

CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO II



ORGANIZADORES:
GUSTAVO HENRIQUE MORAES
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE
ROBSON DOS SANTOS

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 II



ORGANIZADORES:
GUSTAVO HENRIQUE MORAES
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE
ROBSON DOS SANTOS

<https://doi.org/10.24109/9786558010531.ceppe.v6>

BRASÍLIA
Inep/MEC
2022



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
Victor Godoy Veiga

PRESIDENTE DO INEP
Danilo Dupas Ribeiro

DIRETORA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
Michele Cristina Silva Melo

DIRETOR DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
Álvaro Luís Konh Parisi

DIRETOR DE ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS
Carlos Eduardo Moreno Sampaio

DIRETOR DE ESTUDOS EDUCACIONAIS
Luís Filipe de Miranda Grochocki

DIRETOR DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
Jôfran Lima Roseno

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)
Priscila Pereira 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:
Érika Janaína de Oliveira Saraiva

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
José Miguel dos Santos

PREPARAÇÃO DE ORIGINAL
Priscila Pereira Santos

Publicada on-line em abril de 2022.

DISTRIBUIÇÃO

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

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

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Estratégias do Plano Nacional de Educação II / Gustavo Henrique Moraes, Ana Elizabeth M. de
Albuquerque, Robson dos Santos (organizadores). – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educacionais Anísio Teixeira, 2022.

10 v. : il. – (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais ; v. 6)

ISSN 978-85-2763-5139

ISBN 978-85-7863-065-2 (coleção)

ISBN 978-65-5801-053-1 (v. 6 online)

ISBN 978-65-5801-052-4 (v. 6 impresso)

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

CDU 37.014.5

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	7
QUAIS SÃO OS NÍVEIS ADEQUADOS DE APRENDIZADO PARA OS ESTUDANTES BRASILEIROS DA EDUCAÇÃO BÁSICA: CONSTRUINDO UMA PROPOSTA NACIONAL.....	11
 ALVANA MARIA BOF	
COMO EXPANDIR AS MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS? UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	49
 GUSTAVO HENRIQUE MORAES ROBSON DOS SANTOS SUSIANE SANTANA ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE	
PANORAMA DOS ALUNOS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL: PROPOSTA DE ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 6 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 2014/2019	107
 GABRIELA THAMARA DE FREITAS BARROS' ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA	

OS IMPACTOS DOS PLANOS DE CARREIRA NA VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA MUNICIPAL.....	147
▣ MÁRCIO ALEXANDRE BARBOSA LIMA ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO	
É POSSÍVEL ERRADICAR O ANALFABETISMO ABSOLUTO NO BRASIL ATÉ 2024?.....	181
▣ BOLIVAR ALVES OLIVEIRA	
BALANÇO DOS DEZ ANOS DA POLÍTICA FEDERAL DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR (LEI Nº 12.711/2012).....	209
▣ ADRIANO SOUZA SENKEVICS URSULA MATTIOLI MELLO	
A QUALIDADE DA OFERTA E DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO NO BRASIL SEGUNDO AS ESTRATÉGIAS DAS METAS 12 E 13 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	233
▣ ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO ^I LUIZ CARLOS ZALAF CASEIRO ^{II}	
ANÁLISE DOS ESTUDOS E DAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES DOS FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB.....	275
▣ FABIANA DE ASSIS ALVES MARCELO LOPES DE SOUZA	

APRESENTAÇÃO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) entrega mais um volume dos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. Trata-se de uma entrega responsiva às determinações da Lei 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 a concretização das metas.

Assim, é com muita satisfação que assistimos aos Cadernos chegarem ao seu 6º volume, cumprindo uma de suas 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 (Dired) por garantir a disseminação de evidências sobre o desenvolvimento da educação brasileira. Parabéns à Coordenação Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime) pela coordenação 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 II

Gustavo Henrique Moraes^I

Ana Elizabeth M. de Albuquerque^{II}

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5375>

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 a competência para 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 o desenvolvimento 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.

A publicação do volume 6 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 da 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 de suas 254 estratégias.

A análise das estratégias precisa levar em conta o campo temático e de políticas públicas envolvidas em cada uma das metas, o conjunto de responsabilidades e suas distribuições entre os entes federados, à luz das responsabilidades 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 daquelas.

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 importância 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 oito perspectivas que o Inep apresenta à análise do atual PNE e à operacionalização do novo Fundeb, sintetizadas neste volume dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*.

Em “Qual é o nível adequado/suficiente de aprendizado para os estudantes brasileiros da educação básica: construindo uma proposta nacional”, a pesquisadora Alvana Bof realça que a definição dos níveis/padrões de aprendizado no Saeb é demandada em face da iminente configuração do novo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A autora apresenta um estudo preliminar para contribuir com o debate e a construção de uma proposta nacional da definição dos níveis/padrões de aprendizado no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

No estudo “Como expandir as matrículas em cursos técnicos? - uma análise das estratégias do Plano Nacional de Educação”, os pesquisadores Gustavo Henrique Moraes, Ana Elizabeth M. de Albuquerque, Robson dos Santos e Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva analisam o desenvolvimento de cada uma das estratégias da

Meta 11 do PNE, ajudando a compreender os obstáculos que se opõem à efetiva valorização dos cursos técnicos no Brasil.

No estudo seguinte, “Panorama dos alunos de educação em tempo integral no Brasil: proposta de análise das estratégias da Meta 6 do Plano Nacional de Educação no período de 2014-2019”, os pesquisadores Adolfo Samuel de Oliveira e Gabriela Thamara de F. Barros apresentam informações por etapas da educação básica e redes de ensino (públicas e privada), e disponibilizam planilhas com dados de unidades da Federação e municípios.

Já no trabalho “Os impactos dos planos de carreira na valorização dos professores da educação básica pública municipal”, os pesquisadores Márcio Alexandre Barbosa de Lima e Alexandre Ramos de Azevedo investigam a influência da implantação de planos de carreira nos indicadores de formação (inicial e continuada), de titulação em nível de pós-graduação, e na contratação dos professores por meio de concurso público e com vínculo estável.

No estudo “É possível erradicar o analfabetismo absoluto no Brasil até 2024?”, de Bolivar Alves Oliveira, analisam-se as séries históricas dos quantitativos de analfabetos, de 2012 a 2021, em termos de Brasil, regiões, unidades federativas e grupos etários de 15 ou mais, bem como o número de adolescentes, jovens, adultos e idosos analfabetos fora e dentro da escola.

No artigo “Um balanço de dez anos da política federal de cotas (Lei nº 12.711/2012)”, de Adriano Souza Senkevics e Ursula Mattioli Mello, apresentam-se resultados de pesquisas para pensar o futuro da Lei de Cotas por meio de quatro pilares: a reserva de vagas para egressos da rede pública; para estudantes de baixa renda; para pretos, pardos e indígenas; e a implementação via Sistema de Seleção Unificada (Sisu).

Em “A qualidade da oferta e do acesso ao ensino superior de graduação no Brasil segundo as estratégias das Metas 12 e 13 do Plano Nacional de Educação”, os pesquisadores Alexandre Ramos de Azevedo e Luiz Zalaf Caseiro analisam três diferentes visões ou perspectivas de qualidade – econômica, social e da diversidade –, com base nas quais foi apresentada uma proposta preliminar de indicadores complementares ao monitoramento das Metas 12 e 13 do PNE e suas respectivas estratégias, mais condizente com as responsabilidades e desafios que se colocam para as políticas de educação superior da atualidade.

Por fim, o estudo “Custos médios das diferentes etapas, modalidades, jornadas e tipos de estabelecimentos: uma discussão sobre os fatores de ponderação do Fundeb”, de autoria de Marcelo Souza e Fabiana de Assis Alves, aborda os fatores de ponderação (FP) para cada tipo de matrícula considerada na distribuição dos recursos do Fundeb. Esses FP impactam diretamente o volume de recursos que cada ente irá receber e deveriam refletir os custos médios das etapas, modalidades, tipos de jornada e de

estabelecimentos escolares. O artigo traz uma análise dos principais estudos sobre os custos médios da educação básica e propostas de alteração dos atuais FP e simulações, aplicando os FP de algumas dessas propostas e avaliando os impactos sobre o valor aluno-ano (VAA) de cada tipo de matrícula do Fundeb e os efeitos redistributivos ocorridos entre os entes em decorrência dessas alterações.

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.

QUAIS SÃO OS NÍVEIS ADEQUADOS DE APRENDIZADO PARA OS ESTUDANTES BRASILEIROS DA EDUCAÇÃO BÁSICA: CONSTRUINDO UMA PROPOSTA NACIONAL

Alvana Maria Bof¹

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5376>

RESUMO

A melhoria da qualidade da educação básica, com a garantia de níveis adequados/suficientes de aprendizado, é demandada no Plano Nacional de Educação (2014-2024), na Meta 7, Estratégia 7.2, que prevê assegurar que todos os estudantes dos ensinos fundamental e médio alcancem nível “suficiente” de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo. O monitoramento dessa meta e da estratégia está prejudicado, uma vez que não há, ainda, a definição oficial de qual é o nível “suficiente” de aprendizado nas áreas avaliadas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A definição dos níveis/padrões de aprendizado no Saeb é demandada ainda em face da iminente configuração do novo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O objetivo deste artigo é apresentar

¹ Doutora em Educação pela The George Washington University (USA). Foi professora na educação básica e superior e atuou como gestora em programas do MEC e da Capes. É Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), dedicando-se às áreas de melhoria da qualidade da educação básica, desigualdades educacionais, avaliação educacional e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE).

um estudo preliminar para contribuir com o debate e a construção de uma proposta nacional da definição dos níveis/padrões de aprendizado no âmbito do Saeb. Parte-se de uma revisão da literatura sobre definições/propostas já existentes e apresentam-se análises comparativas das interpretações pedagógicas dos níveis “adequados” de aprendizado em Língua Portuguesa (leitura) de proposições consideradas viáveis e um conjunto de habilidades descritas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nos anos/série e área correspondentes. Adicionalmente, apresenta-se uma análise comparativa de habilidades descritas no nível adequado de aprendizado em leitura dessas proposições para o 9º ano do ensino fundamental e habilidades descritas na escala de leitura do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). Ao final, tecem-se considerações sobre uma proposta para a definição oficial dos níveis/padrões de aprendizado no Saeb, a ser discutida e validada num processo de concertação nacional orquestrado pelo Inep e pelo MEC em articulação com os entes federados, sistemas de educação, entidades representativas dos professores, órgãos, instituições e organizações vinculadas à educação, pesquisadores e comunidades científicas e educacionais.

Palavras-chave: níveis de aprendizagem; qualidade da educação; avaliação da educação; Sistema de Avaliação da Educação Básica; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

Uma nação que visa a assegurar o direito à educação a todas as suas crianças e jovens precisa garantir, além do acesso à escola, níveis adequados de aprendizado a todos os estudantes. Além da frequência escolar, é necessário assegurar que, no curso de seu processo de escolarização, os alunos aprendam, isto é, desenvolvam as competências, as habilidades e os conhecimentos que os possibilitem exercer plenamente a cidadania, inserir-se no mundo do trabalho e participar ativamente da sociedade, usufruindo de seus direitos, observando seus deveres e desenvolvendo-se enquanto seres humanos integrais, únicos e repletos de potencialidades e desejos de realização.

No Brasil, em que pesem os avanços ocorridos nas últimas décadas, a qualidade da educação básica ainda está em xeque. Enquanto o acesso parece ter trilhado um caminho de crescimento constante, a aprendizagem dos estudantes nas escolas públicas ainda enfrenta grandes desafios, como apontam os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), estudos na literatura nacional da área e relatórios oficiais, como o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2020a). São ainda baixos os níveis de aprendizado de uma parcela significativa

de estudantes da educação básica, e permanecem as grandes desigualdades que maculam o sistema educacional brasileiro.

A melhoria da qualidade da educação básica, com a garantia de níveis adequados/suficientes de aprendizado, é demandada no Plano Nacional de Educação (2014-2024), particularmente em sua Meta 7, Estratégia 7.2, que prevê, até o final da vigência do Plano, assegurar que todos os 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%, pelo menos, o nível desejável. No entanto, o acompanhamento e monitoramento dessa meta e da estratégia estão prejudicados, uma vez que não há, ainda, uma definição oficial de quais são os níveis “suficiente” e “desejável” de aprendizado em cada área do conhecimento avaliada no Saeb.

A necessidade de se definirem oficialmente tais níveis ou padrões de aprendizado no Saeb é reforçada em face da iminente configuração do novo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual prevê que parte dos recursos referentes à complementação da União às redes públicas utilizará como um dos critérios para sua distribuição a evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (Brasil, 2020). Essas demandas legais tornam necessária e urgente a definição oficial dos níveis ou padrões de aprendizado no âmbito do Saeb.

Caminhando nessa direção, o objetivo deste artigo é apresentar um estudo preliminar para contribuir com o debate e a construção de uma proposta nacional da definição dos níveis/padrões de aprendizado no contexto do Saeb. O estudo parte de uma revisão da literatura sobre as definições e propostas já existentes e apresenta análises comparativas das interpretações pedagógicas dos níveis definidos como “adequado” em propostas consideradas viáveis e a descrição das aprendizagens essenciais (habilidades) presentes na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) na área de Língua Portuguesa (leitura) para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio. Adicionalmente, com base em Klein (2019), apresenta-se uma análise comparativa das habilidades descritas no nível adequado de aprendizado definido nessas proposições na escala de proficiência de leitura do Saeb para o 9º ano do ensino fundamental e as descritas nos níveis da escala de leitura do Programa Internacional de avaliação de Estudantes (Pisa).

O estudo está assim organizado: a primeira e segunda seções tratam da importância de se definirem os padrões ou níveis de aprendizado para o sistema educacional brasileiro e como são normalmente definidos esses padrões/níveis em sistemas de avaliação; a terceira apresenta a revisão da literatura sobre propostas de definição dos níveis/padrões de aprendizado com base no Saeb, explicitando seus

parâmetros e nomenclatura; na quarta seção, realizam-se as análises comparativas da interpretação pedagógica do nível “adequado” de aprendizagem das proposições selecionadas na área de Língua Portuguesa (leitura) para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio com as habilidades descritas na BNCC para os mesmos anos/série e área. Apresenta-se ainda, nessa seção, a partir de Klein (2019), uma análise comparativa entre a interpretação pedagógica dos níveis considerados “adequados” por essas propostas para o 9º ano do ensino fundamental na escala de proficiência de Língua Portuguesa (leitura) e a interpretação pedagógica dos níveis estabelecidos no Pisa, que avalia a aprendizagem de estudantes de 15 anos. Ao final, tecem-se considerações sobre uma proposta para a definição oficial dos níveis/padrões de aprendizado no Saeb, esperando-se, assim, contribuir com subsídios ao imprescindível processo de concertação nacional que deve ser realizado para que sejam definidos e validados oficialmente os padrões/níveis de aprendizado que servirão para nortear e monitorar a melhoria da qualidade do aprendizado na educação básica brasileira.

1 A IMPORTÂNCIA DE SE DEFINIREM OS NÍVEIS DE APRENDIZADO PARA OS ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO SAEB.

No Brasil, o acesso e a aprendizagem na educação básica estão inseridos em normativas legais, a começar pela Constituição Federal, que estabelece que a educação é direito social (artigo 6º) e determina que o ensino seja ministrado com base, entre outros, nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e da **garantia de padrão de qualidade** (Brasil, 1988, art. 206, grifo nosso). Na Lei n. 13.005/2014, que aprova o PNE (2014-2024), tais princípios são tomados como diretrizes, e a qualidade da educação envolvendo os níveis de aprendizado dos estudantes da educação básica é focalizada, especialmente, na Meta 7, Estratégia 7.2:

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. (Brasil, 2014, p. 4).

Para assegurar o direito constitucional à educação de qualidade, garantir a melhoria da qualidade da educação básica e da aprendizagem a todos, combatendo as desigualdades, e possibilitar o monitoramento integral da Meta 7 do PNE, e sua Estratégia 7.2, é necessário que se definam os níveis de aprendizado a serem garantidos aos estudantes brasileiros da educação básica, considerando os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento do ano de estudo que cursam.

A necessidade de se definirem níveis de aprendizado para poder mensurar a melhoria da aprendizagem, com a redução das desigualdades, é pressuposto também da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, a qual trata, no artigo 212-A, da destinação de parte dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração de seus profissionais, respeitada, entre outras, a disposição V- (c), que trata da forma de distribuição dos recursos da complementação da União, estabelecendo que:

- c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020). (Brasil, 1988).

Também na Seção VI (Da Repartição das Receitas Tributárias), no artigo 158, parágrafo único, que dispõe sobre os critérios a serem utilizados para crédito das parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV¹, estabelece-se que tais parcelas serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

II – até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020). (Brasil, 1988).

¹ Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Brasil, 1988).

A definição dos níveis ou padrões de aprendizado no Saeb é requerida ainda na Lei n. 14.113/2020, do Fundeb, em seu artigo 14, que trata da complementação-VAAR (da União), que será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançarem evolução de indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. De acordo com o § 2º do artigo 14, a metodologia de cálculo de tais indicadores considerará obrigatoriamente:

I – o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;

[...]

§ 3º 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).

Ademais, a construção do novo Ideb², a ser instituído pelo Inep a partir de 2022, tende a incorporar, além das médias de desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais do Saeb, a distribuição dos estudantes pelos níveis (padrões) de aprendizado a serem definidos nas áreas de conhecimento avaliadas. Ou seja, uma proposta é se considerar também a proporção de estudantes situados em cada nível de aprendizado das escalas de proficiência, tornando o indicador mais sensível às desigualdades no aprendizado dos estudantes e, ao mesmo tempo, indutor de melhoria e avanço do nível de aprendizado dos estudantes da educação básica.

Finalmente – e, sem dúvida, de fundamental importância –, a definição dos níveis de aprendizado é essencial à formulação, ao monitoramento e à avaliação de políticas e ações de melhoria da aprendizagem e qualidade da educação básica. A avaliação da aprendizagem, com o estabelecimento de níveis e sua interpretação pedagógica, traz, em sua essência, uma utilidade não só gerencial, mas fundamentalmente pedagógica, tanto em relação ao sistema educacional quanto às escolas, uma vez que possibilita a promoção de ações e medidas para a melhoria e o avanço do aprendizado dos estudantes, como a formação direcionada de professores e a organização de atividades

² O Ideb vigente foi criado em 2007 pelo Inep e é calculado a partir de duas dimensões: a taxa de aprovação, obtida com os dados do Censo Escolar, e o desempenho (médias de proficiência) dos estudantes em avaliações nacionais do Saeb.

pedagógicas para os alunos de acordo com as necessidades verificadas nos resultados da avaliação. Esse é, fundamentalmente, o grande objetivo de um sistema de avaliação educacional: diagnosticar, monitorar, indicar e orientar as ações de melhoria com base nos resultados pedagógicos expressos nos níveis de aprendizado, oferecendo aos estudantes, de acordo com o nível de aprendizado alcançado, atividades pedagógicas que os alcem a níveis de aprendizado mais elevados, desenvolvendo plenamente o seu potencial.

2 COMO SÃO DEFINIDOS OS PADRÕES/NÍVEIS DE APRENDIZADO EM SISTEMAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL?

Os resultados da aprendizagem dos estudantes brasileiros da educação básica podem ser aferidos graças ao Saeb. Instituído nos anos 1990, ele avalia o aprendizado dos estudantes brasileiros nas áreas de Língua Portuguesa (leitura) e Matemática, nos ensinos fundamental e médio. As avaliações do Saeb são elaboradas a partir de matrizes de referência que especificam os conteúdos associados às competências e habilidades desejáveis, a serem desenvolvidas em cada área do conhecimento para cada ano/série avaliada³. Segundo Brasil. Inep (2002, p. 11), nesse modelo “buscou-se a associação dos conteúdos às competências cognitivas utilizadas no processo da construção do conhecimento”, inspirado no conceito de competência de Perrenoud (1993): “capacidade de agir eficazmente em um determinado tipo de situação, apoiando-se em conhecimentos, mas sem se limitar a eles. No enfrentamento de uma situação, colocam-se em ação vários recursos cognitivos complementares, entre eles os conhecimentos” (Brasil. Inep, 2002, p. 11).

As matrizes de referência apresentam tópicos/temas com os chamados descritores, que servirão para subsidiar a elaboração dos itens/questões das provas. Os descritores são “concebidos e formulados como uma associação entre conteúdos curriculares e operações mentais desenvolvidas pelos alunos, que se traduzem em certas competências e habilidades” (Brasil. Inep, 2002, p. 12). Por competências cognitivas, entendem-se “as diferentes modalidades estruturais da inteligência que compreendem determinadas operações que o sujeito utiliza para estabelecer relações com e entre os objetos físicos, conceitos, situações, fenômenos e pessoas”, enquanto as habilidades “referem-se especificamente ao plano do saber fazer e decorrem, diretamente, do nível estrutural das competências já adquiridas e que se transformam

³ A elaboração das Matrizes de Referência foi iniciada em 1997, com uma ampla consulta nacional sobre os conteúdos praticados nas escolas brasileiras de ensino fundamental e médio, e envolveu também a análise de professores, pesquisadores e especialistas sobre a produção científica em cada área que se tornou objeto de conhecimento escolar (Brasil. Inep, 2002).

em habilidades” (Brasil. Inep, 2002, p. 11). Assim, a opção teórica adotada nas matrizes de referência do Saeb para a construção dos descritores prioriza a avaliação de conteúdos na perspectiva das competências e habilidades neles implícitas (Brasil. Inep, 2002). Os descritores servem de base à construção dos itens ou questões das provas, que possibilitarão, posteriormente, identificar e analisar o desempenho dos estudantes.

É importante ressaltar que, embora a matriz de referência seja o referencial curricular do que será avaliado em cada disciplina e ano/série, informando as competências e habilidades esperadas dos alunos, ela não engloba todo o currículo, mas, sim, faz um recorte considerando as habilidades relevantes e que são possíveis de serem aferidas com o tipo de instrumento utilizado nos testes padronizados (Brasil. Inep, 2002). No Saeb, as matrizes de referência de Língua Portuguesa (LP) e de Matemática (MT) focalizam, respectivamente, leitura e resolução de problemas, tendo como referência os Parâmetros Curriculares Nacionais, além de uma consulta aos currículos das Secretarias Estaduais de Educação e de algumas redes municipais, consulta a professores das redes municipal, estadual e privada e exame de livros didáticos usados nessas redes (Araújo; Luzio, 2005).

A aferição do desempenho dos alunos, após aplicados os testes, é realizada por meio da Teoria de Resposta ao Item (TRI), que possibilita que se estabeleça uma escala de medida – uma escala de proficiência – que tem uma ordenação crescente, da menor para a maior proficiência, contínua e cumulativa. No caso do Saeb, as escalas de proficiência de Língua Portuguesa (leitura) e de Matemática têm valores crescentes de 0 a 500 pontos⁴ e são segmentadas a cada intervalo de 25 pontos, formando níveis de desempenho ou proficiência. Para cada um desses intervalos/níveis da escala é possível gerar descrições dos tipos de habilidades que os alunos são capazes de demonstrar. É possível, assim, fazer a interpretação pedagógica do desempenho dos estudantes, verificando quais são os conhecimentos e as habilidades que eles provavelmente dominam. O fato de a escala ser contínua e cumulativa significa que os estudantes cujo desempenho se situa em um determinado nível da escala provavelmente não só dominam as habilidades descritas naquele nível, mas também as descritas nos níveis anteriores dessa escala.⁵

A partir da interpretação pedagógica das escalas de proficiência (e mediante processos estatísticos utilizados para tal finalidade), torna-se possível fazer um julgamento pedagógico e normativo sobre quais seriam os pontos de corte (pontuação) para se definirem os padrões/níveis de aprendizado considerados “adequado/suficiente”, “avançado”, “básico” etc. em cada área do conhecimento e ano/série

⁴ A origem e a unidade de medida das escalas do Saeb foram definidas considerando a média (250) e o desvio-padrão (50) da distribuição do desempenho dos alunos da 8ª série na edição do Saeb de 1997.

⁵ As escalas de proficiência do Saeb podem ser acessadas em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/matrizes-e-escalas>.

avaliados. A relevância de se definirem esses patamares ou níveis de aprendizado no sistema educacional já foi tratada na seção 1, sendo importante ressaltar o caráter não apenas gerencial, mas essencialmente pedagógico dessa definição, que serve de base à orientação e realização de ações focalizadas para a melhoria da aprendizagem e desempenho dos estudantes.

O processo e a técnica utilizados internacionalmente para a determinação dos pontos de corte (pontuação) nas escalas de proficiência para a definição dos níveis/padrões de aprendizado consistem basicamente na escolha dos pontos de corte na escala de proficiência de cada área avaliada, por parte de um painel de professores – previamente informados sobre quantos padrões/níveis serão criados e a função pedagógica esperada de cada um –, primeiro individualmente e depois em grupos, envolvendo várias rodadas de discussão até atingir consenso (Soares, 2018). No Brasil, no entanto, esse processo ainda não foi realizado, fazendo com que a definição desses níveis/padrões de aprendizado para o Saeb tenha sido realizada por alguns pesquisadores, organizações e sistemas de ensino de forma comparativa, utilizando como referência a avaliação do Pisa (Klein, 2006, 2019; Soares, 2009). Soares (2018) nota que, tanto na definição de metas para o Ideb como nas metas do movimento Todos pela Educação (TPE) e na definição dos padrões/níveis de aprendizado em sistemas de avaliação estaduais, foram utilizados, de forma comparativa, os resultados do Pisa relativos a países da OCDE. Segundo o autor:

Basicamente, mediu-se o aumento necessário nos valores obtidos pelos estudantes brasileiros no Pisa para que as notas do conjunto de estudantes brasileiros tivessem a mesma distribuição estatística que a dos estudantes de um país típico da OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que criou e aplica o Pisa). Este aumento, transformado em desvios-padrão, é utilizado para criar a distribuição de referência na escala do Saeb. Nesta distribuição escolheu-se o ponto de 70% para definir o ponto de corte do nível adequado. Dois outros pontos de corte adicionais foram escolhidos, definindo-se quatro níveis: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Os níveis assim obtidos vêm sendo usado há anos em artigos, por muitos sistemas de ensino, em plataformas de acesso aos dados e por setores da sociedade civil. No entanto, é importante registrar que outras escolhas poderiam ser feitas. (Soares, 2018).

Apresentam-se, na próxima seção, estudos e proposições que abordam a definição dos níveis/padrões de aprendizado com base no Saeb.

3 ESTUDOS E PROPOSIÇÕES PARA A DEFINIÇÃO DOS PADRÕES/NÍVEIS DE APRENDIZADO NO SAEB

Na literatura nacional, estão presentes estudos e documentos que registram, analisam e/ou apresentam proposições para a definição dos padrões/níveis de

aprendizado com base no Saeb. Alguns identificam e/ou analisam os níveis de aprendizado definidos e utilizados em sistemas de avaliação da educação básica e na divulgação dos resultados do Saeb, tecendo críticas e considerações e/ou os utilizando em análises de resultados ou monitoramento de metas relacionadas ao aprendizado dos estudantes (Bof, 2016; Klein, 2006, 2019; Soares, 2018); outros apresentam proposições para a definição dos níveis/ padrões de aprendizado com base no Saeb (Brasil. Inep, 2006, 2018; Klein, 2006, 2019; Soares, 2009; Todos pela Educação, 2009). Entre esses, a ausência de um processo oficial consistente teórica e metodologicamente para a definição dos níveis/padrões de aprendizado no Saeb ensejou estudos empíricos comparativos que tomam como referência o desempenho dos estudantes no Pisa (Klein, 2006, 2019; Soares, 2009; Todos pela Educação, 2009).

Uma das primeiras proposições para os níveis ou padrões de aprendizado no âmbito do Saeb ocorreu na divulgação dos resultados do Saeb 2003 (Brasil. Inep, 2006). Além de apresentar dados da distribuição dos alunos em cada intervalo das escalas de proficiência de Língua Portuguesa (leitura) e de Matemática do Saeb e da descrição do que os alunos provavelmente sabiam e eram capazes de fazer em cada nível, as escalas de proficiência foram segmentadas em quatro padrões/níveis de aprendizado, assim nomeados e ordenados: muito crítico; crítico; satisfatório; e adequado. O relatório, no entanto, não explicitou as justificativas para as escolhas dos pontos de corte dos quatro padrões definidos. Continua, não obstante, uma recomendação de que se buscasse diminuir o percentual de alunos cuja proficiência está situada nos dois níveis mais baixos (muito crítico e crítico), uma vez que “são patamares de pouco aprendizado em que os estudantes desenvolveram habilidades muito elementares tanto para a série, quanto para a continuação dos estudos” (Brasil. Inep, 2006, p. 45). Essa classificação e sua nomenclatura foram criticadas pela comunidade educacional e não prosseguiram nas edições posteriores do Saeb.

Utilizando a interpretação pedagógica da escala de matemática apresentada no Saeb 2003, Klein (2006) faz uma proposição de níveis/padrões de aprendizado na área de Matemática, emitindo um julgamento sobre quais seriam os níveis de aprendizado que poderiam ser considerados “básico” e “satisfatório” (adequado) naquela disciplina, para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio. O Quadro 1 apresenta sua proposição, com os pontos de corte de cada nível e um resumo das habilidades que os estudantes são capazes de demonstrar nos níveis definidos.

QUADRO 1

PONTOS DE CORTE E INTERPRETAÇÃO PEDAGÓGICA PARA OS NÍVEIS BÁSICO E SATISFATÓRIO EM MATEMÁTICA - KLEIN (2006)

(continua)

Ano/ série	Nível básico	Nível satisfatório/adequado
4ª série (5º ano) do EF	<p>Nível básico: Pontuação 175</p> <p>Nesse nível, entre outras habilidades, os alunos efetuam adição e subtração, inclusive com recurso e uma multiplicação por número com 1 algarismo. Resolvem problemas, do cotidiano, que envolvem adição de números naturais e de números racionais escritos na forma decimal com mesmo número de casas decimais, inclusive utilizando o sistema monetário e conseguem identificar frações como parte de um todo, com o apoio de representação geométrica.</p>	<p>Nível satisfatório: Pontuação 250</p> <p>Nesse nível, entre outras habilidades, os alunos efetuam as 4 operações e calculam percentagens simples (50%, 25%), resolvem problemas simples que utilizam a multiplicação. Localizam, na reta numérica, números naturais e, em situações simples, números racionais representados na forma decimal.</p>
8ª série (9º ano) do EF	<p>Nível básico: Pontuação 275</p> <p>Nesse nível, entre outras habilidades, os alunos identificam equações e sistemas de equações de primeiro grau que permitem resolver problemas e calculam o valor numérico de uma expressão algébrica simples.</p>	<p>Nível satisfatório: Pontuação 350</p> <p>Nesse nível, entre outras habilidades, os alunos aplicam o Teorema de Pitágoras, reconhecem a proporcionalidade entre comprimentos em figuras relacionadas por ampliação ou redução; ordenam números inteiros positivos e negativos; resolvem expressões com números decimais e fracionários; calculam o resultado de expressões envolvendo, além das quatro operações, números decimais (positivos e negativos), potências e raízes exatas; resolvem problemas que recaem em equação do 2º grau.</p>

QUADRO 1

PONTOS DE CORTE E INTERPRETAÇÃO PEDAGÓGICA PARA OS NÍVEIS BÁSICO E SATISFATÓRIO EM MATEMÁTICA - KLEIN (2006)

(conclusão)

Ano/série	Nível básico	Nível satisfatório/adequado
3ª série do EM	<p>Nível básico: Pontuação 375</p> <p>Nesse nível, entre outras habilidades, os alunos são capazes de aplicar as propriedades da semelhança de triângulos na resolução de problemas, usam as razões trigonométricas para resolver problemas simples, conhecem e utilizam a nomenclatura do plano cartesiano (abscissa, ordenada, quadrantes) e conseguem encontrar o ponto de interseção de duas retas. Identificam a função linear ou afim que traduz a relação entre os dados em uma tabela, resolvem problemas envolvendo funções afins. Em relação ao gráfico de uma função, são capazes de identificar intervalos, em que os valores são positivos ou negativos, e os pontos de máximo ou mínimo. No estudo dos polinômios, reconhecem o seu grau, identificam as raízes de um polinômio na forma fatorada e os fatores do primeiro grau de um polinômio dado.</p>	<p>Nível satisfatório: Pontuação 425</p> <p>Nesse nível, entre outras habilidades, os alunos identificam o coeficiente angular de uma reta, dada sua equação ou conhecidos dois de seus pontos. Reconhecem o centro e o raio de uma circunferência, dada sua equação na forma reduzida e reconhecem, dentre várias equações, a que representa uma circunferência. Resolvem problemas envolvendo a aplicação sucessiva de percentuais. Resolvem também problemas que requerem modelagem através de duas funções do 1º grau e calculam parâmetros desconhecidos de uma função, conhecidos pontos de seu gráfico. Utilizam as propriedades da função exponencial para resolver equações. Além disso, reconhecem que um ponto (a, b) pertence ao gráfico de uma função, é equivalente a $b = f(a)$.</p>

Fonte: Klein (2006, p. 153-154).

Além de definir os pontos de corte para os níveis básico e adequado em matemática, Klein (2006) também sugere duas metas a serem perseguidas: i) que mais de 75% dos estudantes de um determinado ano/série alcancem proficiência acima do nível satisfatório/adequado; e ii) que todos os alunos alcancem proficiência acima do nível básico. Segundo o autor, essas metas são necessárias para se garantir a qualidade de ensino.

Em 2006, o movimento da sociedade civil Todos Pela Educação (TPE)⁶ constituiu um comitê técnico de especialistas para definir, com base no Saeb, os parâmetros – isto é, a pontuação mínima em que o aprendizado é considerado “adequado”, por ano/série e por disciplina – para o monitoramento de sua Meta 3: Todo aluno com aprendizado adequado a sua série/ano de estudo. Além da interpretação das escalas de proficiência de Língua Portuguesa (leitura) e de Matemática do Saeb, o comitê utilizou como referência comparativa a distribuição do desempenho dos estudantes dos países da OCDE no Pisa. A partir disso, estabeleceu-se uma distribuição de referência nas

⁶ O Todos Pela Educação (TPE) é formado por educadores, especialistas, pesquisadores, empresários e gestores públicos que, em 2006, estabeleceram cinco metas educacionais a serem cumpridas até 2022.

escalas do Saeb e se escolheu, para definir o ponto de corte do nível “adequado”, a pontuação ou valor da proficiência correspondente ao ponto 70% – pontuação acima da qual se esperaria que estivessem situados 70% dos estudantes. A partir dessa definição do nível “adequado”, o comitê estabeleceu outros dois pontos de corte nas escalas de proficiência, formando, assim, quatro padrões/níveis de aprendizado: abaixo do básico, básico, proficiente/adequado e avançado, conforme apresentado no Quadro 2. A definição da Meta 3 do TPE foi assim estabelecida:

Até 2022, pelo menos 70% dos alunos deverão ter aprendido o que é essencial para a sua série. Pelo menos 70% dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio deverão ter desempenho superior a respectivamente 200, 275 e 300 pontos na escala de Português do Saeb, e superiores a 225, 300 e 350 pontos na escala de Matemática. (Todos pela Educação, 2009, p. 18).

QUADRO 2

NÍVEIS DE APRENDIZADO E SEUS PONTOS DE CORTE NAS ESCALAS DO SAEB EM TODOS PELA EDUCAÇÃO

Nível	Proficiência					
	Língua Portuguesa (leitura)			Matemática		
	4ª série (5º ano) EF	8ª série (9º ano) EF	3ª série EM	4ª série (5º ano) EF	8ª série (9º ano) EF	3ª série EM
Insuficiente	Menor que 150	Menor que 200	Menor que 250	Menor que 175	Menor que 225	Menor que 275
Básico	150 a 200	200 a 275	250 a 300	175 a 225	225 a 300	275 a 350
Proficiente	200 a 225	275 a 300	300 a 375	225 a 275	300 a 350	350 a 400
Avançado	Igual ou maior que 250	Igual ou maior que 325	Igual ou maior que 375	Igual ou maior que 275	Igual ou maior que 350	Igual ou maior que 400

Fonte: Elaboração própria, com base em Todos pela Educação (2009).

Na comparação dessa proposição com a de Klein (2006), nota-se que o nível adequado de aprendizado em Matemática para os 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio definido no TPE é menos exigente.

Soares (2009) apresenta as bases metodológicas que fundamentaram a produção do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo, detalhando a forma como foram escolhidos os pontos de corte nas escalas de proficiência que definem os níveis/padrões de aprendizado do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp). O autor estabelece os níveis/padrões do Saresp de forma empírica e comparativa, escolhendo uma distribuição de referência para a proficiência dos alunos e, a partir dela, definindo os pontos de corte e níveis. A distribuição de referência foi escolhida por meio da comparação do desempenho dos alunos brasileiros com o

dos alunos de um grupo de países participantes do Pisa (grupo de alunos referência OCDE)⁷. Segundo o autor,

Calculou-se, para cada percentil das proficiências, a distância em desvios-padrão dos alunos brasileiros e o mesmo percentil para os alunos do grupo OCDE. A seguir, aumentaram-se os percentis da distribuição dos resultados do Saeb no mesmo número de desvios-padrão correspondentes à diferença anteriormente observada. Esse processo equivale a definir como ideal a distribuição de proficiências que seria obtida caso os alunos dos países da OCDE fizessem o teste do Saeb. (Soares, 2009, p. 6).

Desse processo resultam os valores dos percentis da distribuição ideal, isto é, da distribuição de proficiências que seria observada caso os alunos do grupo de referência OCDE fizessem o Saeb.

Uma vez obtida a distribuição de referência, foram estabelecidos os níveis/padrões para o Saresp. Os pontos de corte escolhidos para o nível adequado de aprendizado correspondem aos valores fixados no Todos pela Educação. Segundo o autor, “embora a escolha tenha utilizado a experiência dos membros da comissão e as interpretações já feitas pela escala do Saeb, os pontos obtidos são muito próximos do percentil 70 da distribuição de referência” (Soares, 2009, p. 7). Além do ponto de corte do nível adequado, foram escolhidos mais dois outros pontos, de forma a ter 25% dos alunos no nível avançado e 25% no nível básico. Assim, na distribuição de referência, os pontos de corte têm correspondência a intervalos com frequência de alunos de 5%, 25%, 45% e 25% para os níveis abaixo do básico, básico, adequado e avançado, respectivamente. O Quadro 3 apresenta os níveis/padrões de aprendizado definidos no Saresp e seus pontos de corte.

QUADRO 3

NÍVEIS DE APRENDIZADO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO ESCOLAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (SARESP) PARA LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA) E MATEMÁTICA, POR SÉRIE/ANO

Nível/ Padrão	Língua Portuguesa (leitura)			Matemática		
	4ª série/5º ano EF	8ª série/9º ano EF	3ª série EM	4ª série/5º ano EF	8ª série/9º ano EF	3ª série EM
Abaixo do básico	Menor que 150	Menor que 200	Menor que 250	Menor que 175	Menor que 225	Menor que 275
Básico	150 < 200	200 < 275	250 < 300	175 < 225	225 < 300	275 < 350
Adequado	200 < 250	275 < 300	300 < 375	225 < 275	300 < 350	350 < 400
Avançado	Acima de 250	Acima de 325	Acima de 375	Acima de 275	Acima de 350	Acima de 400

Fonte: Soares (2009, p. 36).

⁷ Fazem parte desse grupo: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Suíça, Alemanha, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Inglaterra, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Suécia e Estados Unidos. Para a construção da distribuição ideal na área de Língua Portuguesa (leitura), foram utilizados os resultados do Pisa 2000 e, na área de Matemática, os do Pisa 2003.

Importante salientar, ainda no trabalho de Soares (2009), a relevância do significado pedagógico e normativo atribuído pelo autor ao estabelecimento dos quatro níveis de aprendizado e suas denominações:

- Abaixo do Básico – os alunos demonstram domínio rudimentar da competência medida.
- Básico – os alunos demonstram domínio apenas parcial da competência medida.
- Adequado – os alunos demonstram dominar os conteúdos e habilidades esperados para o seu estágio escolar; e
- Avançado – os alunos não só dominam a competência de forma especialmente completa, como também ultrapassam o esperado para o seu estágio escolar.

Para o autor, a escolha de quatro níveis permite dar às medidas das proficiências dos alunos uma utilidade pedagógica importante e não apenas gerencial, ensejando a organização e a oferta de atividades para os alunos após a análise dos resultados da avaliação:

Os alunos que estão no nível Abaixo do Básico precisam de acompanhamento imediato para que a situação em que se encontram não se cristalice. Aos alunos no nível Proficiente devem ser oferecidas atividades de desafio como olimpíadas, que favorecem a criação de um grupo com desempenho avançado. As atividades adequadas aos alunos do nível Básico exigem análise mais detalhada de sua situação que considere o nível de ensino e as preferências individuais dos alunos. Alguns estão neste nível por entenderem que, em relação à competência, não precisam de desempenho melhor. No entanto, na maioria das vezes, precisam aprimorar seu desempenho, merecendo atividades de consolidação. (Soares, 2009, p. 6).

Bof (2016) apresenta uma revisão da literatura e de documentos em que foram identificados 14 sistemas de avaliação que definiram seus padrões ou níveis de aprendizado para o 5º e o 9º anos do ensino fundamental em Língua Portuguesa (leitura) e Matemática, além do movimento Todos pela Educação, do Saeb 2003 e de alguns pesquisadores. A autora verifica que geralmente são definidos quatro níveis/padrões de desempenho, embora as designações e os pontos de corte variem, conforme apresenta o Quadro 4:

QUADRO 4

NÍVEIS/PADRÕES DE DESEMPENHO DEFINIDOS EM SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA ESTADUAIS E ORGANIZAÇÕES

Níveis/padrões de Desempenho				Sistemas de avaliação/ Instituição
Abaixo do básico	Básico	Adequado/ Proficiente	Avançado	SEAPE/AC; SEDEAM/ AM PAEBES/ES; SAEGO/GO; SisPAE/ PA; Avaliando IDEPB/ PB; SAEPI/PI; SAEF/PR; SAERO/RO
Muito crítico	Crítico	Intermediário	Adequado	SPAECE/CE SAEB 2003
Baixo	Intermediário	Adequado	Avançado	SAERJ/RJ
Elementar I	Elementar II	Básico	Recomendado	SAEPE/PE
Insuficiente (Abaixo do básico)	Suficiente		Avançado	SARESP/SP
	Básico	Adequado		
Baixo	Intermediário		Recomendado	SIMAVE/MG
Insuficiente	Básico	Proficiente	Avançado	Todos pela Educação

Fonte: Bof (2016, p. 15).

Em relação à definição do ponto de corte do nível adequado de aprendizado para o 5º e o 9º do EF nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, Bof (2016) nota uma variação entre os sistemas de avaliação estaduais, embora haja uma convergência entre sete desses sistemas⁸. Para realizar as análises sobre o aprendizado dos alunos do 5º e 9º anos do EF no Saeb 2013, a autora utiliza dois parâmetros, conforme apresenta o Quadro 5. O parâmetro A corresponde à definição do grupo de sistemas de avaliação estaduais que convergiram no valor do ponto de corte para o nível adequado ou suficiente de aprendizado; e o parâmetro B é o definido pelo comitê técnico do Todos pela Educação.

⁸ SEAPE/Acre, Sadeam/AM, SAEGO/Goiás, SAEP/Paraná, Avaliando IDEPB/Paraíba, SAEPI/Piauí, SAERO/Rondônia.

QUADRO 5

PROFICIÊNCIA MÍNIMA DOS NÍVEIS “SUFICIENTE” DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA) E MATEMÁTICA PARA O 5º E 9º ANOS DO EF

Área do conhecimento	Ano/etapa	Proficiência do nível “suficiente”	
		Parâmetro A: grupo de sistemas de avaliação estaduais*	Parâmetro B: TPE (países OCDE)
Língua Portuguesa	5º EF	≥ 175	≥ 200
	9º EF	≥ 250	≥ 275
Matemática	5º EF	≥ 200	≥ 225
	9º EF	≥ 275	≥ 300

Fonte: Bof (2016, p. 16).

* SEAPE/Acre, Sadeam/AM, SAEGO/Goiás, SAEP/Paraná, Avaliando IDEPB/Paraíba, SAEPI/Piauí, SAERO/Rondônia.

A partir desses parâmetros, Bof (2016) analisa os resultados do Saeb 2013 para o ensino fundamental, mostrando as diferenças no percentual de estudantes cuja proficiência estava situada acima e abaixo do nível adequado ou “suficiente” de aprendizado, à luz do que determina a Meta 7, Estratégia 7.2, do PNE. Ressaltando a considerável diferença que existe no quantitativo de alunos que alcançam o nível suficiente de aprendizado quando comparados os parâmetros A e B, a autora aponta a necessidade premente de se definirem oficialmente, com clareza e transparência, o nível suficiente/adequado de aprendizado para cada área do conhecimento e ano avaliado, cabendo nesse sentido a discussão pedagógica e a explicitação do que se deseja/espera, enquanto sistema educacional, que os alunos saibam a cada ano ou etapa de ensino, em cada área avaliada.

Na divulgação dos resultados do Saeb 2017 foram apresentadas as interpretações das escalas de proficiência de Língua Portuguesa (leitura) e de Matemática, e foram arbitrados três níveis/padrões de aprendizado: Insuficiente (até o nível 3 da escala do Saeb), Básico (níveis 4 e 6) e Adequado (nível 7 e acima), conforme apresenta o Quadro 6:

QUADRO 6

NÍVEIS/PADRÕES DE APRENDIZADO E SEUS PONTOS DE CORTE NAS ESCALAS DE LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA) E DE MATEMÁTICA DA DIVULGAÇÃO DO SAEB 2017

Nível/ Padrão	Língua Portuguesa (leitura)			Matemática		
	5º ano EF	9º ano EF	3ª série EM	5º ano EF	9º ano EF	3ª série EM
Insuficiente	< 175	< 250	< 275	< 175	< 250	< 275
Básico	200 < 275	275 < 350	300 < 375	200 < 275	275 < 350	300 < 375
Adequado	275 < 300	350 < 375	375 < 400	275 < 300	350 < 375	375 < 400

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil. Inep (2018)

Na divulgação não foram apresentadas, no entanto, as justificativas pedagógicas e metodológicas para os pontos de corte definidos, o que causou estranheza e desacordo de vários pesquisadores e especialistas da área. Soares (2018) critica a divisão de níveis realizada, dizendo ter-se optado por definir tais padrões sem comparação externa, arbitrando sem justificativas valores para os pontos de corte das escalas de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática maiores do que os que comumente se utilizavam, gerando resultados estranhos, totalmente em desacordo com o que tem sido registrado e aceito em análises anteriores. Klein (2019) segue a mesma crítica, expressando estranheza pelo fato de os pontos de corte do nível adequado serem iguais para Língua Portuguesa (leitura) e para Matemática, implicando, nas análises empíricas, que os resultados em Matemática para os estudantes brasileiros são melhores do que os de Língua Portuguesa, o que não se tem verificado em estudos anteriores. O autor nota que o critério utilizado pelo Saeb 2017 para definir o ponto de corte do nível adequado (375) em Língua Portuguesa para a 3ª série do ensino médio é 75 pontos maior que o valor do mesmo nível na definição do Todos pela Educação; em Matemática, também são maiores: 50 pontos a mais no 5º e 9º anos do ensino fundamental e 25 pontos a mais na 3ª série do ensino médio. Esses novos patamares em resultados bem diferentes no que diz respeito ao percentual de alunos cuja proficiência está localizada no nível adequado de aprendizado no Brasil. Por exemplo, para o 5º e 9º anos do EF em leitura, seguindo o critério do Saeb 2017, estão no nível adequado ou acima dele respectivamente 11,9% e 2,9% dos estudantes, enquanto, seguindo o critério do Todos pela Educação, esses percentuais são de 60,7% e 39,5%, respectivamente. Soares (2018) alerta para o fato de que a utilização desses novos parâmetros faz com que experiências consideradas exemplares até 2015 tornem-se fracassos. O autor comenta: “Na realidade não ocorreu nenhum desastre educacional nos últimos dois anos, mas apenas a introdução de uma forma equivocada de sintetizar os dados da Prova Brasil”.

Klein (2019) dá um passo a mais no caminho da definição dos padrões ou níveis de aprendizado no Saeb, buscando uma solução para a divergência dos diferentes padrões existentes. O autor defende que, além da definição dos pontos de corte nas escalas de proficiência e do julgamento sobre quais são os níveis ou padrões de aprendizado, é necessário e fundamental que se estabeleçam as metas em relação ao percentual de estudantes que se deseja estarem acima de cada nível. Para responder à pergunta sobre qual seria a meta para o percentual de alunos que devem alcançar o nível adequado/suficiente de aprendizado, o autor define uma distribuição de referência que engloba algumas propostas justificando as metas e demonstra que essa distribuição de referência tem uma correspondência com a distribuição empírica dos estudantes no Pisa.

O autor parte da análise comparativa dos valores dos pontos de corte dos níveis de aprendizado definidos na divulgação do Saeb 2017 – que não define metas – com a proposta estabelecida pelo comitê técnico instituído pelo Todos pela Educação (2006) – que define tanto os pontos de corte dos níveis adequados de aprendizado

quanto a meta: mínimo de 70% dos alunos do ano/série avaliado devem estar acima do nível adequado. Mostra que os pontos de corte definidos na divulgação do Saeb 2017 são superiores aos definidos no TPE, o que acarreta resultados bastante diferentes quanto aos percentuais de alunos situados acima do nível considerado adequado de aprendizado⁹. Observa ainda que, na divulgação do Saeb 2017, não há menção a metas para esses percentuais. A questão para o autor é qual seria uma meta viável, factível. Essa foi, segundo ele, uma das preocupações do comitê técnico instituído pelo Todos pela Educação, do qual o autor fez parte, ao estabelecer as metas do TPE, que buscou ter como referência os pontos de corte na média dos países da OCDE no Pisa, além da interpretação pedagógica das escalas.

Analisando os parâmetros adotados no Saeb 2017 em relação à sua proposta em Klein (2006), o autor nota que houve uma concordância no julgamento dos níveis básico e adequado em Matemática no 9º ano do EF (pontuação 275 e 350, respectivamente) – mais elevados do que os definidos no Todos Pela Educação –, mas que a meta estabelecida em Klein (2006), de ter 75% dos alunos acima do nível adequado, é irreal. Comenta que, no TPE, para que a meta de 70% dos estudantes acima do nível adequado fosse factível, foi necessário baixar a exigência no ponto de corte do nível adequado. Avalia ainda que o ponto de corte 375 (nível 7 na interpretação da escala do Saeb) definido pelo Saeb 2017 como nível adequado em Matemática na 3ª série do EM é muito baixo, pois contém muito pouco do conteúdo do ensino médio, mas reconhece que sua proposta em Klein (2006), de 425 pontos, é muito exigente. Propõe assim o ponto 400 (nível 8 na escala do Saeb), que é o ponto a partir do qual os alunos, em geral, entre outras habilidades, reconhecem

[...] a proporcionalidade dos elementos lineares de figuras semelhantes, utilizam o Teorema de Pitágoras em figuras tridimensionais, calculam áreas e volumes de figuras tridimensionais, reconhecem gráficos de funções trigonométricas, interpretam o significado dos coeficientes da equação de uma reta, a partir de sua forma reduzida. (Klein, 2019, p. 233).

A seguir, o autor cria uma distribuição de referência utilizando os resultados e a interpretação das escalas do Pisa 2015, para cada ano/série em Língua Portuguesa e em Matemática, e relaciona os pontos de corte dos níveis estabelecidos no Todos pela Educação com os pontos de corte dos níveis propostos na divulgação do Saeb 2017, fazendo alguns ajustes: altera o ponto de corte do nível adequado em Matemática da 3ª série do EM para 400, restando uma diferença de 50 pontos entre os níveis adequados do 9º ano do EF e da 3ª série do EM; diminui em 25 pontos o ponto de corte em Língua

⁹ O autor verifica que, mesmo considerando os pontos de corte definidos pelo TPE sejam menores, o Brasil somente apresentaria um resultado perto de atingir a meta de 70% dos alunos acima do nível adequado em Língua Portuguesa (leitura) no 5º ano do ensino fundamental; em Matemática os resultados eram bem piores em todos os anos/série.

Portuguesa (leitura) para o 5º e 9º anos do EF, o que faz com que se mantenha também uma diferença de 50 pontos entre os níveis adequados do 9º ano do EF e da 3ª série do EM; aumenta ainda o ponto de corte do nível adequado em leitura do TPE para a 3ª série do EM de 300 para 325, ficando assim também com uma diferença de 50 pontos em relação ao ponto do 9º ano do EF (275); mostra então que, em uma distribuição normal com média 325 em Matemática e 300 em Língua Portuguesa (leitura), e desvio-padrão 50 dos alunos do 9º do EF, a probabilidade de se ter aproximadamente 70% dos alunos acima do nível adequado corresponde aos pontos de corte estabelecidos no TPE (300 em Matemática e 275 em Língua Portuguesa). O ponto de corte do nível adequado proposto na divulgação do Saeb 2017 (350 em Matemática) corresponde à probabilidade de cerca de 30%.

O autor prossegue, fazendo uma comparação dessas distribuições com os resultados do Pisa 2015, partindo da interpretação da escala de Matemática no Pisa e estabelecendo equivalências entre os níveis dessa escala e os níveis das escalas de Matemática do Saeb, conforme Quadro 7. Importante salientar, aqui, que o Pisa não define um nível adequado de aprendizagem: estabelece o nível básico (*baseline level* – nível 2) e identifica alunos com alto desempenho (*top performers*), que são aqueles com proficiência a partir do nível 5 das escalas do Pisa. Este, segundo o autor, pode ser considerado o nível “avançado”. Analisando a interpretação pedagógica do nível considerado básico do Pisa (nível 2, 420-482 pontos), o autor verifica que as habilidades descritas nesse nível são descritas no nível 275 da escala de Matemática do Saeb. Quanto ao nível a ser considerado “adequado” no Pisa em Matemática, avalia que deve ser o nível 4 daquela escala (545-607), uma vez que a descrição de habilidades do nível 3 (482-545) é insuficiente para ser considerada nível adequado para alunos de 15 anos. Na escala do Saeb o nível correspondente ao nível 4 do Pisa seria o 350.¹⁰

QUADRO 7

EQUIVALÊNCIAS ENTRE OS NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA DA ESCALA DE MATEMÁTICA DO PISA E DO SAEB PARA O 9º ANO DO EF EM MATEMÁTICA DE KLEIN (2019)

Escala de Matemática do Pisa	Correspondência na escala de Matemática do Saeb - 9º ano do EF
Nível 2 – Básico (420-482)	Nível 275-300
Nível 3 – (482-545)	Níveis 300-325 e 325-350
Nível 4 – Considerado Adequado* (553-626).	Nível 350-375
Nível 5 – Considerado Avançado* (top performers)	Nível 375 ou 400

Fonte: Elaboração própria, com base em Klein (2019).

*Classificação feita por Klein (2019).

¹⁰ Segundo o autor, é de fato somente no ponto 350 que os alunos do 9º ano do ensino fundamental têm um melhor domínio de álgebra: sabem resolver uma equação de 2º grau, usar o teorema de Pitágoras e outros teoremas de Geometria. No ponto 275, os alunos teriam um nível básico para o 9º ano (Klein, 2019).

Por meio da comparação da distribuição empírica dos estudantes dos países da OCDE no Pisa em Matemática com a distribuição de referência com média 325 e desvio-padrão 50 dos alunos do 9º do EF ano em Matemática no Saeb 2015 (Quadro 8), Klein (2019) mostra que o ponto de corte 300 do nível adequado definido pelo Todos pela Educação está acima do nível básico do Pisa e corresponde à probabilidade de se ter aproximadamente 69% dos estudantes acima dele. Para o ponto 350, que é o nível adequado na divulgação do Saeb 2017 e em Klein (2006) é tomado como “adequado” no Pisa, a probabilidade é de 31%, indicando assim que é irreal se querer ter 70% dos alunos acima desse ponto. O autor mostra ainda que, para se ter probabilidade de 95%, o ponto de corte deve ser o 225 ou 250 e que o ponto de corte que corresponde ao nível “avançado” do Pisa estaria entre 375 e 400.

QUADRO 8

DISTRIBUIÇÃO CUMULATIVA DOS ESTUDANTES DE PAÍSES DA OCDE NO PISA 2015 EM MATEMÁTICA E NA DISTRIBUIÇÃO DE REFERÊNCIA COM MÉDIA 325 E DESVIO-PADRÃO 50 EM MATEMÁTICA PARA O 9º ANO DO EF NO SAEB 2015

Pisa 2015 - Matemática		Saeb 2015 – Matemática- Distribuição de referência com média 325 e desvio-padrão 50	
Nível	% de estudantes no nível e acima dele	Nível	% de estudantes no nível e acima dele
Nível 2 – Básico	76,6%	Nível 275 (Básico no Saeb 2017)	84%
		Nível 300 – Adequado no TPE**	69%
		Nível 325 -	50%
Nível 4 – Adequado*	29,3%	Nível 350 - (Adequado* do Pisa)	31%
Nível 5 – Avançado*	10,7%	Nível 375	16 %
		Nível 400	7%

Fonte: Elaboração própria, com base em Klein (2019).

*Considerados adequado e avançado segundo Klein (2019).

** Considerado adequado no TPE.

Ter-se-ia então, segundo o autor, em relação ao parâmetro do Todos pela Educação em Matemática: “nível básico 250, meta 95% ou acima; nível adequado 300, meta 70% ou acima; nível avançado 375, meta 15% ou acima” (Klein, 2019, p. 236). Essa distribuição de referência seria mínima, equivalente à média dos países da OCDE.

Para Língua Portuguesa (leitura), Klein (2019) utiliza a definição de Moraes (2017), que assume que o nível a ser considerado “adequado” no Pisa em leitura deve ser o nível 4 (553-626), uma vez que é nesse nível que os estudantes demonstram a “literacia argumentativa” (sendo capazes de, por exemplo, em algumas tarefas, interpretar o significado de nuances da linguagem em uma parte do texto levando em consideração o texto como um todo e, em outras, analisar criticamente um texto).

Na escala de leitura do Saeb, o autor aponta que é a partir do ponto 325 que os alunos do 9º ano demonstram ser capazes de desenvolver argumentos, sendo então esse o ponto correspondente ao nível 4 (adequado) do Pisa. O nível básico do Pisa (nível 2) encontra correspondência no ponto 250 da escala de leitura do Saeb. O Quadro 9 apresenta a comparação da distribuição empírica dos estudantes dos países da OCDE no Pisa 2015 em leitura com a distribuição de referência com média 300 e desvio-padrão 50 dos alunos do 9º do EF ano em leitura no Saeb.

QUADRO 9

DISTRIBUIÇÃO CUMULATIVA DOS ESTUDANTES DE PAÍSES DA OCDE NO PISA 2015 EM LEITURA E DISTRIBUIÇÃO DE REFERÊNCIA COM MÉDIA 300 E DESVIO-PADRÃO 50 EM LEITURA PARA O 9º ANO DO EF NO SAEB 2015

Pisa 2015 – Leitura		Saeb 2015 – Leitura - Distribuição de referência com média 300 e desvio-padrão 50	
Nível	% de estudantes no nível ou acima dele	Nível	% de estudantes no nível ou acima dele
Nível 2 – Básico	79,9%	Nível 250	84%
		Nível 275 – Adequado TPE**	69%
		Nível 300	50%
Nível 4 – Adequado*	28,8%	Nível 325 - (Adequado* do Pisa)	31%
Nível 5 – Avançado*	8,3%	Nível 350 -	16%
		Nível 375	7%

Fonte: Elaboração própria, com base em Klein (2019).

*Classificação segundo Klein (2019).

** Considerado adequado no TPE.

Como ocorreu em Matemática, o autor mostra nessa comparação que, em leitura, o ponto de corte do nível adequado do Todos pela Educação para o 9º ano no Saeb (275) é superior ao nível básico do Pisa e apresenta, na distribuição de referência, uma probabilidade de aproximadamente 70% dos estudantes estarem acima dele. Assim, o autor indica a possibilidade de se definir em relação ao parâmetro do TPE em Língua Portuguesa (leitura): “nível básico 225, meta 95% ou acima; nível adequado 275, meta 70% ou acima; nível avançado 350, meta 15% ou acima” (Klein, 2019, p. 239).

A partir desses resultados empíricos, e em conjunto com o exercício de interpretação das escalas, Klein (2019) indica as distribuições de referências para Matemática e Língua Portuguesa (leitura) para os 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio (Quadro 10).

QUADRO 10

DISTRIBUIÇÕES DE REFERÊNCIAS PARA MATEMÁTICA E LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA) PARA OS 5º E 9º ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL E PARA A 3ª SÉRIE DO ENSINO MÉDIO DE KLEIN 2019

Nível	Matemática			Leitura			Meta
	5º ano EF	9º ano EF	3ª serie EM	5º ano EF	9º ano EF	3ª serie EM	
	Média: 250	Média: 325	Média: 375	Média: 225	Média: 300	Média: 350	
Básico	175	250	300	150	225	275	95% ou mais
Básico na divulgação do Saeb 2017 (corrigido*) e Básico no Pisa	200	275	325*	175*	250*	300	80% ou mais
Adequado TPE (modificado**)	225	300	350	200	275	325**	70% ou mais
Adequado na divulgação do Saeb 2017 (corrigido*)	275	350	400*	250*	325*	375	30% ou mais
Avançado	300	375	425	275	350	400	15% ou mais

Fonte: Elaboração própria, com base em Klein (2019).

* Valor corrigido por Klein (2019)¹¹.

** Valor proposto por Klein (2019).

Klein (2019) conclui que as metas estabelecidas pelo Todos pela Educação são razoáveis, não havendo discordância com os níveis divulgados no Saeb 2017, desde que se definam corretamente as metas para cada nível e sejam feitas as correções apontadas no trabalho. Mostra que essa distribuição de referência é desejável por ter uma correspondência com a distribuição empírica dos estudantes dos países da OCDE no Pisa, e que é necessário se construir um consenso nacional sobre a nomenclatura dos níveis/padrões de aprendizado no Saeb.

A partir da revisão da literatura, compreende-se a pertinência de se considerarem, para a definição dos níveis/padrões de aprendizado no Saeb, distribuições de referência em conjunto com a interpretação pedagógica das escalas de proficiência, bem como se definirem metas que sejam plausíveis. Seria realmente infrutífero, e mesmo prejudicial, aos sistemas educacionais que fossem estabelecidos parâmetros e metas inalcançáveis. As proposições em Soares (2009), Todos pela Educação (2009) e Klein (2019) coincidem nessa direção, estabelecendo parâmetros e metas ancorados em uma distribuição de referência de uma população-alvo. A proposição de um conjunto de sistemas de educação estaduais identificada por Bof (2016) também parece ser viável, estabelecendo, não obstante, parâmetros mais baixos.

¹¹ Para a 3ª série do EM, em matemática, o autor faz as correções dos níveis considerados básico e adequado na divulgação do Saeb 2017 (níveis 4 e 7 da escala do Saeb, respectivamente), para os níveis 5 e 8 daquela escala, respectivamente. Em leitura, também corrige os níveis básico e adequado do 5º e 9º anos do ensino fundamental, alterando dos níveis 4 e 7 da escala do Saeb para os níveis 3 e 6, respectivamente.

Na sequência deste estudo, serão realizadas análises comparativas das interpretações pedagógicas dos níveis/padrões “adequado” de aprendizado dessas proposições – que encerram a probabilidade de ter, no mínimo, 70% dos estudantes situados acima desse nível. Serão considerados, assim, os níveis “adequado” de aprendizado definidos, de um lado, em: Todos pela Educação (2009), Soares (2009) e Klein (2019) – parâmetro A; e, de outro, no grupo de sistemas de avaliação estaduais identificado por Bof (2016) – parâmetro B.

4 ANÁLISES COMPARATIVAS DAS INTERPRETAÇÕES PEDAGÓGICAS DOS NÍVEIS “ADEQUADO” DE APRENDIZADO

No intuito de contribuir para o debate e julgamento sobre qual seria o patamar ou nível adequado de aprendizado para os estudantes brasileiros dos 5º e 9º anos do EF e da 3ª série do EM na área de Língua Portuguesa (leitura) no Saeb, serão apresentadas, a seguir, análises comparativas das descrições pedagógicas (habilidades) dos níveis “adequado” de aprendizado dos parâmetros A e B, apresentados no Quadro 11, e um conjunto de habilidades descritas na BNCC em Língua Portuguesa (leitura) para os 5º e 9º anos do EF e a 3ª série do EM. O parâmetro A é referente às proposições de Todos pela Educação (2009), Soares (2009) e Klein (2019), cujos valores dos pontos de corte para o nível adequado foram escolhidos de forma comparativa a partir de uma distribuição de referência ancorada na distribuição empírica dos estudantes de países membros da OCDE no Pisa – cabendo aqui ressaltar que Klein (2019) difere na definição do ponto de corte na escala de leitura para a 3ª série do EM, propondo um aumento de 25 pontos (de 300 para 325). O Parâmetro B é o utilizado por um grupo de sistemas de avaliação estaduais identificado por Bof (2016) e apresenta para o ensino fundamental valores dos pontos de corte do nível adequado menos exigentes do que o parâmetro A – em geral, 25 pontos a menos, tanto nas escalas de Língua Portuguesa (leitura) quanto nas de Matemática.

QUADRO 11

PONTUAÇÃO DO NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA) E EM MATEMÁTICA PARA OS 5º E 9º ANOS DO EF E 3ª SÉRIE DO EM, SEGUNDO PARÂMETROS A E B

Área	Ano/série	Parâmetro A: TPE (2006); Soares (2009); Klein (2019)*	Parâmetro B: Grupo de sistemas de avaliação estaduais
Língua Portuguesa	5º EF	≥ 200	≥ 175
	9º EF	≥ 275	≥ 250
	3ª série EM	≥ 300 (≥ 325)*	-
Matemática	5º EF	≥ 225	≥ 200
	9º EF	≥ 300	≥ 275
	3ª série EM	≥ 350	-

Fonte: Elaboração própria com base em Todos pela Educação (2009), Soares (2009), Klein (2019) e Bof (2016).

* Para a 3ª série do ensino médio, em Língua Portuguesa (leitura), Klein (2019) propõe 325 pontos.

Para auxiliar nas análises e resposta à questão sobre quais são os níveis adequados de aprendizado, ou seja, quais são os conhecimentos e habilidades que se espera que os estudantes dominem ou apresentam em cada uma dessas etapas de ensino em leitura, apresentam-se, a seguir, quadros comparativos que exibem, em um lado, as habilidades descritas nos níveis “adequados” dos parâmetros A e B nas escalas de proficiência de Língua Portuguesa (leitura) do Saeb e, no outro, um conjunto de habilidades descritas na BNCC para os mesmos anos, série e área do conhecimento.

O Quadro 12 apresenta as interpretações pedagógicas do nível adequado de aprendizado propostos nos parâmetros A e B em Língua Portuguesa (leitura) para o 5º ano do EF, ao lado de um conjunto de habilidades descritas na BNCC para o mesmo ano e área.

QUADRO 12

HABILIDADES DO NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO DOS PARÂMETROS A E B NAS ESCALAS DO SAEB E HABILIDADES DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR PARA O 5º ANO DO EF EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA)

Escala de Língua Portuguesa (leitura) do Saeb - 5º ano do EF	Habilidades em Língua Portuguesa – Leitura – 5º ano do EF - BNCC
<p>Nível adequado – Parâmetro B [175-200]</p> <p>Além das habilidades citadas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informação explícita em contos e reportagens. • Localizar informação explícita em propagandas com ou sem apoio de recursos gráficos. • Reconhecer relação de causa e consequência em poemas, contos e tirinhas. • Inferir o sentido de palavra, o sentido de expressão ou o assunto em cartas, contos, tirinhas e histórias em quadrinhos com o apoio de linguagem verbal e não verbal. 	<p>(EF35LP03) Identificar a ideia central do texto, demonstrando compreensão global.</p> <p>(EF35LP04) Inferir informações implícitas nos textos lidos.</p> <p>(EF35LP05) Inferir o sentido de palavras ou expressões desconhecidas em textos, com base no contexto da frase ou do texto.</p> <p>(EF05LP04) Diferenciar, na leitura de textos, vírgula, ponto e vírgula, dois-pontos e reconhecer, na leitura de textos, o efeito de sentido que decorre do uso de reticências, aspas, parênteses.</p> <p>(EF05LP07) Identificar, em textos, o uso de conjunções e a relação que estabelecem entre partes do texto: adição, oposição, tempo, causa, condição, finalidade.</p>
<p>Nível adequado – Parâmetro A [200-225]</p> <p>Além das habilidades citadas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar informação explícita em sinopses e receitas culinárias. • Identificar assunto principal e personagem em contos e letras de música. • Identificar formas de representação de medida de tempo em reportagens. • Identificar assuntos comuns a duas reportagens. • Identificar o efeito de humor em piadas. • Reconhecer sentido de expressão, elementos da narrativa e opinião em reportagens, contos e poemas. • Reconhecer relação de causa e consequência e relação entre pronomes e seus referentes em fábulas, poemas, contos e tirinhas. • Inferir sentido decorrente da utilização de sinais de pontuação e sentido de expressões em poemas, fábulas e contos. • Inferir efeito de humor em tirinhas e histórias em quadrinhos. 	<p>(EF05LP10) Ler e compreender, com autonomia, anedotas, piadas e cartuns, dentre outros gêneros do campo da vida cotidiana, de acordo com as convenções do gênero e considerando a situação comunicativa e a finalidade do texto.</p> <p>(EF05LP16) Comparar informações sobre um mesmo fato veiculadas em diferentes mídias e concluir sobre qual é mais confiável e por quê.</p> <p>(EF05LP23) Comparar informações apresentadas em gráficos ou tabelas.</p> <p>(EF35LP26) Ler e compreender, com certa autonomia, narrativas ficcionais que apresentem cenários e personagens, observando os elementos da estrutura narrativa: enredo, tempo, espaço, personagens, narrador e a construção do discurso indireto e discurso direto.</p> <p>(EF35LP29) Identificar, em narrativas, cenário, personagem central, conflito gerador, resolução e o ponto de vista com base no qual histórias são narradas, diferenciando narrativas em primeira e terceira pessoas.</p> <p>(EF35LP31) Identificar, em textos versificados, efeitos de sentido decorrentes do uso de recursos rítmicos e sonoros e de metáforas.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil. Inep ([2020b]) e Brasil. MEC (2017).

Nessa comparação, pode-se observar que algumas das habilidades esperadas em leitura para o 5º ano apresentadas na BNCC só encontram correspondência no nível adequado definido pelo parâmetro A – Nível (200-225) da escala do Saeb. Como exemplos, podemos citar: identificar o assunto ou a ideia principal em texto; fazer

inferências em relação ao efeito de sentido decorrente da utilização de sinais de pontuação; compreender anedotas e piadas (inferir o efeito de humor em piadas). Assim, parece que o parâmetro A está mais próximo à BNCC. Não obstante, percebe-se que a BNCC é mais abrangente do que aquilo que é correntemente avaliado no Saeb. Provavelmente, a elaboração das novas matrizes de referência do Saeb, com base na BNCC, contemplará outras habilidades previstas na Base.

O Quadro 13 apresenta a interpretação pedagógica dos níveis adequados de aprendizado em Língua Portuguesa (leitura) para o 9º ano do EF de acordo com os parâmetros A e B, bem como um conjunto das habilidades descritas na BNCC para essa mesma área e ano de estudo.

QUADRO 13

HABILIDADES DO NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO DOS PARÂMETROS A E B NAS ESCALAS DO SAEB E HABILIDADES DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR PARA O 9º ANO DO EF EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA)

(continua)

Escala de Língua Portuguesa (leitura) do Saeb - 9º ano do EF	Habilidades em Língua Portuguesa – Leitura – 9º ano do EF - BNCC
<p>Nível adequado – Parâmetro B (250 < 275) Desempenho maior ou igual a 250 e menor que 275.</p> <p>Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informações explícitas em crônicas e fábulas. • Identificar os elementos da narrativa em letras de música e fábulas. • Reconhecer a finalidade de abaixo-assinados e verbetes. • Reconhecer relação entre pronomes e seus referentes e relações de causa e consequência em fragmentos de romances, diários, crônicas, reportagens e máximas (provérbios). • Interpretar o sentido de conjunções, de advérbios, e as relações entre elementos verbais e não verbais em tirinhas, fragmentos de romances, reportagens e crônicas. • Comparar textos de gêneros diferentes que abordem o mesmo tema. • Inferir tema e ideia principal em notícias, crônicas e poemas. • Inferir o sentido de palavra ou expressão em história em quadrinhos, poemas e fragmentos de romances. 	<p>(EF89LP03) Analisar textos de opinião (artigos de opinião, editoriais, cartas de leitores, comentários, posts de blog e de redes sociais, charges, memes, gifs etc.) e posicionar-se de forma crítica e fundamentada, ética e respeitosa frente a fatos e opiniões relacionados a esses textos.</p> <p>(EF89LP04) Identificar e avaliar teses/opiniões/ posicionamentos explícitos e implícitos, argumentos e contra-argumentos em textos argumentativos do campo (carta de leitor, comentário, artigo de opinião, resenha crítica etc.), posicionando-se frente à questão controversa de forma sustentada.</p> <p>(EF89LP05) Analisar o efeito de sentido produzido pelo uso, em textos, de recurso a formas de apropriação textual (paráfrases, citações, discurso direto, indireto ou indireto livre).</p> <p>(EF89LP06) Analisar o uso de recursos persuasivos em textos argumentativos diversos (como a elaboração do título, escolhas lexicais, construções metafóricas, a explicitação ou a ocultação de fontes de informação) e seus efeitos de sentido.</p> <p>(EF89LP17) Relacionar textos e documentos legais e normativos de importância universal, nacional ou local que envolvam direitos, em especial, de crianças, adolescentes e jovens – tais como a Declaração dos Direitos Humanos, a Constituição Brasileira, o ECA – [...].</p>

QUADRO 13

HABILIDADES DO NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO DOS PARÂMETROS A E B NAS ESCALAS DO SAEB E HABILIDADES DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR PARA O 9º ANO DO EF EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA)

(conclusão)

Escala de Língua Portuguesa (leitura) do Saeb - 9º ano do EF	Habilidades em Língua Portuguesa – Leitura – 9º ano do EF - BNCC
<p>Nível adequado – Parâmetros A e B (275 < 300) Desempenho maior ou igual a 275 e menor que 300 Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informações explícitas em artigos de opinião e crônicas, em fábulas e contos. • Reconhecer opiniões distintas sobre o mesmo assunto em reportagens, contos e enquetes. • Reconhecer relações de causa e consequência e relações entre pronomes e seus referentes em fragmentos de romances, fábulas, crônicas, artigos de opinião e reportagens. • Reconhecer o sentido de expressão e de variantes linguísticas em letras de música, tirinhas, poemas e fragmentos de romances. • Inferir tema, tese e ideia principal em contos, letras de música, editoriais, reportagens, crônicas e artigos. • Inferir o efeito de sentido de linguagem verbal e não verbal em charges e história em quadrinhos. • Inferir informações em fragmentos de romance. • Inferir o efeito de sentido da pontuação e da polissemia como recurso para estabelecer humor ou ironia em tirinhas, anedotas e contos. 	<p>(EF89LP19) Analisar, a partir do contexto de produção, a forma de organização das cartas abertas, abaixo-assinados e petições on-line (identificação dos signatários, explicitação da reivindicação feita, acompanhada ou não de uma breve apresentação da problemática e/ou de justificativas que visam sustentar a reivindicação) e a proposição, discussão e aprovação de propostas políticas ou de soluções para problemas de interesse público, apresentadas ou lidas nos canais digitais de participação, identificando suas marcas linguísticas(...).</p> <p>(EF89LP20) Comparar propostas políticas e de solução de problemas, identificando o que se pretende fazer/implementar, por que (motivações, justificativas), para que (objetivos, benefícios e consequências esperados), como (ações e passos), quando etc. e a forma de avaliar a eficácia da proposta/solução, contrastando dados e informações de diferentes fontes, identificando coincidências, complementaridades e contradições, de forma a poder compreender e posicionar-se criticamente sobre os dados e informações usados em fundamentação de propostas e analisar a coerência entre os elementos, de forma a tomar decisões fundamentadas.</p> <p>(EF89LP22) Compreender e comparar as diferentes posições e interesses em jogo em uma discussão ou apresentação de propostas, avaliando a validade e força dos argumentos e as consequências do que está sendo proposto e, quando for o caso, formular e negociar propostas de diferentes naturezas relativas a interesses coletivos envolvendo a escola ou comunidade escolar.</p> <p>(EF89LP23) Analisar, em textos argumentativos, reivindicatórios e propositivos, os movimentos argumentativos utilizados (sustentação, refutação e negociação), avaliando a força dos argumentos utilizados.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil. Inep ([2020b]) e Brasil. MEC (2017).

A análise comparativa das habilidades descritas na escala de leitura do Saeb e na BNCC para o 9º ano do EF indica que as habilidades descritas no nível adequado de aprendizado do parâmetro A, que se adicionam às habilidades descritas no nível anterior (parâmetro B), aproximam-se mais à descrição de habilidades previstas na BNCC para o 9º ano do ensino fundamental em Língua Portuguesa (leitura). Também aqui, não obstante, é perceptível que as habilidades descritas na BNCC são mais abrangentes, envolvendo, além de habilidades requeridas por processos de recuperação de informação (identificação, reconhecimento), habilidades relacionadas

principalmente a processos de compreensão (análise, comparação, distinção, estabelecimento de relações e inferência). Provavelmente, quando forem elaboradas as novas matrizes do Saeb com base na BNCC, uma maior ênfase nessas habilidades também será dada.

O Quadro 14 apresenta as habilidades em leitura descritas nos níveis considerados adequados no parâmetro A (pontos de corte 300 e 325) para os alunos da 3ª série do ensino médio e um conjunto de habilidades descritas para essa mesma série e área na BNCC. Há uma divergência no parâmetro A, uma vez que Klein (2019) indica que o ponto de corte do nível adequado para essa série em leitura seja 25 pontos maior do que o do Todos pela Educação (2009) e de Soares (2009).

