos de nível socioeconômico dos alunos de suas redes municipais de ensino, como medido pelo Inse, seguida das regiões Sudeste e Centro-Oeste.

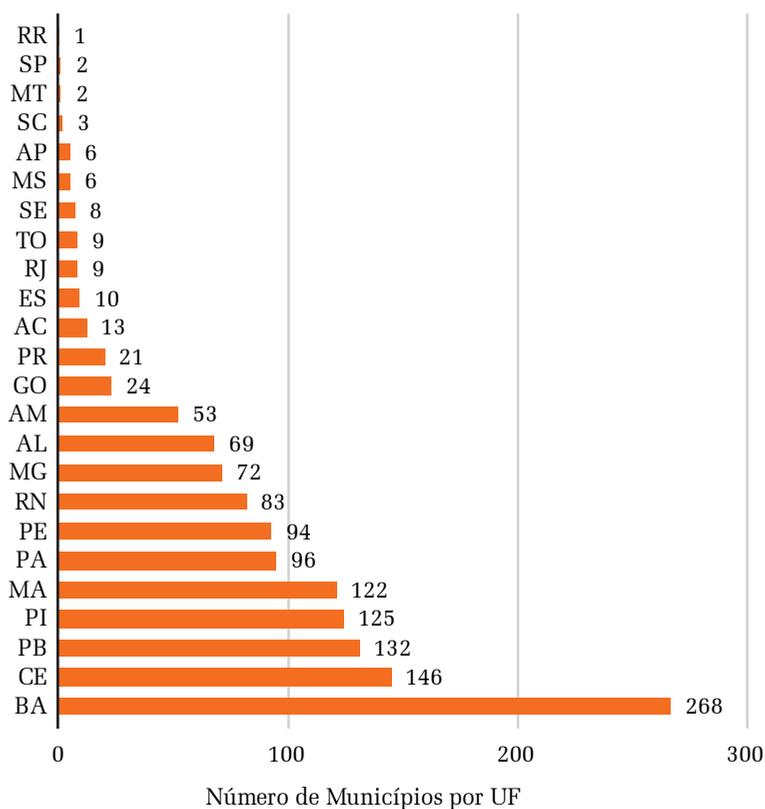


GRÁFICO 2
NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - BRASIL - 2021

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

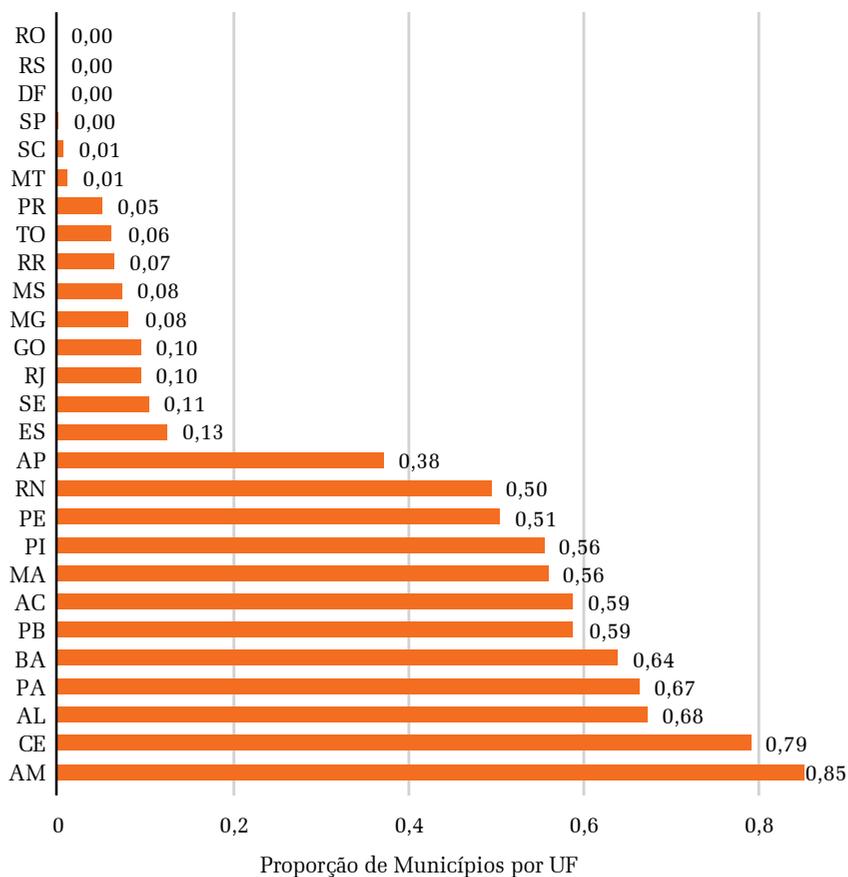


GRÁFICO 3
**PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT,
POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

A complementação-Vaat não só beneficia majoritariamente as redes públicas municipais dos estados mais pobres do País, mas também a maior parte dos municípios beneficiados atendem aos alunos de menor nível socioeconômico médio comparado nacionalmente. Como mostra o Gráfico 5, cerca de 85% dos municípios beneficiados pela complementação-Vaat estão nos dois primeiros quintis da distribuição do Inse dos alunos das redes municipais de ensino.

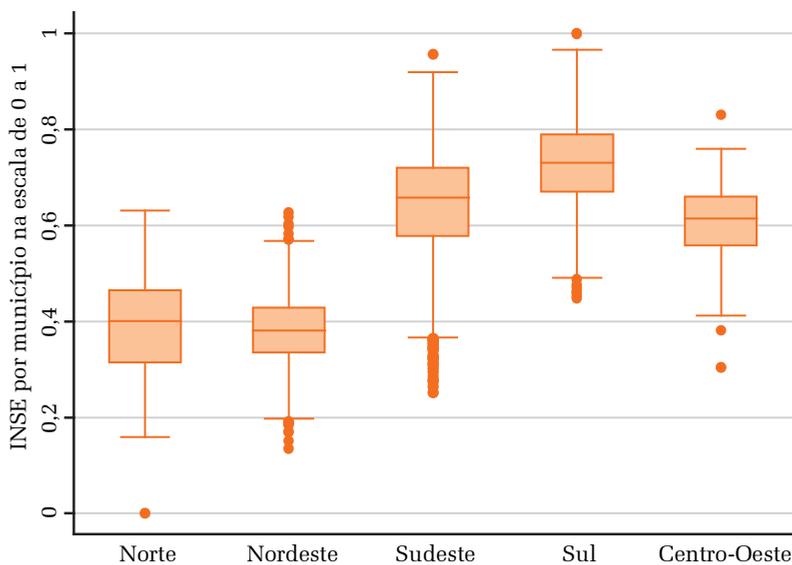


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DO INSE DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO, POR GRANDE REGIÃO
- BRASIL - 2019

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. Inep (2021).