QUADRO 14

HABILIDADES DO NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO DOS PARÂMETROS A E B NAS ESCALAS DO SAEB E HABILIDADES DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR PARA PARA A 3ª SÉRIE DO ENSINO MÉDIO EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA)

(continua)

Escala de Língua Portuguesa (leitura) do Saeb – 3ª série do ensino médio	Habilidades em Língua Portuguesa – Leitura – 3ª série do ensino médio - BNCC
<p>Nível adequado – Parâmetro A [300,325] Além das habilidades dos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informações explícitas em infográficos, reportagens, crônicas e artigos. • Identificar o argumento em contos. • Identificar a finalidade e a informação principal em notícias. • Reconhecer a relação entre os pronomes e seus referentes em contos. • Reconhecer elementos da narrativa em contos. • Reconhecer variantes linguísticas em contos, notícias e reportagens. • Reconhecer o efeito de sentido produzido pelo uso de recursos morfosintáticos em poemas. • Reconhecer ideia comum e opiniões divergentes sobre o mesmo tema na comparação entre diferentes textos. • Reconhecer ironia e efeito de humor em crônicas e entrevistas. • Reconhecer a relação de causa e consequência em piadas e fragmentos de romance. • Comparar poemas que abordem o mesmo tema. • Diferenciar fato de opinião em contos, artigos e reportagens. • Diferenciar tese de argumentos em artigos, entrevistas e crônicas. • Inferir informação, sentido de expressão e o efeito de sentido decorrente do uso de recursos morfosintáticos em crônicas. 	<p>(EM13LP01) Relacionar o texto, tanto na produção como na recepção, com suas condições de produção e seu contexto sócio-histórico de circulação (leitor previsto, objetivos, pontos de vista e perspectivas, papel social do autor, época, gênero do discurso etc.)</p> <p>(EM13LP02) Estabelecer relações entre as partes do texto, tanto na produção como na recepção, considerando a construção composicional e o estilo do gênero, usando/ reconhecendo adequadamente elementos e recursos coesivos diversos que contribuam para a coerência, a continuidade do texto e sua progressão temática, e organizando informações, tendo em vista as condições de produção e as relações lógico-discursivas envolvidas (causa/efeito ou consequência; tese/argumentos; problema/solução; definição/exemplos etc.).</p> <p>(EM13LP03) Analisar relações de intertextualidade e interdiscursividade que permitam a explicitação de relações dialógicas, a identificação de posicionamentos ou de perspectivas, a compreensão de paródias e estilizações, entre outras possibilidades.</p> <p>(EM13LP05) Analisar, em textos argumentativos, os posicionamentos assumidos, os movimentos argumentativos e os argumentos utilizados para sustentá-los, para avaliar sua força e eficácia, e posicionar-se diante da questão discutida e/ou dos argumentos utilizados, recorrendo aos mecanismos linguísticos necessários.</p>

QUADRO 14

HABILIDADES DO NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO DOS PARÂMETROS A E B NAS ESCALAS DO SAEB E HABILIDADES DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR PARA PARA A 3ª SÉRIE DO ENSINO MÉDIO EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA)

(conclusão)

Escala de Língua Portuguesa (leitura) do Saeb – 3ª série do ensino médio	Habilidades em Língua Portuguesa – Leitura – 3ª série do ensino médio - BNCC
<ul style="list-style-type: none"> • Inferir o sentido decorrente do uso de recursos gráficos em poemas. • Inferir o efeito de sentido da linguagem verbal e não verbal e o efeito de humor em tirinhas. <p>Nível adequado – Parâmetro A* [325,350] Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informação explícita em resumos. • Identificar a informação principal em reportagens. • Identificar elementos da narrativa e a relação entre argumento e ideia central em crônicas. • Reconhecer a finalidade de propagandas. • Reconhecer variantes linguísticas e o efeito de sentido de recursos gráficos em crônicas e artigos. • Reconhecer a relação de causa e consequência e relações de sentido marcadas por conjunções em reportagens, artigos e ensaios. • Reconhecer o tema em poemas. • Diferenciar fato de opinião em resenhas. • Inferir o sentido de palavras e expressões em piadas e letras de música. • Inferir informação em artigos; inferir o sentido de expressão em fragmentos de romances. 	<p>(EM13LP06) Analisar efeitos de sentido decorrentes de usos expressivos da linguagem, da escolha de determinadas palavras ou expressões e da ordenação, combinação e contraposição de palavras, dentre outros, para ampliar as possibilidades de construção de sentidos e de uso crítico da língua</p> <p>(EM13LP07) Analisar, em textos de diferentes gêneros, marcas que expressam a posição do enunciador frente àquilo que é dito [...].</p> <p>(EM13LP17) Analisar o fenômeno da variação linguística, em seus diferentes níveis (variação fonético-fonológica, lexical, sintática, semântica e estilístico-pragmática) e em suas diferentes dimensões (regional, histórica, social, situacional, ocupacional, etária etc.) [...].</p> <p>(EM13LP22) Analisar o histórico e o discurso político de candidatos e de partidos, como também propagandas políticas e programas e propostas de governo, de forma a participar do debate político e tomar decisões fundamentadas.</p> <p>(EM13LP25) Relacionar textos e documentos legais e normativos de âmbito universal, nacional, local ou escolar que envolvam a definição de direitos e deveres – em especial, os voltados a adolescentes e jovens – aos seus contextos de produção, identificando ou inferindo possíveis motivações e finalidades [...].</p> <p>(EM13LP30) Compreender criticamente textos de divulgação científica orais, escritos e multissemióticos de diferentes áreas do conhecimento, identificando sua organização tópica e a hierarquização das informações, questionando fontes não confiáveis e problematizando enfoques tendenciosos ou superficiais.</p> <p>(EM13LP37) Analisar os diferentes graus de parcialidade/ imparcialidade (no limite, a não neutralidade) em textos noticiosos, comparando relatos de diferentes fontes e analisando o recorte feito de fatos/dados e os efeitos de sentido provocados pelas escolhas realizadas pelo autor do texto [...].</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil. Inep ([2020b]) e Brasil. MEC (2018).

*Proposto por Klein (2019)

De modo geral, observa-se nesse quadro como o conjunto de habilidades da BNCC para o ensino médio está mais focado em habilidades relacionadas à análise, compreensão crítica, comparação e apreciação/avaliação, em comparação às descritas

na interpretação pedagógica dos níveis adequados propostos no parâmetro A. De fato, a BNCC de Língua Portuguesa para o ensino médio menciona que, em contraste com o ensino fundamental, a progressão das aprendizagens e habilidades em Língua Portuguesa leva em conta, entre outros aspectos, “o foco maior nas habilidades envolvidas na reflexão sobre os textos e práticas (análise, avaliação, apreciação ética, estética e política, valoração, validação crítica, demonstração etc.)” (Brasil. MEC, 2018, p. 499). Já as habilidades descritas nas escalas do Saeb nos níveis definidos como adequados parecem mais limitadas, englobando habilidades que envolvem basicamente reconhecer (reconhecer ideia comum e opiniões divergentes sobre o mesmo tema na comparação entre diferentes textos; reconhecer a relação de causa e consequência em piadas e fragmentos de romance); diferenciar (diferenciar fato de opinião em contos, artigos e reportagens (e em resenhas); diferenciar tese de argumentos em artigos, entrevistas e crônicas); comparar (comparar poemas que abordem o mesmo tema); e inferir (inferir informação em artigos; inferir o sentido de expressão em fragmentos de romances).

Os níveis 300 e 325 na escala de leitura do Saeb apresentam habilidades parecidas, embora o nível 325 seja um pouco mais abrangente – envolve, por exemplo, reconhecer a relação de causa e consequência e relações de sentido marcadas por conjunções em reportagens, artigos e ensaios; inferir informação em artigos, reconhecer variantes linguísticas e o efeito de sentido de recursos gráficos em crônicas e artigos. Dessa forma, parece se aproximar mais de algumas habilidades descritas na BNCC. De qualquer forma, percebe-se aqui uma diferença maior entre os tipos de processos requeridos pelas habilidades descritas na BNCC do ensino médio e os das habilidades descritas nas escalas do Saeb nos níveis adequados do parâmetro A.

Neste exercício comparativo, de examinar as habilidades descritas nos níveis adequados de aprendizado dos parâmetros A e B comparadas às habilidades descritas na BNCC em Língua Portuguesa (leitura), chega-se à constatação de que o parâmetro A é mais compatível com habilidades descritas na BNCC para o 5º e 9º anos do ensino fundamental. Para a 3ª série do ensino médio, nota-se que o ponto de corte para o nível adequado indicado por Klein (2019) – pontuação 325 –, embora apresente algumas habilidades similares ao nível anterior 300, parece envolver habilidades mais próximas às dispostas na BNCC do ensino médio, em virtude de sua maior abrangência.

Para complementar essas análises, apresenta-se a seguir uma análise comparativa, a partir de Klein (2019), das habilidades descritas nos níveis adequados de aprendizado em leitura nos parâmetros A e B para os alunos do 9º ano do EF com as habilidades descritas nos níveis 2, 3 e 4 da escala de proficiência de leitura do Pisa.¹² Para as análises aqui realizadas, utilizam-se as equivalências propostas por Klein (2019).

¹² O Pisa não define o nível adequado de aprendizado, mas, sim, o básico (baseline level). Nas três áreas avaliadas – Leitura, Matemática e Ciências - o nível 2 é considerado o nível básico, abaixo do qual os estudantes são considerados particularmente em risco. Entende que os estudantes devem alcançar no mínimo esse nível de proficiência para que possam se beneficiar das novas oportunidades de aprendizagem e participar plenamente da vida social, econômica e cívica da sociedade (OECD, 2019). Identificam-se ainda alunos com alto desempenho (top performers), que são aqueles que possuem proficiência nos níveis 5 ou 6 na avaliação.

O Quadro 15 apresenta uma descrição resumida da interpretação pedagógica dos níveis 2, 3 e 4 da escala de proficiência de leitura do Pisa e dos níveis considerados “adequados” na escala de leitura do Saeb para o 9º ano do ensino fundamental pelos parâmetros A e B.

QUADRO 15

INTERPRETAÇÃO PEDAGÓGICA DOS NÍVEIS 2, 3 E 4 DAS ESCALAS DE LEITURA DO PISA E DO NÍVEL ADEQUADO DEFINIDO PELOS PARÂMETROS A E B EM LEITURA PARA O 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO SAEB

(continua)

Pisa – Leitura	Saeb – Língua Portuguesa (leitura) 9º ano do EF
<p>Nível 2 – Básico - Pontuação [407,480]</p> <p>Algumas tarefas neste nível exigem que o leitor localize uma ou mais informações, que podem precisar ser inferidas e ter de atender a várias condições. Outras exigem reconhecer a ideia principal num texto, compreender relações, ou interpretar/construir significado dentro de uma parte limitada do texto quando a informação não é proeminente e o leitor deve fazer pequenas inferências. As tarefas neste nível podem envolver comparações ou contrastes com base numa única característica/elemento do texto. As tarefas típicas de reflexão neste nível exigem que os leitores façam uma comparação ou várias conexões entre o texto e conhecimento externo, baseando-se em experiência e atitudes pessoais</p> <p>Nível 3 – Pontuação [480, 553]</p> <p>As tarefas neste nível exigem que o leitor localize e, em alguns casos, reconheça a relação entre vários fragmentos de informação que devem atender a várias condições. As tarefas de interpretação neste nível exigem que o leitor considere várias partes de um texto para identificar uma ideia principal, compreender uma relação ou interpretar o significado de uma palavra ou frase. Eles precisam levar em conta muitas características/elementos ao comparar, contrastar ou categorizar. Muitas vezes a informação solicitada não é proeminente ou há muitas informações concorrentes; ou há outros obstáculos no texto, tais como ideias que são contrárias às expectativas ou redigidas na forma negativa. Tarefas de reflexão neste nível podem exigir conexões, comparações e explicações, ou que o leitor avalie uma característica/elemento do texto. Algumas tarefas de reflexão exigem que o leitor demonstre uma boa compreensão do texto em relação ao conhecimento comum e cotidiano. Outras tarefas não exigem uma compreensão detalhada do texto, mas exigem que o leitor se baseie em conhecimentos menos comuns.</p>	<p>Nível adequado - Parâmetro B - Desempenho maior ou igual a 250 e menor que 275.</p> <p>Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informações explícitas em crônicas e fábulas. • Identificar os elementos da narrativa em letras de música e fábulas. • Reconhecer a finalidade de abaixo-assinado e verbetes. • Reconhecer relação entre pronomes e seus referentes e relações de causa e consequência em fragmentos de romances, diários, crônicas, reportagens e máximas (provérbios). • Interpretar o sentido de conjunções, de advérbios, e as relações entre elementos verbais e não verbais em tirinhas, fragmentos de romances, reportagens e crônicas. • Comparar textos de gêneros diferentes que abordem o mesmo tema. • Inferir tema e ideia principal em notícias, crônicas e poemas. • Inferir o sentido de palavra ou expressão em história em quadrinhos, poemas e fragmentos de romances.

QUADRO 15

INTERPRETAÇÃO PEDAGÓGICA DOS NÍVEIS 2, 3 E 4 DAS ESCALAS DE LEITURA DO PISA E DO NÍVEL ADEQUADO DEFINIDO PELOS PARÂMETROS A E B EM LEITURA PARA O 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO SAEB

(conclusão)

Pisa – Leitura	Saeb – Língua Portuguesa (leitura) 9º ano do EF
<p>Nível 4 – Pontuação [553,626) – “Adequado”*</p> <p>Tarefas/atividades neste nível que envolvem a recuperação/extração de informação exigem que o leitor localize e organize várias peças/partes de informação incorporadas ou embutidas. Algumas tarefas neste nível requerem interpretar o significado de nuances da língua numa seção/parte do texto, tendo em conta o texto como um todo. Outras tarefas de interpretação requerem entender e aplicar categorias num contexto não familiar/desconhecido. Tarefas de reflexão a este nível requerem que os leitores utilizem conhecimento formal ou público para formular hipóteses ou avaliar criticamente um texto. Os leitores devem demonstrar uma compreensão apurada de textos longos ou complexos cujo conteúdo ou forma podem ser não familiares ou desconhecidos.</p>	<p>Nível adequado - Parâmetro A - Desempenho maior ou igual a 275 e menor que 300</p> <p>Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informações explícitas em artigos de opinião e crônicas. • Identificar finalidade e elementos da narrativa em fábulas e contos. • Reconhecer opiniões distintas sobre o mesmo assunto em reportagens, contos e enquetes. • Reconhecer relações de causa e consequência e relações entre pronomes e seus referentes em fragmentos de romances, fábulas, crônicas, artigos de opinião e reportagens. • Reconhecer o sentido de expressão e de variantes linguísticas em letras de música, tirinhas, poemas e fragmentos de romances. • Inferir tema, tese e ideia principal em contos, letras de música, editoriais, reportagens, crônicas e artigos. • Inferir o efeito de sentido de linguagem verbal e não verbal em charges e história em quadrinhos. • Inferir informações em fragmentos de romance. • Inferir o efeito de sentido da pontuação e da polissemia como recurso para estabelecer humor ou ironia em tirinhas, anedotas e contos.

Fonte: Elaboração própria, com base em OECD (2017) e Brasil. Inep ([2020b]).
*Classificado por Klein (2019).

De modo geral, essa aproximação aponta que as habilidades descritas no nível adequado de aprendizado proposto pelo parâmetro B parecem mais comparáveis àquelas do nível básico do Pisa (nível 2), enquanto as habilidades descritas no nível adequado do parâmetro A parecem mais próximas das dispostas no nível 3 do Pisa, embora sejam menos exigentes, envolvendo habilidades de inferência e interpretação/reconhecimento de sentido. Também nessa comparação o parâmetro A parece se configurar como sendo mais compatível com o nível adequado de aprendizado em leitura para o 9º ano do EF, corroborando o julgamento de Klein (2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão das proposições presentes na literatura e as análises comparativas aqui realizadas indicam que a definição dos padrões/níveis de aprendizado em Todos pela Educação (2009), Soares (2009) e Klein (2019) são razoáveis, encontrando respaldo tanto empiricamente, considerando uma distribuição de referência e assumindo metas plausíveis, quanto pedagogicamente, nas análises comparativas de sua interpretação pedagógica nas escalas de proficiência de Língua Portuguesa (leitura) do Saeb com um conjunto de habilidades descritas na BNCC para os 5º e 9º anos do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio nessa área. Considera-se, assim, que os parâmetros arbitrados por esses trabalhos podem ser encaminhados como proposta a ser discutida e validada num processo de concertação nacional envolvendo representantes dos sistemas de ensino, gestores, entidades representativas educacionais, professores e pesquisadores na área de avaliação, políticas educacionais e qualidade da educação básica. É importante que tal processo se pautem no que já sabemos (por meio das pesquisas, simulações e análises já realizadas) e também no que queremos, enquanto Nação, que nossas crianças e jovens desenvolvam e levem da escola, nas diferentes etapas de seu processo de escolarização, em termos de competências, habilidades e conhecimentos em cada área.

Importante salientar, nesse processo, a relevância e a pertinência da definição dos quatro padrões/níveis de aprendizado no Saeb, como coloca Soares (2009), os quais propiciam a utilização não apenas gerencial, mas principalmente pedagógica dos resultados das avaliações, servindo para orientar e estimular ações e medidas tanto nas escolas quanto nos sistemas de ensino, em direção à melhoria contínua da aprendizagem dos estudantes. Sem dúvida, o grande objetivo a ser enfatizado pela definição dos padrões/níveis de aprendizado para os sistemas educacionais e escolas é o fomento de ações e atividades pedagógicas que levem os estudantes a alcançar níveis de aprendizado cada vez mais elevados, garantindo concomitantemente que todos alcancem, no mínimo, o nível adequado. Dessa forma, além de promover ações e políticas para assegurar o nível adequado ou suficiente de aprendizado a todos os estudantes, é essencial que os sistemas educacionais e as escolas envidem esforços buscando desenvolver ações e atividades que estimulem o desenvolvimento cada vez maior do potencial de cada estudante.

A exemplo de outros processos já desenvolvidos no País, esse processo de concertação nacional precisa ser orquestrado pelo Inep e pelo Mec em articulação com os entes federados, os sistemas de educação estaduais, municipais, federal e do Distrito Federal, entidades representativas dos professores, órgãos, instituições e organizações vinculadas à educação, pesquisadores e comunidades científicas e educacionais. Considerando as demandas legais já mencionadas (Emenda Constitucional nº 108/2020, Lei do Fundeb, Plano Nacional de Educação) e a construção do novo Ideb, é premente a necessidade de se iniciar imediatamente esse processo, que

resultará na definição oficial desses padrões de aprendizado no Saeb. Mesmo que, no momento, essa definição seja pautada nas matrizes de referência do Saeb que são anteriores à BNCC, é sensato assumir uma proposta, como a aqui ponderada (mesmo que transitória) até que sejam elaboradas as novas matrizes do Saeb com base na BNCC.

Espera-se que a revisão e sistematização dos estudos da literatura e as análises comparativas aqui apresentadas possam contribuir para subsidiar o início desse importante processo de concertação nacional. Conclama-se, nesse sentido, a ação imediata do Inep e do MEC para que o próximo passo seja dado nessa direção e os sistemas educacionais e os estudantes brasileiros possam se beneficiar imediatamente da oficialização dos níveis/padrões de aprendizado no Saeb, tão indispensáveis para nortear e monitorar a melhoria da qualidade da educação básica brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. H.; LUZIO, N. *Avaliação da educação básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

BOF, A. M. *A aprendizagem dos alunos e os desafios do PNE*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. (PNE em Movimento, 5).

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jan. 2022.

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

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb 2001: novas perspectivas*. Brasília, DF: Inep, 2002.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório nacional Saeb 2003*. Brasília, DF: Inep, 2006.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Press kit Saeb 2017*. Brasília, DF, [2018]. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/presskit_saeb2017.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório Saeb 2017*. Brasília, DF: Inep, 2019.

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, 2020a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb: matrizes e escalas*. Brasília, DF, [2020b]. Disponível em <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/matrizes-e-escalas>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: educação é a base*. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: educação é a base: ensino médio*. Brasília, DF: MEC, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/85121-bncc-ensino-medio/file>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

FONTANIVE, N. S. A divulgação dos resultados das avaliações dos sistemas escolares: limitações e perspectivas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 78, p. 83-100, jan./mar. 2013.

KLEIN, R. Como está a educação no Brasil? O que fazer? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 139-71, abr./jun. 2006.

KLEIN, R. Uma solução para a divergência de diferentes padrões no Saeb. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 229-249, abr./jun. 2019.

KLEIN, R.; FONTANIVE, N. S. Alguns indicadores educacionais de qualidade no Brasil de hoje. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 19-28, jan./jun. 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Pisa 2015 reading framework. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Pisa 2015 assessment and analytical framework: Science, Reading, Mathematic, Financial Literacy and Collaborative Problem Solving*. Revised edition. Paris: OECD Publishing, 2017. p. 49-62.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance 2018: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Pisa 2018 results: what students know and can do*. Paris: OECD Publishing, 2019. v. 1.

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. Qual desempenho é adequado nos testes da Prova Brasil?: experiências consideradas exemplares até 2015 se tornaram fracassos com a nova metodologia. *Nova Escola*, São Paulo, 4 set 2018. Opinião. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/12526/qual-desempenho-e-adequado-nos-testes-da-prova-brasil>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

SOARES, J. F. “Educação de qualidade para poucos não é qualidade”: José Francisco Soares concebeu um indicador que aponta os focos de desigualdades educacionais no Brasil, aplicando recortes de nível socioeconômico, de raça e gênero na aprendizagem. [Entrevista cedida a] Soraia Yoshida. *Nova Escola*, São Paulo, 25 jun. 2019. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/18019/educacao-de-qualidade-para-poucos-nao-e-qualidade>>. Acesso em: 27 jan. 22.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Todos pela educação 2006-2009*. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/144.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2022.

COMO EXPANDIR AS MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS? UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Gustavo Henrique Moraes^I

Ana Elizabeth M. de Albuquerque^{II}

Robson dos Santos^{III}

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

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5379>

RESUMO

Expandir as matrículas nos cursos técnicos é um desafio ao mesmo tempo histórico e urgente da educação brasileira. Apesar dos muitos esforços empreendidos durante décadas, a magnitude da educação profissional ainda ocupa níveis muito inferiores às reais demandas da sociedade. Entre aqueles que se dedicam à modalidade, restam

^I Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), é Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais 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). Atua, prioritariamente, no campo da Educação Profissional e Tecnológica (EPT).

^{II} Doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) na área de políticas públicas e gestão da educação. 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). Atua principalmente nos seguintes campos: políticas públicas e gestão da educação, Educação Profissional e Tecnológica (EPT).

^{III} 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.

^{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).

divergências acerca de como equacionar esse problema educacional. Tomando como referência o Plano Nacional de Educação (PNE), os autores defendem que a desejada expansão deve seguir o caminho indicado pelas 14 estratégias que compõem a Meta 11 do PNE. A partir dessa inferência, são realizadas análises sobre cada uma das estratégias, buscando aferir os seus graus de desenvolvimento e as limitações que impedem as suas plenas implementações. Por fim, à luz dos resultados alcançados, é sugerido um conjunto de ações que buscam otimizar o efeito desejado das políticas públicas, atualizando o debate educacional.

Palavras-chave: educação profissional técnica de nível médio; Plano Nacional de Educação; cursos técnicos; EPT.

INTRODUÇÃO

A necessidade de valorizar a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) parece se constituir como um dos poucos consensos da educação brasileira. Frequentando os discursos das mais distintas tonalidades ideológicas, a atenção à formação técnica vem sendo apresentada como uma das condições essenciais para o desenvolvimento de um país que sofre com a carência crônica de força de trabalho especializada. Indo além, a aposta na formação profissional aparece como oportunidade histórica de resgatar o valor do *trabalho*, estigmatizado por nossa história de escravidão e exploração.

Com efeito, o desejo de ampliar as matrículas em cursos técnicos é tema recorrente nas reformas educacionais brasileiras há mais de um século¹. Atualmente, essa preocupação ocupa lugar no Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), que prevê, em sua ousada Meta 11, “*Triplidar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio*, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (Brasil, 2014, grifos nossos).

O estabelecimento de metas ousadas, no entanto, não se converte automaticamente em sucesso de políticas públicas. Passados sete anos de vigência do PNE, custa constatar que o número de matrículas em cursos técnicos cresceu apenas 18,62% (Gráfico 1) – um avanço tímido frente ao plano de crescer 200% em uma década. Diante do evidente insucesso de mais uma política pública voltada à expansão da EPT, uma pergunta tem se apresentado com cada vez mais frequência: “*Afinal, o que é preciso fazer para expandir as matrículas nos cursos técnicos brasileiros?*”

¹ É emblemático a edição do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, mediante o qual o presidente Nilo Peçanha cria as Escolas de Aprendizes Artífices. Não por acaso, comemora-se o Dia Nacional da Educação Profissional e Tecnológica em 23 de setembro, e Nilo Peçanha é considerado o patrono da educação profissional.

Antes de buscar responder apressadamente à essa pergunta, é prudente retornar ao texto do próprio PNE. Além das 20 Metas definidas no Plano, a Lei nº 13.005/14 estabeleceu um conjunto de estratégias julgadas necessárias para o sucesso das políticas. No caso da Meta 11, o PNE determina a implementação de 14 estratégias voltadas à valorização do ensino técnico. Para responder à pergunta proposta, portanto, é necessário conhecer o grau de desenvolvimento de cada uma dessas estratégias, ajudando a compreender os obstáculos que se opõem à efetiva valorização dos cursos técnicos no Brasil. Esse é o objetivo do presente estudo.

1 O CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DA META 11 E SUAS ESTRATÉGIAS

Um equívoco comum na avaliação das políticas públicas consiste em considerar uma lei como um documento técnico, estéril, isento às condições políticas. Ignora-se, com isso, que a constituição de uma lei é marcada por disputas, por tensões e aproximações entre grupos que representam distintos interesses e concepções de sociedade. Produtos da arena política, as regras de direito são “soluções antecipadas de conflitos” (Hauriou, 2009), que expressam um tempo e um lugar histórico. Assim, é necessário admirar o contexto que precede a aprovação do PNE (2014-2024).

1.1 ANTECEDENTES AO PNE

Em março de 1996, o MEC apresentou à Presidência da República uma exposição de motivos para justificar a reforma da educação profissional. Argumentava-se que os cursos técnicos haviam perdido o seu caráter profissional, sendo dedicados aos filhos da classe média: “essa mesma classe média que procura na escola pública de qualidade a adequada preparação ao enfrentamento dos exames vestibulares para os cursos superiores e para a inserção no mercado de trabalho” (Mendes, 2003, p. 94). Para resolver a questão, apresentou-se um anteprojeto de lei, no qual se propunha que a formação técnica fosse dissociada da formação geral e “estava clara a ideia de que a educação profissional deveria ser uma alternativa à educação superior” (Cunha, 2005, p. 253). Dentro desse contexto, a organização da Rede Federal foi apontada como especialmente problemática, cara e ineficiente, uma vez que seus egressos visavam à universidade e não à atuação profissional.

Enviado à Câmara dos Deputados, o texto foi transformado no Projeto de Lei nº 1.603/96, que “Dispõe sobre a educação profissional, a organização da Rede Federal de educação profissional e dá outras providências” (Brasil, 1996a). Distante de produzir consensos no meio educacional, a “reação contrária ao projeto foi tão grande

que conseguiu unir, no debate contra a proposta, os mais variados segmentos da sociedade, representando os mais diversos interesses” (Garcia, 2021). Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei recebeu 292 emendas (Lima; Santos, 1996), demonstrando que o seu caminho provável era a não aprovação.

A principal agenda legislativa para a educação naquele ano, no entanto, era a discussão em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB) – efetivamente promulgada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Na nova LDB, a educação profissional foi apresentada de maneira superficial, abrindo espaço para sua regulamentação posterior. De fato, foi o que ocorreu: prevendo a derrota no Congresso Nacional, o governo retirou de pauta o PL nº 1.603/96 e impôs a sua reforma educacional mediante a publicação do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Implementando a cisão pretendida, o decreto determinou que “A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio” (Brasil, 1997). Na sequência, foi editada a Portaria nº 646, de 14 de maio de 1997, que enquadrava as instituições da Rede Federal, dando prazo de 120 dias para elas se adaptarem às novas determinações (Brasil. MEC, 1997). Por fim, a aprovação da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, vedava, por parte da União, a possibilidade de expansão física da Rede Federal – a partir daquela data, qualquer nova unidade só poderia ser criada em parceria com os municípios, estados, setor produtivo ou organizações não governamentais, que seriam responsáveis pela sua gestão e manutenção (Brasil, 1998). Dessa forma, “A expansão da educação profissional deveria basear-se, preferencialmente, no segmento de escolas comunitárias, organizadas como entidades de direito privado” (Brasil. MEC, 2007, p. 21).

Para financiar a reforma, o governo federal criou o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), cujo marco inicial foi um empréstimo obtido pelo Brasil junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 250 milhões, aos quais deveriam ser acrescidos US\$ 125 milhões de recursos próprios do MEC e US\$ 125 milhões de recursos do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT).

É importante frisar que a reforma da educação profissional não foi pactuada com as comunidades escolares, responsáveis pela oferta dos cursos técnicos. Havia grande discordância pedagógica na radical separação entre a formação técnica e a formação geral, que proibia a oferta integrada; discordância sobre o papel estratégico do segmento público, em especial da Rede Federal, na expansão da educação profissional; e discordância sobre a forma de financiamento da educação, notadamente o privado.

Os resultados foram péssimos: não estando alinhada com a realidade nacional, a reforma da educação profissional tentava reproduzir uma ideia desacreditada, sem base de sustentação. Não contando com experiência na oferta de educação profissional, grande parte dos convênios estabelecidos pelas escolas comunitárias fracassou, “acarretando a não oferta do percentual de vagas gratuitas previstas, abandono das instalações, concluídas ou não, ou dos equipamentos ou funcionamento em estado precário” (Brasil. MEC, 2007, p. 22). Entre as escolas da Rede Federal, especializadas

na oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio, a reforma desencadeou uma grande crise de identidade institucional (Moraes, 2016).

Se o plano era expandir as matrículas em cursos técnicos, a realidade de sua execução contrariou as expectativas:

Assim, entre 1999 e 2003, enquanto as matrículas do ensino médio regular cresceram de 7,8 milhões para 9,1 milhões, as do ensino técnico de nível médio caíram de 716 mil para 590 mil. No período, um quinto das matrículas da modalidade na Rede Federal deixou de existir (Castro, 2015, p. 91).

O cenário político-organizacional iria sofrer transformações após a chegada de um novo grupo à Presidência da República. A diretriz primeira era remover os obstáculos criados a partir de 1997. Logo nos primeiros meses de 2003, o Proep foi desativado; no ano seguinte, a publicação do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (Brasil, 2004), revogou o Decreto nº 2.208/97 e estabeleceu uma nova organização da educação profissional. De maneira especial, o novo decreto retomou a possibilidade de oferta dos cursos técnicos integrados ao ensino médio, sendo amplamente comemorado pelos setores educacionais; em 2005, destacou-se a publicação da Lei nº 11.195, de 18 de novembro, que revogou a Lei nº 9.964/98, possibilitando o processo de expansão da Rede Federal.

Essas ações foram acompanhadas pelo lançamento de uma série de programas governamentais dedicados à expansão da educação profissional. Entre eles cabe citar: o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) – Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) – Decreto nº 5.478, de 20 de junho de 2005; o Programa Brasil Profissionalizado – Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007; e o Acordo de Gratuidade com as Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio.

No ano de 2008, foram procedidas as políticas de maior impacto nacional. Primeiro, com a Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008, que alterou a LDB, dando nova organização e envergadura à renomeada Educação Profissional e Tecnológica. Por fim, a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, constituindo a maior aposta educacional de todo o período (Castioni; Moraes; Passades, 2019).

1.2 O PROCESSO DO PNE

O PNE (2014-2024) é fruto de uma ampla discussão nacional cuja gênese pode ser localizada na publicação da Portaria Normativa MEC nº 10, de 3 de setembro de 2008 (Brasil. MEC, 2008), que estabeleceu uma agenda política sobre o tema, contemplando

a realização de Conferências Municipais de Educação (no primeiro semestre de 2009), Conferências Estaduais e Distrital de Educação (no segundo semestre de 2009) e, por fim, a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae) – prevista para abril de 2010.

Realizada em Brasília, entre os dias 28 de março e primeiro de abril de 2010, “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, envolvendo em torno de 2% da população do País” (Brasil, 2010a). Sobre o documento de referência *Conae: construindo o Sistema Nacional Articulado – o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*, foram aprovadas – pela Plenária Final – 677 emendas. O texto final da conferência continha as diretrizes para a composição da proposta do Executivo, formalizada pelo PL nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, um texto normativo com 12 artigos acompanhados pela proposição de 20 metas e 170 estratégias para alcançá-las.

Desde o início da tramitação do PNE no Congresso Nacional até a sua efetiva aprovação, passaram-se três anos e meio – tempo demais para as revoluções pretendidas para a EPT. Nesse contexto, foi sancionada a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Longe de ter um foco específico, o Pronatec se configuraria como um conjunto de dez ações estratégicas que buscava reunir todas as políticas em curso para a EPT em um único programa. O Pronatec, como veremos adiante, iria influenciar decisivamente o texto final do PNE.

Em 2012, uma alteração no Pronatec permitiu a participação de instituições privadas de ensino superior no programa e estendeu o benefício da Bolsa-Formação Estudante – antes restrita ao setor público, na forma concomitante – para toda a oferta de ensino técnico. Tal modificação teria impacto direto na tramitação do PNE, uma vez que se estabeleceu o “receio de que se favoreça a ‘compra’ de vagas no setor privado, mediante o sistema da Bolsa-Formação do Pronatec” (Castro, 2015, p. 93). A participação do segmento privado na expansão de vagas da educação profissional tornou-se uma das maiores polêmicas em torno da aprovação do PNE (Britto, 2015). Assim, essa preocupação levou à modificação do texto do PL, que passou a exigir que metade da expansão pretendida ocorresse no segmento público.

Após esse longo e democrático processo de construção, finalmente foi publicada a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação. A expansão da EPT de nível médio tomou lugar no corpo da Meta 11, que reuniu um conjunto de 14 estratégias intimamente conectadas ao contexto político-educacional e aos programas já existentes dedicados a essa modalidade educacional. De maneira resumida, é possível afirmar que as ideias-chave utilizadas para a expansão das matrículas nos cursos técnicos foram: expansão da oferta, superação das desigualdades educacionais, incremento da eficiência escolar, e estreitamento das relações com o mundo do trabalho.

1.3 OS DESLOCAMENTOS NAS CONDIÇÕES INICIAIS

Se o resgate do contexto histórico é fundamental para a compreensão do PNE, há de se considerar que ele não substitui a necessidade de investigar o desenvolvimento dos indicadores estatísticos constituídos para monitorar o Plano. Com efeito, “É partindo dessa compreensão epistemológica que se edifica o rigor metodológico construído para o PNE: a pesquisa, de natureza interdisciplinar, deve se pautar na busca de evidências científicas e, sempre que possível, em evidências estatísticas” (Moraes; Albuquerque; Santos, 2019, p. 9). Assim, antes de iniciar a análise das estratégias da Meta 11, convém apontar para três deslocamentos que afetam o desenvolvimento numérico da meta.

1. *O deslocamento na Meta:* O texto original do PL n° 8.035/2010 previa “*Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta*” (Brasil, 2010b, grifo nosso). No entanto, o ritmo de crescimento de matrículas que vinha sendo experimentado parece ter aumentado as expectativas dos legisladores em torno do Plano. Junto aos consultores legislativos, reforçou-se a impressão de que “entre 2003 e 2013, as matrículas nos cursos de educação profissional técnica de nível médio cresceram duas vezes e meia [e que] Tanto na Rede Federal quanto no conjunto das redes estaduais, o aumento foi de quase três vezes” (Castro, 2015), o que abria espaço para uma proposição mais ousada. Diante desse cenário, a Meta 11 sofreu um deslocamento no seu multiplicador: se o PL previa duplicar as matrículas, a lei aprovada foi mais aguda, determinando que elas deviam ser triplicadas. Uma alteração legislativa que, por certo, ampliou as dificuldades relacionadas ao alcance da Meta.

2. *O deslocamento no tempo:* A EPT foi particularmente sensível à demora da tramitação do PNE no Congresso Nacional. Caso o PNE tivesse sido aprovado em 2011 – como era inicialmente esperado –, a Meta 11 tomaria por base o número de matrículas registradas no ano de 2010. Uma vez que a aprovação se deu somente em 2014, a linha de base foi a referente ao ano de 2013 – que já se encontrava em um patamar consideravelmente mais alto (Gráfico 1). Assim, esse deslocamento no tempo foi outro fator que tornou mais difícil se atingir o objetivo inicialmente proposto.

3. *O deslocamento das estatísticas oficiais:* O terceiro deslocamento nas condições iniciais da Meta 11 diz respeito às já conhecidas dificuldades acerca das estatísticas oficiais da EPT, forçosamente lacunares (Moraes; Albuquerque, 2019). Registre-se que já na formulação do PNE anterior (2001-2010) essas dificuldades fizeram-se presentes, de tal modo que o texto da Lei n° 10.172, de 9 de janeiro de 2001, registrava que: “Não há informações precisas, no Brasil, sobre a oferta de formação para o trabalho” (Brasil, 2001). A expectativa era que “o primeiro Censo da Educação Profissional, iniciado pelo Ministério da Educação em 1999, fornecerá dados abrangentes sobre os cursos básicos, técnicos e tecnológicos oferecidos pelas escolas técnicas federais, estaduais, municipais e pelos estabelecimentos do chamado Sistema S” (Brasil, 2001). De fato, esse problema histórico relativo às estatísticas da EPT mostrou-se tão evidente que

nem mesmo a publicação oficial do Inep *A educação no Brasil na década de 90 (1991-2000)* (Brasil. Inep, 2003) trouxe qualquer informação relativa aos cursos técnicos.

Reconhecendo os avanços obtidos nos últimos anos a respeito das estatísticas da EPT, é forçoso reconhecer que o prometido “Censo da Educação Profissional” ainda é um sonho distante. Em verdade, os problemas estatísticos – em especial, a compilação de estatísticas oficiais da EPT – não foram resolvidos a tempo de informar corretamente os legisladores do PNE. Uma simples análise comparada demonstra que os números apresentados no documento final da Conae (Brasil, 2010a), nas Notas Técnicas do MEC (Brasil. MEC, 2010), nos textos dos consultores legislativos responsáveis pela escrita da Lei (Martins, 2015; Castro, 2015) e na Linha de Base de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, 2015) não concocordam entre si.

Para o ano de 2010, por exemplo, os números utilizados pelos consultores legislativos apontam para 1.140.388 matrículas em cursos técnicos, enquanto os números obtidos através da metodologia de monitoramento do PNE apontam para 1.361.827 matrículas – uma diferença de 19,4%. Já para o ano de 2013, os números utilizados pelos consultores apontam para 1.441.051 matrículas em cursos técnicos, enquanto os números dos Relatórios de Monitoramentos apontam para 1.602.946 matrículas – uma diferença de 11,2%.

Reconhecendo esses deslocamentos, é necessário avaliar os seus impactos para o monitoramento e a avaliação do PNE. Em termos numéricos: de acordo com o Plano original, e utilizando os levantamentos disponíveis à época, seria necessário duplicar o número das matrículas existentes em 2010 (1.140.388), chegando a um total de 2.280.776 matrículas, em 2020; de acordo com o Plano aprovado, e utilizando a metodologia do Inep para o monitoramento do PNE, será necessário triplicar o número de matrículas existentes em 2013 (1.602.946), chegando a um total de 4.808.838 matrículas, em 2023. Percebe-se, portanto, que as alterações nas condições iniciais elevaram o objetivo da Meta 11 em 110,8%, um acréscimo que diminui a eficácia das estratégias e que não pode ser desprezado na avaliação.

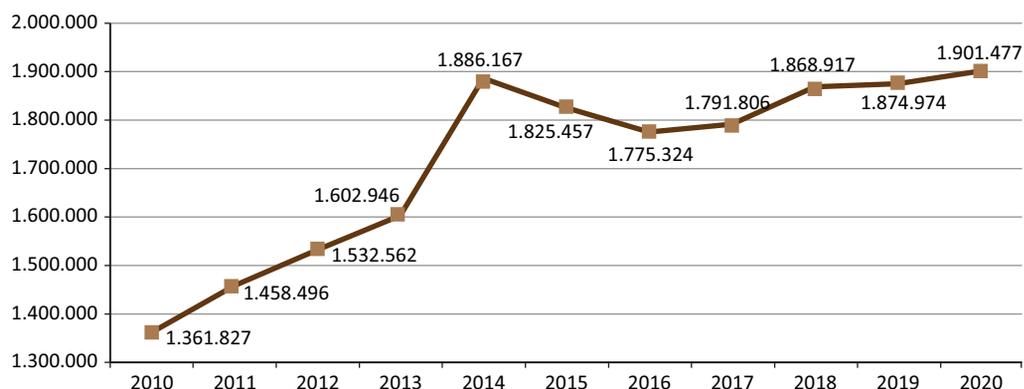


GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS, BRASIL (2010-2020)

Fonte: Elaborado pela Diretd/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2010-2020).

3. A EVOLUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 11 DO PNE

Estratégia 11.1) expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;

É emblemático que a primeira estratégia da Meta 11 se refira à expansão das matrículas na Rede Federal, uma vez que a criação e o fomento dos Institutos Federais se constituíram como principal aposta educacional do Estado brasileiro nos últimos anos, sendo apontados como “Uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica”² (Pacheco, 2011). Não por acaso, a primeira das dez ações previstas no Pronatec foi exatamente a “I – ampliação de vagas e expansão da Rede Federal de educação profissional e tecnológica” (Brasil, 2011a), guardando a coerência entre as políticas educacionais.

Começemos analisando a expansão física da Rede Federal. Durante quase um século – desde a criação das primeiras 19 escolas, em 1909, até o ano de 2002 –, a Rede Federal se constituiu como um sistema com 140 unidades de ensino distribuídas no território nacional. A partir das reformas educacionais iniciadas em 2003, e em especial com a publicação da Lei nº 11.195/2005 (que revogou a proibição da expansão pela União) e da Lei nº 11.892/2008 (que criou os Institutos Federais), a Rede Federal passou a experimentar o período de crescimento mais agudo de sua história. Entre os anos de 2003 e 2014 (ano de início do PNE), foram criadas 422 novas unidades de ensino; de 2015 até o presente momento, mais 105 unidades de ensino foram disponibilizadas à sociedade; do que resultam as suas atuais 667 unidades de ensino³ (Gráfico 2).

Do ponto de vista do ordenamento territorial, vale observar que a expansão esteve alinhada à diretriz de se vincular com os arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, de tal maneira que o Brasil conta com pelo menos uma unidade da Rede Federal em cada microrregião brasileira.

² A expressão é do professor Eliezer Pacheco, secretário da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC) entre os anos 2005 e 2012.

³ O ritmo de expansão experimentado pela Rede Federal nos últimos anos foi tão intenso que nem mesmo os levantamentos oficiais do MEC conseguiram acompanhar com precisão tal movimento. Para a contabilização dos números apresentados, foram usados os levantamentos apresentados em Moraes (2020) e os dados apresentados na Plataforma Nilo Peçanha 2021 (ano-base de 2020), acrescidos do número de unidades da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

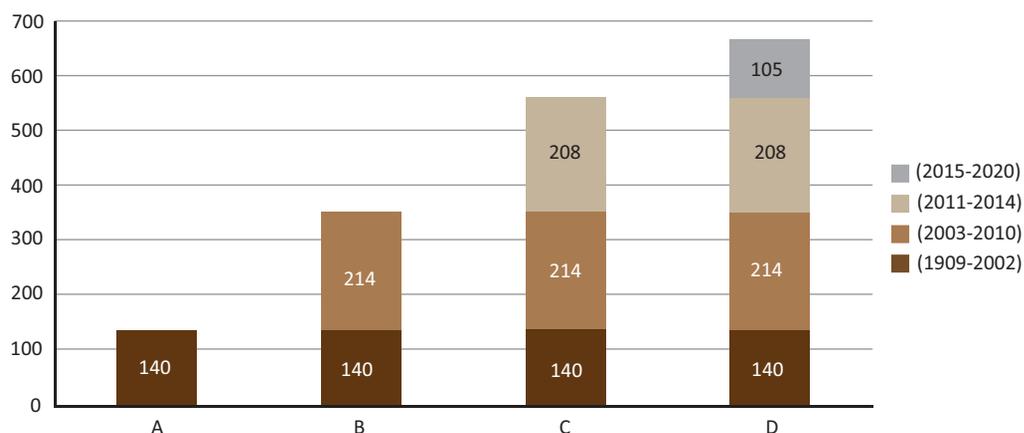


GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE UNIDADES DE ENSINO DA REDE FEDERAL (1909 -2002)

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep.

Demonstrada a eficácia da expansão da Rede Federal, com sua comprovada interiorização, é preciso verificar qual foi seu desempenho no tocante à expansão das matrículas. O Gráfico 3 traz o desenvolvimento das matrículas em cursos técnicos na Rede Federal entre 2010 e 2020.

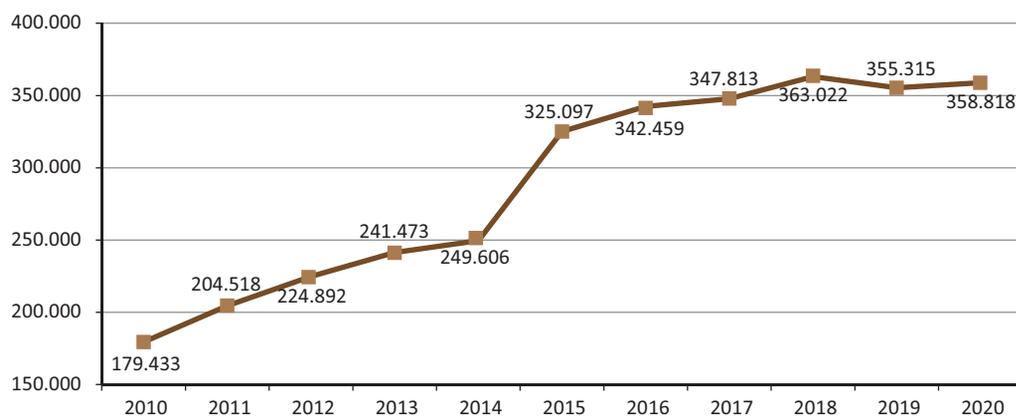


GRÁFICO 3

MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS NA REDE FEDERAL (2010-2020).

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2010-2020).

Em 2013, ano que marca a Linha de Base do PNE, o número de matrículas na Rede Federal era de 241.473. Em 2020, esse quantitativo chegou a 358.818 matrículas – um acréscimo de 48,6%. Embora esse ritmo esteja abaixo do necessário para cumprir a Meta, o crescimento da Rede Federal deve ser comemorado: em uma rede que tem mais de 100 anos, conseguir aumentar em 50% o número de matrículas em apenas sete anos é uma marca notável. O crescimento torna-se ainda mais expressivo caso

olhemos para o intervalo 2010–2020, no qual o número de matrículas em cursos técnicos se expandiu em 99,97% – dando conta, exatamente, do previsto para esse período no PL nº 8.035/2010: duplicar o número de matrículas.

Ainda que se possa comemorar a referida expansão, alguns aspectos chamam a atenção: primeiramente, é preciso observar que o crescimento ocorreu até o ano de 2018, sofrendo retração até 2020 e indicando uma possível estagnação do projeto; depois, é preciso atentar para um elemento muitas vezes negligenciado nas análises – a desagregação das matrículas por tipo de oferta. O crescimento das matrículas não se deu de maneira uniforme entre os tipos de oferta: nos cursos técnicos integrados tradicionais, as matrículas cresceram 83,5%, enquanto nos cursos técnicos integrados à EJA decaíram 34,8% e nos cursos técnicos concomitantes sofreram redução de 15,3%. As matrículas em cursos técnicos subsequentes, ainda que tenham experimentado uma evolução de 40,6%, entre 2013 e 2019, estão em processo de declínio, experimentando redução de 25,6% desde 2015 (Tabela 1).

TABELA 1
NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS NA REDE FEDERAL POR TIPO DE OFERTA (2013-2020).

Dependência Administrativa	Tipo de Oferta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ [%] (2013-2020)
Federal	Total	241.473	249.606	325.097	342.459	347.813	363.022	355.315	358.818	48,6%
	Técnico Integrado	117.747	127.455	133.562	151.279	173.360	192.233	205.498	216.087	83,5%
	Técnico Integrado – EJA	13.011	11.595	9.301	8.282	8.280	8.108	9.846	9.841	-24,4%
	Técnico Concomitante	30.175	27.486	29.611	31.365	28.303	42.107	25.558	19.662	-34,8%
	Técnico Subsequente	80.540	83.070	152.309	151.390	137.870	120.574	114.176	113.228	40,6%
	Normal/magistério	0	0	314	143	0	0	237		0,0%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2010-2020).

A forte expansão verificada entre os cursos técnicos integrados (83,5%) é altamente relevante, uma vez que a oferta integrada exige mais recursos do que as demais – contemplando a oferta das unidades curriculares profissionais, além de todas as unidades curriculares voltadas à formação geral para o ensino médio.

No tocante aos cursos técnicos subsequentes, o desenvolvimento das matrículas apresentou comportamento errático: nos dois primeiros anos do PNE as matrículas nesse tipo de oferta cresceram impressionantes 89,1%, para atingir seu nível máximo em 2015. Desde então, mais de um quarto das matrículas (25,6%) foi eliminado – resultando em um crescimento total de 40,6% no período.

Considerando os públicos aos quais os tipos de oferta se destinam, é necessário considerar que as ofertas articuladas costumam estar restritas ao universo dos estudantes que estão concluindo o ensino fundamental, enquanto a oferta subsequente está voltada para um universo muito mais amplo. Da mesma forma, as ofertas ditas “regulares” alcançam os estudantes posicionados na idade escolar adequada, enquanto a modalidade EJA visa atingir o enorme contingente de brasileiros que ainda não possuem a escolaridade básica completa. Dito isso, é possível concluir que se a estratégia de expansão da Rede Federal tivesse dado mais atenção aos outros tipos de oferta, o alcance da meta seria mais facilitado.

Tal perspectiva, no entanto, precisa ser espreitada com cuidado. Deve-se considerar: 1) a tradição histórica que levou essa rede a se especializar na oferta de formação técnica integrada à formação geral; 2) a determinação expressa na Lei nº 11.892/08, orientando que a oferta de EPT de nível médio deve ocorrer “prioritariamente na forma de cursos integrados” (Brasil, 2008c); 3) o fato dos cursos técnicos integrados contribuírem para o alcance de mais uma determinação da Meta 11, que visa assegurar a “qualidade de oferta”, tão bem experimentadas nesses centros de excelência.

Estratégia 11.2) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;

A segunda estratégia da Meta 11 também se associa à ideia de ampliar o número de matrículas em cursos técnicos por meio da expansão da oferta no segmento público. Se a estratégia 11.1 se dedica à expansão da Rede Federal, a 11.2 volta as suas atenções para as redes estaduais. Do ponto de vista histórico, essa estratégia é um desdobramento do Programa Brasil Profissionalizado, instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, que visa “estimular o ensino médio integrado à educação profissional, enfatizando a educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais” (Brasil, 2007c).

De objetivos muito abrangentes, o Brasil Profissional foi uma resposta do Executivo ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (Brasil, 2007a). Sua ação restringia-se ao campo do financiamento educacional, prestando assistência financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios com planos de expansão do ensino médio integrado à educação profissional. A partir de 2011, esse foi mais um programa incorporado pelo Pronatec, atendendo responsivamente à sua segunda ação,

“II – Fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional” (Brasil, 2011a).

Diagnosticada a estratégia de fomento, vamos aos resultados obtidos no período (2010-2020), analisando os números apresentados no Gráfico 4:

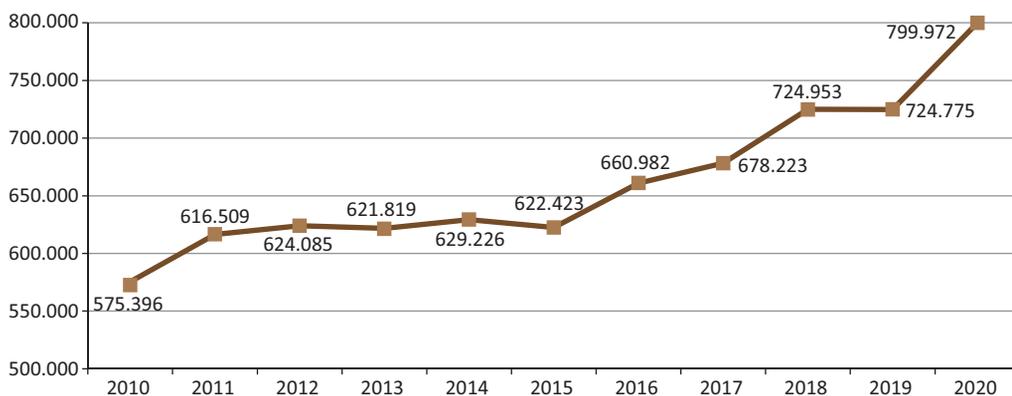


GRÁFICO 4

MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS NAS REDES ESTADUAIS (2010 -2020).

Fonte: Elaborado pela Direde/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2010-2020).

Em 2013, ano que marca a linha de base do PNE, as redes estaduais contavam com 621.819 matrículas em cursos técnicos. Em 2020, esse quantitativo chegou a 799.972 matrículas, um crescimento de 28,6% – tímido, frente à demanda global de triplicar as matrículas em EPT de nível médio.

Ao contrário do que aconteceu com a Rede Federal, o hiato temporal entre a proposição e a aprovação do PNE (2010-2013) não produziu importantes deslocamentos nas redes estaduais: entre 2010 e 2013, as matrículas apresentaram um crescimento discreto, da ordem de 8%, não alterando significativamente a linha de base. Em contrapartida, as imprecisões das estatísticas oficiais produziram importantes deslocamentos no planejamento estatal. Em 2010, o MEC considerava que as redes estaduais contavam com 398,2 mil matrículas (Brasil. MEC, 2010). Diante disso, planejava-se:

Com o apoio do Programa Brasil Profissionalizado, a estimativa é que os estados passem a oferecer um acréscimo de aproximadamente 300 mil matrículas em cursos técnicos de nível médio, presenciais, quando da finalização de sua execução, alcançando no final da década cerca de 700 mil matrículas (Brasil. MEC, 2010, p. 74).

O fato é que, segundo as metodologias utilizadas no âmbito do monitoramento oficial do PNE, as redes estaduais contavam com 575.396 matrículas em 2010. No final da década (2019), os números já ultrapassavam os 700 mil previstos, somando

um total de 724.775 matrículas. Perceba-se que, embora os números tenham superado o planejamento expresso pelo Ministério da Educação, os resultados estão muito aquém do esperado pela Meta 11. Isso evidencia como os planejamentos ocorreram à distância das realidades objetivas, com as metas sendo estabelecidas com uma fraca base de evidências.

Ainda assim, embora o crescimento das matrículas nas redes estaduais esteja aquém do necessário, boas perspectivas começam a se desenhar. Ao contrário do que vem acontecendo na Rede Federal, que apresenta uma estabilização do crescimento nos últimos anos, as matrículas nas redes estaduais têm apresentado crescimento expressivo desde 2015. No último ano (2019-2020), elas experimentaram um salto de 10,4%. Para se obter um panorama mais detalhado das movimentações, é preciso desagregar o desenvolvimento das matrículas por tipo de oferta (Tabela 2):

TABELA 2
NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS NAS REDES ESTADUAIS POR TIPO DE OFERTA (2013-2020)

Dependência Administrativa	Tipo de Oferta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ [%] (2013-2020)
Estadual	Total	621.819	629.226	622.423	660.982	678.223	724.953	724.775	799.972	28,7%
	Técnico Integrado	183.637	199.921	224.739	246.516	257.996	285.996	327.160	375.377	104,4%
	Técnico Integrado – EJA	22.011	19.276	21.593	22.120	25.122	25.234	25.668	28.255	28,4%
	Técnico Concomitante	74.727	82.374	60.514	62.768	68.299	77.041	66.588	65.651	-12,1%
	Técnico Subsequente	232.764	235.107	231.026	233.831	239.157	263.761	246.611	267.163	14,8%
	Normal/magistério	108.680	92.548	84.551	95.747	87.649	72.921	58.748	63.526	-41,5%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2020).

Focalizando as duas ofertas mais expressivas: em 2013, os cursos integrados somavam 183.637 matrículas, representando 29,5% do total. Já os cursos técnicos subsequentes somavam 232.764 matrículas, representando 37,4% do total. Assim, 2/3 dos estudantes estavam distribuídos entre essas principais ofertas. Tal cenário sofreu importantes alterações nos últimos anos. Em especial, deve-se destacar o vertiginoso acréscimo de matrículas nos cursos técnicos integrados (+104,4%), que passaram a se constituir o principal tipo de oferta, com 46,9% do total. Já as matrículas nos cursos

técnicos subsequentes cresceram apenas 14,8%, representando 1/3 das matrículas totais (33,4%). Nesse novo cenário, é possível afirmar que quatro em cada cinco matrículas (80,3%) estão localizadas nesses dois tipos de oferta.

Nos cursos técnicos concomitantes e no Normal/Magistério, foram observadas reduções de 12,1% e 41,5%, respectivamente. Já para o Técnico Integrado – EJA observou-se um aumento de 28,5% ainda assim, essa oferta continua sendo a menos expressiva, representando apenas 3,5% do total de matrículas.

Os resultados demonstrados pelas redes estaduais, conjuntamente com os resultados apresentados pela Rede Federal, demonstram que o segmento público tem concentrado os seus esforços na expansão da oferta integrada. Tal fato se alinha às diretrizes estabelecidas pela lei de criação dos Institutos Federais e pelo Programa Brasil Profissionalizado.

Reconhecendo a importância fundamental da oferta integrada, além da necessária continuidade da sua expansão, é preciso alertar para os riscos envolvidos na pouca atenção às outras ofertas, cujo escopo de atuação tem o potencial de atender a mais brasileiros. Não à toa, a oferta subsequente continua sendo a mais numerosa, totalizando 936.547 matrículas – o que equivale a praticamente à metade (49,25%) das matrículas em cursos técnicos. Ao atuar fracamente nesse segmento, o setor público abre espaço para uma dominância do setor privado, instado a ofertar educação profissional não gratuita justamente ao público que mais demanda esse tipo de formação – jovens e adultos com a educação completa, mas sem uma profissionalização associada.

Por fim, é preciso apontar para a fraca presença de políticas e programas associados à oferta estadual de EPT. Com exceção da estratégia 11.2, operacionalizada pelo Programa Brasil Profissionalizado, as estratégias do PNE são lacônicas nesse sentido: “Responsáveis por 86% (2013) das matrículas do ensino médio regular, as redes estaduais poderiam ter sido contempladas com estratégias mais desenvolvidas e concretas quanto a seu papel na expansão da educação profissional técnica de nível médio” (Castro, 2015, p. 94).

Estratégia 11.3) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade;

Mais uma estratégia voltada à expansão da oferta, por intermédio da educação a distância (EaD). A estratégia remonta à instituição do Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-TEC Brasil), pelo Decreto nº 6.301, de 12 de dezembro de 2007, que previa atuação exclusiva nas instituições públicas. O cenário foi alterado com a instituição da Rede e-TEC Brasil, pelo Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, que permitiu a atuação das instituições privadas. A data de lançamento desse programa coincide

com o lançamento do Pronatec, que o incorporou através da ação: “VI – fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância” (Brasil, 2011a).

A adoção da modalidade EaD como uma das estratégias de expansão da EPT foi cercada de polêmica, com o receio manifesto de que a possibilidade abriria espaço para uma oferta de “segunda linha”, especialmente pelo segmento privado. Nesse sentido, é interessante notar que essa é a única estratégia da Meta que explicita a necessidade de assegurar um “padrão de qualidade”. Tal exigência ficou a cargo do Sistema de Acompanhamento e Avaliação de Cursos (Saas), desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em parceria com a Setec, “com o objetivo de apoiar a gestão dos cursos a partir da avaliação feita por estudantes, professores, tutores e coordenadores” (Cislighi *et al.*, 2012).

O monitoramento de tal estratégia é possibilitado pelo Censo Escolar da Educação Básica. Infelizmente, o Censo só começou a captar as matrículas EaD no ano de 2015 (Gráfico 5).

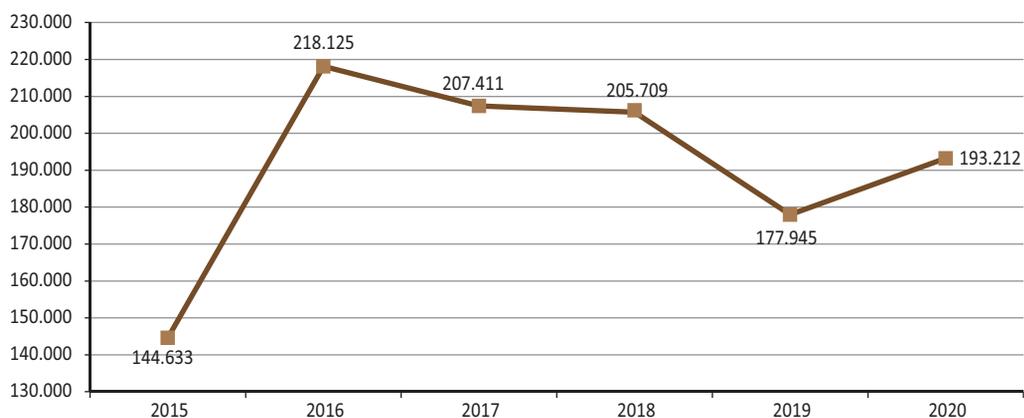


GRÁFICO 5
MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS NA MODALIDADE EAD (2015-2020)

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2015-2020).

Entre 2015 e 2020, o número de matrículas em cursos técnicos EaD saltou de 144.633 para 193.212 – um avanço de 33,5%. Tal desenvolvimento, no entanto, não foi linear: na transição de 2015 para 2016, as matrículas cresceram impressionantes 50,8%, experimentando o maior valor da série histórica (218.125 matrículas). Entre 2016 e 2019, apresentaram um importante recuo, na ordem de 18,4%, para crescer novamente (+8,5%) entre 2019 e 2020. A apresentação do desenvolvimento das matrículas de forma agregada invisibiliza alguns movimentos internos que são fundamentais para o acompanhamento da estratégia. Nesse sentido, é interessante desagregar as informações de acordo com os sistemas ofertantes (Gráfico 6):

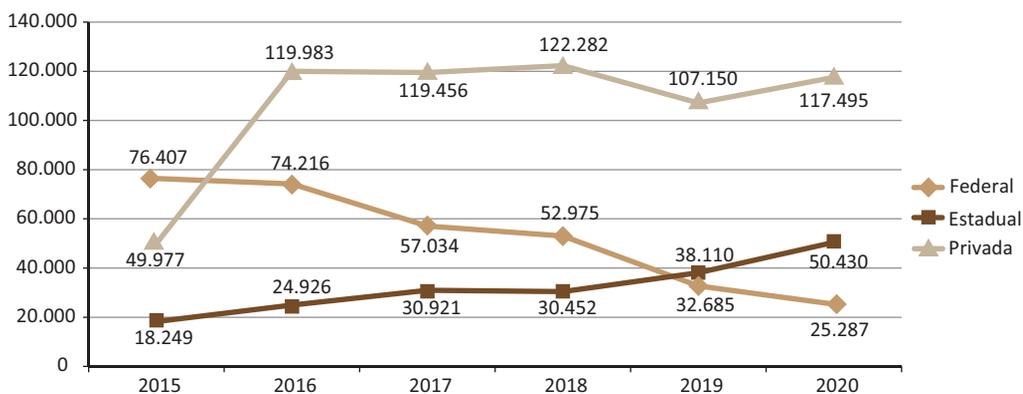


GRÁFICO 6

MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS NA MODALIDADE EaD POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (2015-2020)

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2015-2020).

A primeira informação que salta aos olhos é o impressionante crescimento experimentado pelo segmento privado entre os anos de 2015 e 2016 – com um acréscimo de 138,1% nas matrículas. Nos anos seguintes, verifica-se um cenário de relativa estabilização no segmento⁴, para alcançar as atuais 117.495 matrículas. Perceba-se, também, que o receio de que os sistemas privados dominassem a oferta EaD não era desprovido de sentido: em 2020, 60,81% das matrículas em cursos técnicos EaD estavam localizadas em instituições privadas.

Outro movimento interessante de ser observado é o do desenvolvimento das matrículas EaD nos sistemas estaduais. Em 2015, esse segmento concentrava 18.249 matrículas, o que correspondia a apenas 12,6% do total. A partir de então, o que se verifica é um crescimento constante, de tal modo que entre 2015 e 2020 as matrículas cresceram 176,3%. Ainda assim, as redes estaduais – maiores ofertantes de educação básica e, em especial, de cursos técnicos – são responsáveis por pouco mais do que apenas um quarto (26,1%) das matrículas na modalidade a distância.

Por fim, vale observar o contraditório desenvolvimento das matrículas no âmbito da Rede Federal. Em 2015, a Rede Federal contabilizou 76.407 matrículas em cursos técnicos EaD, o que perfazia mais da metade (52,8%) do total. Nos anos seguintes, o que se verificou foi uma desidratação da oferta, com a rede perdendo dois terços (66,9%) das matrículas. Em 2020, a Rede Federal contou com apenas 25.287 matrículas na modalidade, o que corresponde a 13,1% do total – evidenciando o gradativo abandono da estratégia.

Diante do cenário imposto pela pandemia do novo Coronavírus, que impôs o ensino não presencial, torna-se imperativa a necessidade de ressignificar as ofertas

⁴ Ainda que tenha sido verificado um importante decréscimo durante o ano de 2019, os valores voltaram aos níveis anteriores durante o ano de 2020.

vinculadas à modalidade à distância, que, em 2020, contabilizavam apenas 10,16% do total das matrículas totais em cursos técnicos.

Estratégia 11.4) estimular a expansão do estágio na educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio regular, preservando-se seu caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno, visando à formação de qualificações próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e ao desenvolvimento da juventude;

A estratégia 11.4 busca fomentar o estágio na EPT de nível médio. Esse componente curricular contribui para o avanço da Meta 11 na medida em que o estágio supervisionado é o momento no qual o estudante tem contato concreto com o mundo do trabalho, sendo submetido a situações laborais reais, com conseqüente aprimoramento do “saber fazer” e facilitando, assim, a transição escola-trabalho após a conclusão do ensino médio.

Nesse sentido, o incentivo à existência de estágio para a EPT integrada ao ensino médio estimula o estudante a optar por caminhos educacionais que lhe garantirão inserção na vivência do mundo do trabalho, dando segurança profissional e assertividade nas escolhas. Além disso, por meio do estágio, o estudante pode receber recursos financeiros, nos termos da Lei nº 11.788/2008, fator que irá contribuir decisivamente para a permanência escolar e para a trajetória de vida dos educandos. Deve-se alertar que não cabe ao estagiário a condição de funcionário de empresa, uma vez que “estágio não pode ser visto apenas como uma forma de entrada no mercado de trabalho, mas também deve ser tratado, necessariamente, como uma etapa pedagógica dentro de uma proposta curricular” (Raulino, 2021.)

O estágio pode ser obrigatório ou facultativo, devendo integrar o itinerário formativo do educando e fazendo parte do projeto pedagógico do curso. Por conseguinte, as ações que buscam atender a essa estratégia 11.4 ocorrem a depender de cada instituição ofertante da EPT de nível médio. Nesse cenário, a instância federal fica circunscrita a contribuições normativas. Quanto às normas federais relacionadas, além da Lei do Estágio, destaca-se o disposto na LDB que, em seu artigo 36, preconiza a preparação do educando para o exercício de profissões técnicas. Na mesma direção, O Decreto nº 5.154/2004 determina que a educação profissional deverá respeitar, entre outras, as seguintes premissas:

- II – articulação de esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia;
- III – *a centralidade do trabalho como princípio educativo;*
- IV – indissociabilidade entre teoria e prática. (Brasil, 2004, grifo nosso).

Outros documentos importantes para a pauta são as Diretrizes Curriculares expedidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). As Diretrizes Curriculares

Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) (Brasil. MEC. CNE, 2018), asseguram – em seu artigo 17, parágrafo 13 – que o *estágio pode ser contabilizado como parte da carga horária do ensino médio*, além de determinar – em seu artigo 27 – que a proposta pedagógica das unidades escolares que ofertam o ensino médio deve considerar a “VII – integração com o mundo do trabalho por meio de estágios, de aprendizagem profissional, entre outras, conforme legislação específica, considerando as necessidades e demandas do mundo de trabalho em cada região e Unidade da Federação” (Brasil. MEC. CNE. CEB, 2018, grifo nosso).

Mais especificamente, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica (DCNEPT) elencam os princípios da EPT, entre os quais se ressaltam a articulação com o setor produtivo na perspectiva da inserção laboral dos estudantes e a centralidade do trabalho assumido como princípio educativo e base para a organização curricular. Entre os critérios elencados para a organização dos cursos de EPT, as DCNEPT preconizam a “VI – aproximação entre empresas e instituições de Educação Profissional e Tecnológica, com vistas a viabilizar estratégias de aprendizagem que insiram os estudantes na realidade do mundo do trabalho” (Brasil. MEC. CNE, 2021)

Do ponto de vista quantitativo, ainda há poucas informações para serem analisadas. Somente em 2019 o Censo Escolar do Inep passou as informações referentes a estágio supervisionado. Naquele ano, 235.676 estudantes dos cursos técnicos estavam matriculados em disciplinas de estágio supervisionado. Em 2020, essa marca avançou para 274.898 matrículas, número que representa 28,5% das matrículas das ofertas integradas ao ensino médio e 14,4% das matrículas totais em cursos técnicos.

Afora as normatizações apresentadas, não foram identificadas ações federais que buscassem estimular a expansão do estágio nos cursos técnicos. Entre tantos programas dedicados à EPT, sente-se falta de uma iniciativa estatal que vise incentivar a realização dos estágios supervisionados. Os primeiros números apresentados pelo Inep demonstram que há espaço para a ampliação dessa estratégia curricular. O sucesso dessa política pode representar um dos incentivos para a ampliação das matrículas em cursos técnicos.

Estratégia 11.5) ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins de Certificação profissional em nível técnico;

O reconhecimento de saberes para fins de Certificação profissional está previsto na LDB, nos termos do seu Art. 41: “O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e Certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos” (Brasil, 1996b). Recentemente, duas iniciativas governamentais voltadas ao reconhecimento de saberes com vistas à Certificação profissional foram desenvolvidas: 1) a Rede Nacional de Certificação

Profissional e Formação Inicial e Continuada (Certific) e 2) o Sistema Nacional de Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais (Re-Saber).

Tais iniciativas buscam promover a aproximação com o mundo do trabalho por meio da avaliação das competências técnicas profissionais, constituídas pelos estudantes trabalhadores em seu desenvolvimento pessoal e/ou no mundo do trabalho; o reconhecimento; e a certificação de conhecimentos e experiências anteriores, expedindo o correspondente certificado ou diploma, de acordo com o respectivo perfil profissional de curso de qualificação profissional ou de habilitação profissional. Para tanto, também se faz necessário o credenciamento de instituições especializadas em educação profissional com vistas a avaliar, reconhecer e certificar o conhecimento adquirido pelo estudante trabalhador, considerando-o equivalente aos componentes curriculares do curso por ela oferecido,

Assim, a Rede Certific, instituída em 2009 e revista em 2014⁵, consistiu em uma política de reconhecimento e certificação de saberes adquiridos em processos formais e não formais de ensino-aprendizagem e formação inicial e continuada de Programas Interinstitucionais de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada, os Programas Certific. A definição dos termos da estratégia 11.5 parece ter se realizado à luz da previsão da LDB e da experiência acumulada pela Rede Certific, de forma que o reconhecimento de saberes para fins de certificação profissional também foi reafirmado pelo PNE, em 2014, e mais recentemente pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Tecnológica (Brasil. MEC. CNE, 2021).

O Sistema Re-Saber, instituído em 2021, buscou promover o aperfeiçoamento e a desburocratização do processo de reconhecimento de saberes e competências, para fins de exercício profissional ou para prosseguimento de estudos, para trabalhadores maiores de 18 anos. A portaria que o instituiu regulamentou o processo educacional formal de avaliação, reconhecimento e certificação de saberes que desenvolvem competências profissionais. O processo de certificação instituído pelo Re-Saber foi iniciado pelos Institutos Federais e, num segundo momento, será estendido às redes de ensino estaduais e municipais, inclusive no âmbito do ensino militar. A expectativa é de oportunizar alternativas para a formalização dos saberes e competências de trabalhadores adquiridos durante a vida, e induzir o aumento de demandas pela continuidade dos estudos e elevação da escolaridade e contribuir para a expansão da EPT de nível médio.

A estratégia 11.5 também se articula com a estratégia 10.11 do PNE, reforçando-se mutuamente, visto que objetivam a valorização dos “saberes produzidos por jovens e adultos em variados contextos não formais ao longo da experiência de vida, a fim de que possam ser reconhecidos e validados nos sistemas públicos de ensino” (Brasil. MEC, 2014, p. 94).

⁵ A Rede Certific foi criada pela Portaria Interministerial nº 1.082, de 20 de novembro de 2009, do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e reestruturada por meio da Portaria Interministerial nº 05, de 25 de abril de 2014.

Infelizmente, ainda não existem informações estatísticas relativas ao número de certificações profissionais obtidas pelo processo de certificação de saberes. Sem essas informações, torna-se difícil avaliar o desenvolvimento dessa política. No campo qualitativo, é necessário registrar as resistências escolares e acadêmicas que se opõem a esse processo legítimo de valorização dos saberes aprendidos fora da escola (Fassiná; Wollinger; Allain, 2020). O campo dessa estratégia é, muito provavelmente, aquele que mais evidencia o preconceito com os saberes técnicos, amargamente experimentado no Brasil.

Estratégia 11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade.

A estratégia 11.6 visa à expansão da oferta da educação profissional técnica de nível médio por entidades privadas vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência. A oferta de vagas gratuitas por entidades privadas integra os esforços para triplicar o número de matrículas que o PNE trouxe como objetivo da Meta 11. Ao segmento público cabem, no mínimo, 50% dos esforços de expansão, ao passo que espaço considerável deve ser concretizado pelas demais entidades ofertantes, de modo que os objetivos da meta sejam integralmente alcançados.

No contexto de aprovação do PNE, a participação dessas entidades se atrelava principalmente aos acordos de gratuidade firmados a partir de 2008 entre os Serviços Nacionais de Aprendizagem com o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Fazenda, “com o estabelecimento de metas para expansão da oferta gratuita de vagas em cursos técnicos e de qualificação profissional, até o patamar de 66,6% de suas receitas líquidas” (Brasil. MEC, 2018c). Em 2018, foi publicada a Portaria nº 1.249, de 27 de novembro, que dispunha sobre

a metodologia de acompanhamento e avaliação das ações voltadas à gratuidade regimental, elaborada de comum acordo com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai e com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac (Brasil. MEC, 2018b).

Todavia, o Censo Escolar da Educação Básica, principal fonte de informações sobre a questão, não trazia dados que permitissem aferir se o referido percentual de fato se concretizava em nível geral ou por instituições.

Para compreender a estratégia também é importante resgatar os debates que ocorreram durante a construção do PNE acerca dos agentes que iriam figurar como centrais. Ao ser enviado pelo Poder Executivo para a Câmara, o Projeto de Lei

nº 8.035/2010 continha a estratégia sobre a questão da oferta com a garantia de que fosse gratuita, mesmo em entidades privadas, de tal modo que estava previsto: “11.5) Ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas *entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical*” (Brasil, 2010b, grifo nosso).

Na Câmara, a estratégia passou por alterações, de modo que, ao sair da casa e ser enviada ao Senado, apresentava redação que incluía entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, mantendo a gratuidade:

11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio *pelos entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência*, com atuação exclusiva na modalidade (Brasil, 2010b, grifo nosso).

No Senado, a estratégia foi novamente alterada, sendo suprimida a referência ao atendimento à pessoa com deficiência no caso das instituições sem fins lucrativos, restringindo a estratégia às entidades vinculadas ao sistema sindical:

11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, criando mecanismos que garantam o acompanhamento periódico da evolução da oferta e a transparência da destinação dos recursos da contribuição compulsória dessas entidades (Brasil, 2010b).

Ao final, a Câmara dos Deputados aprovou a versão do texto com referência à *ampliação de oferta das matrículas no sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência* (grifo nosso). Foge ao escopo do trabalho analisar em mais detalhes os debates ocorridos durante a construção do documento. As referências indicam posições diversas sobre a abrangência dos agentes e instituições do setor privado que se dedicariam à expansão da oferta.

Para adicionar uma compreensão à estratégia no contexto da Meta 11, é possível observar, com base nos dados do Censo Escolar, que a participação de sindicatos de trabalhadores ou patronais, associações e cooperativas, Sistema S e instituições sem fins lucrativos era relativamente pequena entre 2013 e 2020. A maior parte das matrículas estava nos cursos Técnicos Concomitantes e Subsequentes (Tabela 3).

TABELA 3
MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO POR TIPO
E ENTIDADE – BRASIL – 2013-2020

Ano	Técnico Integrado	Técnico Concomitante	Técnico Subsequente	FIC integrado EJA – Nível Médio	FIC Concomitante	Técnico Integrado EJA
Mantenedora da escola privada – Sindicatos de trabalhadores ou patronais, associações e cooperativas						
2013	3.138	32.001	29.884	0	0	394
2014	3.344	30.795	36.058	0	0	445
2015	3.292	19.988	36.707	0	5.357	255
2016	3.624	12.905	20.761	7	3.552	458
2017	8.312	20.586	102.024	117	2.720	194
2018	3.879	5.789	15.572	59	2.491	509
2019	3.978	3.431	16.273	68	1.507	121
2020	4.119	3.690	14.944	78	1.266	80
<i>Dif. 2013-2020</i>	<i>981</i>	<i>-28.311</i>	<i>-14.940</i>	<i>78</i>	<i>1.266</i>	<i>-314</i>
Mantenedora da escola privada – Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, outros)						
2013	1.750	88.545	109.526	0	0	614
2014	2.726	109.939	135.358	0	0	456
2015	1.979	89.132	129.217	270	22.276	90
2016	1.457	74.262	111.440	22	18.311	8
2017	5.348	66.468	183.680	63	15.906	66
2018	546	49.975	115.391	0	16.535	0
2019	1.690	46.495	130.397	50	19.106	0
2020	3.074	43.056	129.006	102	16.283	1
<i>Dif. 2013-2020</i>	<i>1.324</i>	<i>-45.489</i>	<i>19.480</i>	<i>102</i>	<i>16.283</i>	<i>-613</i>
Mantenedora da escola privada – Instituições sem fins lucrativos						
2013	5.738	19.699	35.878	0	0	613
2014	8.764	19.389	68.215	0	0	948
2015	8.604	18.335	70.248	16	466	451
2016	8.290	17.216	37.428	0	1.019	322
2017	11.040	25.451	121.168	14	888	22
2018	7.006	12.029	32.527	73	256	134
2019	7.661	10.550	33.349	0	708	280
2020	9.246	10.117	35.289	0	431	244
<i>Dif. 2013-2020</i>	<i>3.508</i>	<i>-9.582</i>	<i>-589</i>	<i>0</i>	<i>431</i>	<i>-369</i>

Fonte: Elaborada pela Direde/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep

Percebe-se pelos números que, em 2020, o número de matrículas em cursos técnicos vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência foi relativamente pequeno (271.026), totalizando apenas 14,25% da oferta nacional. Considerando o crescimento necessário para que seja triplicado o número de matrículas frente ao existente quando se deu a aprovação do PNE, em 2014, a estratégia parece ter caminhado na direção oposta nos últimos anos, tendo sido registrada a diminuição de 56.754 matrículas. Tal questão ganha ainda mais relevância quando se recorda, como dito, que, dos esforços para triplicar o número de matrículas, o setor público deve participar com, pelo menos, 50%, restando parcela significativa para as demais entidades.

Estratégia 11.7) expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;

A oferta educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior (Ipes) foi instituída, inicialmente, pela Portaria MEC nº 401, de 10 de maio de 2016, e, posteriormente, pela Portaria MEC nº 1718, de 8 de outubro de 2019, que revogou a primeira. A oferta é prevista em instituições credenciadas para a oferta de cursos superiores de graduação, registradas no Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior (Cadastro e-MEC) e com cursos referenciados no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT). A autorização para a oferta de cursos de EPT de nível médio pelas Ipes é registrada no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec).

A expectativa da iniciativa é contribuir para a expansão das matrículas em educação profissional técnica de nível médio, no segmento privado, utilizando a capacidade já instalada das Ipes, tal como de infraestrutura e de corpo docente de formação profissional, muitas vezes, subutilizada em alguns turnos das respectivas instituições, e principalmente com a qualidade de seus cursos avaliada pelo Sinaes nos termos dos referenciais vigentes.

Alvo de muitas polêmicas, a iniciativa levantou três principais preocupações: a primeira, de ordem pedagógica, que denuncia a oferta de educação básica por instituições de educação superior – níveis educacionais distintos, com objetivos, finalidades e estratégias formativas distintas; a segunda, de ordem regulatória, uma vez que a educação básica é regulada pelos sistemas estaduais de educação, instâncias às quais as Ipes – com exceção das estaduais – não se vinculam; a terceira, de ordem orçamentária, com o temor de que os recursos públicos migrassem para investimentos no setor privado. Vale ressaltar, contudo, que a portaria não prevê uso de recursos federais, conforme determinado em seu Artigo 1º. Nesse sentido, não se trata de uma iniciativa aderente à expansão da oferta de financiamento estudantil à EPT de nível médio.

Por fim, vale mencionar que, no ano de 2019, apenas 25.661 matrículas em cursos técnicos foram registradas em Ipes, patamar que se mantém praticamente constante desde 2016. Tais números denotam que a estratégia – ainda que utilize uma lógica, que procura tornar mais eficiente a utilização dos sistemas educacionais –, passa por dificuldades para se consolidar.

Estratégia 11.8) institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas;

A institucionalização de um Sistema de Avaliação da Qualidade da Educação Profissional Técnica de Nível Médio consiste em uma estratégia imprescindível para o alcance dos objetivos definidos no *caput* da Meta 11. Como expandir sem avaliar? Como expandir sem informações abrangentes e confiáveis do conjunto da EPT nacional?

É fato que o sistema educacional brasileiro adotou várias iniciativas de avaliação no decorrer das últimas décadas, condição central para a “garantia de padrão de qualidade”, como registra o inciso VII do Art. 206 da Constituição Federal, reafirmado pelo inciso IX, Art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Assim, na educação básica, há fontes de informação disponíveis no Censo Escolar e no Saeb. Da mesma forma, na educação superior, no Censo da Educação Superior e no Sinaes. Contudo, essas iniciativas abarcam insuficientemente a EPT.

Também é fato que há iniciativas de contagem e de avaliação, realizadas pelos entes federados e pelas diversas redes ofertantes, no âmbito federal, estadual, municipal e privado. Tais avaliações, no entanto, se realizam com metodologias distintas. São iniciativas que se realizam a partir das histórias particulares de cada uma das instituições, referenciadas nas experiências e necessidades específicas delas. O resultado em termos de avaliação nacional da EPT é um conjunto fragmentado de informações em que a soma das partes não produz a visibilidade do todo.

A afirmação da estratégia “institucionalizar um Sistema de Avaliação da Qualidade da Educação Profissional Técnica de Nível Médio” reconhece a existência de lacunas no atual quadro de produção estatística sobre a EPT nacional e de insuficiências relativas à apreensão das especificidades da modalidade. O PNE baseia-se nesse diagnóstico de ausências e orienta para a imperativa institucionalização de um sistema de avaliação. Contudo, um sistema de tal porte não se edifica sem alguns pré-requisitos indispensáveis, tais como: 1) um referencial conceitual de avaliação educacional, que considere modelos externos e de larga escala, especialmente um referencial metodológico com capacidade de ancorar a diversidade, as especificidades e a amplitude da educação profissional técnica de nível médio; 2) a definição de objetos de aprendizagem da educação profissional, as matrizes de referência, escalas e conhecimentos gerais e específicos por eixos e cursos etc.; 3) a estruturação de marcos legais que sustentem um regime de colaboração e articulação interfederativa;

4) a definição e o envolvimento de uma rede de atores mais diretamente engajados na produção de avaliações; 5) a previsão e a disponibilização de recursos humanos e da estrutura adequada para a incorporação das novas responsabilidades advindas da institucionalização do novo sistema.

Passados sete anos da aprovação do PNE, tal sistema efetivamente não existe. As habilidades técnicas desenvolvidas pelos diversos tipos de ofertas da EPT de nível médio, distribuídas em vários eixos tecnológicos, ainda carecem de referenciais avaliativos que lhes sejam próprios e, principalmente, que não se limitem aos conhecimentos propedêuticos. A avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio ainda se mantém circunscrita ao Saeb, nível no qual, segundo a LDB, estão situados os cursos técnicos. E os estudantes dos cursos técnicos continuam sendo avaliados por referenciais que englobam competências distintas daquelas focadas no “saber fazer”, dimensão específica da educação profissional.

Ademais, é importante ressaltar que, a despeito da inexistência de um Sistema de Avaliação da Qualidade da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, foi efetivado, no âmbito do Inep, um conjunto de ações em torno da estratégia 11.8, tais como a publicação do livro *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção* (Moraes et al., 2020a) e a organização de uma agenda de seminários temáticos envolvendo o Inep, a Setec/MEC, instituições do Sistema S, Institutos Federais, universidades e outros atores da área de educação profissional na construção dos diálogos e propostas. Foram organizadas as “Quintas da EPT – Seminários Técnicos em Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica”, uma série de *lives* que discutiram 16 estudos presentes no livro. Os debates foram transmitidos pelo Inep, no canal do Instituto⁶. Nas transmissões, foram discutidos referenciais teórico-metodológicos sobre a avaliação da educação profissional, com o intuito de construir diálogos e propostas voltados para o tema.

Estratégia 11.9) expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades.

As populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas são referenciadas no atual PNE em estratégias de 13 diferentes metas, além do Art. 8º da Lei, que estabelece o dever de estados, do Distrito Federal e dos municípios em estabelecer estratégias sobre a temática. Trata-se, portanto, de grupos entendidos como prioritários para o desenho e a focalização de políticas educacionais.

O reconhecimento do direito à educação com a garantia de que ele ocorra de modo contextualizado e em adequação à diversidade sociocultural constitui questão que ganha destaque na legislação educacional brasileira depois da Constituição Federal

⁶ <https://www.youtube.com/playlist?list=PLjz5Kd6rxbeE4BBdh__iypk7R2cnDrBFjq>.

de 1988. Desde então, um conjunto de documentos legais, diretrizes, ações e programas buscaram responder a tais desafios (Lima; Santos; Azevedo, 2021), seja por meio da formação de professores, produção de materiais específicos, mudanças curriculares, melhoria de infraestrutura escolar, entre outros aspectos. Apesar da importância da conquista associada ao reconhecimento da agenda, esse processo não garantiu ainda a superação das desigualdades de acesso e permanência que caracterizam os referidos grupos.

A expansão do atendimento do ensino médio gratuito integrado à educação profissional constitui ação que se conecta ao processo de reconhecimento e garantia de direitos educacionais para grupos específicos. No caso das populações do campo, quilombolas e indígenas, isso requer que se tenha em conta as particularidades, identidades, territórios e contextos em que tais grupos vivem e reproduzem suas condições de existência, assim como as formas de organização escolar que adotam.

Nesse cenário, a educação profissional aparece como oportunidade educacional que implica o reconhecimento dos saberes existentes nas comunidades como expressivos e legítimos modos de organizar a produção, o trabalho e a técnica. Tomando o papel que ela pode ocupar na ampliação das possibilidades de aprendizado, ocupação e rendimento, tal expansão possibilita, ao mesmo tempo que aumenta o acesso escolar ao ensino médio, também pode induzir a aperfeiçoamentos tecnológicos, ao desenvolvimento de capacidades produtivas locais e ao aperfeiçoamento de técnicas em distintos contextos culturais e territoriais.

A concretização de tais potencialidades, entretanto, requer, antes de tudo, o acesso à educação profissional nas áreas indígenas, quilombolas e no campo. De um modo geral, observa-se que o número de matrículas em cursos técnicos de nível médio em instituições localizadas no campo passou por uma ampliação quando se faz uma comparação entre os anos de 2013 e 2020. Essa tendência é contrária, inclusive, ao que foi visto nas matrículas em escolas no campo de um modo geral (Lima; Santos; Azevedo, 2021). A maior ampliação ocorreu entre os cursos técnicos integrados que somavam 39.759 matrículas em 2013 e, em 2020, alcançavam 65.771 em escolas localizadas em áreas rurais, dando sequência a uma tendência de crescimento que já se verificava em anos anteriores; o número de matrículas em cursos subsequentes também se ampliou no período, mas ainda era reduzido, totalizado 25.473, em 2020; nos cursos técnicos concomitantes ocorreu uma redução no número de matrículas, assim como nos cursos técnicos integrados à modalidade EJA (Gráfico 7).

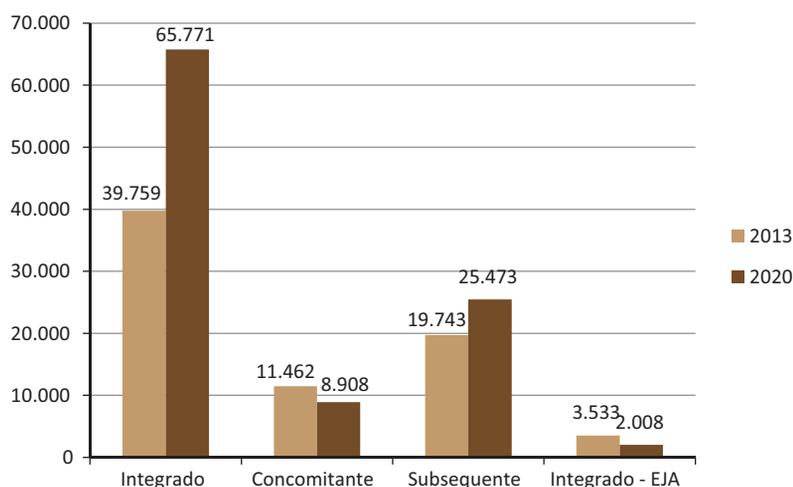


GRÁFICO 7

MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS NO CAMPO, POR TIPO DE OFERTA (2013-2020)

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2015-2020).

Além do número de matrículas no campo, é preciso analisar como se distribuem as matrículas em cursos técnicos de nível médio em áreas de assentamento, áreas quilombolas e indígenas. Nesse caso, é importante notar que o número de matrículas era pequeno somando, no caso dos técnicos integrados, por exemplo, 2.756 matrículas, em 2013, e 4.434, em 2020 (Tabela 4), o que indica desafios para que os objetivos da Meta 11 se concretizem, considerando os grupos específicos, como estabelecido na estratégia. É fato que, quando se observa a comparação 2013/2020, nota-se a ocorrência de pequeno aumento no número de matrículas por grupos, mas, ainda assim, resulta em valores globais reduzidos (Tabela 4).

TABELA 4

MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO POR TIPO DE LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA (BRASIL - 2013/2020)

Tipo	Área de assentamento		Terra indígena		Comunidade remanescente de quilombos	
	2013	2020	2013	2020	2013	2020
Técnico Integrado	1.538	2.294	555	734	663	1.406
Técnico-Concomitante	214	187	0	0	0	404
Técnico--Subsequente	119	392	38	0	124	246
Técnico Integrado na Modalidade EJA	566	412	49	0	52	284

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2020).

Como dito, a estratégia 11.9 reflete a incorporação da agenda da diversidade sociocultural por parte das políticas de educação profissional. No caso dos cursos técnicos integrados, efetivamente ocorreu uma pequena expansão nas matrículas, o que se articula às finalidades da estratégia. Além disso, é fato que a maior parte dessas matrículas ocorria, em 2020, no setor público, em consonância com a proposta de expansão gratuita. No caso do técnico integrado, que apresentava o maior número, o total na rede privada era de 1.003 matrículas, sendo 968 em áreas de assentamento, 14 em terras indígenas e 21 em áreas quilombolas.

O número total de matrículas ainda é pequeno, sobretudo em outros tipos de educação profissional de nível médio que também são importantes e contam com demanda entre a referida população. O curso Subsequente, por exemplo, contava com apenas 27 matrículas no setor privado em áreas de assentamento e não apresentava matrículas em áreas quilombolas e indígenas, em 2020.

Estratégia 11.10) expandir a oferta de educação profissional técnica de nível médio para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

A garantia de acesso à educação para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação tem como referência central a Meta 4 do PNE. Além dela, a questão aparece de forma transversal em estratégias de várias metas do Plano. No caso da estratégia 11.10, o foco é a expansão do acesso aos cursos técnicos de ensino médio.

Para compreender se ocorreu uma expansão, nesse caso, a principal fonte de dados é o Censo Escolar da Educação Básica. Em 2013, o número de matrículas em cursos técnicos de nível médio era de 1.602.946. Dessas, 4.393 eram de estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista ou altas habilidades/superdotação. No ano de 2020, ocorreu uma ampliação no número total de matrículas em cursos técnicos de nível médio, que atingiram 1.901.477, sendo que 15.244 eram dedicadas à educação especial. Tais números apontam para um acréscimo de 247% no número dessa modalidade na EPT de nível médio. Tal expansão, contudo, deve ser apreciada com cuidado, uma vez que o atual quantitativo de matrículas em educação especial representa apenas 0,8% das matrículas totais em cursos técnicos.

Estratégia 11.11) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para 90% (noventa por cento) e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos(as) por professor para 20 (vinte);

A estratégia 11.11 se relaciona com a ideia de expandir o número de matrículas através do acréscimo da eficiência da Rede Federal. Para tanto, a estratégia se divide

em dois objetivos: 1) elevar a taxa de conclusão nos cursos técnicos e 2) elevar a relação de alunos por professor. O primeiro objetivo traduz o correto entendimento de que não basta ampliar a oferta educacional para elevar o número de matrículas, mas é preciso garantir o acesso e a permanência dos estudantes nos cursos. O segundo objetivo pretende evitar que – no seu processo de expansão – a Rede Federal promova a existência de uma estrutura ociosa, com baixa relação alunos/professor.

Em que pese a validade do raciocínio subjacente à estratégia, é preciso reconhecer que os seus dois objetivos partiram de uma suposta ineficiência da Rede Federal. Conforme apontamos em “As estatísticas da Educação Profissional e Tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores” (Moraes; Albuquerque, 2019b), há diversos obstáculos que impedem a obtenção de um retrato estatístico fidedigno da EPT nacional, de forma que a suposição de ineficiência não foi lastreada em verificações empíricas

Primeiramente, é preciso apontar para o descompasso entre a metodologia utilizada no Censo Escolar da Educação Básica – que pressupõe a existência de turmas seriadas anuais – e a estrutura típica da EPT de nível médio, na qual os estudantes matriculam-se em cursos, e não em turmas, com o regime de matrícula semestral, por disciplina, sendo expediente bastante comum.

Esse descompasso entre a estrutura típica da EPT e a metodologia do Censo Escolar resulta em algumas imprecisões na coleta. Tome-se, por exemplo, o caso de um curso Técnico ofertado em 8 semestres letivos, sob a organização curricular disciplinar. Um aluno matriculado nesse curso pode estar cursando disciplinas de distintos semestres (ciclos), sem pertencer, necessariamente, a uma turma específica. A bem da verdade, a existência de estudantes matriculados em disciplinas de múltiplos semestres é uma realidade bastante comum nos cursos técnicos, tal como ocorre nos cursos de educação superior.

Assim, impossibilitados de determinar uma turma específica para esses estudantes da EPT, os servidores das Secretarias e Registros Escolares, responsáveis pela alimentação primária do Censo Escolar, os posicionam em uma turma arbitrária, *o que trará consequências aos cálculos de Rendimento e de Fluxo Escolar*, realizados após a coleta da 2ª etapa censitária (Situação de Matrícula). (Moraes; Albuquerque, 2019b, p. 24-25, grifo nosso).

Reconhecida essa primeira dificuldade, é preciso evidenciar a impossibilidade de conhecer, com base nos censos educacionais brasileiros, o número total de matrículas em um Instituto Federal – condição fundamental para o cálculo da relação aluno por professor (RAP). Tal impossibilidade pode ser resumida na compreensão de três problemas essenciais:

1. Os dois censos educacionais do Inep não utilizam a mesma metodologia de contagem, não sendo correto somar os seus resultados;
2. O Censo Escolar não contabiliza, no ano de referência, os alunos que ingressam nos cursos técnicos no segundo semestre;

3. As contagens não contemplam a oferta dos Cursos de Qualificação Profissional e de Pós-Graduação. (Moraes; Albuquerque, 2019b).

Assim, ainda que alguns arranjos estatísticos tenham sido propostos pela Setec para contornar essas dificuldades (Moraes, 2020), as determinações impostas pela Estratégia 11.11 tornaram-se letra-morta, pela impossibilidade empírica do seu monitoramento.

Esse cenário passaria por importantes alterações em 2018, com a implementação da Plataforma Nilo Peçanha (PNP), “ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal)” (Brasil. MEC. Setec, 2018). A PNP utiliza uma concepção teórico-tecnológica apropriada à estrutura da educação profissional brasileira e se materializa como a etapa mais avançada de um projeto de pesquisa que “nasce do enfrentamento dos problemas reais da EPT, sendo fruto do trabalho coletivo de equipes técnicas que buscaram alternativas às limitações estatísticas da Rede Federal”⁷ (Moraes, 2020, p. 424).

Na esteira da PNP, outros atos normativos foram editados no intuito de possibilitar o cálculo dos indicadores educacionais da Rede Federal, incluindo os previstos no PNE. Cite-se, em especial, a Portaria MEC nº 1.162, de 9 de novembro de 2018, que “regulamenta o conceito de aluno-equivalente e de Relação Aluno-Professor, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica” (Brasil. MEC, 2018a) e a Portaria nº 51, de 21 de novembro de 2018, que “Define conceitos e estabelece fatores para uso na Plataforma Nilo Peçanha – PNP e para o cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica” (Brasil. MEC. Setec, 2018b).

Com as informações da PNP, foi possível verificar a eficiência acadêmica das instituições da Rede Federal. Para o ano de 2020, entre os estudantes dos cursos técnicos, foi registrada uma taxa de conclusão igual a 44,55%, uma taxa de evasão de 42,89% e uma taxa de retenção igual a 12,56% (Figura 1). Considerando que parte dos alunos retidos ainda poderá concluir os seus cursos, a PNP fornece o cálculo do “Índice de Eficiência Acadêmica” (IEA), que pode ser interpretado como uma projeção da Taxa de Conclusão (Moraes et. al., 2018). Em 2020, os cursos técnicos da Rede Federal atingiram um IEA igual a 50,9%, estando em um patamar muito aquém dos 90% estabelecidos pelo PNE.

⁷ Para mais informações sobre o desenvolvimento e a metodologia da PNP, indicamos a leitura do *Guia de referência metodológica da PNP* (Moraes et al., 2018) e do texto “A Plataforma Nilo Peçanha: desafios à construção de estatísticas e indicadores de avaliação para a Rede Federal” (Moraes, 2020).

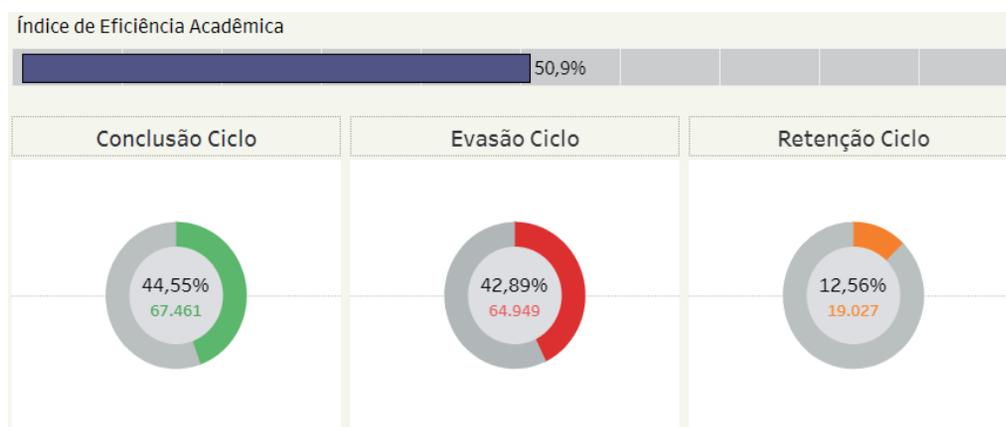


FIGURA 1

INDICADORES DE FLUXO DOS CURSOS TÉCNICOS DA REDE FEDERAL DE EPCT

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha, 2021 (ano-base 2020).

Quando processada de maneira agregada, a análise da eficiência acadêmica tende a ocultar realidades. Assim, os números que respondem à estratégia 11.11 não conseguem desnudar as importantes diferenças existentes entre as distintas ofertas de cursos técnicos. Em atenção a tal fato, apresentamos na Tabela 5 alguns indicadores de fluxo experimentados nos cursos técnicos da Rede Federal, desagregados por tipo de oferta:

TABELA 5

INDICADORES DE EFICIÊNCIA DOS CURSOS TÉCNICOS DA REDE FEDERAL POR TIPO DE OFERTA – 2020

Tipo de Oferta	Conclusão	Evasão	Retenção	IEA
Técnico Integrado	60,28%	30,56%	9,16%	66,40%
Técnico Subsequente	34,01%	51,49%	14,51%	39,80%
Técnico Concomitante	32,17%	50,76%	17,07%	38,80%
Técnico Integrado – EJA	24,94%	61,23%	13,83%	28,90%
Técnico Concomitante - EJA	20,48%	70,00%	9,52%	22,60%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Plataforma Nilo Peçanha, 2021 (ano-base 2020).

Perceba-se que entre os estudantes dos cursos técnicos integrados ao ensino médio a taxa de conclusão atingiu 60,3% e o IEA chegou a 66,4%; no outro extremo, os estudantes dos cursos técnicos concomitantes – EJA apresentaram um desempenho três vezes pior, com a taxa de conclusão atingindo 20,5% e o IEA marcando parcos 22,6%. Assim, a desagregação por *tipo de oferta* demonstra como é equivocado

estabelecer uma meta geral de conclusão para os cursos técnicos, desconsiderando a complexidade e as especificidades que envolvem as distintas ofertas e os seus públicos.

Também é imprescindível ponderar sobre a inexequibilidade da meta proposta para a taxa de conclusão, 90%. Um estudo recente, publicado pelo Inep, “demonstrou que os cursos técnicos integrados apresentaram, em média, valores menores de repetência, abandono e evasão escolar em relação ao ensino médio propedêutico e o normal magistério” (Santos; Moraes; Albuquerque, 2019, p. 132). Considerando exclusivamente esse tipo de oferta entre as instituições da Rede Federal – prestigiadas pela qualidade educacional e pelo rendimento escolar de seus estudantes –, verifica-se que nenhuma atingiu taxa de conclusão igual a 90%. Longe de representar o fracasso desse sistema escolar, o não alcance do objetivo desenhado em lei demonstra a impertinência da meta, estabelecida sem base empírica.

Por fim, é preciso verificar qual é a Relação Aluno por Professor (RAP) experimentada nas instituições da Rede Federal. Tal medida também só tornou-se possível com o advento da Plataforma Nilo Peçanha, que logrou contabilizar todas as ofertas educacionais da EPT, desde a qualificação profissional, passando pelos cursos técnicos de nível médio, até atingir os cursos superiores de graduação e pós-graduação. Deve-se esclarecer que para o cálculo pretendido as matrículas totais devem ser transformadas em *Matrículas-Equivalentes* – sendo ponderadas por carga horária e pelo fator de esforço de curso (FEC) – e o número total de docentes deve ser transformado na variável *Professor-Equivalente*, que efetua a ponderação relativa às distintas jornadas de trabalho semanal (40 horas ou 20 horas). Efetuadas as devidas transformações, verifica-se que para o ano de 2020, considerando exclusivamente as matrículas na modalidade presencial, a RAP da Rede Federal atingiu o valor de 22,09 –, superando a meta estabelecida (20) em mais de 10%. Registre-se também que, em toda a série histórica – iniciada em 2018, com distintas metodologias entre os anos –, nunca o valor da RAP foi inferior a 20, refutando a tese de que os professores da Rede Federal atuam com baixa carga horária em sala de aula.

Estratégia 11.12) elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos(as) estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio;

Outra estratégia relacionada à ideia de aumentar a eficiência dos sistemas educacionais, buscando garantir condições de permanência e êxito (conclusão). É interessante notar que o caminho planejado se divide em duas estratégias. A primeira tem natureza financeira e aposta no investimento em programas de assistência estudantil como arma para combater a evasão escolar. A segunda tem natureza acadêmica e prevê mecanismos de mobilidade como incentivo importante à permanência.

A análise dessa estratégia requer o acompanhamento do planejamento orçamentário do Estado brasileiro, pactuado no Plano Plurianual (PPA). Organizado em programas temáticos, o PPA é o instrumento que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para um ciclo de quatro anos. O programa orçamentário relativo à Educação Profissional e Tecnológica é o de número “5012”. Esse programa abrange várias ações previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) que orientam a execução orçamentária e financeira, sendo a Ação Orçamentária “2994” destinada à assistência aos estudantes das instituições federais de Educação Profissional e Tecnológica.

A partir de consultas ao Portal da Transparência foi possível construir a série histórica dos valores destinados a essa ação orçamentária, desde 2017. Observa-se que os valores destinados à assistência estudantil estão na ordem de R\$ 450 milhões. Esse montante atingiu o pico de R\$ 492 milhões, em 2019, e – com o declínio desse investimento nos anos posteriores –, em 2021, voltou ao mesmo patamar do início da série histórica, R\$ 454 milhões.

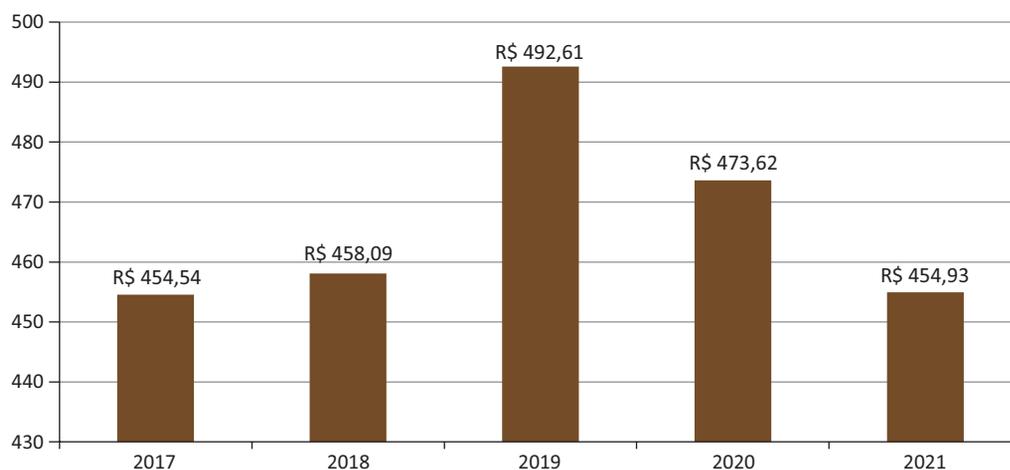


GRÁFICO 8
ORÇAMENTO FEDERAL DESTINADO À ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM R\$ MILHÕES
(2017-2021)

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Portal da Transparência.

No tocante aos valores disponibilizados para programas de assistência estudantil, é necessário destacar que os recursos são repassados às instituições da Rede Federal, que, com sua autonomia, decidem a respeito de sua execução. Nesse processo, os programas não contemplam exclusivamente os estudantes dos cursos técnicos, com os recursos podendo ser utilizados em todos os níveis escolares. Também fica a cargo de cada instituição definir os critérios de elegibilidade para a concessão do auxílio. A descentralização da gestão do uso dos recursos, necessária ao funcionamento autônomo das instituições, gera um inconveniente: não há registros unificados que

identifiquem os estudantes bolsistas. Sem essas informações não é possível avaliar a eficácia dos programas, identificando se o recebimento de bolsas implica melhores taxas de conclusão.

Quanto aos mecanismos de mobilidade acadêmica, entende-se o processo pelo qual o estudante desenvolve atividades em *campus* ou em instituição de ensino distinta daquela com a qual mantém vínculo acadêmico e por período limitado (Brasil. IFG, 2015). São consideradas atividades de mobilidade acadêmica aquelas de natureza acadêmica, científica, artística e/ou cultural, como cursos, estágios e pesquisas orientadas que visem à complementação e ao aprimoramento da formação do estudante (Brasil. IFRR, 2014). Autonomamente, os Institutos Federais editam normas que regulamentam a mobilidade acadêmica dos seus estudantes. A exemplo da Resolução IFRR nº 157/2014, que estabelece as diretrizes e os procedimentos para a mobilidade acadêmica nacional e internacional por intermédio de convênios celebrados entre as instituições de ensino brasileiras e estrangeiras.

Acredita-se que o mecanismo de mobilidade acadêmica deve contribuir para o desenvolvimento da Meta 11, na medida em que amplia a atratividade dos cursos técnicos. Nesse sentido, a Resolução IFG nº 04/2015 exemplifica novas finalidades que podem ser agregadas aos cursos, tornando-os mais interessantes:

- I – proporcionar o enriquecimento da formação acadêmico-profissional e humana, por meio da vivência de experiências educacionais em outros Câmpus e instituições nacionais e internacionais;
- II – promover a interação do estudante com diferentes culturas, ampliando visão de mundo e o domínio de outro idioma;
- III – favorecer a construção da autonomia intelectual e do pensamento crítico do estudante, contribuindo para seu desenvolvimento humano e profissional;
- IV – estimular a cooperação técnico-científica e a troca de experiências acadêmicas e culturais entre estudantes, professores e instituições nacionais e internacionais;
- V – propiciar maior visibilidade nacional e internacional ao IFG;
- VI – contribuir para o processo de internacionalização do ensino de graduação e pós-graduação no IFG. (Brasil. IFG, 2015)

Ainda que trate de tema altamente relevante, também aqui é necessário acusar a falta de informações a respeito dessas atividades. Não há no País qualquer base de dados unificada sobre o desenvolvimento da mobilidade acadêmica nos Institutos Federais, impedindo que se gere conhecimento objetivo a respeito de seus impactos. Como alternativa, esperamos que a realização de estudos de caso, sobre as realidades particulares de cada instituição, possam trazer evidências que permitam a avaliação dessa política pública.

Estratégia 11.13) reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei.

No ano de 2010, o *Estatuto da igualdade racial* trazia, em seu artigo 56, a necessidade de que fossem adotadas, por parte da União: “V – iniciativas que incrementem o acesso e a permanência das pessoas negras na educação fundamental, média, técnica e superior”. Em 2012, foi aprovada a Lei nº 12.711, que introduziu a reserva de 50% das vagas em universidades e Institutos Federais para estudantes oriundos de escolas públicas; desse percentual a lei apresenta a necessidade de uma distribuição baseada em renda e raça/cor, conforme composição existente em cada Estado. Essas são, junto à própria lei do PNE, algumas das referências importantes para se compreender as questões tratadas pela estratégia 11.13.

O Gráfico 9 traz a distribuição percentual de matrículas em cursos técnicos de nível médio, desagregados pela categoria cor/raça. Em 2013, a população autodeclarada branca representava 27,85% das matrículas na EPT de nível médio; a população negra contava com 25,42%; amarelos, 0,55%; e indígenas, 0,26%.

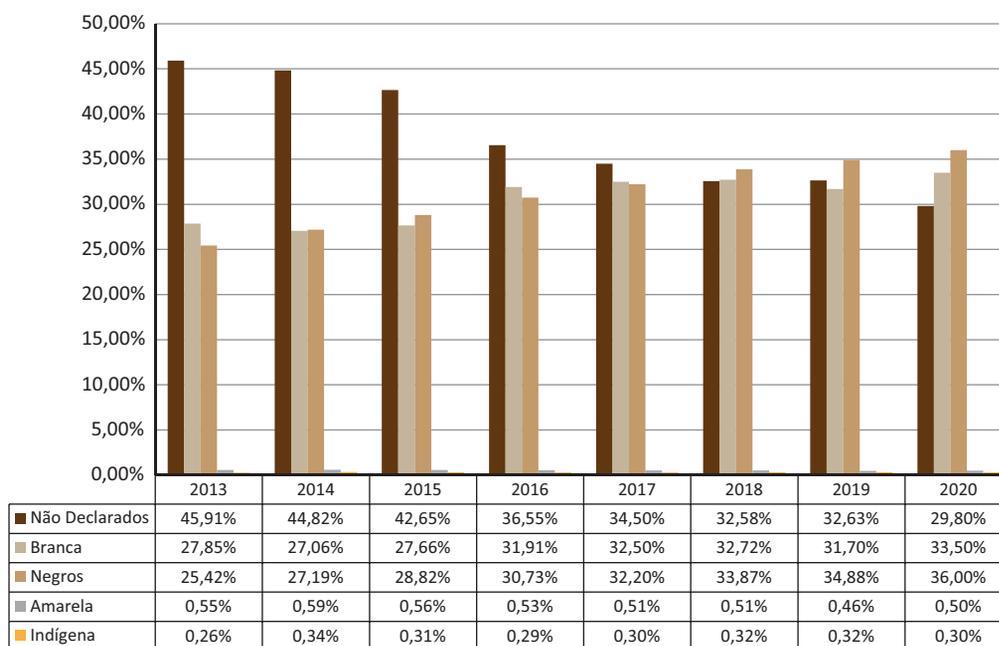


GRÁFICO 9

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO POR COR/RAÇA – BRASIL – 2013-2020

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (2013-2020).

A eficácia das políticas afirmativas fica evidenciada ao observamos o desenvolvimento da categoria “não declarados”. Em 2013, esse tipo de registro

constituía a moda estatística do Censo, contabilizando quase a metade (45,91%) das matrículas anuais. Com o avanço das ações afirmativas, esse número vem caindo de maneira consistente, atingindo seu valor mais baixo em 2020 (29,8)%. Essa movimentação fez com que a categoria cor/raça negra fosse a mais prevalente em cursos técnicos desde o ano de 2018. Em 2020, 36% dos estudantes se autodeclaram negros; 33,5%, brancos; 0,5%, amarelos; e 0,3%, indígenas.

Juntamente com as desigualdades étnico-raciais, a garantia de equidade regional também aparece com relevância no Plano. Nesse sentido, é preciso destacar a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que inaugurou nova etapa de ampliação e interiorização da educação profissional e tecnológica, além da ampliação de diversas redes estaduais, como a do Centro Paula Souza, em São Paulo, e da Rede Estadual de Educação Profissional e Tecnológica do Estado da Bahia, por exemplo.

O Gráfico 10 apresenta o desenvolvimento da distribuição percentual de matrículas em cursos técnicos por Grande Região (2013-2020).

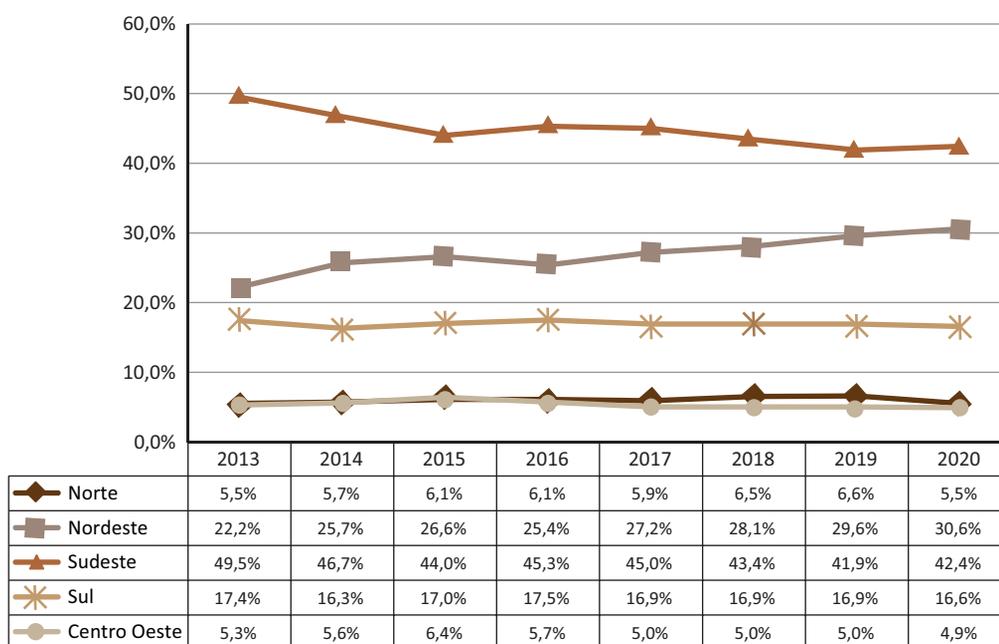


GRÁFICO 10

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO POR GRANDE REGIÃO - BRASIL - 2013-2020

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (2013-2020).

A distribuição apresentada no Gráfico 10 demonstra que, durante a vigência do atual PNE, houve um crescimento expressivo da representatividade da Região Nordeste, evoluindo de uma parcela de 22,2%, em 2013, para o patamar de 30,6%,

em 2020. Já a Região Sudeste viu diminuir a sua participação relativa, passando de 49,5%, em 2013, para 42,4%, em 2020. Tal movimento promoveu um equilíbrio maior na distribuição regional, de modo que os percentuais de matrículas estão melhores ajustados à distribuição populacional brasileira.

De modo complementar, mediante as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua (PNADc), é possível verificar o percentual da população de 15 a 19 anos de idade que frequentam os cursos técnicos em cada região (Tabela 6). A Região Sul apresenta o maior percentual, 10%; em segundo lugar, vem a Região Nordeste, com 7,8%; no Sudeste, essa proporção atinge 7,4%; no Centro-Oeste, 5,2%; a Região Norte apresenta o pior desempenho nesse quesito, com apenas 4,3% dos jovens de 15 a 19 anos frequentando curso técnico.

TABELA 6

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 19 ANOS DE IDADE NA ESCOLA QUE FREQUENTA CURSO TÉCNICO DE NÍVEL MÉDIO POR REGIÃO E ANO (2016-2019)

Região	Ano			
	2016	2017	2018	2019
Norte	4,4%	3,9%	4,1%	4,3%
Nordeste	6,7%	7,2%	7,5%	7,8%
Sudeste	5,6%	6,3%	6,5%	7,4%
Sul	7,8%	8,4%	7,9%	10,0%
Centro-Oeste	4,5%	4,3%	5,2%	5,2%

Fonte: Elaborada pela Direde/Inep com base em IBGE/Pnad-C (Suplemento de Educação).

Como se constata da análise geral, ainda subsistem desigualdades regionais que demandam ações de ampliação do acesso à educação profissional, de modo que os esforços para que as matrículas sejam triplicadas possam ser associados à redução das desigualdades e com garantia de equidade.

Estratégia 11.14) estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional aos dados do mercado de trabalho e a consultas promovidas em entidades empresariais e de trabalhadores.

A estratégia 11.14 expressa um desejo recorrente dos que trabalham com formação profissional: sintonizar a oferta às reais demandas da sociedade. Quais são, no entanto, essas reais demandas? Quais carreiras demandam a abertura de novas turmas e quais já estão saturadas de profissionais? Será esse conhecimento tão

evidente que os sistemas educacionais, públicos ou privados, não ajustam os seus caminhos por total incapacidade de compreender a realidade em que se inserem?

Foi no espírito dessa investigação que, em 2014, o MEC contratou o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) – uma organização social (OS) supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) – para produzir um “Mapa da Educação Profissional e Tecnológica do Brasil” (MEPT). A ideia – reforçada pela apresentação de um mapa preliminar – apontava para a construção de uma ferramenta capaz de: “cotejar a demanda com a oferta de mão de obra de nível técnico, estimadas a partir de um conjunto de modelos econométricos, relações intersetoriais e espaciais e dados sobre os cursos ofertados, vagas e ocupações requeridas” (CGEE, 2015, p. 10).

Na sua Etapa I, o projeto se dedicou a fomentar estudos que buscavam a apreensão de cenários nacionais e internacionais que respondessem às mudanças tecnológicas e econômicas em curso. A reunião desses estudos foi apresentada no livro *Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras* (CGEE, 2015).

Na Etapa II, que se estendeu até o fim de 2018, os desafios voltaram-se à implementação da plataforma eletrônica, que – cruzando as informações educacionais, tecnológicas e econômicas – deveria “buscar melhor aderência entre a oferta de egressos e as necessidades de recursos humanos qualificados da sociedade e economia brasileiras” (CGEE, 2018, p. 7).

As dificuldades para a implementação dessa ferramenta, no entanto, se mostraram muito mais complexas do que havia sido previsto inicialmente. Como relata o próprio CGEE:

O fato é que a conexão entre as estimativas de demanda e oferta para esse mercado de trabalho de egressos dos cursos técnicos mostrou-se bem mais complexa nessa versão final do MEPT do que aquela apresentada como demonstração no Mapa preliminar da EPT, concluído em 2014. (CGEE, 2018, p. 45).

A primeira grande dificuldade foi estabelecer a correspondência entre os cursos do *Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos* (CNCT) e as ocupações da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Ao contrário do que se possa imaginar, as correspondências não são diretas, nem unívocas. Em outras palavras, é preciso compreender que um determinado curso técnico pode direcionar a distintas ocupações; da mesma forma, não se pode ignorar que uma ocupação específica pode ser atendida por egressos de distintos cursos técnicos. Indo além, é preciso reconhecer que a imensa maioria das ocupações não requer a formação em nível técnico, sendo atendidas por cursos de curta duração – conhecidos como cursos de qualificação profissional, incluindo os cursos de formação inicial e continuada (FIC). O reconhecimento dessa teia de relações entre cursos e ocupações implica uma modelagem computacional complexa, em rede.

A segunda grande dificuldade, comum à maioria dos projetos que exploram esse campo, decorre da insuficiência das estatísticas oficiais da EPT. Transitando por um universo de informações lacunares, os pesquisadores contratados pelo CGEE, com o suporte da equipe técnica da Setec/MEC, foram impelidos a utilizar as problemáticas-bases do Sistec: “mesmo ambas as equipes tendo consciência de limitações informacionais e tratamentos metodológicos imprecisos nela presentes” (CGEE, 2018, p.37).

A escolha forçosa pelo uso do Sistec é apresentada pela própria equipe CGEE e é elucidativa dos problemas enfrentados no campo das estatísticas da EPT:

A opção pelo uso do Sistec se deveu aqui a alguns fatores. O primeiro deles é a opinião compartilhada por gestores da rede de educação profissional e tecnológica de que o Censo Escolar tem dificuldades de captar com precisão as informações da educação técnica e profissional. Isso se dá pela característica da coleta dos dados que, no caso do Censo, é realizada na última semana de maio. Ele é inadequado, portanto, para assegurar uma cobertura anual das matrículas da EPT. Além disso, outro fato relevante é que não contempla informações sobre os cursos FIC, um dos alvos principais do MEPT. O Sistec, escolhido como base principal do MEPT apresenta, como se sabe, imperfeições importantes quanto aos seus dados. Na perspectiva do MEPT, elas recaem na leniência quanto à atualização do *status* das suas matrículas, que são feitas diretamente pelas unidades de ensino. No caso, há subnotificação de informações, sobretudo dos parceiros paraestatais ou privados do sistema, que demoram a enviar os registros atualizados das informações. (CGEE, 2018, p. 40)

A terceira grande dificuldade consistiu na modelagem de um futuro econômico e tecnológico incerto, em especial no Brasil contemporâneo. Utilizando uma lógica altamente complexa, o MEPT proposto buscou articular três eixos: dinâmica econômica, educação técnica e mercado de trabalho. Pressupondo três cenários distintos para o crescimento da economia brasileira entre 2016 e 2031 (2%, 2,5% e 3,5% do PIB), a metodologia proposta “articula um modelo de consistência macroeconômica, um modelo inter-regional de equilíbrio geral computável (EGC) e um modelo econométrico de oferta estimada de trabalho” (CGEE, 2018, p.14).

Por fim, não se deve esquecer o esforço de implementação da prometida ferramenta tecnológica de operação e visualização das informações coletadas para o MPEPT. No limite, é preciso considerar que a construção dessa “ferramenta” representa algo muito maior do que mero esforço instrumental: constitui-se como o próprio *Mapa da Educação Profissional e Tecnológica*.

Em dezembro de 2018, foi entregue à Setec/MEC o documento *Mapa da Educação Profissional e Tecnológica do Brasil – Etapa II: Documento Final*, contendo o mapa da educação profissional e tecnológica no Brasil (CGEE, 2018). Seus resultados, no entanto, nunca foram validados, e a prometida “ferramenta” nunca foi disponibilizada à sociedade. Por qual motivo?

Um dos aspectos geralmente negligenciado na encomenda dessas ferramentas tecnológicas – que prometem uma “geração automática e personalizada de informações” – é de natureza epistemológica: trata-se de validar o conhecimento gerado pela tecnologia. No caso em específico, trata-se de buscar responder à seguinte pergunta: como garantir que os cenários expressos pelo MPEPT são verdadeiros?

A validação das informações geradas pelo MEPT exigiria o trabalho com duas temporalidades, uma vez que este deve ser capaz de retratar o presente e vislumbrar o futuro. Os métodos apropriados à validação de cada uma dessas temporalidades também são forçosamente distintos.

Diante de uma ferramenta tecnológica que tem como função retratar o presente, de que modo podemos saber que temos em mãos uma boa “fotografia”? Certamente, por algum processo que compare a imagem produzida à realidade vivenciada! No caso do MPEPT – que gera a imagem de milhares de cenários –, a validação de seus resultados exigiria um método de comparação amostral: poderiam ser eleitos alguns municípios representativos e – pelo trabalho de especialistas locais – verificar se os contornos desenhados pela ferramenta correspondem, de fato, ao “mapa” da região.

Tal esforço, nada trivial, é fundamental para a utilização das informações que forem geradas “automaticamente”; caso contrário, seremos levados a aplicar uma ciência que não foi comprovada – o que é inaceitável. Com efeito, é preciso reconhecer que esses “estudos de validação *ad hoc*” jamais foram realizados.

A validação das informações preditivas tem natureza distinta, pois exige a passagem do tempo. Considerando o intervalo de três anos entre a entrega do MPEPT e a escrita deste estudo, podemos investigar se os resultados nacionais projetados em 2018 têm se concretizado. Ainda que a ferramenta final não tenha sido disponibilizada, alguns dos seus resultados podem ser encontrados na publicação referida anteriormente (CGEE, 2018).

Buscando retratar três possíveis cenários futuros, a publicação lista as 30 ocupações que mais seriam demandadas entre 2016-2031 (CGEE, 2018, p. 71-73). Em todos os cenários explorados, as previsões apontaram para um amplo domínio das ocupações ligadas a área de serviços, tais como: “Agentes, assistentes e auxiliares administrativos”, “Operadores do comércio em lojas e mercados”, “Vigilantes e guardas de segurança” e “Receptionistas”. No outro lado do espectro, a publicação apresenta um cenário de “Destruição de Ocupações” (CGEE, 2018, p.74), com a lista das 30 ocupações que mais perderiam postos de trabalho entre 2016-2031. Nesse quesito, lideram a lista ocupações: “Técnicos e auxiliares de enfermagem” e “Trabalhadores em serviços de promoção e apoio à saúde”.

De imediato, é preciso reconhecer que os três cenários já falharam ao prever o crescimento da economia entre 2018 e 2021. O que se verificou, de maneira oposta, foi a significativa queda da atividade econômica – fato que já poderia invalidar os cenários previstos. Há que se reconhecer, no entanto, como indicam os projetistas, a possibilidade de “recalibrar” o Sistema, de forma que “o Mapa terá de ser ajustado às

novas condições emergentes da economia e sociedade nacional e global, retornando-se aos modelos originais junto às equipes habilitadas para realizar essa tarefa para a devida ‘calibragem’ (CGEE, 2018, p. 11).

Depois, é necessário questionar o projeto de país subjacente aos cenários retratados pelo Mapa: a previsão de alta demanda pelo setor de serviços, com fraca base tecnológica, não expressa o resultado de uma desindustrialização precoce? Nesse sentido, não indica nossas fraquezas, em vez de apontar novos caminhos? E a previsão da “destruição das ocupações” ligadas à área da saúde? Tal previsão resiste à realidade trágica que vivenciamos a com a pandemia do coronavírus? Devemos validar esse cenário? Projeta o ambiente tecnológico desejado para o futuro do País?

É preciso, no entanto, reconhecer o esforço realizado e as contribuições trazidas pelas equipes envolvidas no projeto. Ainda que se tenha diagnosticado que os resultados previamente esperados são, por hora, inalcançáveis, o desenvolvimento da pesquisa entregou produtos técnicos importantes às investigações futuras. Cabe aos gestores e pesquisadores apropriarem-se dos seus resultados, revendo os seus objetivos. Como reconhecem os autores:

Como todo exercício de prospecção moderno, o Mapa é uma referência útil para pensar hoje como pode ser o futuro. Seu objetivo não é propriamente estimar com elevado grau de certeza o que vai acontecer ou como deverá se comportar precisamente o mercado de trabalho para egressos da educação profissional e tecnológica em momentos à frente. É, sim, o de organizar as melhores informações disponíveis no presente para construir boas respostas para o planejamento do Sistema. O futuro interessa hoje; interessa, sobretudo, para nos conduzir pelas melhores decisões a balizar ações eficazes para o alcance de resultados nesse campo para o país. (CGEE, 2018, p. 11).

O evidente descompasso entre as previsões apresentadas e as demandas do Brasil contemporâneo alerta para o fato de que implementar uma tecnologia capaz de mapear os cenários ocupacionais futuros, desagregados geograficamente pelo vasto território brasileiro, é tarefa muito mais complexa do que se possa ingenuamente prever. Entre todas as dificuldades técnicas que se impõem ao projeto, destaca-se o obstáculo – hoje incontornável – de prever o futuro, alvo que o campo das ciências da sociedade ainda está distante de conseguir. Adicionalmente, não se deve esquecer que as dificuldades não se encerram no domínio da técnica – ao lado de toda técnica deve sempre caminhar uma política, um conjunto de ideias e ações, um projeto para o futuro do Brasil, que nenhuma ferramenta pode substituir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi motivado por uma pergunta pretenciosa: como expandir as matrículas em cursos técnicos? Antes de se configurar propriamente como um tema de pesquisa, a pergunta sintetiza um sentimento daqueles que atuam na educação profissional brasileira, lutando pela sua ampliação e reconhecimento. O que se buscou evidenciar é que já existe um plano de ação amplamente discutido com a sociedade brasileira para atingir esse objetivo. Trata-se do Plano Nacional de Educação (PNE), que propõe, em sua Meta 11, triplicar as matrículas em cursos técnicos valendo-se de um conjunto de 14 estratégias. O que se buscou- investigar, portanto, foi o estágio de implementação de cada uma dessas estratégias.

Antes de analisar a efetividade de cada estratégia foi preciso conhecer o contexto em que elas foram desenhadas. Tal tarefa só se tornou possível com o resgate histórico da fracassada “reforma da educação profissional”, proposta com a regulamentação da LDB, em 1997. Longe de conseguir ampliar a frequência nos cursos técnicos, a “reforma” representou um retrocesso para a EPT, ampliando o desinteresse pela modalidade e levando à diminuição do número de matrículas. A partir de 2004, esse processo começou a ser revertido com a edição de um conjunto de atos normativos e o lançamento de uma série de programas e políticas públicas voltadas à expansão e ao fortalecimento da EPT nacional. Em 2010, a confluência de todos esses elementos iria desembocar na Conferência Nacional de Educação (Conae), cujo texto final serviu de base para a construção do Projeto de Lei nº 8.035/2010 que, após a tramitação no Congresso Nacional, foi transformado na Lei nº 13.005/2014 – a lei do PNE.

Nos primeiros sete anos de vigência do PNE, o número de matrículas em cursos técnicos cresceu 18,62% – um avanço tímido para um plano que pretendia triplicá-las. Uma análise mais apressada pode sugerir o fracasso da Meta e de suas estratégias. Uma avaliação mais cuidadosa, no entanto, apontou para três deslocamentos que levaram a distorções nas condições iniciais do PNE, produzidos durante a tramitação legislativa: 1) *o deslocamento na Meta* – o objetivo de *duplicar* as matrículas, inicialmente previsto no PL, foi ampliado para *triplicar* as matrículas; 2) *o deslocamento no tempo* – a demora para a aprovação da lei do PNE deslocou a “linha de base” do Plano, de 2010 para 2014, estabelecendo um piso e, conseqüentemente, um teto mais elevado para a Meta; 3) *o deslocamento nas estatísticas oficiais* – a falta de uniformidade nas informações disponíveis sobre as matrículas em cursos técnicos levou à adoção de números de referência equivocados.

A combinação desses três elementos elevou o grau de dificuldade da Meta 11 em 110,84%, tornando ainda mais difícil o alcance de um objetivo que já era complexo na sua proposição. Há que se reconhecer, portanto, que as metas relativas à educação profissiona não foram bem ajustadas, propondo um cenário muito distante daquilo que, na prática, seria possível alcançar em dez anos. Ampliar as matrículas em cursos técnicos é uma necessidade nacional, mas a produção dessa mudança – na magnitude

planejada no PNE – exige mais de uma década de trabalho. Recomenda-se, portanto, cautela na avaliação dos resultados aqui apresentados.

Outro avanço da pesquisa foi diagnosticar que a maior parte das 14 estratégias previstas na Meta 11 visaram garantir a continuidade de programas e ações que já estavam em curso no Ministério da Educação, em especial no âmbito do Pronatec. Nesse sentido, houve vantagem evidente na inclusão dessas iniciativas no corpo da Lei do PNE, transformando programas governamentais em políticas de Estado.

De maneira simplificada, é possível agrupar as estratégias em torno de quatro macroestratégias principais: *I – expansão da oferta; II – superação das desigualdades educacionais; III – incremento da eficiência escolar; e IV – estreitamento das relações com o mundo do trabalho.*

I. EXPANSÃO DA OFERTA

A expansão da oferta foi a principal macroestratégia planejada para expandir o número de matrículas nos cursos técnicos: no segmento público, com a expansão da Rede Federal (11.1) e o fomento às matrículas nas redes estaduais (11.2); no segmento privado, com a ampliação da oferta nas instituições vinculadas ao sistema sindical (11.6) e a possibilidade de oferta pelas instituições particulares de ensino superior (11.7); e na modalidade a distância (11.3).

Com efeito, as estratégias ligadas à expansão do segmento público foram as que, até o momento, apresentaram os resultados mais efetivos. A Rede Federal experimentou uma inédita expansão física e conseguiu duplicar o número de matrículas em cursos técnicos entre 2010 e 2020. Em termos de monitoramento do PNE, as matrículas já registraram um acréscimo de 48,6% (2013-2020). No mesmo período, as matrículas nas redes estaduais apresentaram um salto de 28,65%. Ainda que esse resultado esteja muito aquém da meta prevista – ampliar 200%, os números merecem ser comemorados: além de considerar os três deslocamentos que afetaram a Meta, colocando-a em patamares bastante elevados, é preciso ponderar que quase a totalidade da expansão (94,7%) foi registrada no segmento público, o que indica a realização de um conjunto de esforços não triviais.

Ainda assim, em que pese a positividade da expansão pública, é necessário alertar para o fato de que o crescimento das matrículas na Rede Federal está estagnado desde 2018. Entre as redes estaduais, apesar de apresentarem índices inferiores de crescimento, o processo de expansão vem se intensificando desde 2015, apresentando resultados animadores nos últimos anos.

Aprofundando as análises, as matrículas foram desagregadas por *tipo de oferta*, levando a descobertas elucidativas. Ainda que o segmento público seja o maior responsável pelo desenvolvimento da meta, o foco de expansão tem sido a oferta

integrada ao ensino médio – 83,5% de ampliação das matrículas na Rede Federal e 104,4% nas redes estaduais. Entre os cursos subsequentes, a Rede Federal – apesar de ter apostado na oferta nos primeiros anos do PNE – já eliminou um quarto de suas matrículas desde 2015, enquanto as redes estaduais registraram um crescimento menor do que 15%. Na modalidade EJA, a Rede Federal contabiliza menos de 10.000 matrículas e as redes estaduais menos de 30.000 – o que corresponde a apenas 2,74% e 3,5% das matrículas totais, respectivamente.

Reconhecendo a importância fundamental da oferta integrada ao ensino médio, com as suas inegáveis contribuições educacionais, é preciso ponderar sobre os impactos decorrentes de uma expansão que se projete exclusivamente nessa direção. Enquanto os cursos integrados destinam-se aos estudantes que estão concluindo o ensino fundamental, tipicamente ao redor dos 14 anos de idade, os cursos subsequentes atendem toda a população que já concluiu a educação básica, mas que ainda busca uma profissionalização. De modo ainda mais agudo, os cursos do Proeja atendem à parcela expressiva da sociedade que, apesar da idade, ainda não concluiu a educação básica. Com isso em mente, é preciso reconhecer que o público desses tipos de oferta, além de mais numeroso é o que demanda mais urgentemente o aprendizado de uma profissão.

Não à toa, a oferta subsequente é, sozinha, a responsável por metade das matrículas em cursos técnicos no Brasil. Ao atuar fracamente nesse *tipo de oferta*, o segmento público atende deficitariamente à população que mais necessita da formação técnica, para a qual as escolas privadas passam a ser opção disponível. Assim, é custoso verificar que 58,3% das matrículas dos cursos subsequentes estão localizadas no segmento privado, que atende a um público de poucos recursos financeiros. Em que pese a constatação dessa aposta do segmento privado nos cursos subsequentes, é preocupante perceber que essa oferta atingiu seu pico no ano de 2014 (714.307 matrículas). Desde lá, com o arrefecimento do Pronatec, as matrículas regrediram 23,6%.

As estratégias voltadas à expansão da oferta no segmento privado, por sua vez, tiveram pouca efetividade: entre 2013 e 2020, as matrículas cresceram apenas 2,2% nesse segmento. Entre as escolas-alvo da estratégia 11.6, foi registrada a retração de 56.754 matrículas; já entre as Ipes, foco da estratégia 11.7, apenas 25.661 matrículas foram registradas em 2020, patamar que se mantém constante desde 2016.

Por fim, a estratégia 11.3 apostou na EaD como oferta propulsora de novas matrículas. Os resultados, contudo, ainda são altamente insatisfatórios: menos de 200.000 matrículas registradas na modalidade. Mais uma vez, verificou-se o protagonismo do segmento privado, reunindo mais de 60% das matrículas nessa modalidade. No segmento público, o destaque negativo coube à Rede Federal, que eliminou 2/3 das suas matrículas EaD desde 2015.

II. SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

No campo voltado à superação das desigualdades educacionais, algumas conquistas relevantes precisam ser reafirmadas. Em especial as relativas à estratégia 11.13, que visava *reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio*. Desde a aprovação da Lei nº 12.711/2012, a distribuição de matrículas pelo critério étnico-racial vem sendo fortemente impactada. Em 2013, quase a metade dos estudantes não declarava sua cor/raça e apenas 1/4 se declarava negro. Em 2020, os “não declarados” caíram para 29,8%, e a parcela que se declara negra subiu para 36%. Tal movimentação resultou em uma ampliação de 68% no número de estudantes autodeclarados negros nos cursos técnicos, demonstrando a eficácia das políticas afirmativas.

No campo geográfico, foi diagnosticado um crescimento expressivo da representatividade da Região Nordeste, enquanto a Região Sudeste viu diminuir a sua participação relativa. Esse movimento promoveu um equilíbrio maior entre a distribuição de matrículas e a distribuição populacional das regiões brasileiras.

Quando analisada a inclusão de populações específicas, os crescimentos percentuais, registrados no âmbito da estratégia 11.9, foram expressivos: 37,1% nas matrículas no campo; 34,8% nas áreas de assentamento; 14,3% nas terras indígenas; e 178,9% entre as comunidades remanescentes de quilombos. Em que pese a magnitude relativa da expansão, os resultados absolutos de matrículas, registrados em 2020, ainda são pouco animadores: 102.160 matrículas no campo – o que corresponde a apenas 5,4% do total; 3.285 matrículas em áreas de assentamento; 743 matrículas em terras indígenas; e 2.340 matrículas entre as populações quilombolas.

Dinâmica semelhante ocorreu no campo da educação especial, objeto da estratégia 11.10, no qual foi registrada uma considerável expansão de 247%. Com o crescimento, no entanto, as matrículas chegaram a 15.244, o que representa apenas 0,8% das matrículas totais em cursos técnicos.

III. INCREMENTO DA EFICIÊNCIA ESCOLAR

Outra macroestratégia planejada na Meta 11 diz respeito à ideia de aumentar a eficiência escolar e traduz o correto entendimento de que não basta ampliar a oferta educacional para elevar o número de matrículas, mas é preciso garantir a permanência dos estudantes nos cursos. Com isso, a estratégia 11.11 jogou luz sobre a eficiência da Rede Federal, exigindo taxas de conclusão maiores ou iguais a 90%. Também colocou em pauta a *Relação Aluno/Professor*, exigida em um patamar mínimo de 20, como forma de combater uma suposta ociosidade docente.

O que se buscou demonstrar no estudo foi que o monitoramento desses indicadores se tornou um problema complexo devido às lacunas existentes no campo

das estatísticas da EPT. Esses números só puderam ser conhecidos com o advento da Plataforma Nilo Peçanha, por intermédio da qual se concluiu que, em 2020, o Índice de Eficiência Acadêmica dos cursos técnicos na Rede Federal foi igual a 50,9%. Tal informação equivale a dizer que metade dos estudantes não concluem seus cursos – um fato de extrema seriedade.

Sem negar a gravidade do problema, a desagregação das informações *por tipo de oferta* revelou realidades muito distintas: na oferta regular dos cursos técnicos integrados, por exemplo, dois entre cada três estudantes se formam; contudo, na modalidade EJA, a eficiência não atinge 30%. O fato demonstra o quão equivocado é estabelecer uma meta geral de conclusão para os cursos técnicos desconsiderando a complexidade e as especificidades que envolvem a oferta e os públicos que frequentam a EPT de nível médio. Da mesma forma, o estabelecimento de uma meta de conclusão igual a 90% é despropositado, ignorando a realidade objetiva da educação brasileira. Partindo da mesma base (PNP), também foi refutada a hipótese da ociosidade docente na Rede Federal.

Ainda que a estratégia 11.11 tenha apontado para o problema da evasão, não traçou qualquer plano para combatê-la. A única iniciativa nesse sentido está contida na estratégia 11.12, que projetou o investimento em assistência estudantil como forma de enfrentamento à evasão. A pesquisa diagnosticou que, em 2021, o volume de investimentos nessa ação se encontra no mesmo patamar de 2017. Infelizmente, não há registros unificados que identifiquem os estudantes bolsistas – fato que impossibilitou avaliar a eficácia dos programas em curso.

IV. ESTREITAMENTO DAS RELAÇÕES COM O MUNDO DO TRABALHO

A última macroestratégia para fomentar a expansão dos cursos técnicos foi promover o estreitamento das relações com o mundo do trabalho: estimulando a expansão do estágio (11.4); ampliando o reconhecimento de saberes (11.5); e articulando as informações da oferta educacional com as demandas por trabalho profissional (11.14).

Quanto aos estágios, afóra as normatizações mais gerais, não foram identificadas políticas ou programas que visem à expansão desse componente curricular. No campo do reconhecimento de saberes, destacou-se a implementação de duas iniciativas voltadas à certificação profissional: o *Certific* e o *Re-Saber*. Ainda assim, apesar dos esforços empreendidos para ampliar o processo de reconhecimento de saberes, uma série de resistências acadêmicas/escolares ainda obstaculizam o desenvolvimento da política. Adicionalmente, a ausência de uma base de dados nacionais impede que se conheça o número de certificações profissionais levadas a efeito durante o PNE, prejudicando o monitoramento da estratégia.

Por fim, no âmbito da estratégia 11.14, buscou-se produzir um Mapa da Educação Profissional e Tecnológica do Brasil, capaz de buscar a melhor aderência entre a oferta de cursos e as necessidades do mundo produtivo. O processo de implementação dessa ferramenta demonstrou que as dificuldades envolvidas em um projeto dessa natureza são muito mais complexas do que havia sido previsto inicialmente, com diversos obstáculos impedindo a obtenção de um retrato fidedigno do mundo do trabalho. Mais difícil ainda é tentar prever cenários futuros, tarefa ainda não realizada positivamente pelo campo da economia. Assim, apesar dos avanços técnicos que a pesquisa alcançou, os cenários desenhados jamais puderam ser validados, e suas informações não foram disponibilizadas ao público.

Com base em tudo o que foi exposto neste estudo, é possível voltar à pergunta que motivou a pesquisa e responder: como expandir as matrículas em cursos técnicos? A resposta é objetiva: cumprir o que determina o Plano Nacional de Educação!

As 14 estratégias que compõem a Meta 11 do PNE, por serem amplamente discutidas com a sociedade, constituem um caminho adequado para a valorização da educação profissional. É necessário, contudo, analisar criticamente os resultados alcançados até o momento, identificando fragilidades e potencialidades para aperfeiçoar as políticas.

No campo da oferta, além de manter a expansão dos cursos integrados, é imperativo buscar a ampliação de outros *tipos de oferta*, tais como a subsequente e as ligadas à EJA – cujos públicos atingidos são mais amplos. Outra perspectiva que se mostra promissora é a ampliação da oferta EaD, principalmente após a ressignificação da modalidade, forçosamente construída em decorrência da pandemia de Covid-19. Para essas ações, o Estado deve exercer seu papel indutor, fomentando e financiando a oferta.

No campo da redução das desigualdades educacionais, as políticas afirmativas precisam ser mantidas, de forma a consolidar os ótimos resultados que vêm apresentando. Do ponto de vista quantitativo, ainda há bastante espaço para a ampliação das matrículas no campo. Entre as ofertas cujos totais não representam ganhos expressivos em termos de número de matrículas, o enfoque deve ser o qualitativo, cumprindo a diretriz de “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014).

O incremento da eficiência escolar também é pauta urgente para a expansão das matrículas. Aqui é preciso reconhecer a insuficiência das estratégias apontadas no PNE: primeiro, por desconhecerem as lacunas existentes entre as estatísticas da EPT, que dificultam conhecer objetivamente as taxas de fluxo escolar entre os estudantes de cursos técnicos; segundo, pelo entendimento de que não basta conhecer os índices de evasão – é preciso diagnosticar suas causas, compreendendo, por exemplo, como as desigualdades educacionais afetam a permanência escolar e como as desatualizações

curriculares ampliam o desinteresse dos estudantes pela conclusão de seus cursos. Somente a partir da construção desse conhecimento é que novas políticas devem ser desenhadas, buscando resultados mais efetivos.

Fechando o conjunto das macroestratégias, a educação profissional não pode deixar de cumprir a sua vocação e buscar o estreitamento das relações com o mundo do trabalho. No ambiente escolar, é necessário combater as posturas que antagonizam a ciência e a técnica, a educação e o trabalho, o social e o econômico, isolando as instituições do universo produtivo e tecnológico do País. É imprescindível fomentar a realização de estágios remunerados, desenhar currículos mais alinhados com a atual realidade tecnológica e econômica, valorizar a interação interdisciplinar entre a escola e o mundo produtivo, certificar os saberes constituídos no ambiente de trabalho e promover políticas que garantam o primeiro emprego. Infelizmente, essa macroestratégia é a que parece mais distante de se realizar.

Para além das estratégias previstas no PNE, anima saber que boas novidades vêm se desenhando no universo educacional brasileiro: a implantação do novo ensino médio, com a inclusão do itinerário da formação técnico-profissional, é uma medida que tem o potencial de promover uma massiva procura pela EPT; nesse cenário, a aprovação do Sistema Nacional de Educação (SNE) deverá inaugurar uma nova etapa de colaboração entre os sistemas educacionais, provendo os meios para atender à demanda projetada; adicionalmente, o novo Fundeb, ao promover o duplo cômputo de matrículas para os cursos técnicos, deve incentivar as redes públicas a desenvolverem com maior ênfase a modalidade.

Finalmente, não se pode perder de perspectiva que toda expansão só se justificará se acompanhada pela oferta de uma educação de qualidade. Se avaliar é dar valor, todas as estratégias confluem para a luta histórica por uma avaliação da educação profissional e tecnológica⁸. O conhecimento produzido com base na avaliação da EPT permitirá que a população revalorize os cursos técnicos, reconhecendo-os como uma possibilidade educacional que confere aos educandos as melhores condições de aprendizagem, emprego e renda⁹. Neste país marcado pela desvalorização do trabalho e dos trabalhadores, a educação profissional tem um papel histórico a cumprir que ultrapassa os muros da escola, sendo o vetor do processo de transformação cultural.

⁸ A esse respeito, recomendamos a leitura do texto “Por uma avaliação da Educação Profissional e Tecnológica” (Moraes *et al.*, 2020a), que apresenta o livro *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção* (Moraes *et al.*, 2020b).

⁹ Sobre as vantagens referentes à aprendizagem, recomendamos a leitura de “Os cursos técnicos articulados como estratégia de universalização do ensino médio e ampliação da qualidade” (Albuquerque *et al.*, 2020). Para saber mais sobre as vantagens sobre empregabilidade e renda, indicamos o texto “A educação profissional no Brasil: análise das diferenças ocupacionais e de rendimentos” (Santos *et al.*, 2020).

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. E. M. et al. Os cursos técnicos articulados como estratégia de universalização do ensino médio e ampliação da qualidade. In: MORAES, G. H. et al. (Orgs.). *Avaliação da educação profissional e tecnológica: um campo em construção*. Brasília: Inep, 2020. v. 1, p. 221-251.

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

BRASIL. *Projeto de Lei 1.603, de 04 de março de 1996*. Dispõe sobre a educação profissional, a organização da Rede Federal de educação profissional e dá outras providências. Brasília, 1996.

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. 1996b. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 abr. 1997. Seção 1, p. 7760.

BRASIL. Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 1998. Seção 1, p. 5

BRASIL. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 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. Lei 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao d 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2005. Seção 1, p. 1.

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. 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto no 5.478, de 24 de junho de 2005. 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, 27 jun. 2005. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto 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. 2007a. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Decreto 6.301, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2007b. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2007. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei no 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 de set. 2008b.

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. 2008c. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei 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/prop_mostrarintegra?codteor=831421&filename=PL+8035/2010>. Acesso em: 30 out. 2021.

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. 2011a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto 7.589, de 26 de outubro de 2011. Institui a Rede e-TEC Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 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. Controladoria-Geral da União (CGU). *Portal da transparência*. Brasília, DF [2022].

BRASIL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG). *Resolução nº 004, de 23 de fevereiro de 2015*. Dispõe sobre as normas e procedimentos para a mobilidade acadêmica de estudantes dos cursos regulares do Instituto Federal de Goiás e dá outras providências. Goiânia, 2015. Disponível em: <<http://w2.ifg.edu.br/images/2015/GABINETE/resolucao04.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR). *Resolução nº 157, de 10 de junho de 2014*. Dispõe sobre as normas e procedimentos da mobilidade acadêmica, nacional e internacional, para estudantes de cursos técnicos de nível médio e superiores do Instituto Federal de Roraima e dá outras providências. Boa Vista, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000*. Brasília, 2003.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria 646, de 14 de maio de 1997. Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Decreto Federal nº 2.208/97 e dá outras providências (trata da rede federal de educação tecnológica). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 maio de 1997. Seção 1, p. 10012.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio*: documento base. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Portaria Normativa MEC n. 10, de 3 de setembro de 2008*. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_coneb.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Documento-referência da Conferência Nacional de Educação: construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília, 2008b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/docref.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O PNE 2011-2020: metas e estratégias*. Brasília: MEC, 2010a. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conae 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final*. Brasília: 2010b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 401, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre a oferta de curso de educação profissional técnica de nível médio por instituições privadas de ensino superior.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.162, de 9 de novembro de 2018. Regulamenta o conceito de aluno-equivalente e de relação aluno por professor, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2018a. Seção 1, p. 35.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.249, de 27 de novembro de 2018. Dispõe sobre a metodologia de acompanhamento e avaliação das ações voltadas à gratuidade regimental, elaborada de comum acordo com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI e com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2018b. Seção 1, p. 45.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Acordo de gratuidade*. Brasília, 2018c. <http://portal.mec.gov.br/pronatec/acordo-de-gratuidade>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL.MEC. Portaria nº 1.718, de 8 de outubro de 2019. Dispõe sobre a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio por Instituições Privadas de Ensino Superior - Ipes. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 out. 2019. Seção 1, p. 37.

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional da Educação (CNE). Resolução nº 1, de 5 de janeiro de 2021. Novas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Profissional e Tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jan. 2021. Seção 1, p. 19.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria Interministerial 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. 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. de 2009. Seção 1, p. 33.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria Interministerial nº 5, de 25 de abril de 2014. Dispõe sobre a reorganização da Rede Nacional de Certificação Profissional - Rede Certific. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 maio 2014. Seção 1, p. 13.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). Portaria nº 1, de 3 de janeiro de 2018. Institui a Plataforma Nilo Peçanha - PNP, a Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - Revalide. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 3, 4 jan. 2018a. Seção 1, p. 10.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Portaria nº 51, de 12 de novembro de 2018. Define conceitos e estabelece fatores para uso na Plataforma Nilo Peçanha - PNP e para cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 nov. 2018b. Seção 1, p. 25.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). *Plataforma Nilo Peçanha*. Brasília, DF, [2022].

BRITTO, T. F. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (Orgs.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Edições Câmara; Edições Técnicas, 2015. p. 19-39.

CASTIONI, R.; MORAES, G. H.; PASSADES, D. B. M. S. A educação profissional na agenda do Lulismo. *Temáticas*, Campinas, v. 27, p. 105-138, fev./jun. 2019.

CASTRO, M. L. O. A educação profissional no PNE 2014-2024 In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (Orgs.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Edições Câmara; Edições Técnicas, 2015. p. 87-104.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). *Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras*. Brasília, DF, 2015.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). *Mapa da Educação Profissional e Tecnológica do Brasil: etapa II: documento final contendo o mapa da educação profissional e tecnológica no Brasil*. Brasília, DF, 2018.

CISLAGHI, R. et al. *SAAS e-Tec: relatório das avaliações em 2010/2011*. Florianópolis: UFSC, 2012.

CUNHA, L. A. *O Ensino profissional na irradiação do industrialismo*. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: FLACSO, 2005.

FASSINA, A. P. ; WOLLINGER, P. R. ; ALLAIN, O. Certificação de saberes docentes na educação profissional: construção de um projeto-piloto. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 101, n. 259, p. 787-809, set./dez. 2020.

GARCIA, S. R. O. *O fio da história: a gênese da formação profissional no Brasil*. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/seminariointernacional/sandra_garcia_genese_form_profis.pdf>. Acesso em 30 out. 2021.

HAURIU, M. *A Teoria da Instituição e da Fundação: ensaio de vitalismo social*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c): suplemento educação: microdados*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=microdados>.

LIMA, M. C. B.; SANTOS, M. I. B. F. Considerações gerais sobre o Projeto de Lei 1603/96. *Revista Educação & Tecnologia*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 46-47, jul./ dez. 1996.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R.; AZEVEDO, A. R. As escolas com localização diferenciada e o direito à educação: um panorama (2007-2019). In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Orgs.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília: Inep, 2021. p. 75-126. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 3).

MARTINS, R. C. R. A oferta da educação básica: desafios para o futuro e o Plano Nacional de Educação. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (Orgs.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Edições Câmara; Edições Técnicas, 2015. p. 41-62.

MENDES, S. R. Cursos técnicos pós-médios: análise das possíveis relações com o fenômeno de contenção da demanda pelo ensino superior. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 267-287, set. 2003,

MORAES, G. H. *Identidade de escola técnica vs vontade de universidade: a formação da identidade dos Institutos Federais*. 2016. 356 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MORAES, G. H. A Plataforma Nilo Peçanha: desafios à construção de estatísticas e indicadores de avaliação para a Rede Federal. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R.; MOREIRA, S. S. (Org.). *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção*. Brasília: Inep, 2020. v. 1, p. 423-476.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. (Org.). Introdução: pesquisa em educação e transformação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R.; MOREIRA, S. S. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: pesquisa em educação e transformação*. Brasília: Inep, 2019a, p. 113-115. (Coleção Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais; v. 3).

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. *As estatísticas da Educação Profissional e Tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores*. Brasília, DF: Inep, 2019b. (Série Documental Textos para Discussão; 45).

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. 5 anos de Plano Nacional de Educação: o que aprendemos? In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2019. p. 7-16. (Coleção Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais; v. 2).

MORAES, G. H et al. (Orgs.). *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção*. Brasília: Inep, 2020a.

MORAES, G. H et al. Por uma avaliação da educação profissional e tecnológica. In: MORAES, G. H et al. (Orgs.). (Org.). *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção*. Brasília: Inep, 2020b. v. 1, p. 13-30.

MORAES, G. H et al. *Plataforma Nilo Peçanha: guia de referência metodológica*. Brasília: Evobiz, 2018. v. 1.

NERI, M. C. *As razões da educação profissional: olhar da demanda*. Rio de Janeiro: FGV/ CPS, 2012. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/pesquisas/razoes-da-educacao-profissional-olhar-da-demanda>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

PACHECO, E. (Org.). *Institutos Federais: uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica*. Brasília: Moderna, 2011.

RAULINO, C. G. S.; DIEMER, O. O estágio supervisionado no Ensino Médio Integrado: arelação teoria e prática. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 85475-85497, nov. 2020.

SANTOS, R.; MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. Diferença de rendimento e fluxo entre os tipos de oferta do Ensino Médio: uma análise exploratória. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: pesquisa em educação e transformação*. Brasília: Inep, 2019. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 4). p. 113-115.

SANTOS, R et al. A Educação Profissional no Brasil: análise das diferenças ocupacionais e de rendimentos. In: MORAES, G. et al. (Org.). *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção*. Brasília: Inep, 2020, v. 1, p. 253-281.

PANORAMA DOS ALUNOS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL: PROPOSTA DE ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 6 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 2014/2019

Gabriela Thamara de Freitas Barros^I

Adolfo Samuel de Oliveira^{II}

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5380>

RESUMO

O objetivo deste estudo é traçar um panorama dos alunos de educação em tempo integral (ETI) no Brasil, transcorridos cinco anos do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2014/2019 –, e se apresenta como a continuidade da publicação: “Panorama das escolas de educação em tempo integral no Brasil: proposta de análise das estratégias da Meta 6 do PNE no período de 2014/2019”. Os resultados relacionados aos alunos são apresentados desagregados por etapas da educação básica e por redes de ensino (públicas e privada). As análises se apoiam em um conjunto de variáveis demográficas e socioespaciais e são apresentadas neste trabalho para o Brasil, porém, nas planilhas que acompanham o estudo, há também dados de unidades da Federação e municípios. Busca-se apontar caminhos para a análise da situação da ETI, com destaque para algumas de suas estratégias, conforme Meta 6 do PNE; subsidiar o aprimoramento ou a reorientação de programas e ações relativos à promoção equitativa da ETI nas escolas;

^I Mestre em Métodos e Gestão em Avaliação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

^{II} Sociólogo e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Inep, atuando na Diretoria de Estudos e Pesquisas Educacionais (Dired).

e fornecer informações para os entes federativos utilizarem em suas conferências educacionais.

Palavras-chave: educação em tempo integral; metas e estratégias educacionais; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estruturou-se a partir de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias relacionadas a cada meta. Entende-se que as diretrizes atuam como princípios orientadores e as estratégias são ações que devem ser consideradas pelos gestores na implementação do que foi estabelecido em cada meta. Das dez diretrizes, destacamos duas que se aplicam diretamente à Meta 6 e serão tomadas como guia nas análises aqui desenvolvidas, a saber: a melhoria da qualidade da educação e a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação (Brasil, 2014).

O objetivo principal deste estudo, após metade do período de vigência do PNE (2014/2019), é fazer um balanço da evolução de algumas estratégias da Meta 6, que trata da oferta da “educação em tempo integral [ETI] em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica” (Brasil, 2014). Pretende-se, assim, traçar um panorama da situação das estratégias dessa meta no que se refere aos alunos, que são passíveis de uma abordagem quantitativa e que possuem dados disponíveis, analisando os resultados obtidos no período, desagregados por etapas da educação básica e redes de ensino. Essas desagregações são fundamentais para que os gestores educacionais dos sistemas escolares público e privado possam agir para reduzir os níveis de desigualdade existentes, implementando as estratégias previstas em seus planos de educação.

Dessa forma, busca-se dar continuidade ao estudo “Panorama das escolas de educação em tempo integral no Brasil: proposta de análise das estratégias da Meta 6 do PNE no período de 2014/2019” (Oliveira; Barros, 2021), seguindo a mesma linha, agora com dados dos alunos. Assim, os objetivos específicos são:

- retratar as estratégias da Meta 6, passíveis de mensuração, referentes aos alunos do público-alvo da ETI;
- fazer um balanço da evolução dessas estratégias, após cinco anos de vigência do PNE;

- trazer informações sobre a situação dos alunos da ETI na rede privada;
- desagregar e disseminar esse retrato não só para o País, mas também para municípios e estados, por meio das planilhas de dados anexadas ao panorama; e
- fornecer informações para os entes federativos utilizarem em suas respectivas conferências educacionais, com destaque para a Conferência Nacional de Educação (Conae).

FONTES E METODOLOGIA

Os dados apresentados neste trabalho foram extraídos do Censo da Educação Básica (2014 e 2019), realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (2015, 2020).