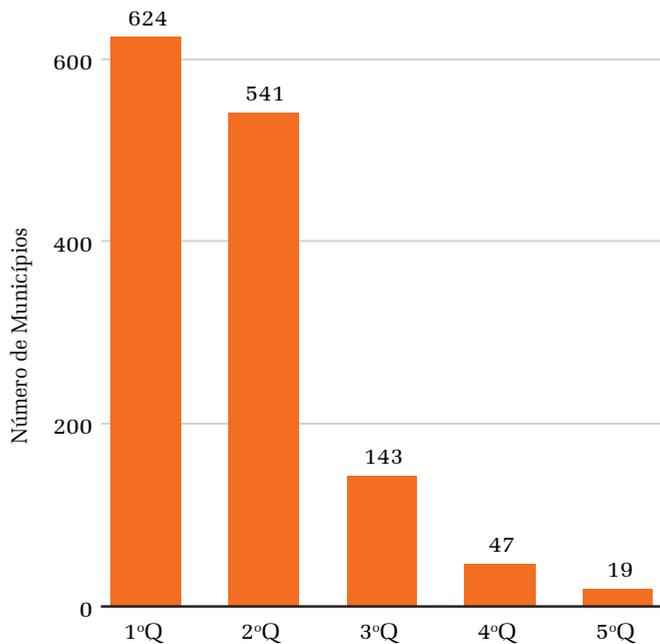


GRÁFICO 5

NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, POR QUINTIL
DO INSE - BRASIL - 2021

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. Inep (2021).

Observa-se também que, entre os municípios beneficiados pela complementação-Vaat, aqueles que possuem o menor nível socioeconômico médio de seus estudantes recebem a maior parte dos 3,2 bilhões de reais dessa complementação da União. Como mostra o Gráfico 6, 90% dos recursos da complementação-Vaat, cerca de 2,9 bilhões de reais, serão destinados aos municípios de menor nível socioeconômico médio de seus educandos (aqueles que pertencem aos dois primeiros quintis do Inse).

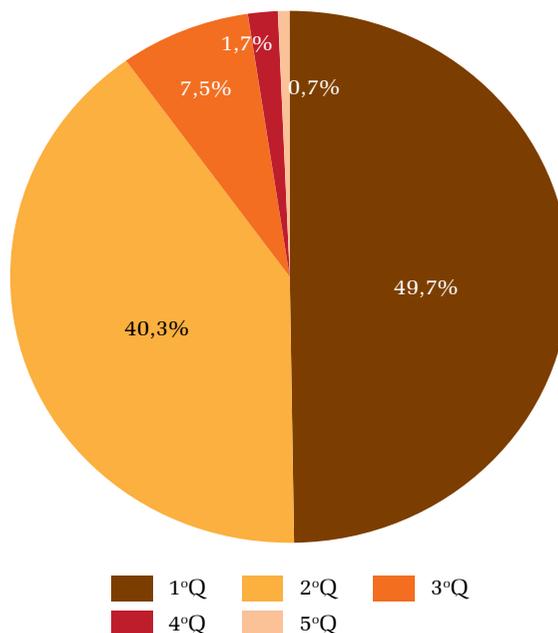


GRÁFICO 6

DISTRIBUIÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAT (%), POR QUINTIL DO INSE- BRASIL - 2021

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. Inep (2021).

O Vaat mínimo em 2021 foi definido no valor de R\$ 4.821,99. O efeito equalizador da nova complementação-Vaat da União ao Fundeb, criada pela EC 108, é apresentado no Gráfico 7. Essa complementação aumentará o Vaat das redes municipais de ensino beneficiadas, elevando-o ao valor mínimo definido nacionalmente, independentemente do estado no qual se situa o município, ou seja, não importa se o estado recebe ou não complementação da União ao seu fundo.

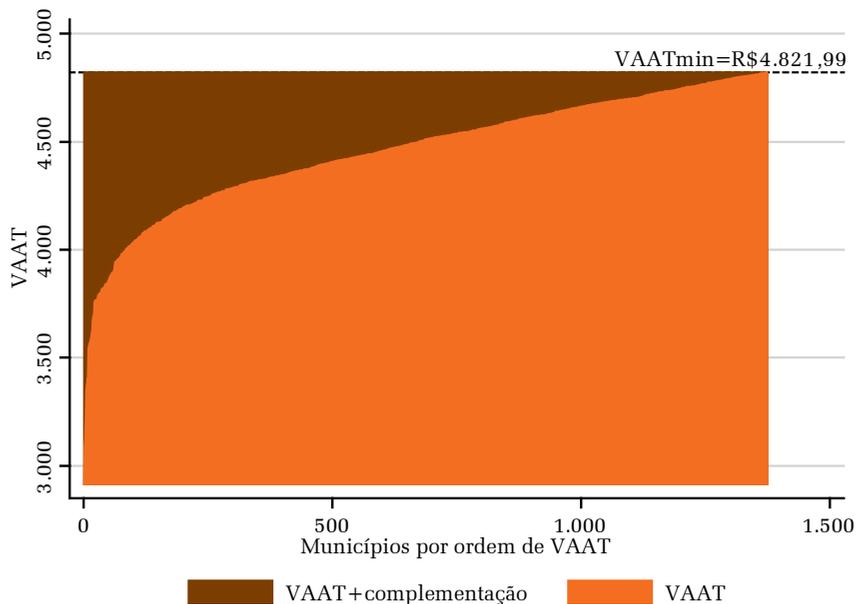


GRÁFICO 7

**VAAT E COMPLEMENTAÇÃO-VAAT PER CAPITA, POR MUNICÍPIO BENEFICIADO
- BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

Em síntese, a complementação-Vaat é de natureza redistributiva e busca equalizar o Vaat em todas as redes públicas de ensino em relação ao Vaat mínimo definido nacionalmente. Portanto, o que define o que cada município ou estado receberá de complementação-Vaat da União é o hiato do Vaat em relação ao Vaat mínimo e o número de matrículas ponderadas em cada rede pública.

Para o Vaat mínimo de R\$ 4.821,99, os extremos da distribuição da complementação-Vaat ocorrerão nos municípios de São Miguel de Taipu (PB), que receberá o menor valor, apenas R\$ 321,65, pois tem Vaat igual a R\$ 4.821,76, ou seja, apenas R\$ 0,23 abaixo do Vaat mínimo; e Petrolina (PE), que receberá o maior valor, alcançando R\$ 46.342.603,19. Embora Petrolina receba o maior valor de complementação-Vaat no Brasil, isso não significa que o município tenha o menor Vaat. Seu Vaat para 2021 é de R\$ 4.170,81, muito acima, por exemplo, do Vaat de R\$ 2.915,97 do município de São João da Canabrava (PI), que, devido ao número de suas matrículas, receberá complementação-Vaat igual R\$ 2.965.004,15, portanto bem menor que o valor total de complementação recebido por Petrolina. Contudo, ambos os municípios, assim como os demais que receberão complementação-Vaat, atingirão o Vaat mínimo de R\$ 4.821,99, equalizando-se, portanto, o Vaat de todas as redes públicas de ensino do País que apresentam Vaat abaixo do Vaat mínimo definido nacionalmente.

Em média, a complementação-Vaat em 2021 compreende 8,6% das receitas totais vinculadas à educação dos municípios beneficiados (1.374 municípios). O Gráfico 8 mostra a distribuição dos municípios beneficiados pela complementação-Vaat segundo a faixa de percentual da receita total vinculada à educação que o repasse representa. Dois terços dos municípios beneficiados em 2021 (66%) receberão recursos da complementação-Vaat que equivalem a menos de 10% das suas receitas totais vinculadas à educação. Entretanto, essa proporção deverá variar à medida que o percentual relativo à complementação-Vaat cresça a cada ano até atingir os 10,5% do valor do Fundeb previsto na alínea “b”, inciso V, do artigo 212-A da Constituição Federal (CF).