Em relação aos conceitos de educação em tempo integral citados neste trabalho, adotamos as definições explicitadas no “Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018” (Brasil. Inep, 2019), referentes ao monitoramento da Meta 6.¹ Com isso, os conceitos são entendidos conforme publicação do Inep (2019, p. 119-120), porém, englobando a rede privada:

- *[Novo] Público-alvo da ETI*: são os alunos da educação básica cujas matrículas de escolarização são presenciais, em [escolas públicas e privadas], e não pertencem à educação de jovens e adultos nem à educação profissional técnica de nível médio, oferecidas na forma subsequente ou concomitante.
- *Jornada de tempo integral*: é a jornada cuja duração é, em média, igual ou superior a sete horas diárias, contabilizada a partir da soma da carga horária da matrícula de escolarização do aluno nas [escolas públicas e privadas] com a carga horária total das matrículas de atividade complementar (AC) e/ou de atendimento educacional especializado (AEE) realizadas em instituições públicas e/ou privadas.
- *Aluno de ETI*: é o aluno do [novo] público-alvo da ETI e que está em jornada de tempo integral.

Neste estudo, analisamos como a oferta da educação em tempo integral se distribui entre os estudantes, considerando tanto as características sociodemográficas e espaciais – tais como sexo, cor/raça e localização – quanto os aspectos depreendidos das estratégias da Meta 6, relativos ao atendimento de estudantes:

¹ Para maiores informações, consultar a ficha técnica dos indicadores da Meta 6, no relatório supracitado (Inep, 2019).

- com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, na faixa etária de 4 a 17 anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas (Estratégia 6.8). A partir dessa definição, os alunos com deficiência do público-alvo da ETI foram classificados como pertencentes ao grupo definido nessa estratégia e não pertencentes. Também são apresentados, para fins de comparação, os alunos que não possuem deficiência;
- matriculados em escolas do campo², de comunidades indígenas e quilombolas (Estratégia 6.7); e
- segundo a duração da jornada escolar, a fim de conhecer o tempo de permanência na escola (Estratégia 6.1), incluindo, no caso do ensino médio, a oferta da educação profissional nas formas articulada e integrada (Estratégia 6.9).

Para mensurar e analisar esses aspectos, apresentaremos um conjunto de estatísticas descritivas sobre os estudantes, cobrindo tanto aqueles que foram contemplados com a jornada de tempo integral quanto os que ainda se encontram em jornada parcial, de maneira agregada para o Brasil e estratificada pelas cinco subetapas da educação básica (creche e pré-escola da educação infantil; anos iniciais e anos finais do ensino fundamental; e ensino médio) e pelas quatro dependências administrativas das redes de ensino (municipal, estadual, federal e privada). Cabe dizer que a rede privada não faz parte do escopo do PNE, porém, é importante conhecer a oferta desse tipo de ensino nessa rede, além de constituir um parâmetro de comparação com a rede pública.

Para este estudo, considera-se que o acesso à educação em jornada de tempo integral não deve ser afetado por características como sexo e cor/raça dos alunos. Deve ser considerada, a despeito de não ser obrigatória, como prioridade para os alunos com deficiência, conforme Estratégia 6.8, e para os das escolas do campo e de comunidades quilombolas e indígenas, de acordo com a Estratégia 6.7. Por fim, deve enfatizar a ampliação da jornada dos alunos do ensino médio por meio da oferta da educação profissional como uma das possibilidades compreendidas pela Estratégia 6.9.

É importante ressaltar que não há mapeamento dos programas existentes nas redes para distribuição das vagas, razão pela qual a priorização de um determinado público é tomada no sentido amplo do papel do Estado nessa política, à luz dos mandamentos do PNE, e não no sentido da existência de um programa que vise regular a oferta da ETI.

² Consideramos como escolas do campo aquelas situadas na zona rural, mas sabemos que é possível existirem escolas com a pedagogia do campo em contextos urbanos.

Considerando essas ressalvas, apresentamos o panorama dos alunos da educação em tempo integral no Brasil e ressaltamos que a estrutura das análises de cada uma das subetapas da educação básica é semelhante, o que permite ao leitor tratá-las como independentes.

PANORAMA DOS ALUNOS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NA CRECHE

Nesta seção, serão apresentadas informações referentes à ETI oferecida em creches, estratificadas por rede de ensino, compreendendo os anos 2014 e 2019 (por questão de espaço, a maioria das tabelas se encontra nas planilhas anexadas ao estudo).

DIMENSÃO DAS CRECHES

Antes de apresentarmos os resultados desagregados, é necessário conhecer a dimensão da ETI nas creches do Brasil. O público-alvo da ETI, que, nesse caso, agrega as matrículas da rede privada às da pública, cresceu 29,6%³ no período entre 2014 e 2019, chegando ao patamar de 3.755.092 alunos. Em relação aos alunos atendidos pela jornada de tempo integral, também ocorreu um crescimento de 24,7%, alcançando, em 2019, a marca de 2.121.781 alunos. Nota-se que o crescimento da oferta da ETI não acompanhou o crescimento de seu público-alvo, em termos percentuais.

No que se refere ao número de alunos do público-alvo da ETI (7 horas ou mais) por rede (Tabela 1), verifica-se que as redes privada e municipal apresentaram crescimento, respectivamente, de 21,7% e 34,4%, de 2014 para 2019. Já as redes estadual e federal apresentaram queda, respectivamente, de 25,7% e 6,7% no período focado.

³ Variação = $(100 * ((V_{2019}/V_{2014}) - 1))$.

TABELA 1
PÚBLICO-ALVO DA ETI NA CRECHE, POR REDE – BRASIL – 2014/2019

Categorias		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
		2014	2019	2014	2019	2014	2019	2014	2019
		N	N	N	N	N	N	N	N
Público-alvo	Total	1.263	1.178	4.979	3.701	1.824.595	2.451.704	1.067.091	1.298.509
Jornada escolar	Menor que 4 horas	115	82	20	24	45.461	32.027	44.275	45.285
	Maior ou igual a 4 até 5 horas	313	442	2.288	1.672	597.405	967.558	474.173	534.180
	Maior que 5 e menor que 7 horas	130	105	65	120	18.515	36.269	13.122	15.547
	7 ou mais horas	705	549	2.606	1.885	1.163.214	1.415.850	535.521	703.497

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

JORNADA ESCOLAR EM CRECHE

Em 2019, conforme Tabela 1, 77.418 alunos apresentaram uma carga horária média escolar menor que 4 horas diárias, contrariando a jornada mínima estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Brasil, 1996), que postula que a duração da jornada deverá ser de, no mínimo, 4 horas diárias.

No Gráfico 1, é apresentada a distribuição percentual de alunos do público-alvo da ETI por carga horária. Nas redes federal, estadual e municipal, verifica-se que, entre 2014 e 2019, ocorreu, respectivamente, diminuição de 9,2 pontos percentuais (p.p.)⁴, 1,4 p.p. e 6,1 p.p. no número de alunos com carga horária maior ou igual a 7 horas; enquanto, na rede privada, houve um crescimento de 4,0 p.p. No Brasil, verificou-se uma queda de 2,2 p.p.

⁴ Diferença em pontos percentuais 2019/2014 = 100* ((Alunos ETI2019/Público-alvo ETI2019) - (Alunos ETI2014/ Público-alvo ETI2014)).

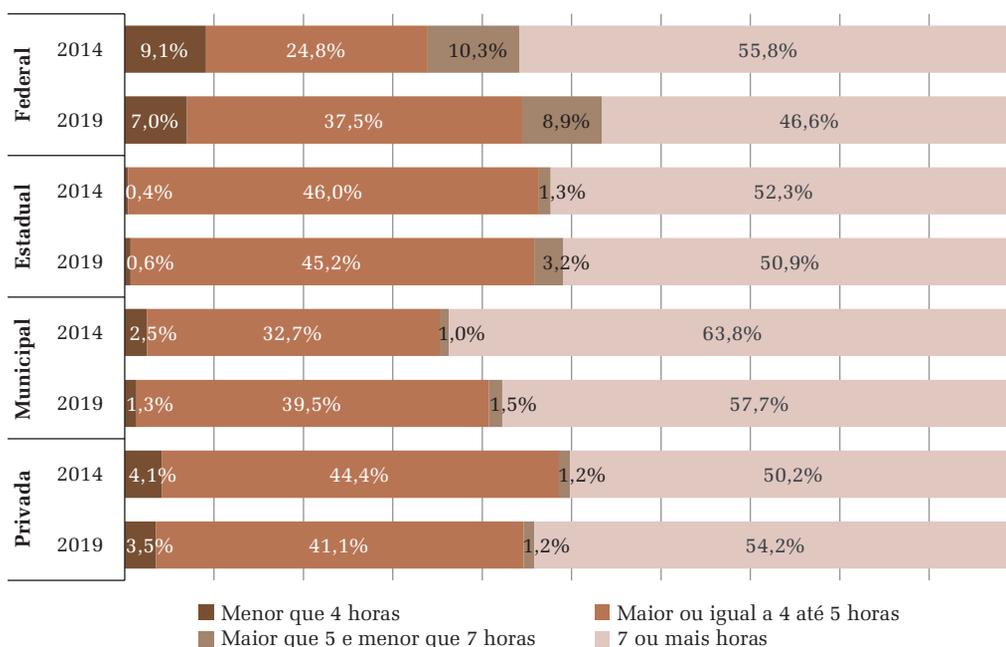


GRÁFICO 1
PÚBLICO-ALVO DA ETI NA CRECHE, POR REDE – BRASIL – 2014/2019

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

ATENDIMENTO EM CRECHE, POR SEXO

O público-alvo da ETI em 2019 nas creches do Brasil era composto de 1.820.311 alunos do sexo feminino e 1.934.781 do sexo masculino, dos quais 1.022.329 e 1.099.452, respectivamente, possuíam atendimento com jornada maior ou igual a 7 horas diárias. Entre 2014 e 2019, verificou-se redução da oferta de ETI para ambos os grupos, sendo para o sexo feminino de 2,0 p.p. e, para o masculino, 2,4 p.p. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,6 p.p.⁵ a favor dos alunos do sexo masculino.

Na rede federal, de 2014 para 2019, verificou-se uma redução na oferta de ETI de 6,4 p.p. para o sexo feminino e de 11,9 p.p. para o sexo masculino. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,4 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Em relação aos alunos da rede estadual, observou-se, entre 2014 e 2019, redução na oferta de 1,9 p.p. para o sexo feminino e 1,0 p.p. para o sexo masculino. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo no último ano do período estudado, verifica-se diferença de 0,4 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

⁵ Diferença em pontos percentuais grupos = $100 * ((\text{Alunos ETI grupo1} / \text{Público-alvo ETI grupo1}) - (\text{Alunos ETI grupo2} / \text{Público-alvo ETI grupo2}))$.

Já na rede municipal, por sua vez, entre 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI de 5,7 p.p. para os alunos do sexo feminino e de 6,3 p.p. para os alunos do sexo masculino. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,7 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Ao analisar os números da rede privada, entre 2014 e 2019, verificou-se um aumento na oferta de ETI de 4,1 p.p. para o sexo feminino e de 4,0 p.p. para o sexo masculino. Avaliando a equidade em 2019, verifica-se uma diferença de 0,6 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

ATENDIMENTO EM CRECHE, POR COR/RAÇA

Entre 2014 e 2019, no Brasil, verificou-se redução no percentual de alunos atendidos de 10,4 p.p., 3,3 p.p., 0,3 p.p. e 0,3 p.p. para os grupos indígenas, pretos, brancos e pardos, respectivamente. Para esse mesmo período, verificou-se crescimento de 4,3 p.p. para o grupo dos amarelos. Em 2019, 62,4% dos alunos brancos e 50,2% dos pardos foram atendidos pela ETI. Já para os alunos pretos, indígenas e amarelos, verificou-se, respectivamente, um atendimento em ETI de 65,8%, 27,5% e 56,4%. Importante destacar, também, o expressivo quantitativo de alunos cuja cor/raça não foi declarada: 1.184.509 alunos do público-alvo (31,5% do total), dos quais 54,5% estão em ETI. A desigualdade entre o grupo de alunos com maior percentual de atendimento em ETI, o da cor preta, e o menor, dos indígenas, no último ano da análise, era de 38,3 p.p.

Na rede federal, verificou-se, entre 2014 e 2019, queda no percentual de alunos brancos, pretos e pardos em ETI de, respectivamente, 11,2 p.p., 26,6 p.p. e 8,6 p.p. e, em 2019, não havia alunos atendidos em tempo integral dos grupos amarelo e indígena. Em relação à desigualdade na oferta de ETI, em 2019, o maior percentual de atendimento era de alunos pretos, com 48,4%, e o menor valor era de alunos brancos e pardos, com 33,9%, o que representa uma diferença de 14,5 p.p.

Na rede estadual, no período analisado, verificou-se queda na oferta de ETI para os alunos pardos, amarelos e indígenas de, respectivamente, 11,2 p.p., 23,8 p.p. e 0,5 p.p. Já os brancos e pretos apresentaram um crescimento de 8,4 p.p. e 1,4 p.p., respectivamente. Em relação à desigualdade na oferta de ETI, no último ano analisado, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino é dos brancos, com 79,4%, e o menor é o dos indígenas, com 1,4%, o que representa uma diferença de 78,0 p.p.

Já na rede municipal, entre 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI para todos os grupos, sendo essa redução de 5,5 p.p., 6,9 p.p., 3,5 p.p., 3,6 p.p. e 15,6 p.p. para os alunos brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas, respectivamente. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino é dos brancos, com 68,8%, e o de menor valor é o dos indígenas, com 25,6%, representando uma diferença de 43,2 p.p.

Por fim, na rede privada, em 2014 e 2019, verificou-se crescimento de 6,6 p.p., 4,3 p.p., 9,0 p.p., 14,0 p.p. e 22,0 p.p. para os alunos de ETI declarados brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas, respectivamente. No que se refere à desigualdade na oferta de ETI, em 2019, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino era o dos pretos (70,8%) e o menor valor era o dos brancos, com 52,3%, representando uma diferença de 18,5 p.p.

ATENDIMENTO EM CRECHE – ALUNOS COM DEFICIÊNCIA

No período em análise, verificou-se no Brasil crescimento na oferta de ETI de 18,1 p.p. para os alunos com deficiência pertencentes ao grupo definido na Estratégia 6.8, redução de 1,1 p.p. para os alunos com deficiência não incluídos nessa estratégia e de 2,2 p.p. para os alunos que não possuem deficiência. O público-alvo da ETI nas creches do Brasil, em 2019, era composto de 1.567 alunos com deficiência, 2.415 alunos com deficiência não incluídos na estratégia e 3.751.110 alunos que não possuem deficiência, dos quais 818 (52,2%), 953 (39,5%) e 2.120.010 (56,5%), respectivamente, possuíam atendimento com jornada em tempo integral. Avaliando a oferta entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 4,3 p.p. na oferta de ETI a favor dos que não possuem deficiência.

A rede federal possuía apenas um aluno com deficiência do público-alvo da ETI matriculado na creche em 2014, mas ele não se encontrava em jornada de tempo integral. Em 2019, não se observaram alunos com deficiência no público-alvo e, conseqüentemente, matriculados na ETI.

Na rede estadual, observou-se queda na oferta de ETI de 2014 para 2019 equivalente a 1,9 p.p. para os alunos com deficiência definidos na estratégia, enquanto, para os alunos que não possuem deficiência, verificou-se queda de 1,4 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, destaca-se uma diferença de 37,9 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos que não possuem deficiência.

Já na rede municipal, observou-se um crescimento na oferta de ETI de 2014 para 2019 equivalente a 1,2 p.p. para os alunos com deficiência definidos na estratégia e queda de 6,0 p.p. para os alunos que não têm deficiência. Avaliando a equidade na política para os alunos incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, destaca-se uma diferença de 12,1 p.p. favorecendo o primeiro grupo.

Em relação à rede privada, observou-se um crescimento na oferta de ETI de 2014 para 2019 de 0,6 p.p. e 4,0 p.p. para os alunos definidos na Estratégia 6.8 e os alunos que não possuem deficiência, respectivamente. Avaliando a equidade na oferta de ETI para alunos com deficiência e para os que não possuem deficiência, em 2019, destaca-se uma diferença de 37,0 p.p. a favor dos alunos do segundo grupo.

ATENDIMENTO EM CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO: URBANA E RURAL

No período entre 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI de 2,6 p.p. no Brasil para os alunos das escolas do campo e de 1,9 p.p. para os alunos das escolas urbanas. O público-alvo da ETI em 2019 era composto de 3.502.583 alunos de escolas urbanas e de 252.509 alunos de escolas rurais, dos quais 2.059.355 (58,8%) e 62.426 (24,7%), respectivamente, possuíam atendimento com jornada em tempo integral. Avaliando a oferta de ETI entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 34,1 p.p. a favor dos alunos das escolas urbanas.

Na rede federal, observou-se que ocorreu, no período analisado, uma queda na oferta de ETI de 5,7 p.p. para a zona urbana. Não se observaram alunos do público-alvo da ETI atendidos na zona rural em 2014 e, em 2019, de todos os alunos do público-alvo (82), nenhum estava em jornada de tempo integral.

Já na rede estadual, em relação aos alunos das escolas do campo, observou-se queda na oferta de ETI, de 2014 para 2019, equivalente a 1,4 p.p., enquanto, quando consideramos os alunos das escolas urbanas, verificamos um crescimento de 7,2 p.p. Quando se avalia a equidade da política entre esses dois grupos em 2019, destaca-se uma diferença de 57,2 p.p. a favor dos alunos da localização urbana.

Na rede municipal, observou-se queda na oferta de ETI, de 2014 para 2019, equivalente a 2,6 p.p. para os alunos das escolas do campo e de 6,0 p.p. para os das escolas urbanas. Avaliando a equidade da política para esses dois grupos em 2019, destaca-se uma diferença de 38,1 p.p. a favor dos alunos da localização urbana.

Na rede privada, observou-se uma queda na oferta de ETI, de 2014 para 2019, equivalente a 4,3 p.p. para os alunos das escolas do campo; para os das escolas urbanas, verificou-se crescimento de 4,0 p.p. Quando se avalia a equidade na oferta de ETI para alunos de acordo com a localização da escola, em 2019, destaca-se uma diferença de 5,6 p.p. a favor dos alunos da localização urbana.

ATENDIMENTO EM CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE QUILOMBOLA E NÃO QUILOMBOLA

No Brasil, verificou-se, entre 2014 e 2019, queda na oferta de ETI de 2,2 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade quilombola e de 0,9 p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI nas creches no Brasil, em 2019, era composto de 3.741.090 alunos de escolas de comunidade não quilombola e de 14.002 de comunidade quilombola, dos quais 2.117.344 (56,6%) e 4.437 (31,7%), respectivamente, possuíam atendimento em jornada de tempo integral. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 24,9 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade não quilombola.

Observa-se que as redes federal e estadual não possuíam alunos de escolas de comunidades quilombolas no público-alvo da ETI no período analisado.

Na rede municipal, observou-se que a oferta de ETI, de 2014 para 2019, cresceu 0,1 p.p. para os alunos das escolas de comunidade quilombola, enquanto, quando consideramos os alunos das escolas de comunidade não quilombola, verifica-se queda de 6,0 p.p. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos em 2019, nota-se uma diferença de 26,4 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não quilombola.

Já na rede privada, observou-se uma queda na oferta de ETI, de 2014 para 2019, equivalente a 29,1 p.p. para os alunos das escolas de comunidade quilombola, ao passo que, para os alunos das escolas de comunidade não quilombola, há um crescimento de 4 p.p. Quando se avalia a equidade na oferta de ETI para alunos de acordo com a localização da escola quilombola ou não quilombola, em 2019, destaca-se uma diferença de 12,4 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não quilombola.

ATENDIMENTO EM CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE INDÍGENA E NÃO INDÍGENA

No Brasil, verificou-se, entre 2014 e 2019, queda na oferta de ETI de 2,2 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade indígena e de 6,4 p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI nas creches do Brasil, em 2019, era composto de 3.748.675 alunos de escolas de comunidade não indígena e 6.417 de comunidade indígena, dos quais 2.121.059 (56,6%) e 722 (11,3%), respectivamente, possuíam atendimento em jornada de tempo integral. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 45,3 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Em relação aos alunos das escolas localizadas em comunidades indígenas na rede federal, verificou-se que não havia alunos de escolas indígenas pertencentes ao público-alvo da ETI em 2014 e em 2019.

Na rede estadual, observa-se que, entre 2014 e 2019, ocorreu queda de 0,8 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidades indígenas e crescimento de 8,5 p.p. para os não indígenas. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 66,2 p.p. a favor dos alunos de escolas de comunidade não indígena.

Na rede municipal, observou-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda de 9,2 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidades indígenas e de 5,9 p.p. para os não indígenas. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 44,9 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Já na rede privada, no período, verificou-se que nenhum aluno de escola indígena era atendido em ETI e que essa rede possuía, em 2019, apenas 11 alunos do público-alvo.

PANORAMA DOS ALUNOS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NA PRÉ-ESCOLA

Nesta seção, serão apresentadas informações referentes à ETI na pré-escola, por rede de ensino, compreendendo os anos 2014 e 2019.

DIMENSÃO DA PRÉ-ESCOLA

Antes de apresentar os resultados desagregados, é necessário conhecer a dimensão da ETI na pré-escola, no Brasil. O público-alvo da ETI, que, nesse caso, agrega as matrículas da rede privada às da rede pública, cresceu 4,9% no período analisado, chegando ao patamar de 5.217.686 alunos. Em relação aos estudantes atendidos pela jornada de tempo integral, também ocorreu um crescimento de 4,1%, alcançando, em 2019, a marca de 592.954 alunos. Nota-se que o crescimento da oferta de ETI não acompanhou o crescimento de seu público-alvo em termos percentuais.

No que se refere ao número de alunos do público-alvo da ETI (7 horas ou mais) por rede, verifica-se (Tabela 2) que as redes federal, estadual e municipal apresentaram crescimento, respectivamente, de 12,0%, 5,8% e 8,3%, de 2014 para 2019. Já a rede privada apresentou queda de 4,7% nesse mesmo período.

TABELA 2
PÚBLICO-ALVO DA ETI NA PRÉ-ESCOLA, POR REDE – BRASIL – 2014/2019

Categorias		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
		2014	2019	2014	2019	2014	2019	2014	2019
		N	N	N	N	N	N	N	N
Público-alvo	Total	1.356	1.519	52.184	55.206	3.652.043	3.953.633	1.266.358	1.207.328
	Menor que 4 horas	33	51	1.175	69	174.340	74.729	115.520	79.268
Jornada escolar	Maior ou igual a 4 até 5 horas	821	997	45.226	51.988	2.871.063	3.215.075	963.090	935.204
	Maior que 5 e menor que 7 horas	18	101	698	882	214.196	247.788	16.403	18.580
	7 ou mais horas	484	370	5.085	2.267	392.444	416.041	171.345	174.276

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

JORNADA ESCOLAR EM PRÉ-ESCOLA

Em 2019, conforme Tabela 2, 154.117 alunos apresentaram uma carga horária média escolar menor que 4 horas diárias, contrariando a jornada mínima estabelecida pela LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que postula que deverá ser de no mínimo 4 horas diárias.

No Gráfico 2, é apresentada a distribuição percentual de alunos do público-alvo de ETI na pré-escola, por carga horária. Nas redes federal, estadual e municipal, verificou-se que, entre 2014 e 2019, ocorreu diminuição de 11,3 p.p., 5,6 p.p. e 0,2 p.p. no percentual de alunos com carga horária maior ou igual a 7 horas, respectivamente; enquanto, na rede privada, houve crescimento de 0,9 p.p. No Brasil, verificou-se queda de 0,1 p.p.

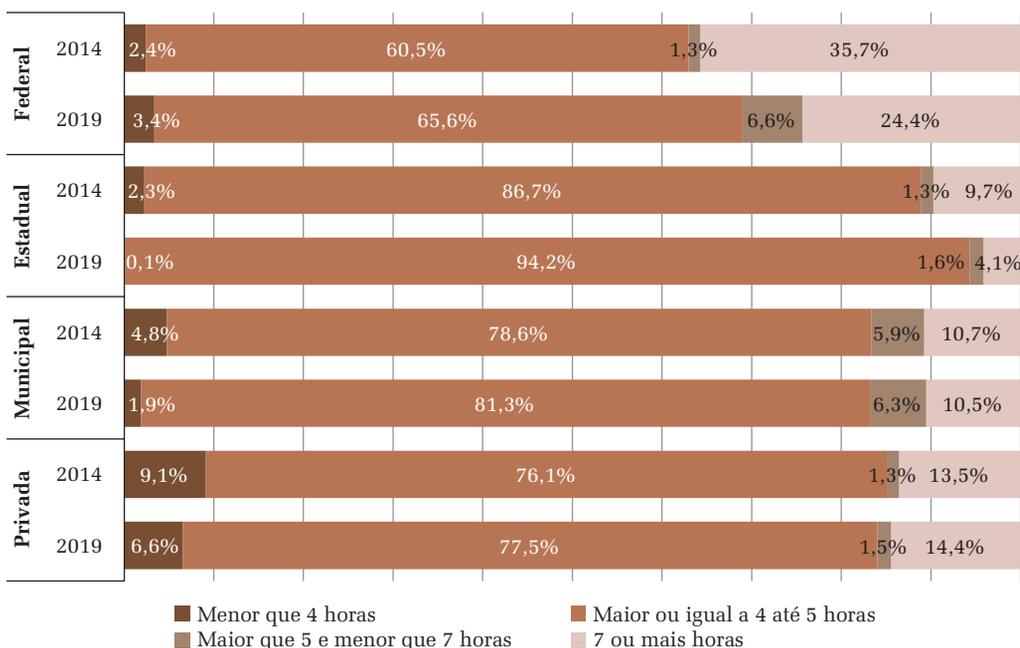


GRÁFICO 2
PÚBLICO-ALVO DA ETI NA PRÉ-ESCOLA, POR REDE - BRASIL - 2014/2019

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA, POR SEXO

O público-alvo da ETI em 2019, na pré-escola, no Brasil era composto de 2.549.447 alunos do sexo feminino e 2.668.239 do sexo masculino, dos quais 285.554 e 307.400, respectivamente, possuíam atendimento com jornada maior ou igual a 7 horas diárias. Entre 2014 e 2019, verificou-se redução da oferta de ETI para ambos os grupos, sendo para o sexo feminino de 0,07 p.p. e para o masculino de 0,1 p.p.

Avaliando a equidade da política de ETI por sexo, no último ano analisado, verifica-se uma diferença de 0,3 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Na rede federal, observou-se que, na oferta de ETI, entre 2014 e 2019, ocorreu queda para ambos os sexos, sendo para o feminino de 10,7 p.p. e para o masculino de 12,0 p.p. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo, no último ano analisado, verifica-se uma diferença de 1,7 p.p. a favor dos alunos do sexo feminino.

Na rede estadual, observou-se que na oferta de ETI, entre 2014 e 2019, ocorreu queda para ambos os sexos, sendo para o feminino de 5,6 p.p. e para o masculino de 5,7 p.p. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,3 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Na rede municipal, por sua vez, observou-se que, na oferta de ETI, entre 2014 e 2019, ocorreu queda para ambos os sexos, sendo de 0,2 p.p. para cada. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,4 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Ao avaliar os números da rede privada por sexo, observou-se que ocorreu, no período, crescimento na oferta de ETI para ambos, sendo de 0,9 p.p. para cada. Avaliando a equidade na política no último ano, verifica-se uma diferença de 0,2 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA, POR COR/RAÇA

Entre 2014 e 2019, no Brasil, verificou-se redução no percentual de alunos atendidos de 1,3 p.p., 0,6 p.p., 0,4 p.p. e 0,2 p.p. para os grupos de cor/raça amarela, preta, indígena e branca, respectivamente. Para esse mesmo período, verificou-se crescimento de 0,5 p.p. para os alunos declarados pardos. Em 2019, observou-se que 8,7% dos alunos pardos e 16,1% dos brancos estavam em ETI. Já o número de alunos pretos, indígenas e amarelos atendidos em ETI era de 15,5%, 2,6% e 11,1%, respectivamente. Importante destacar também o expressivo quantitativo de alunos com cor/raça não declarada, sendo 1.606.207 alunos do público-alvo (30,8% do total), dos quais 9,0% estavam em ETI. Verificou-se diferença de 13,5 p.p. entre o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino, que é o dos alunos brancos, e o menor, que é o dos indígenas, no último ano em análise.

Na rede federal, verificou-se que, entre 2014 e 2019, ocorreu queda no número de alunos declarados de cor/raça indígena, branca e parda, respectivamente, de 71,4 p.p., 4,9 p.p. e 2,4 p.p. Houve crescimento no grupo de alunos pretos e amarelos, respectivamente, de 10,3 p.p. e 33,3 p.p. Em relação à desigualdade na oferta em 2019, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino era o dos declarados amarelos, com 66,7%, e o menor o dos pardos, com 12,7%, o que representa uma diferença de 54,0 p.p.

Já na rede estadual, entre 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI para os grupos de alunos declarados de cor/raça amarela, parda, preta, branca e indígena, respectivamente, de 14,4 p.p., 7,4 p.p., 5,8 p.p., 3,8 p.p. e 0,5 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o maior valor era dos alunos brancos (8,0%) e o menor, dos indígenas (0,7%), o que representa uma diferença de 7,3 p.p.

Já na rede municipal, entre 2014 e 2019, verificou-se, na oferta de ETI, queda para os grupos de alunos declarados de cor/raça amarela, branca, preta e indígena, respectivamente, de 2,9 p.p., 1,0 p.p., 0,4 p.p. e 0,2 p.p. e crescimento de 0,6 p.p. apenas para os alunos declarados pardos. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino era o dos brancos, com 15,5%, e com o menor, o dos indígenas (2,7%), o que representa uma diferença de 12,8 p.p.

Por fim, na rede privada, entre 2014 e 2019, verificou-se crescimento no percentual de alunos em ETI declarados de cor/raça parda, indígena, preta, branca e amarela, respectivamente, de 0,7 p.p., 0,8 p.p., 0,9 p.p., 1,8 p.p. e 2,6 p.p. No que se refere à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino era o dos pretos, com 25,9%, e o de menor valor, o dos pardos, com 11,9%, o que representa uma diferença de 14,0 p.p.

ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA – ALUNOS COM DEFICIÊNCIA

No período entre 2014 e 2019, verificou-se no Brasil crescimento de 10,2 p.p. na oferta de ETI para os alunos com deficiência pertencentes ao grupo definido na Estratégia 6.8, de 0,2 p.p. para os alunos com deficiência não incluídos nessa estratégia e redução de 0,2 p.p. para os alunos não deficientes. O público-alvo da ETI em 2019 era composto de 32.522 alunos com deficiência, de 40.972 alunos com deficiência não incluídos na estratégia e de 5.144.192 alunos sem deficiência, dos quais 16.861 (51,8%), 4.777 (11,7%) e 571.316 (11,1%), respectivamente, possuíam atendimento com jornada em tempo integral. Avaliando a oferta entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 40,7 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos que possuem deficiência.

Observa-se que ocorreu, na rede federal, entre 2014 e 2019, para os alunos com deficiência definidos na estratégia, crescimento na oferta de ETI de 6,5 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, queda de 11,8 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 28,1 p.p. a favor dos alunos com deficiência indicados na estratégia.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos com deficiência estabelecidos pela Estratégia 6.8, crescimento na oferta de ETI de

25,5 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, queda na oferta de ETI de 5,9 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 41,0 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Na rede municipal, ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos com deficiência, queda na oferta de ETI de 0,9 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, queda de 0,4 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 47,9 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Na rede privada, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos com deficiência, crescimento na oferta de ETI de 6,7 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, crescimento de 0,9 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 4,5 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA, POR LOCALIZAÇÃO: URBANA E RURAL

No período entre 2014 e 2019, verificou-se crescimento de 0,3 p.p. na oferta de ETI no Brasil para os alunos das escolas do campo e queda de 0,8 p.p. para os alunos das escolas urbanas. O público-alvo da ETI na pré-escola do Brasil, em 2019, era composto de 4.530.765 alunos que estudavam em escolas urbanas e 686.921 alunos que estudavam em escolas do campo, dos quais 557.592 e 35.362, respectivamente, possuíam atendimento em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações, em 2019, verifica-se uma diferença de 7,2 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas urbanas.

Na rede federal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos das escolas de localização urbana, queda de 10,2 p.p. na oferta de ETI. Tanto em 2014 como em 2019, não foram observados alunos atendidos em ETI nas escolas rurais. Cabe ressaltar que em 2014 não existiam alunos no público-alvo da ETI e, em 2019, havia apenas 69 alunos.

Já na rede estadual, observou-se queda de 6,4 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas urbanas e, para os alunos das escolas do campo, de 1,1 p.p. Quando se avalia a equidade da política entre esses dois grupos, em 2019, destaca-se uma diferença de 1,9 p.p. a favor dos alunos da localização urbana.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos das escolas urbanas, queda de 0,7 p.p. na oferta de ETI e, para a localização rural, crescimento de 1 p.p. Avaliando a equidade da política de ETI por localização, em 2019, verifica-se uma diferença de 6,6 p.p. a favor dos alunos das escolas de localização urbana.

Na rede privada, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos das escolas urbanas, crescimento de 1 p.p. na oferta de ETI e, para os alunos das escolas rurais, queda de 6,2 p.p. na oferta. Avaliando a equidade por localização, em 2019, verifica-se uma diferença de 0,6 p.p. a favor dos alunos das escolas de localização rural.

ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE QUILOMBOLA E NÃO QUILOMBOLA

No Brasil, verificou-se, no período em análise, queda na oferta de ETI de 0,1 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade quilombola e crescimento de 2,7 p.p. para os alunos das escolas de comunidade quilombola. O público-alvo da ETI em 2019, na pré-escola, era composto de 5.185.025 alunos de escolas de comunidade não quilombola e 32.661 de comunidade quilombola, dos quais 590.859 (11,4%) e 2.095 (6,4%), respectivamente, possuíam atendimento em jornada de tempo integral. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 5,0 p.p. na oferta de ETI, indicando uma política a favor dos alunos das escolas de comunidade não quilombola.

Observou-se, na rede federal, a não existência de alunos de escolas de comunidades quilombolas no público-alvo da ETI nos anos de 2014 e 2019.

Na rede estadual, verificou-se cenário semelhante à rede federal, isto é, não havia alunos de escolas de comunidades quilombolas no público-alvo da ETI em 2014 e, em 2019, apenas cinco faziam parte do público-alvo, dos quais nenhum estava em ETI.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para a localização quilombola, crescimento na oferta de ETI de 2,7 p.p. e, para a localização não quilombola, queda de 0,2 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 4,2 p.p. a favor dos alunos das escolas de localização não quilombola.

Em relação à rede privada, observou-se que não há alunos de escolas de comunidades quilombolas no público-alvo da ETI em 2014 e, em 2019, dos 274 alunos, apenas 2,9% estavam em ETI. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 11,5 p.p. a favor dos alunos das escolas de localização não quilombola.

ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE INDÍGENA E NÃO INDÍGENA

No Brasil, verificou-se, no período em análise, queda na oferta de ETI de 0,1 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade indígena e crescimento de 0,3

p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI em 2019 na pré-escola do Brasil era composto de 5.190.379 alunos de escolas de comunidade não indígena e 27.307 de comunidade indígena, dos quais 592.457 (11,4%) e 497 (1,8%), respectivamente, possuíam atendimento em jornada de tempo integral. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 9,6 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Em relação aos alunos das escolas localizadas em comunidades indígenas e não indígenas na rede federal, verificou-se que não existiam alunos de escolas indígenas do público-alvo da ETI em 2014 e 2019.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda na oferta de ETI de 0,4 p.p. para os alunos das escolas de comunidade indígena e de 6,1 p.p. para os não indígenas. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 3,8 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos das escolas indígenas, crescimento na oferta de ETI de 0,4 p.p. e, para os não indígenas, queda de 0,2 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 8,5 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Já na rede privada, observou-se que em 2014 não havia alunos atendidos em ETI e, em 2019, 10,2% dos alunos de escolas de comunidade indígena foram atendidos em ETI. Avaliando a equidade por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 4,2 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

PANORAMA DOS ALUNOS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Nesta seção, serão apresentadas informações referentes à ETI nos anos iniciais do ensino fundamental, por rede de ensino, compreendendo os anos 2014 e 2019.

DIMENSÃO DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Antes de apresentar os resultados desagregados, é necessário conhecer a dimensão da ETI nos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil. O público-alvo da ETI, que, nesse caso, agrega as matrículas da rede privada às da rede pública, diminuiu 5,0% no período entre 2014 e 2019, chegando ao patamar de 15.018.498 alunos. Em relação aos alunos desse público-alvo, também ocorreu uma diminuição de 46,5%, alcançando, em 2019, a marca de 1.515.238 alunos. Nota-se uma queda

expressiva no atendimento em tempo integral, enquanto, para o público-alvo, a queda foi bastante suave.

No que se refere ao número de alunos do público-alvo da ETI (7 horas ou mais) por rede (Tabela 3), verifica-se que as redes federal e privada apresentaram crescimento, respectivamente, de 0,6% e 4,9%, de 2014 para 2019. Já as redes estadual e municipal apresentaram queda, respectivamente, de 15,3% e 5,3% no período enfocado.

TABELA 3
PÚBLICO-ALVO DA ETI NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR REDE – BRASIL – 2014/2019

Categorias		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
		2014	2019	2014	2019	2014	2019	2014	2019
		N	N	N	N	N	N	N	N
Público-alvo	Total	7.222	7.265	2.329.908	1.972.420	10.722.666	10.159.653	2.745.338	2.879.160
	Jornada escolar								
	Menor que 4 horas	22	1	11.560	4.252	166.344	66.203	73.945	58.090
	Maior ou igual a 4 até 5 horas	5.982	5.541	1.867.178	1.792.224	7.527.623	8.482.959	2.531.148	2.615.304
	Maior que 5 e menor que 7 horas	641	1.239	113.875	54.895	599.489	305.614	73.063	116.938
	7 ou mais horas	577	484	337.295	121.049	2.429.210	1.304.877	67.182	88.828

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

JORNADA ESCOLAR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Em 2019, conforme Tabela 3, 128.546 alunos apresentaram uma carga horária média escolar menor que 4 horas diárias, contrariando a jornada mínima estabelecida pela LDB, que postula que deverá ser de no mínimo 4 horas diárias.

No Gráfico 3, é apresentada a distribuição percentual de alunos do público-alvo de ETI por carga horária. Nas redes federal, estadual e municipal, verificou-se que, entre 2014 e 2019, ocorreu diminuição de 1,3 p.p., 8,3 p.p. e 9,8 p.p. no percentual de alunos com carga horária maior ou igual a 7 horas, enquanto, na rede privada, houve crescimento de 0,6 p.p. No Brasil, verificou-se queda de 7,8 p.p.

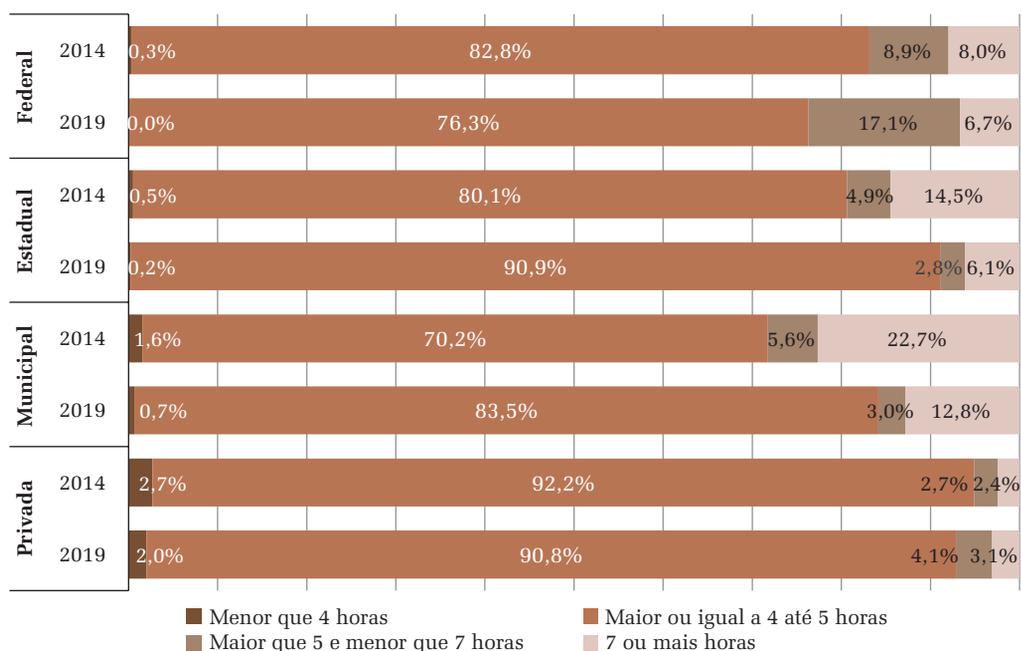


GRÁFICO 3

PÚBLICO-ALVO DA ETI NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR REDE – BRASIL – 2014/2019

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

ATENDIMENTO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR SEXO

O público-alvo da ETI dos anos iniciais do ensino fundamental do Brasil, em 2019, era composto de 7.206.384 alunos do sexo feminino e de 7.812.114 do masculino, dos quais 697.321 e 817.917, respectivamente, possuíam atendimento com jornada maior ou igual a 7 horas diárias. Entre 2014 e 2019, verificou-se redução da oferta para ambos os grupos, sendo de 7,7 p.p. para o sexo feminino e de 8,0 p.p. para o masculino. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo no último ano analisado, verifica-se uma diferença de 0,8 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Na rede federal, observa-se que na oferta de ETI, entre 2014 e 2019, ocorreu queda para ambos os sexos, sendo de 1,9 p.p. para o feminino e de 0,7 p.p. para o masculino. Avaliando a equidade na política por sexo, em 2019, verifica-se uma diferença de 0,9 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Na rede estadual, observa-se que na oferta de ETI, no período analisado, ocorreu queda para ambos os sexos, sendo para o feminino de 8,1 p.p. e de 8,6 p.p. para o masculino. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,6 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Já na rede municipal, por sua vez, observou-se, entre 2014 e 2019, queda de 9,6 p.p. na oferta de ETI para o sexo feminino e de 9,9 p.p. para o masculino. Avaliando a equidade na política por sexo, em 2019, verifica-se uma diferença de 0,9 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Na rede privada, observa-se que ocorreu crescimento na oferta de ETI para o sexo feminino de 0,7 p.p. e, para o sexo masculino, de 0,6 p.p. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,03 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

ATENDIMENTO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR COR/RAÇA

Entre 2014 e 2019, verificou-se redução no percentual de alunos atendidos de 4,8 p.p., 5,4 p.p., 8,2 p.p., 10,0 p.p. e 10,1 p.p. para os grupos de cor/raça branca, indígena, amarela, parda e preta, respectivamente. Em 2019, no Brasil, 12,0% dos alunos declarados pretos e 11,9% dos declarados pardos foram atendidos em ETI. Da cor/raça branca, amarela e indígena esse atendimento foi de, respectivamente, 9,0%, 9,5% e 5,2%. Importante destacar, também, o expressivo quantitativo de alunos com cor/raça não declarada: 4.114.131 alunos do público-alvo (27,4% do total), dos quais 8,9% estavam em ETI. Verificaram-se diferenças de até 6,8 p.p. entre o maior percentual de atendimento em ETI, que diz respeito ao grupo dos alunos declarados pretos, e o menor, o de indígenas, no último ano em análise.

Na rede federal, verifica-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, em relação ao percentual de alunos em ETI, queda nos grupos de cor/raça preta, parda e branca de, respectivamente, 7,8 p.p., 2,3 p.p. e 0,4 p.p. Em 2019, não existiam alunos declarados amarelos e indígenas atendidos em tempo integral. Em relação à desigualdade na oferta de ETI por critério cor/raça em 2019, o maior valor é dos alunos pardos (7,0%) e o menor valor, o dos pretos (4,8%), o que representa uma diferença de 2,2 p.p.

Na rede estadual, entre 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI para os grupos de alunos declarados de cor/raça preta, amarela, parda, branca e indígena de, respectivamente, 10,8 p.p., 9,5 p.p., 9,5 p.p., 6,5 p.p. e 4 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o maior valor era dos alunos declarados pretos (6,9%) e o menor, o dos indígenas (4,2%), o que representa uma diferença de 2,7 p.p.

Já na rede municipal, entre 2014 e 2019, verificou-se, na oferta de ETI, queda nos grupos de alunos de cor/raça amarela, preta, parda, indígena e branca de, respectivamente, 12 p.p., 11,7 p.p., 11,5 p.p., 6,4 p.p. e 6,4 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o maior valor era dos alunos declarados pretos (14,5%) e o menor valor, o dos indígenas (5,8%), o que representa uma diferença de 8,7 p.p.

Por fim, na rede privada, em 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI no grupo de alunos indígenas de 1,2 p.p. e crescimento nos grupos de alunos de cor/raça parda, amarela, branca e preta de, respectivamente, 0,3 p.p., 0,5 p.p., 0,8 p.p. e 1,0 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o maior valor era dos alunos indígenas (5,1%) e o menor valor, o dos pardos (1,8%), o que representa uma diferença de 3,3 p.p.

ATENDIMENTO NOS ANOS INICIAIS ENSINO FUNDAMENTAL – ALUNOS COM DEFICIÊNCIA

No período entre 2014 e 2019, verificou-se no Brasil crescimento de 2,7 p.p. na oferta de ETI para os alunos com deficiência pertencentes ao grupo definido na Estratégia 6.8, redução de 11,0 p.p. para os alunos com deficiência não incluídos nessa estratégia e de 8,1 p.p. para os alunos não deficientes. O público-alvo da ETI, em 2019, era composto de 281.834 alunos com deficiência, 218.786 deficientes não incluídos nessa estratégia e 14.517.818 alunos sem deficiência, dos quais 131.686 (46,7%), 25.179 (11,5%) e 1.358.373 (9,4%), respectivamente, possuíam atendimento com jornada em tempo integral. Avaliando a oferta entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 37,3 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos que possuem deficiência.

Na rede federal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos com deficiência estabelecidos pela Estratégia 6.8, crescimento na oferta de ETI de 3,8 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, queda de 1,6 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 40,9 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda para os alunos com deficiência na oferta de ETI de 0,6 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, de 8,5 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 44,8 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda para os alunos com deficiência na oferta de ETI de 0,1 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, de 10,2 p.p. Avaliando a equidade na política entre os deficientes incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 42,9 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Na rede privada, por sua vez, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, um crescimento para os alunos com deficiência na oferta de ETI de 0,4 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, 0,6 p.p. Avaliando a equidade na política entre

os deficientes incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 4,5 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

ATENDIMENTO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR LOCALIZAÇÃO: URBANA E RURAL

No período entre 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI no Brasil para os alunos das escolas do campo de 12,8 p.p. e 6,8 p.p. para os alunos das escolas urbanas. O público-alvo da ETI, em 2019, no Brasil, era composto de 12.821.960 alunos que estudavam em escolas urbanas e de 2.196.538 alunos que estudavam em escolas do campo, dos quais 1.242.248 e 272.990, respectivamente, possuíam atendimento em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 2,7 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas rurais.

Na rede federal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos das escolas de localização urbana, queda na oferta de ETI de 1,3 p.p. Não se observaram alunos do público-alvo da ETI atendidos na área rural em 2014. Em 2019, nenhum aluno do público-alvo (77) estava em ETI.

Já na rede estadual, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda para os alunos das escolas urbanas na oferta de ETI de 7,9 p.p. e, para a localização rural, de 13,5 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 1,0 p.p. a favor dos alunos da localização rural.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda para os alunos das escolas urbanas na oferta de ETI de 8,9 p.p. e, para os alunos das escolas do campo, de 12,8 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 0,1 p.p. a favor dos alunos das escolas de localização rural.

Na rede privada, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos das escolas urbanas, crescimento na oferta de ETI de 0,7 p.p. e, para os das escolas do campo, queda de 1,1 p.p. Quando se avalia a equidade na oferta de ETI para os alunos de acordo com a localização da escola, em 2019, destaca-se uma diferença de 3,6 p.p. a favor dos alunos das escolas rurais.

ATENDIMENTO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE QUILOMBOLA E NÃO QUILOMBOLA

No Brasil, verificou-se, no período em análise, queda na oferta de ETI de 7,8 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade quilombola e de 16,6 p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI, em 2019, nos anos iniciais do ensino

fundamental no Brasil, era composto de 14.914.661 alunos de escolas de comunidade não quilombola e de 103.837 de comunidade quilombola, dos quais 1.498.209 (10,0%) e 17.029 (16,4%), respectivamente, possuíam atendimento em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 6,4 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade quilombola.

Observou-se, na rede federal, a não existência de alunos de escolas de comunidades quilombolas no público-alvo da ETI nos anos de 2014 e 2019.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, no período analisado, queda de 9,2 p.p. na oferta de ETI para os alunos de comunidade quilombola e, para os de comunidade não quilombola, de 8,3 p.p. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos em 2019, verifica-se uma diferença de 12,8 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade quilombola.

Já na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda na oferta de ETI para os alunos de comunidade quilombola de 16,9 p.p. e, para os de comunidade não quilombola, de 9,8 p.p. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos, em 2019, verifica-se uma diferença de 3,7 p.p. a favor dos alunos de comunidade quilombola.

Em relação à rede privada, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos de comunidade quilombola, queda de 0,6 p.p. na oferta de ETI e, para os de comunidade não quilombola, crescimento de 0,7 p.p. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos, em 2019, verifica-se uma diferença de 2,8 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não quilombola.

ATENDIMENTO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE INDÍGENA E NÃO INDÍGENA

No Brasil, verifica-se, entre 2014 e 2019, queda na oferta de ETI de 7,9 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade indígena e de 4,6 p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI em 2019, nos anos iniciais do ensino fundamental do Brasil, era composto de 14.910.796 alunos de escolas de comunidade não indígena e 10.702 de comunidade indígena, dos quais 1.510.851 (10,1%) e 4.387 (4,1%), respectivamente, possuíam atendimento em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 6,0 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Em relação aos alunos das escolas localizadas em comunidades indígenas e não indígenas na rede federal, verificou-se que não existiam alunos de escolas de comunidade indígena no público-alvo da ETI em 2014 e 2019.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda de 4,5 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidade indígena e, para

os de comunidade não indígena, de 8,4 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 2,1 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Na rede municipal, por sua vez, observa-se que ocorreu, no período analisado, queda na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidade indígena de 4,8 p.p. e de 9,8 p.p. para os não indígenas. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 8,8 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Já na rede privada, observa-se que, dos alunos do público-alvo, nenhum foi atendido em ETI nas escolas de comunidade indígena.

PANORAMA DOS ALUNOS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Nesta seção, serão apresentadas informações referentes à ETI nos anos finais do ensino fundamental, por rede de ensino, compreendendo os anos 2014 e 2019.

DIMENSÃO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Antes de apresentar os resultados desagregados, é necessário conhecer a dimensão da ETI nos anos finais do ensino fundamental no Brasil. O público-alvo da ETI, que, nesse caso, agrega as matrículas da rede privada às da rede pública, diminuiu 6,7% no período entre 2014 e 2019, chegando ao patamar de 11.905.232 alunos. Em relação aos alunos do público-alvo atendidos em ETI, também ocorreu uma diminuição de 31,6%, alcançando, em 2019, a marca de 1.218.311 alunos. Nota-se uma queda expressiva no atendimento em tempo integral, enquanto, para o público-alvo, a queda foi bem menor.

No que se refere ao número de alunos do público-alvo da ETI (7 horas ou mais) por rede, verifica-se (Tabela 4) que a rede privada apresentou crescimento de 1,8% de 2014 para 2019. Já as redes federal, estadual e municipal apresentaram queda, respectivamente, de 4,7%, 13,2% e 2,7% no período focado.

TABELA 4
PÚBLICO-ALVO DA ETI NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR REDE – BRASIL – 2014/2019

Categorias	Federal		Estadual		Municipal		Privada		
	2014	2019	2014	2019	2014	2019	2014	2019	
	N	N	N	N	N	N	N	N	
Público-alvo	Total	16.617	15.837	5.699.253	4.949.437	5.244.505	5.102.012	1.806.003	1.837.946
Jornada escolar	Menor que 4 horas		39	38.793	22.921	102.041	28.455	19.755	12.331
	Maior ou igual a 4 até 5 horas	10.324	8.164	3.186.971	3.076.667	3.484.251	3.670.091	1.227.196	1.162.256
	Maior que 5 e menor que 7 horas	5.487	7.181	1.822.895	1.551.204	571.353	515.687	515.361	631.925
	7 ou mais horas	806	453	650.594	298.645	1.086.860	887.779	43.691	31.434

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

JORNADA ESCOLAR DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Em 2019, conforme Tabela 4, 63.746 alunos apresentaram uma carga horária média escolar menor que 4 horas diárias.

No Gráfico 4, é apresentada a distribuição percentual de alunos do público-alvo de ETI nos anos finais do ensino fundamental, por carga horária. Nas redes federal, estadual, municipal e privada, verifica-se que, entre 2014 e 2019, ocorreu diminuição de, respectivamente, 2,0 p.p., 5,4 p.p., 3,3 p.p. e 0,7 p.p. no percentual de alunos com carga horária maior ou igual a 7 horas. No Brasil, verificou-se queda de 3,7 p.p.

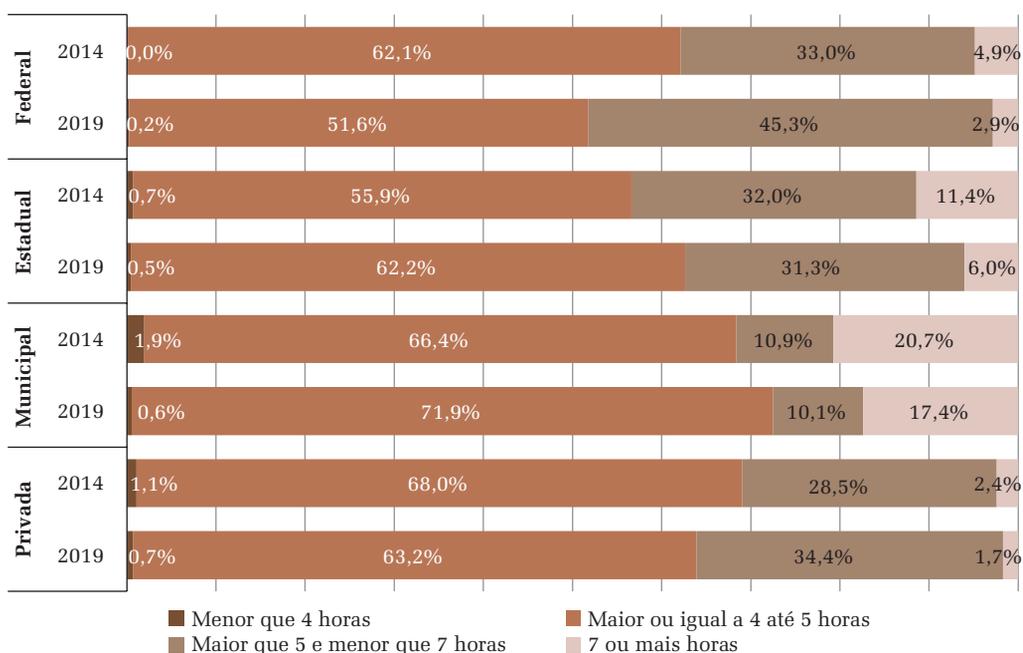


GRÁFICO 4
PÚBLICO-ALVO DA ETI NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR REDE - BRASIL - 2014/2019

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

ATENDIMENTO NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR SEXO

O público-alvo da ETI nos anos finais do ensino fundamental do Brasil, em 2019, era composto de 5.825.569 alunos do sexo feminino e 6.079.663 do masculino, dos quais 572.347 e 645.964, respectivamente, possuíam atendimento com jornada maior ou igual a 7 horas diárias. Entre 2014 e 2019, verifica-se redução da oferta de ETI, para ambos os grupos, de 3,7 p.p. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo no último ano analisado, nota-se uma diferença de 0,8 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Na rede federal, de 2014 para 2019, verifica-se uma redução na oferta de ETI de 1,9 p.p. para o sexo feminino e, para o sexo masculino, de 2,1 p.p. Avaliando a equidade na política por sexo, em 2019, identifica-se uma diferença de 0,1 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda de 5,3 p.p. na oferta de ETI para o sexo feminino e, para o sexo masculino, de 5,4 p.p. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,5 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Já na rede municipal, por sua vez, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda de 3,3 p.p. na oferta de ETI para os alunos do sexo feminino e, para o sexo masculino, de 3,3 p.p. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 1,2 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Por fim, ao analisar os números da rede privada, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda de 0,6 p.p. na oferta de ETI para o sexo feminino e, para o sexo masculino, de 0,8 p.p. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,05 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

ATENDIMENTO NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR COR/RAÇA

Entre 2014 e 2019, verificou-se redução no percentual de alunos atendidos de 2,9 p.p., 4,3 p.p., 2,6 p.p., 5,3 p.p. e 3,3 p.p. para os grupos de cor/raça branca, preta, parda, amarela e indígena, respectivamente. Em 2019, no Brasil, 6,9% dos alunos declarados brancos e 13,9% dos pardos foram atendidos em ETI. Já os alunos de ETI dos grupos preto, amarelo e indígena correspondem, respectivamente, a 10,8%, 10,2% e 7,6%. Importante destacar, também, o expressivo quantitativo de alunos com cor/raça não declarada, sendo 2.832.522 alunos do público-alvo (23,8% do total de alunos), dos quais 9,1% estavam em ETI. Analisando os dados disponíveis para o País, a diferença entre o grupo com maior percentual de atendimento em ETI (alunos pardos) e o menor (brancos) era de 7,0 p.p. no último ano em análise.

Na rede federal, verifica-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda no percentual de alunos em ETI nos grupos de alunos de cor/raça branca, preta e parda, respectivamente, de 2,3 p.p., 1,6 p.p. e 0,2 p.p. e crescimento no grupo declarado amarelo de 3,6 p.p. Em 2019, não havia alunos indígenas na ETI dessa rede. Em relação à desigualdade na oferta desse tipo de ensino em 2019, o grupo com maior atendimento era o dos alunos declarados amarelos (7,0%) e o menor, o dos brancos (2,0%), o que representa uma diferença de 5,0 p.p.

Na rede estadual, entre 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI para os grupos de alunos declarados de cor/raça amarela, parda, preta, indígena, branca, respectivamente, de 7,6 p.p., 5,3 p.p., 4,5 p.p., 3,9 p.p. e 3,1 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino era o dos amarelos (7,6%), e o menor valor, o dos brancos (5,5%), o que representa uma diferença de 2,1 p.p.

Já na rede municipal, entre 2014 e 2019, na oferta de ETI, verificou-se queda nos grupos de alunos de cor/raça amarela, preta, branca, indígena, parda, respectivamente, de 7,1 p.p., 5,2 p.p., 3,4 p.p., 2,7 p.p. e 1,9 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino era o dos pardos (21,1%) e o menor valor, o dos indígenas (8,7%), o que representa uma diferença de 12,4 p.p.

Por fim, na rede privada, em 2014 e 2019, em relação ao percentual de alunos em ETI, verificaram-se quedas nos grupos de alunos de cor/raça indígena, branca, amarela, preta e parda, respectivamente, de 5,9 p.p., 1,5 p.p., 0,9 p.p., 0,8 p.p. e 0,5 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o grupo com maior atendimento nesse tipo de ensino era o dos indígenas, com 6,3%, e o menor valor, dos alunos declarados pardos, com 1,4%, o que representa uma diferença de 4,9 p.p.

ATENDIMENTO NOS ANOS FINAIS ENSINO FUNDAMENTAL – ALUNOS COM DEFICIÊNCIA

No período entre 2014 e 2019, verificou-se, no Brasil, queda de 0,6 p.p. na oferta de ETI para os alunos com deficiência pertencentes ao grupo definido na Estratégia 6.8, de 4,5 p.p. para os alunos com deficiência não incluídos nessa estratégia e de 4,4 p.p. para os alunos que não possuem deficiência. O público-alvo da ETI no Brasil, em 2019, era composto de 135.749 alunos com deficiência, 189.649 alunos com deficiência não incluídos na estratégia e 11.579.834 alunos que não possuem deficiência, dos quais 75.983 (56,0%), 20.830 (11,0%) e 1.121.498 (9,7%), respectivamente, estavam em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 46,3 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos que possuem deficiência.

Na rede federal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos com deficiência, crescimento na oferta de ETI de 5,5 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, queda na oferta de 2,1 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 48,0 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, no período analisado, queda na oferta de ETI para os alunos com deficiência, estabelecidos pela Estratégia 6.8, de 2,5 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, de 5,8 p.p. Avaliando a equidade na política entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 52,1 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Já na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para os alunos com deficiência, crescimento na oferta de ETI de 1,0 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, queda de 3,6 p.p. Avaliando a equidade na política entre os deficientes incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 38,8 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Na rede privada, por fim, observa-se que ocorreu, no período, para os alunos com deficiência, crescimento na oferta de 7,8 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, queda na oferta de ETI de 0,7 p.p. Avaliando a equidade na política

entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 28,7 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

ATENDIMENTO NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR LOCALIZAÇÃO: URBANA E RURAL

No período entre 2014 e 2019, verificou-se queda na oferta de ETI no Brasil para os alunos das escolas do campo de 4,8 p.p. e de 3,6 p.p. para os alunos das escolas urbanas. O público-alvo da ETI em 2019 no Brasil era composto de 10.526.750 alunos de escolas urbanas e 1.378.482 alunos de escolas rurais, dos quais 925.926 (8,8%) e 292.385 (21,2%), respectivamente, possuíam atendimento em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 12,4 p.p. a favor dos alunos das escolas urbanas.

No que se refere à localização dos alunos na rede federal, não se observaram alunos atendidos em ETI nas escolas rurais.

Já na rede estadual, observa-se que ocorreu, no período analisado, queda de 5,1 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas urbanas e, para os da localização rural, de 2,1 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 0,4 p.p. a favor dos alunos das escolas de localização rural.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda de 3,3 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de localização urbana e, para a localização rural, de 3,3 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 9,0 p.p. a favor dos alunos das escolas de localização rural.

Por fim, na rede privada, observa-se que ocorreu, no período enfocado, para a localização urbana, queda na oferta de ETI de 0,7 p.p. e, para a localização rural, crescimento na oferta de ETI de 0,9 p.p. Avaliando a equidade por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 27,5 p.p. a favor dos alunos das escolas de localização rural.

ATENDIMENTO NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE QUILOMBOLA E NÃO QUILOMBOLA

No Brasil, verificou-se, no período em análise, queda na oferta de ETI de 3,7 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade quilombola e de 8,0 p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI no Brasil, em 2019, era composto de 11.831.523 alunos de escolas de comunidade não quilombola e 73.709 de comunidade quilombola, dos quais 1.200.282 (10,1%) e 18.129 (24,6%), respectivamente, possuíam

atendimento em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 14,5 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade quilombola.

Na rede federal, não se observaram alunos do público-alvo da ETI atendidos em escolas de comunidade quilombola em 2014 e 2019.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, no período analisado, queda de 4,3 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidade quilombola e, para os de comunidade não quilombola, de 5,4 p.p. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos em 2019, destaca-se uma diferença de 5,5 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade quilombola.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda de 8,8 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidade quilombola e, para os de comunidade não quilombola, 3,3 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 11,0 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade quilombola.

Já na rede privada, observa-se que ocorreu, no período focado, queda de 10 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidade quilombola e, para os de comunidade não quilombola, 0,7 p.p. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos, em 2019, destaca-se uma diferença de 18,5 p.p. a favor dos alunos da localização quilombola.

ATENDIMENTO NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE INDÍGENA E NÃO INDÍGENA

No Brasil, verificou-se, entre 2014 e 2019, queda na oferta de ETI de 3,7 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade indígena e de 3,4 p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI nos anos finais do ensino fundamental, em 2019, era composto de 11.839.867 alunos de escolas de comunidade não indígena e de 65.365 de comunidade indígena, dos quais 1.214.389 (10,3%) e 3.922 (6,0%), respectivamente, possuíam atendimento em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 4,3 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Na rede federal, verificou-se que não existiam alunos de escolas indígenas no público-alvo da ETI em 2014 e 2019.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, no período analisado, queda de 4,4 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidade indígena e, para os não indígenas, de 5,4 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 0,2 p.p. a favor dos alunos de escolas de comunidade não indígena.

Já na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda de 2,1 p.p. na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidade indígena e, para os de comunidade não indígena, de 3,3 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 11,3 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Já na rede privada, no período, verifica-se que nenhum aluno de escolas de comunidade indígena foi atendido em ETI e que essa rede possuía, em 2019, apenas 84 alunos de escolas de comunidade indígena dentro do público-alvo da ETI.

PANORAMA DOS ALUNOS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO ENSINO MÉDIO

Nesta seção, serão apresentadas informações referentes à ETI no ensino médio, por rede de ensino, compreendendo os anos 2014 e 2019.

DIMENSÃO DO ENSINO MÉDIO

Antes de apresentar os resultados desagregados, é necessário conhecer a dimensão da ETI no ensino médio no Brasil. O público-alvo da ETI, que, nesse caso, agrega as matrículas da rede privada às da rede pública, diminuiu 10,1% no período entre 2014 e 2019, chegando ao patamar de 7.465.305 alunos. Em relação aos alunos do público-alvo que foram atendidos pela jornada de tempo integral, ocorreu um crescimento de 81,5%, alcançando, em 2019, a marca de 827.308 alunos.

No que se refere ao número de alunos do público-alvo da ETI (7 horas ou mais) por rede, verifica-se (Tabela 5) que a rede federal apresentou crescimento de 52,5% de 2014 para 2019. Já as redes estadual, municipal e privada apresentaram queda, respectivamente, de 10,8%, 28,3% e 12,8%, nesse mesmo período.

TABELA 5
PÚBLICO-ALVO DA ETI NO ENSINO MÉDIO, POR REDE – BRASIL – 2014/2019

Categorias	Federal		Estadual		Municipal		Privada		
	2014	2019	2014	2019	2014	2019	2014	2019	
	N	N	N	N	N	N	N	N	
Público-alvo	Total	146.733	223.769	7.027.197	6.266.820	56.560	40.565	1.070.890	934.151
Jornada escolar	Menor que 4 horas	1.591	649	753.987	594.179	9.444	2.677	13.371	5.354
	Maior ou igual a 4 até 5 horas	59.517	66.396	3.823.129	3.378.427	31.365	22.905	262.230	198.724
	Maior que 5 e menor que 7 horas	40.213	60.921	2.077.269	1.609.329	13.982	13.300	759.543	685.136
	7 ou mais horas	45.412	95.803	372.812	684.885	1.769	1.683	35.746	44.937

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

JORNADA ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO

Em 2019, conforme Tabela 5, 602.859 alunos apresentaram uma carga horária média escolar menor que 4 horas diárias.

No Gráfico 5, é apresentada a distribuição percentual de alunos do público-alvo de ETI no ensino médio, por carga horária. Nas redes federal, estadual, municipal e privada, verifica-se que, entre 2014 e 2019, ocorreu crescimento de 11,9 p.p., 5,6 p.p., 1,0 p.p. e 1,5 p.p. no percentual de alunos com carga horária maior ou igual a 7 horas, respectivamente. No Brasil, verificou-se crescimento de 5,6 p.p.

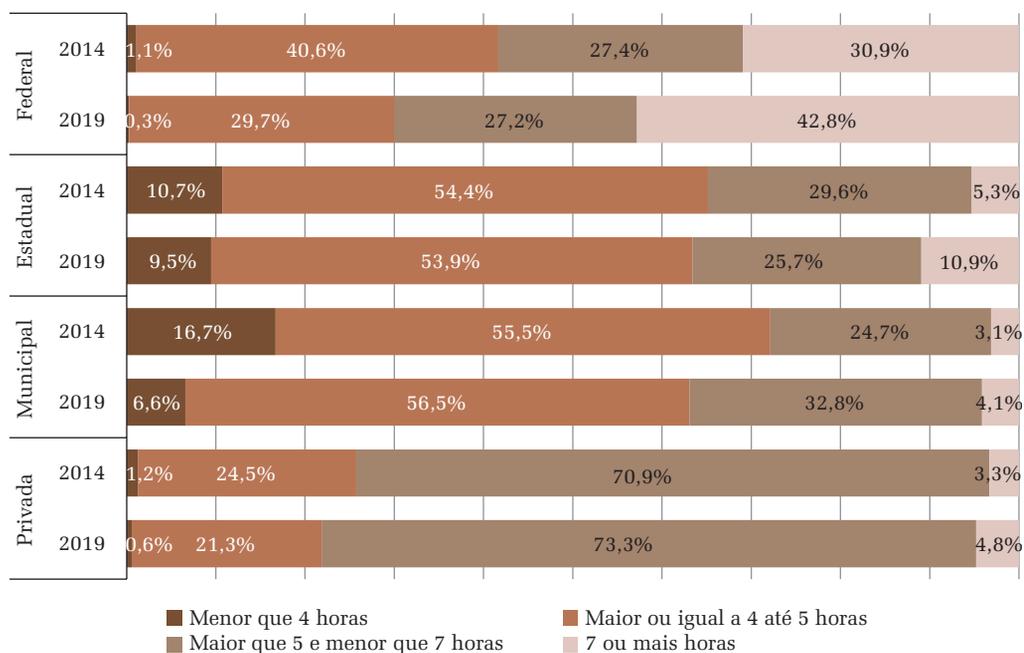


GRÁFICO 5

PÚBLICO-ALVO DA ETI NO ENSINO MÉDIO, POR REDE - BRASIL - 2014/2019

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2015, 2020).

ATENDIMENTO NO ENSINO MÉDIO, POR SEXO

O público-alvo da ETI do ensino médio no Brasil, em 2019, era composto de 3.858.025 alunos do sexo feminino e de 3.607.280 do masculino, dos quais 436.526 e 390.782, respectivamente, possuíam atendimento com jornada em ETI. Entre 2014 e 2019, verificou-se crescimento da oferta para ambos os grupos, sendo de 5,7 p.p. para o sexo feminino e de 5,5 p.p. para o masculino. Avaliando a equidade da política de ETI por sexo, no último ano analisado, verifica-se uma diferença de 0,5 p.p. a favor dos alunos do sexo feminino.

Na rede federal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, crescimento na oferta de ETI para ambos os sexos, sendo de 14,3 p.p. para o sexo feminino e, para o masculino, de 9,6 p.p. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 1,2 p.p. a favor dos alunos do sexo feminino.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, no período analisado, crescimento na oferta de ETI para ambos os sexos, sendo de 5,6 p.p. para o sexo feminino e, para o masculino, de 5,7 p.p. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,6 p.p. a favor dos alunos do sexo feminino.

Na rede municipal, por sua vez, observa-se que na oferta de ETI, entre 2014 e 2019, ocorreu crescimento para ambos os sexos, sendo de 1,1 p.p. para o feminino e, para o masculino, de 0,9 p.p. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,6 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

Já na rede privada, observa-se que ocorreu, no período focado, crescimento de 1,5 p.p. na oferta de ETI para o sexo feminino e, para o masculino, de 1,5 p.p. Avaliando a equidade na política por sexo em 2019, verifica-se uma diferença de 0,3 p.p. a favor dos alunos do sexo masculino.

ATENDIMENTO NO ENSINO MÉDIO, POR COR/RAÇA

Entre 2014 e 2019, verificou-se crescimento no percentual de alunos atendidos de 5,2 p.p., 5,6 p.p., 6,3 p.p., 7,4 p.p. e 1,2 p.p. para os grupos de cor/raça branca, preta, parda, amarela e indígena, respectivamente. Em 2019, no Brasil, observou-se que, no ensino médio, 12,0% dos alunos declarados pardos e 10,2% dos brancos estavam em ETI. Já os alunos da cor/raça preta, indígena e amarela, respectivamente, 9,3%, 7,1% e 13,5% foram atendidos em ETI. Importante destacar, também, o expressivo quantitativo de alunos com cor/raça não declarada, que totalizam 1.883.070 alunos do público-alvo (25,2% do total), dos quais 62,8% estava em ETI. Analisando os dados disponíveis para o País, a diferença entre o grupo com maior percentual de atendimento em ETI (alunos declarados amarelos) e o menor (indígenas) era de 6,4 p.p. no último ano em análise.

Na rede federal, verifica-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda no percentual de alunos em ETI no grupo de alunos de cor/raça indígena de 2,8 p.p. e crescimento nos grupos declarados pretos, amarelos, brancos e pardos, respectivamente, de 5,5 p.p., 6,8 p.p., 8,5 p.p. e 8,8 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o maior percentual de atendimento em ETI era dos alunos indígenas, com 68,8%, e o menor valor, o dos alunos pretos, com 42,6%, o que representa uma diferença de 26,2 p.p.

Na rede estadual, verificou-se crescimento no percentual de alunos em ETI nos grupos de alunos de cor/raça indígena, preta, branca, parda, amarela, respectivamente, de 1,5 p.p., 5,2 p.p., 5,5 p.p., 6,0 p.p. e 8,9 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI por cor/raça em 2019, o maior valor era dos alunos declarados amarelos, com

14,1%, e o menor valor, o dos indígenas, com 5,7%, o que representa uma diferença de 8,4 p.p.

Já na rede municipal, entre 2014 e 2019, na oferta de ETI, verificou-se queda no grupo de alunos de cor/raça indígena de 22,5 p.p. e crescimento nos declarados amarelos, pardos, pretos e brancos, respectivamente, de 0,1 p.p., 1,4 p.p., 1,7 p.p. e 2,4 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o maior valor era dos alunos brancos, com 4,1%, e o menor valor, o dos declarados amarelos, com 1,5%, o que representa uma diferença de 2,6 p.p.

Por fim, na rede privada, no período, em relação ao percentual de alunos em ETI, verificou-se queda no grupo de alunos de cor/raça indígena de 5,2 p.p. e crescimento nos declarados branco, amarelo, pardo e preto, respectivamente, de 1,0 p.p., 1,4 p.p., 1,9 p.p. e 2,7 p.p. Em relação à desigualdade na oferta de ETI em 2019, o maior valor era dos alunos indígenas, com 10,7%, e o menor valor, o dos pardos, com 4,7%, o que representa uma diferença de 6,0 p.p.

ATENDIMENTO NO ENSINO MÉDIO – ALUNOS COM DEFICIÊNCIA

No período entre 2014 e 2019, verificou-se crescimento de 3,0 p.p. na oferta de ETI para os alunos com deficiência pertencentes ao grupo definido na Estratégia 6.8, de 4,8 p.p. para os alunos com deficiência não incluídos nessa estratégia e de 5,5 p.p. para os alunos que não possuem deficiência. O público-alvo da ETI no ensino médio no Brasil, em 2019, era composto de 21.484 alunos com deficiência, 59.263 alunos com deficiência não incluídos na estratégia e 7.384.558 alunos que não possuem deficiência, dos quais 13.500 (62,8%), 5.871 (9,9%) e 807.937 (10,9%), respectivamente, estavam em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos com deficiência incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 51,9 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos que possuem deficiência.

Na rede federal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, crescimento na oferta de ETI para os alunos com deficiência de 31,0 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, de 11,8 p.p. Avaliando a equidade na política entre os deficientes incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 40,7 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, no período analisado, crescimento na oferta de ETI para os alunos com deficiência de 2,0 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, de 5,6 p.p. Avaliando a equidade na política entre os deficientes incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 52,4 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Já na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, crescimento na oferta de ETI para os alunos com deficiência de 2,0 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, de 0,9 p.p. Avaliando a equidade na política entre os deficientes

incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 37,1 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

Em relação à rede privada, observa-se que ocorreu, no período enfocado, crescimento na oferta de ETI para os alunos com deficiência de 9,9 p.p. e, para os alunos que não possuem deficiência, de 1,5 p.p. Avaliando a equidade na política entre os deficientes incluídos na estratégia e os alunos que não possuem deficiência, em 2019, verifica-se uma diferença de 30,3 p.p. a favor dos alunos com deficiência.

ATENDIMENTO NO ENSINO MÉDIO, POR LOCALIZAÇÃO: URBANA E RURAL

No período entre 2014 e 2019, verificou-se um crescimento de 4,8 p.p. na oferta de ETI no Brasil para os alunos das escolas do campo e de 5,6 p.p. para os alunos das escolas urbanas. O público-alvo da ETI em 2019 no Brasil era composto de 7.089.681 alunos de escolas urbanas e de 375.624 alunos de escolas rurais, dos quais 764.798 (10,8%) e 62.510 (16,6%), respectivamente, possuíam atendimento com jornada em tempo integral. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 5,8 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas do campo.

Na rede federal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, crescimento na oferta de ETI para a localização urbana de 13,4 p.p. e, para as escolas do campo, de 7,1 p.p. Avaliando a equidade da política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 41,8 p.p. a favor dos alunos da localização rural.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, no período analisado, crescimento na oferta de ETI para a localização urbana de 5,7 p.p. e, para a localização rural, crescimento de 3,4 p.p. Avaliando a equidade na política por localização, em 2019, verifica-se uma diferença de 1,6 p.p. a favor dos alunos da localização urbana.

Já na rede municipal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para a localização urbana, crescimento na oferta de ETI de 1,7 p.p. e, para a localização rural, queda de 1,4 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se, na rede municipal, uma diferença de 5,8 p.p. a favor dos alunos da localização rural.

Por fim, na rede privada, observa-se que ocorreu, no período enfocado, crescimento na oferta de ETI para a localização urbana de 1,3 p.p. e, para a localização rural, de 11,2 p.p. Avaliando a equidade por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 51,5 p.p. a favor dos alunos da localização rural.

ATENDIMENTO NO ENSINO MÉDIO, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE QUILOMBOLA E NÃO QUILOMBOLA

No Brasil, verifica-se no período em análise, 2014 e 2019, crescimento na oferta de ETI de 5,6 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade quilombola

e de 1,0 p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI no ensino médio no Brasil, em 2019, era composto de 7.442.193 alunos de escolas de comunidade não quilombola e de 23.112 de comunidade quilombola, dos quais 826.148 (11,1%) e 1.160 (5,0%), respectivamente, estavam em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 6,1 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade não quilombola.

Observa-se que a rede federal não possuía alunos de escolas de comunidades quilombolas atendidos em ETI em 2014. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos em 2019, verifica-se uma diferença de 8,2 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não quilombola.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para a localização quilombola, queda na oferta de ETI de 0,6 p.p. e, para a localização não quilombola, crescimento de 5,7 p.p. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos em 2019, destaca-se uma diferença de 8,2 p.p. a favor dos alunos da localização não quilombola.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, no período analisado, crescimento na oferta de ETI para a localização quilombola de 45,3 p.p. e, para a localização não quilombola, de 0,9 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 55,8 p.p. a favor dos alunos da localização quilombola.

Por fim, na rede privada, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, para a localização quilombola, queda na oferta de ETI de 16,0 p.p. e, para a localização não quilombola, crescimento nessa oferta de 1,5 p.p. Avaliando a equidade na política para esses dois grupos em 2019, destaca-se uma diferença de 40,1 p.p. a favor dos alunos da localização quilombola.

ATENDIMENTO NO ENSINO MÉDIO, POR LOCALIZAÇÃO: ESCOLAS DE COMUNIDADE INDÍGENA E NÃO INDÍGENA

No Brasil, verificou-se, em 2014 e 2019, crescimento na oferta de ETI de 5,6 p.p. para os alunos não atendidos em escolas de comunidade indígena e queda de 0,8 p.p. para os alunos atendidos. O público-alvo da ETI no ensino médio no Brasil, em 2019, era composto de 7.439.039 alunos de escolas de comunidade não indígena e 26.266 de comunidade indígena, dos quais 826.917 (11,1%) e 391 (1,5%), respectivamente, estavam em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos das duas localizações em 2019, verifica-se uma diferença de 9,6 p.p. na oferta de ETI a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Em relação aos alunos das escolas localizadas em comunidades indígenas na rede federal, verificou-se que não existiam alunos de escolas indígenas do público-alvo da ETI em 2014 e 2019.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, queda na oferta de ETI para os alunos das escolas de comunidade indígena de 0,2 p.p. e, para os não

indígenas, crescimento de 5,7 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 9,5 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Na rede municipal, observa-se que ocorreu, no período analisado, para os alunos das escolas de comunidade indígena, queda na oferta de ETI de 37,5 p.p. e, para os alunos das escolas de comunidades não indígenas, crescimento de 1,2 p.p. Avaliando a equidade na política por localização em 2019, verifica-se uma diferença de 2,4 p.p. a favor dos alunos das escolas de comunidade não indígena.

Já na rede privada, em 2014, não se observaram alunos do público-alvo da ETI em escolas de comunidade indígena e, em 2019, dos 65 alunos atendidos em escolas de comunidade indígena, nenhum estava em ETI.

ATENDIMENTO NO ENSINO MÉDIO – ALUNOS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

No Brasil, verificou-se, nos anos de 2014 e 2019, crescimento na oferta de ETI de 16,0 p.p. para os alunos que cursaram a educação profissional e, para os que não cursaram, de 3,6 p.p. O público-alvo da ETI no ensino médio no Brasil, em 2019, era composto de 622.592 alunos que cursaram a educação profissional e 6.842.713 que não cursaram, dos quais 332.130 (53,3%) e 495.178 (7,2%), respectivamente, estavam em ETI. Avaliando a oferta entre os alunos em 2019, verifica-se uma diferença de 46,1 p.p. na oferta de ETI, favorecendo os alunos que cursaram a educação profissional.

Na rede federal, observa-se que ocorreu, entre 2014 e 2019, crescimento de 13,4 p.p. na oferta de ETI para os alunos que cursaram a educação profissional e, para os que não cursaram, de 7,1 p.p. Avaliando a equidade na política, em 2019, verifica-se uma diferença de 33,1 p.p. a favor dos alunos da educação profissional.

Na rede estadual, observa-se que ocorreu, nesse período, crescimento de 17,3 p.p. na oferta de ETI para os alunos que cursaram a educação profissional e, para os que não cursaram, de 4,0 p.p. Avaliando a equidade na política, em 2019, verifica-se uma diferença de 51,8 p.p. a favor dos alunos da educação profissional.

Na rede municipal, observa-se que, entre 2014 e 2019, não ocorreu variação no percentual de alunos atendidos em ETI participantes da educação profissional e, para os não participantes, houve crescimento de 1,4 p.p. Avaliando a equidade na política para esses alunos em 2019, verifica-se uma diferença de 1,2 p.p. a favor dos alunos da educação profissional.

Na rede privada, por fim, observa-se que ocorreu, no período focado, crescimento de 20,4 p.p. na oferta de ETI para os alunos que cursaram a educação profissional e, para os que não cursaram, de 1,2 p.p. Avaliando a equidade na política, em 2019, verifica-se uma diferença de 37,1 p.p. a favor dos alunos da educação profissional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise dos resultados relacionados aos alunos de educação de tempo integral, desagregados por etapas da educação básica e redes de ensino (pública e privada), buscou-se fornecer um retrato da situação concreta da ETI no Brasil, no período analisado – que corresponde à metade do PNE, mas não abarca os anos da pandemia de covid-19, que se iniciou em 2020 –, bem como do estado de implementação de algumas de suas estratégias previstas nesse Plano.

Deu-se também continuidade ao estudo “Panorama das escolas de educação em tempo integral no Brasil: proposta de análise das estratégias da Meta 6 do PNE no período de 2014/2019” (Oliveira; Barros, 2021), mantendo-se o mesmo espírito ao fornecer, juntamente com o trabalho apresentado, as planilhas que trazem os resultados não só para o Brasil, mas para os estados e os municípios do País.

Uma informação que este panorama traz e merece destaque diz respeito à jornada mínima de 4 horas diárias, preconizada pela LDB. Embora esse percentual seja pequeno na maioria das redes do País, em 2019, ele atingiu, na creche, 7,5% na rede federal; na pré-escola, 6,6% na rede privada; e, no ensino médio, 9,5% na rede estadual, que é a maior delas em número de alunos e que deveria, segundo a LDB, ter ampliado sua carga horária anual de 800 para 1.000 horas a partir de 2017, o que equivale a uma jornada diária, considerando 200 dias letivos no ano, de 5 horas. Portanto, há um ponto de atenção nessa etapa da educação básica.

No ensino fundamental, esse percentual é inferior a 1%, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais das três redes de ensino públicas, o que mostra o grande avanço dessa etapa no que diz respeito ao cumprimento da jornada diária mínima no turno parcial.

Espera-se, por fim, subsidiar o aprimoramento ou, em alguns casos, a reorientação de programas e ações relativos à promoção equitativa da ETI nas redes de ensino, tanto quanto fornecer informações – organizadas nas planilhas que acompanham o estudo – para o País, os estados e os municípios utilizarem em suas conferências educacionais, visando ao cumprimento da Meta 6 do PNE e ao planejamento da oferta da educação em tempo integral na elaboração dos próximos planos decenais.

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

BRASIL. Instituto Brasileira de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica 2014*: microdados. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em 2 fev. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileira de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica 2019*: microdados. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em 2 fev. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileira de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2018*. Brasília: Inep, 2019.

OLIVEIRA, A. S.; BARROS, G. T. F. *Panorama das escolas de educação em tempo integral no Brasil*: proposta de análise das estratégias da Meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE) no período de 2014-2019. Brasília, DF: Inep, 2021. (Série Documental, v. 48). Disponível em: <<http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/5022>>. Acesso em 2 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Manual para a medição da equidade na educação*. Paris: Unesco, 2019. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368710>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

OS IMPACTOS DOS PLANOS DE CARREIRA NA VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA MUNICIPAL

Márcio Alexandre Barbosa Lima^I

Alexandre Ramos de Azevedo^{II}

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5381>

RESUMO

Este trabalho investiga a influência da implantação de planos de carreira (Meta 18 do PNE) na melhoria dos resultados de alguns indicadores de valorização dos professores (Metas 15, 16 e 17), tais como os percentuais de docentes da educação básica com: a) formação inicial em cursos de licenciatura ou cursos superiores com complementação pedagógica; b) titulação em nível de pós-graduação; c) cursos de formação continuada em serviço. Realizando pesquisa nos principais marcos legais que ajudaram a constituir o conceito de valorização dos profissionais da educação e fazendo uso de informações quantitativas fornecidas pelo Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, o texto defende a tese de que os planos de carreira têm sido

^I Cientista social pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Pedagogo e mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), especialista em Análise de Dados em Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e doutorando em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

instrumentos centrais para a efetivação do princípio constitucional da valorização dos profissionais da educação, em especial dos professores, e mostra como se deu a implantação paulatina dos planos de carreiras nos municípios brasileiros, bem como a evolução dos números e os percentuais de professores por tipo de vínculo ou de contratação. Por fim, através de análises descritivas de dados quantitativos e de testes estatísticos de associação entre variáveis qualitativas ou categóricas – teste *qui-quadrado* e coeficiente de contingência de Pearson – o trabalho conclui que os docentes dos municípios com planos de carreira têm resultados melhores nos indicadores de formação (inicial e continuada) e de titulação em nível de pós-graduação do que aqueles de onde os planos de carreira não estão implantados. Entretanto, esses indicadores estão associados, em maior intensidade, à contratação dos professores por meio de concurso público e com vínculo estável, principalmente no que tange à formação superior adequada e à titulação em nível de pós-graduação. Há indícios também de que combinar a existência de plano de carreira com a contratação por concurso público e com estabilidade pode trazer melhores resultados, principalmente no indicador relativo à formação continuada.

Palavras-chave: educação básica; planos de carreira; valorização dos professores.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é, com foco na Meta 18 do atual Plano Nacional de Educação (PNE), analisar se a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério da educação básica está associada com a incidência de resultados mais elevados para alguns indicadores de valorização desses profissionais, tendo como referência os indicadores utilizados no monitoramento das Metas 15 e 16 do PNE (Brasil, 2014).

A implantação de planos de carreira para os profissionais da educação em geral e para os do magistério em particular é requerida tanto pela Meta 18 quanto pela Estratégia 17.3 do PNE, que propõem implementar planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica. Além disso, a literatura especializada atribui centralidade a essa implantação, tendo em vista que os planos de carreira, em geral, estabelecem incentivos à melhoria da qualificação ou da formação inicial e/ou continuada dos professores que ingressam no serviço público através de concurso público e possuem vínculo estável.

A metodologia do estudo faz uso de análises comparativas de dados e do teste estatístico *qui-quadrado*, no intuito de detectar possíveis associações entre variáveis

qualitativas ou categóricas, partindo da hipótese de que a implantação de planos de carreiras do magistério municipal está relacionada à elevação dos percentuais tanto dos profissionais que possuem formação inicial em cursos de licenciatura (Meta 15) quanto daqueles que possuem formação em nível de pós-graduação e/ou participaram de cursos de formação continuada (Meta 16). Além disso, a existência de planos de carreira do magistério municipal está associada, também, a maiores percentuais de professores concursados/efetivos/estáveis (Estratégia 18.1) em atuação nas redes públicas municipais (Brasil, 2014).

Por meio do tipo de análise que foi realizada no âmbito deste trabalho, não é possível confirmar se existe relação de causalidade entre a implantação de planos de carreira e a elevação dos indicadores de valorização dos professores acima mencionados. Entretanto, os autores deste texto consideram que a comprovação estatística da existência de associação positiva entre as variáveis é indício de que a implantação dos planos de carreira contribui para a melhoria dos níveis de formação dos professores. Esse indício de relação de causalidade, contudo, só poderá ser confirmado através de uma posterior *avaliação de impacto* da implantação dos planos de carreira.

A investigação fará uso das informações de caráter quantitativo do Censo Escolar – realizado anualmente pelo Inep – e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) – que o IBGE tem divulgado a cada quatro anos – aliadas à contextualização histórica permitida pela análise da legislação educacional.

O texto se estrutura em quatro seções, além da presente introdução. A primeira seção apresenta a evolução histórico-legal das propostas relativas à valorização dos professores, defendendo a tese de que os planos de carreira têm sido considerados como instrumentos fundamentais para a efetivação desse princípio constitucional. Essa seção visa também estabelecer a conexão lógica entre as Metas 15, 16, 17 e 18 do PNE, que estão destinadas à valorização dos profissionais da educação, as quais, dessa forma, não podem ser dissociadas.

A segunda seção traz a análise cotejada entre a evolução da legislação, no que tange principalmente à implantação de planos de carreira – com as características específicas que o aparato legal descreve – e de dados quantitativos em séries históricas que descrevem a implantação paulatina dos planos de carreiras nos municípios brasileiros, bem como a evolução de alguns indicadores relativos ao vínculo funcional ou ao tipo de contratação dos professores.

A terceira seção é dedicada a analisar a relação entre a implantação e o desenvolvimento dos planos de carreira e os indicadores de valorização dos profissionais do magistério, que é o objetivo central deste estudo. Por fim, a quarta seção apresenta as conclusões do trabalho, seguida das referências bibliográficas e documentais utilizadas em sua produção.

1 A VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO E A CENTRALIDADE DOS PLANOS DE CARREIRA

Pode-se dizer que o esforço pela valorização dos professores teve um grande impulso com a Constituição de 1988. O avanço nessa direção continuou com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996); a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (1996), depois transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (2007); o segundo PNE (2001)¹; a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (2008); e, mais recentemente, o PNE vigente (2014).

Não obstante, a trajetória e as conquistas no campo do direito e a implementação de políticas e programas em prol da valorização dos profissionais da educação são resultados de mobilizações sociais de trabalhadores e intelectuais realizadas ao longo de décadas. As Conferências Nacionais de Educação (Conae), realizadas desde 2010, são a expressão mais recente dessa trajetória, que tem como um de seus marcos históricos o Manifesto dos Pioneiros, de 1932, passando pela Campanha em Defesa da Escola Pública, na década de 1960, e pelas Conferências Brasileiras de Educação das décadas de 1980 e 1990.

Provavelmente, o primeiro documento oficial tratando da carreira e dos salários dos profissionais do magistério seja a Lei Imperial, de 15 de outubro de 1827. Esse dispositivo legal estabelece a criação de escolas primárias em cidades, vilas e lugares populosos e apresenta uma base curricular, entre outros temas relacionados à educação. O principal deles para este estudo refere-se às questões relacionadas à contratação, remuneração e formação dos professores dessas escolas. São estabelecidos o ingresso de professores por meio de um exame público de seleção, o salário anual dos professores, a previsão de uma gratificação de até 30% da remuneração paga, após 12 anos de exercício não interrompidos, e a garantia de vitaliciedade no cargo (Brasil, 1827).

Como se percebe, da Lei Imperial à Lei do PNE, do Império à 6ª República, a temática da valorização do profissional do magistério continua presente, com preocupações que se mantêm. Passados tantos anos, o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, composto por 20 metas, destina quatro delas à valorização dos profissionais da educação em geral, com especial atenção aos professores, ou seja, 20% das metas do PNE são dedicadas à valorização dos profissionais da educação, em três dimensões: formação inicial e continuada; condições de trabalho; e carreira e remuneração (Brasil, 2014).

A Meta 15 prescreve o estabelecimento de uma política nacional de formação dos profissionais da educação que assegure aos professores da educação básica a

¹ O primeiro PNE foi aprovado em 1962.

formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

A Meta 16 trata da formação em nível de pós-graduação de pelo menos 50% dos profissionais do magistério e a garantia de formação continuada em sua área de atuação.

A Meta 17 prevê equiparar o rendimento médio dos professores aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente, sendo que, em sua Estratégia 17.3, estabelece a implementação dos “planos de Carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, [...] com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar” (Brasil, 2014).

A Meta 18 prescreve a existência de planos de carreira para todos os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, tomando como referência para professores da educação básica o piso salarial nacional profissional do magistério, instituído em 2008².

A Meta 18 conta, ainda, com 8 estratégias para alcançar seu objetivo:

18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, *90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;*

18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do (a) professor (a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;

18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;

18.4) prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu;*

² No caso dos profissionais da educação superior pública, os artigos 53 e 54 da LDB determinam que cabe às universidades estabelecer os planos de carreira dos profissionais do magistério e, dessa forma, não serão objeto de análise neste trabalho.

18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;

18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;

18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação;

18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira (Brasil, 2014, grifo nosso).

Observa-se que boa parte das estratégias previstas nessa meta dependem de políticas públicas que não foram ainda implementadas, como estágio probatório (18.2), concurso público nacional para os profissionais do magistério (18.3) e censo dos profissionais da educação que não são do magistério (18.5), ou dependem de acordos federativos não plenamente efetivados, como as comissões permanentes para revisar os planos de carreira (18.8); ou, ainda, dependem de decisão governamental, como a priorização de repasses para os entes federativos que aprovaram planos de carreira para os profissionais da educação (18.7).

Complementarmente à meta de que todos os entes federativos devem ter implantados seus planos de carreira para o magistério, a Estratégia 18.1 do PNE prevê que os profissionais da educação sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares. Nesse caso, a estratégia pode ser considerada uma meta complementar, inclusive com base no princípio constitucional da valorização dos profissionais da educação, consubstanciado no inciso V do art. 206 da Constituição, que propõe a garantia de planos de carreira nas redes públicas de forma indissociável ao ingresso nos cargos exclusivamente pela via do concurso público de provas e títulos. A Estratégia 18.6 também versa sobre o assunto, definindo que o provimento de cargos efetivos de escolas localizadas no campo, em terras indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos precisa considerar as especificidades socioculturais dessas populações tradicionais (Brasil, 2014).

Por último, a Estratégia 18.4, ao estabelecer que os planos de carreira devem “prever [...] licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*”, demonstra a relevância dos planos e da Meta 18 do PNE para o conjunto das metas dedicadas à valorização dos profissionais da educação, que reúnem aspectos como a formação inicial e continuada dos professores; a carreira e sua remuneração; e as condições de trabalho e de saúde.

A indissociabilidade das Metas 15, 16, 17 e 18, ocupando esta última a centralidade destacada no presente estudo, retrata o sentido ampliado de valorização dos profissionais da educação, na forma do artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Brasil, 1996a). Desse modo, os planos de carreira são instrumentos fundamentais para a valorização de professores e demais profissionais da educação, em todos os aspectos anteriormente mencionados.

2 PLANOS DE CARREIRA: CONCEITO, FUNDAMENTOS E PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Os planos de carreira se caracterizam como instrumentos de gestão que definem critérios para o aumento da remuneração dos trabalhadores em um determinado cargo, com idênticas atribuições, responsabilidades, vencimentos e, em alguns planos, para licenças, capacitações e outros aspectos relacionados ao desenvolvimento profissional. No caso dos professores das redes públicas, esses cargos são providos por meio de concurso público de provas e títulos, e o aumento da remuneração decorre da mudança de posição nas classes escalonadas, as quais constituem degraus de acesso a níveis salariais mais elevados.

Em um estudo comparativo sobre os planos de carreiras estaduais do magistério público, Prado (2019) identifica critérios como tempo de serviço e titulação como os mais comuns para que os docentes possam migrar de uma posição para outra. Segundo Prado, por trás desses critérios, está a ideia de que experiência e formação têm efeitos positivos sobre a atuação dos docentes e, por sua vez, sobre a aprendizagem dos alunos (Prado, 2019). No entanto, há que se considerar que a valorização dos profissionais da educação deve ser um objetivo a ser alcançado independentemente desses efeitos mencionados, que são bastante desejáveis. Valorizar os professores é também valorizar a educação, o que pode ter efeitos de mais longo prazo, como atrair para as carreiras docentes profissionais com melhor formação – e mais motivados para a melhoria da qualidade educacional – e garantir a permanência de profissionais.

Recentemente, outros critérios passaram a ser considerados na elaboração de planos de carreira do magistério, como o desempenho dos alunos em avaliações em larga escala, a avaliação de desempenho dos professores e o desempenho dos docentes em provas de conhecimento na área curricular em que atuam. Contudo, esses novos critérios ainda são bastante polêmicos e não há consenso na literatura sobre seus resultados (Prado, 2019). Dessa maneira, prevalecem os critérios tradicionais de titulação e tempo de serviço como os mais comuns para a progressão docente na carreira do magistério.

Apesar de haver previsão, pelo menos desde 1971, para que cada sistema de ensino estabelecesse seu próprio estatuto do magistério (Brasil, 1971), no caso das

redes municipais, esse processo ocorreu um pouco mais tarde, a partir da década de 1990.

A Constituição de 1988, em seu art. 206, inciso V, determina que entre os princípios do ensino está:

V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (Brasil, 1988, grifo nosso).

Esse importante marco legal foi complementado com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996. Na referida data, apenas 89 municípios possuíam plano de carreira para o magistério, conforme o Gráfico 1. Nesse mesmo ano, a Lei nº 9.394, em seu artigo 67, reafirmou a obrigatoriedade de os sistemas de ensino implementarem seus respectivos planos de carreira, acrescentando outros aspectos relevantes à valorização do magistério:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI – condições adequadas de trabalho (Brasil, 1996^a, grifo nosso).

Ainda em 1996, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (Brasil, 1996b), outro importante marco legal na construção dos planos de carreira do magistério. Apesar do título, a valorização do magistério aparece em apenas dois artigos, que foram objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin nº 1.627).

Na decisão, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a expressão “no prazo de seis meses da vigência desta Lei”, presente no *caput* do artigo 9º, e a expressão “no prazo referido no artigo anterior”, presente no inciso II do art. 10:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar: [...]

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior; (Brasil. STF, 2016).

Com a aprovação da LDB e da Lei do Fundef, houve um forte estímulo à criação de novos planos de carreira do magistério nas redes municipais de ensino. As duas legislações foram aprovadas em dezembro de 1996 e, após a aprovação, o reflexo no número de municípios com planos de carreira implantados é evidente.

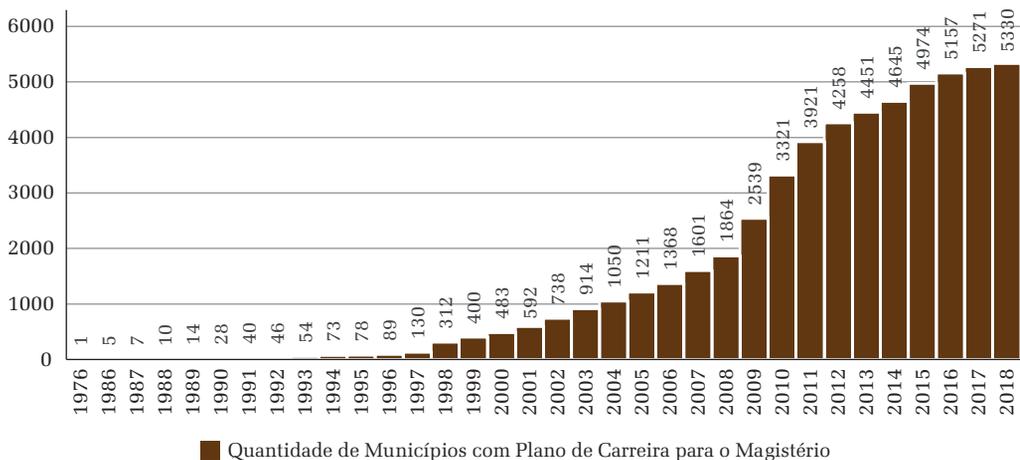


GRÁFICO 1

**EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM PLANOS DE CARREIRA PARA OS
PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO – BRASIL – (1976-2018)**

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

Apesar de o prazo estabelecido na Lei do Fundef ter sido considerado inconstitucional, essa decisão foi publicada somente em 2016. Entre 1997 e 2007, período de vigência do Fundo, foram criados 1.471 novos planos de carreira do magistério, totalizando 1.601 municípios com planos de carreira do magistério no País em 2007.

Os avanços desse período foram secundados também pela aprovação de um Plano Nacional de Educação, o PNE 2001-2010, que, fazendo referência à valorização dos profissionais da educação, priorizou a formação inicial e continuada dos professores, considerando que fazia parte dessa valorização “a garantia das condições

adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério” (Brasil, 2001). Além disso, o PNE 2001-2010 defendeu que “a melhoria da qualidade do ensino [...] somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério” (Brasil, 2001). Definiu, ainda, para a formação dos professores e a valorização do magistério, um conjunto de 28 objetivos e metas, um dos quais foi vetado pelo presidente da República³.

Um segundo momento de crescimento no número de planos de carreira do magistério municipal foi decorrente da aprovação da Emenda Constitucional nº 53, em 2006, que incluiu na Constituição a previsão do piso salarial profissional nacional.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (Brasil, 1988).

No final do ano seguinte, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Lei nº 11.494/2007, que definiu, mais uma vez, que os entes federativos deveriam implantar planos de carreira e remuneração para todos os profissionais da educação básica, não apenas os professores, mas desta vez sem prazo definido.

Art. 40. *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:*

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. *Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino* (Brasil, 2007, grifo nosso).

Outra significativa contribuição para o crescimento dos planos de carreira do magistério nos municípios, ao lado da emenda 53, foi a Lei do Piso Salarial Nacional Profissional (PSNP), Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que estabeleceu aos entes federativos a obrigação de elaborar ou adequar seus planos de carreira até 31 de dezembro de 2009. Segundo a Lei do Piso:

Art. 6º *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro*

³ O veto foi no objetivo ou na meta que pretendia a implantação, no prazo de um ano, de “planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração” (Brasil, 2001).

de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal (Brasil, 2008, grifo nosso).

Com isso, entre os anos de 2008 e 2018, foram criados 3.446 novos planos de carreira municipais do magistério, o que corresponde a mais de 60% dos planos de carreira do magistério municipal.

A Lei do Piso também foi objeto de uma Ação de Inconstitucionalidade (Adin nº 4.167) questionando a competência da União em relação ao estabelecimento do piso e do limite mínimo de 1/3 da jornada de trabalho para atividades extraclasse. Em ambos os casos, os ditames questionados foram declarados como constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, em 2014, quando o PNE atual foi aprovado, diversas ações de valorização dos profissionais da educação já haviam sido implementadas e estavam em vigor. Nesse sentido, as estratégias do PNE relacionadas à Meta 18 representariam novos instrumentos voltados ao processo de implementação e desenvolvimento dos planos de carreira e do piso salarial nacional.

Quando a Meta 18 do PNE estabeleceu para todos os entes federativos a necessidade de aprovar seus respectivos planos de carreira para o magistério, o País já contava com planos de carreira em 4.645 municípios. Em 2020, a Emenda Constitucional nº 108 instituiu um novo Fundeb, tornando-o permanente e incluindo critérios de distribuição de recursos complementares. No novo Fundeb, mais uma vez, os planos de carreira do magistério são exigidos:

Art. 51. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

[...] Parágrafo único. Os planos de carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente direcionada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino (Brasil, 2020a, grifo nosso).

Toda essa legislação, fruto de conquistas da sociedade e empenho de alguns governantes, tem produzido resultados. Segundo o Relatório de Monitoramento do 3º Ciclo das Metas do Plano Nacional de Educação (Brasil. Inep, 2020), 95,7% dos municípios brasileiros possuem plano de carreira para o magistério e 38,8% possuem planos de carreira para os outros profissionais da educação que não são do magistério.

Entre os municípios, 74,2% possuem lei municipal disciplinando o piso salarial e 74,2% dos municípios informaram que preveem no mínimo 1/3 da jornada de trabalho dos professores em atividades extraclasse. Com isso, 57,7% dos municípios cumprem simultaneamente os três quesitos previstos na Meta 18 do Plano Nacional de Educação. Além da quase universalização dos planos de carreira do magistério nas

redes municipais, segundo o relatório, 70,6% dos cargos docentes nos municípios são de provimento efetivo, percentual ainda distante dos 90% estabelecidos na Estratégia 18.1 do plano.

Antes de analisar a possível relação entre a implantação dos planos de carreira municipais e o aumento dos percentuais de professores concursados/efetivos/estáveis e dos níveis de titulação e formação inicial ou continuada desses profissionais do magistério, serão apresentadas algumas informações iniciais a respeito dos tipos de contratação dos professores nos municípios *com* e *sem* plano de carreira, utilizando dados extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE) de 2018 e do Censo Escolar da Educação Básica. Essas informações têm por objetivo caracterizar os municípios que possuem e os que ainda não possuem plano de carreira, considerando o seu tamanho populacional e sua localização geográfica.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios sem e com plano de carreira para o magistério no Brasil em 2018. Nesse ano, apenas 4,3% dos municípios brasileiros ainda não possuíam plano de carreira para o magistério. Esses municípios se concentram nas regiões Sudeste (8,9%) e Norte (8,0%). O Centro-oeste (3,6%) é a terceira região com o maior percentual de municípios sem plano de carreira, enquanto as regiões Sul (0,8%) e Nordeste (1,4%) apresentam os menores percentuais de municípios sem planos.

TABELA 1
MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA PARA O MAGISTÉRIO,
POR REGIÕES E UF – BRASIL – (2018)

(continua)

Região/Unidade da Federação	Sem PC		Com PC		Total
	N	%	N	%	
Brasil	237	4,3%	5.332	95,7%	5.569
Norte	36	8,0%	414	92,0%	450
Acre	0	0,0%	22	100,0%	22
Amapá	1	6,3%	15	93,8%	16
Amazonas	3	4,8%	59	95,2%	62
Pará	7	4,9%	137	95,1%	144
Rondônia	2	3,8%	50	96,2%	52
Roraima	1	6,7%	14	93,3%	15
Tocantins	22	15,8%	117	84,2%	139
Nordeste	25	1,4%	1.768	98,6%	1.793
Alagoas	0	0,0%	102	100,0%	102
Bahia	10	2,4%	407	97,6%	417
Ceará	0	0,0%	184	100,0%	184

TABELA 1
MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA PARA O MAGISTÉRIO,
POR REGIÕES E UF – BRASIL – (2018)

(conclusão)

Região/Unidade da Federação	Sem PC		Com PC		Total
	N	%	N	%	
Maranhão	7	3,2%	209	96,8%	216
Paraíba	0	0,0%	223	100,0%	223
Pernambuco	3	1,6%	182	98,4%	185
Piauí	4	1,8%	220	98,2%	224
Rio Grande do Norte	0	0,0%	167	100,0%	167
Sergipe	1	1,3%	74	98,7%	75
Sudeste	149	8,9%	1.519	91,1%	1.668
Espírito Santo	1	1,3%	77	98,7%	78
Minas Gerais	111	13,0%	742	87,0%	853
Rio de Janeiro	6	6,5%	86	93,5%	92
São Paulo	31	4,8%	614	95,2%	645
Sul	10	0,8%	1.181	99,2%	1.191
Paraná	1	0,3%	398	99,7%	399
Rio Grande do Sul	2	0,4%	495	99,6%	497
Santa Catarina	7	2,4%	288	97,6%	295
Centro-oeste	17	3,6%	450	96,4%	467
Goiás	13	5,3%	233	94,7%	246
Mato Grosso	2	1,4%	139	98,6%	141
Mato Grosso do Sul	2	2,5%	77	97,5%	79

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

Os estados que possuem o maior percentual de municípios sem planos de carreira são Tocantins (15,8%) e Minas Gerais (13,0%), com percentuais de municípios sem planos de carreira acima de 10%. Acima da média nacional (4,3%) se incluem também os municípios dos estados de Roraima (6,7%), Rio de Janeiro (6,5%), Amapá (6,3%), Goiás (5,3%), Pará (4,9%), Amazonas (4,8%) e São Paulo (4,8%).

Outra maneira de analisar as características desses municípios é considerando seu tamanho populacional. As informações do IBGE para 2018, ano da Munic, apresentam os municípios divididos em sete classes de tamanho populacional. A análise da distribuição dos planos de carreira do magistério entre os municípios a partir do tamanho populacional (Tabela 2) revela que quase 80% dos municípios sem plano de carreira para o magistério estão classificados com população estimada de até

20 mil habitantes, ou seja, são municípios de pequeno porte, os quais representam 68% do total. Conclui-se que os municípios de pequeno porte estão sobrerrepresentados – diferença positiva de 12 pontos percentuais (p.p.) – no grupo que não implementou planos de carreira. Por outro lado, entre os municípios com população estimada acima de 50 mil habitantes, apenas 4% não possui plano de carreira, enquanto esses municípios representam bem mais: cerca de 12% do total dos municípios do País, ou seja, há uma sub-representação destes.

TABELA 2
MUNICÍPIOS SEM E COM PLANOS DE CARREIRA PARA O MAGISTÉRIO, POR CLASSES DE POPULAÇÃO ESTIMADA – BRASIL – (2018)

População estimada	Plano de carreira para o magistério – existência				Total
	Não		Sim		
	N	%	N	%	
Até 5000	77	6,1%	1.180	93,9%	1.257
5001 até 10000	56	4,7%	1.147	95,3%	1.203
10001 até 20000	55	4,1%	1.293	95,9%	1.348
20001 até 50000	25	2,3%	1.070	97,7%	1.095
50001 até 100000	11	3,2%	338	96,8%	349
100001 até 500000	12	4,4%	259	95,6%	271
Maior que 500000	1	2,2%	45	97,8%	46
Total	237	4,3%	5.332	95,7%	5.569

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

3 PLANO DE CARREIRA E PERCENTUAL DE PROFESSORES CONCURSADOS-EFETIVOS-ESTÁVEIS

Observados onde se encontram e qual o porte populacional dos municípios com e sem plano de carreira, o passo seguinte é observar os tipos de vínculo profissional dos profissionais do magistério⁴. De maneira breve, segundo o censo escolar, professores concursados-efetivos-estáveis são aqueles que ingressam por concurso público, são nomeados para o cargo que ocupam por meio de ato formal e gozam de certa estabilidade após o período de estágio probatório. Existem, ainda, outras categorias de professores contratados diretamente pelo poder público, sob o regime da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) ou por meio de contrato temporário. Há

⁴ O tipo de contratação dos profissionais do magistério é uma informação coletada no censo escolar apenas a partir de 2011.

também o grupo dos professores terceirizados, contratados por empresa privada que presta serviço educacional ao poder público.

A Tabela 3 apresenta a evolução, entre 2011 e 2018, do número e do percentual de docentes por tipo de contratação. Nota-se que houve crescimento tanto no número de professores concursados-efetivos-estáveis (11,2%) quanto daqueles contratados pelos regimes temporário (15,4%) e da CLT (230,1% de 2012 a 2018), ocorrendo uma queda no número de terceirizados (-23,9%). A maior parte dos docentes é composta por concursados-efetivos-estáveis, mas esse percentual caiu de 74,6% em 2011 para 72,4% em 2018 (-2,2 p.p.). Os docentes contratados pelo regime temporário são o segundo maior grupo, com uma participação no total que variou muito pouco no período, de 24,8% a 25,0% (crescimento de 0,2 p.p.). Os percentuais de professores terceirizados e CLT são pequenos, ocorrendo uma leve redução de 0,1 p.p. entre os professores terceirizados e um crescimento de 2,2 p.p. nos contratados por CLT.

TABELA 3
PROFESSORES DAS REDES MUNICIPAIS POR TIPO DE CONTRATAÇÃO
BRASIL – (2011-2018)

Ano	Tipo de contratação							
	Concursado efetivo estável		Temporário		Terceirizado		CLT	
2011	794.501	74,6%	264.293	24,8%	5.652	0,5%		
2012	832.973	74,4%	273.318	24,4%	4.502	0,4%	8.173	0,7%
2013	844.421	73,4%	287.825	25,0%	3.481	0,3%	14.174	1,2%
2014	851.364	72,9%	297.146	25,4%	6.025	0,5%	14.063	1,2%
2015	871.356	73,3%	301.099	25,3%	3.662	0,3%	13.353	1,1%
2016	888.601	74,1%	293.776	24,5%	3.714	0,3%	13.647	1,1%
2017	893.740	73,7%	301.292	24,8%	3.333	0,3%	14.734	1,2%
2018	883.345	72,4%	304.882	25,0%	4.300	0,4%	26.982	2,2%

Fonte: Censo Escolar/Inep.

Na Tabela 4, observa-se a evolução, entre 2011 e 2018, dos números e dos percentuais de professores que atuam nas redes públicas dos municípios sem e com planos de carreira, separados por tipo de contratação. Dessa vez, contudo, foram agrupados os professores de contrato temporário, terceirizado e CLT numa mesma categoria, para que seus resultados sejam comparados com os concursados-efetivos-estáveis. Junto com a queda no número de municípios sem plano de carreira, houve um decréscimo também no número de docentes de todos os tipos de contratação nesses municípios. Nos municípios com plano de carreira, o movimento é inverso, de crescimento numérico tanto entre os concursados-efetivos-estáveis quanto entre os contratados pelos regimes temporário, terceirizado e da CLT.

Considerando os percentuais nos municípios sem plano de carreira, a proporção de docentes concursados-efetivos-estáveis reduziu de 74,5% em 2011 para 67,3% em 2018, observando-se uma queda de 7,2 p.p. Por outro lado, nos municípios onde existem planos de carreira, embora se repita o resultado de queda nesse percentual, ela foi menor: de 74,7% em 2011 para 72,6% em 2018; ou seja, uma queda de 2,1 p.p. Ao se comparar os percentuais de docentes concursados, efetivos e estáveis em ambas as situações – municípios sem e com planos de carreira – constata-se que a vantagem para os professores de municípios com plano de carreira subiu de 0,2 p.p. em 2011 para 5,3 p.p. em 2018.

TABELA 4
PROFESSORES DE REDES MUNICIPAIS SEM E COM PLANO DE CARREIRA,
POR TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – (2011-2018)

Ano	Tem plano de carreira no município?							
	Não				Sim			
	Tipo de contratação							
	Concursado efetivo estável		Temporário terceirizado CLT		Concursado efetivo estável		Temporário terceirizado CLT	
2011	231.325	74,0%	81.460	26,0%	563.176	73,4%	204.130	26,6%
2012	192.260	75,3%	63.064	24,7%	640.713	74,2%	222.929	25,8%
2013	147.617	72,0%	57.411	28,0%	696.804	73,7%	248.147	26,3%
2014	113.240	70,6%	47.086	29,4%	738.124	73,2%	270.148	26,8%
2015	71.280	71,4%	28.540	28,6%	800.076	73,4%	289.574	26,6%
2016	43.698	71,3%	17.566	28,7%	844.903	74,2%	293.571	25,8%
2017	31.110	71,3%	12.538	28,7%	862.630	73,8%	306.821	26,2%
2018	24.278	67,3%	11.784	32,7%	859.067	72,6%	324.380	27,4%

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

Esses resultados sugerem que uma associação entre a existência de planos de carreira e a incidência de percentuais mais elevados de docentes concursados-efetivos-estáveis se desenvolveu no decorrer do período entre 2011 e 2018. Os resultados percentuais, que eram um pouco mais elevados nos municípios sem plano de carreira em 2011 e 2012, a partir de 2013, passam a dar vantagem crescente para os municípios com planos de carreira, alcançando a maior diferença no percentual de professores concursados-efetivos-estáveis em 2018, quando os municípios com plano de carreira possuíam 72,6% de seus professores com vínculo efetivo e estável, contratados através de concurso público, resultado superior em 5,3 p.p. àquele obtido nos municípios sem plano de carreira: 67,3%.

Por meio do teste qui-quadrado, realizado entre as duas variáveis – existência de plano de carreira e tipo de contratação (concursado ou não-concursado) – e para cada um dos anos da série histórica – 2011 a 2018 –, foi constatada associação ao longo do período (p-valor < 0,05). Foram calculados também os coeficientes de contingência de Pearson, os quais, apesar de significativos, denotaram baixo nível de associação entre as variáveis. Considerando apenas o período entre 2013 e 2018, quando se verificou uma associação positiva entre as variáveis, os valores desses coeficientes variaram entre um mínimo de 0,011, em 2017, até o máximo de 0,020, obtido em 2020.

3.1 PLANO DE CARREIRA E FORMAÇÃO INICIAL DO PROFESSOR

Outro aspecto importante a ser analisado é se a existência ou não de plano de carreira para os profissionais do magistério tem associação com o percentual de professores com formação adequada, isto é, formados em cursos de licenciatura ou que, possuindo curso superior, realizaram curso de complementação pedagógica que lhes habilita a lecionar na educação básica. Sobre esse percentual, que não é exatamente igual, mas se assemelha ao indicador utilizado no monitoramento da Meta 15 do PNE, a Tabela 5 mostra que o percentual de professores com formação em nível superior subiu de 51,9% em 2007 para 77,7% em 2018. Mas em que medida esse crescimento pode ser relacionado à implantação de planos de carreira nos municípios?

TABELA 5
PROFESSORES COM CURSO SUPERIOR DE LICENCIATURA OU CURSO SUPERIOR COM COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA – BRASIL – (2007-2018)

Ano	Tem licenciatura ou complementação pedagógica?			
	Não		Sim	
2007	467.533	48,1%	504.092	51,9%
2008	453.176	44,4%	568.467	55,6%
2009	444.626	42,7%	596.547	57,3%
2010	426.961	40,6%	623.815	59,4%
2011	405.447	37,5%	674.644	62,5%
2012	378.863	33,9%	740.103	66,1%
2013	357.578	31,1%	792.401	68,9%
2014	332.765	28,5%	835.833	71,5%
2015	332.117	27,9%	857.353	72,1%
2016	314.453	26,2%	885.285	73,8%
2017	300.410	24,8%	912.689	75,2%
2018	271.706	22,3%	947.803	77,7%

Fonte: Censo Escolar/Inep.

Para responder a essa pergunta, primeiro é possível observar, na Tabela 6, que, nos primeiros anos da série histórica, a existência de plano de carreira parece estar associada a percentuais mais elevados de docentes com curso superior de licenciatura ou curso superior com complementação pedagógica. Quando se comparam os dados dos municípios com e sem plano de carreira em 2007 e 2008, os percentuais de professores com formação adequada nos municípios com plano de carreira superam os dos municípios sem plano de carreira em 11,1 p.p. e 11,5 p.p., respectivamente. Essas diferenças caem para 5,8 e 3,3 nos anos seguintes: 2009 e 2010, respectivamente.

De 2011 a 2018, os percentuais de professores com formação inicial em nível superior oscilam em um mesmo patamar, tornando-se estáveis, sempre com vantagem para os professores dos municípios com plano de carreira. Nos últimos anos da série histórica, a diferença entre os percentuais subiu apenas de 1,4 p.p. em 2011 para 1,7 p.p. em 2018, tendo variado de um mínimo de 0,0 p.p. em 2012 a um máximo de 2,9 p.p. em 2014, bem abaixo, portanto, da vantagem associada à existência de planos de carreira verificada entre 2007 e 2010.

Recorrendo ao teste *qui-quadrado*, realizado entre as duas variáveis – existência de plano de carreira e formação inicial (se o professor tem ou não tem curso superior de licenciatura ou curso superior com complementação pedagógica) – para cada ano da série histórica, verificou-se que há associação entre as variáveis (p -valor < 0,05) ao longo de todo o período, exceto para o ano de 2012. Os coeficientes de contingência de Pearson foram significativos e confirmaram a análise descritiva realizada acima. Esses coeficientes foram mais elevados em 2007 e 2008: 0,106 e 0,113, respectivamente. A partir de 2009, a associação perde a força, paulatinamente, até o ano 2012, quando não houve associação entre as variáveis. Entre 2013 e 2018, contudo, os coeficientes aferidos voltam a ter significância e seus valores oscilam em níveis bem abaixo dos encontrados em 2007 e 2008, não tendo superado a marca de 0,022, alcançada em 2014, nem caído abaixo do valor obtido em 2017, que foi de 0,006.

TABELA 6
PROFESSORES SEM E COM CURSO SUPERIOR DE LICENCIATURA OU CURSO SUPERIOR COM COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA – BRASIL – (2007-2018)

(continua)

Ano	Tem plano de carreira?							
	Não				Sim			
	Tem licenciatura ou complementação pedagógica?							
	Não		Sim		Não		Sim	
2007	332.732	51,9%	308.301	48,1%	134.801	40,8%	195.791	59,2%
2008	299.923	49,0%	312.685	51,0%	153.253	37,5%	255.782	62,5%
2009	234.004	45,7%	278.492	54,3%	210.622	39,8%	318.055	60,2%
2010	170.053	42,7%	228.177	57,3%	256.908	39,4%	395.638	60,6%

TABELA 6
PROFESSORES SEM E COM CURSO SUPERIOR DE LICENCIATURA OU CURSO SUPERIOR COM COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA – BRASIL – (2007-2018)

(conclusão)

Ano	Tem plano de carreira?							
	Não				Sim			
	Tem licenciatura ou complementação pedagógica?							
	Não		Sim		Não		Sim	
2011	120.612	38,6%	192.173	61,4%	284.835	37,1%	482.471	62,9%
2012	86.495	33,9%	168.829	66,1%	292.368	33,9%	571.274	66,1%
2013	66.137	32,3%	138.891	67,7%	291.441	30,8%	653.510	69,2%
2014	49.713	31,0%	110.613	69,0%	283.052	28,1%	725.220	71,9%
2015	30.332	30,4%	69.488	69,6%	301.785	27,7%	787.865	72,3%
2016	17.439	28,5%	43.825	71,5%	297.014	26,1%	841.460	73,9%
2017	11.415	26,2%	32.233	73,8%	288.995	24,7%	880.456	75,3%
2018	8.636	23,9%	27.426	76,1%	263.070	22,2%	920.377	77,8%

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

Como se pode verificar na Tabela 7, há uma outra variável associada a níveis mais elevados de adequação da formação inicial dos professores. Trata-se do tipo de contratação dos professores. Quando se toma cada tipo de contratação separadamente, as comparações entre os municípios sem ou com plano de carreira mostram que as diferenças são, na quase totalidade⁵, maiores em favor dos municípios onde os planos de carreira foram implantados, embora nunca ultrapassem o valor de 2,4 p.p. Isso vale tanto para docentes contratados pela CLT, temporários ou terceirizados quanto para os concursados-efetivos-estáveis.

⁵ Essa comparação só apresentou maiores percentuais de professores com formação adequada para os municípios sem plano de carreira em 2018, quando se trata de docentes contratados pelos regimes de CLT, temporários e terceirizados. Nessa comparação, o percentual de docentes desse tipo de contratação com formação em nível superior (licenciatura ou com complementação pedagógica) foi de 59,9% nos municípios com plano de carreira, enquanto esse percentual foi 2,5 p.p. mais elevado (62,5%) onde não havia plano de carreira implantado, resultado pontual, mas que inverte toda a expectativa.

TABELA 7

PERCENTUAL DE PROFESSORES COM CURSO SUPERIOR DE LICENCIATURA OU CURSO SUPERIOR COM COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA, POR TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – (2011-2018)

Ano	Tipo de contratação							
	CLT, temporário ou terceirizado				Concursado/efetivo/estável			
	Tem plano de carreira no município?							
	Não		Sim		Não		Sim	
	Tem curso superior de licenciatura ou curso superior com complementação pedagógica?							
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
2011	59,4%	40,6%	57,6%	42,4%	31,3%	68,7%	30,0%	70,0%
2012	56,3%	43,7%	55,6%	44,4%	26,5%	73,5%	26,3%	73,7%
2013	54,5%	45,5%	54,0%	46,0%	23,6%	76,4%	22,6%	77,4%
2014	51,4%	48,6%	49,7%	50,3%	22,5%	77,5%	20,2%	79,8%
2015	51,1%	48,9%	49,0%	51,0%	22,1%	77,9%	20,0%	80,0%
2016	48,8%	51,2%	47,3%	52,7%	20,3%	79,7%	18,7%	81,3%
2017	46,2%	53,8%	44,5%	55,5%	18,1%	81,9%	17,7%	82,3%
2018	37,5%	62,5%	40,1%	59,9%	17,3%	82,7%	15,5%	84,5%

Fonte: Censo Escolar/ Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

Uma maior diferença aparece, contudo, quando comparamos os resultados entre as duas categorias de tipos de contratação, seja quando essa comparação é feita para os municípios sem plano de carreira, seja para aqueles com planos implantados. A menor vantagem dos professores concursados-efetivos-estáveis em relação aos com contrato CLT-temporário-terceirizado foi de 20,2 p.p., em 2018, nos municípios sem plano de carreira. A maior diferença em favor dos concursados-efetivos-estáveis foi de 31,4 p.p., em 2013, quando tomamos os municípios com plano de carreira. Dessa forma, pelo menos quanto ao percentual de docentes com formação inicial adequada para atuação no magistério da educação básica, o tipo de contratação parece apresentar uma associação maior do que a existência ou não de plano de carreira nos municípios.

Os resultados do teste *qui-quadrado* realizado para verificar a associação entre a variável tipo de contratação – se o professor é ou não concursado-efetivo-estável – e a variável formação inicial – se o docente tem ou não curso de licenciatura ou curso superior com complementação pedagógica – confirmam essa hipótese. O teste foi significativo para todo o período, sendo que o coeficiente de contingência de Pearson oscilou entre o valor mínimo de 0,239 (em 2011) e o valor máximo de 0,286 (em 2013), ou seja, confirmando uma associação mais forte entre os resultados mais elevados de formação inicial dos docentes da educação básica e a situação de serem esses docentes concursados-efetivos-estáveis do que com a situação de os municípios terem plano de carreira.

É possível e necessário avaliar, também, se ambos os fatores podem ser importantes e se, conjugados, poderiam ser mais fortemente associados à valorização dos profissionais do magistério. Inclusive, há que se considerar, também, que a existência de planos de carreira já teve associação confirmada no âmbito deste estudo (vide início deste capítulo) com mais elevadas proporções de docentes concursados-efetivos-estáveis, o que reforça a hipótese de que se trata de um potencial impulsor do indicador que se está procurando elevar, que é o da proporção de professor com formação inicial adequada. Claro que, para isso, ainda seria necessário confirmar uma relação de causalidade entre as variáveis que estão sendo analisadas.

O Gráfico 2, produzido com base nos dados da Tabela 7, serve para que seja melhor analisado se isso pode vir a ocorrer no caso da formação inicial dos professores em cursos superiores de licenciatura ou cursos superiores acrescidos de complementação pedagógica. Ao que parece, a existência ou não de plano de carreira contribuiria sim, mas pouco se comparado ao fato de o docente ser ou não concursado-efetivo-estável ao invés de contratado sob os regimes de CLT, contrato temporário ou terceirizado, pelo menos nesse indicador. Nesse caso, contudo, não foram realizados testes para confirmar a associação combinada das duas variáveis – plano de carreira e tipo de contratação – com a formação inicial dos professores.

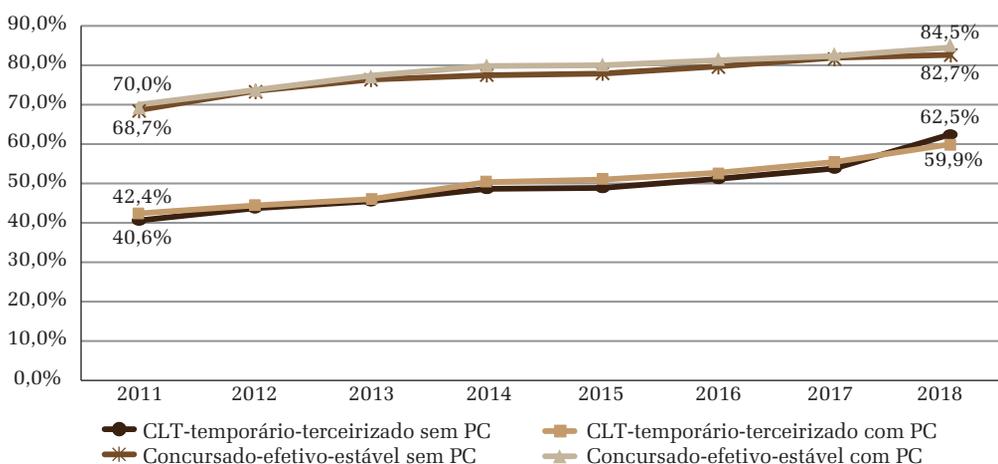


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE PROFESSORES COM CURSO SUPERIOR DE LICENCIATURA OU CURSO SUPERIOR COM COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA, POR TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – (2011-2018)

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

3.2 PLANO DE CARREIRA E TITULAÇÃO EM NÍVEL DE PÓS-GRADUAÇÃO

O percentual de professores com pós-graduação é um dos indicadores de monitoramento da Meta 16 do PNE cujo índice quanto à sua associação com a existência ou não de plano de carreira nos municípios este estudo pretende apontar. A trajetória desse indicador, no período entre 2007 e 2018, é apresentada na Tabela 8. Os resultados observados mostram crescimento expressivo do número de professores com curso de pós-graduação. Entretanto, apesar dos docentes pós-graduados terem se multiplicado 3,4 vezes e esse percentual ter se elevado em 26,1 p.p., a proporção de docentes com curso superior ainda não foi atingida, o que é justamente o objetivo a ser alcançado dentro da vigência do atual PNE⁶. Como o indicador se elevou de 15,2% em 2007 para 41,3% em 2018, a distância para o alcance da meta (50%) é de 8,7 p.p. Mas até que ponto a implantação dos planos de carreiras pode ter contribuído para esse crescimento, podendo ser considerado como estratégia importante para o alcance da meta?

TABELA 8
PROFESSORES COM CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO – BRASIL – (2007-2018)

Ano	Tem curso de pós-graduação?			
	Não		Sim	
2007	823.908	84,8%	147.717	15,2%
2008	803.401	78,6%	218.242	21,4%
2009	819.483	78,7%	221.690	21,3%
2010	819.413	78,0%	231.363	22,0%
2011	809.578	75,0%	270.513	25,0%
2012	807.226	72,1%	311.740	27,9%
2013	803.348	69,9%	346.631	30,1%
2014	793.849	67,9%	374.749	32,1%
2015	785.083	66,0%	404.387	34,0%
2016	757.153	63,1%	442.585	36,9%
2017	736.970	60,8%	476.129	39,2%
2018	715.396	58,7%	504.113	41,3%

Fonte: Censo Escolar/Inep.

⁶ A Meta 16 do PNE estabelece que devem ser formados em cursos de pós-graduação, até o fim da vigência do plano, pelo menos a metade dos professores da educação básica, o que será alcançado justamente quando o número de titulados ultrapassar o dos não titulados nesse nível de ensino.

Primeiramente, com base na Tabela 9, pode-se notar que a vantagem percentual de professores com pós-graduação em municípios com planos de carreira foi de 5,6 p.p. em 2007 e 6,2 p.p. em 2008 em relação aos municípios sem plano de carreira. Em 2009, essa diferença cai para 1,9 p.p. e, nos quatro anos seguintes, praticamente se anula. Entre 2014 e 2018, observa-se que a diferença entre o percentual de professores com pós-graduação em municípios com plano de carreira em relação àqueles sem plano implantado volta a crescer e se tornar novamente importante, subindo de 2,6 p.p. em 2014 para 8,0 p.p. em 2018, sendo essa a maior diferença de toda a série histórica apresentada. O resultado no fim da série, em 2018, foi de 41,6% de professores pós-graduados em municípios onde os planos de carreira haviam sido implantados, e 33,6% nos municípios onde não havia plano de carreira.

A associação positiva entre a existência de planos de carreira e a maior incidência de docentes com pós-graduação foi confirmada pelo teste *qui-quadrado*, realizado para os anos dessa série histórica – 2007 a 2018 – exceto para o ano de 2011⁷. Entretanto, o cálculo do coeficiente de contingência de Pearson indicou um grau de associação: 1º) baixo, porém mais elevado no início do período (0,074 tanto em 2007 quanto em 2008); 2º) em queda a partir de 2009 (0,023); 3º) mais baixo entre 2010 e 2013, variando entre inexistente em 2011, 0,002 em 2012 e 0,008 em 2013; 4º) voltando a crescer a partir de 2014, variando entre 0,019 em 2014 e 0,030 em 2016; 5º) e, terminando a série histórica, em 2018, em um nível intermediário, mas ainda baixo (0,028) se comparado ao início do período (2007 e 2008). Em geral, portanto, o teste *qui-quadrado* confirma a associação entre a existência de planos de carreira e a formação mais elevada em nível de pós-graduação dos docentes entre a variável tipo de contratação e a variável formação em nível de pós-graduação.

Entretanto, apesar de, na maior parte desse período, os municípios com plano de carreira terem alcançado resultados melhores nesse aspecto, indicando que ter plano faz alguma diferença, seria importante procurar entender o quanto a aprovação do PNE, em 2014, também foi um fator relevante que pode, no mínimo, ter potencializado a contribuição dos planos de carreira. Assim, esses dois fatores podem ter atuado em conjunto para a elevação da titulação em nível de pós-graduação dos professores da educação básica.

Nesse sentido, é bom destacar a existência da Estratégia 18.4, que estabelece a necessidade de previsão, nos planos de carreira dos profissionais da educação, de “licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*”. Essa estratégia reforça a hipótese de potencialização dos planos de carreira pelo PNE, pelo menos em alguns de seus objetivos. Parece ser o caso em questão, pois a vantagem de 8,0 p.p. para os municípios com plano de carreira não pode ser desprezada.

⁷ O p-valor do teste *qui-quadrado* foi de 0,528, bem acima de 0,05, o que representa que a associação entre as variáveis qualitativas ou categóricas não é significativa, do ponto de vista estatístico, para o ano de 2011.

TABELA 9
PROFESSORES COM CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA – BRASIL – (2007-2018)

Ano	Tem plano de carreira?							
	Não				Sim			
	Tem curso de pós-graduação?							
	Não		Sim		Não		Sim	
2007	555.795	86,7%	85.238	13,3%	268.113	81,1%	62.479	18,9%
2008	496.885	81,1%	115.723	18,9%	306.516	74,9%	102.519	25,1%
2009	408.320	79,7%	104.176	20,3%	411.163	77,8%	117.514	22,2%
2010	311.115	78,1%	87.115	21,9%	508.298	77,9%	144.248	22,1%
2011	234.318	74,9%	78.467	25,1%	575.260	75,0%	192.046	25,0%
2012	184.698	72,3%	70.626	27,7%	622.528	72,1%	241.114	27,9%
2013	144.813	70,6%	60.215	29,4%	658.535	69,7%	286.416	30,3%
2014	112.556	70,2%	47.770	29,8%	681.293	67,6%	326.979	32,4%
2015	69.579	69,7%	30.241	30,3%	715.504	65,7%	374.146	34,3%
2016	42.461	69,3%	18.803	30,7%	714.692	62,8%	423.782	37,2%
2017	28.794	66,0%	14.854	34,0%	708.176	60,6%	461.275	39,4%
2018	23.954	66,4%	12.108	33,6%	691.442	58,4%	492.005	41,6%

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

A Tabela 10 sugere uma associação positiva entre a existência de planos de carreira e os maiores percentuais de professores com pós-graduação, considerando separadamente as duas categorias de vínculo ou o tipo de contratação: CLT, temporário ou terceirizado, e concursado-efetivo-estável. Houve diferença positiva nesse indicador para docentes contratados sob os regimes de CLT, contrato temporário e terceirizado, variando de um mínimo de 1,2 p.p. em 2011 até um máximo de 5,3 p.p. em 2017. Quanto aos docentes concursados-efetivos-estáveis, essa diferença quase não existiu entre 2011⁸ e 2013, mas entrou em crescimento a partir de 2014, quando foi de 2,1 p.p., e alcançou o seu máximo em 2018, quando foi de 8,2 p.p. Esses resultados, mais uma vez, não podem ser desprezados e indicam que a existência de planos de carreira, principalmente após a aprovação do PNE, tem sido um importante instrumento na valorização dos profissionais do magistério.

⁸ Em 2011, essa diferença foi negativa, quando o percentual de docentes com pós-graduação em municípios sem plano de carreira foi superior em 0,7 p.p. àquele obtido em municípios com plano de carreira.

TABELA 10

PERCENTUAL DE PROFESSORES COM CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA, POR TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – (2011-2018)

Ano	Tipo de contratação							
	CLT, temporário ou terceirizado				Concursado/efetivo/estável			
	Tem plano de carreira no município?							
	Não		Sim		Não		Sim	
	Tem curso de pós-graduação?							
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
2011	87,8%	12,2%	86,6%	13,4%	70,4%	29,6%	71,1%	28,9%
2012	86,9%	13,1%	85,2%	14,8%	67,6%	32,4%	67,5%	32,5%
2013	86,4%	13,6%	83,8%	16,2%	64,5%	35,5%	64,7%	35,3%
2014	84,2%	15,8%	82,0%	18,0%	64,4%	35,6%	62,3%	37,7%
2015	84,6%	15,4%	80,2%	19,8%	63,7%	36,3%	60,4%	39,6%
2016	83,8%	16,2%	78,8%	21,2%	63,5%	36,5%	57,2%	42,8%
2017	82,4%	17,6%	77,1%	22,9%	59,3%	40,7%	54,7%	45,3%
2018	79,3%	20,7%	75,4%	24,6%	60,2%	39,8%	52,0%	48,0%

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

Os dados da Tabela 10 novamente trazem a lume uma indicação ainda mais forte de relação entre o tipo de contratação e os resultados do indicador de docentes com pós-graduação. Uma diferença positiva bem maior surge quando comparamos os resultados entre as duas categorias de tipos de contratação, tanto quando essa comparação é feita para os municípios sem plano de carreira quanto para aqueles com planos implantados. A menor diferença positiva nos municípios que têm plano de carreira, comparando professores concursados-efetivos-estáveis aos de contrato CLT-temporário-terceirizado, foi de 15,5 p.p., em 2011; e a maior, de 23,4 p.p., justamente em 2018, ano final da série histórica.

Ocorreu, portanto, ampliação da vantagem durante o período em favor dos docentes concursados-efetivos-estáveis. Mesmo nos municípios sem plano de carreira, essa comparação é vantajosa para os docentes concursados-efetivos-estáveis, numa amplitude menor e com oscilação ao longo da série histórica, variando de no mínimo 17,4 p.p., em 2011, ao resultado maior obtido, em 2017, que foi de 23,1 p.p. Dessa forma, mesmo considerando que a existência de plano de carreira é fator relevante que não pode ser desprezado, o tipo de contratação também nesse indicador se pronuncia como fator ainda mais preponderante para os resultados mais elevados para o percentual de professores pós-graduados.

Essa associação foi confirmada pelo teste *qui-quadrado*, sendo que o coeficiente de contingência de Pearson se mostrou mais elevado e crescente ao longo do período,

subindo de 0,155 em 2011 até 0,207 em 2018. A análise comparada entre os níveis de associação, considerando a incidência de professores com pós-graduação e a existência ou não de plano de carreira e os tipos de contratação – professores concursados-efetivos-estáveis e professores temporários-terceirizados –, demonstra claramente que a segunda variável – tipos de contratação – parece ter um peso maior do que a segunda – existência de plano de carreira – na definição de melhores resultados para a formação em nível de pós-graduação dos docentes da educação básica, conforme se pode observar também por meio do Gráfico 3.

Contudo, o Gráfico 3, produzido com base na Tabela 10, sugere ainda o quanto a conjugação de ambos os fatores – planos de carreira e vínculo efetivo-estável adquirido por concurso público de provas e títulos – poderá ser benéfica para a elevação dos percentuais de docentes com pós-graduação, caso comprovada uma relação de causalidade. Às vantagens proporcionadas pelo fato de o professor ser concursado-efetivo-estável parecem se somar aquelas, não desprezíveis, oriundas de o município já ter plano de carreira implantado. Em números de 2018, a diferença entre os docentes de vínculo efetivo-estável que atuam em municípios com plano de carreira e aqueles contratados de forma mais precária e em municípios sem plano de carreira sobe para 27,3 p.p. Note-se, ainda, que o possível efeito positivo dessa conjugação se torna mais visível a partir de 2014, ano de promulgação e início da vigência do atual PNE.

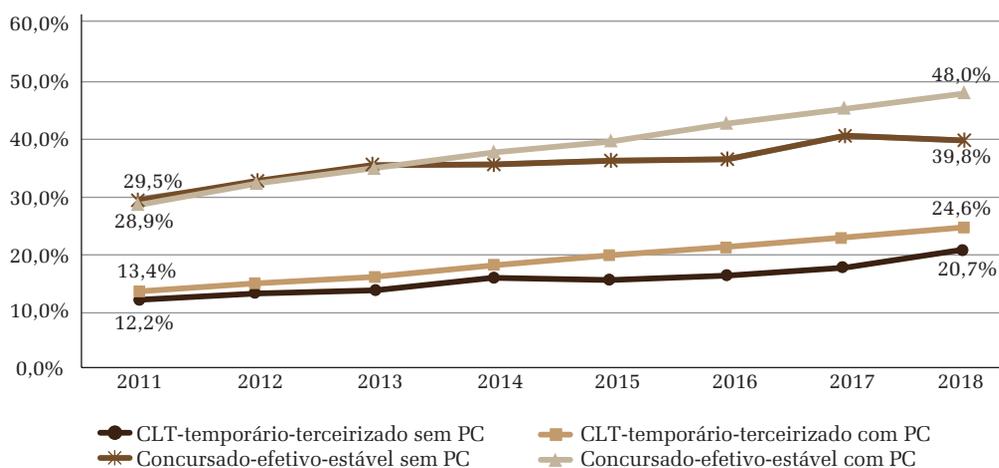


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DE PROFESSORES COM CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA, POR TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – (2011-2018)

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

3.3 PLANO DE CARREIRA E PARTICIPAÇÃO EM CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA

Nessa seção será analisado se é possível associar melhores resultados quanto à participação dos professores em curso de formação continuada com a implantação de plano de carreira. Por meio da Tabela 11, pode-se notar o crescimento no percentual de docentes que têm formação continuada, conforme proposto na Meta 16 do PNE. Esse indicador mostrou crescimento de 27,0 p.p., subindo de 14,9% em 2007 para 41,9% em 2018. Cabe, então, investigar em que medida há ou não indícios de que o município ter ou não plano de carreira faz alguma diferença, pelo menos no que se refere à formação continuada.

TABELA 11
PROFESSORES QUE POSSUEM CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA –
BRASIL – (2007-2018)

Ano	Tem curso de formação continuada?			
	Não		Sim	
2007	826.519	85,1%	145.106	14,9%
2008	797.255	78,0%	224.388	22,0%
2009	809.653	77,8%	231.520	22,2%
2010	818.211	77,9%	232.565	22,1%
2011	760.642	70,4%	319.449	29,6%
2012	740.255	66,2%	378.711	33,8%
2013	744.433	64,7%	405.546	35,3%
2014	740.864	63,4%	427.734	36,6%
2015	757.493	63,7%	431.977	36,3%
2016	736.880	61,4%	462.858	38,6%
2017	724.354	59,7%	488.745	40,3%
2018	709.008	58,1%	510.501	41,9%

Fonte: Censo Escolar/Inep.

As informações apresentadas na Tabela 12 indicam que a existência de plano de carreira aparentemente está associada a resultados mais elevados de professores com formação continuada. A diferença entre os percentuais de professores com curso de formação continuada inicia em 2007, com 6,3 p.p. de vantagem para os profissionais em municípios com plano de carreira. Contudo, essa vantagem vai se reduzindo com o passar dos anos, até atingir seu mínimo em 2014 (1,5 p.p.). Entretanto, a partir de 2014, ano de promulgação do PNE, as diferenças positivas em favor da hipótese de que os planos de carreira são importantes para a formação continuada dos professores voltaram a crescer, atingindo seu valor mais elevado em 2018 (10,9 p.p.).

A realização do teste qui-quadrado confirmou a significância estatística da associação que a análise descritiva acima supôs ao longo de todo o período (2007 a 2018). Os valores do coeficiente de contingência de Pearson estiveram em queda entre 2007 e 2014 (0,084 a 0,011), voltaram a crescer até o ano de 2018, quando alcançaram o valor de 0,037.

TABELA 12

PROFESSORES COM CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA – BRASIL – (2007-2018)

Ano	Tem plano de carreira?							
	Não				Sim			
	Tem curso de formação continuada?							
	Não		Sim		Não		Sim	
2007	559.054	87,2%	81.979	12,8%	267.465	80,9%	63.127	19,1%
2008	492.275	80,4%	120.333	19,6%	304.980	74,6%	104.055	25,4%
2009	407.257	79,5%	105.239	20,5%	402.396	76,1%	126.281	23,9%
2010	314.506	79,0%	83.724	21,0%	503.705	77,2%	148.841	22,8%
2011	225.718	72,2%	87.067	27,8%	534.924	69,7%	232.382	30,3%
2012	173.155	67,8%	82.169	32,2%	567.100	65,7%	296.542	34,3%
2013	135.711	66,2%	69.317	33,8%	608.722	64,4%	336.229	35,6%
2014	103.701	64,7%	56.625	35,3%	637.163	63,2%	371.109	36,8%
2015	67.343	67,5%	32.477	32,5%	690.150	63,3%	399.500	36,7%
2016	41.223	67,3%	20.041	32,7%	695.657	61,1%	442.817	38,9%
2017	29.174	66,8%	14.474	33,2%	695.180	59,4%	474.271	40,6%
2018	24.769	68,7%	11.293	31,3%	684.239	57,8%	499.208	42,2%

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

A Tabela 13 revela, mais uma vez, indícios de influência da variável tipo de contratação nos resultados do indicador de formação continuada. O teste qui-quadrado confirmou a significância estatística dessa associação. O grau de associação entre essas duas variáveis qualitativas ou categóricas, de acordo com os coeficientes de contingência de Pearson, teve uma amplitude de variação pequena. Esse coeficiente iniciou com 0,083 em 2011, relativamente baixo, e terminou com 0,078 em 2018, tendo alcançado o valor mais elevado (0,087) em 2012 e 2013 e seus menores resultados (0,060 e 0,061) em 2015 e 2016.

Dessa vez, contudo, a existência de plano de carreira tem associação de magnitude mais próxima à da condição de ser professor concursado-efetivo-estável. Assim, um possível efeito positivo da conjugação desses fatores fica ainda mais nítido

na visualização proporcionada pelo Gráfico 4, no qual se pôde detectar novamente uma provável influência da promulgação do PNE em vigor, pois parece se localizar em 2014 um ponto de inflexão das tendências observadas entre 2011 e 2014.

TABELA 13

PROFESSORES COM CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA, POR TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – (2011-2018)

Ano	Tipo de contratação							
	CLT, temporário ou terceirizado				Concursado/efetivo/estável			
	Tem plano de carreira no município?							
	Não		Sim		Não		Sim	
	Tem curso de pós-graduação?							
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
2011	78,8%	21,2%	75,6%	24,4%	69,9%	30,1%	67,4%	32,6%
2012	75,5%	24,5%	72,6%	27,4%	65,3%	34,7%	63,3%	36,7%
2013	74,4%	25,6%	71,0%	29,0%	63,0%	37,0%	62,1%	37,9%
2014	72,7%	27,3%	69,6%	30,4%	61,4%	38,6%	60,9%	39,1%
2015	73,0%	27,0%	68,0%	32,0%	65,2%	34,8%	61,6%	38,4%
2016	70,8%	29,2%	66,2%	33,8%	65,9%	34,1%	59,3%	40,7%
2017	70,4%	29,6%	65,0%	35,0%	65,4%	34,6%	57,5%	42,5%
2018	70,8%	29,2%	64,2%	35,8%	67,7%	32,3%	55,4%	44,6%

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

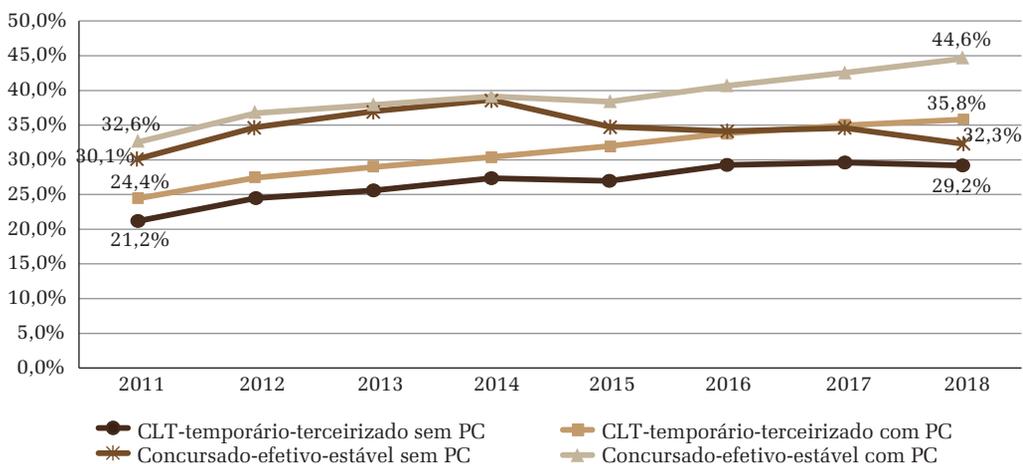


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DE PROFESSORES COM CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA EM MUNICÍPIOS SEM E COM PLANO DE CARREIRA, POR TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – (2011-2018)

Fonte: Censo Escolar/Inep e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE (2018).

O Gráfico 4, complementado pelos resultados de testes *qui-quadrado* e pelos coeficientes de contingência de Pearson, calculados para cada ano do período entre 2011 e 2018, é bastante ilustrativo dos indícios em prol tanto da hipótese sobre a associação positiva dos planos de carreira para a valorização dos profissionais do magistério quanto do efeito que esses planos podem produzir em conjugação com a contratação dos professores por meio de concurso de provas e títulos, sob um regime de direitos e maior estabilidade funcional. Nesse caso, mais do que nos anteriores, o papel dos planos de carreira se tornou mais evidente na comparação dos resultados entre professores do mesmo tipo de vínculo, principalmente a partir de 2014, após a promulgação do PNE vigente.

A título de exemplo, em 2018, os percentuais de docentes que participaram de cursos de formação continuada foram mais elevados entre os docentes concursados-efetivos-estáveis de municípios com plano de carreira (44,6%), seguidos dos relativos aos docentes contratados sob os regimes CLT-temporário-terceirizado também vinculados a municípios com plano de carreira (35,8%); ou seja, aparentemente ter plano de carreira para a formação continuada fez mais diferença do que ter um vínculo de concursado-efetivo-estável.

Mas a maior diferença foi obtida com a conjugação dos dois fatores. Ter vínculo efetivo-estável em município com plano de carreira foi mais vantajoso 15,4 p.p. no percentual de formação continuada de professores do que a situação inversa, de vínculo mais precário e sem plano de carreira implantado no município. Contudo, os indícios foram fortes também de que a existência de plano de carreira faz grande diferença para a formação continuada dos professores mesmo quando comparamos apenas concursados-efetivos-estáveis. A vantagem para quem tem plano de carreira nesse tipo de vínculo foi de 12,2 p.p.

4 CONCLUSÕES

O presente estudo investigou indícios quanto à influência da implantação de planos de carreira (Meta 18 do PNE) para a melhoria nos resultados de alguns indicadores de valorização dos professores, em especial daqueles utilizados no monitoramento das Metas 15 e 16 do PNE. A valorização dos profissionais do magistério não se esgota nos indicadores de formação colocados sob análise:

- percentual de professores com formação inicial obtida em curso de licenciatura ou curso superior com complementação pedagógica;
- percentual de professores com curso de pós-graduação;
- percentual de professores com curso de formação continuada.

Mesmo incluindo na análise a variável relativa ao tipo de contratação, que acabou assumindo protagonismo, em alguns casos, maior do que a própria implantação

dos planos de carreira, faltou ainda investigar o papel dos planos em outras dimensões ou aspectos igualmente importantes para a valorização dos profissionais da educação, como a remuneração e as condições de trabalho e saúde.

Entretanto, com base nas análises de dados, pode-se concluir que existem indícios significativos de que a implantação de planos de carreira tem efeitos positivos para os indicadores mencionados, principalmente para os percentuais de professores com curso de pós-graduação e curso de formação continuada. Para a formação inicial, esse efeito não se mostrou muito forte ou acabou assumindo segundo plano, tendo em vista o surpreendente protagonismo da variável tipo de contratação, conforme observado no Gráfico 2.

Os resultados também apontam que a centralidade dos planos de carreira pode ser relativizada, não ao ponto de os planos perderem sua importância. Os planos não perdem sua importância, mas sua existência, por si só, não resolve todos os problemas de valorização dos professores. Há, nesse sentido, a necessidade de se realizar investigações mais detalhadas sobre a qualidade dos planos, sobre as características necessárias para que estes produzam determinados efeitos que são pretendidos.

Quanto ao protagonismo assumido pela variável tipo de contratação, houve indícios de que a existência de planos produziu resultados melhores em relação à incidência maior de professores concursados-efetivos-estáveis. Como esse vínculo teve grande associação com resultados mais elevados em todos os indicadores de formação analisados, compreende-se que os planos de carreira podem ter um efeito indireto, não computado, sobre a elevação desses percentuais.

Por fim, restou claro que os melhores resultados foram obtidos, pelo menos para os indicadores de formação inicial, titulação e formação continuada, pela conjugação entre planos de carreiras e professores concursados-efetivos-estáveis (Gráfico 3). Além disso, a última análise feita, sobre o percentual de professores com formação continuada, demonstrou que, em alguns casos, a importância dos planos de carreira sobressai ao tipo de vínculo, que, nesse caso, teve um papel secundário (Gráfico 4).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio. *Coleções de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 71.

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 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. 1996a. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Seção 1, p. 28442.

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 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jul. 2008. 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. 2014b. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Constituição (1988). 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. 2020. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo Escolar 2007-2019*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 14 set. 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: Inep, 2020.

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

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R.; AZEVEDO, A. R. As escolas com localização diferenciada e o direito à educação: um panorama (2007-2019). In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília: Inep, 2021. p. 75-126. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas Educacionais; 4).

PRADO, M. A. *Planos de carreira de professores dos estados e do Distrito Federal em perspectiva comparada*. Brasília: Inep, 2019. (Série Documental Textos para Discussão; 46).

É POSSÍVEL ERRADICAR O ANALFABETISMO ABSOLUTO NO BRASIL ATÉ 2024?

Bolivar Alves Oliveira¹

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5382>

RESUMO

Um dos objetivos da Meta 9 do atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) é a erradicação do analfabetismo absoluto até 2024. Em 2021, havia no Brasil quase 9,9 milhões de pessoas de 15 anos ou mais que não sabiam ler e escrever. É possível, até 2024, alfabetizar todo esse contingente de analfabetos? Neste artigo, argumenta-se, com base nas séries históricas dos quantitativos de analfabetos, de 2012 a 2021, em nível Brasil, regiões, unidades federativas e por grupos etários (adolescentes de 15 a 18 anos; jovens de 19 a 29 anos; adultos de 30 a 59 anos; e idosos de 60 anos ou mais), bem como nos números de adolescentes, jovens, adultos e idosos analfabetos fora e dentro da escola, em 2021, que o fenômeno do analfabetismo absoluto ainda persistirá em todas essas populações etárias. No plano formal, chega-se à mesma conclusão, ao serem analisadas as estratégias da Meta 9 do PNE 2014-2024 e as metas dos respectivos planos estaduais e distrital de educação, voltadas para a erradicação do analfabetismo absoluto nos estados e no Distrito Federal.

Palavras-chave: erradicação do analfabetismo; Plano Nacional de Educação; Plano Estadual de Educação; Plano Distrital de Educação.

¹ Doutor em Física pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas e pesquisador na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Realizou estágios pós-doutorais no Instituto de Física Teórica da Universität Stuttgart, no Instituto de Matemática, Estatística e Computação Científica da Universidade de Campinas e no Departamento de Física da Universidade Federal de Minas Gerais.

INTRODUÇÃO

É possível erradicar o analfabetismo no Brasil? Uma resposta a essa questão foi dada, no plano formal, pela Constituição, na redação original do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual prescrevia como o Poder Público, com a ajuda de todos os setores organizados da sociedade e com os recursos financeiros garantidos em lei, poderia, até 1998, eliminar o analfabetismo (e universalizar o ensino fundamental):

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (Brasil, 1988, ADCT, art. 60).

Ainda no âmbito formal¹, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), após a promulgação da Constituição de 1988, pretendia erradicar o analfabetismo até 2010, considerando a alfabetização de jovens e adultos analfabetos de 15 anos ou mais de idade como ponto de partida (Brasil, 2001). Já o segundo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), em sua Meta 9², pretende, até 2024, erradicar o analfabetismo absoluto³ de jovens e adultos, também de 15 anos ou mais (Brasil, 2014). O Quadro 1 traz os objetivos e metas da educação de jovens e adultos (subseção 5.3) no PNE 2001-2010 e as Estratégias 9.3, 9.4, 9.6, 9.10 e 9.12 da Meta 9 do PNE 2014-2024, voltados para a erradicação do analfabetismo absoluto.

¹ Vale mencionar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) não faz nenhuma referência explícita ao problema do analfabetismo (Brasil, 1996). Genericamente, estabelece no inciso IV do seu art. 4º, com a redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013, que é dever do Estado garantir o “acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos [analfabetos e alfabetizados] os que não os concluíram na idade própria” (Brasil, 2013a). Determina também, no inciso I do art. 32, que o objetivo do ensino fundamental é a formação básica do cidadão (analfabeto e alfabetizado) por meio do “desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo” (Brasil, 1996). Já no art. 37, com a redação dada pela Lei nº 13.632, de 2018, estabelece, de forma geral, que a “educação de jovens e adultos [analfabetos e alfabetizados] será destinada 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” (Brasil, 2018).

² Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (Brasil, 2014).

³ No segundo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), além de a erradicação do analfabetismo aparecer como uma de suas diretrizes, o termo analfabetismo ganha dois qualificativos: absoluto e funcional (Brasil, 2014). Assim, até 2024, os dois principais objetivos contidos na Meta 9 do PNE 2014-2024 são a erradicação do analfabetismo absoluto de jovens e adultos de 15 anos ou mais e a redução do analfabetismo funcional dessa mesma população. Como mostrado no Apêndice, as Estratégias 9.3, 9.4, 9.6, 9.10 e 9.12 estão direcionadas à erradicação do analfabetismo absoluto por meio de ações de alfabetização de jovens e adultos analfabetos, ao passo que as Estratégias 9.1, 9.2, 9.5, 9.7, 9.8, 9.9, 9.10, 9.11 e 9.12 visam à redução do analfabetismo funcional de jovens e adultos já alfabetizados, mas com pouca escolaridade. As Estratégias 9.10 e 9.12 estão voltadas tanto para a erradicação do analfabetismo absoluto quanto para a redução do analfabetismo funcional.