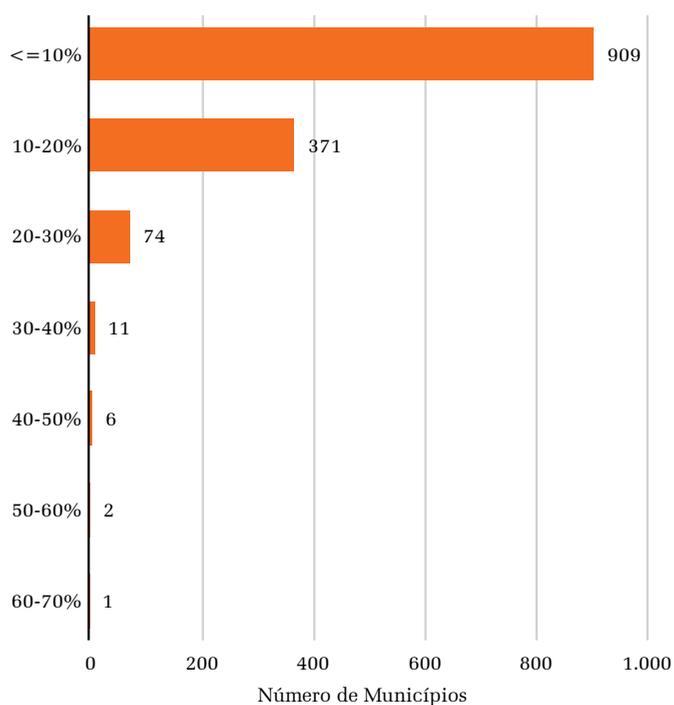


GRÁFICO 8

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, POR FAIXA DE PERCENTUAL DA RECEITA TOTAL VINCULADA À EDUCAÇÃO - BRASIL - 2021

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

Há, portanto, pesos muito distintos da complementação-Vaat a ser recebida pelos 1.374 municípios em relação às suas receitas totais vinculadas à educação. Por exemplo, em São Miguel de Taipu (PB), a complementação-Vaat representará apenas 0,48% de suas receitas totais vinculadas à educação, enquanto em São João da Canabrava (PI) a complementação-Vaat representará 65,3% de suas receitas totais vinculadas à educação em 2021.

Por essa razão, é possível dizer que a vinculação de 50% dos recursos da complementação-Vaat à educação infantil será de baixo impacto para uma parcela considerável dos municípios, já que a complementação-Vaat representa uma fração muito pequena de suas receitas totais. Para 909 (66%) dos municípios (Gráfico 8), o gestor dispõe de pelo menos 90% dos recursos vinculados à educação para alocar como considerar melhor. Nada impede, por exemplo, que o gestor venha a aplicar 100% da complementação-Vaat na educação infantil e reduza o montante a ser aplicado nessa etapa considerando o restante dos recursos vinculados que estão livres para uso discricionário, podendo até vir a reduzir na prática o seu investimento total nessa etapa, seja em termos absolutos ou relativos em face do orçamento total vinculado.

A questão de fundo aqui é a vinculação à educação infantil ter sido feita de modo intempestivo (e às vésperas da votação da EC 108), portanto sem análise ex-ante, em uma parcela da complementação da União ao Fundeb cuja finalidade original era a de criar uma nova camada no mecanismo redistributivo do Fundeb, com o propósito de corrigir parte das desigualdades na capacidade de financiamento dos sistemas de ensino que ainda persistem mesmo após a complementação da União ao Fundeb ser repassada aos fundos estaduais. Assim, a vinculação à educação infantil passou a estar subordinada aos parâmetros de repasse da complementação-Vaat, ou seja, ao hiato de receita *per capita* entre o Vaat da rede pública e o Vaat mínimo definido nacionalmente e à matrícula ponderada existente em cada sistema de ensino. A transferência da complementação-Vaat às redes públicas de ensino não pode violar a lógica da recomposição da capacidade fiscal dos entes federativos, pois foi essa a finalidade primeira da criação de uma nova complementação da União do Fundeb.

3 UM INDICADOR QUE CONTEMPLE AS DISPOSIÇÕES LEGAIS

Conforme apresentado na seção 1, os recursos da complementação-Vaat vinculados à educação infantil, nos termos do artigo 28 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, serão aplicados pelos municípios adotando-se como parâmetro o indicador para educação infantil. Esse indicador estabelecerá o percentual de aplicação de cada município beneficiado com a complementação-Vaat, de modo que se atinja a proporção de 50% dos recursos globais transferidos pela União. Considera-se neste trabalho, como já argumentado na seção 1, que o percentual de 50% dos recursos globais da complementação da União ao Vaat é uma fração fixa, sendo, portanto, tratado para efeito do indicador a ser proposto como condição de contorno, ou seja, os índices de aplicação da complementação-Vaat de cada município em educação infantil, uma vez efetivados, devem atender à condição de que o montante global aplicado pelo conjunto dos municípios beneficiados atinja o equivalente a 50% da complementação-Vaat. Além disso, tal indicador deve considerar dois parâmetros: 1) o *déficit de cobertura*, consideradas a oferta e a demanda anual por educação infantil; e

2) a *vulnerabilidade socioeconômica* da população estudantil a ser atendida, conforme disposto nos incisos I e II, parágrafo único, artigo 28 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. A seguir, são apresentadas as escolhas feitas quanto à composição do indicador de educação infantil para atender aos critérios legais que devem ser satisfeitos.

a) Quanto ao déficit de cobertura de educação infantil

São conhecidas as dificuldades em se estimar a cobertura de educação infantil no nível municipal, dado que, com exceção do ano de realização do Censo Demográfico do IBGE, as demais pesquisas populacionais de caráter amostral realizadas pelo IBGE anualmente – as Pesquisas por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C) – não têm representatividade para os municípios fora das regiões metropolitanas das capitais. Isso coloca de saída uma dificuldade metodológica para se atender ao primeiro critério exigido no artigo 28 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Para contornar essa dificuldade, a estimativa da taxa de cobertura da educação infantil por município é calculada neste trabalho com base em variáveis coletadas no Censo Escolar da Educação Básica, realizado anualmente em todas as escolas públicas e privadas do País. Será utilizada como *proxy* da população em idade de 0 a 5 anos, público-alvo da educação infantil, a população de 6 anos de idade completos até o dia 31 de março⁶ de cada ano, registrada pelo Censo Escolar. O pressuposto é de que a coorte de 6 anos do Censo Escolar, em um contexto de universalização do ingresso no ensino fundamental, oferece uma boa estimativa das coortes de 0 a 5 anos em cada município. Desse modo, a população de 0 a 5 anos em cada município é estimada multiplicando-se por 6 a coorte de crianças de 6 anos completos no Censo Escolar.

Para estimar a taxa de cobertura, é necessário, além da estimativa da população de 0 a 5 anos, o número de crianças matriculadas na educação infantil, em creche ou pré-escola. Essas matrículas também estão registradas no Censo Escolar e são consideradas em seus valores absolutos por município, independentemente da idade dos alunos matriculados nessa etapa⁷. O pressuposto aqui é de que tais matrículas refletem a capacidade de atendimento do município, pois não obstante a idade das crianças matriculadas, o município recebe os recursos do Fundeb relativos a essas matrículas.

Uma vez estimada a taxa de cobertura de 0 a 5 anos de idade para todos os municípios brasileiros⁸, o Gráfico 9 mostra a distribuição dessa taxa estimada para

⁶ O uso da data de 31 de março se justifica em face da Resolução CNE/CEB no 6, de 20 de outubro de 2010, que estabelece os limites de idade para a matrícula na educação infantil e no ensino fundamental.

⁷ O exame dos dados do Censo Escolar de 2020 utilizado neste trabalho mostra haver alunos matriculados em creche ou pré-escola em idade diferente da esperada

⁸ São considerados 5.569 municípios, não sendo incluído o Distrito Federal, que também oferta educação infantil.

o ano de 2020 por unidade da Federação⁹. Os estados da região Norte são os que apresentam as menores medianas da taxa de cobertura municipal de 0 a 5 anos. Os estados da região Sul são os que apresentam os melhores resultados. Destaca-se na região Sudeste o estado de São Paulo, e na região Nordeste os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte.

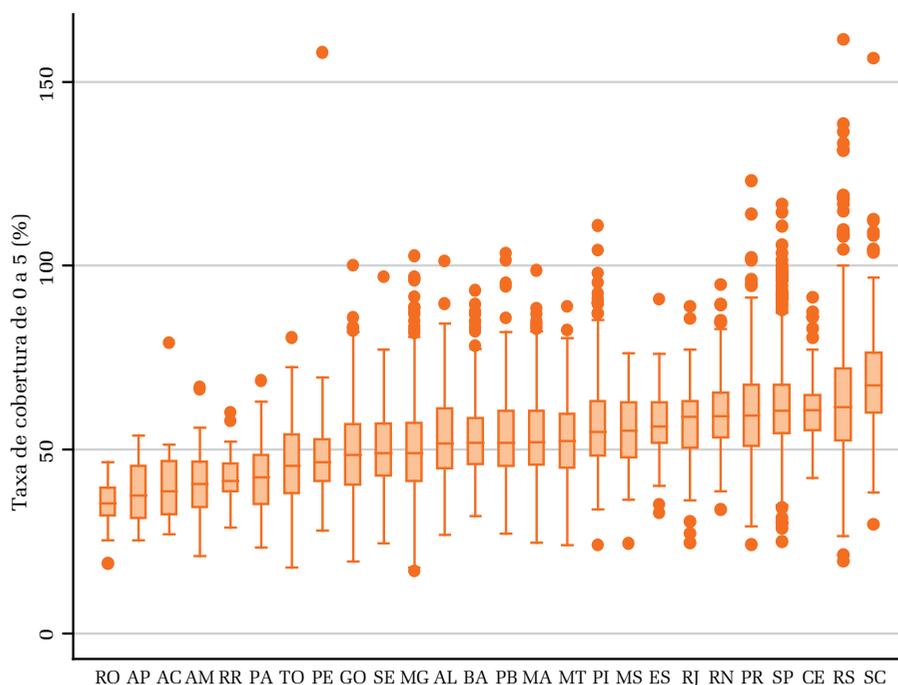


GRÁFICO 9

**DISTRIBUIÇÃO DA TAXA DE COBERTURA DE CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS NOS MUNICÍPIOS,
POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - BRASIL - 2020**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. Inep (2020).

Observa-se que o estado de Rondônia apresenta a menor mediana, estando todos os seus municípios abaixo de 50% de cobertura de 0 a 5 anos. Aqui fica evidente a fragilidade da vinculação à educação infantil de parcela dos recursos da complementação-Vaat. Como mostrado na seção 2, nenhum município de Rondônia receberá repasses da União à conta da complementação-Vaat na primeira rodada da implementação da nova complementação do Fundeb. No entanto, é o estado onde a taxa de cobertura estimada para os municípios apresenta os menores valores entre as

⁹ O gráfico apresenta alguns *outliers* com taxas superiores a 100%. Isso decorre do fato de tratar-se aqui de uma estimativa cujos pressupostos podem se verificar em graus distintos de um município para outro. Além disso, há matrículas em pré-escola acima da idade de 5 anos, idade esperada para essa etapa, o que pode ocasionar mais matrículas do que crianças na faixa etária própria da pré-escola.

unidades da Federação. Fica evidenciada, portanto, a falha no desenho do incentivo criado ao atendimento em educação infantil por meio da vinculação de parte da complementação-Vaat.

b) Quanto a vulnerabilidade socioeconômica da população estudantil a ser atendida

O segundo parâmetro a ser observado na proposição do indicador de educação infantil para efeito da vinculação dos recursos da complementação-Vaat é a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida. A proposta de indicador de educação infantil aqui apresentada toma por base o Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) para atender a este parâmetro. O Inse é calculado pelo Inep com base em dados coletados por meio do questionário do estudante do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo o dado atual disponível referente ao ano de 2019 (Brasil. Inep, 2021). O Inse é divulgado por escola e pode ser calculado por rede de ensino, o que permite o seu uso na composição do indicador de educação infantil para a vinculação da complementação-Vaat. Tal indicador é calculado pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep a cada dois anos.

Um pressuposto implícito ao se utilizar o Inse da rede pública municipal é de que o Inse dos alunos que frequentam a escola nos anos escolares do ensino fundamental avaliados pelo Saeb (5º e 9º anos) é uma boa *proxy* do nível socioeconômico das crianças de 0 a 5 anos que estão em atendimento em creche ou escola, e das crianças de 0 a 5 fora da escola no mesmo município.

Há de se considerar, ainda, a possibilidade de dados faltantes do Inse para alguns municípios, dada as exigências do Saeb para validação da amostra de alunos que dá base para a divulgação dos resultados do Saeb por rede municipal. Nesses casos, irá se proceder à imputação de dados, tomando-se a média ponderada do Inse dos municípios pertencentes à mesma microrregião. Tal decisão metodológica e procedimentos de cálculo são definidos pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep.

Uma vez calculado o Inse por rede municipal, é realizada a transformação de escala de seus valores para o intervalo de 0 a 1. O Gráfico 10 mostra haver uma correlação linear positiva e relativamente fraca (0,317) entre a taxa de cobertura de 0 a 5 anos e o Inse nos municípios brasileiros. Quanto maior o nível socioeconômico dos alunos da rede municipal, maior a taxa de atendimento à população em idade de frequentar a educação infantil¹⁰.

¹⁰ Para a distribuição do Inse das redes municipais por região, ver Gráfico 4.

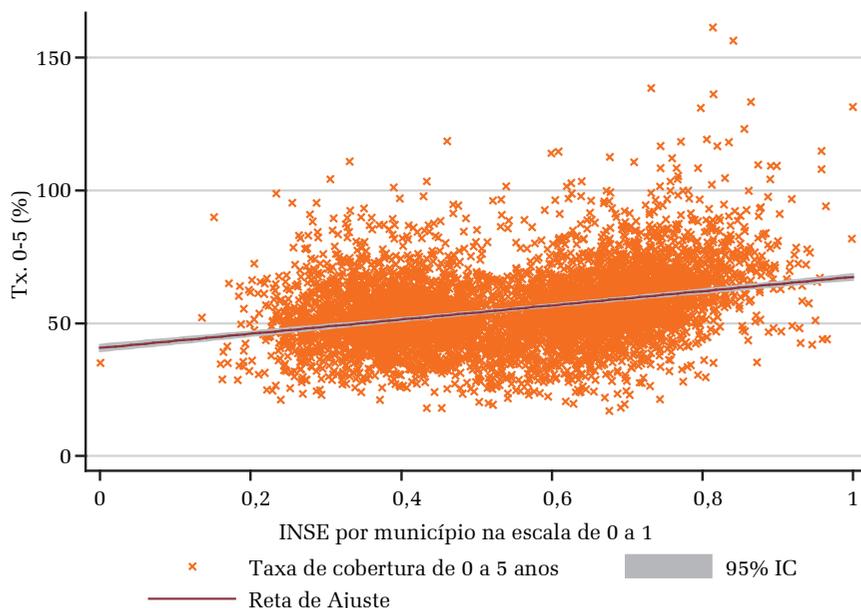


GRÁFICO 10

DIAGRAMA DE DISPERSÃO ENTRE A TAXA DE COBERTURA NA EDUCAÇÃO INFANTIL E O INSE PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. Inep (2020, 2021).