QUADRO 1

**METAS E OBJETIVOS DO PNE 2001-2010 E ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024 PARA A
ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO ABSOLUTO**

(continua)

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
METAS E OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (SUBSEÇÃO 5.3)	ESTRATÉGIAS DA META 9
<p>1 Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.</p>	<p>9.3) implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;</p>
<p>4 Estabelecer programa nacional, para assegurar que as escolas públicas de ensino fundamental e médio localizadas em áreas caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade ofereçam programas de alfabetização e de ensino e exames para jovens e adultos, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.</p>	<p>9.4) criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização;</p>
<p>5 Estabelecer programa nacional de fornecimento, pelo Ministério da Educação, de material didático-pedagógico, adequado à clientela, para os cursos em nível de ensino fundamental para jovens e adultos, de forma a incentivar a generalização das iniciativas mencionadas na meta anterior.</p>	<p>9.6) realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 anos de idade;</p>
<p>6 Realizar, anualmente, levantamento e avaliação de experiências em alfabetização de jovens e adultos, que constituam referência para os agentes integrados ao esforço nacional de erradicação do analfabetismo.</p>	<p>9.10) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta das ações de alfabetização de jovens e adultos;</p>

QUADRO 1

METAS E OBJETIVOS DO PNE 2001-2010 E ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024 PARA A ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO ABSOLUTO

(conclusão)

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
METAS E OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (SUBSEÇÃO 5.3)	ESTRATÉGIAS DA META 9
<p>7 Assegurar que os sistemas estaduais de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o perfil da clientela, e habilitados para no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no esforço de erradicação do analfabetismo.</p>	<p>9.12) considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos, com vistas à promoção de políticas de erradicação do analfabetismo.</p>
<p>9 Instar Estados e Municípios a procederem um mapeamento, por meio de censo educacional, nos termos do art. 5º, §1º da LDB, da população analfabeta, por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho, visando localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa população.</p>	

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001) e na Lei do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014).

Mas o que é analfabetismo? Que significa analfabetismo absoluto? Qual sentido tem a expressão “erradicação do analfabetismo”? Qual é a função das metas e estratégias no atual PNE para a efetiva erradicação do analfabetismo absoluto de jovens e adultos?

Segundo Paulo Freire, o analfabetismo é uma manifestação concreta de uma realidade permeada por injustiças sociais; portanto, é um problema político cuja solução (a alfabetização) também é uma questão política:

Para a concepção crítica, o analfabetismo nem é uma “chaga”, nem uma “erva daninha” a ser erradicada, nem tampouco uma enfermidade, mas uma das expressões concretas de uma realidade social injusta. Não é um problema estritamente linguístico nem exclusivamente pedagógico, metodológico, mas político, como a alfabetização por meio da qual se pretende superá-lo (Freire, P., 1982, p. 15-16).

Numa perspectiva freireana, então, erradicar o analfabetismo significa alfabetizar politicamente as pessoas para transformarem criticamente a realidade

social opressora em que vivem (Freire, P., 1970), pois o analfabetismo é um fenômeno social e político reproduzido por um processo histórico de exclusão (Ferraro, 1991; Freire, A., 1989).

Tendo como pano de fundo a concepção política de analfabetismo, de Paulo Freire⁴, foca-se, neste estudo, apenas no analfabetismo absoluto⁵, cuja definição operacional⁶ está associada com a incapacidade de uma pessoa conseguir ler e escrever um bilhete simples, como medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷, levando-se em conta duas questões guias: Quem são os analfabetos absolutos? Quantos analfabetos absolutos estão dentro ou fora da escola?

A primeira pergunta é respondida ao se adotar uma tipologia de analfabetismo, tendo como base normativa o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 1990), o Estatuto da Juventude (Brasil, 2013b) e o Estatuto do Idoso (Brasil, 2003): analfabetismo de adolescentes (15 a 18 anos); analfabetismo de jovens (19 a 29 anos); analfabetismo de adultos (30 a 59 anos); e analfabetismo de idosos (60 anos ou mais). Tal caracterização é de suma importância para a formulação e implementação de políticas educacionais direcionadas à erradicação do analfabetismo absoluto presente em cada grupo etário.

A segunda questão, por seu turno, trata da relação entre a escola e o fenômeno do analfabetismo, ao quantificar o número de adolescentes, jovens, adultos e idosos que não sabem ler e escrever e que estão dentro ou fora da escola. De acordo com Ferraro (2009), o contingente de pessoas analfabetas que não frequentam escola é chamado de “excluídos da escola”, ao passo que as pessoas que não conseguem aprender a ler e escrever dentro da própria escola são chamadas de “excluídos na escola”.

Após esse esclarecimento conceitual e metodológico, com base nos dados empíricos coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), de 2012 a 2021, e em documentos normativos que orientam (ou deveriam orientar) políticas públicas, tais como o atual PNE e os planos estaduais

⁴ Paulo Freire (1982) menciona a existência do analfabetismo político relacionado à percepção ingênua, não crítica, da realidade social.

⁵ O analfabetismo funcional, como medido pelo IBGE, relacionado com a capacidade de uma pessoa saber ler e escrever, mas tendo pouca escolaridade (menos de 5 anos de estudo), não será objeto de estudo no presente artigo.

⁶ Como toda definição, a definição operacional é arbitrária. Por isso, ela possui limites e restrições metodológicas que devem ser levadas em consideração para que seja válida e útil. A definição operacional de analfabeto absoluto, segundo o IBGE, consiste na resposta negativa à pergunta: “sabe ler e escrever um bilhete simples?”. Neste artigo, considera-se esse critério como suficiente para caracterizar o analfabetismo absoluto. É importante enfatizar que o fenômeno do analfabetismo vai além de sua definição operacional e, por isso, deve ser analisado em um contexto mais amplo em que as dimensões políticas, sociais e econômicas são determinantes para a sua persistência histórica na sociedade brasileira (Ferraro, 2009).

⁷ Embora o IBGE colete dados referentes a pessoas que não sabem ler e escrever a partir dos 5 anos de idade, neste artigo dá-se ênfase à população de analfabetos de 15 anos ou mais, conforme a Meta 9 do PNE 2014-2024.

e distrital de educação (PEEs e PDE), o objetivo central deste artigo é investigar a possibilidade ou não de erradicar o analfabetismo absoluto no Brasil até 2024, prazo final de duração do atual PNE.

Na próxima seção, apresentam-se os números do problema do analfabetismo absoluto, de 2012 a 2021, entre as pessoas com 15 anos de idade ou mais em nível Brasil, regiões geográficas, unidades federativas e por faixas etárias. Em seguida, na seção 2, estuda-se o analfabetismo de adolescentes (15 a 18 anos), de jovens (19 a 29 anos) e de adultos (30 a 59 anos), fornecendo os quantitativos de analfabetos que estavam dentro e fora da escola em 2021. A seção 3, por sua vez, analisa o analfabetismo de idosos de 60 anos ou mais, levando-se em conta também o número de analfabetos dentro e fora da escola em 2021. Na seção 4, aborda-se a maneira como o analfabetismo absoluto aparece nos respectivos planos estaduais e distrital de educação. Observações finais são feitas na última seção deste trabalho.

1 O ANALFABETISMO ABSOLUTO EM NÚMEROS

No Brasil, a primeira medição do analfabetismo absoluto (resposta negativa à pergunta: sabe ler e escrever?) foi realizada no primeiro recenseamento, em 1872, o qual apontava cerca de 7,3 milhões de analfabetos para toda a população (livre + escravizada) de 5 anos de idade ou mais, o que correspondia a uma taxa de analfabetismo de 82,3% (Ferraro, 2009).

Passados quase 150 anos do primeiro censo demográfico, o analfabetismo absoluto, como medido pelo IBGE (resposta negativa à pergunta: sabe ler e escrever um bilhete simples?) ainda está presente em todo o País. Segundo o Gráfico 1, em 2021, em todo o território nacional, quase 9,9 milhões de pessoas⁸, a partir dos 15 anos de idade, declararam não saber ler e escrever um bilhete simples.

Em nível Brasil, é possível eliminar o analfabetismo absoluto nos próximos três anos? Embora tenha havido uma queda significativa no número de analfabetos entre 2012 e 2021 (quase 3,3 milhões de pessoas), pode-se afirmar que, mantida a tendência de diminuição no número de analfabetos absolutos observada nos últimos nove anos (Gráfico 1), a erradicação do analfabetismo absoluto até o final do atual PNE não ocorrerá, uma vez que a média de aproximadamente 363 mil analfabetos por ano é um quantitativo insuficiente para alcançar os 9,9 milhões de pessoas não alfabetizadas até 2024.

⁸ Esse contingente de 9,9 milhões de pessoas não alfabetizadas correspondia, em 2021, a uma taxa de analfabetismo absoluto de 5,7% relativa a uma população total de um pouco mais de 174 milhões de pessoas de 15 anos ou mais.

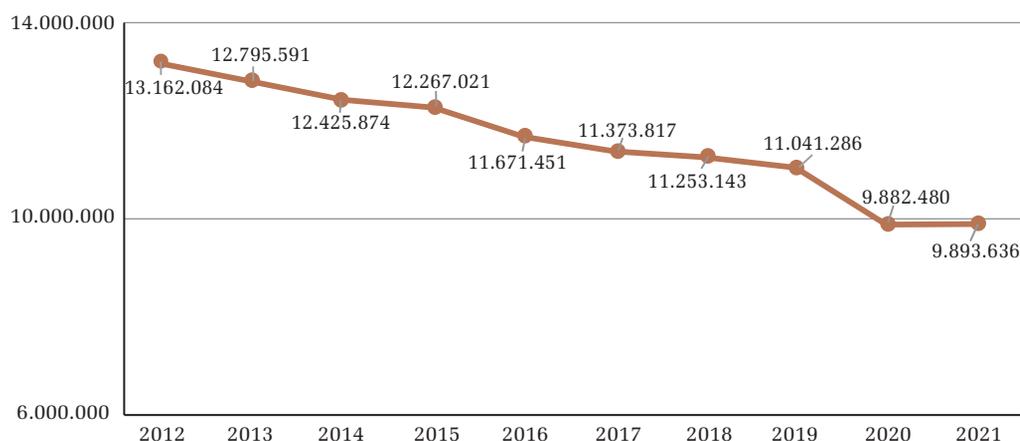


GRÁFICO 1

NÚMERO ABSOLUTO DE PESSOAS NÃO ALFABETIZADAS DE 15 ANOS OU MAIS – BRASIL – 2012-2021

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2012-2021).

Quando a análise do analfabetismo absoluto é realizada desagregando-se os dados por unidades federativas (UFs), constata-se, na Tabela 1, que, de 2012 a 2021, em nenhuma delas houve a erradicação desse fenômeno na população de pessoas de 15 anos ou mais. Em 2021, por exemplo, seis estados, quatro do Nordeste (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia) e dois do Sudeste (Minas Gerais e São Paulo), respondiam por aproximadamente 5,4 milhões de analfabetos, ou seja, por quase 54,4% do contingente de quase 9,9 milhões de pessoas. Até 2024, é possível que os estados e o Distrito Federal consigam erradicar o analfabetismo absoluto? Pode-se verificar que, se a tendência de diminuição média de analfabetos de 2012 a 2021 se mantiver em cada UF, nenhuma delas conseguirá erradicar o analfabetismo absoluto em três anos. A título de exemplificação, nos estados do Maranhão, do Ceará, de Pernambuco, da Bahia, de Minas Gerais e de São Paulo, que apresentaram as maiores reduções numéricas em termos absolutos, houve uma redução média anual de 217 mil analfabetos, somados os seis estados, no período de 2012 a 2021: Bahia (47.973), São Paulo (45.665), Minas Gerais (45.042), Pernambuco (29.301), Maranhão (26.225) e Ceará (22.555). Nesse mesmo período, Roraima foi o único estado da Federação que apresentou aumento no número de analfabetos (Tabela 1): de 20.168, em 2012, para 23.987, em 2021.

A Tabela 1 também mostra que, em 2021, entre as 9,9 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade que não sabiam ler e escrever, o maior contingente se encontrava na região Nordeste: aproximadamente 5,5 milhões. Embora essa região do País tenha tido a maior redução numérica entre 2012 e 2021 (cerca de 1,5 milhão de analfabetos), para efeito de erradicação do analfabetismo absoluto até 2024 verifica-se que a redução de um pouco mais de 170 mil analfabetos por ano, em média, é insuficiente para superar esse fenômeno nos próximos três anos.

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO ABSOLUTO DE NÃO ALFABETIZADOS DE 15 ANOS OU MAIS POR UNIDADES FEDERATIVAS
E REGIÕES - BRASIL - 2012-2021

(continua)

Brasil/Regiões/ Unidades Federativas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2012-2021 (Redução numérica)
Brasil	13.162.084	12.795.591	12.425.874	12.267.021	11.671.451	11.373.817	11.253.143	11.041.286	9.882.480	9.893.638	3.268.446
Norte	1.107.599	1.115.836	1.074.845	1.126.120	1.079.509	1.041.379	1.065.612	1.024.689	934.059	913.978	193.621
Roraima	109.456	99.204	110.848	99.614	85.507	94.573	88.657	87.286	75.931	87.565	21.891
Acre	72.439	79.644	80.222	76.576	76.285	72.948	74.603	74.172	62.391	58.460	13.979
Amazonas	182.442	177.721	180.031	203.754	187.104	169.579	168.273	158.125	171.437	157.771	24.671
Roraima	20.168	20.356	21.310	21.780	22.515	21.646	22.885	19.451	20.476	23.987	-3.819
Pará	560.896	568.881	518.544	571.438	563.268	535.378	555.440	534.965	458.411	456.003	104.893
Amapá	33.711	43.936	36.553	34.326	27.265	29.061	36.792	34.068	31.391	30.600	3.111
Tocantins	128.488	126.094	127.337	118.632	117.565	118.194	118.962	116.621	114.022	99.592	28.896
Nordeste	7.007.707	6.881.155	6.746.133	6.690.387	6.390.139	6.346.331	6.143.843	6.199.598	5.489.209	5.473.579	1.534.128
Maranhão	912.430	883.939	874.537	915.736	841.193	854.514	844.186	823.415	674.228	676.407	236.023
Piauí	493.198	493.593	475.020	492.657	432.873	420.419	421.058	409.916	392.049	400.150	93.048
Ceará	1.127.188	1.098.958	1.099.702	1.110.198	1.054.409	1.006.240	955.703	978.497	887.919	924.190	202.998
Rio Grande do Norte	416.530	399.416	408.461	391.888	397.454	369.847	356.889	372.188	288.381	296.236	120.294
Paraíba	550.125	578.756	546.498	535.001	500.260	513.035	504.247	507.908	423.593	483.357	66.768
Pernambuco	1.019.936	1.034.093	999.336	1.003.032	942.439	997.676	888.179	898.333	837.863	756.225	263.711
Alagoas	472.549	465.435	466.460	477.602	485.230	464.957	445.504	443.249	412.369	365.373	107.176

TABELA 1

**DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO ABSOLUTO DE NÃO ALFABETIZADOS DE 15 ANOS OU MAIS POR UNIDADES FEDERATIVAS
E REGIÕES – BRASIL – 2012-2021**

Brasil/Regiões/ Unidades Federativas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	(conclusão)
											2012-2021 (Redução numérica)
Sergipe	263.648	255.295	247.153	236.547	257.113	254.633	244.970	242.420	206.798	251.297	12.351
Bahia	1.752.102	1.671.670	1.628.965	1.527.725	1.479.168	1.465.010	1.483.108	1.523.672	1.366.009	1.320.344	431.758
Sudeste	3.192.082	3.054.854	2.953.021	2.831.943	2.647.721	2.495.505	2.483.607	2.391.627	2.122.786	2.169.107	1.022.975
Minas Gerais	1.294.011	1.251.379	1.141.220	1.123.807	1.052.324	1.021.252	1.003.188	940.998	908.475	888.630	405.381
Espírito Santo	212.155	209.785	192.104	200.282	190.603	173.466	173.343	170.253	155.286	182.484	29.671
Rio de Janeiro	441.496	427.750	473.413	402.382	373.623	360.175	339.293	297.593	278.278	264.561	176.935
São Paulo	1.244.419	1.165.940	1.146.284	1.105.472	1.031.171	940.612	967.783	982.782	780.747	833.432	410.987
Sul	1.081.285	1.013.939	935.056	912.311	859.738	843.342	878.128	802.422	782.928	727.779	353.506
Paraná	518.261	564.610	435.163	438.860	400.510	416.747	454.491	418.613	414.493	353.470	164.791
Santa Catarina	189.081	183.900	178.535	165.117	159.817	147.485	142.798	135.680	105.650	144.286	44.795
Rio Grande do Sul	373.943	426.772	321.358	308.335	299.411	279.110	280.839	248.129	262.785	230.023	143.920
Centro-Oeste	773.412	729.807	716.821	706.259	694.344	647.260	681.952	622.952	553.497	609.193	164.219
Mato Grosso do Sul	148.931	129.633	126.320	140.891	127.961	104.117	104.574	106.381	99.006	104.696	44.235
Mato Grosso	195.915	167.603	185.009	164.344	165.278	167.530	188.105	166.018	137.484	144.841	51.074
Goiás	353.226	373.154	337.650	337.810	341.791	317.230	314.899	285.018	256.527	298.326	54.900
Distrito Federal	75.340	59.417	67.841	63.215	59.314	58.383	74.374	65.535	60.481	61.330	14.010

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2012-2021).

Além das desagregações por unidades da Federação e por regiões, uma outra forma de caracterizar o analfabetismo absoluto é por meio de faixas etárias ou grupos etários⁹: de 15 a 18 anos (adolescentes); de 19 a 29 anos (jovens); de 30 a 59 anos (adultos); e de 60 anos ou mais (idosos). A Tabela 2 mostra como os quantitativos de analfabetos absolutos estavam distribuídos por essas faixas etárias de 2012 a 2021. Nota-se que, a partir de 2013, o maior contingente de pessoas não alfabetizadas passou a se concentrar entre os idosos, seguido pelos adultos. As populações de idosos e adultos foram responsáveis por cerca de 93%, em 2012, e 96%, em 2021, do total de analfabetos absolutos. Importante destacar também a presença de adolescentes, em idade de escolarização obrigatória¹⁰, que ainda não sabiam ler e escrever em todo o período de 2012 a 2021: em 2021, por exemplo, havia 71,6 mil adolescentes de 15 a 17 anos não alfabetizados¹¹.

Embora tenha havido queda no contingente de analfabetos em todas as faixas etárias, como mostra a Tabela 2, com destaque para a queda significativa de 2,2 milhões de adultos analfabetos, pode-se verificar que em nenhuma dessas populações há uma tendência de erradicação do analfabetismo, uma vez que, de 2012 a 2021, em média, os quantitativos anuais de diminuição de analfabetos são insuficientes para atingir esse objetivo até 2024: adolescentes (7.996); jovens (47.352); adultos (247.230); e idosos (60.582).

Outros dados empíricos, que sugerem a impossibilidade de erradicar o analfabetismo absoluto até 2024, são aqueles que se referem aos quantitativos de adolescentes, jovens, adultos e idosos que estavam fora ou dentro da escola em 2021. Esses serão apresentados e analisados nas próximas duas seções.

⁹ Essa classificação etária é baseada no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990), no Estatuto do Idoso (Brasil, 2003) e no Estatuto da Juventude (Brasil, 2013).

¹⁰ Segundo a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (Brasil, 2009).

¹¹ Na idade de 18 anos havia, em 2021, 11.535 adolescentes que não sabiam ler e escrever.

TABELA 2
NÚMERO ABSOLUTO DE ADOLESCENTES, JOVENS, ADULTOS E IDOSOS NÃO ALFABETIZADOS – BRASIL – 2012-2021

Faixas etárias	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2012-2021 (Redução numérica)
15 a 18	155.117	147.797	122.154	116.664	93.513	83.736	81.724	81.695	84.268	83.152	71.965
19 a 29	721.041	623.400	576.797	498.259	426.056	408.538	365.980	362.023	368.742	294.872	426.169
30 a 59	6.174.115	5.843.930	5.531.379	5.435.602	5.128.908	5.053.680	4.833.844	5.128.908	3.965.766	3.949.042	2.225.073
60 a 110	6.111.813	6.180.464	6.195.543	6.216.496	6.022.971	5.827.863	5.971.596	5.990.988	5.463.702	5.566.572	545.241

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Phad Contínua/IBGE (2012-2021).

2 ANALFABETISMO DE ADOLESCENTES, JOVENS E ADULTOS DENTRO E FORA DA ESCOLA

Em 2021, havia cerca de 4,3 milhões de analfabetos (Tabela 2) na faixa etária dos 15 aos 59 anos, dos quais quase 4,2 milhões não frequentavam escola (Tabela 3); ou seja, 96,9% dos analfabetos absolutos eram excluídos da escola (Ferraro, 2009): 43,4 mil adolescentes, 269,3 mil jovens e quase 3,9 milhões de adultos. Apenas em torno de 134,4 mil (3,1%) analfabetos nessa faixa etária frequentavam escola (Tabela 4): 39,7 mil adolescentes, 25,6 mil jovens e 69,1 mil adultos.

TABELA 3
NÚMERO DE ADOLESCENTES, JOVENS E ADULTOS NÃO ALFABETIZADOS FORA DA ESCOLA – BRASIL – 2021

Adolescentes não alfabetizados de 15 a 18 anos fora da escola	43.452
Jovens não alfabetizados de 19 a 29 anos fora da escola	269.302
Adultos não alfabetizados de 30 a 59 anos fora da escola	3.879.926
Total	4.192.680

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2021).

TABELA 4
NÚMERO ABSOLUTO DE ADOLESCENTES, JOVENS E ADULTOS NÃO ALFABETIZADOS POR CURSO FREQUENTADO – BRASIL – 2021

Faixa etária (anos)	Curso frequentado			Total
	Alfabetização de jovens e adultos (AJA)	Ensino fundamental (EF) regular	Educação de jovens e adultos do ensino fundamental (EJA-EF)	
Adolescentes (15 a 18)	8.876	28.354	2.471	39.701
Jovens (19 a 29)	12.977	10.475	2.118	25.570
Adultos (30 a 59)	19.526	23.227	26.363	69.116
Total	41.379	62.056	30.952	134.387

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2021).

Além do grande quantitativo de pessoas analfabetas de 15 a 59 anos fora da escola, recorrer à escola como solução para erradicar o analfabetismo de adolescentes,

juvens e adultos, até 2024, parece esbarrar em um problema de alocação, visto que, do contingente de 134,4 mil analfabetos que estavam na escola (Tabela 4), cerca de 41,4 mil (30,8%) estavam devidamente alocados no curso de alfabetização de jovens e adultos (AJA), na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA)¹², ao passo que, indevidamente, quase 31 mil (23%) frequentavam a EJA do ensino fundamental, e a maioria dos analfabetos, 62 mil (46,2%), que deveriam estar na AJA, frequentavam o ensino fundamental regular. Essa indevida alocação dos estudantes que não sabem ler e escrever acaba gerando um processo que Ferraro (2009) chama de exclusão dos analfabetos na escola.

No plano formal¹³, o PNE 2014-2024, nas Estratégias 9.3, 9.4, 9.6 e 9.10 da Meta 9 (Apêndice), aborda especificamente a erradicação do analfabetismo absoluto de pessoas de 15 anos ou mais, mediante a alfabetização de jovens e adultos (Brasil, 2014). Contudo, vale registrar que essas estratégias podem constituir um conjunto de intenções sem nenhuma efetividade prática para a erradicação do analfabetismo absoluto de adolescentes, jovens e adultos pois, até o momento de vigência do atual PNE, não foram implementadas, em nível federal, políticas públicas com ações mais robustas e efetivas de alfabetização do grande contingente de analfabetos na faixa etária dos 15 aos 59 anos (Estratégia 9.3); também não foram estabelecidos mecanismos e incentivos concretos para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados analfabetos com a oferta dessas ações de alfabetização (Estratégia 9.10). Além disso, não se tem notícia de que tenha sido criado algum benefício adicional no programa de transferência de renda com foco específico nos adolescentes, jovens e adultos analfabetos que frequentam cursos de alfabetização (Estratégia 9.4). Por fim, nenhuma avaliação em larga escala foi realizada para medir o nível de alfabetização desses adolescentes, jovens e adultos que não sabem ler e escrever (Estratégia 9.6).

3 ANALFABETISMO DE IDOSOS DENTRO E FORA DA ESCOLA

A Tabela 5 mostra que, em 2021, havia quase 5,6 milhões de idosos não alfabetizados em todo o Brasil, dos quais quase 2,5 milhões (44,6%) se encontravam na faixa de 60 a 70 anos.

¹² Segundo a Resolução nº 3, de 15 de junho de 2010, a idade mínima para a matrícula nos cursos de educação de jovens e adultos do ensino fundamental é de 15 anos completos (Brasil. MEC. CNE, 2010).

¹³ Ainda no âmbito formal, cabe destacar que o ECA e o Estatuto da Juventude não mencionam o problema do analfabetismo entre adolescentes e jovens.

TABELA 5
NÚMERO ABSOLUTO (N) E PERCENTUAL (%) DE IDOSOS NÃO ALFABETIZADOS DE 60 ANOS DE IDADE OU MAIS – BRASIL – 2021

Faixa etária (anos)	N	%
60-70	2.482.323	44,6
71-80	1.887.724	33,9
81-90	930.446	16,7
91-100	245.290	4,4
101-110	20.789	0,4
Total de idosos não alfabetizados de 60 a 110	5.566.572	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2021).

Ao se considerar a aposta na escola para erradicar o analfabetismo absoluto de idosos, os dados na Tabela 6 são bastante desalentadores pois, considerando os quase 5,3 milhões de idosos analfabetos de 60 a 90 anos (Tabela 5), apenas 30,5 mil (0,6%) estavam na escola: 13,5 mil cursavam a AJA; 8,5 mil estavam na EJA do ensino fundamental; e 8,4 mil no ensino fundamental regular. Nota-se também, nas Tabela 5 e 6, que cerca de 266 mil idosos analfabetos acima de 90 anos não frequentavam escola em 2021.

TABELA 6
NÚMERO ABSOLUTO DE IDOSOS NÃO ALFABETIZADOS DE 60 A 110 ANOS DE IDADE POR CURSO FREQUENTADO – BRASIL – 2021

Faixa etária (anos)	Curso frequentado			Total
	Alfabetização de jovens e adultos (AJA)	Ensino fundamental (EF) regular	Educação de jovens e adultos do ensino fundamental (EJA-EF)	
60-70	7.648	4.618	5.850	18.116
71-80	5.360	2.620	2.302	10.282
81-90	501	1.206	357	2.064
91-100	159	-	-	159
101-110	-	-	-	-
Total de idosos	13.668	8.444	8.509	30.621

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2021).

No plano formal, a Estratégia 9.12 da Meta 9 do PNE 2014-2024 (ver Apêndice) não sinaliza para a necessidade de políticas públicas educacionais específicas direcionadas ao idoso analfabeto, uma vez que os idosos (analfabetos e alfabetizados) são contemplados no contexto de políticas públicas de jovens e adultos.

Vale a pena mencionar, ainda, que a política nacional do idoso (PNI) e o Estatuto do Idoso nem mesmo contemplam o problema do analfabetismo. Logo, as ações governamentais na PNI são voltadas para o idoso já alfabetizado, tais como aquelas expressas em seu artigo 10:

Art. 10. Na implementação da política nacional do idoso, são competências dos órgãos e entidades públicos:

[...]

III - na área de educação:

- a) adequar currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais destinados ao idoso;
- b) inserir nos currículos mínimos, nos diversos níveis do ensino formal, conteúdos voltados para o processo de envelhecimento, de forma a eliminar preconceitos e a produzir conhecimentos sobre o assunto;
- e) desenvolver programas que adotem modalidades de ensino à distância, adequados às condições do idoso;
- f) apoiar a criação de universidade aberta para a terceira idade, como meio de universalizar o acesso às diferentes formas do saber (Brasil, 1994).

O mesmo acontece no Estatuto do Idoso, em seus artigos 21, 22 e 25:

Art. 21. O Poder Público criará oportunidades de acesso do idoso à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ele destinados.

§ 1º Os cursos especiais para idosos incluirão conteúdo relativo às técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos, para sua integração à vida moderna.

[...]

Art. 22. Nos currículos mínimos dos diversos níveis de ensino formal serão inseridos conteúdos voltados ao processo de envelhecimento, ao respeito e à valorização do idoso, de forma a eliminar o preconceito e a produzir conhecimentos sobre a matéria.

[...]

Art. 25. As instituições de educação superior ofertarão às pessoas idosas, na perspectiva da educação ao longo da vida, cursos e programas de extensão, presenciais ou a distância, constituídos por atividades formais e não formais. (Redação dada pela Lei nº 13.535, de 2017)

Parágrafo único. O poder público apoiará a criação de universidade aberta para as pessoas idosas e incentivará a publicação de livros e periódicos, de conteúdo e padrão editorial adequados ao idoso, que facilitem a leitura, considerada a natural redução da capacidade visual (Incluído pela Lei nº 13.535, de 2017) (Brasil, 2003).

É importante também registrar que a ausência de políticas educacionais direcionadas especificamente ao idoso analfabeto, diferenciando a vida adulta da velhice, uma fase da vida que exige atenção especial e metodologias próprias de ensino e aprendizagem, tem sido apontada há mais de uma década (Peres, 2007, 2009, 2010, 2011).

4 O ANALFABETISMO ABSOLUTO NOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO

O artigo 7º do PNE 2014-2024 estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (Brasil, 2014). A questão da colaboração federativa entre os sistemas de ensino é requisito para a concretização das políticas educacionais, dados o arranjo e a distribuição das responsabilidades. No caso da erradicação do analfabetismo absoluto de adolescentes, jovens, adultos e idosos, as ações perpassam, de um lado, políticas induzidas e financiadas pela União e, de outro, oferta de matrículas e programas por parte de estados e municípios, bem como por ações levadas a cabo por entidades da sociedade civil.

Uma forma de compreender como se delineou essa colaboração é analisar como os entes federativos incorporaram, em seus respectivos planos de educação, a questão do analfabetismo absoluto. Quando se analisam os planos estaduais de educação (PEEs) e o plano distrital de educação (PDE), no tocante ao problema do analfabetismo absoluto da população de 15 anos de idade ou mais (Quadro 2), percebe-se o seguinte:

- a erradicação do analfabetismo absoluto é objetivo a ser atingido:
 - até 2024, nos PPEs de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará, do Maranhão, do Ceará, do Mato Grosso do Sul, bem como no PDE do Distrito Federal;
 - até 2025, nos PPEs do Amapá, de Tocantins, do Rio Grande do Norte, de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe, do Espírito Santo, do Rio Grande do Sul e de Goiás;
 - até 2026, no PPE de São Paulo e;
 - até 2027, no PPE de Minas Gerais;
- a erradicação do analfabetismo absoluto não aparece expressa como objetivo nos PEEs do Piauí, da Paraíba, da Bahia, do Rio de Janeiro, do Paraná, de Santa Catarina e do Mato Grosso.

Isso evidencia uma certa incongruência entre o PNE e os PEEs de 18 estados da Federação quanto ao prazo e à própria meta de erradicação do analfabetismo absoluto. Ou seja, enquanto o PNE traçou como objetivo da Meta 9 erradicar o analfabetismo absoluto até 2024, 11 estados da Federação adotaram períodos distintos, o que dificulta a eliminação desse fenômeno social nos próximos três anos.

QUADRO 2

META DOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO PARA A ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO NA POPULAÇÃO DE PESSOAS DE 15 ANOS DE IDADE OU MAIS

(continua)

Unidades federativas	Metas dos PEEs e estratégia do PDE para a erradicação do analfabetismo absoluto
Rondônia (2015)	Meta 10: até o final da vigência deste PEE (2024), erradicar o analfabetismo absoluto.
Acre (2015)	Meta 9: até o final da vigência deste PEE (2024), erradicar o analfabetismo absoluto.
Amazonas (2015)	Meta 9: até o final da vigência do PEE-AM (2024), erradicar o analfabetismo absoluto.
Roraima (2015)	Meta 9: até o final da vigência do PNE (2024), erradicar o analfabetismo absoluto.
Pará (2015)	Meta 9: até o final da vigência deste PEE (2024), erradicar o analfabetismo absoluto.
Amapá (2015)	Meta 10: erradicar o analfabetismo absoluto, até o final da vigência do PEE (2025).
Tocantins (2015)	Meta 8: erradicar o analfabetismo absoluto, até o final da vigência deste PEE/TO (2025).
Maranhão (2014)	Meta 10: até o final da vigência deste PEE (2024), erradicar o analfabetismo absoluto.
Piauí (2015)	Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais para 90% até o último ano de vigência deste plano (2025).
Ceará (2016)	Meta 9: erradicar o analfabetismo absoluto, até 2024.
Rio Grande do Norte (2016)	Meta 6: até o final da vigência deste PEE (2025), erradicar o analfabetismo absoluto.
Paraíba (2015)	Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais de idade para 85,8% até 2017 e, até o final da vigência deste PEE, reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.
Pernambuco (2015)	Meta 9: até o final da vigência deste PEE (2025), erradicar o analfabetismo absoluto.
Alagoas (2016)	Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população alagoana com 15 anos ou mais para 100%, até o final da vigência deste PEE (2025).

QUADRO 2

META DOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO PARA A ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO NA POPULAÇÃO DE PESSOAS DE 15 ANOS DE IDADE OU MAIS

(conclusão)

Unidades federativas	Metas dos PEEs e estratégia do PDE para a erradicação do analfabetismo absoluto
Sergipe (2015)	Meta 9: até o final da vigência do PEE (2025), universalizar a alfabetização [da população com 15 anos ou mais].
Bahia (2016)	Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 90%, até 2025.
Minas Gerais (2018)	Meta 9: até o final da vigência deste PEE (2027), universalização da alfabetização [da população com 15 anos ou mais].
Espírito Santo (2015)	Meta 9: até o final da vigência deste PEE (2025), superar o analfabetismo absoluto, assegurando a continuidade da escolarização básica.
Rio de Janeiro (2009)	A erradicação do analfabetismo absoluto não é objetivo deste PEE.
São Paulo (2016)	Meta 9: até o final da vigência do PEE (2026), superar o analfabetismo absoluto.
Paraná (2015)	Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 97% até o final da vigência deste Plano (2025).
Santa Catarina (2015)	Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais de idade para 98% até 2017 e, até o final da vigência deste Plano (2024), reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.
Rio Grande do Sul (2015)	Meta 9: até o final da vigência deste PEE (2025), universalizar a alfabetização [da população com 15 anos ou mais].
Mato Grosso do Sul (2014)	Meta 9: até o final da vigência do PEE-MS (2024), erradicar o analfabetismo absoluto.
Mato Grosso (2021)	Meta 9: reduzir o analfabetismo absoluto [da população com 15 anos ou mais] em 50% até o final da vigência deste PEE (2026).
Goiás (2015)	Meta 7: universalizar a alfabetização da população com 15 anos ou mais até o final da vigência deste Plano (2025).
Distrito Federal (2015)	Estratégia 9.11: até o final da vigência deste PDE (2024), universalizar a alfabetização entre jovens, adultos e idosos.

Fonte: Elaboração própria, com base nas leis dos respectivos planos estaduais e distrital de educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de analisar o analfabetismo absoluto no Brasil, foram estudados, com base nas séries históricas de 2012 a 2021, os quantitativos de analfabetos em nível Brasil, regiões, unidades federativas e por grupos etários (adolescentes de 15 a 18

anos; jovens de 19 a 29; adultos de 30 a 59 anos; e idosos de 60 anos ou mais). Em nível Brasil, de 2012 a 2021, houve uma diminuição média anual de 363 mil analfabetos, quantitativo insuficiente para atingir, em três anos, os quase 9,9 milhões de pessoas de 15 anos ou mais que não sabiam ler e escrever em 2021. O mesmo raciocínio pode ser aplicado a cada unidade federativa e a cada região: o estado da Bahia, por exemplo, que possuía o maior contingente de analfabetos em 2021 (1,3 milhões), conseguiu diminuir, de 2012 a 2021, em média, quase 48 mil analfabetos por ano, ao passo que a região Nordeste, com 5,5 milhões de analfabetos em 2021, reduziu, em média, um pouco mais de 170 mil analfabetos por ano, no mesmo período. Em suma, mantidas as tendências de diminuição no número de analfabetos, em cada unidade da Federação, o fenômeno do analfabetismo absoluto não será eliminado no Brasil até 2024.

Também em termos de grupos etários, o analfabetismo absoluto dificilmente será erradicado em cada um desses grupos até 2024, pois, em 2021, havia 83 mil adolescentes, 295 mil jovens, 3,9 milhões de adultos e 5,6 milhões de idosos. De 2012 a 2021, em média, os quantitativos de diminuição de analfabetos por ano foram os seguintes: 8 mil adolescentes, 47 mil jovens, 247 mil adultos e 61 mil idosos. Esses números sugerem que, para efeito de erradicação do analfabetismo absoluto, é de suma relevância que as políticas educacionais levem em conta as particularidades e necessidades específicas de cada uma das populações etárias no delineamento das ações.

No ano de 2021, do total de quase 4,3 milhões de analfabetos na faixa etária dos 15 aos 59 anos, em torno de 4,2 milhões de pessoas estavam excluídas da escola (43,4 mil adolescentes; 269,3 mil jovens e quase 3,9 milhões de adultos). Apenas 134,4 mil analfabetos nessa faixa etária frequentavam escola: 39,7 mil adolescentes, 25,6 mil jovens e 69,1 mil adultos. No entanto, é importante enfatizar que frequentar escola é fundamental, mas não é garantia de que esse contingente de pessoas seja devidamente alfabetizado.

Quanto aos quase 5,3 milhões de idosos analfabetos, de 60 a 90 anos, apenas 30,5 mil (0,6%) estavam na escola, enquanto os 266 mil idosos analfabetos acima de 90 anos não frequentavam escola.

Diante do enorme quantitativo de analfabetos absolutos fora da escola e do pequeno número de analfabetos na escola, fica comprometida a execução prática das Estratégias 9.3, 9.4, 9.6, 9.10 e 9.12 da Meta 9 do atual PNE pois, até o momento, não foram implementadas, em nível federal, ações efetivas de alfabetização do grande contingente de adolescentes, jovens e adultos analfabetos na faixa etária dos 15 aos 59 anos (Estratégia 9.3), nem promovidas políticas de erradicação do analfabetismo de idosos a partir dos 60 anos de idade (Estratégia 9.12). Também ainda não foram estabelecidos mecanismos e incentivos concretos, que integrem os segmentos empregadores (públicos e privados) e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados analfabetos com a oferta das ações de alfabetização (Estratégia 9.10). Além disso, ainda não se criou qualquer

benefício adicional no programa de transferência de renda com foco específico nos adolescentes, jovens, adultos e idosos analfabetos que frequentam cursos de alfabetização (Estratégia 9.4). Por fim, nenhum monitoramento do analfabetismo absoluto foi realizado por meio de avaliação em larga escala para medir o nível de alfabetização desses adolescentes, jovens, adultos e idosos que não sabem ler e escrever (Estratégia 9.6).

Alguns estudos (Peres, 2007, 2009, 2010, 2011) já têm destacado que inexistem políticas educacionais específicas voltadas para a erradicação do analfabetismo absoluto de idosos, pois, no plano formal, nenhuma menção é feita ao idoso analfabeto na PNI e no Estatuto do Idoso; o tema também não é contemplado explicitamente na LDB. É relevante frisar ainda que, na Estratégia 9.12 do PNE 2014-2024, a erradicação do analfabetismo de idosos é contemplada dentro de políticas de jovens e adultos, e não como uma política específica para essas pessoas idosas não alfabetizadas (Brasil, 2014).

Ao serem analisados os planos estaduais e distrital de educação, os quais deveriam induzir políticas em cada unidade federativa, verificou-se uma incongruência entre os prazos e as metas de erradicação do analfabetismo em 18 estados da Federação e a Meta 9 do PNE 2014-2024. Esse fato também contribui para a não erradicação do analfabetismo absoluto até 2024 no Brasil.

Em suma: é possível erradicar o analfabetismo absoluto no Brasil até 2024? A Constituição Federal, em sua redação original, previa erradicar o analfabetismo até o ano de 1998, ao passo que o PNE 2001-2010 almejava a eliminação desse fenômeno social até 2010. Por sua vez, o atual PNE 2014-2024, em sua Meta 9, visa à erradicação do analfabetismo absoluto até 2024. Contudo, devido à necessidade de políticas públicas efetivas direcionadas especificamente aos grupos de pessoas não alfabetizadas (adolescentes, jovens, adultos e idosos), como apontado neste artigo, essa meta dificilmente será atingida. Isso revela que existe um abismo entre a sociedade idealizada pelos marcos normativos e a realidade concreta educacional:

Quando a distância entre os deveres e a capacidade de realização se acentua em demasia, o poder imperativo da lei se relativiza, podendo levar na prática ao descomprometimento do Estado diante de suas obrigações educacionais. (...). [Em outras palavras,] as normas passam a ser somente programáticas, fixam nos códigos um ideal de sociedade que se deseja realizar no futuro – mas bem distante das possibilidades de realização da sociedade no presente (Beisiegel, 1997, p. 28).

Saber ler e escrever é uma pré-condição necessária para que a uma pessoa possa ser garantido o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, um dos princípios constitucionais que fundamentam o ensino brasileiro (Brasil, 2020). Infelizmente, ao analfabeto absoluto esse direito é simplesmente vedado.

REFERÊNCIAS

ACRE. Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Acre*, Rio Branco, 3 jul. 2015. p. 5.

ALAGOAS. Lei nº 7.795, de 22 de janeiro de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*, Maceió, 25 jan. 2016. Poder Executivo, p. 17.

AMAPÁ. Lei nº 1.907, de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação – PEE, para o decênio 2015-2025, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, Macapá, 24 jun. 2015. p. 2.

AMAZONAS. Lei nº 4.183 de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Amazonas e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, 26 jun. 2015. p. 1. Anexo.

BAHIA. Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 12 maio 2016. p. 1.

BEISIEGEL, C. R. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*, [Rio de Janeiro], n. 4, p. 26-34, jan./abr. 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jan. 1994. Seção 1, p. 77.

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

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

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 out. 2003. Seção 1, p. 1.

BRASIL. 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 12.796, 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 ago. 2013b. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Lei nº 13.632, de 6 de março de 2018. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 mar. 2018. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, 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. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). 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.

CEARÁ. Lei nº 16.025, de 30 de maio de 2016. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (2016/2024). *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 1 jun. 2016. Caderno 1, p. 1.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.499, de 14 julho de 2015. Aprova o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, DF, 15 jul. 2015. Seção 1, p. 1.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 10.382, de 25 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo – PEE/ES, período 2015/2025. *Diário Oficial [do Estado do Espírito Santo]*, Vitória, 25 jun. 2015. p. 1.

FERRARO, A. R. Analfabetismo no Rio Grande do Sul: sua produção e distribuição. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 3-30, jan./jun. 1991.

FERRARO, A. R. *História inacabada do analfabetismo no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

FREIRE, A. M. A. *Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

FREIRE, P. *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

GOIÁS. Lei nº 18.969, de 22 de julho de 2015. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Goiás*, Goiânia, 27 jul. 2015. p. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD Contínua: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: microdados*. [Rio de Janeiro, 2021]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação do estado do Maranhão e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, São Luís, 11 jun. 2014. Poder Executivo, p. 1.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação do Mato Grosso do Sul e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, 26 dez. 2014. p. 6.

MATO GROSSO. Lei nº 11.422, de 14 de junho de 2021. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, 14 jun. 2021. Poder Executivo, p. 4.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.197, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Estadual de Educação - PEE para o período de 2018 a 2027 e dá outras providências. [*Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 27 dez. 2018. Caderno 1, p. 2.

PARÁ. Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 24 jun. 2015. p. 1. Edição extra.

PARAÍBA. Lei nº 10.488, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Paraíba*, João Pessoa, 24 jun. 2015. Suplemento, p. 1.

PARANÁ. Lei nº 18.492, de 24 de junho de 2015. Aprovação do Plano Estadual de Educação e adoção de outras providências. *Diário Oficial do Poder Executivo Estadual*, Curitiba, 25 jun. 2015. p. 3.

PERES, M. A. C. *Velhice, trabalho e cidadania: as políticas da terceira idade e a resistência dos trabalhadores idosos à exclusão social*. 2007. 372 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PERES, M. A. C. A educação de jovens e adultos e o analfabetismo entre idosos no semiárido nordestino: velhice e exclusão educacional no campo. *Verinotio: Revista On-line de Filosofia e Ciências Humanas*, Rio das Ostras, v. 5, n. 10, p. 25-41, out. 2009.

PERES, M. A. C. A educação de jovens e adultos e o analfabetismo na velhice: os idosos e a exclusão educacional. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, v. 10, n. 38, p. 225-236, jun. 2010.

PERES, M. A. C. Velhice e analfabetismo, uma relação paradoxal: a exclusão educacional em contextos rurais da região Nordeste. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 26, n. 3, p. 631-661, set./dez. 2011.

PERNAMBUCO. Lei nº 15.533, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE. *Diário Oficial do Estado de Pernambuco*, Recife, 24 jun. 2015. Poder Executivo, p. 3.

PIAUI. Lei nº 6.733, de 17 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências. *Diário Oficial do Governo do Piauí*, Teresina, 21 dez. 2015. p. 1.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE/RJ, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 21 dez. 2009. Parte I, Poder Executivo, p. 1.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.049, de 27 de janeiro de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2025) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte*, Natal, 28 jan. 2016. p. 1.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.705, de 25 de junho de 2015. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 24 de junho de 2014. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 26 jun. 2015. p. 1.

RONDÔNIA. Lei nº 3.565, de 3 de junho de 2015. Institui o Plano Estadual de Educação de Rondônia. *Diário Oficial do Estado de Rondônia*, Porto Velho, 3 jun. 2015. Atos do Executivo, p. 3.

RORAIMA. Lei nº 1.008, de 3 setembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação 2014/2024 (PEE) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Roraima*, Boa Vista, 3 set. 2015. p. 6.

SANTA CATARINA. Lei nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, 15 dez. 2015. p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 16.279, de 8 de julho de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 jul. 2016. Poder Executivo, seção I, p. 1.

SERGIPE. Lei nº 8.025, de 4 de setembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação – PEE, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de Sergipe*, Aracaju, 8 set. 2015. Suplemento, Poder Executivo, p. 1.

TOCANTINS. Lei nº 2.977, de 8 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025), e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*, Palmas, 9 jul. 2015. p. 2.

APÊNDICE

APÊNDICE A – META 9 E ESTRATÉGIAS PARA A ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO ABSOLUTO E REDUÇÃO DO ANALFABETISMO FUNCIONAL

META 9 elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

(continua)

Estratégias para a erradicação do analfabetismo absoluto	Estratégias para a redução do analfabetismo funcional
9.3) implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;	9.1) assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;
9.4) criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização;	9.2) realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos;
9.6) realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade;	9.5) realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;
9.10) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta das ações de alfabetização de jovens e adultos;	9.7) executar ações de atendimento ao (à) estudante da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde;

(conclusão)

Estratégias para a erradicação do analfabetismo absoluto	Estratégias para a redução do analfabetismo funcional
<p>9.12) considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos, com vistas à promoção de políticas de erradicação do analfabetismo.</p>	<p>9.8) assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;</p>
	<p>9.9) apoiar técnica e financeiramente projetos inovadores na educação de jovens e adultos que visem ao desenvolvimento de modelos adequados às necessidades específicas desses (as) alunos (as);</p>
	<p>9.10) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta das ações de educação de jovens e adultos;</p>
	<p>9.11) implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os (as) alunos (as) com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população;</p>
	<p>9.12) considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos, com vistas ao acesso a tecnologias educacionais e atividades recreativas, culturais e esportivas, à implementação de programas de valorização e compartilhamento dos conhecimentos e experiência dos idosos e à inclusão dos temas do envelhecimento e da velhice nas escolas.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014).

BALANÇO DOS DEZ ANOS DA POLÍTICA FEDERAL DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR (LEI Nº 12.711/2012)*

Adriano Souza Senkevics^I

Ursula Mattioli Mello^{II}

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5384>

RESUMO

Em 2022, a política federal de cotas (Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012) completa dez anos desde sua promulgação. O seu artigo 7º prevê que a conclusão do primeiro decênio de vigência deve vir acompanhado de uma revisão dos avanços e obstáculos da reserva de vagas para acesso à graduação nas instituições federais de educação superior. Com o intuito de subsidiar esse debate, neste texto realizamos um balanço dos avanços, limites e desafios da política de cotas. Revisamos a literatura recente e apresentamos resultados de pesquisas próprias para pensar o futuro da Lei de Cotas por meio de quatro pilares: a reserva de vagas para egressos da rede pública; para estudantes de baixa renda; para pretos, pardos e indígenas; e a implementação via Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Concluimos que a política se mostrou satisfatória em seus resultados e promoveu grande inclusão no acesso ao ensino

* Os autores agradecem à leitura crítica e sugestões de Alexandre Azevedo e Roseli Faria a versões anteriores do artigo. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo necessariamente o ponto de vista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) ou do Ministério da Educação (MEC).

^I Pesquisador da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Inep, doutor e mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

^{II} Pesquisadora do Institute for Economic Analysis (IEA), pós-doutoranda da Barcelona Graduate School of Economics (BGSE), doutora e mestra em Economia pela Universidad Carlos III de Madrid (UC3M).

superior público. Porém, alguns pontos sensíveis merecem atenção dos legisladores, de gestores públicos e da sociedade, visando ao aprimoramento do sistema de reserva de vagas.

Palavras-chave: ação afirmativa; acesso à graduação; Lei de Cotas; política de cotas; relações étnico-raciais.

INTRODUÇÃO

Dez anos após a adoção pioneira de cotas no processo seletivo de universidades estaduais do Rio de Janeiro, o governo federal promulga a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para as instituições federais de educação superior (Ifes) e as instituições federais de ensino técnico de nível médio. Mais conhecida como Lei de Cotas, a política de ação afirmativa foi aprovada depois de mais de uma década de trâmite nas casas legislativas em meio a polêmicas que envolviam – mas não se restringiam – a adoção de critérios raciais para delimitação de beneficiários (Rosa; Fonseca, 2016; Silva, V., 2017). Meses antes da aprovação no Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) havia votado, por unanimidade, pela constitucionalidade das cotas raciais, legitimando uma demanda histórica do movimento negro (Vieira, P., 2016). Com isso, o País instituiu um complexo sistema de reserva de vagas para acesso a instituições de ensino médio e de ensino superior, com especial atenção às desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais.

No artigo 7º da referida lei, está previsto que o poder público promoverá a revisão do programa de reserva de vagas no prazo de dez anos a contar da data de publicação. Em outras palavras, a política federal de cotas completará um decênio em 29 de agosto de 2022, razão pela qual este ano representa um período oportuno para se efetuar um balanço da legislação. Um dos trunfos de termos completado, ao todo, quase 20 anos de programas de ação afirmativa é podermos olhar para trás e avaliar o que funcionou e o que pode ser aprimorado. Felizmente, o debate hoje se pauta por evidências e não mais por achismos. Nesse sentido, apropriar-se dos dados e do conhecimento acumulado é fundamental, e a tarefa tem sido desenvolvida em âmbitos local e nacional por um leque crescente de pesquisas nos últimos anos (Carvalhoes; Feres Júnior; Daflon, 2014; Karruz, 2018; Lopes, 2016; Senkevics, 2022; Senkevics; Mello, 2019; Silva, T., 2020; Vilela *et al.*, 2017).

Ademais, a adoção de políticas de ação afirmativa para redução de disparidades de acesso ao ensino superior é um objetivo perfeitamente compatível com as finalidades do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Tendo como diretrizes a superação das desigualdades educacionais (Brasil, 2014, art. 2º, inciso III) e a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País (Brasil,

2014, art. 2º, inciso VII), entre outras, o PNE prevê a elevação da taxa líquida de matrícula da graduação brasileira, em conjunto com a adoção de políticas de inclusão e assistência estudantil, de modo a reduzir as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais por meio da ampliação da participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, como se lê na Meta 12 do Plano, em particular nas Estratégias 12.5 e 12.9 (Brasil, 2014). Segundo esses excertos, é fundamental que o Estado brasileiro promova a “adoção de políticas afirmativas, na forma da lei” (Estratégia 12.9) e atue, segundo a Estratégia 12.5, para:

[...] reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico. (Brasil, 2014).

Dentro dessa perspectiva, nosso objetivo neste estudo é realizar um balanço dos dez anos da política federal de cotas circunscrita à Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Vamos atentar, especificamente, para os recortes socioeconômico e étnico-racial de delimitação de beneficiários e seus efeitos sobre as Ifes, de 2013 em diante. Além de lançar mão de resultados de pesquisas por nós produzidas, efetuiremos um diálogo com a literatura especializada para entender o que tem sido pensado sobre a Lei de Cotas desde sua promulgação. Quando necessário, faremos remissões a estudos sobre ações afirmativas anteriores à lei federal, no intuito de reunir mais subsídios para pensar impactos gerais das cotas.

Dito isso, este texto está estruturado em duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na próxima seção, realizamos uma avaliação dos aspectos gerais da legislação e dos principais avanços observados nesses últimos dez anos. A seção seguinte se desdobra em quatro subseções que visam a discutir diferentes aspectos da política de cotas, tendo em vista os limites e desafios para o seu futuro. Por fim, fazemos um balanço geral dos pontos discutidos no texto e sugerimos uma agenda de pesquisas para a revisão da legislação.

1 ASPECTOS GERAIS E AVANÇOS EM DEZ ANOS DA LEI DE COTAS

O primeiro passo para entender os efeitos da Lei de Cotas é compreender seu funcionamento; por ser uma legislação complexa, há muita confusão sobre seus mecanismos. Objetivamente falando, a política de cotas estabelece um misto de critérios inter-relacionados para delimitação dos beneficiários. A lei prevê, primeiramente, que 50% das vagas por curso, turno e instituição federal vinculada ao

Ministério da Educação (MEC) devem se destinar aos alunos que estudaram na rede pública durante toda sua escolarização em nível médio.¹ Em seguida, estabelece uma segunda reserva de vagas (doravante denominadas “subcotas”), dentro do primeiro contingente, voltada para outras duas condições: uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; e uma proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) no mínimo igual à soma desses grupos na respectiva unidade da Federação (UF) onde se encontra o estabelecimento de ensino, segundo o último recenseamento demográfico.²

Entre os resultados da política de cotas, tem sido observado um incremento na participação de egressos do ensino médio público entre os ingressantes das Ifes. Construído mediante um cruzamento de bases de dados do Censo da Educação Superior (CES) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Gráfico 1 exibe a distribuição da proporção de egressos da rede pública (Gráfico 1a) e egressos PPI da rede pública (Gráfico 1b) na menor unidade de aplicação da política de cotas – a combinação instituição-curso-turno – entre 2012 e 2016. Ambos os gráficos acusam um deslocamento progressivo da distribuição para os valores mais elevados do eixo horizontal, o que evidencia um aumento da participação dos grupos beneficiários pela Lei de Cotas ao longo de toda a distribuição de cursos e turnos (Senkevics; Mello, 2019).

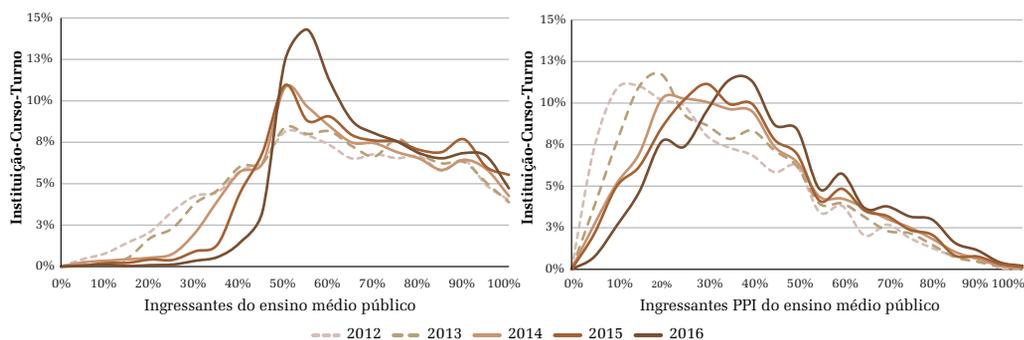


GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE INGRESSANTES (A) DE ESCOLA PÚBLICA E (B) PPI* DE ESCOLA PÚBLICA NA GRADUAÇÃO DAS IFES, POR INSTITUIÇÃO-CURSO-TURNO - BRASIL - 2012-2016

Fonte: Senkevics e Mello (2019, p. 197).

Notas: *PPI = pretos, pardos e indígenas.

¹ O Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, igualmente habilita para a concorrência às vagas reservadas aos estudantes que tenham concluído o nível médio com base em exames de certificação nacionais ou estaduais, desde que não tenham frequentado escolas particulares durante o ensino médio.

² Acrescenta-se que a Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016, adicionou aos critérios para delimitação dos beneficiários um percentual de pessoas com deficiência similar ao da UF de referência. Porém, em razão de nossa ênfase sobre as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, não abordaremos esse tópico neste texto.

Para visualizar os números, a Tabela 1 apresenta a evolução da composição dos ingressantes nas Ifes, por combinação das categorias de público-alvo da Lei de Cotas. Entre 2012 e 2016, a participação de estudantes provenientes do ensino médio público nas Ifes cresceu de 55,4% para 63,6% (crescimento relativo de 15% sobre o percentual original), enquanto a participação de estudantes PPI de escolas públicas aumentou de 27,7% para 38,4%, correspondente ao maior acréscimo relativo (39%) em todo o público-alvo. O aumento da participação dos indivíduos de famílias com rendimentos inferiores a 1,5 salário-mínimo *per capita* foi bastante similar ao dos respectivos grupos sem o critério de renda.

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS BENEFICIÁRIOS DA LEI DE COTAS NAS IFES –
BRASIL – 2012-2016

Ano	Escola pública	Escola pública e PPI	Escola pública e renda ≤1,5 SM	Escola pública, PPI e renda ≤1,5 SM
2012	55,4	27,7	48,2	24,9
2013	56,7	29,9	48,6	26,8
2014	58,5	33,2	50,4	29,4
2015	62,2	34,4	52,0	29,9
2016	63,6	38,4	54,8	34,0

Fonte: Senkevics e Mello (2019, p. 194).

Notas: *PPI = pretos, pardos e indígenas.

Esses números sugerem importantes alterações no perfil discente das Ifes, em um breve período, e como a Lei de Cotas pode ter contribuído para isso. A primeira conclusão relevante é que se observou um aumento da participação de todas as subpopulações contempladas pela Lei de Cotas nas instituições federais. O grupo mais beneficiado, entre 2012 e 2016, foi o de indivíduos PPI de escolas públicas. Constatou-se, também, um aumento da participação de indivíduos de escolas públicas independentemente da cor ou raça, porém, em proporção inferior àquele observado para os PPI.

Corroborando a evidência descritiva apresentada, o estudo de Mello (2022) demonstra, de forma causal, como a Lei de Cotas leva ao aumento das matrículas dos públicos-alvo da ação afirmativa. Utilizando dados de 2010 a 2015, do universo de estudantes matriculados nas instituições federais e estaduais de educação superior no Brasil, a autora estima, a partir de um modelo de diferenças em diferenças, que a adoção completa da Lei de Cotas – isto é, uma variação de zero a 50% das vagas reservadas – resulta em um aumento de 9,9 pontos percentuais (p.p.) das matrículas de alunos de escolas públicas e de 7,0 p.p. das matrículas de estudantes PPI de escolas públicas.

Tal aumento não foi homogêneo entre os cursos e as instituições, como se percebe no Gráfico 2. A figura plota, no eixo vertical, o efeito causal da adoção completa da Lei de Cotas (de zero a 50% de vagas reservadas para egressos da rede pública) no incremento de matrículas de estudantes de escola pública e PPI de escola pública. Os coeficientes causais são estimados por decil de matrículas de estudantes de escola pública em 2010, antes da Lei de Cotas. O Gráfico 2 demonstra, assim, que quanto menor o percentual de matrículas de alunos de escola pública antes da lei, maior é o efeito da Lei de Cotas naquele curso. Isso corrobora um importante ponto: os cursos mais transformados pela Lei de Cotas foram justamente aqueles que apresentavam o menor contingente de estudantes de origem social vulnerável, ou seja, os cursos mais competitivos, seletivos, prestigiados e, portanto, com o maior potencial de retornos econômicos no mercado de trabalho.

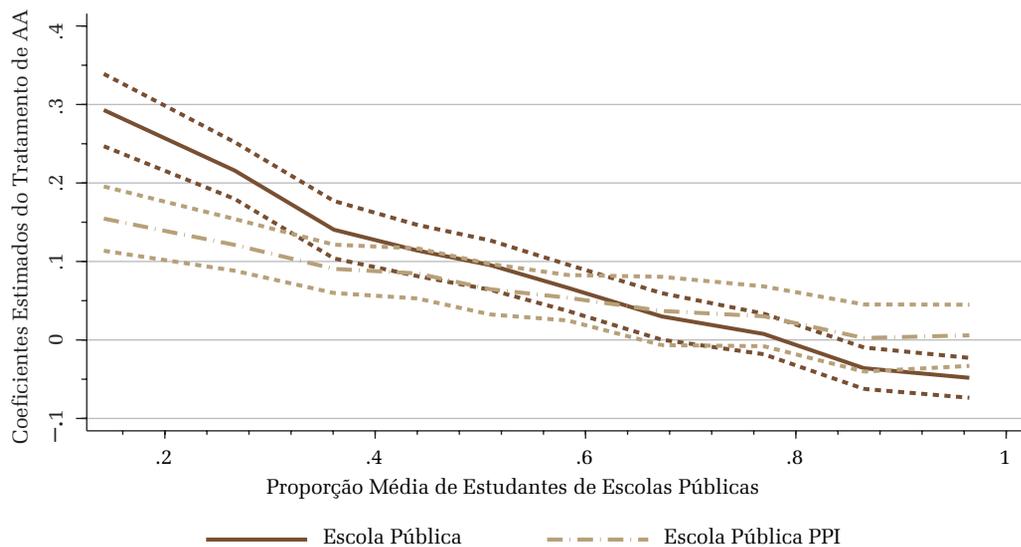


GRÁFICO 2
EFEITO CAUSAL DA LEI DE COTAS NAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DE ESCOLA PÚBLICA E PPI – BRASIL – 2010-2015

Fonte: Mello (2022)

Nota: A figura foi retirada de Mello (2022) e apresenta, no eixo vertical, o efeito causal da adoção completa da Lei de Cotas (de zero a 50% de vagas reservadas para estudantes de escola pública) no incremento de matrículas de estudantes de escola pública e PPI de escola pública. O eixo horizontal apresenta a porcentagem média de estudantes de escola pública por curso antes da Lei de Cotas.

Outro ponto interessante que se nota no Gráfico 2 é que existe um efeito positivo da Lei de Cotas até em cursos que já atingiam o percentual mínimo de 50% de egressos do ensino médio público antes de sua implementação, indicando que a política contribuiu não apenas para se atingir um patamar mínimo de inclusão, mas também para ampliar ainda mais a presença desse grupo para além dos percentuais exigidos na lei. Esse resultado sugere que a política de cotas não somente apresentou

um efeito mecânico sobre a inclusão do público-alvo, como também gerou incentivos para que estudantes dos grupos beneficiários competissem pelas vagas, possivelmente revelando uma demanda reprimida pelo ensino superior ou mesmo alterando a estrutura de incentivos para que esses indivíduos se candidatassem a vagas para as quais eles anteriormente não se arriscariam.

Em suma, todos os números expostos ao longo desta seção são inequívocos em demonstrar que havia um perfil discente antes da política de ação afirmativa e outro depois. Com ineditismo em nossa história, cursos tradicionalmente elitizados – a exemplo de Direito, Engenharia e Medicina – abriram suas portas (ao menos em parte) para um alunado que não frequentava os corredores dessas faculdades (Mello; Senkevics, 2020). Esses avanços contribuem para a democratização do acesso ao ensino superior, mas, evidentemente, não resolvem a questão. Uma vez que nosso intuito é realizar um balanço da política de cotas na última década, é essencial apontarmos desafios e obstáculos que se interpuseram aos objetivos da lei. Com isso, passamos à próxima seção.

2 FUTURO DA LEI DE COTAS: REFLEXÕES E PROPOSTAS

Para contribuir com o debate público sobre a possível revisão da Lei de Cotas, organizamos esta seção em quatro tópicos: a reserva de vagas para egressos da rede pública; para estudantes de baixa renda; para pretos, pardos e indígenas; e a implementação via Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Cada uma delas apresentará limites, desafios e proposições visando ao aprimoramento da legislação.

2.1 RESERVA DE VAGAS PARA EGRESSOS DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO

Desde o início da implementação de cotas no ensino superior brasileiro, as instituições optaram, primordialmente, por iniciativas que beneficiassem estudantes de escolas públicas. Das 59 universidades federais que existiam no Brasil no início de 2012, antes da vigência da Lei de Cotas, 42 já haviam adotado alguma política de ação afirmativa (cotas ou bônus); 17 utilizando o critério de escola pública; 3, o critério racial; e 22, ambos os critérios (Vieira; Arends-Kuenning, 2019; Mello, 2021). Seguindo essa tendência, o texto final da legislação federal, ao contrário do que se observou em estágios anteriores da tramitação (Silva, V., 2017), exige que o candidato tenha cursado integralmente o ensino médio na rede pública, independentemente do tipo de escola que tenha cursado ao longo do ensino fundamental.

Usar um critério relativo às escolas como base para políticas de ação afirmativa é uma estratégia comum também em outros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, quando ações afirmativas com critério racial foram banidas legalmente em distintos estados nos anos 1990, alguns deles adotaram os chamados *Top Percent Plans*, uma iniciativa que reserva vagas nas instituições públicas de ensino superior para os estudantes que se posicionarem no topo da distribuição de rendimento acadêmico de cada uma das escolas do respectivo estado.³ Em outros contextos institucionais – como Israel, França, Chile e Reino Unido –, políticas afirmativas focadas em egressos de escolas de baixo nível socioeconômico também foram adotadas como alternativa ou complemento a políticas com critério racial.

Além de constituir uma *proxy* para o critério socioeconômico, permitindo identificar estudantes mais vulneráveis sem utilizar explicitamente algum indicador de renda, o critério de escola pública traz outras vantagens quando utilizado em políticas de ação afirmativa. Em linhas gerais, é menos controverso ou polêmico que o critério racial, tornando-se mais amplamente aceito por distintos setores da sociedade. É, também, de mais fácil gestão e acompanhamento, sendo menos passível de fraude que os critérios autodeclaratórios de cor/raça ou de renda, conforme aprofundaremos adiante.

Entretanto, a reserva de vagas para estudantes de escolas públicas também pode levar a consequências inesperadas. Uma delas é o aumento da procura por escolas contempladas pelas ações afirmativas, motivado pela maior probabilidade de ingresso no ensino superior. Esse efeito foi documentado pela literatura internacional após a implementação do *Top 10% Plan* no Texas, Estados Unidos. Cullen, Long e Reback (2013) demonstraram que, entre os estudantes com motivação e oportunidade de escolha, 5,8% escolhem uma escola diferente para ampliar as chances de graduação no decil superior de rendimento acadêmico de sua coorte e, assim, garantir uma vaga no ensino superior público. Estevan *et al.* (2017) argumentam, ainda, que tal efeito tem o potencial de se transformar em uma “cascata”, afetando não somente os alunos próximos à margem, e, sim, o sistema de ensino como um todo.

No Brasil, ao aumentar a probabilidade de ingresso no ensino superior público para os estudantes de escola pública, a Lei de Cotas cria incentivos para que os estudantes migrem do sistema privado para o público. Essa transferência pode ser problemática caso ocorra desproporcionalmente entre os alunos da rede privada de alto poder aquisitivo. Nesse caso, a Lei de Cotas poderia beneficiar estudantes que, em sua ausência, teriam frequentado o ensino médio em escolas privadas e, portanto, não deveriam ser beneficiários da política.

³ Ao reservar vagas para estudantes do topo da distribuição de cada uma das escolas dos estados, a política visa beneficiar desproporcionalmente os alunos de escolas de baixo nível socioeconômico, que têm, *ex-ante*, taxas inferiores de acesso ao ensino superior público de qualidade.

Ao analisar as evidências do Brasil, o trabalho de Mello (2021) demonstra que, de fato, a introdução da Lei de Cotas causa um aumento das transições da rede privada para a pública de 4,7 p.p. na passagem do ensino fundamental para o médio, entre 2012 e 2016. Isso equivale a um acréscimo da transferência privada-pública de 31% para as coortes de estudantes de 9º ano do ensino fundamental. Esse aumento é ainda maior para estudantes PPI – que possuem maiores incentivos de mudança, devido às subcotas raciais – e para as mulheres – que apresentam maior probabilidade de transição para o ensino superior.

Entretanto, contrariamente às preocupações pontuadas, a autora demonstra que grande parte desse movimento provém de estudantes de escolas privadas de baixa renda e de baixo desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Dessa forma, ao contrário do que se temia, as evidências sugerem que as famílias que alteram suas escolhas de escola são, sobretudo, aquelas que provavelmente já faziam um grande esforço em seu orçamento para manter seus filhos em escolas privadas e que, em virtude da nova estrutura de incentivos, passam a optar pelo sistema público. Logo, o estímulo a matricular seus filhos na rede pública contribui, para além do acesso às cotas, para aliviar o orçamento familiar do consumo de serviços educacionais privados.

Por fim, Mello (2021) argumenta que, além do aumento do retorno futuro da opção pela escola pública devido às maiores chances de ingresso no ensino superior federal, outros dois mecanismos também podem estar por trás dessa alteração das escolhas das famílias. O primeiro é a maior valorização do sistema público de ensino como um todo, seja pelo aumento do desempenho médio dos alunos a partir do acolhimento de egressos da rede privada, seja por uma mudança na expectativa das famílias sobre as futuras oportunidades de seus filhos ao frequentarem a rede pública. O segundo é que a Lei de Cotas leva ao fechamento de escolas privadas após dois anos de sua implementação, o que pode ter intensificado a migração de alunos do sistema privado para o público.

Desse modo, Mello (2021) demonstra que, apesar de a Lei de Cotas provocar, sim, maior procura pelo sistema público – como já documentado na literatura internacional (Cullen; Long; Reback, 2013; Estevan *et al.*, 2017) –, no Brasil, esse efeito se concentra nas famílias mais vulneráveis entre aquelas que, antes da Lei de Cotas, elegiam o setor privado. Tais famílias ainda têm um padrão socioeconômico maior do que a média daquelas que optavam pelo setor público antes da Lei de Cotas. Entretanto, não se trata de famílias do topo da distribuição de renda nacional. De qualquer forma, a confirmação da existência de um efeito causal da Lei de Cotas nas escolhas de escola reitera que, futuramente, novas pesquisas devam quantificar se os indivíduos que alteram suas escolhas de escola em resposta à Lei de Cotas efetivamente ingressam no ensino superior federal, beneficiando-se desproporcionalmente da política.

De maneira similar, outro questionamento surge, a respeito de quem foram os principais beneficiários da reserva de vagas para estudantes de escolas públicas.

De acordo com Alon (2015), critérios para delimitações de beneficiários baseados em pertencimento a determinados grupos (no caso, ter sido egresso de uma escola pública) são suscetíveis à ocorrência de *creaming*, isto é, de favorecer a elite daquele respectivo grupo – em uma tradução livre, “a nata”. Para a situação particular do Brasil, existem indícios de que as cotas, por não diferenciarem as distintas categorias administrativas das escolas públicas de origem, possam estar beneficiando egressos de escolas técnicas estaduais e federais e de colégios militares, os quais tradicionalmente realizam testes de admissão e atraem estudantes de maior nível socioeconômico, alcançando resultados nos exames padronizados iguais ou superiores aos de escolas particulares elitizadas.⁴ A título de ilustração, Nogueira *et al.* (2017) mostram que, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), os egressos da rede federal contabilizaram, em 2012, 19,5% dos ingressantes da universidade; em 2015, já sob a vigência da Lei de Cotas, eles eram 33,1%. Isso porque, diferentemente da política federal de cotas, a ação afirmativa adotada pela UFMG antes da lei era baseada em um bônus exclusivamente para quem havia cursado os últimos sete anos de educação básica na rede pública, e não apenas os últimos três anos.

Vale ressaltar que as instituições federais de ensino técnico de nível médio – a exemplo dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) – também são objeto da Lei de Cotas e, portanto, após 2016 devem adotar integralmente os percentuais de 50% de vagas para egressos do ensino fundamental público, igualmente lançando mão de critérios baseados na renda familiar e na cor/raça. Com isso, é esperado que uma eventual sobrerrepresentação dos estudantes provenientes dessas escolas nas Ifes seja menos problemática, do ponto de vista social, na medida em que eles também têm representado um corpo discente mais diversificado e inclusivo nos tempos recentes. Esse raciocínio, porém, não se aplica a egressos de colégios militares ou de quaisquer outras escolas públicas diferenciadas que sejam seletivas na admissão de ingressantes e desprovidas de ações afirmativas.

Em suma, a evidência discutida nesta seção traz importantes sugestões de caminhos futuros para reflexão sobre o critério de escola pública na Lei de Cotas. Em primeiro lugar, é fundamental quantificar, de forma mais definida, quem são os reais beneficiários das vagas reservadas para estudantes de escola pública. Qual o percentual de vagas reservadas ocupadas por estudantes que, apesar de frequentarem o ensino médio em escola pública, possuem um alto nível socioeconômico? Uma resposta clara a tal questionamento em âmbito nacional é essencial para uma avaliação mais precisa a respeito desse critério. Caso se confirme que, nacionalmente, os beneficiários da reserva de vagas para estudantes de escolas públicas sejam, desproporcionalmente, estudantes de elevado nível socioeconômico e oriundos de uma trajetória acadêmica

⁴ Esses resultados podem ser atestados pelos ranqueamentos nacionais do Enem por Escola (Brasil. Inep, 2015).

na escola privada durante o ensino fundamental, uma alternativa para tornar o critério de procedência escolar mais inclusivo seria a ampliação da reserva para alunos que frequentaram, também, pelo menos os anos finais do ensino fundamental em escola pública. Esse tópico merece ulterior aprofundamento.

2.2 RESERVA DE VAGAS PARA ESTUDANTES DE BAIXA RENDA

De acordo com Senkevics e Mello (2019), o aumento da participação de estudantes de baixa renda segundo o critério adotado pela Lei de Cotas – isto é, aqueles de famílias com rendimento familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo – ocorreu de forma análoga ao aumento da participação de estudantes de faixas superiores da renda familiar *per capita*. Isso se deve, provavelmente, à utilização de um critério excessivamente abrangente de renda. A título de ilustração, conforme os autores, 77% dos ingressantes das Ifes entre 2012 e 2016 provêm de famílias com rendimento domiciliar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo. Em outro levantamento, Mello e Senkevics (2018) demonstram que, no mesmo período, os indivíduos com renda familiar inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita* correspondiam a mais de 90% dos inscritos no Enem. Logo, segundo o critério socioeconômico adotado pela referida lei, a renda baixa é a regra, e não a exceção. Por consequência, somente sete Ifes não atendiam, em 2012, o mínimo de 25% de ingressantes vindos de escola pública e de famílias com rendimentos mensais *per capita* inferiores a 1,5 salário-mínimo. Quatro anos depois, todas elas passaram a atingir pelo menos um terço de estudantes nessa condição (Senkevics; Mello, 2019).

A evidência causal apresentada por Mello (2022) corrobora tais conclusões. De forma a verificar se a Lei de Cotas leva ao aumento das matrículas de estudantes que possuem, de fato, baixa renda, a autora analisa como a introdução da política afeta as matrículas de alunos de escola pública que pertencem a famílias com renda total de até um salário-mínimo mensal. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2012, 10% dos indivíduos compõem famílias com esse recorte de renda, enquanto 72% pertencem a famílias com renda *per capita* inferior a 1,5 salário-mínimo (o recorte da Lei de Cotas). A autora verifica que, em média, uma adoção integral da Lei de Cotas, isto é, uma mudança de 0% a 50% na reserva de vagas para estudantes de escolas públicas, leva a um aumento de cerca de 9,9 p.p. das matrículas de alunos de escola pública e um aumento de 2,4 p.p. das matrículas de alunos de escola pública com renda familiar de até um salário-mínimo.

As evidências expostas nos conduzem à conclusão de que, apesar de promover avanços quanto ao acesso de estudantes de baixa renda às universidades federais, o recorte de renda da Lei de Cotas ainda beneficia desproporcionalmente alunos que não pertencem ao grupo mais vulnerável socioeconomicamente. Reconhecemos que o corte

de renda familiar adotado é idêntico ao do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) e ao das bolsas integrais do Programa Universidade para Todos (Prouni). Por mais que esse diálogo entre distintos programas sociais seja proveitoso, facilitando a administração deles, entendemos que, se o objetivo for aumentar a participação dos indivíduos mais pobres nas Ifes, talvez seja o caso de revisar o critério de renda da Lei de Cotas. Como bem definiram Godoi e Santos (2021, p. 19), “os pesquisadores que se debruçam sobre o funcionamento e os efeitos das cotas universitárias [...] são unânimes na crítica à regra [...] segundo a qual 50% das vagas atribuídas aos alunos egressos das escolas públicas” devem se destinar a estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*. Assim, definir um novo corte demandará estudos considerando possíveis impactos de cada escolha, bem como da combinação entre o conjunto de critérios da política.

Essa crítica, no entanto, não deve servir para desqualificar a importância de se ter um benefício para estudantes de baixa renda. De acordo com Alon (2015), recortes socioeconômicos para políticas de ação afirmativa têm a vantagem de serem bastante sensíveis às necessidades de segmentos populacionais específicos. Ao contrário de beneficiarem um grupo – por vezes bastante heterogêneo e desigual entre si –, como os egressos da rede pública ou a população negra e indígena, o critério de renda domiciliar permite um corte mais preciso e apurado do público-alvo; justamente por isso, não está sujeito ao *creaming*, como já discutido. Em contrapartida, é um critério de complexa administração, uma vez que exige múltiplas documentações sobre os rendimentos familiares, tornando mais fácil a omissão de informações relevantes. Felizmente, dispomos no Brasil de uma grande estrutura já consolidada para a administração de programas sociais, a exemplo do Cadastro Único, a qual poderia ser mobilizada para a avaliação da renda domiciliar de candidatos às cotas.

2.3 RESERVA DE VAGAS PARA PRETOS, PARDOS E INDÍGENAS

A reserva de vagas com critério racial também esteve presente desde o início da adoção de políticas de ação afirmativa nas instituições de ensino superior brasileiras. A Universidade de Brasília (UnB), primeira universidade federal a adotar cotas, em 2004, reservou 20% de suas vagas para estudantes pretos, pardos e indígenas, independentemente da procedência escolar ou da renda familiar (Carvalho, 2006). Progressivamente, outras instituições também adotaram ações afirmativas com critério racial; em sua maioria, combinando-o a critérios referentes à procedência escolar. Conforme descrito anteriormente, das 42 universidades federais que já adotavam alguma política de ação afirmativa em 2012, antes da Lei de Cotas, 3 utilizavam exclusivamente um critério racial; 17, exclusivamente um critério de procedência escolar; e 22, ambos os critérios (Vieira; Arends-Kuenning, 2019; Mello, 2021). Tais números evidenciam que existia, em muitas instituições, resistência para a adoção

de cotas raciais. Nesse sentido, a implementação da Lei de Cotas cumpriu um papel importante, ao ampliar e unificar a reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas em todo o sistema de ensino superior federal.

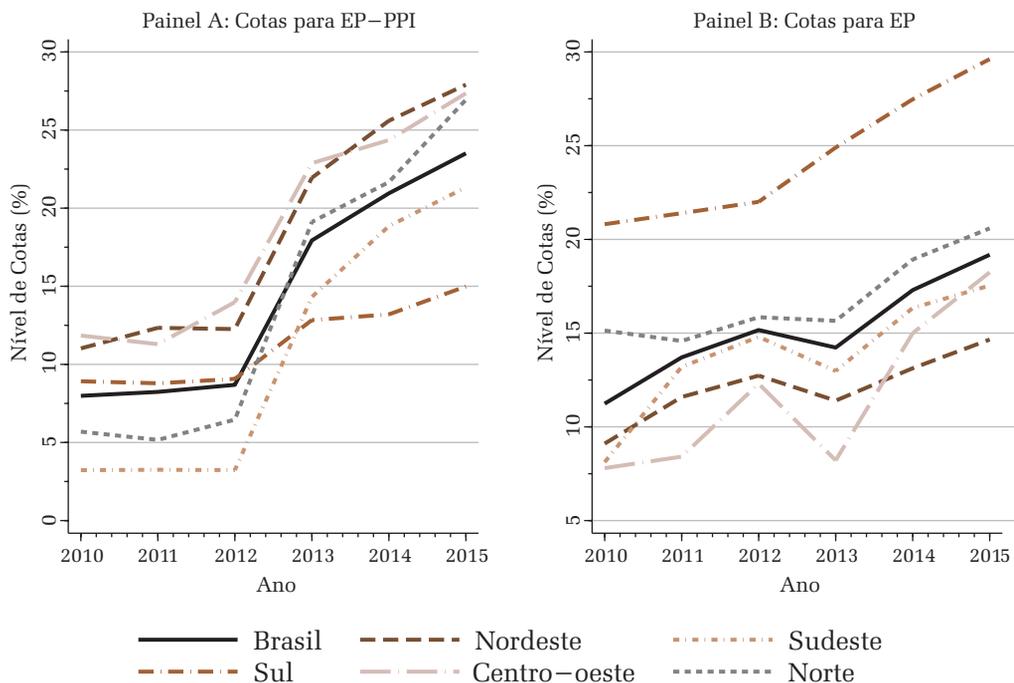


GRÁFICO 3

COTAS PARA ESCOLA PÚBLICA E COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Fonte: Mello (2022).