3.1 DESCRIÇÃO DO INDICADOR E SIMULAÇÃO DE RESULTADOS

O indicador de educação infantil proposto nesta seção busca atender aos seguintes critérios:

- Percentual de aplicação em educação infantil definido com base na taxa de cobertura ajustado pelo nível socioeconômico dos alunos da rede pública de ensino municipal.
- Simplicidade para o entendimento do gestor e da sociedade.
- Tratamento diferenciado entre os diferentes (considera a equidade).
- Sinalização ao gestor municipal, cuja rede apresenta baixa cobertura na educação infantil, da necessidade de maior investimento nessa etapa.
- O total das aplicações dos municípios garante que 50% dos recursos globais da complementação-Vaat sejam destinados à educação infantil.

Para atender a esses critérios, o indicador de educação infantil proposto parte da aplicação universal de 50% dos recursos de transferência da complementação-Vaat, prevista na EC 108 e na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e considera que

municípios com taxas de cobertura distintas da população de 0 a 5 anos devem se desviar desse percentual para mais ou para menos, aplicando percentuais distintos da complementação-Vaat na educação infantil. Esse seria o primeiro critério a ser usado na definição do percentual de alocação de recursos à educação infantil. Em seguida, opera-se um ajuste desse percentual definido para cada município a partir do critério de vulnerabilidade, medido pelo Inse. Municípios com distintos níveis socioeconômicos de seus alunos sofrem ajustes do percentual de aplicação para mais ou para menos, resultando, assim, no percentual final a ser aplicado pelo município.

A Figura 1 ilustra a aplicação do critério de déficit de cobertura na definição do indicador de educação infantil. Os 1.374 municípios que recebem a complementação-Vaat em 2021 possuem média de cobertura municipal de crianças de 0 a 5 anos de 54,5%. Portanto, no indicador proposto, municípios com taxa de cobertura maior que 54,5% aplicarão uma fração menor que 50% da complementação-Vaat na educação infantil; e municípios com taxa de cobertura menor que 54,5% aplicarão uma fração maior que 50% da complementação-Vaat na educação infantil.

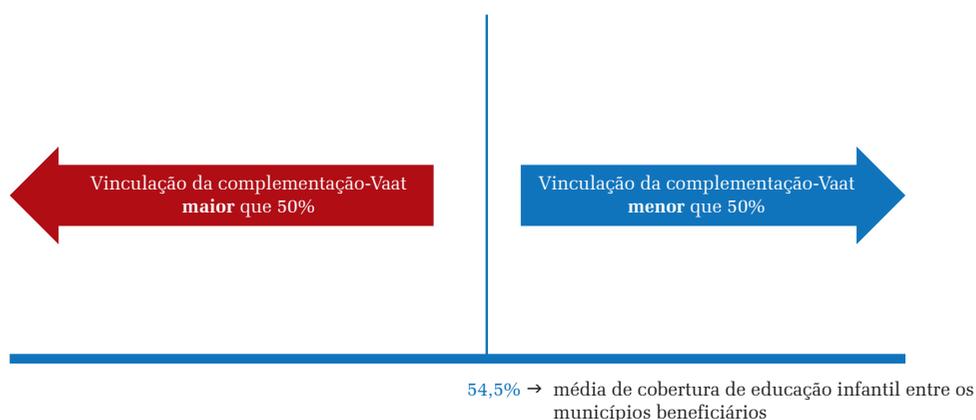


FIGURA 1
ILUSTRAÇÃO DA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE DÉFICIT DE COBERTURA

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 2 ilustra a aplicação do critério de vulnerabilidade socioeconômica na definição do indicador de educação infantil. Os 1.374 municípios que recebem a complementação-Vaat em 2021 possuem média de Inse dos alunos de suas redes municipais de 0,40 (na escala de 0 a 1). Portanto, no indicador proposto, municípios com Inse maior que 0,40 sofrerão ajuste do percentual de aplicação calculado com base no déficit de cobertura a menor. Já municípios com Inse menor que 0,40 sofrerão ajuste do percentual de aplicação calculado com base no déficit de cobertura a maior.

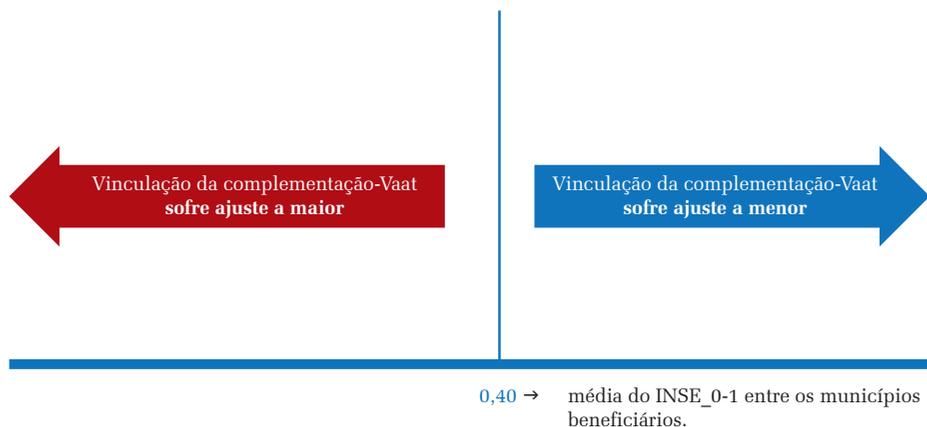


FIGURA 2

ILUSTRAÇÃO DA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA

Fonte: Elaboração própria.

A fórmula de cálculo para o indicador de educação infantil (IEI) que atende aos critérios apresentados anteriormente é dada pela expressão:

$$IEI_i = 0,5 * (1 - 0,9\delta_i - 0,1v_i)$$

Onde,

$$\delta_i = [Tx_{0-5(i)} - Média_{Tx_{0-5}}]/100$$

$$v_i = INSE_{0-1(i)} - Média_{INSE_{0-1}}$$

O IEI para cada município “i” beneficiado é calculado atribuindo-se peso de 90% ao desvio da taxa de cobertura do município “i” em relação à média da taxa de cobertura do grupo de municípios beneficiários da complementação-Vaat, expresso na escala de 0 a 1, e peso de 10% ao desvio do Inse do município “i” em relação à média do Inse para os municípios beneficiados, também na escala de 0 a 1.