Notas: A figura apresenta a porcentagem de vagas nas instituições públicas de ensino superior (federais e estaduais) reservadas para políticas de cotas sociais e raciais. O Painel A retrata a porcentagem de cotas reservadas para estudantes de escola pública com critério racial, enquanto o Painel B as vagas reservadas apenas para estudantes de escola pública sem critério racial.

O Gráfico 3, retirado de Mello (2022), ilustra bem esse ponto. O Painel A plota a porcentagem de cotas reservadas para estudantes de escola pública com critério racial no sistema público, incluindo instituições federais e estaduais, no Brasil e por grande região. Em 2012, 8,7% das vagas eram reservadas para cotas raciais. Em 2013, com a implementação da Lei de Cotas, o percentual atinge 17,9%, chegando a 23,5% em 2015. Um padrão de crescimento similar é observado em todas as grandes regiões. Já o Painel B plota a porcentagem de vagas reservadas para estudantes de escola pública sem o critério racial. Em 2012, tais vagas abarcavam 15,1% do total, reduzindo-se marginalmente para 14,2% em 2013, até atingirem 19,2% em 2015. As maiores reduções entre 2012 e 2013 foram constatadas no Nordeste e no Centro-oeste.

Mello (2022) demonstra, também, que as cotas raciais foram essenciais para ampliar o acesso ao ensino superior de todos os grupos contemplados pela Lei de Cotas. Por exemplo, a autora aponta que a adoção de cotas raciais foi quase duas

vezes mais efetiva para o aumento de matrículas de estudantes de escola pública e quase cinco vezes mais efetiva para o aumento de matrículas de estudantes pretos, pardos e indígenas de escola pública do que as cotas sem o critério racial. Não à toa, Senkevics e Mello (2019) salientam que as maiores variações no perfil dos ingressantes aconteceram entre as subcotas raciais, especialmente nos cursos mais concorridos das universidades mais prestigiadas. Conjuntamente, tais evidências revelam que o incremento das cotas raciais foi fundamental para a maior equidade de acesso ao ensino superior público no País. A manutenção de cotas raciais, assim, é fundamental para ampliarmos as conquistas obtidas nesses últimos dez anos.

Nas subseções a seguir, trazemos reflexões sobre dois pontos que podem ser aprimorados em relação a esse critério.

2.3.1 Atualização dos percentuais das cotas raciais

A Tabela 2 traz um retrato atual da composição demográfica das Ifes, comparando dados dos ingressantes de 2016, após a implementação da Lei de Cotas, com um grupo demográfico similar no País. Utilizou-se, como comparativo, o grupo dos jovens de 16 a 18 anos que frequentam o ensino médio – vale lembrar que os jovens que alcançam, e principalmente os que concluem, o ensino médio no Brasil são bastante selecionados, de modo que tendem a ser excluídos aqueles de condições socioeconômicas mais vulneráveis (Senkevics; Carvalho, 2020). Observa-se, segundo a Pnad Contínua (Pnad-c), que cerca de 86,5% dos jovens brasileiros que frequentam o ensino médio em 2016 o fazem em escolas públicas; entretanto, mesmo após a implementação da Lei de Cotas, apenas 63,6% dos ingressantes das Ifes cursaram o ensino médio na rede pública. Analogamente, vê-se que apenas 38,4% dos ingressantes nas Ifes são PPI que estudaram em escolas públicas, enquanto 54,1% dos jovens brasileiros que frequentam o ensino médio são desse mesmo grupo étnico-racial.

TABELA 2

PARTICIPAÇÃO (%) DOS GRUPOS BENEFICIÁRIOS DA LEI DE COTAS NAS IFES E ENTRE JOVENS DE 16-18 ANOS QUE FREQUENTAM O ENSINO MÉDIO (EM) – BRASIL – 2016

Fonte de dados	Segmento	EP*	EP e PPI**	EP e renda ≤1,5 SM***	EP, PPI e renda ≤1,5 SM
CES 2016 + Enem 2015	Ifes	63,6	38,4	54,8	34,0
Pnad-c 2016	EM	86,5	54,1	81,0	52,2
Censo Demográfico 2010	EM	85,2	47,5	73,9	43,4

Fonte: Senkevics e Mello (2019, p. 195).

Notas: A linha “CES 2016 + Enem 2015” expressa o perfil dos ingressantes das Ifes. Já as linhas “Pnad-c 2016” e “Censo Demográfico 2010” indicam o perfil dos jovens de 16-18 anos no ensino médio.

* EP = escola pública.

**PPI = pretos, pardos e indígenas

***SM = salário-mínimo *per capita*.

A Tabela 2 chama atenção para as diferenças encontradas entre os grupos de comparação caso a Pnad-c 2016 seja adotada no lugar do Censo Demográfico 2010. Conforme a legislação, o parâmetro para a composição racial definido pela Lei de Cotas se baseia na proporção da população do respectivo grupo racial de acordo com o último recenseamento demográfico disponível – no caso, o Censo Demográfico 2010. Entretanto, observa-se que, segundo a Pnad-c 2016, a participação de PPI aumentou desproporcionalmente, se comparada ao aumento da participação de estudantes de escolas públicas, por exemplo. Nosso objetivo não é discutir as causas por trás desse fenômeno – já estudadas por outros autores (Micheli, 2019; Miranda, 2014; Senkevics, 2022; Soares, 2008) –, mas ressaltar que, como critério para delimitação da reserva de vagas, a atualização do critério racial por meio da utilização de dados demográficos mais recentes possa ser interessante do ponto de vista da garantia da equidade racial.

Para tanto, duas alternativas podem ser incorporadas no texto da lei. Ou se utiliza a informação do perfil racial da população com base em estimativas da Pnad-c ou se adotam projeções do perfil racial a partir do último recenseamento demográfico. Utilizar a Pnad-c tem a vantagem de gerar uma estatística produzida trimestralmente com representatividade estadual; porém, há a desvantagem de não se ter prontamente disponível o dado da Pnad-c para o ano que se pretende aplicar a Lei de Cotas, uma vez que existe uma defasagem temporal entre a produção e a divulgação do dado. Essa limitação é contornada pelo uso de projeções da composição racial a partir do Censo Demográfico. No entanto, uma objeção a esse uso é que ele é dependente das condições populacionais do ano em que as projeções foram feitas, e não necessariamente refletem tendências observadas no período seguinte. Outra alternativa é combinar ambos: utilizar a Pnad-c mais recente e aplicar uma projeção relativa à composição racial, não sobre o Censo 2010, mas sobre a própria Pnad-c.

Entendemos que esse é um desafio que merece atenção dos legisladores, sobretudo no contexto de cancelamento da realização do Censo Demográfico 2020. Previsto para ser realizado dez anos após o último, o Censo 2020 foi cancelado em função da pandemia do novo coronavírus (Sars-CoV-2); no ano seguinte, o planejamento do recenseamento foi novamente suspenso por insuficiência de recursos alocados. Neste ano, a expectativa é a de que tenhamos um censo populacional. Nesse cenário de idas e vindas no planejamento do Censo 2020, a adoção de alternativas para ancorar o critério étnico-racial é fundamental, evitando que a referência demográfica para ingresso de PPI nas instituições federais fique tão defasada quanto está se tornando na atualidade.

2.3.2. Orientação para as comissões de heteroidentificação racial

Desde que a Lei de Cotas foi promulgada, têm sido divulgadas matérias na grande imprensa a respeito das chamadas fraudes entre os beneficiários. De modo

geral, essas alegações recaem sobre candidatos que se beneficiaram das subcotas raciais e não foram capazes de comprovar pertencimento à cor/raça preta, parda ou indígena. O principal motivo pelo qual as acusações de fraudes envolvem tal critério é o caráter eminentemente subjetivo da declaração racial. Ainda que se faça valer o princípio da autodeclaração, constante no artigo 3º da lei, os candidatos estão sujeitos à verificação de declaração racial para validar o direito a essa cota. No entanto, tanto a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, quanto sua regulamentação via Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, são lacônicas no que tange a orientações sobre esse processo de validação.

Provocadas pelas ocorrências de fraudes, diversas universidades optaram por criar comissões de heteroidentificação racial, com o objetivo de contrapor a autodeclaração do candidato a outros métodos de classificação racial, os quais podem envolver a presença física do estudante, o envio de fotografias ou a realização de entrevistas diante de uma banca com devida formação e nomeada estritamente para esse fim. Em um levantamento de 69 universidades federais via Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Santos (2021b) verifica que pelo menos 53 universidades apresentavam algum tipo de comissão de verificação e/ou de validação da declaração racial até o final de 2020.⁵ Na maioria das instituições, essas comissões foram criadas depois de 2017, quando passaram a ser mais recorrentes as denúncias de fraudes, segundo alegação dos próprios informantes institucionais. Os critérios de aferição e o quórum de deliberação do órgão colegiado são variados, mas predominam as seguintes situações, respectivamente: critério fenotípico com verificação presencial e deliberação por maioria simples dos votos dos membros.

Contudo, a falta de orientações no corpo da lei compromete a adoção de critérios objetivos e homogêneos por todo o território nacional. Em vista disso, geram-se situações díspares em que os critérios de aferição e o *modus operandi* das comissões, de maneira geral, podem ser bastante contrastantes. Por terem sido implementadas com algum atraso e com pouco conhecimento prévio acumulado, tais comissões foram, elas mesmas, alvos de questionamento. Com frequência, processos judiciais se arrastam por anos, motivados por denúncias de fraude que acabam por culminar na expulsão de estudantes em semestres avançados do curso, após uma contenda de recursos por parte das instituições e dos acusados. Um processo custoso para todos os lados – para quem é expulso, para quem deixou de ter acesso à vaga, para a universidade e para o erário – que denota ineficiência e despreparo dos agentes institucionais em diversos âmbitos. Portanto, em uma eventual revisão da Lei de Cotas, é preciso lançar mão da experiência acumulada desde que as ações afirmativas foram implementadas em

⁵ Segundo definição do autor, as comissões de verificação atuam para analisar denúncias de fraudes nas subcotas raciais; já as comissões de validação atuam para validar a autodeclaração étnico-racial dos ingressantes no ato de matrícula.

exames e concursos públicos no Brasil (Dias; Tavares Júnior, 2018; Santos, 2021a) para aperfeiçoar os mecanismos de verificação e validação do direito à subcota racial.

Ainda segundo Santos (2021b, p. 392), entre 2013 e 2020, as universidades federais receberam 3.958 denúncias de fraudes nessa subcota. Trata-se de um número preocupante, sem dúvida, o qual possivelmente está subestimado em razão da ausência de instâncias para verificação/validação racial durante parte da vigência da política em muitas universidades e, além disso, da falta de experiência institucional para lidar com tais dificuldades. Mesmo assim, é importante ressaltar que esse quantitativo de alegações de fraudes é relativamente inexpressivo diante da quantidade de ingressantes das universidades – mais de 230 mil ingressos via processo seletivo, por ano, no período considerado; daí resulta que cerca de 0,2% dos ingressos envolveram alguma possibilidade de fraude no quesito étnico-racial, em uma estimativa baixa. Entendendo que toda política social está sujeita a maus usos, alegra-nos saber que, a despeito de eventuais obstáculos à correta implementação da lei, o problema das fraudes não parece invalidar os méritos da política de ação afirmativa para a grande maioria de seus beneficiários.

2.4. IMPLEMENTAÇÃO DE COTAS VIA SISU

A implementação da Lei de Cotas nas universidades, entre 2013 e 2016, ocorreu paralelamente à expansão do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), introduzido em 2010 e responsável por centralizar o processo de admissão das universidades públicas brasileiras em uma plataforma digital única, em que o candidato é ranqueado a partir de suas notas no Enem.

Mello (2022) estudou como a adoção simultânea das políticas levou a transformações diferentes do que teria ocorrido com a adoção isolada de cada uma delas. Os resultados do estudo apontam que o Sisu e a Lei de Cotas atuam em direções opostas. Enquanto o Sisu leva à redução das matrículas de estudantes de escola pública, pretos, pardos e indígenas e de baixa renda, a Lei de Cotas resulta em um aumento expressivo das matrículas desses mesmos grupos. A adoção simultânea das duas políticas, por sua vez, cria sinergias que culminam por ampliar, ainda mais, as matrículas de estudantes de grupos vulneráveis. Dessa forma, como o objetivo da política de educação superior do governo federal era, justamente, democratizar o acesso às instituições públicas, a adoção da Lei de Cotas foi fundamental para alcançar esse objetivo. Em contrapartida, a adoção isolada do Sisu poderia ter levado à elitização da universidade, ao inverso do cenário de maior inclusão que se observou nos últimos anos.

Outro ponto importante a se considerar a respeito da adoção das cotas via plataforma do Sisu tangencia o mecanismo de inscrição dos candidatos por meio de listas separadas (uma para cada modalidade de cotas). No momento de inscrição no

Sisu, cada indivíduo determina em que categoria deseja concorrer, entre as seguintes opções: (1) ampla concorrência; (2) escola pública; (3) escola pública e PPI; (4) escola pública e baixa renda; ou (5) escola pública, PPI e baixa renda.⁶ Após a escolha, o indivíduo concorre apenas com os demais candidatos que se inscreveram dentro daquela mesma categoria para o mesmo curso.

Na medida em que a política cria contingentes exclusivos de candidatos às modalidades de cotas em função da combinação dos critérios adotados e delimita a concorrência especificamente entre os cotistas que se candidataram a uma vaga por uma determinada modalidade, corre-se o risco de preencher vagas reservadas às cotas com candidatos que apresentam desempenho superior ao de não cotistas. Imaginando uma situação hipotética na vigência dessa regra: caso todos os candidatos oriundos do ensino médio público concorram pelas vagas reservadas a egressos da rede pública, um determinado curso terá, no máximo, metade dos ingressantes dessa procedência escolar; na prática, isso significa que a Lei de Cotas deixaria de ser um piso para a inclusão social e passaria a ser um *teto*.

Nesse contexto, Campos, Feres Júnior e Daflon (2014) observaram que, em 11% dos cursos disponibilizados no Sisu 2014/1º semestre, a nota de corte dos cotistas foi mais elevada do que a da ampla concorrência – uma evidência de tal distorção. Ao que parece, algumas universidades notaram e corrigiram esses processos de “superseleção dos cotistas”, a exemplo da UFMG (Nogueira *et al.*, 2017). Porém, a ausência de uma normativa sobre essa questão em nível nacional deixou a correção de tais vieses ao sabor das deliberações dos conselhos universitários. Aqui, entendemos que o problema é anterior ao preenchimento das vagas e diz respeito, primeiramente, à maneira pela qual a candidatura a uma vaga acontece.

O próprio fato de o candidato poder escolher a qual lista de concorrência pretende competir é um incentivo para que mobilize ou não os critérios a que tem direito. Aygün e Bó (2021) sugeriram um novo mecanismo que poderia ser implementado, no caso brasileiro, para que não haja incentivos a esse tipo de comportamento estratégico. A solução proposta é baseada em um princípio simples: quando os estudantes se inscrevessem para vagas reservadas para uma combinação de características, todos os que possuísem ao menos aquelas determinadas características deveriam poder competir por aquelas vagas, não havendo a possibilidade de escolher estrategicamente por qual modalidade de cotas se pretende concorrer. Por exemplo, todos os que se inscrevessem para vagas destinadas a estudantes PPI, de escola pública e de baixa renda (três critérios) também deveriam poder competir pelas vagas destinadas a estudantes de escola pública e baixa renda (apenas dois critérios). Essa realocação da competição, no entanto, não dependeria da vontade do candidato, e sim de um algoritmo que faria

⁶ Novamente, reiteramos que não estamos considerando aqui as vagas reservadas para pessoas com deficiência.

a melhor alocação possível dos estudantes, considerando as características que eles alegam ter e as vagas reservadas segundo o texto da lei.

Sobre essa questão, é sabido que o MEC alterou o regulamento para implementação da lei por meio da Portaria Normativa nº 1.117, de 1º de novembro de 2018. A partir desse documento, não há mais possibilidade de que candidatas a cotas, com desempenho igual ou superior ao da ampla concorrência, ocupem vagas destinadas a cotistas. Saudamos essa modificação, que pode ter corrigido alguns dos vieses observados. Porém, essa portaria foi publicada somente no sexto ano de vigência da lei e não resolve a questão do comportamento estratégico entre as listas separadas para as diferentes modalidades de cotas. Por isso, uma nova legislação federal da política deve antecipar essas problemáticas e ser mais específica, no texto original, para evitar distorções nos anos seguintes.

CONCLUSÃO

Este texto apresentou um balanço dos dez anos da política federal de cotas subscrita à Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Evidentemente, não temos a pretensão de esgotar o tema ou de fornecer respostas para todas as questões aqui colocadas; até porque, em determinados casos, temos mais dúvidas e perguntas a apresentar. O processo de avaliação de uma política de tamanha importância depende de inúmeras iniciativas e, nesse sentido, saudamos as frentes que têm se aberto na gestão pública, na academia e na militância para colocar em pauta a Lei de Cotas em um momento tão oportuno quanto este. Do encontro de evidências científicas e do confronto de perspectivas sociais e políticas, deverão nascer as condições para o eventual processo de revisão da legislação federal neste ano. Para tanto, novos estudos devem ser desenvolvidos sobre lacunas ainda existentes.

É preciso monitorar o cumprimento da legislação por meio do acompanhamento das trajetórias de cotistas na graduação. Pouco sabemos sobre a permanência, evasão e diplomação de estudantes que ingressaram via cotas, pelo menos em âmbito nacional. Com isso, o debate sobre a política de ação afirmativa fica restrito à entrada no sistema, com pouca ênfase sobre o que acontece no lado da saída. Essa constatação coaduna com as sugestões de Neves, Sampaio e Heringer (2018) e de Barbosa e Gandin (2020) a respeito da necessidade de se aprofundarem os conhecimentos sobre trajetória estudantil dentro da educação superior.

Na mesma linha, mais esforços devem ser investidos nos efeitos de médio e longo prazo da legislação federal: o desempenho acadêmico, a inserção no mercado de trabalho, a estrutura de incentivos para candidatas ao ensino superior, as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais na sociedade como um todo. Se a lei tem, de fato, apresentado grande impacto sobre o perfil discente das instituições federais, resta

saber quais impactos ela tem sobre outras esferas sociais. Como a política de cotas altera o perfil de quem se insere em determinados postos ocupacionais, quer seja na iniciativa privada, quer seja no serviço público? De que maneira as profundas e históricas desigualdades sociais respondem aos efeitos dessa importante política? Que outras consequências a Lei de Cotas apresenta para as escolas e a educação básica brasileira? Há uma fértil agenda de pesquisas a ser explorada, que convida pesquisadores a instaurarem novas frentes de investigação.

Em hipótese nenhuma, essas sugestões invalidam o que já foi investido em termos de produção de dados e geração de conhecimento sobre a política de cotas. Demonstram, por outro lado, que muito há que ser feito. Para além da reserva de vagas, é necessário qualificar a educação básica, abrir novas vagas no ensino superior público e garantir a permanência e conclusão desses estudantes que ingressam com novos perfis, histórias de vida e necessidades. Esses desafios nos lembram de que uma mudança estrutural dessa monta precisa ser abordada por múltiplas frentes. Democratizar o acesso é o primeiro passo. Por isso, as cotas são uma das ações de igualdade socioeconômica e racial mais importantes de nossa história e, ainda assim, devem caminhar conjuntamente com outras políticas. Esperamos que essas e outras respostas possam avançar no processo de revisão da Lei de Cotas e que novos horizontes se abram para o futuro da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ALON, S. *Race, class, and affirmative action*. New York: Russell Sage Foundation, 2015. 323 p.

AYGÜN, O.; BÓ, I. College admission with multidimensional privileges: the Brazilian affirmative action case. *American Economic Journal: microeconomics*, Pittsburgh, v. 13, n. 3, p. 1-28, Aug. 2021.

BARBOSA, M. L. O.; GANDIN, L. A. Sociologia da educação brasileira: diversidade e qualidade. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 91, p. 1-38, fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 out. 2012. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art.

216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 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.

BRASIL. Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Enem por escola*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/enem-por-escola>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.117, de 1 de novembro de 2018. Altera a Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 nov. 2018. Seção 1, p. 26.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. *O desempenho dos cotistas no Enem: comparando as notas de corte do SisU*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014. 23 p. (Textos para Discussão GEMAA, n. 4).

CARVALHAES, F.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. *O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013. 21 p. (Textos para Discussão GEMAA, n. 4).

CARVALHO, J. J. *Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior*. 2. ed. São Paulo: Attar, 2006. 211 p.

CULLEN, J. B.; LONG, M. C.; REBACK, R. Jockeying for position: strategic high school choice under Texas' top ten percent plan. *Journal of Public Economics*, [S.l.], v. 97, n. 1, p. 32-48, Jan. 2013.

DIAS, G. R.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: Instituto Federal do Rio Grande do Sul, 2018. 267 p.

ESTEVAN, F. et al. *The top-ten way to integrate high schools*. [S.l.]: Elsevier, 2017. (CEPR Discussion Paper, n. 11910).

GODOI, M. S.; SANTOS, M. A. Dez anos da lei federal das cotas universitárias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD 2012: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=52969>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

KARRUZ, A. Oferta, demanda e nota de corte: experimento natural sobre efeitos da Lei de Cotas no acesso à Universidade Federal de Minas Gerais. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 405-462, abr. 2018.

LOPES, A. D. Affirmative action in Brazil: how students' field of study choice reproduces social inequalities. *Studies in Higher Education*, [S.l.], v. 42, n. 12, p. 1-17, 2016.

MELLO, U. M. Centralized admissions, affirmative action and access of low-income students to higher education. *American Economic Journal: Economic Policy*, Pittsburgh, 2022. In print.

MELLO, U. M. *Affirmative action and the choice of schools*. Barcelona: Barcelona School of Economics, 2021. Working paper.

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. Panorama de dados e indicadores para monitoramento da Lei de Cotas. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. v. 1. p. 275-300.

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. Os cursos de graduação das universidades federais antes e depois da Lei de Cotas. In: BARBOSA, M. L. O. (Org.). *A expansão desigual do ensino superior no Brasil*. Curitiba: Appris, 2020. p. 83-108.

MICHELI, D. A. *Back to black: racial reclassification and political identity formation in Brazil*. 2019. 305 f. Thesis (Doctorate in Philosophy) – Faculty of the Graduate School, Cornell University, Ithaca, 2019.

MIRANDA, V. *Measuring racial self-identification over the life course in Brazil, 1940-2013*. 2014. Thesis (PhD in Philosophy) – University of Pennsylvania, Philadelphia, 2014.

NEVES, C. E. B.; SAMPAIO, H.; HERINGER, R. A institucionalização da pesquisa sobre ensino superior no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 6, n. 12, p. 19-41, jan./abr. 2018.

NOGUEIRA, C. M. M. et al. Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 61-90, abr./jun. 2017.

ROSA, A. A.; FONSECA, M. A política de inclusão social na educação superior: a nova Lei de Cotas nas instituições federais de ensino. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). *Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 133-150.

SANTOS, S. A. Comissões de heteroidentificação étnico-racial: lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública? *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 50, p. 11-62, maio/ago. 2021a.

SANTOS, S. A. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as*, Guarulhos, v. 13, n. 36, p. 365-415, mar./maio 2021b.

SENKEVICS, A. S. De brancos para negros? Uma análise longitudinal da reclassificação racial no Enem 2010-2016. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 1-40, 2022.

SENKEVICS, A. S.; CARVALHO, M. S. Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 333-351, maio/ago. 2020.

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 49, n. 172, p. 184-208, abr./jun. 2019.

SILVA, T. D. *Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. (Texto para Discussão, n. 2569).

SILVA, V. P. M. *O processo de formação da Lei de Cotas e o racismo institucional no Brasil*. 2017. 213 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SOARES, S. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. p. 97–117.

VIEIRA, P. A. S. *Para além das cotas: contribuições sociológicas para o estudo das ações afirmativas nas universidades brasileiras*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

VIEIRA, R. S.; ARENDS-KUENNING, M. Affirmative action in Brazilian universities: effects on the enrollment of targeted groups. *Economics of Education Review*, [S.l.], n. 73, p. 1-12, Dec. 2019.

VILELA, L. et al. As cotas nas universidades públicas diminuem a qualidade dos ingressantes? *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 652-684, set./dez. 2017.

A QUALIDADE DA OFERTA E DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO NO BRASIL SEGUNDO AS ESTRATÉGIAS DAS METAS 12 E 13 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Alexandre Ramos de Azevedo^I

Luiz Carlos Zalaf Caseiro^{II}

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5385>

RESUMO

Explicitando o objetivo central da Meta 13 do PNE, a elevação da qualidade do ensino de graduação, o artigo investiga o conceito de qualidade aplicado à educação superior, inicialmente concebido como um conceito complexo, polissêmico e não consensual. A revisão da literatura especializada e da legislação identificou três visões ou perspectivas de qualidade – econômica, social e da diversidade – com base nas quais foi apresentada uma proposta preliminar de indicadores complementares ao monitoramento das metas 12 e 13 do PNE e suas estratégias. Observou-se que as estratégias da Meta 13 contribuíram para a identificação de dimensões de qualidade econômica e/ou referenciada em padrões, enquanto as estratégias da Meta 12 possibilitaram olhar para as dimensões de qualidade social e/ou de equidade. O texto

^I Pedagogo, especialista em análise de dados em políticas públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mestre em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e doutorando em educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Sociólogo, mestre e doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

conclui pela defesa de uma perspectiva de qualidade cada vez mais pluralista e/ou da diversidade, resultante da composição abrangente de um mosaico de qualidade na educação superior, englobando dimensões que representem tanto uma visão econômica quanto uma visão social, o que é mais condizente com as responsabilidades e desafios que se colocam para as políticas de educação superior da atualidade.

Palavras-chave: educação superior; qualidade da educação; indicadores de qualidade; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação em vigor no decênio em curso (PNE 2014-2024) é composto por 20 metas e 254 estratégias. Os relatórios de monitoramento publicados pelo Inep a cada dois anos¹ têm focalizado os objetivos quantitativos claramente definidos no *caput* das metas, sendo que cada meta em geral tem sido abordada de forma isolada do conjunto das 20 metas. Mesmo quando se admite ou entende que as metas podem ser reunidas em torno de grandes temas², o monitoramento e a maior parte das análises que se tem produzido são com base nas metas tomadas uma a uma e na ordem que se apresentam no PNE.

Quanto às estratégias, o próprio sentido da palavra *estratégia*³ remete a considerá-las como ações que, sendo implementadas, levarão ao alcance das metas a que estão vinculadas. Entretanto, boa parte delas se revelam como de difícil enquadramento nessa lógica, sendo que outras, por apresentarem objetivos quantitativos monitoráveis, são vistas como metas complementares ou secundárias.

¹ Segundo o Art. 5º da Lei do PNE, o monitoramento contínuo e a avaliação periódica do cumprimento das Metas do PNE são realizados por diferentes instâncias: I – Ministério da Educação (MEC); II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III – Conselho Nacional de Educação (CNE); IV – Fórum Nacional de Educação (Brasil, 2014). Essas instâncias devem divulgar os resultados deste monitoramento e de suas avaliações em seus sítios institucionais na internet. Entretanto, compete ao Inep publicar, a cada dois anos, estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE, entre os quais se incluem a Linha de Base e os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2015, 2016, 2018, 2020).

² Uma das divisões possíveis em grandes temas tem a seguinte configuração: Educação Básica (Metas 1 a 11); Educação Superior (Metas 12 a 14); Formação e Valorização dos Profissionais da Educação (Metas 15 a 18); e Gestão e Financiamento da Educação (metas 19 e 20).

³ Segundo o Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa, estratégia pode ser a “arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos” ou, ainda, “a arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos” (Ferreira, 1988, p. 278).

Esse aparente descompasso entre metas e estratégias pode decorrer, contudo, da não especificação de objetivos⁴ na construção do PNE, que poderiam dar maior sentido às unidades formadas por metas-estratégias. Metas e estratégias, juntas, conduziriam ao alcance de determinados objetivos. Sendo assim, sugere-se que, antes de qualquer análise das estratégias, individualizadas ou em conjunto, haveria a necessidade de um esforço genealógico para se recuperar ou tornar explícitos os objetivos de cada uma das metas do PNE, fazendo tal exercício com base não apenas no *caput* da meta e seus indicadores de monitoramento, mas igualmente nas diretrizes gerais do plano e no conjunto de estratégias que a meta engloba.

Por outro lado, este estudo teve como proposta inicial a realização de uma análise isolada da Meta 13 do PNE⁵, com foco em suas nove estratégias. Os relatórios de monitoramento produzidos pelo Inep têm considerado para essa meta os dois objetivos quantificáveis que constam do *caput*, a partir dos quais foram constituídos seus indicadores: a) *Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior*; e b) *Percentual de docentes com doutorado na educação superior* (Brasil, Inep, 2020). O *caput* da meta, contudo, inclui um objetivo mais amplo, quantitativamente não determinado, mas que ganha maior concretude quando a eles são associadas as estratégias da meta: “elevar a qualidade da educação superior”. Os indicadores de monitoramento da meta 13 dão conta de uma pequena parte desse objetivo central, mas estão longe de esgotarem o sentido de qualidade que as estratégias acabam detalhando melhor.

Mas até que ponto uma análise da Meta 13 e de suas estratégias é suficiente para abarcar todas as dimensões de qualidade que os especialistas e a própria legislação vêm defendendo para o ensino superior? As Metas 12 e 14, também dedicadas a esse segmento de ensino, mas em geral identificadas como metas de expansão da oferta e/ou das oportunidades de acesso aos cursos de graduação (Meta 12) e de pós-graduação *stricto sensu* (Meta 14), não informariam nada sobre qualidade?

Este texto defende duas teses fundamentais que se complementam. Em primeiro lugar, o objetivo central da Meta 13 não é simplesmente a melhoria da titulação dos docentes da educação superior, como pode parecer para alguns. Esse objeto precisa ganhar relevo desde o início de qualquer análise da meta: “elevar a qualidade da educação superior” (Brasil, 2014, Meta 13). Em segundo lugar, com base em pesquisa bibliográfica e documental, bem como na análise das estratégias das Metas 12 a 14 do PNE, expansão e qualidade não podem ser dissociadas no Plano, principalmente quando se considera a polissemia do conceito de qualidade. Como será visto, ao

⁴ O Art. 214 da Constituição Federal prevê que o PNE deve definir “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação” (Brasil, 1988). Entretanto, os objetivos não são explicitados no PNE vigente (Brasil, 2014).

⁵ “Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (Brasil, 2014, Meta 13).

propor expansão e ampliação de oportunidades de acesso, há uma qualidade social e/ou de equidade que a expansão não poderá descurar. Não se pretende, portanto, apenas um crescimento numérico, mas também uma mudança qualitativa no perfil socioeconômico e étnico-racial dos estudantes que acessam a educação superior.

Assim, somadas às dimensões de qualidade econômica objeto da Meta 13 – consideradas neste texto como aquelas que são baseadas em resultados de processos de avaliação em larga escala e em critérios de eficiência –, este estudo propõe a incorporação de dimensões de qualidade social e/ou de equidade – oferta pública, cursos noturnos e redução de desigualdade decorrentes da raça-cor, localização, pertencimento a comunidades tradicionais e renda – que emergem da análise das metas também relativas à expansão. Entretanto, como a Meta 13 se restringe ao ensino de graduação, a opção foi limitar a investigação apenas a essa etapa da educação superior, que também é objeto da Meta 12 e suas estratégias. Com isso, ficaram fora das análises a Meta 14 e suas respectivas estratégias.

Diante dessas considerações e considerando que o objetivo da Meta 13 do PNE é a elevação da qualidade do ensino de graduação – etapa fundamental da educação superior, o objetivo desta investigação passou a ser duplo:

1. explicitar as visões ou perspectivas e dimensões de qualidade presentes na literatura especializada, na legislação educacional em geral e, mormente, nas Metas 12 e 13 do Plano;
2. propor, sob o foco da qualidade na educação superior, indicadores complementares ao monitoramento das Metas 12 e 13 do PNE, a fim de suscitar o debate sobre eles.

Para cumprir esse duplo objetivo, concluída a presente Introdução, a seção 1 terá um cunho de fundamentação teórica do trabalho e se voltará para a revisão bibliográfica do conceito de qualidade aplicado à educação superior, em sua complexidade, polissemia e não consensualidade; buscando produzir uma proposta sintética de categorização das diferentes visões ou perspectivas sobre qualidade, as quais disputam e/ou se complementam na discussão educacional.

Na seção 2 são apresentados os resultados da pesquisa documental realizada na legislação vigente, buscando identificar as principais ênfases ou aspectos mais relevantes que os legisladores procuraram imprimir. Em seguida, a seção 3 contém, para fins de discussão e aprimoramento, uma proposta de indicadores complementares àqueles utilizados atualmente no monitoramento das metas do PNE. Por último, a seção 4 reúne as conclusões e/ou considerações finais do estudo.

1 A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O QUE DIZER COM BASE NA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA?

A pesquisa bibliográfica⁶ sobre o tema começou com a identificação de artigos publicados em periódicos brasileiros classificados nos estratos superiores (A1 e A2) do *Qualis-Capes* de periódicos para a área de Educação⁷, os quais foram selecionados pela contribuição à problematização do conceito de qualidade aplicado à educação superior, bem como para a definição de categorias de análise, dimensões ou fatores e, por fim, que poderiam embasar a construção dos futuros indicadores que esta pesquisa visa propor, com base principalmente nas estratégias que compõem as Metas 12 e 13 do PNE.

Para seleção dos artigos, realizou-se levantamento preliminar, por meio do repositório Scientific Electronic Library Online (SciELO)⁸ e do portal “Periódicos e Séries” da Fundação Carlos Chagas (FCC)⁹, de artigos publicados em língua portuguesa, que continham em seus resumos os seguintes grupos de palavras ou expressões consideradas chaves para esse processo de busca: a) *conceito, qualidade e educação superior*; b) *indicador, qualidade e educação superior*; c) *avaliação, qualidade e educação superior*; d) *equidade*¹⁰, *qualidade e educação superior*. Esta pesquisa apontou, respectivamente, 9 (nove), 5 (cinco), 43 (quarenta e três) e 7 (sete) artigos, sendo que desse total de 64 (sessenta e quatro) artigos alguns apresentaram duplicações ou repetições¹¹ e, por fim, a coleção reunida foi composta por 51 (cinquenta e um) textos diferentes.

Após essa seleção inicial, passou-se à análise dos resumos dos artigos, procurando identificar aqueles que explicitamente problematizavam ou refletiam sobre o conceito de qualidade ou que poderiam contribuir para responder às seguintes perguntas:

- a) O que é qualidade na educação superior?

⁶ Este levantamento foi realizado em 2018, quando a investigação começou, e reuniu artigos publicados entre 2007 e 2017.

⁷ Classificação relativa ao quadriênio 2013-2016, pois até a conclusão deste texto não havia sido divulgado um novo *Qualis-Capes* de periódicos.

⁸ O SciELO, quando da realização deste levantamento, se autodefinia como “uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros” (SciELO, [s. d.]).

⁹ A Fundação Carlos Chagas (FCC) disponibiliza em seu portal os seguintes periódicos: *Cadernos de Pesquisa*, *Estudos em Avaliação Educacional* e a coleção “Textos FCC”. Entretanto, a seleção de artigos incorporou apenas aqueles publicados no periódico *Estudos em Avaliação Educacional*, que compõe o estrato A2 do *Qualis-Capes*.

¹⁰ A categoria equidade foi incluída na pesquisa devido a sua constante referência nos estudos sobre qualidade em educação superior, entre os quais aqueles que foram obtidos mediante os conjuntos anteriores de palavras-chaves (“a”, “b” e “c”). Sua inclusão se tornou, portanto, necessária.

¹¹ Alguns artigos foram listados em mais de uma das quatro opções de busca por grupos de palavras/expressões consideradas “chaves”.

- b) Quais as diferentes perspectivas ou visões de qualidade da educação superior?
- c) Que dimensões são apontadas como importantes na definição de educação superior de qualidade?

Concluída a análise dos resumos, foram selecionados 16 (dezesesseis) artigos com base nos critérios atrás definidos:

TABELA 1
ARTIGOS SELECIONADOS PARA A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Periódico	Qualis (Capes)	Artigos selecionados	Quantidade
<i>Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior</i>	A1	Bertolin, 2007, 2009; Bertolin; Marcon, 2015; Dias Sobrinho, 2013; Morosini, 2014; Pfeifer, 2012; Souza, 2017.	07
<i>Cadernos Cedes</i>	A1	Cabrito, 2009; Sousa, 2009.	02
<i>Educação em Revista</i>	A1	Sousa; Seiffert; Fernandes, 2016.	01
<i>Educação & Sociedade</i>	A1	Dias Sobrinho, 2010.	01
<i>Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação</i>	A1	Rothen; Barreyro, 2009.	01
<i>Estudos em Avaliação Educacional</i>	A2	Bertolin, 2011; Burlamaqui, 2008; Morosini, 2009.	03
<i>Revista Brasileira de Educação</i>	A1	Morosini et al., 2016.	01
Total de artigos			16

Fonte: Elaboração própria.

1.1 QUALIDADE: UM CONCEITO COMPLEXO, POLISSÊMICO E NÃO CONSENSUAL

Ao investigar o conceito de qualidade no conjunto de textos analisados, emergiu num primeiro nível de análise a afirmação de que qualidade é um conceito *complexo, polissêmico, não consensual e de difícil definição*. Para Bertolin (2007, p. 312-313), “é vasta na literatura das duas últimas décadas a afirmação de que qualidade em educação e, especificamente, em educação superior, não possui um único significado” e “a conclusão [a] que estudos acerca de qualidade em ES [Educação Superior] tendem a chegar é que existem diversos, diferentes e legítimos entendimentos para o termo”. Bertolin e Marcon (2015, p. 118) dizem que “com um histórico de ampla variedade de significados ligada a ela, qualidade é um termo alusivo de difícil definição”.

Burlamaqui (2008), ao afirmar a complexidade do conceito, cita a argumentação de Ferrer (1999 *apud* Burlamaqui, 2008, p. 135) de que “polissemia, indefinição e ambiguidade são características do termo ‘qualidade’ quando aplicado a essa área [educação]”. No entendimento de Cabrito (2009, p. 187), existe uma “dificuldade em se encontrar um conceito consensual de qualidade em educação”. Dias Sobrinho (2010, p. 1227-1228) também ressalta a *complexidade semântica* do termo, “visto que a educação é um fenômeno social e, então, o que se vai entender por qualidade educativa pertence a um campo complexo e permeado de contradições”.

Segundo Morosini (2009, p. 184), “a concepção de qualidade não é clara”. Morosini *et al.* (2016, p. 15), em trabalho posterior, defendem que “o conceito de qualidade é multidimensional, o que torna complexo definir seu significado”. Rothen e Barreyro (2009, p. 731-732) afirmam que “apesar de ser um dos conceitos mais relevantes ao se tratar da avaliação da educação superior, não existe um consenso para a definição do que seja a qualidade”. Sousa (2009, p. 243) também chama “a atenção para a polissemia e complexidade do conceito de qualidade, particularmente quando associado à questão educacional”, dizendo também que “as definições para a palavra qualidade são inúmeras e mutáveis” (Sousa, 2009, p. 244). Para esse autor, “em razão da complexidade que esse conceito envolve, refletir a respeito dele significa lidar com o contraditório e o provisório, reconhecendo que a educação, no mundo atual, recorre constantemente a ele, identificando-o como seu principal objetivo” (Sousa, 2009, p. 245).

1.2 POLISSEMIA DO CONCEITO DE QUALIDADE

A principal explicação para a dificuldade em se obter uma definição única ou consensual para o conceito em tela pode ser encontrada na compreensão de que a qualidade varia no tempo e no espaço, depende do grupo de interesse que a propõe, está baseada em valores e padrões subjetivos e, portanto, precisa ser contextualizada histórica, social, política e economicamente. O conceito de qualidade, nesse sentido, estará sempre em disputa por sua hegemonia.

Segundo Bertolin:

[...] o entendimento de qualidade em ES sempre pode variar no tempo e no espaço. É perfeitamente possível que a qualidade em ES tenha um significado para um grupo e, ao mesmo tempo, tenha outros, bem distintos, para outros grupos. O fato é que o entendimento de qualidade é inexoravelmente subjetivo, porque depende fundamentalmente das concepções de mundo e de educação superior de quem o emite (Bertolin, 2007, p. 313).

Bertolin e Marcon (2015, p. 108) consideram que “o conceito de qualidade em educação superior possui elevado grau de subjetividade” e “depende,

fundamentalmente, da concepção de educação e da visão de mundo de quem o emite” (Bertolin; Marcon, 2015, p. 118). Esses autores, posicionando a discussão da qualidade em relação à avaliação educacional, afirmam que:

A avaliação na educação superior é um tema complexo, que envolve diferentes grupos de interesse, tais como governos, instituições, docentes, pesquisadores, alunos, empresas e a sociedade de maneira geral, que possuem diferentes visões de educação e de qualidade para a educação superior. Por esse motivo, desde a sua institucionalização, a avaliação tem sido concebida e praticada de várias formas, com base e observância em valores, concepções e epistemologias distintas (Bertolin; Marcon, 2015, p. 106).

Para Burlamaqui (2008, p. 135), a qualidade “tem significados diferentes para distintos observadores e grupos de interesse, de maneira que há percepções divergentes acerca do que deveria ser mudado, em termos de garantia de qualidade”. Dias Sobrinho (2010) recorre à disputa hegemônica que se dá entre os diferentes grupos de interesse para explicar a *pluralidade conceitual da qualidade educativa*:

Em torno da hegemonia do conceito de qualidade ocorrem muitos conflitos e oposições entre os diferentes grupos de interesse. Cada grupo e, no limite, cada indivíduo prioriza em cada momento uma ou algumas características da qualidade educativa e não considera a sua complexidade semântica (Dias Sobrinho, 2010, p. 1227-1228).

Na sequência desse pensamento, Dias Sobrinho (2010, p. 1228-1229) volta ao tema para dizer, em outras palavras que:

Instituições e Estado são constituídos e construídos por seres humanos e carregam as contradições sociais e os diferentes projetos existenciais e coletivos. Uma formação social é constituída por uma amálgama de expectativas de futuro, interesses e projetos particulares e corporativos, concepções de desenvolvimento social e econômico, oportunidades de emprego e de promoção social, necessidades existenciais, sonhos etc. As noções de qualidade da educação superior têm muito a ver com os lugares relativos dos indivíduos, os compromissos dos grupos numa dada formação social, as concepções de mundo e, particularmente, os papéis que os atores atribuem à educação superior. Dada a heterogeneidade das concepções de mundo e tendo em vista as contradições de toda formação social, dificilmente se construirá unanimidade a respeito do que é e deve ser uma educação superior de qualidade.

Morosini (2009, p. 184) defende, sobre o caráter contextual e subjetivo da concepção de qualidade, que “cabe esclarecer a quem ela é dirigida e por quem ela é definida”. Desenvolvendo melhor essa ideia, Morosini *et al.* (2016, p. 15) afirmam que o conceito de qualidade “incorpora uma dimensão ética e estética e, principalmente, axiológica”. Para os autores:

[...] qualidade não é uma adjetivação que remete a um construto universal, mas a uma propriedade que se encontra nos seres, nas ações ou nos objetos. Há, nessas expressões, uma concepção anterior que assume uma condição valorativa e que está ligada ao plano da moral e da condição política do homem, o que significa que a qualidade é autorreferenciada, pressupõe um sujeito ou uma comunidade que aceita determinados padrões como desejáveis (Morosini et al., 2016, p. 15).

Rothen e Barreyro (2009), na mesma linha, identificam a presença de padrões – standards – na definição de qualidade de alguns autores por eles analisados e defendem a necessidade de investigação sobre a origem, as fontes ou os fundamentos de tais padrões:

[...] em algumas definições, a qualidade é apresentada como a conformidade com um *standard*, um patamar, o que leva à definição prévia de quais seriam os resultados ou objetivos desejados. Assim colocada a questão, trata-se de saber quais são esses *standards*, em que se baseiam, quem os define, de onde procedem (Rothen; Barreyro, 2009, p. 732).

Para os autores, portanto, os padrões ou *standards* são estabelecidos ou aceitos por sujeitos ou comunidades, pois a qualidade “depende de quem a está definindo”, bem como é preciso considerar o “contexto político, econômico e sociocultural” de sua definição (Rothen; Barreyro, 2009, p. 732). Além disso, no entender deles, a qualidade deve ser “definida socialmente” e, “visando contribuir na discussão de sua legitimidade”, consideram importante que sejam explicitadas “quais agências e os atores que determinam esses padrões” (Rothen; Barreyro, 2009, p. 733).

Souza (2017), sintetizando diversos autores, inclusive alguns que estamos utilizando nesta investigação, diz que:

[...] considerando a perspectiva contextualizada da qualidade, há um quase consenso no campo educacional sobre a polissemia do termo, decorrente tanto da subjetividade na apropriação de critérios ou aspectos que o definem (marcadamente condicionados a contextos históricos, econômicos, sociais e políticos específicos) quanto da infinidade de situações distintas nas quais ele pode ser aplicado, entre outras, a curso, instituição, docentes, processo ensino-aprendizagem, etc. (Souza, 2017, p. 337).

Para a autora, “o conceito de qualidade na educação superior vem assumindo diversas conotações a cada contexto” e “diante das várias possibilidades para a definição da qualidade, entendeu-se que sua significação emergiria dos interesses daqueles diretamente afetados por ela, alterando-se ao longo do tempo, conforme a reconfiguração desses mesmos interesses” (Souza, 2017, p. 337). Com isso, Souza (2017) diverge da concepção de que a qualidade tem um caráter polissêmico, preferindo defender que o conceito deve ser considerado como *amorfo*: “[...] o conceito de

qualidade parece refletir melhor a realidade quando considerado amorfo (que assume formas ou significados diferentes a cada contexto), do que polissêmico, que remete à validade de todos os significados ao mesmo tempo” (Souza, 2017, p. 337).

Sousa (2009, p. 244), de forma diversa, traz a compreensão de que a prevalência de uma determinada concepção de qualidade não elimina outras, pois:

Em qualquer contexto social, político e econômico, uma determinada concepção de qualidade ganha prevalência sobre as demais sem, contudo, implicar a extinção de outras com as quais convive. Cada nova versão da qualidade não substitui inteiramente, e de uma vez por todas, as anteriores, permitindo que setores e grupos com interesses distintos possam coincidir em torno de uma mesma palavra de ordem.

Além disso:

[...] o conceito em questão é historicamente construído, e sua formulação e compreensão devem considerar as condições específicas e conjunturais da sociedade que possibilitam sua produção – a configuração sociocultural de determinados indivíduos ou grupos de indivíduos (Sousa, 2009, p. 244).

Por fim, baseando-se em Bondioli, a autora defende que “a qualidade precisa ser negociada e, sobretudo, no campo educacional, no decorrer de debates entre sujeitos e grupos que possuam interesse na rede educativa” (Bondioli, 2004 *apud* Sousa, 2009, p. 244). Nas palavras de Bondioli, citadas por Sousa, essa negociação deve se dar entre os indivíduos “que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede [...] e sobre como deveria ou poderia ser” (Bondioli, 2004, p. 14 *apud* Sousa, 2009, p. 244-245).

É nessa linha que o presente trabalho se desenvolve, considerando a arena política, onde foram travadas as disputas que conduziram à construção do atual PNE, como um lugar de negociações entre diferentes sujeitos e grupos, de construção de consensos possíveis sobre alguns pontos, mas também de permanência de dicotomias ou conflitos, que não ficaram à margem do texto final aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República. A polissemia do conceito de qualidade, conforme veremos adiante, está presente na Lei do PNE.

Segundo Dourado (2016, p. 21), “as disputas de concepção acerca da relação sociedade e educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação, que permearam o processo de aprovação do Plano, se intensificaram no processo de sua materialização”. Entretanto, mesmo que tais disputas tenham deixado suas marcas no texto final sancionado pela Presidência da República, estas não precisam ser tratadas como problemas ou obstáculos, inclusive porque, conforme foi visto até aqui, o conceito de qualidade em educação não é pacífico ou consensual.

Dessa forma, a definição de qualidade precisa levar em consideração algumas de suas características bastante comuns, segundo os autores citados: complexidade, contextualidade, subjetividade, polissemia e, por que não dizer?, contradição. Acredita-se, nesse sentido, que a compreensão de tais características conduz à valorização do PNE como o resultado possível de “intensos debates, negociações, envolvendo diversos interlocutores dos setores público e privado, na Câmara e no Senado Federal” (Dourado, 2016, p. 20).

1.3 DIFERENTES VISÕES OU PERSPECTIVAS SOBRE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Avançando na análise dos textos selecionados, pode ser apresentado um inventário da diversidade de perspectivas ou concepções de qualidade encontradas na literatura especializada sobre o assunto. Os autores investigados identificam ou propõem tipologias ou taxonomias próprias, a partir de revisões bibliográficas que abarcam um período mais amplo do que o adotado neste trabalho, muitas vezes incorporando autores internacionais que têm se dedicado a este tipo de discussão.

Nos textos selecionados são também afirmadas opções ou defesas de algumas visões em detrimento de outras, sendo possível mapear, nesse sentido, dicotomias ou conflitos sobre os quais foi necessário um esforço de síntese, tendo em vista os resultados e propostas que se pretende apresentar ao término deste estudo. Assim, os indicadores complementares sugeridos serão devidamente contextualizados ou relacionados às diferentes visões ou perspectivas de qualidade encontradas na literatura especializada.

Bertolin (2007) apresenta uma breve evolução histórica das taxonomias de qualidade, situando na década de 1980 o surgimento de “diversas definições de qualidade”:

Em 1983, Groot afirmou que a qualidade é determinada pelo grau em que um conjunto prévio de objetivos são satisfeitos; em 1985, C. Ball definiu qualidade como ajuste ao propósito e, pouco depois, qualidade foi discutida em termos da noção de valor agregado por T. Barnett, em 1988, e J. C. McClain, D. W. Krueger e T. Taylor, em 1989 (Watty, 2005) (Bertolin, 2007, p. 311).

Mas é na década de 1990 que Bertolin afirma terem surgido as primeiras propostas de categorizações das diversas maneiras de se pensar a qualidade em ES (Bertolin, 2007, p. 311):

No ano de 1993, Lee Harvey e Diana Green publicaram, provavelmente, a mais conhecida das propostas de classificação de qualidade em ES na revista *Assessment & Evaluation in Higher Education*. No artigo intitulado “Defining

Quality” os autores compilaram a ampla diversidade de concepções existentes em cinco grupos distintos: qualidade como fenômeno excepcional, qualidade como perfeição ou coerência, qualidade como ajuste a um propósito, qualidade como relação custo-benefício e qualidade como transformação.

Souza (2017) também faz menção ao esforço de síntese de Harvey e Green (1993, *apud* Souza, 2017, p. 335), que, inspirados nas ideias de Garvin (1987, *apud* Souza, 2017, p. 335) sobre qualidade no campo da produção, “apontaram cinco possibilidades ou faces para a definição do conceito na educação superior, a saber”:

- a) Qualidade como fenômeno excepcional: associada às noções de exclusividade e elitismo; à noção de excelência, superando os padrões estabelecidos; e à satisfação ou conformidade a um conjunto de requisitos periodicamente apurados.
- b) Qualidade como perfeição ou coerência: associada à perspectiva que as especificações devem ser exatamente cumpridas, contrapondo-se à abordagem de qualidade como fenômeno excepcional.
- c) Qualidade como ajuste a um propósito: associada à noção de conformidade com o propósito ou finalidade para a qual o objeto foi criado.
- d) Qualidade como relação custo-benefício: associada à perspectiva de prestação de contas dos recursos públicos investidos ao público diretamente interessado no resultado apresentado.
- e) Qualidade como transformação: associada à noção de transformação e mudança para melhor, seja do aluno, seja do professor, seja do curso, seja da instituição. (Souza, 2017, p. 336).

O estudo de Souza, nesse sentido, contribui para a compreensão de que as ideias sobre qualidade na educação superior da década de 1990 podem ser atribuídas ao processo de transposição do conceito de qualidade, originário do campo da produção, para o campo educacional, pois o termo *qualidade* foi “fartamente discutido nos manuais voltados à gestão de organizações empresariais, sendo razoável considerar que tais discussões terminem por influenciar a sua apropriação no campo educacional” (Souza, 2017, p. 333).

Para Bertolin (2007, p. 311), contudo, “desde as propostas de taxionomias de qualidade em ES publicadas durante a década de 1990 [...], a literatura especializada não apresenta novidades significativas sobre estudos de classificações e de conceitos sobre o assunto”. Apesar disso, este autor relata que “nos últimos anos tem-se observado a emergência de novos termos para explicar as propriedades da qualidade em ES”, os quais, em sua opinião:

[...] parecem surgir sempre vinculados com duas das principais ideias sobre as missões das educação superior neste início de século: (a) competitividade

econômica e crescimento de mercados e (b) desenvolvimento sociocultural e econômico sustentável; ou, ainda, a uma visão de educação superior com missão primordial de (c) coesão social e equidade (Bertolin, 2007, p. 311-312).

Baseado tanto na premissa de Barnett de que “não é possível formar opinião consistente sobre qualidade em ES sem antes se ter uma razoável concepção da própria educação” (Barnett, 1992 *apud* Bertolin, 2007, p. 312), quanto na produção acadêmica recente e em publicações de organismos internacionais, Bertolin (2007, p. 312) defende, então, o agrupamento “em três diferentes tendências de visão de qualidade em ES os termos sobre qualidade mais utilizados em âmbito mundial: visão economicista, visão pluralista e visão de equidade”, conforme o seguinte quadro:

QUADRO 1
VISÕES DE QUALIDADE EM EDUCAÇÃO SUPERIOR

Visão de qualidade	Termos associados	Grupos de interesse	Propósitos da ES
Visão economicista	Empregabilidade e Eficiência	Setor privado, OCDE e setor governamental	Ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade
Visão pluralista	Diferenciação, Pertinência e Relevância	Unesco, União Europeia e setor educativo	Diversidade de aspectos relevantes (economia, sociocultural, democracia etc.) com ênfase na emergência das especificidades locais
Visão de equidade	Equidade	Unesco e setor educativo	Ênfase nos aspectos de contribuição para coesão social

Fonte: Bertolin (2007, p. 312).

Esse agrupamento peculiar, defendido por Bertolin inicialmente em sua tese de doutoramento¹², é similar – no entendimento dos autores deste trabalho – à proposta de categorização apresentada nos trabalhos de Morosini (2009, 2014), que, “buscando trazer à tona a relação avaliação-qualidade” (Morosini, 2009, p. 167), escreveu, ainda em 2001, um ensaio no qual registrou “que a noção de qualidade na educação apresentava três tipos ideais que poderiam ser encarados como modelos para a realidade brasileira: a qualidade isomórfica, a qualidade da diversidade [ou especificidade¹³] e a qualidade da equidade” (Morosini, 2001 *apud* Morosini, 2009, p. 167).

¹² Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização: período 1994-2003 (2007).

¹³ Morosini (2009, 2014) usa em seus trabalhos mais recentes a expressão “qualidade da especificidade” em substituição à “qualidade da diversidade”, utilizada no trabalho de 2001.

Esses três tipos ideais são definidos por Morosini (2014) da seguinte forma:

A *qualidade isomórfica* pode ser sintetizada como a qualidade de modelo único. Harvey (1999) propunha cinco tipos de qualidade (excelência, perfeição, atendimento a objetivo, valor financeiro e transformação), analisados segundo os diversos padrões existentes, a saber: padrão acadêmico, padrão de competência, padrão organizacional e padrão de serviços. A qualidade isomórfica é a voz mais forte em processos avaliativos. Em tempos de modernização e racionalidade, a comparação e a busca de standards se consolidam. [...] Esta concepção tem por suporte um processo de internacionalização voltado à transnacionalização e a educação como mercadoria orientada por organismos multilaterais, como a OMC, WB, Unesco, OCDE, entre outros (Morosini, 2014, p. 389-390, grifo da autora).

[...]

A *qualidade da especificidade* é um segundo tipo de qualidade que pode ser sintetizada como a presença de indicadores standardizados paralelos à preservação do específico. Esta concepção reflete a realidade da União Europeia, pela necessidade de preservar os estados-membros, respeitando suas características e integrando os países pelas suas diferenças. Assim, aceita-se a ideia de que não há um único padrão de qualidade da educação superior, mas que a base é o princípio de qualidade de melhor adaptação para aquele país. A avaliação tem como fundamento a crença nos mecanismos avaliativos de cada país e no reconhecimento do(s) órgão(s) que realiza(m) a avaliação (Morosini, 2014, p. 392, grifo da autora).

[...]

A *qualidade da educação superior na perspectiva da equidade* está centrada na concepção de tratamento diferenciado para quem é diferenciado. Ela reflete concepções presentes em regiões com larga diferença entre os estratos sociais, como o caso do Brasil e da América Latina. Postula-se que a qualidade está para além da simples padronização de indicadores, abarcando estudos qualitativos e quantitativos refletores da complexidade do local (Morosini, 2014, p. 393, grifo da autora).

Outro autor importante, que pode ser trazido à discussão das tipologias ou taxonomias da qualidade na educação superior, é Dias Sobrinho (2010, 2013), que aborda a educação superior pela afirmação de alguns conceitos ou perspectivas bastante relevantes pela influência de suas ideias no campo da educação superior brasileira. Entre essas ideias se destaca a defesa da educação como bem público, em contraposição à ideia de educação como mercadoria, na forma de uma dicotomia que atravessa toda sua reflexão sobre qualidade da educação superior. Outro tema importante, trazido pelas contribuições do autor, é o da equidade e da democratização, lembrando que equidade é uma das visões ou perspectivas já apontadas nas tipologias de Bertolin (2007) e Morosini (2009, 2014).

A perspectiva de educação superior como bem público, defendida por Dias Sobrinho (2013), se contrapõe à ideia de uma educação como mercadoria, submetida aos interesses privados ou conveniências individuais em vez de se fundamentar no respeito à dignidade humana e ao bem comum. Para o autor:

Educação é um bem público e direito social, pois tem como finalidade essencial a formação de sujeitos e, por consequência, o aprofundamento da cidadania e da democratização da sociedade. O conceito de bem público é aqui entendido como um princípio, isto é, como um imperativo moral que sobrepõe a dignidade humana aos interesses, inclinações e circunstâncias individuais (Dias Sobrinho, 2013, p. 109).

Sobre a temática da equidade, destacamos em Dias Sobrinho as seguintes considerações:

Equidade é um valor cuja aplicação tende a diminuir as desigualdades sociais. Todo Estado democrático haveria de promover esforços, juntamente com a sociedade, para interromper o círculo vicioso da desigualdade socioeducativa (Dias Sobrinho, 2010, p. 1229).

[...]

Um sistema educativo que reforça os preconceitos e amplia a marginalização social não pode ser de qualidade, do ponto de vista dos princípios de bem público e equidade (Dias Sobrinho, 2010, p. 1231).

[...]

A sociedade democrática é fundada no princípio ético da equidade e, portanto, deve assegurar o direito de todos à educação de qualidade (Dias Sobrinho, 2010, p. 1231).

[...]

O princípio da equidade implica um imperativo ético de diminuição ao máximo possível das desigualdades sociais (Dias Sobrinho, 2010, p. 1238).

[...]

Baseadas no princípio da equidade, as instituições educativas deveriam ter no marco de suas finalidades essenciais, e de acordo com as condições e possibilidades de seu campo de atuação, o objetivo de contribuir para a minoração (idealmente, a erradicação) de desequilíbrios vigentes na cidadania (Dias Sobrinho, 2013, p. 116).

Por outro lado, Dias Sobrinho (2010, 2013) associa sua defesa da equidade à concepção de educação como bem público, possibilitando um entendimento desses conceitos como pertencentes à mesma perspectiva ou visão de qualidade, conforme agrupamento que será proposto adiante, como uma síntese do pensamento de diferentes autores:

Há [...] uma distinção fundamental entre a educação-bem público e educação-mercadoria. Enquanto a primeira tem como referência central o aprofundamento do bem comum segundo valores da equidade e da igualdade democrática e social, a segunda tem seu foco no lucro do empresário e no desenvolvimento de uma sociedade competitiva e dominada pelo individualismo possessivo (Dias Sobrinho, 2013, p. 115).

Por sua vez, a democratização da educação superior, segundo Dias Sobrinho (2010), tanto pode ser associada a uma perspectiva economicista¹⁴ quanto pode ser apropriada pela perspectiva da equidade, dependendo do porquê ou do como as políticas de democratização ou expansão da educação superior são mobilizadas:

A questão da “democratização” da educação superior adquiriu fôlego nestas últimas décadas e entrou fortemente na agenda das políticas públicas. Ela já era considerada importante, desde os meados do século passado, pela teoria do capital humano e pela teoria residual do desenvolvimento econômico. Segundo essas teorias, o desenvolvimento econômico requer grandes investimentos em educação. De modo mais efetivo, propunham as políticas de expansão da escolaridade da população em geral [...]. Embora apresente o mérito de reconhecer a importância da ampliação da escolaridade e das inversões na educação, essa agenda não esconde seus fundamentos marcadamente economicistas, segundo os quais a educação se restringe a ser uma função da economia (Dias Sobrinho, 2010, p. 1231-1232).

Em contraposição a essa democratização da educação superior sob o viés economicista, contextualizada histórica e socialmente por Dias Sobrinho (2010), este autor defende que a democratização deve levar em conta a realização do princípio da equidade e, para isso, não pode deixar de considerar a qualidade pública e social da oferta de educação superior, pois:

[...] a democratização não deveria limitar-se à expansão do acesso a cursos de graduação, sem preocupar-se efetivamente com a qualidade da formação e dos conhecimentos. Se a oferta educativa é de baixa qualidade e as condições de permanência são precárias, ocorre uma “democratização excludente”. Essa expressão, provocadora e paradoxal, serve para recuperar o argumento de que todos, independente de sua condição social e econômica, têm direito não a qualquer educação, mas sim a uma educação de qualidade (Dias Sobrinho, 2013, p. 120).

¹⁴ A palavra “economicista” tem um viés pejorativo e de crítica e em muitos casos é pertinente e justa sua utilização. Entretanto, é possível pretender que existe uma concepção de qualidade econômica como perspectiva concreta e válida, proveniente do campo da avaliação de projetos e programas sociais em que se considera importante o entendimento de que os recursos públicos ou privados não são ilimitados e que há a necessidade de verificar a eficiência, eficácia ou efetividade dos gastos ou do investimento em educação.

Além disso:

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

Outros autores, assim como Dias Sobrinho, também se baseiam em dicotomias ou perspectivas antagônicas em conflito. Para Burlamaqui,

[...] no debate conceitual sobre a qualidade destacam-se as noções de complexidade e de multidimensionalidade, além das seguintes dicotomias: qualidade a partir dos enfoques qualitativo/quantitativo e de produtos/processos. Por fim, observa-se na discussão uma linha que trata da eficácia e eficiência (Burlamaqui, 2008, p. 135).

Pfeifer (2012), por sua vez, ao abordar as “dicotomias conceituais da avaliação da educação superior”, elenca as seguintes dicotomias:

Qualidade Social x Qualidade Eficiência, Avaliação Quantitativa x Avaliação Qualitativa, Avaliação de Processo x Avaliação de Produto, Avaliação Global x Avaliação Pontual, Avaliação Contextualizada x Avaliação Descontextualizada, Avaliação Externa x Avaliação Interna, Avaliação Formativa x Avaliação Punitiva, entre outras (Pfeifer, 2012, p. 351).

Apesar de sua ênfase nos modelos ou tipos de avaliação, toda a discussão desenvolvida por essa autora se relaciona também às visões, perspectivas, concepções e critérios de qualidade, pois, conforme suas próprias palavras: “a noção de qualidade da Educação Superior é alvo de disputas político-ideológicas e está intrinsecamente relacionada às concepções de universidade, de educação e de ensino superior, ao que é subjacente uma determinada concepção de avaliação” (Pfeifer, 2012, p. 354).

Qualidade e avaliação são temas ou conceitos imbricados, pois a preocupação com a qualidade ou a materialização dessa preocupação tem sido fundamental para a constituição dos processos e sistemas de avaliação. Por isso, as dicotomias apresentadas pela autora como presentes na discussão sobre avaliação da educação superior se relacionam ou estão presentes também nas reflexões ou na problematização que outros autores fazem sobre o conceito de qualidade.

Especificamente sobre qualidade, Pfeifer (2012) trabalha a dicotomia entre Qualidade Eficiência e Qualidade Social. Para ela, a Qualidade Eficiência se baseia na ideia de que

[...] universidade e Educação Superior devem responder aos valores de mercado e, deste modo, enquadrar-se em preceitos de produtividade, rentabilidade e competitividade próprios da racionalidade econômica. Muito em voga na sociedade atual, a qualidade enquanto eficiência emerge das diretrizes do Banco Mundial para o Ensino Superior e vai estruturar, por um lado, um sistema educacional voltado às exigências do mundo produtivo e, por outro, compreendendo as IES como um negócio, vai surgir o que Chauí (2001) cunhou de “universidade operacional”, sedimentada em princípios da gestão eficiente, isto é, maior produtividade, em menor tempo e com baixo custo (Pfeifer, 2012, p. 354).

Essa concepção de Qualidade Eficiência se aproxima do conceito de educação como mercadoria, que Dias Sobrinho (2010, 2013) opõe ao de educação como bem público. Também não se pode esquecer que essa concepção de qualidade se aproxima ou está associada com o que Bertolin (2007) chamou de perspectiva economicista: “Empregabilidade e Eficiência”; “Ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade”. Por outro lado, também podemos aproximar – acreditamos nós – a concepção de Qualidade Social à noção de qualidade que está embutida na concepção de educação como bem público. Em síntese, com base nos autores citados, foram consideradas semelhantes as dicotomias Qualidade Social x Qualidade Eficiência (Pfeifer, 2012) e Educação como bem público x Educação como mercadoria (Dias Sobrinho, 2010, 2013).

Essa aproximação fica bem clara para nós quando Pfeifer (2012) define Qualidade Social, citando, inclusive, texto de Dias Sobrinho não pertencente ao *corpus* desta pesquisa:

Coexistindo com a noção de eficiência, mas radicalmente oposta, outra ideia de qualidade também se faz presente no embate pela construção de políticas de Avaliação na Educação Superior. Refere-se à concepção de Qualidade Social, que considera como funções e atribuições da Educação Superior a “qualidade do ensino, da aprendizagem, dos programas, da pesquisa, da formação pedagógica e profissional, do pessoal e do entorno da instituição” (Dias Sobrinho, 2001, p. 157). Esta se fundamenta não em valores de mercado, mas em valores que veem a educação com um papel determinante no processo de construção democrática e cidadã. Neste sentido, são considerados como critérios de qualidade elementos que não podem ser mensurados por indicadores de custo-benefício, como o compromisso social das IES; a construção de conhecimentos científicos e tecnológicos conectados aos interesses mais amplos da sociedade, de justiça e igualdade; a função crítica da Educação Superior e da universidade em particular; e a formação de profissionais competentes para as necessidades do mundo do trabalho, mas também capazes de exercer sua cidadania. (Pfeifer, 2012, p. 355).

Entretanto, a dicotomia entre educação como bem público e educação como mercadoria, segundo Dias Sobrinho (2010, 2013), ou, nos termos de Pfeifer (2012),

entre Qualidade Social e Qualidade Eficiência, não necessariamente conduz à escolha de um dos polos com a negação do outro. Pensar a eficiência e a contribuição da educação para o desenvolvimento econômico pode não ser uma adesão à educação como mercadoria ou ao economicismo – apontado por Bertolin como uma das visões atuais mais proeminentes – e a negação da educação como bem público ou com Qualidade Social. Entende-se, portanto, que a superação dessa dicotomia será fundamental para, em algum momento, alirmos eficiência econômica com pertinência social, acreditando possível a coexistência entre perspectivas que em geral são colocadas em oposição.

Na defesa desse argumento, alguns aspectos do pensamento de Dias Sobrinho passam a ser bastante importantes. Em sua defesa da educação superior como bem público, o autor não desconsidera o desenvolvimento econômico ou a economia como dimensão fundamental da vida humana, mas “a educação não pode reduzir-se a serviço do mercado e tampouco a democratização há de se limitar a expandir quantitativamente a escolarização tão somente para impulsionar o desenvolvimento econômico” (Dias Sobrinho, 2013, p. 108-109). Segundo ele:

Educação como bem público é essencial para a formação de cidadãos conscientes e, correlativa e inseparavelmente, de profissionais qualificados. Formação cidadã e capacitação profissional são aspectos coessenciais, mutuamente referenciados e solidariamente constitutivos do sujeito social. Cidadãos-profissionais ética e tecnicamente responsáveis e qualificados são os principais atores do fortalecimento econômico e, inseparavelmente, do desenvolvimento da nação. Nessa concepção, a economia é uma dimensão essencial da vida humana, mas não é a razão de ser da sociedade. Ao contrário, é a sociedade, guiada pelo valor moral do bem comum, que a deve determinar (Dias Sobrinho, 2013, p. 109-110).

Com fundamentos nas tipologias e nas dicotomias frequentemente encontradas na literatura em análise – especialmente em Bertolin (2007), Morosini (2009, 2014), Dias Sobrinho (2010, 2013) e Pfeifer (2012) –, pode-se constituir a seguinte proposta de síntese organizando as concepções ou visões de qualidade em três grandes grupos:

1. Perspectiva econômica e/ou referenciada em padrões, que considera aspectos relacionados à qualidade dos insumos, à eficiência econômica, e em referenciais de qualidade constituídos para – ou como base em – os resultados de avaliações de larga escala, representada nas estratégias da Meta 13 do PNE.
2. Perspectiva social, do bem público, da pertinência e/ou da equidade, presente principalmente no caput e nas estratégias da Meta 12 do Plano, que propõe o fim das desigualdades de acesso e permanência ocasionadas por sexo, renda, raça-cor ou étnica-cultural e por localização territorial.

- Perspectiva pluralista e/ou da diversidade, que está sendo proposta como integradora das duas perspectivas anteriores, além de incorporar/valorizar mecanismos de autoavaliação, bem como um olhar sobre as missões institucionais particulares e diversas.

A contribuição de cada um desses autores e a articulação entre os conceitos que utilizam com a categorização que acabamos de apresentar pode ser resumida com o seguinte quadro:

QUADRO 2
CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS DOS AUTORES PARA A CATEGORIZAÇÃO PROPOSTA DAS VISÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Autores	Categorias e conceitos-chave dos autores		
	Perspectiva econômica e/ou referenciada em padrões	Perspectiva social e/ou da equidade	Perspectiva pluralista e/ou da diversidade
Bertolin (2007)	Visão economicista	Visão de equidade	Visão pluralista
Morosini (2009, 2014)	Qualidade isomórfica	Qualidade na perspectiva da equidade	Qualidade da diversidade
Dias Sobrinho (2010, 2013)	Educação como mercadoria	Educação como bem público; Equidade	
Pfeifer (2012)	Qualidade Eficiência	Qualidade Social	

Fonte: Elaboração própria.

É importante considerar, no entanto, que tal subdivisão tem um caráter didático e não necessariamente serão encontrados esses tipos ideais de forma isolada ou estanque na realidade educacional brasileira ou mesmo internacional. É possível e talvez desejável que essas perspectivas se somem ou se complementem; o que não quer dizer que não existam problemas ou conflitos internos entre ou dentro de cada uma das três perspectivas.

2 A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O QUE DIZER A PARTIR DA PESQUISA DOCUMENTAL?

A análise da legislação educacional vigente – em especial a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o PNE – ajuda a verificar como a ideia de qualidade

tem sido representada pelos legisladores e como se associa a alguns elementos que permitem, no entender desses sujeitos, sua aferição ou medida. É de se esperar que as leis da educação, ao estabelecerem a qualidade como diretriz, princípio e meta a ser alcançada, procurem definir não apenas os objetivos educacionais a serem alcançados e que nos dão as linhas gerais do que se entende por uma educação de qualidade, mas também, necessariamente, os aspectos e instrumentos que permitirão garantir uma educação de qualidade para todos. Podem ser destacados, neste sentido, alguns aspectos que emergiram da análise documental realizada, conforme segue.

2.1 A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO COMO DIRETRIZ, PRINCÍPIO E META NÃO SOMENTE PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Como ponto de partida da análise na legislação educacional vigente, é importante considerar que o desafio da qualidade não está restrito à educação superior, pois o PNE define a *melhoria da qualidade da educação* como uma de suas diretrizes¹⁵, reafirmando, portanto, o princípio da *garantia de padrão de qualidade*, que está presente tanto na Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988, art. 205, inciso VII) quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996, art. 2º, inciso IX), em vigor.

A referência à qualidade na oferta pública e privada da educação em geral também merece destaque na LDB, quando o referido instrumento legal se dedica à definição do direito à educação e dos deveres do Estado diante dessa oferta. Neste sentido, o “dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...] padrões mínimos de *qualidade* de ensino” (Brasil, 1996, art. 4º, inciso IX). Além disso, mesmo sendo “livre à iniciativa privada”, competirá ao Poder Público a “avaliação de *qualidade*”¹⁶ do ensino oferecido em estabelecimentos privados ou particulares.

2.2 A QUALIDADE COMO REALIZAÇÃO DO PROPÓSITO OU FINALIDADE DA EDUCAÇÃO

Refletindo a respeito da qualidade como a realização de um propósito ou finalidade predeterminada pelos estatutos legais, observa-se que a educação em geral

¹⁵ Inciso IV do Art. 2º do PNE, que concretiza o que foi disposto no Art. 214, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

¹⁶ Art. 7º, Inciso II, da LDB, repetindo o que está disposto no Art. 209, Inciso II, da CF.

visa ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, Art. 205; Brasil, 1996, Art. 2º).

Sobre a educação superior, a CF é parcialmente omissa, preferindo deter-se apenas em alguns importantes atributos das instituições de caráter universitário, que não se estendem aos demais tipos de organização acadêmica. Assim, segundo a CF, “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988, art. 207).

Tais atributos, no entanto, são importantes e devem ser considerados como dimensões de qualidade, pelo menos quando se tem em vista panorâmica o sistema nacional de educação superior como um todo. Além disso, oferecem condições para se discernir que pode haver dimensões de qualidade que não são estabelecidas para todas as (ou todos os tipos de) instituições. Existem especificidades a serem observadas e os padrões de qualidade não necessariamente precisam ser únicos para todas as partes que compõem o sistema como um todo.

A LDB, no entanto, apresenta finalidades que precisam ser observadas por todas as instituições de educação superior, as quais devem:

- I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.
- VIII – atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização

de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (Brasil, 1996, Art. 43).

Até aqui, então, pode-se dizer que a educação superior não tem, na CF e na LDB, propósitos ou finalidades propriamente economicistas, prevalecendo uma visão ou perspectiva de educação que se aproxima principalmente da concepção de bem público. Porém, não se observam muitos avanços em defesa de maior equidade no ensino superior, pois se o ensino – principalmente na escola básica – deverá ser ministrado de acordo com o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988, Art. 206, inciso I; Brasil, 1996, Art. 2º, inciso I), com “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (Brasil, 1988, Art. 206, inciso IV; Brasil, 1996, Art. 2º, inciso VI) e “consideração com a diversidade étnico-racial” (Brasil, 1996, Art. 2º, inciso XII), o “dever do Estado com educação escolar pública” garante apenas “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (Brasil, 1996, Art. 4º, inciso V). Conforme será visto mais adiante, o PNE oferece mais elementos para a defesa da visão ou perspectiva da equidade na educação superior.

Sem serem propriamente economicistas no que se refere aos propósitos ou finalidades da educação ou da educação superior, a CF e a LDB manifestam preocupações econômicas ou socioeconômicas, como a “qualificação para o trabalho” e de “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira [...]” (Brasil, 1996, Art. 43, inciso II). Do mesmo modo, a qualidade econômica e/ou referenciada em padrões comumente associados a processos de avaliação em larga escala marcará presença tanto na LDB quanto na lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e no PNE, conforme os tópicos seguintes.

2.3 A QUALIDADE ASSOCIADA À AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

A legislação é muito clara na associação entre qualidade e avaliação, no sentido de que é através da segunda que é possível verificar a realização da primeira. Essa associação se dá principalmente ao afirmar a necessidade de processos e sistemas nacionais de avaliação ou especificar instrumentos de avaliação, tudo com vistas a mensurar a qualidade da educação que é oferecida nas escolas ou estabelecimentos de ensino, desde a educação básica até a educação superior.

Dentro dessa lógica, de acordo com o Art. 9º da LDB, compete à União “assegurar *processo nacional de avaliação* do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Brasil, 1996, grifo nosso). Entretanto, a legislação não restringe a avaliação ao rendimento escolar, e o processo nacional de

avaliação se desdobra atualmente mediante dois grandes sistemas, os quais através de seus instrumentos específicos produzem informações que visam à orientação das políticas públicas e, em especial, à melhoria da qualidade da educação.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, conforme o Art. 11 do PNE,

[...] constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

[...]

A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (Brasil, 2014, grifo nosso).

Quanto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o § 1º do Art. 1º da lei que o instituiu definiu suas finalidades como:

[...] a *melhoria da qualidade da educação superior*, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004, grifo nosso).

A legislação, portanto, estabelece e preconiza processos de avaliação nacional em larga escala como dispositivos que visam garantir a qualidade da educação tanto na educação básica como na educação superior, o que não quer dizer que as dimensões, os instrumentos e indicadores de qualidade precisam ser os mesmos.

2.4 A QUALIDADE ASSOCIADA À AFIRMAÇÃO DE PADRÕES E PARÂMETROS DE QUALIDADE

Em muitas situações ou momentos, verifica-se também que a LDB e o PNE associam qualidade a padrões ou referenciais nacionais, os quais são propostos a fim de garantir que todos possam ter acesso à educação com a qualidade avaliada e que atenda a esses padrões ou referenciais. A maior parte dos exemplos dessa associação se refere à educação básica, mas também são encontrados quando se tem por objeto a educação superior.

Como exemplos dessa associação presentes na LDB, podem ser citados:

- a) o § 6º do Art. 35-A, que atribui à União a competência de estabelecer “os *padrões de desempenho* esperados para o ensino médio, *que serão referência*

nos processos nacionais de avaliação, a partir da Base Nacional Comum Curricular” (Brasil, 1996, grifo nosso);

- b) o § 4º do Art. 47, no qual está determinado que “as instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação *nos mesmos padrões de qualidade* mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas”; e o Art. 75 definiu que “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o *padrão mínimo de qualidade de ensino*” (Brasil, 1996, grifo nosso).

A menção a padrões ou parâmetros nacionais e mínimos de qualidade está presente, também de forma explícita, em várias estratégias do PNE relacionadas à educação básica, relativas à (Brasil, 2014):

- a) “expansão das respectivas redes públicas de educação infantil”, adequação de sua infraestrutura física, quadro de pessoal, condições de gestão, recursos pedagógicos, situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes, preservando as especificidades dessa etapa da educação básica, voltada para o público de 0 a 5 anos de idade (estratégias 1.1, 1.6 e 1.13);
- b) “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” (estratégia 7.21);
- c) financiamento da educação básica, inclusive o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi e Custo Aluno-Qualidade – CAQ (estratégias 20.1, 20.6 e 20.7);
- d) educação profissional técnica de nível médio na modalidade a distância (estratégia 11.3);
- e) Lei de Responsabilidade Educacional (Estratégia 20.11).