O baixo peso dado ao Inse na composição do IEI se deve à redundância do critério de vulnerabilidade socioeconômica neste indicador. Primeiramente porque os municípios que recebem a complementação-Vaat já são os municípios de menor Vaat, que tendem, como demonstrado neste trabalho, a ser os municípios mais pobres em termos de composição dos alunos da rede municipal, como medido pelo Inse. Em segundo lugar, o IEI não altera o valor da complementação-Vaat que o município irá receber, apenas define a parcela que deve ir para a educação infantil. Finalmente, do ponto de vista de uma rede, os alunos de todas as etapas têm perfil socioeconômico muito semelhante, não se justificando que haja uma diferenciação expressiva entre alocação à educação infantil e ao ensino fundamental com base no nível socioeconômico. Desse modo, a fórmula proposta para o indicador dá peso bem

maior ao déficit de cobertura de 0 a 5 anos, que deve ser o critério principal para orientar a alocação de recursos na educação infantil.

O resultado do indicador para cada município é então aplicado ao valor de complementação-Vaat a ser recebido para, posteriormente, se calcular o valor em reais que deverá ser aplicado em educação infantil, conforme a fórmula seguinte:

$$R\$Vaat_{edinf(i)} = IEI_i * Vaat_{complementação(i)}$$

O somatório desses valores para o conjunto dos 1.374 municípios beneficiados, uma vez aplicados os índices estimados de vinculação para cada município, é dado abaixo.

$$\sum_i^{n=1374} R\$Vaat_{edinf(i)} = R\$1.603.525.038,93$$

Como o total estimado a ser aplicado em educação infantil pelo conjunto dos 1.374 municípios deve ser igual a R\$ 1.603.525.038,93 para corresponder a 50% do valor global da complementação-Vaat, verifica-se que após a primeira aplicação do IEI sobre a complementação-Vaat é gerado um resíduo de R\$-13.236.303,57,¹¹ equivalente a -0,8% do total da complementação-Vaat da União a ser aplicado em educação infantil.

Esse resíduo é então distribuído entre os 1.374 municípios proporcionalmente ao IEI de cada município. Toma-se o resíduo como percentual do total vinculado à educação infantil (-0,8%), aplicando-o ao indicador IEI e corrigindo-o, para mais ou para menos, a depender do sinal do resíduo, conforme a fórmula a seguir:

$$IEI_i \text{ corrigido} = IEI_i(1 + \text{resíduo}\%)$$

Os novos valores em reais a serem aplicados são então calculados a partir dos indicadores corrigidos:

$$R\$Vaat_{edinf(i)} \text{ corrigido} = IEI_i \text{ corrigido} * Vaat_{complementação(i)}$$

Os passos anteriores são repetidos até que se reduza o resíduo ao valor menor possível. O último resíduo, quando irreduzível pelo procedimento anterior, é carregado no município de maior valor de complementação-Vaat, de modo a não afetar o percentual de aplicação já calculado. Dessa forma, o somatório das aplicações assim corrigidas faz alcançar o percentual de 50% dos recursos da complementação-Vaat em

¹¹ O sinal negativo no resíduo significa que os índices de aplicação calculados para os municípios beneficiados geram valores de aplicação à educação infantil cuja soma ultrapassa o que deve ser aplicado para se garantir o percentual global de 50%.

educação infantil. Destarte, o procedimento de cálculo adotado satisfaz às condições legais para o indicador de educação infantil.

A Tabela 1 mostra as estatísticas descritivas para o IEI, cuja média para os municípios beneficiados pela complementação-Vaat é de 49,6%, com variação entre o mínimo de 27,4% e o máximo de 64,1%. A média estimada de valor da complementação-Vaat a ser aplicado na educação infantil seria de R\$ 1.167.048,79, variando entre o mínimo de R\$ 150,91 e o máximo de R\$ 21.977.934,08. A taxa de cobertura de 0 a 5 anos entre os municípios beneficiados varia de 23,4% a 100%.

TABELA 1
ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO IEI, COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, VALOR A SER APLICADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL E TAXA DE COBERTURA DE 0 A 5 ANOS

Estatísticas	IEI (%)	complementação-Vaat (R\$)	Vaat-edinf. (R\$)	Tx. 0-5 (%)
Média	49,6	2.334.097,58	1.167.048,79	54,5
Desvio-padrão	5,4	3.698.793,33	1.847.847,24	11,9
Mínimo	27,4	321,65	150,91	23,4
Máximo	64,1	46.342.603,19	21.977.934,08	100
p5	40	79.660,62	36.587,43	36,7
p10	42,9	153.257,33	74.791,49	40,1
p25	46,4	407.120,43	204.929,02	46,4
p50	50	1.093.813,91	545.174,99	53,5
p75	53,3	2.725.588,15	1.351.385,71	61,4
p90	56	5.666.899,92	2.798.484,09	68,9
p95	57,7	8.485.905,27	4.171.499,08	75,4
N	1.374	1.374	1.374	1.374

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. Inep (2020).

O Gráfico 11 apresenta o resultado do IEI de cada município beneficiado pela complementação-Vaat da União em função da taxa de cobertura de 0 a 5 e do quintil em que se situa o nível socioeconômico médio dos alunos da rede municipal de ensino. Observa-se que, por construção, o IEI é deslocado para cima ou para baixo para uma mesma taxa de cobertura, a depender do nível socioeconômico dos alunos. Devido ao seu peso de 10% na fórmula de cálculo, o desvio do Inse não afeta de modo significativo o IEI, permanecendo a taxa de cobertura como o principal parâmetro a definir o indicador de educação infantil.

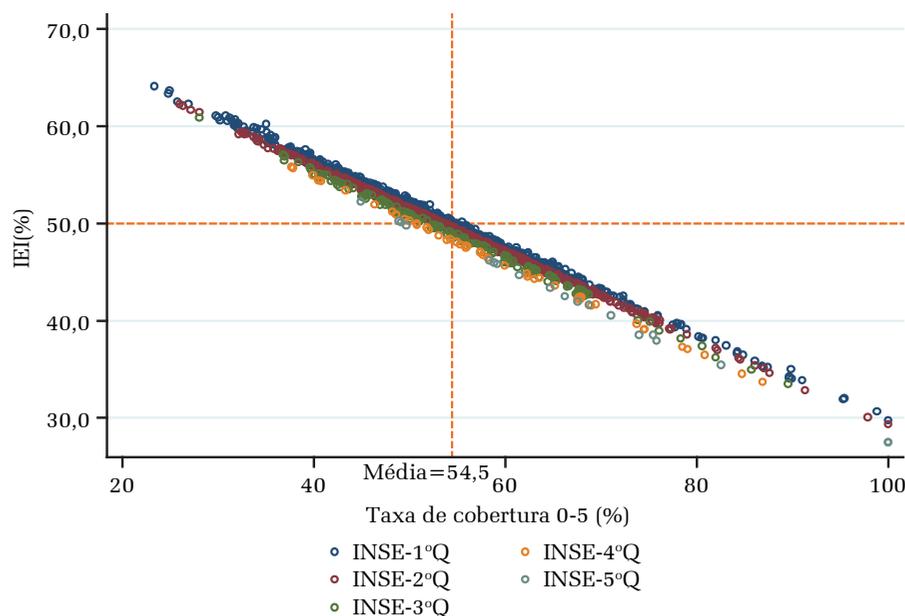


GRÁFICO 11

PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAT EM EDUCAÇÃO INFANTIL (IEI), SEGUNDO A TAXA DE COBERTURA DE 0 A 5 ANOS E O QUINTIL DO NÍVEL SOCIOECONÔMICO DOS ALUNOS – BRASIL – 2021

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2020, 2021).

A Tabela 2 apresenta os dados relativos aos dez municípios de maior IEI, incluindo a taxa de cobertura de 0 a 5 anos (Tx. 0-5), o quintil de Inse do município (Q-Inse), o percentual que a complementação-Vaat a ser recebida representa no total de receitas vinculadas à educação, o IEI calculado para o município, o valor em reais que deve ser aplicado em educação infantil como definido pelo IEI e o que este valor representa em termos *per capita* em relação às matrículas hoje existentes de educação infantil no município¹².

Observa-se, por exemplo, que Olho d'Água do Casado (AL) e Uruará (PA) possuem taxas de cobertura na educação infantil muito próximas e estão situados no grupo de municípios brasileiros cujos alunos estão em média entre os 40% mais pobres do País, o que leva a que tenham IEI equivalentes de 62,3%. Contudo, a complementação-Vaat representa percentuais muito distintos de suas receitas vinculadas à educação, 2,7% e 23,6%, respectivamente, implicando também valores em reais a serem aplicados em educação infantil muito distintos, 171 mil e 8,4 milhões, respectivamente. Esse exemplo mostra que uma mesma condição de déficit de cobertura e nível socioeconômico que assegura um mesmo percentual de aplicação à educação infantil não assegura,

¹² Matrículas de creche e pré-escola reais, como apuradas no Censo Escolar 2020.

contudo, valores em reais equivalentes a serem aplicados, nem em termos absolutos, nem em termos *per capita*. Em Olho d'Água do Casado (AL), o montante que será recebido da União e aplicado à educação infantil equivale a cerca de R\$ 694,00 por aluno matriculado em sua rede de educação infantil, enquanto em Uruará (PA) o *per capita* é de cerca R\$ 3.560,00.

TABELA 2
INDICADORES DOS 10 MUNICÍPIOS DE MAIOR IEI

UF	Município	Tx. 0-5 (%)	Q-INSE	Complementação-Vaat / Receita Total Vinculada (%)	IEI (%)	Vaat-edinf (R\$)	Vaat-edinf per capita de educação infantil (R\$)
AC	Marechal Thaumaturgo	30,8	1ºQ	9,6	61,1	1.825.172,20	2.292,93
PA	Placas	28,0	2ºQ	33,5	61,5	6.251.174,40	4.338,08
PB	Malta	27,1	2ºQ	2,2	61,7	74.577,34	449,26
AM	Pauini	26,4	2ºQ	10,1	62,1	1.126.201,70	2.032,86
AL	Olho d'Água do Casado	26,9	1ºQ	2,7	62,3	171.385,88	693,87
PA	Uruará	26,0	2ºQ	23,6	62,3	8.446.602,90	3.557,96
AM	Boca do Acre	25,8	1ºQ	9,1	62,5	1.506.998,10	1.511,53
PA	Óbidos	24,8	1ºQ	5,2	63,4	2.204.367,40	1.531,87
PA	Porto de Moz	25,0	1ºQ	9,5	63,7	4.793.000,50	3.169,97
PA	Gurupá	23,4	1ºQ	25,7	64,1	10.149.982,00	5.248,18

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. INEP (2020, 2021).

Esse resultado deriva do fato de que a distribuição da complementação-Vaat é presidida pelo hiato do Vaat em relação ao Vaat mínimo (R\$ 4.821,99) e pelo número de matrículas ponderadas de educação básica de cada município. Uruará possui um hiato maior (seu Vaat é R\$ 3.900,95) do que Olho d'Água do Casado (com Vaat de R\$ 4.694,28). Uruará também possui um número de matrículas ponderadas de educação básica maior que Olho d'Água do Casado, 14.720 contra 2.155. Tendo os dois parâmetros definidores da complementação-Vaat maiores, Uruará se beneficia mais da nova complementação da União, pois para atingir o Vaat mínimo nacional para atender aos seus alunos deve receber mais recursos da União. A vinculação dessa transferência à educação infantil, conforme definida na EC 108 e na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, termina por não se traduzir em montantes de recursos equivalentes por aluno, ainda que tenham déficits de cobertura na educação infantil muito próximos.

A Tabela 3 apresenta as mesmas variáveis da Tabela 2, mas agora para os dez municípios de menor IEI. De novo é possível verificar que dois municípios com taxas de cobertura de 0 a 5, nível socioeconômico e IEI muito próximos, Vila Nova do Piauí

(PI) e São Bernardo (MA) têm previsão de receberem recursos da complementação-Vaat muito distintos para que alcancem o Vaat mínimo nacional estimado (R\$ 4.821,99). Portanto, o montante a ser alocado em educação infantil difere significativamente, ainda que ambos os municípios tenham IEI muito próximos. Vila Nova do Piauí aplicaria cerca de R\$ 17 mil, o que seria equivalente a cerca de R\$ 95,00 por aluno da educação infantil matriculado em sua rede, enquanto São Bernardo aplicaria cerca de R\$ 2 milhões, ou o equivalente a R\$ 810,00 por aluno de educação infantil em sua rede. Vila Nova do Piauí tem um Vaat de R\$ 4.742,20 e matrícula ponderada na educação básica de 722 alunos. Já São Bernardo tem Vaat de R\$ 4.258,91 e 11.426 matrículas ponderadas na educação básica. Com menor hiato do Vaat e menos alunos que São Bernardo, Vila Nova do Piauí receberá um valor bem menor da União para completar o seu Vaat e este valor representa uma parcela bem pequena de suas receitas vinculadas à educação, apenas 1,7%, comparada a 13,2% de São Bernardo.

TABELA 3
INDICADORES DOS 10 MUNICÍPIOS DE MENOR IEI

UF	Município	Tx. 0-5 (%)	Q-INSE	Complementação-Vaat / Receita Total Vinculada (%)	IEI (%)	Vaat-edinf (R\$)	Vaat-edinf per capita de educação infantil (R\$)
SP	Tapiratiba	100,0	5ºQ	1,1	27,4	36.587,43	44,08
SC	São João do Itaperiú	100,0	5ºQ	2,6	27,5	28.125,84	104,56
AL	Jacuípe	100,0	2ºQ	14,9	29,3	482.639,10	924,60
PI	Belém do Piauí	100,0	1ºQ	8,8	29,7	133.977,97	535,91
PI	Vila Nova do Piauí	97,8	2ºQ	1,7	30,1	17.338,60	95,27
MA	São Bernardo	98,8	1ºQ	13,2	30,6	1.970.265,90	810,48
PB	Nova Olinda	95,3	1ºQ	16,9	31,9	320.461,72	836,71
PI	Porto	95,4	1ºQ	19,3	32,0	1.117.183,90	938,02
CE	Iracema	91,3	2ºQ	12,0	32,8	558.008,81	678,84
BA	Caturama	89,6	3ºQ	3,8	33,5	127.106,42	315,40

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. Inep (2020, 2021).

Esses exemplos ilustram o fato de que a vinculação de 50% dos recursos da complementação-Vaat à educação infantil poderá ter baixo impacto na indução de novos investimentos em educação infantil, como argumentado na seção 2. A complementação-Vaat, em muitos casos, representará uma fração muito pequena das receitas totais vinculadas à educação nos municípios, e poderá ter valores absolutos e em termos *per capita* em relação às matrículas de educação infantil bem pequenos também, o que implicará, nesses casos, um baixo investimento adicional na educação infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das disposições da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que estabelecem os critérios para a aplicação da nova complementação-Vaat da União, este trabalho apresentou uma proposta de indicador para a definição dos percentuais a serem aplicados na educação infantil. Esse indicador leva em consideração a taxa de cobertura da população de 0 a 5 anos de idade e o nível socioeconômico dos educandos para estabelecer a parcela da complementação-Vaat que cada município beneficiado deverá direcionar para a educação infantil, como requer a nova legislação do Fundeb.

A análise *ex-ante* do IEI com simulação de seus resultados sugere que a vinculação à educação infantil de uma parcela da complementação-Vaat poderá ter pouca eficácia em induzir a ampliação da cobertura em educação infantil, podendo também não assegurar maior investimento nessa etapa onde a cobertura já é alta. Isso decorre do fato de essa nova parcela do Fundeb representar, em média, 8,6% dos recursos vinculados à educação dos municípios beneficiados, sendo, portanto, possível a ocorrência da prática de *gaming*. Isto é, os gestores podem, por exemplo, ajustar o volume de recursos investido em educação infantil aumentando-o por meio da nova parcela da complementação-Vaat vinculada à educação infantil, para satisfazer o percentual vinculado, mas diminuindo, porém, os recursos investidos nessa etapa da parte do Fundeb não vinculada. Assim, remanejando o restante dos recursos do Fundeb de que dispõe, o gestor pode dar a impressão de haver aumentado o investimento quando de fato este pode permanecer o mesmo, ou até diminuir. Além disso, a análise mostrou que há municípios com baixa cobertura de educação infantil que não receberão complementação-Vaat, ficando, portanto, fora do “incentivo”, como é o caso dos municípios do estado de Rondônia, o estado com menor mediana de cobertura de 0 a 5 de idade de todo o País.

Esses erros de exclusão do incentivo dado pela vinculação se devem ao caráter redistributivo dessa nova parcela de complementação ao Fundeb, cujo valor a ser recebido, em cada município, depende do hiato do Vaat e da matrícula total ponderada das etapas de atendimento prioritário das redes públicas de ensino municipal, não guardando relação com o déficit de cobertura em educação infantil. Cumprindo com sua função redistributiva originária, a complementação-Vaat a ser repassada aos municípios é progressiva em relação ao hiato do Vaat, mas este trabalho também mostrou que a progressividade ocorre em relação ao nível de pobreza dos alunos (medido pelo Inse). Tal resultado por si só justifica a existência da nova complementação da União ao financiamento da educação básica, uma vez que fica evidente que tais recursos serão direcionados aos municípios de menor capacidade de financiamento da educação básica e também onde se encontram alunos de menor nível socioeconômico. A falha de desenho na política ocorreu quando se criou a vinculação à educação infantil na parcela redistributiva do novo Fundeb, a complementação-Vaat. Isso não teria ocorrido caso essa vinculação tivesse sido feita na parcela Vaar

(Valor aluno ano por resultados) do novo Fundeb, de natureza supletiva e com a finalidade de premiar o desempenho dos sistemas de ensino quanto ao atendimento e à aprendizagem dos alunos. Resta avaliar se no horizonte da revisão do Fundeb e sua legislação, a ocorrer em 2026, não seria o caso de transferir esse incentivo para fora da complementação-Vaat, vinculando-o, por exemplo, ao Vaar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 2020. Seção 1, p. 18109.

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. 2006. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

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

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, DF, 2 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>>. Acesso em: 14 set. 2021.

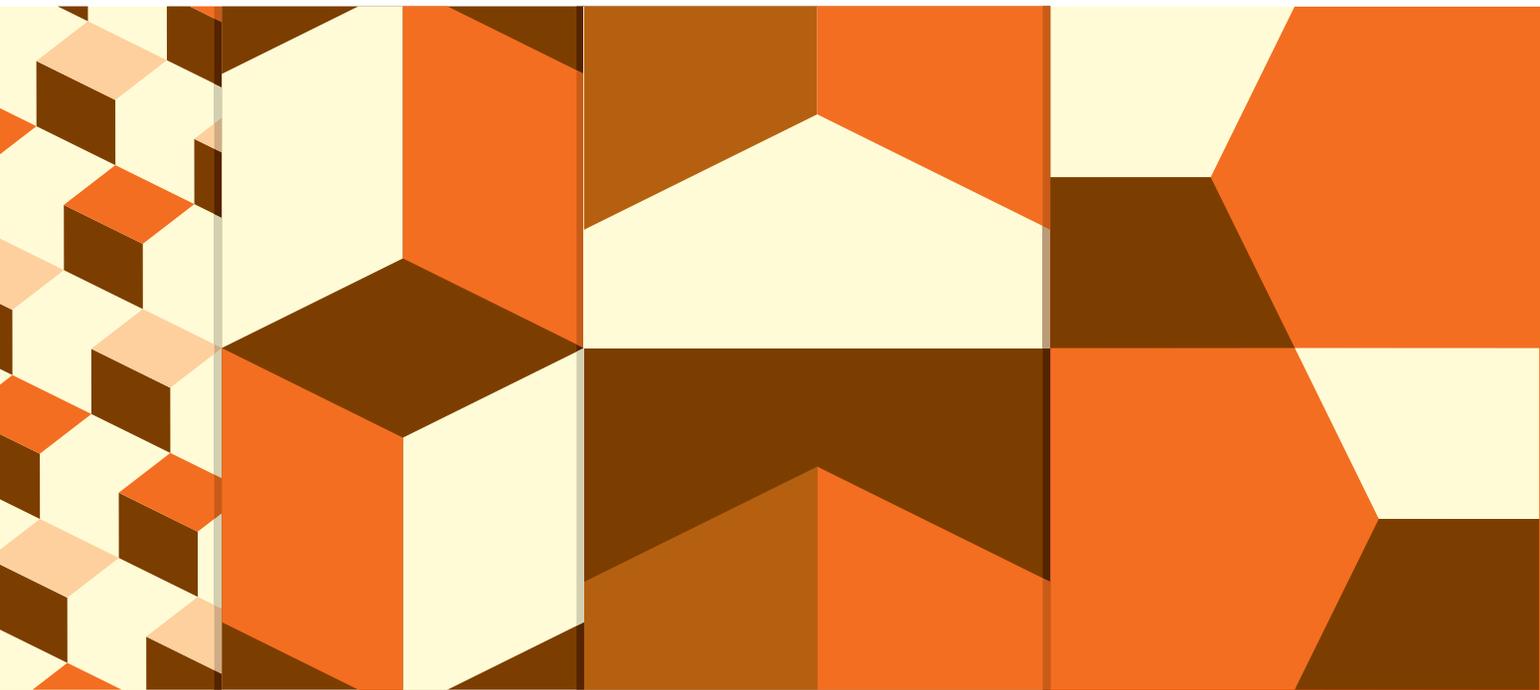
BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb 2019*: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indicador_nivel_socioeconomico_saeb_2019_nota_tecnica.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho da 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, DF, 21 de outubro de 2010. Seção 1, p. 17.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Ministério da Economia (ME). Portaria Interministerial nº 4, de 29 de junho de 2021. Estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno - Vaat. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jun. 2021. Seção 1, p. 4.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD Contínua*: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 14 set. 2021.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Ed.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. v. 3. p. 9-55.



VENDA PROIBIDA