Especificamente para a educação superior, o PNE traz uma única menção explícita a *padrão de qualidade* em sua estratégia 13.5, que propõe: “elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*” (Brasil, 2014, grifo nosso).

Entretanto, a Meta 12 do Plano, que visa à expansão da oferta e atendimento na educação superior, ressalta que deve ser “assegurada a *qualidade da oferta* e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (Brasil, 2014, grifo nosso). Assim, apesar de não usar uma expressão do

tipo “padrão” ou “parâmetro” qualidade”, há o estabelecimento de um parâmetro de participação mínima do segmento público na expansão da oferta pública, considerado como fator de garantia de qualidade.

Por outro lado, como a Meta 12 do PNE se dedica à expansão da oferta, pode-se fazer uma leitura desta em conjunto com o inciso VIII do Art. 2º do PNE, que propõe o “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*” (Brasil, 2014, grifo nosso). Ou seja, a expansão da oferta e do acesso à educação superior deve respeitar a qualidade, assegurando-se certos parâmetros (pelo menos 40% das novas matrículas sendo oferecidas por instituições públicas) e respeitando-se *padrões de qualidade e equidade*.

As Metas 12 e 13 oferecem outros parâmetros ou referenciais de qualidade ao propor, por exemplo (Brasil, 2014):

- a) elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (estratégia 12.3);
- b) “assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária” (estratégia 12.7);
- c) “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (Meta 13);
- d) “elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75% (setenta e cinco por cento), em 2020” (estratégia 13.8);
- e) ainda na estratégia 13.8 do PNE:

fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional (Brasil, 2014).

Há, portanto, uma série de *parâmetros, referenciais* ou *padrões* de qualidade para a educação superior que precisam ser considerados, mesmo sem o documento trazer explicitamente os termos “parâmetro”, “referência” ou “padrão” de qualidade.

2.5 A QUALIDADE E A AVALIAÇÃO ASSOCIADAS A ÍNDICES OU INDICADORES

É de se notar, ainda, a menção explícita a indicadores como instrumentos importantes para o monitoramento da qualidade da educação na educação básica, conforme consta do Art. 11 do PNE:

O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos: I – *indicadores de rendimento escolar*, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação [...]; II – *indicadores de avaliação institucional*, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. [...] A elaboração e a divulgação de *índices para avaliação da qualidade*, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (Brasil, 2014).

Outros exemplos, ainda para a educação básica, podem ser encontrados em:

- a) na estratégia 1.6, referente à educação infantil e que indica a necessidade de “aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, *entre outros indicadores relevantes*” (Brasil, 2014, grifo nosso);
- b) na estratégia 7.8, que prescreve o desenvolvimento de “indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos” (Brasil, 2014).

A presença dos indicadores de qualidade da educação superior não se faz de forma explícita, mas implícita, correspondendo justamente àqueles que são necessários à verificação do cumprimento dos parâmetros elencados na subseção anterior e que figuram na proposta de conjunto de indicadores que será apresentada mais adiante neste texto, na seção 3.

2.6 POLISSEMIA E MULTIDIMENSIONALIDADE DO CONCEITO DE QUALIDADE NA LEGISLAÇÃO

A CF, a LDB, o Sinaes e o PNE não apresentam claramente uma definição do que seja a desejada qualidade, mas dão sinais da complexidade – polissemia e multidimensionalidade – da tarefa de conceituar qualidade e operacionalizar os meios de medi-la, estabelecer padrões ou avaliá-la.

A qualidade, segundo a legislação em vigor, pode estar localizada tanto nas *condições de oferta quanto nos resultados do ensino*. Na prática, isso significa

dizermos que os dispositivos legais apontam para a qualidade como um fenômeno multidimensional, a se manifestar, por exemplo:

- a) pela variedade e quantidade dos insumos empregados no processo educacional, na forma do inciso IX do Art. 4º da LDB (Brasil, 1996):

O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...] padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;

- b) através de resultados aferidos em exames, de acordo com o Art. 9º da LDB (Brasil, 1996):

A União incumbir-se-á de: [...] VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; [...] VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino.

A lei do Sinaes, ao definir as finalidades deste para a “melhoria da qualidade da educação superior” (Brasil, 2004, Art. 1º, § 1º), inclui aspectos como:

[...] o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004, Art. 1º, §1º).

Nesse sentido, a própria avaliação da qualidade na educação poderá ou deverá ter múltiplas formas ou faces, não precisando se reduzir a uma delas, como, por exemplo, os exames de larga escala. A avaliação do rendimento escolar é uma das formas possíveis de medir a qualidade, mas a LDB menciona explicitamente a avaliação também das instituições escolares, *mesmo não detalhando as dimensões que esta avaliação deve comportar*. De todo modo, avaliar as instituições deverá incluir, pelo menos, a verificação dos “insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil, 1996), conforme consta do inciso IX do Art. 4º da LDB.

O PNE é mais explícito ao detalhar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e as diferentes avaliações que o compõem, definindo os instrumentos ou tipos de avaliação, bem como algumas das dimensões da qualidade que precisam ou podem ser avaliadas ou mensuradas, conforme:

a) § 1º de seu Art. 11:

O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá [...]: I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação [...]; II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (Brasil, 2014);

b) estratégia 1.6, que estabelece a “[...] avaliação da educação infantil, [...] com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes” (Brasil, 2014);

c) estratégia 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 (Brasil, 2014);

d) estratégia 7.21, ao conferir à União a competência para estabelecer

[...] 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 (Brasil, 2014).

A especificação dos diferentes tipos de avaliação, das dimensões a serem avaliadas e dos instrumentos a serem utilizados na avaliação da educação superior, ausente no PNE, já havia sido devidamente equacionada na lei do Sinaes, especialmente em seus artigos 2º a 5º (Brasil, 2004):

Art. 2º O Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I – avaliação institucional, interna e externa [...]; IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações [...].

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes: I – a missão e o plano

de desenvolvimento institucional; II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; IV – a comunicação com a sociedade; V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; VII – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; IX – políticas de atendimento aos estudantes; X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior [...].

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco [...].

Art. 4º A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento [...].

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade [...].

Os tipos de avaliação, as dimensões a serem avaliadas e os instrumentos previstos para avaliação da educação superior são bastante similares ao que identificamos para a educação básica, apesar das especificidades de cada caso. Além disso, de forma implícita, boa parte do que foi apresentado pela lei do Sinaes foi objeto das Metas 12 e 13 do PNE e de suas respectivas estratégias, podendo os elementos ser monitorados através dos indicadores propostos na seção 3.

3 PROPOSTA DE INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR REFERENCIADA NAS METAS 12 E 13 DO PNE

Se a qualidade na educação é tratada no *corpus* legislativo analisado, em linhas gerais, como diretriz, princípio e meta a ser alcançada, será fácil defini-la ou estabelecer parâmetros em que se possa basear para aferi-la ou medi-la por meio de indicadores sociais¹⁷?

Diante dessa questão, antes mesmo de se iniciar a proposta de novos indicadores relativos à qualidade e suas diferentes perspectivas ou visões, será necessário apresentar a definição de indicador social que norteou este estudo:

Um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (Jannuzzi, 2012, p. 21).

A qualidade em educação será, portanto, esse conceito social abstrato, que precisa ser investigado com cuidado e profundidade antes de se aventurar no exercício necessário de propor indicadores. Não se trata de uma tarefa fácil, que se realiza sem a compreensão de sua complexidade, que inclui o entendimento em perspectiva histórico-social, pois, conforme Dourado e Oliveira (2009, p. 203-204):

Qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual de reforma do Estado, de rediscussão dos marcos da educação – como direito social e como mercadoria –, entre outros.

A complexidade do tema, contudo, não impede de seguir adiante, associando-se à agenda dos pesquisadores dos campos de políticas públicas e políticas educacionais que procuram enfrentar “a necessidade de construção e explicitação de dimensões, fatores e indicadores de qualidade que expressem a complexidade do fenômeno educativo” (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 9). Seguindo esse roteiro lógico, é

¹⁷ Segundo Ruben Cesar Keinert: “[...] hoje, é quase obrigatória a referência a indicadores de situação, de desempenho e de resultados para se poder propagandear qualquer programa ou atividade pública efetivada. O público qualificado e os analistas querem saber, cada vez mais, quais os efeitos da gestão sob múltiplos enfoques e abordagens, mais além da mera comparação com o que foi feito antes. Assiste-se à emergência da cultura dos indicadores, das avaliações permanentes, sistemáticas e consistentes da familiaridade com as bases quantitativas para se alcançar conclusões qualitativas” (Keinert, 2012, p. 11).

possível e necessário juntar-se à indagação de dois desses pesquisadores: “como avançar para a construção de indicadores comuns? Como assegurar educação de qualidade para todos?” (Dourado; Oliveira, 2009, p. 204).

Voltando a Jannuzzi (2016, p. 626), os indicadores são “insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas e programas públicos”. No entanto, não podemos descurar que:

A construção de indicadores para formulação, monitoração e avaliação – ou simplesmente, em sentido lato, para avaliação – de políticas e programas não é uma tarefa trivial. Trata-se de um empreendimento técnico-científico que requer tempo, esforço metodológico e refinamentos sucessivos do conceito, do processo investigado ou do fenômeno social em questão (Jannuzzi, 2016, p. 627).

O esforço metodológico iniciado neste trabalho não se esgotará nele. Trata-se, portanto, de um projeto necessariamente duradouro, a exigir continuidade e validação constantes, tanto do ponto de vista técnico-científico quanto político, pois se compete ao Inep publicar, a cada dois anos, “estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas” (Brasil, 2014, Art. 5º, § 2º), é importante destacar que:

[...] a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I – Ministério da Educação – MEC;

II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III – Conselho Nacional de Educação – CNE; IV – Fórum Nacional de Educação
[...] (Brasil, 2014, Art. 5º).

Por outro lado, será importante compreender também que a proposição de indicadores para avaliação da qualidade da educação superior no Brasil somente poderia ser realizada após uma reflexão sistemática sobre o conceito de qualidade em educação, com atenção especial para seu uso referenciado à educação superior, como se procurou fazer até aqui.

3.1 INDICADORES DE QUALIDADE EM PERSPECTIVA ECONÔMICA E/OU REFERENCIADA EM PADRÕES

A essa perspectiva de qualidade podem ser associados, no entendimento dos autores deste estudo, dois dos cinco indicadores de monitoramento, constituídos a partir do *caput* da Meta 13 (Brasil. Inep, 2020):

- 3.1.1 *Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior* (caput da Meta 13);
- 3.1.2 *Percentual de docentes com doutorado na educação superior* (caput da Meta 13).

Esses indicadores, de titulação docente, foram enquadrados dentro dessa visão de qualidade tendo em vista a lógica que prioriza os resultados educacionais, considerando que estes são devidos a uma melhor qualidade dos insumos empregados no processo educativo. Os docentes seriam vistos como insumos importantes, e sua formação em cursos superiores de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e/ou doutorado) agregaria valor a eles ou ao *capital humano* empregado no processo educativo. Dentro dessa lógica econômica ou produtiva, a titulação dos docentes seria um fator associado a melhores resultados ou produtos do ensino superior em uma perspectiva econômica ou produtiva de qualidade.

Tais indicadores já foram devidamente descritos nas publicações do Inep dedicadas ao monitoramento do PNE (Brasil. Inep, 2015, 2016, 2018, 2020). Entretanto, alguns outros indicadores, fundamentados em estratégias do PNE, foram anteriormente apresentados pelos autores do presente estudo (Caseiro; Azevedo, 2019) e podem ser incluídos sem dificuldade no rol de indicadores de visão econômica, pois são indicadores de eficiência relativos ao processo educativo:

- 3.1.3 *Taxa de ociosidade em vagas iniciais* (Estratégia 12.17);
- 3.1.4 *Taxa média de conclusão nos cursos de graduação* (Estratégias 12.3 e 13.8).¹⁸

Contudo, novos indicadores precisam ser criados para dar conta de dimensões presentes nas estratégias do PNE para as quais não existe ainda indicador no monitoramento do Inep. Nesse sentido, são aqui sugeridos para o monitoramento complementar, dentro da perspectiva da qualidade econômica e/ou referenciada em padrões de eficiência ou de resultados, os seguintes novos indicadores:

- 3.1.5 *Relação estudante-professor* (estratégia 12.3);
- 3.1.6 *Percentual de cobertura dos estudantes de cursos de graduação pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade* (estratégia 13.2);
- 3.1.7 *Percentual de cobertura das áreas de conhecimento de cursos de graduação pelo do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade* (estratégia 13.2);

¹⁸ Este indicador, para que possa servir ao monitoramento das estratégias 12.3 e 13.8, deve apresentar desagregações para cursos presenciais de universidades públicas e cursos presenciais de instituições privadas. Subsidiariamente, podem ser oferecidas, nos mesmos termos, as taxas de permanência e de desistência dos cursos de graduação, conforme apresentadas por Caseiro e Azevedo (2019).

- 3.1.8 *Percentual de docentes em regime de trabalho ou dedicação em tempo parcial ou integral (estratégia 13.3);*
- 3.1.9 *Percentual de docentes que desenvolvem atividade de pesquisa e estão vinculados a programas de pós-graduação stricto sensu (estratégia 13.5);*
- 3.1.10 *Percentual dos estudantes que apresentam desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade (estratégia 13.8);*
- 3.1.11 *Percentual dos estudantes que apresentam desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade (estratégia 13.8);*
- 3.1.12 *Percentual de profissionais técnico-administrativos da educação superior com curso superior de a) graduação, b) pós-graduação lato sensu e c) pós-graduação stricto sensu (estratégia 13.9)*

Os últimos indicadores, contudo, ainda precisarão ser mais bem definidos e testados, tarefa que ficará para um próximo trabalho desta equipe de pesquisadores. Mas os 12 indicadores que compõem esse conjunto – relativos a dimensões como ampliação do acesso, eficiência, insumos e controle da qualidade por meio das avaliações em larga escala com foco em resultados ou produtos –, apesar de importantes e terem respaldo tanto na literatura quanto na legislação educacional, não esgotam a complexidade e multidimensionalidade do *constructo* qualidade na educação superior. Nesse sentido é que se justifica a apresentação de um segundo conjunto de indicadores, também referenciados nas metas e estratégias do PNE, mas que dizem respeito à qualidade em perspectiva social e/ou da equidade, conforme subseção seguinte.

3.2 INDICADORES DE QUALIDADE EM PERSPECTIVA SOCIAL E/OU DE EQUIDADE

Entre os cinco indicadores oficiais, os três relativos ao monitoramento da Meta 12 puderam ser categorizados na perspectiva de qualidade social:

- 3.2.1 *Taxa bruta de matrícula na graduação – TBM (caput da Meta 12)*
- 3.2.2 *Taxa líquida de escolarização na educação superior – TLE (caput da Meta 12)*
- 3.2.3 *Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação (caput da Meta 12 e estratégia 12.2)¹⁹.*

¹⁹ O indicador 3.2.3, visando ao monitoramento também da estratégia 12.2, poderá ser desagregado pelos tipos institucionais referidos na estratégia: a) Instituições Federais de Ensino Superior (em geral); b) Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; c) sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A elevação das taxas bruta e líquida de matrícula e/ou escolarização (Meta 12), além de potencialmente serem capazes de promover maior inclusão das populações historicamente excluídas da educação superior, aumentando a democratização ou melhorando a equidade no acesso a esse nível de ensino, têm justificativas econômicas bastante claras, que devem ser consideradas.

Segundo Carnoy *et al.* (2016), “há [...] uma noção no mundo de que graduados do ensino superior são necessários nas economias que desejam mudar da fabricação tradicional para a produção de alta tecnologia, com mais capital humano em serviços intensivos”. No Brasil, o próprio PNE 2001-2010 afirmou, nessa direção, que “nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior” (Brasil, 2001, p. 9). Nesse sentido, a expansão da educação superior com a elevação das taxas de oferta e acesso poderia ser categorizada também dentro da perspectiva de qualidade econômica.

Entretanto, em prol da categorização desses indicadores dentro da perspectiva de qualidade social, aqui adotada, é importante destacar que:

[...] o diploma de graduação ainda é um bem relativamente escasso e contribui para estruturar as desigualdades na sociedade brasileira. Ampliar as oportunidades de acesso e de conclusão dos cursos superiores pode, portanto, contribuir para a redução das desigualdades na sociedade como um todo – mesmo que esse efeito seja limitado por fatores estruturais do mercado de trabalho e da estrutura produtiva brasileira (Caseiro; Azevedo, 2019, p. 110).

O texto da Meta 12, depois de estabelecer os objetivos para a expansão da oferta com ampliação ou democratização do acesso, aponta a necessidade de que seja “assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (Brasil, 2014). Depreende-se, com isso, que a oferta pública é também parâmetro de qualidade, porque com maior propriedade pode garantir uma educação fora da lógica mercantil, prevalecendo a visão de educação como bem público. Além disso, por a oferta pública ser também gratuita, é capaz de incluir os segmentos sociais de menor renda, ainda pouco representados no ensino superior²⁰.

O acesso das populações historicamente excluídas, como, por exemplo, dos estudantes-trabalhadores, pode ser viabilizado também quando se garante a oferta de cursos noturnos de qualidade. Em tal sentido, pode-se recuperar nessa proposta outro indicador que de modo indireto também já foi objeto de estudo desta equipe (Caseiro; Azevedo, 2019):

3.2.4 *Percentual de vagas noturnas nos cursos de graduação públicos presenciais* (estratégia 12.3)

²⁰ Segundo Azevedo e Caseiro (2021, p. 261): “o segmento público inclui mais estudantes dos quintis de renda familiar *per capita* mais baixa (1º e 2º) do que o segmento privado, tanto na modalidade presencial quanto em EaD”.

Outros indicadores, contudo, podem ser incluídos, de modo complementar, no intuito de se ampliar o monitoramento da qualidade em perspectiva social e/ou de equidade, com base nas estratégias da Meta 12 do PNE:

- 3.2.5 *Taxa de interiorização do acesso aos cursos de graduação públicos para os estudantes de 18 a 24 anos (estratégia 12.2);*
- 3.2.6 *Taxa Líquida de Escolarização para a população de 18 a 24 anos residente no interior (estratégia 12.2)*
- 3.2.7 *Concluintes de cursos públicos de formação de professores por área de conhecimento e por mil estudantes matriculados na(s) etapa(s) de ensino da educação básica para a(s) qual(is) estes concluintes estão destinados a atuar (estratégia 12.4)*
- 3.2.8 *Percentual de estudantes que ingressaram na educação superior através de políticas de cotas (estratégia 12.5)²¹*
- 3.2.9 *Percentual de estudantes beneficiados pelo Fies em cursos de avaliação positiva de instituições privadas de educação superior (estratégias 12.6 e 12.20)²²*
- 3.2.10 *Percentual de estudantes beneficiados pelo Prouni em cursos de avaliação positiva de instituições privadas de educação superior (estratégia 12.20)²³*
- 3.2.11 *Percentual de estudantes beneficiados por políticas de assistência estudantil (estratégia 12.5)²⁴*
Taxa Líquida de Escolarização para grupos étnico-raciais ou populações específicas historicamente excluídas – TLE_x (estratégias 12.9 e 12.13):
 - 3.2.12 *negros – TLE_n*
 - 3.2.13 *indígenas – TLE_i*
 - 3.2.14 *populações do campo – TLE_{pc}*
 - 3.2.15 *comunidades indígenas – TLE_{ci}*
 - 3.2.16 *comunidades quilombolas – TLE_{cq}*
 - 3.2.17 *25% mais pobres – TLE_{mp}*

²¹ Os resultados gerais podem ser desagregados por tipo de cota de ingresso (escola pública, renda familiar per capita, cotas raciais etc.)

²² Idem ao anterior.

²³ Resultado geral e desagregado por tipos de financiamento (parcial ou integral).

²⁴ Sugere-se a desagregação dos resultados para estudantes cotistas (geral e para cada tipo de cota) e para estudantes beneficiados pelo Fies (geral e por tipo).

Taxa de equidade de acesso para grupos étnico-raciais ou populações específicas historicamente excluídas em relação ao acesso da população de referência – TDx/r ²⁵ (estratégias 12.9 e 12.13):

- 3.2.18 negros em relação a brancos – $TD-n/b$
- 3.2.19 indígenas em relação a brancos – TDi/b
- 3.2.20 populações do campo em relação a populações urbanas – $TDpc/pu$
- 3.2.21 comunidades indígenas em relação à população em geral – $TDci/pg$
- 3.2.22 comunidades quilombolas em relação à população em geral – $TDcq/pg$
- 3.2.23 25% mais pobres em relação aos 25% mais ricos – $TDmp/mr$

Os indicadores acima propostos, principalmente aqueles cuja definição está sendo apresentada pela primeira vez, precisarão ser mais bem definidos e testados, tarefa que está para além dos objetivos deste trabalho. Entretanto, eles constituem uma contribuição importante para a compreensão da qualidade da educação superior que extrapola a visão convencional de que a qualidade está apenas na eficiência, nos insumos e nos resultados e produtos educacionais, utilizados ou obtidos nas avaliações de larga escola.

A perspectiva da qualidade social e/ou da equidade, objeto dos 23 indicadores que compõem esse rol, inclui preocupações como os níveis de oferta pública e de oferta noturna, bem como a contribuição da oferta para a redução de desigualdades históricas de acesso das populações residentes no interior, mais pobres ou daquelas que integram grupos discriminados por sua raça-cor (negros e indígenas) ou por integrar populações tradicionais (populações do campo ou de comunidades indígenas e quilombolas).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UMA QUALIDADE EM PERSPECTIVA PLURALISTA E/OU DA DIVERSIDADE, QUE ULTRAPASSE E SUPERE AS DICOTOMIAS

Partindo da explicitação do objetivo central da Meta 13 do PNE, descrito como sendo o de elevar a qualidade do ensino de graduação, este estudo procurou cumprir basicamente dois objetivos. O primeiro, de investigar o conceito de qualidade aplicado à educação superior, identificando diferentes visões ou perspectivas presentes em artigos acadêmicos e nos dispositivos legais, da Constituição Federal de 1988 ao PNE

²⁵ A Taxa de equidade de acesso para grupos étnico-raciais ou populações específicas em relação ao acesso da população de referência (TDx/r) corresponde à razão ou divisão entre a TLE_x e a TLE_r.

de 2014. O segundo objetivo, na sequência lógica do primeiro, foi propor indicadores complementares ao monitoramento das Metas 12 e 13 do PNE, referenciados nas visões de qualidade identificadas e nas estratégias dessas duas metas, com vistas a permitir ou suscitar o debate e validação posterior deles, após os testes estatísticos necessários.

O exercício teórico-metodológico foi concluído. A proposta de classificação das perspectivas de qualidade fundamentadas na revisão bibliográfica e documental caracterizou e nomeou três vertentes principais:

- a) qualidade econômica e/ou referenciada em padrões, que focaliza os insumos, a eficiência e o controle dos processos e os resultados obtidos em exames ou avaliações de larga escala;
- b) qualidade social e/ou da equidade, que defende a educação como bem público, direito de todos, em oposição à concepção de educação como mercadoria; e
- c) qualidade plural e/ou da diversidade, uma visão que nesta proposta é considerada como síntese das duas anteriores, superando a dicotomia entre o que é qualidade social e o que é qualidade econômica.

Observou-se que as estratégias da Meta 13 contribuíram, em sua maior parte, para a identificação de dimensões de qualidade econômica e/ou referenciada em padrões, muito mais difundida na legislação educacional atual, enquanto as estratégias da Meta 12 possibilitaram deslocar o olhar para as dimensões de qualidade social e/ou de equidade, que grande parte dos especialistas apontam com fundamentais, criticando sua ausência nas políticas voltadas para a qualidade da educação superior.

Com base na análise do conjunto de estratégias das referidas metas e considerando as duas perspectivas de qualidade que dividiram as atenções e são muitas vezes colocadas em oposição, foram elencados alguns indicadores. Uma parte destes já está em uso no monitoramento oficial do PNE ou foi objeto de estudos complementares produzidos pela dupla de autores do presente estudo. Entretanto, para dar conta de diferentes dimensões presentes nas estratégias do PNE, foram também propostos indicadores novos, que entrarão em fase de testes, discussões e debates, com vistas à sua validação.

Por fim, pode-se concluir que a decisão de não se limitar ao conteúdo da Meta 13, incorporando na discussão sobre qualidade da educação superior as estratégias da Meta 12, não somente tem respaldo nas pesquisas do campo acadêmico-científico como também ajuda a superar uma dicotomia que tem dificultado o avanço das políticas públicas. Nem o social nem o econômico são abandonados, e o caminho se abre para o desenvolvimento de uma visão de qualidade que considera as diferentes dimensões de qualidade que ambas as perspectivas englobam, além de agregar um

olhar para o particular, para os diferentes tipos de instituições e para as missões de cada uma, que não podem ser propriamente comparadas ou ranqueadas.

Adotar um conceito de qualidade que comporte sua complexidade, polissemia e não consensualidade e procurar compor o mosaico da qualidade na educação superior de forma abrangente, com dimensões que representam tanto uma visão econômica quanto uma visão social, parecem ser mais condizentes com as responsabilidades e os desafios que se colocam para as políticas de educação superior da atualidade. Parece ter chegado a hora de se observar a qualidade em perspectiva cada vez mais pluralista e/ou da diversidade.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A. R.; CASEIRO, L. C. Z. A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: desafios e possibilidades. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 247-284. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 3, n. 4).

BERTOLIN, J. C. G. Indicadores em nível de sistema para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 309-331, jun. 2007.

BERTOLIN, J. C. G. Avaliação da educação superior brasileira: relevância, diversidade, equidade e eficácia do sistema em tempos de mercantilização. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 351-383, jul. 2009.

BERTOLIN, J. C. G. Uma proposta de indicadores de desempenho para a educação brasileira. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 471-490, set./dez. 2011.

BERTOLIN, J. C. G.; MARCON, T. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira; das quimeras do provão e do Enade à realidade do capital cultural dos estudantes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 105-122, mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

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

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

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 3.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

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: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.

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.

BURLAMAQUI, M. G. B. Avaliação e qualidade na educação superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 133-154, jan./abr. 2008.

CABRITO, B. G. Avaliar a qualidade em educação: avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009.

CARNOY, M. et al. *Expansão das universidades em uma economia global em mudança: um triunfo dos Brics?* Brasília, DF: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2016.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. 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: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. p. 107-158. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 2).

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

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. Avaliação: *Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, 24).

FERREIRA, A. B. H. *Dicionário Aurélio básico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

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

JANNUZZI, P. M. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 624-661, set./dez. 2016a.

EINERT, R. C. Prefácio. In: JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 5.ed. São Paulo: Alínea, 2012. p. 9-11.

MOROSINI, M. C. Qualidade na educação superior: tendências do século. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 165-186, maio/ago. 2009.

MOROSINI, M. C. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.

MOROSINI, M. C. et al. A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, p. 13-37, jan./mar. 2016.

PFEIFER, M. Dicotomias conceituais da avaliação da educação superior. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 17, n. 2, p. 351-364, jul. 2012.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: Avaliações e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, out./dez. 2009.

SCIENTIFIC ELETRONIC LIBRARY ONLINE (SCIELO). [Sobre a SciELO]. São Paulo, [s. d.]. Disponível em: <https://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_home&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 7 fev. 2022.

SOUSA, J. V. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 242-256, maio/ago. 2009.

SOUSA, J. V.; SEIFFERT, O. M. L. B.; FERNANDES, I. R. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 19-47, out./dez. 2016.

SOUZA, V. C. Qualidade na educação superior: uma visão operacional do conceito. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 332-357, jul./nov. 2017.

ANÁLISE DOS ESTUDOS E DAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES DOS FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB

Fabiana de Assis Alves^I

Marcelo Lopes de Souza^{II}

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5386>

RESUMO

A Meta 20 do atual Plano Nacional de Educação (PNE) tem por objetivo a ampliação do investimento público em educação pública de modo a atingir, em 2024, o valor equivalente a dez por cento (10%) do Produto Interno Bruto (PIB). Para isso, são elencadas 12 estratégias. Este artigo traz contribuições para duas dessas estratégias. Elas tratam da garantia de fontes de financiamento permanentes e sustentáveis (20.1) e dos estudos dos custos por aluno da educação básica (20.5). Das fontes de financiamento da educação básica, a principal é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Este artigo aborda um aspecto essencial do Fundeb, que são os fatores de ponderação (FP) para cada tipo de matrícula considerada na distribuição dos recursos do Fundeb. Esses FP impactam diretamente no volume de recursos que cada ente irá receber e deveriam refletir os custos médios das etapas, das modalidades, dos tipos de jornada e de

^I Graduada e Mestre em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). É Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Atua na Diretoria de Estudos Educacionais (Direde), nas linhas de pesquisa sobre alfabetização, qualidade da educação e financiamento educacional. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7569661767822495> e-mail: fabiana.alves@inep.gov.br.

^{II} Economista e Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). É Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Atua na Diretoria de Estudos Educacionais (Direde), na linha de pesquisa sobre financiamento educacional.

estabelecimentos escolares. Nesse sentido, o artigo traz uma análise dos principais estudos existentes sobre os custos médios da educação básica e das propostas de alteração dos atuais FP. Além disso, são realizadas simulações aplicando os FP de algumas dessas propostas e avaliados os impactos sobre o valor aluno ano (VAA) de cada tipo de matrícula do Fundeb e os efeitos redistributivos ocorridos entre os entes em decorrência dessas alterações. Conclui-se que, apesar dos avanços trazidos por esses estudos e essas propostas, ainda existem lacunas e deficiências importantes a serem consideradas para uma adequada alteração dos FP, ainda mais considerando os efeitos de redução nos valores de VAA da maioria dos tipos de matrículas, a redução de recursos para boa parte das redes, que já operam com subfinanciamento, e o aumento da desigualdade no sistema educacional brasileiro.

Palavras-chave: financiamento da educação; Fundeb; custos escolares; desigualdade escolar.

INTRODUÇÃO

A Meta 20 do atual Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) tem por objetivo a ampliação do investimento público em educação pública de modo a atingir, em 2024, o valor equivalente a dez por cento (10%) do Produto Interno Bruto (PIB). Para isso, são elencadas 12 estratégias. Este artigo traz contribuições para as Estratégias 20.1 e 20.5.

Para a ampliação do investimento público em educação, a Estratégia 20.1 trata, acertadamente, sobre a garantia de fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, as etapas e as modalidades da educação básica. Dessas fontes, a principal é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que, recentemente, se tornou permanente na Constituição Federal (Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020). Este artigo aborda um aspecto essencial do Fundeb, que são os fatores de ponderação (FP) para cada tipo de matrícula considerada na distribuição dos recursos dos 27 fundos estaduais. Esses FP impactam diretamente no volume de recursos que cada ente municipal e estadual recebe.

Na definição dos fatores de ponderação, deve-se considerar os diferentes custos médios gerados pelas diferentes etapas e modalidades, pela duração da jornada e pelos tipos de estabelecimento de ensino da educação básica (Lei nº 14.113/2020, art. 18, inc. I, a). Os custos médios, por sua vez, devem considerar as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de uma oferta educacional de qualidade (Lei nº 14.113/2020, art. 18, inc. III).

Assim como o Fundeb (Lei nº 14.113/2020, art. 18, inc. III), também o PNE atribuiu ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a função de desenvolver estudos de custos por aluno da educação básica pública, em todas as suas etapas e modalidades (Estratégia 20.5).

Para colaborar com o cumprimento dessa atribuição do Inep, o objetivo deste artigo é analisar os principais estudos existentes sobre custos médios da educação básica e as propostas de alteração dos atuais fatores de ponderação do Fundeb. Este trabalho faz parte de uma agenda maior de estudos da Coordenação Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime), da Diretoria de Estudos Educacionais (Direde), que busca subsidiar a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade na definição dos FP do Fundeb (Lei nº 14.113/2020, art. 18, inc. III)¹.

Além desta introdução, este artigo conta com três seções. A primeira apresenta e discute os principais estudos e propostas considerados. A segunda faz uma comparação entre os FP gerados pelas contribuições consideradas e os FP aplicados ao Fundeb 2020. Na última seção, antes das conclusões do artigo, são realizados exercícios de simulação com base em algumas das propostas de alterações nos FP, com foco na avaliação do impacto sobre o valor aluno ano (VAA) de cada tipo de matrícula do Fundeb, e observados os efeitos redistributivos decorrentes dessas alterações. Assim, para uma adequada definição dos FP, como em qualquer trabalho técnico-científico, buscou-se partir da análise crítica das contribuições já geradas sobre o tema, para que se possa avançar ainda mais nesse conhecimento específico e subsidiar as políticas públicas do setor.

1 PRINCIPAIS ESTUDOS E PROPOSTAS EXISTENTES

Nesta seção, são apresentados os principais estudos e propostas sobre os custos médios dos diferentes tipos de etapas, das modalidades, da duração da jornada e dos tipos de estabelecimento da educação básica brasileira. Cada uma dessas diferentes categorias de turmas gera diferentes custos unitários por aluno. O objetivo é sumarizar essas contribuições apresentando seus proponentes, seus objetivos, a última atualização e os principais fundamentos que justificariam os valores apresentados. Antes de tratar dos estudos, a primeira subseção traz a evolução dos fatores de ponderação do Fundeb desde a sua criação, em 2007, destacando-se as principais alterações.

¹ A Nota Técnica Cgime/Dired/Inep nº 25/2021 apresenta essa proposta de estudos, bem como o levantamento dos estudos e das propostas já existentes, tratados também neste artigo.

1.1 EVOLUÇÃO DOS FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB

Desde sua implementação em 2007, o Fundeb passou por várias alterações, em seus fatores de ponderação, das diversas etapas, das modalidades, da duração da jornada e do tipo de estabelecimento. O Tabela 1 traz a evolução desses fatores entre os anos de 2007 e 2020. As tipologias que sofreram alterações em seus ponderadores ao longo do período estão destacadas em marrom.

Em 2007, primeiro ano do Fundo, havia 15 tipologias distintas, passando para 19 no ano seguinte. Como pode ser observado, em 2007, não se tinha distinção entre os fatores de ponderação de acordo com a jornada (parcial e integral) para a educação infantil (creche e pré-escola). A partir de 2008, além da inclusão de fatores distintos de acordo com a jornada na educação infantil, houve a inclusão de fatores para as creches conveniadas em tempo parcial e integral. Entre 2014 e 2018, não houve mudanças em nenhum dos fatores de ponderação. Atualmente, seguindo os limites estabelecidos na Lei do Fundeb, o maior fator de ponderação praticado é de 1,30 e é aplicado para educação infantil em tempo integral, ensino fundamental em tempo integral, ensino médio rural, ensino médio integral e ensino médio integrado à educação profissional. Já o menor fator é 0,80 e é aplicado à creche conveniada em tempo parcial e à EJA com avaliação no processo.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DOS FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012 - 2013	2014-2018	2019	2020
Creche Integral	0,80*	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche Parcial	0,80*	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,15	1,20
Pré-Escola Integral	0,90**	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,3	1,30	1,30
Pré-Escola Parcial	0,90**	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,05	1,10
Ensino Fundamental Séries Iniciais Urbana	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ensino Fundamental Séries Iniciais Rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Ensino Fundamental Séries Finais Urbana	1,10	1,10	1,10	1,1	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino Fundamental. Tempo Integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25	1,25
Ensino Médio Rural	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Tempo Integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Integ. à Ed. Prof.	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação Especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
EJA Avaliação no Processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
EJA Integração Educação Profissional Nível médio	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação Indígena/ Quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Conveniadas – Creche Integral		0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Conveniadas – Creche Parcial		0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80

Fonte: Brasil (2010, 2016, 2017, 2018, 2019), Bueno e Pergher (2017) e Fineduca (2020).

Notas: * Em 2007, o fator 0,80 era referente à creche, não havendo distinção entre creche em tempo integral e parcial.

** Em 2007, o fator 0,90 era referente à pré-escola, não havendo distinção entre pré-escola em tempo integral e parcial.

Não foram encontrados relatórios e/ou estudos técnicos que justificassem a escolha das tipologias mostradas no Tabela 1, bem como a definição inicial e as alterações posteriores ocorridas nos fatores de ponderação. Acrescenta-se, ainda, que a Lei nº14.133/2020, em seu artigo 18, define que a Comissão Intergovernamental de Financiamento é responsável por especificar anualmente os fatores de ponderação a serem aplicados no Fundeb com base em metodologia de cálculo do custo médio das diferentes tipologias elaboradas pelo Inep. Além disso, o § 2º do art. 18 determina que a existência de estudos prévios sobre custos médios é condição indispensável para que a comissão promova alterações na especificação das diferenças e das ponderações a serem aplicadas nas matrículas da educação básica para efeito da distribuição de recursos do Fundeb.

1.2 ESTUDOS E PROPOSTAS CONSIDERADOS

As principais contribuições foram levantadas com base em pesquisa bibliográfica por palavras-chave e posterior seleção por relevância². As contribuições escolhidas foram: os Estudos de Custo do Inep de 2003 (Farenzena, 2005; Verhine, 2006); a proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha, 2018); a pesquisa *Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – ano base 2009*, realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (Araújo, 2012); a Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), de dezembro de 2020 (Fineduca, 2020); o estudo da Oppen Social e Itaú - Educação e Trabalho (2020); os estudos do Simulador de Custo Aluno Qualidade (SimCAQ) e os Projetos da Câmara (PL nº 4.372/2020) e do Senado (PL nº 4.519/2020). Como será discutido, apesar de avanços importantes, todas as contribuições apresentam limitações.

No debate internacional, baseando-se, principalmente, na experiência estadunidense, consideram-se duas abordagens metodológicas principais para se definir custos educacionais: a abordagem orientada por insumos e a *abordagem orientada por resultados* (Simões, 2021). Na abordagem orientada por insumos, parte-se da identificação dos recursos necessários para se atender a objetivos educacionais definidos. Já na abordagem orientada por resultados, parte-se dos resultados considerados satisfatórios para se estimar os custos dessas experiências. Geralmente, a primeira abordagem é mais normativa e a segunda tem uma ênfase empírica maior³.

² Não se buscou realizar uma revisão sistemática, mas sim uma análise das principais contribuições existentes segundo a escolha dos autores com base em critérios como relevância no debate, alcance das propostas em termos de FP e nível de justificativa das propostas.

³ Além do artigo de Simões (2021), no livro *Custo Aluno Qualidade: contribuições conceituais e metodológicas* (Souza; Alves, 2021), consta um conjunto de estudos utilizando essas duas abordagens para o Brasil no contexto de discussão da definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Como bem enfatizado por Simões (2021), não seria o caso de definir qual abordagem é melhor, mas sim de analisar a coerência interna de cada uma delas e seu grau de atualização. No caso da definição dos FP, dado o nível elevado de detalhamento existente para cada uma das tipologias de turma, considera-se essencial avaliar, de forma integrada e complementar, cada um dos estudos e das propostas existentes.

Entre 2003 e 2004, ano base 2003, o Inep realizou a pesquisa *Levantamento do custo-aluno- ano em escolas de educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade*. A iniciativa foi concebida e financiada pelo Inep e desenvolvida, em rede nacional, por grupos universitários. Os resultados foram apresentados em uma coletânea de estudos (Farenzena, 2005) e no *Relatório Custo Aluno Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª etapa: Relatório Nacional de Pesquisa* (Verhine, 2006).

O objetivo foi determinar o custo aluno de escolas públicas de qualidade em um contexto de subsídios para o Fundeb. A amostra não foi probabilística, mas sim intencional, constituída por escolas que alcançaram critérios de qualidade. Esses critérios foram indicados pelo Inep, a partir de dados do Censo Escolar e, também, pelos grupos responsáveis pelo trabalho de campo. Foram feitas parcerias com pesquisadores de oito estados. Avaliações *in loco* foram realizadas em 95 escolas públicas, localizadas em 44 municípios de oito estados brasileiros (Verhine, 2006). Os resultados foram corretamente tratados como não generalizáveis para o Brasil como um todo:

É também necessário apontar que a pesquisa foi inicialmente concebida como um estudo de um conjunto de casos, não se propondo a produzir resultados generalizáveis baseados em uma amostra estatisticamente representativa. Assim, os achados e conclusões aqui reportados devem ser interpretados com muita cautela, pois indicam tendências que, na melhor das hipóteses, são apenas indicativas e/ou sugestivas para a tomada de decisões das futuras políticas e ações. (Verhine, 2006, p. 69).

Os custos foram agrupados em custo aluno ano de manutenção do ensino (CAMan) e custo aluno ano econômico (CAEco). O primeiro seria relativo aos insumos considerados indispensáveis ao funcionamento das escolas, como despesas de pessoal, material de consumo, material permanente e outros insumos. Já o segundo considera tanto a manutenção quanto o desenvolvimento do ensino e a merenda escolar. Além disso, neste último seria incluído ainda o custo do prédio e do terreno (Verhine, 2006: 48).

Os resultados mostraram valores mais altos para creche e ensino médio profissional e mais baixos para o ensino fundamental. Os altos custos da educação infantil seriam devidos à baixa relação aluno/professor; já no ensino profissional, estariam relacionados aos salários dos professores e aos investimentos em material permanente. Com a exceção dos níveis creche e ensino profissional, é destacado que

o diferencial entre etapas não seria muito grande, levando à sugestão da possibilidade de se estabelecer apenas dois valores, um referente à educação infantil e ao ensino profissional e outro para todos os outros níveis (Verhine, 2006, p. 71).

Em termos dos custos médios, os valores apresentados, em valores nominais para a época, foram: creches (CAEco R\$ 3.923,00; CAMan R\$ 3.342,00), pré-escola (CAEco R\$ 2.544,00; CAMan R\$ 2.192,00) e, no outro extremo, os cursos de formação profissional (profissionais técnicos, com CAEco R\$ 4.075,00 e CAMan R\$ 3.203,00; e normais de formação de professores, com CAEco R\$ 3.249,00; CAMan R\$ 3.135,00), com médias acima daquelas referentes aos custos globais, considerando todos os casos válidos, independentemente das etapas e das modalidades (CAEco R\$ 2.020,69; CAMan R\$ 1.697,75). Já os custos médios para as classes da alfabetização (CAEco R\$ 1.815,00; CAMan R\$ 1.608,00), do ensino fundamental anos iniciais (CAEco R\$ 1.777,00; CAMan R\$ 1.546,00), do ensino fundamental anos finais (CAEco R\$ 1.624,00; CAMan R\$ 1.335,00) e do ensino médio (CAEco R\$ 2.062,00; CAMan R\$ 1.707,00) estariam abaixo das médias dos custos globais (Verhine, 2006: 56). Também foram apresentados os resultados utilizando a mediana da amostra, que, por serem menos suscetíveis à variação dos extremos, apresentam resultados mais próximos entre as etapas, embora creche e ensino profissional continuem apresentando valores bem maiores (Verhine, 2006, p. 57).

Uma outra contribuição para o debate de custos tem sido dada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha). Em 2002, a Campanha iniciou um processo de construção de referenciais para o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e para o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) com a realização de atividades com representantes da sociedade civil, incluindo pesquisadores especialistas no tema (Carreira, Pinto, 2007, p. 17). Em 2007, foi lançado o livro *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, de Denise Carreira e José Marcelino. A proposta foi calculada a partir da definição dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem, reconhecendo que a garantia de insumos adequados não é suficiente para se atingir qualidade, mas é uma condição necessária (Carreira; Pinto, 2007, p. 25).

O fundamento para a elaboração das propostas de CAQ por etapas/modalidade advém da abordagem orientada por insumos. A metodologia de cálculo envolve a definição dos insumos que seriam indispensáveis ao ensino, com base no atendimento da legislação educacional brasileira e nos estudos de especialistas. Para isso, são definidas escolas e turmas típicas, incluindo o número de alunos, e são levantados e precificados todos os insumos necessários à oferta educacional. A Campanha apresentou valores de CAQ e CAQi para várias etapas e modalidades até 2018 (Campanha, 2018).

Uma importante contribuição ao debate dos custos médios no Brasil foi realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em 2010/2011. Segundo seu coordenador, a pesquisa foi “motivada pela constatação

de que as informações disponíveis sobre os custos da educação municipal estavam imprecisas” e que havia carência de estudos sobre os custos reais das etapas no Brasil que tenham amostra representativa para o território nacional (Araújo, 2012, p. 1216).

A amostra da pesquisa foi construída a partir de estratificações advindas de informações do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e do censo escolar. Foi construída uma amostra de mil municípios e validados, ao final, 224 formulários (18 municípios da região Norte, 46 do Nordeste, 73 do Sudeste, 64 do Sul e 23 do Centro-Oeste). Considerando que, em 2010, o Brasil tinha 5.565 municípios, a amostra final foi muito pequena, atingindo apenas 4,0% dos municípios.

Apesar de a amostra final ter sido pequena e desbalanceada entre regiões e estados, é importante registrar as diferenças de custos entre as etapas examinadas neste levantamento. Considerando a etapa de referência como fator 1 (anos iniciais do ensino fundamental urbano parcial), a creche seria de 1,83; a pré-escola, 0,94; os anos finais, 1,11 e a EJA, 0,67.

No final de 2020, a Oppen Social e o Itaú Educação e Trabalho, com o apoio técnico do Todos pela Educação, realizaram um estudo sobre os FP, apresentado no Relatório Preliminar *Custos das etapas e tipos de ensino da Educação Básica*. O objetivo foi contribuir com as discussões da revisão sobre os FP, utilizando a remuneração dos professores como principal parâmetro de referência.

Utilizou-se uma metodologia empírica a partir das bases de dados públicas disponíveis. Foram inferidos gastos relacionados à remuneração dos professores, considerando o tempo de duração das jornadas das turmas e a quantidade de alunos por turma. Contudo, os demais gastos, como remuneração dos demais profissionais da educação básica, custos de infraestrutura e insumos, não puderam ser contabilizados (Oppen Social; Itaú Educação e Trabalho, 2020, p. 5). As bases de dados utilizadas foram a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c/IBGE) e o Censo Escolar do Inep.

Foram construídos, inicialmente, três indicadores para cada um dos FP considerados no Fundeb: remuneração por hora dos professores; razão professor-aluno e carga-horária. Da combinação deles, foi criado um indicador sintético que mensura o custo da educação básica de cada uma das turmas (Oppen Social; Itaú Educação e Trabalho, 2020, p. 6).

Contudo, os autores reconhecem que o referido estudo não tem como pretensão recomendar diretamente os fatores de ponderação apresentados, apesar da importância que a remuneração dos professores tem na definição dos custos por aluno. Destacam, ainda, que a carga horária das turmas foi o principal determinante dos custos apresentados e, em seguida, a remuneração dos professores (Oppen Social; Itaú Educação e Trabalho, 2020, p. 35).

Os próprios autores destacam as limitações do estudo. A primeira delas é que foram consideradas apenas informações de custos referentes à remuneração dos

professores. A segunda advém das limitações das bases de dados utilizadas, que não conseguem dar conta de todas as especificidades das turmas consideradas no Fundeb. Por fim, argumentam que não se considerou a eficiência do gasto com a educação dos entes brasileiros (Oppen Social; Itaú Educação e Trabalho, 2020, p. 37).

A proposta da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) considerada neste levantamento foi a advinda da Nota Técnica (NT) “Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!”, de dezembro de 2020. A NT foi elaborada pelos membros da diretoria e pesquisadores associados da Fineduca que são referências no tema do financiamento no campo da educação.

Segundo os autores, o alcance da proposta de alteração nos FP é de caráter provisório, buscando corrigir as distorções mais gritantes entre os custos reais estimados e os ponderadores definidos na lei de regulamentação do Fundeb, discutida naquele momento (Fineduca, 2020, p. 1-6). O caráter provisório se justificaria para que o Inep realizasse os estudos para se chegar ao peso dos diferentes fatores, bem como à definição do Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino na forma do CAQ (Fineduca, 2020, p. 6).

A abordagem utilizada não está muito clara, mas pode ser classificada como híbrida, pois reúne contribuições de muitos estudos, a saber, o do Inep de 2003, os da Campanha, os do SimCAQ etc. A proposta apresentada em si difere um pouco de uma eventual proposta não provisória da Fineduca. Segundo os autores, seguindo a linha da abordagem por insumos, os parâmetros principais que deveriam definir os FP com base em custos reais seriam: jornada escolar; número de alunos por turma e tamanho da escola. Nas palavras dos autores:

[...] o componente pessoal responde por uma parcela que varia entre 80% e 90% do valor total. Disso decorrem três fatores que explicam em grande parte as diferenças no custo/aluno:

1. Jornada escolar diária e semanal do aluno: maior a jornada (implica) mais professores e demais profissionais da educação;
2. Número de alunos por turma: menor a razão (implica) à mais professores;
3. Tamanho da escola: escolas menores, como as rurais e creches (implica) à os custos/aluno com direção e funcionários pesam mais por falta de escala. (Fineduca, 2020, p. 5).

Assim, a NT da Fineduca sugere que os FPs podem ser definidos a partir dos seguintes elementos: etapa, jornada, localização, escala e vulnerabilidade social dos alunos (Fineduca, 2020: 6). Contudo, na proposta provisória apresentada, são utilizados alguns estudos já existentes até aquele momento e que foram discutidos nesta seção, mas não é feita uma proposta definitiva seguindo as recomendações ideais apresentadas.

Dos estudos mencionados, destaca-se a pesquisa de Custos do Inep de 2003, já tratada aqui. Segundo a Fineduca, essa pesquisa teria dado base para a definição dos custos entre etapas (por exemplo, na comparação com os anos iniciais do ensino fundamental, o maior custo das creches – fator 2,16, pela média, e 2,87, pela mediana; e na educação profissional – fator 2,07, pela média, e 2,67, pela mediana) (Fineduca, 2020, p. 7). A pesquisa do Inep também evidenciou que o número de aluno/turma, o número de alunos/profissionais da educação, o tamanho e a tipologia das escolas seriam os principais fatores explicativos para as diferenças entre os custos das diversas etapas/modalidades (Fineduca, 2020, p. 7). Entre os outros estudos citados, destacam-se as simulações realizadas no âmbito da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011, 2018), usando o Simulador de Custo Aluno Qualidade (SimCAQ), e outros estudos como artigos científicos, teses e dissertações. Como a proposta provisória reuniu várias metodologias, também houve uma avaliação de seus autores para se chegar aos FP propostos, incluindo, assim, escolhas com base na avaliação de juízes.

A contribuição mais robusta e atualizada sobre os custos médios das diferentes tipologias consideradas no Fundeb advém dos estudos do projeto intitulado Simulador de Custo Aluno Qualidade (SimCAQ). O SimCAQ é um sistema gratuito e disponível na internet (UFPR *et al.*, 2022a), que estima o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica. O SimCAQ também segue, primordialmente, a abordagem baseada em insumos.

Além de um instrumento de planejamento para os gestores educacionais, o SimCAQ reúne um conjunto de informações e estudos apresentados na sua própria página virtual ou em produções acadêmicas de seus idealizadores. O simulador é resultado de um projeto de pesquisa realizado na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e na Universidade Federal de Goiás (UFG) por uma equipe multidisciplinar. Seu modelo conceitual teve início em 2008, começou a ser efetivado em 2011, mas ganhou mais fôlego a partir de 2016, com recursos do Ministério da Educação. O simulador continua em operação, sendo constantemente atualizado, bem como os estudos e as pesquisas que lhe dão sustentação.

O SimCAQ utiliza um conjunto de parâmetros relativos aos insumos e aos recursos monetários denominados como Padrão de Qualidade de Referência (PQR) para estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade. Ou seja, os parâmetros do custo ideal para se atingir qualidade estariam expressos no PQR (UFPR *et al.*, 2022b).

Os parâmetros estão organizados em quatro grupos: a) PQR utilizado no cálculo do CAQi/CAQ: dias letivos; carga horária de ensino; tempo integral; tamanho das turmas; jornada dos professores; nível de formação e remuneração de professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários da escola; adicional para professores das escolas rurais; materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas; formação continuada dos profissionais da educação; funcionamento e manutenção

da infraestrutura das escolas, dos equipamentos e dos mobiliários; despesas com a área administrativa da rede; b) outros parâmetros utilizados no cálculo do CAQ/CAQi: encargos sociais; c) parâmetros para o cálculo das despesas de capital: infraestrutura dos prédios escolares; novas salas de aula e prédios escolares; e d) parâmetros para o cálculo das despesas com programas de assistência: alimentação escolar (UFPR *et al.*, c2022b).

Cada item do PQR foi definido a partir de normatizações existentes (leis, decretos e resoluções em âmbito nacional) e, na ausência dessas, com base em documentos orientadores de políticas públicas e em estudos e pesquisas próprios e de outros autores. Além disso, alguns parâmetros foram definidos a partir do diagnóstico da realidade educacional, tendo em vista não propor um PQR que seja inacessível ou inferior à situação já existente (UFPR *et al.*, c2022b).

Contudo, apesar de avanços na perspectiva da abordagem baseada em insumos, essa contribuição também apresenta limitações. Os próprios autores ressaltam que os parâmetros apresentados no SimCAQ são apenas um esforço inicial de definição dos parâmetros necessários para que o simulador possa elaborar cenários para o financiamento da educação básica em nível nacional ou nos estados e municípios. Não seria uma proposta definitiva, já que parte do entendimento de que a oferta de ensino em condições de qualidade decorre de fatores históricos e sociais, que necessitam de definição no âmbito de um processo democrático, com participação das instituições responsáveis por essa tarefa, em diálogo com a sociedade. Assim, os parâmetros apresentados podem ser considerados para se avaliar melhor os custos médios, mas sabendo que eles não foram construídos com o objetivo de defini-los (UFPR *et al.*, c2022b).

Na versão em desenvolvimento, o SimCAQ apresenta os cálculos do CAQ para os turnos parcial/integral, para localização urbana/rural, e para as seguintes etapas/modalidades: creche, pré-escola, ensino fundamental anos iniciais e finais, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA). Registra-se que existem diferenças entre as tipologias (etapas/modalidades) calculadas a partir do SimCAQ e aquelas hoje presentes no Fundeb, sendo que nem todas consideradas no Fundeb são calculadas pelo SimCAQ.

Por fim, cabe registrar que a tramitação do Novo Fundeb no Congresso Nacional também gerou propostas de alteração nos FPs. O Projeto de Lei (PL) da Câmara nº 4.372/2020 basicamente manteve os atuais fatores de ponderação para o ano de 2021 e propôs sua reformulação para 2022. Já o PL 4.519/2020 propôs corrigir os fatores de ponderação já em 2021, a fim de ajustar a distância entre o custo real e o repassado pelo Fundeb em algumas modalidades e etapas. Contudo, não foi possível identificar estudos que subsidiassem os principais fundamentos para as alterações propostas pelo PL 4.519/2020.

2 COMPARAÇÃO ENTRE OS FP DO FUNDEB 2020 E OS PROPOSTOS NOS ESTUDOS ANALISADOS

Nesta seção, serão apresentados os FP para algumas das propostas discutidas anteriormente. Além dos FP dessas propostas, os quadros apresentarão os ponderadores aplicados ao Fundeb 2020 e a diferença percentual entre os FP de cada proposta em relação aos fatores aplicados em 2020.

A análise inicia com as propostas que possuem exatamente as mesmas tipologias apresentadas no Fundeb, a saber, o PL nº 4.519/2020, e as propostas da Fineduca e do Oppen Social/Itaú Educação e Trabalho. Com base na Tabela 2, é possível comparar as diferenças existentes entre os FP do Fundeb em relação às três propostas mencionadas. Para facilitar a interpretação e verificar facilmente a magnitude das diferenças, foram feitos destaques em três tonalidades distintas de marrom.

A tonalidade de marrom mais escuro destaca as propostas cujos fatores de ponderação equivalem a pelo menos o dobro do ponderador do Fundeb 2020. Como se pode ver nas propostas listadas na Tabela 2, alterações dessa magnitude ocorrem somente para a proposta do Oppen Social/Itaú Educação e Trabalho, para a jornada integral nas etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio. Nessa proposta, os fatores de ponderação sugeridos para a jornada integral na creche, na pré-escola, no ensino médio e no ensino médio articulado com a educação profissional equivalem a pelo menos três vezes o valor do fator de referência (ensino fundamental anos iniciais jornada parcial). Para o ensino fundamental integral, sugere-se um fator de 2,7, o que representa mais do que o dobro do atual fator de ponderação (1,30).

Em marrom médio, destacam-se as propostas em que os fatores de ponderação não chegam a ser o dobro dos atuais fatores, mas os ultrapassam em pelo menos 50%. Isso ocorre para duas tipologias da proposta do Oppen Social/Itaú (EJA integrado à educação profissional de nível médio e creche conveniada integral), quatro tipologias da proposta da Fineduca (creche integral, ensino médio integral articulado à educação profissional, EJA com avaliação no processo e EJA articulado à educação profissional de nível médio) e uma tipologia na proposta do PL nº 4.519/2020 (EJA com avaliação no processo).

Em marrom claro, destacam-se as propostas em que há alteração nos fatores, porém a magnitude dessas alterações é menor e representa menos de 50% em relação aos atuais fatores de ponderação.

TABELA 2
COMPARAÇÃO ENTRE OS FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB 2020 E AS PROPOSTAS DO PL N° 4.519/2020, DA FINEDUCA E DO OPPEN SOCIAL/ITAÚ

Descrição	Fundeb 2020	PL n° 4.519/2020	Dif. % entre Fundeb e PL	Fineduca	Dif. % entre Fineduca e Fineduca	Oppen Social/ Itaú	Dif. % entre Fundeb e Oppen Social / Itaú
Creche Integral	1,30	1,50	15%	2,00	54%	3,20	146%
Creche Parcial	1,20	1,20	0%	1,20	0%	1,30	8%
Pré-Escola Integral	1,30	1,40	8%	1,50	15%	3,30	154%
Pré-Escola Parcial	1,10	1,10	0%	1,10	0%	1,20	9%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Urbana	1,00	1,00	0%	1,00	0%	1,00	0%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Rural	1,15	1,50	30%	1,50	30%	1,20	4%
Ensino Fundamental Séries Finais Urbana	1,10	1,10	0%	1,10	0%	1,10	0%
Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,20	1,50	25%	1,50	25%	1,20	0%
Ensino Fundamental Tempo Integral	1,30	1,30	0%	1,50	15%	2,70	108%
Ensino Médio Urbano	1,25	1,25	0%	1,25	0%	1,30	4%
Ensino Médio Rural	1,30	1,50	15%	1,50	15%	1,50	15%
Ensino Médio Tempo Integral	1,30	1,30	0%	1,50	15%	3,30	154%
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30	1,50	15%	2,00	54%	3,00	131%
Educação Especial	1,20	1,50	25%	1,50	25%	1,30	8%
EJA Avaliação no Processo	0,80	1,20	50%	1,20	50%	1,10	38%
EJA Integrado à Educação Profissional Nível médio	1,20	1,50	25%	2,00	67%	1,90	58%
Educação Indígena / Quilombola	1,20	1,50	25%	1,50	25%	1,20	0%
Conveniadas - Creche Integral	1,10	1,10	0%	1,10	0%	2,10	91%
Conveniadas - Creche Parcial	0,80	0,80	0%	0,80	0%	0,80	0%

Fonte: Brasil (2019), Brasil. SF (2020), Fineduca (2020) e Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020).

Nota: FPs com variação positiva acima de 100% em relação ao FP do Fundeb 2020 foram destacados em marrom escuro; FPs com variação entre 50% e 100% foram destacados em marrom médio; FPs com variação positiva inferior a 50% foram destacados em marrom claro.

Outra importante proposta de fatores de ponderação já discutida é aquela obtida a partir do SimCAQ. Os estudos do SimCAQ (2020) estão mais atualizados do que os da Campanha (2018), mas, apesar das diferenças, as duas contribuições são baseadas na abordagem por insumos.

Como apresentado, esse simulador permite estimar os custos, com base na abordagem orientada a insumos, para diversas etapas, modalidades, jornadas e tipos de escola. A partir desses custos, pode-se obter os fatores de ponderação tomando o custo do ensino fundamental anos iniciais na área urbana como referência.

A Tabela 3 apresenta as tipologias adotadas pelo SimCAQ com seus respectivos custos, considerando uma oferta de qualidade, os pesos estimados a partir desses custos, os fatores de ponderação do Fundeb compatíveis com as tipologias definidas no SimCAQ e a diferença percentual entre esses fatores. Os valores apresentados referem-se aos custos particionados com o total de matrículas do sistema educacional público brasileiro⁴.

Para a educação infantil, observa-se que no Fundeb não é prevista uma diferenciação dos fatores para área urbana e rural. Já no SimCAQ, é observada uma diferenciação de custo por área. Independentemente da diferenciação por área, observa-se que há uma diferença importante entre o ponderador utilizado no Fundeb para a creche integral e o fator calculado a partir dos custos apresentados no simulador. Esse fator para a área urbana chega a 3,69 e, para a área rural, 4,31. Para a pré-escola em tempo integral, também se observam diferenças consideráveis em relação aos fatores de ponderação de 2020, especialmente quando se considera a diferenciação por área proposta no SimCAQ.

Para o ensino fundamental anos iniciais, os fatores ficaram mais próximos, sendo a maior diferença para a jornada integral área rural, em que a diferença percentual entre os fatores é maior que 50% (2,02 – SimCAQ e 1,30 – Fundeb). Para os anos finais do ensino fundamental, é interessante observar que os fatores de ponderação do Fundeb para área urbana são maiores que os calculados a partir do SimCAQ. Considerando a área urbana, o custo do ensino fundamental anos finais presente no SimCAQ é menor do que o custo do ensino fundamental anos iniciais, diferentemente do que é retratado nos ponderadores do Fundeb. Já para a área rural, os ponderadores calculados a partir dos custos do SimCAQ ficaram um pouco maiores do que os aplicados no Fundeb, em especial para a jornada integral, cujo fator de ponderação do Fundeb é de 1,30 e o calculado a partir do SimCAQ seria de 1,81.

O SimCAQ também estima que o custo do ensino médio urbano é menor que o custo do ensino fundamental anos iniciais urbano, o que não ocorre quando se

⁴ Devido ao efeito escala, redes com maior número de matrículas poderiam ter custos menores por aluno.

observam os fatores de ponderação do Fundeb. Dessa forma, os fatores de ponderação para o ensino médio urbano calculados a partir do SimCAQ ficaram menores do que os fatores empregados no Fundeb. Para a área rural, os fatores do SimCAQ ficaram um pouco maior do que os empregados no Fundeb.

Por fim, temos a EJA, que no SimCAQ é prevista apenas em tempo parcial e cujos fatores de ponderação ficaram maiores do que o previsto no Fundeb, especialmente quando se considera a área rural, lembrando que no Fundeb não é previsto diferenciação de fatores por área (rural e urbana) na EJA; já quanto ao SimCAQ, não há estimativa do custo da EJA articulada à educação profissional de nível médio, uma tipologia presente no Fundeb. Além disso, o SimCAQ também não apresentou os custos para a educação especial, educação indígena/quilombola e creche conveniada, outras tipologias presentes no Fundeb.

TABELA 3
COMPARAÇÃO ENTRE OS FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB 2020
E A PROPOSTA DO SIMCAQ

Etapa	Área	Turno	Custo Aluno Qualidade (R\$/mês)	SimCAQ 2020	Fundeb 2020	Dif. % entre Fundeb e SimCAQ
Creche	Urbana	Parcial	866	1,78	1,20	48%
Creche	Urbana	Integral	1.795	3,69	1,30	184%
Creche	Rural	Parcial	1.028	2,11	1,20	76%
Creche	Rural	Integral	2.101	4,31	1,30	232%
Pré-Escola	Urbana	Parcial	547	1,12	1,10	2%
Pré-Escola	Urbana	Integral	998	2,05	1,30	58%
Pré-Escola	Rural	Parcial	748	1,54	1,10	40%
Pré-Escola	Rural	Integral	1.403	2,88	1,30	122%
Ensino Fundamental Anos Iniciais	Urbana	Parcial	487	1,00	1,00	0%
Ensino Fundamental Anos Iniciais	Urbana	Integral	667	1,37	1,30	5%
Ensino Fundamental Anos Iniciais	Rural	Parcial	695	1,43	1,15	24%
Ensino Fundamental Anos Iniciais	Rural	Integral	984	2,02	1,30	55%
Ensino Fundamental Anos Finais	Urbana	Parcial	446	0,92	1,10	-17%
Ensino Fundamental Anos Finais	Urbana	Integral	597	1,23	1,30	-6%
Ensino Fundamental Anos Finais	Rural	Parcial	633	1,30	1,20	8%
Ensino Fundamental Anos Finais	Rural	Integral	883	1,81	1,30	39%
Ensino Médio	Urbana	Parcial	451	0,93	1,25	-26%
Ensino Médio	Urbana	Integral	547	1,12	1,30	-14%
Ensino Médio	Rural	Parcial	660	1,36	1,30	4%
Ensino Médio	Rural	Integral	847	1,74	1,30	34%
EJA	Urbana	Parcial	485	1,00	0,80	24%
EJA	Rural	Parcial	662	1,36	0,80	70%

Fonte: Brasil (2019) e SimCAQ (2020).

Nota: FPs com variação positiva acima de 100% em relação ao FP do Fundeb 2020 foram destacados em marrom escuro; FPs com variação entre 50% e 100% foram destacados em marrom médio; FPs com variação positiva e inferior a 50% foram marcados em marrom claro; FPs com variação negativa foram destacados em tom avermelhado.

Por fim, temos a pesquisa de custos do Inep de 2003 (Verhine, 2006), o primeiro estudo de custos discutido na seção anterior. A partir desse estudo, foi possível levantar os custos para algumas das etapas/modalidades da educação básica. No entanto, a amostra não permitiu o nível de desagregação tão abrangente e, portanto, não cobriu boa parte das tipologias previstas no Fundeb. Por exemplo, para a educação infantil, não houve desagregação conforme jornada (integral x parcial). Para o ensino fundamental anos iniciais e finais, e para o ensino médio, além de não haver desagregação por jornada, também não foi possível desagregar os custos por área (urbana x rural). Para o ensino médio, a pesquisa trouxe os custos para educação profissional, diferenciando o custo do normal magistério e do ensino técnico. Dessa forma, para a comparação com os fatores de ponderação do Fundeb 2020, foi necessário fazer algumas considerações que possibilitassem tal comparação, com os resultados apresentados na Tabela 4.

Em tom avermelhado são destacados os casos em que os fatores de ponderação do atual Fundeb superam os ponderadores da proposta apresentada neste estudo. São as etapas referentes ao ensino fundamental anos finais, ao ensino médio, à EJA e à educação especial. Em marrom mais claro, trata-se dos casos em que o fator de ponderação da proposta é até 50% maior que o fator do Fundeb (pré-escola e normal magistério) e, em marrom mais escuro, estão representados os casos em que os fatores da proposta superam em mais de 50% o ponderador do Fundeb (creche e ensino médio técnico). Além disso, esta proposta não mensurou os custos do ensino fundamental integral, do ensino médio integral, da educação indígena/quilombola e das creches conveniadas.

TABELA 4
COMPARAÇÃO ENTRE OS FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB 2020 E DO ESTUDO DE CUSTO DO INEP 2003

Descrição	Fundeb 2020	Custo CA_ECO (R\$/Ano)	Peso CA_ECO	Dif. % entre Fundeb e CA-Man	Custo CA_MAN (R\$/Ano)	Peso CA_MAN	Dif. % entre Fundeb e CA-Man
Creche Integral	1,30	3.923	2,21	70%	3.342	2,16	66%
Creche Parcial	1,20	3.923	2,21	84%	3.342	2,16	80%
Pré-Escola Integral	1,30	2.544	1,43	10%	2.192	1,42	9%
Pré-Escola Parcial	1,10	2.544	1,43	30%	2.192	1,42	29%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Urbana	1,00	1.777	1,00	0%	1.546	1,00	0%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Rural	1,15	1.777	1,00	-13%	1.546	1,00	-13%
Ensino Fundamental Séries Finais Urbana	1,10	1.624	0,91	-17%	1.335	0,86	-21%
Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,20	1.624	0,91	-24%	1.335	0,86	-28%
Ensino Fundamental Tempo Integral	1,30						
Ensino Médio Urbano	1,25	2.062	1,16	-7%	1.707	1,10	-12%
Ensino Médio Rural	1,30	2.062	1,16	-11%	1.707	1,10	-15%
Ensino Médio Tempo Integral	1,30						
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional (Normal/Magistério)	1,30	3.249	1,83	41%	3.135	2,03	56%
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional (Técnico)	1,30	4.075	2,29	76%	3.203	2,07	59%
Educação Especial	1,20	1.877	1,06	-12%	1.419	0,92	-24%
EJA Avaliação no Processo	0,80	1.091	0,61	-23%	974	0,63	-21%
EJA Integração Educação Profissional Nível médio	1,20	1.091	0,61	-49%	974	0,63	-47%
Ed. Indígena/Quilombola	1,20						
Conveniadas - Creche Integral	1,10						
Conveniadas - Creche Parcial	0,80						

Fonte: Brasil (2019) e Brasil. Inep (2003 apud Verhine, 2006).

Nota: Os custos foram agrupados em custo aluno ano de manutenção do ensino (CA-MAN) e custo aluno ano econômico (CA-ECO). O primeiro seria relativo aos insumos considerados indispensáveis ao funcionamento das escolas, como despesas de pessoal, material de consumo, material permanente e outros insumos. Já o segundo, considerando tanto a manutenção quanto o desenvolvimento do ensino e, também, a merenda escolar. Neste último, seria incluído o custo do prédio e do terreno. FPs com variação positiva entre 50% e 100% foram destacados em marrom médio; FPs com variação positiva e inferior a 50% foram marcados em marrom claro; FPs com variação negativa foram destacados em tom avermelhado.

3 SIMULAÇÃO DOS EFEITOS DAS PROPOSTAS SELECIONADAS

O volume de recursos que cada ente recebe do Fundeb depende da sua quantidade de matrículas e dos FP. Qualquer alteração nos FP vai alterar diretamente a distribuição de recursos entre os entes, bem como o valor aluno ano (VAA) para a categoria de referência do Fundeb, tendo em vista que a base de financiamento da educação é fixa (os recursos são vinculados). Como vimos, as propostas de alteração dos FP variam muito, sendo que as mudanças são bem elevadas em muitas das propostas, com ponderadores passando do máximo atual de 1,30, como, por exemplo, 4,31, para a creche rural integral (SimCAQ).

Como o CAQ ainda não foi implementado e boa parte das redes operam com subfinanciamento, já que têm investimentos por aluno em valores inferiores ao investimento mínimo necessário (Alves; Souza, 2021), as alterações são ainda mais difíceis de serem realizadas, pois podem aumentar ainda mais o subfinanciamento e a desigualdade. Assim, é necessário corrigir as distorções dos FP em relação aos custos reais, mas se deve considerar os impactos dessas alterações na atual estrutura de financiamento que já está funcionando.

Para realizar essas simulações, tomamos como referência o ano de 2018 e consideramos a partição da matrícula de cada rede (municipais e estaduais) fornecida pelo FNDE, com filtros nas bases de dados do Censo Escolar do Inep, e os dados provenientes do Fundeb 2018, disponíveis na Portaria nº 6 de 12 de dezembro de 2018, a saber, Valor Aluno Ano referente ao Ensino Fundamental Anos Iniciais Urbano (categoria de referência) e Estimativa de Receitas Fundeb 2018 e complementação da União desagregados por unidade da Federação.

Para realizar os exercícios de simulação, foram escolhidas as propostas da Fineduca (2020) e do Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020). Elas foram escolhidas por estarem atualizadas, terem as mesmas tipologias de matrículas definidas no Fundeb, apresentarem justificativas para as mudanças e sintetizarem as contribuições dos demais estudos de custos. Os Estudos de Custo do Inep de 2003 (Farenzena, 2005; Verhine, 2006), as propostas da Campanha e os estudos do SimCAQ foram considerados e avaliados pela Fineduca (2020) para a apresentação de sua proposta. A pesquisa da Undime de 2010 não foi mais atualizada. Os projetos da Câmara (PL nº 4.372/2020) e do Senado (PL nº 4.519/2020) não continham justificativas para as alterações.

Foram simulados os efeitos da alteração dos FP nos Valores Aluno Ano de referência (VAA referência) e os efeitos redistributivos nos valores recebidos pelas redes, considerando as perdas e os ganhos de recursos e as características socioeducacionais dos municípios.

3.1 EFEITO SOBRE O VAA DE REFERÊNCIA

Para cada fundo estadual do Fundeb, a distribuição dos recursos é feita levando-se em consideração as receitas vinculadas de cada estado, a complementação da União e a quantidade de matrículas expandidas de acordo com os FP definidos no Fundeb. A partir desses três elementos, são gerados os VAA para cada uma das tipologias existentes. Considerando fixo o volume de recursos do Fundeb e a quantidade de matrículas em cada tipologia, qualquer aumento de um FP específico vai aumentar o VAA dessa tipologia e diminuir o VAA das demais. O resultado final irá depender do tamanho da variação do FP em questão e da distribuição de matrículas em cada tipologia.

Como as propostas, em geral, operam com alterações de FP para várias tipologias, o resultado mostrará as variações observadas no VAA de cada uma delas. Embora os entes recebam ao final um volume único de recursos do Fundeb, a depender da distribuição de suas matrículas e do VAA do seu estado, esse exercício inicial é importante para se dimensionar o impacto na distribuição de recursos entre os entes. Assim, essas variações nos VAAs das tipologias podem afetar os incentivos das redes na oferta de suas matrículas entre tipos de turmas.

Para os resultados apresentados neste artigo, destacam-se alguns parâmetros considerados. O exercício foi realizado para o Fundeb de 2018, com dados de matrícula expandidos pelos FP de 2018, fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e por portarias do FNDE de 2018, com os valores de VAA, a estimativa de Receitas Fundeb e a complementação da União desagregados por unidade da Federação (FNDE, 2018).

Os valores de VAAs considerados seguem o critério valor aluno ano do Fundeb (VAAF), pois não consideram os demais recursos vinculados à educação para além do Fundeb, definidos no critério Valor Aluno Ano Total (VAAT). Além da proposta de FP da Fineduca e do Oppen Social/Itaú Educação e Trabalho (apresentados na Tabela 2, na seção anterior), também são considerados os FP do Fundeb 2021 (os mesmos empregados no Fundeb 2020), mas que trouxeram apenas duas alterações em relação ao Fundeb 2018 (aumento dos FP da creche e pré-escola parciais de 1,00 para 1,20 e 1,10, respectivamente). Por trazer poucas alterações, essa inclusão é interessante, pois permite vislumbrar, mais claramente, o impacto de variações de pequena magnitude realizadas em apenas dois FP. Nas situações em que as propostas não apresentavam fatores de ponderação para alguma tipologia, mantiveram-se os fatores de ponderação do Fundeb 2018. Enfatiza-se que a simulação manteve fixo o volume de recursos do Fundeb, tendo em vista que o objetivo era observar o impacto das alterações dos FP nos valores das VAAs.

TABELA 5
EFEITO DAS PROPOSTAS NO VAA MÍNIMO

VAA (R\$) Mínimo - Fundeb 2018 e Propostas		Redução %
VAA_Min_2018	3.048,73	
VAA_Min_2021	3.010,66	-1,2%
VAA_Min_Fineduca	2.673,59	-12,3%
VAA_Min_Itau	2.321,67	-23,8%

Fonte: Elaboração própria baseada Brasil (2018), FNDE (2021), Brasil (2020), Fineduca (2020) e Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020).

A Tabela 5 mostra o impacto das três alterações consideradas no VAA mínimo, que se refere à etapa de referência (matrículas em turmas do ensino fundamental anos iniciais urbano no regime parcial). O VAA mínimo é o VAA da etapa de referência dos estados que recebem a Complementação da União ao Fundeb. Trata-se, portanto, do valor mínimo por aluno dos estados com menor valor de recursos do Fundeb. Como se pode observar na Tabela 1, com exceção dos FP do Fundeb 2021, que trouxe poucas alterações, nas duas propostas analisadas, a redução do valor mínimo do Fundeb seria muito significativa: 12,3% para a proposta da Fineduca e 23,8% para a proposta do Oppen Social/Itaú Educação e Trabalho. No caso dessa última proposta, a queda seria de quase $\frac{1}{4}$ do valor por aluno na etapa de referência.

A Tabela 6, por sua vez, mostra as alterações do VAA da etapa de referência para todas as unidades da Federação (UF). As alterações do Fundeb 2021 resultaram em impactos menores, variando entre -2,1% e -0,8%. Já a proposta da Fineduca resultaria em quedas elevadas, que variaram entre 6,6% para o Distrito Federal (DF) e 13,6% para o Acre. No caso da proposta do Oppen Social/Itaú Educação e Trabalho, a redução no VAA de referência foi ainda maior, variando entre 9,4% em Roraima e 29,3% no estado de Tocantins. A grande variação existente depende da quantidade de matrículas em cada um dos FP do Fundeb em cada UF. Tendo em vista que não há alteração no FP da etapa de referência, as UFs com maior número de matrículas nas tipologias com maior ampliação no FP teriam maior redução do VAA da etapa de referência.

TABELA 6
EFEITO SOBRE O VAA REFERÊNCIA EM TODAS AS UFS

Sigla UF	VAA 2018	VAAS Propostas (R\$)			Diferença percentual entre o VAA das propostas e VAA-2018		
		2021	Fineduca	Itaú	2021	Fineduca	Itaú
MA	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
PA	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
PI	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
AM	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
BA	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
CE	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
AL	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
PE	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
PB	3.048,73	3.010,66	2.673,59	2.321,67	-1,2%	-12,3%	-23,8%
RN	3.208,52	3.146,02	2.861,96	2.536,40	-1,9%	-10,8%	-20,9%
AC	3.312,98	3.272,48	2.863,24	2.772,49	-1,2%	-13,6%	-16,3%
MG	3.233,64	3.199,16	2.972,42	2.622,76	-1,1%	-8,1%	-18,9%
RJ	3.312,40	3.280,36	2.995,82	2.520,09	-1,0%	-9,6%	-23,9%
ES	3.301,34	3.230,56	2.998,18	2.783,12	-2,1%	-9,2%	-15,7%
PR	3.452,71	3.426,81	3.106,02	2.665,31	-0,8%	-10,0%	-22,8%
RO	3.452,65	3.417,26	3.121,40	3.019,27	-1,0%	-9,6%	-12,6%
MT	3.492,73	3.438,67	3.121,90	2.853,90	-1,5%	-10,6%	-18,3%
MS	3.564,00	3.525,39	3.199,31	2.869,63	-1,1%	-10,2%	-19,5%
SE	3.608,55	3.564,84	3.209,88	2.968,73	-1,2%	-11,0%	-17,7%
GO	3.531,92	3.501,02	3.235,25	2.778,35	-0,9%	-8,4%	-21,3%
SC	3.779,96	3.735,65	3.387,04	2.874,46	-1,2%	-10,4%	-24,0%
SP	3.731,83	3.687,97	3.439,59	2.906,38	-1,2%	-7,8%	-22,1%
TO	3.894,63	3.848,00	3.484,60	2.752,16	-1,2%	-10,5%	-29,3%
AP	3.934,98	3.896,58	3.561,73	3.561,19	-1,0%	-9,5%	-9,5%
DF	3.819,38	3.789,02	3.565,60	3.325,56	-0,8%	-6,6%	-12,9%
RS	4.038,51	4.007,07	3.650,58	3.163,25	-0,8%	-9,6%	-21,7%
RR	4.707,22	4.654,08	4.209,93	4.262,41	-1,1%	-10,6%	-9,4%

Fonte: Elaboração própria baseada Brasil (2018), FNDE(2021), Brasil (2020), Fineduca (2020) e Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020).

Nota: Os resultados para as UFs que recebem complementação da União foram destacados em marrom claro. Para essas UFs, os valores de VAA da categoria de referência correspondem ao VAA mínimo.

Além da alteração nos VAAs de referência de cada UF, há alterações nos VAAs de todas as tipologias previstas no Fundeb. No apêndice, são apresentadas três tabelas considerando os FP do Fundeb 2021 e as duas propostas analisadas nesta seção, com um conjunto de variáveis que sintetizam os impactos dessas propostas nos valores de VAA de todas as tipologias. Para cada uma das tipologias, são apresentados: os FP de 2018 e os novos fatores propostos; a variação percentual entre os FP propostos em relação aos FP de 2018; os VAAs mínimos de cada tipologia referente ao Fundeb 2018 e os obtidos a partir da proposta em análise; a variação percentual entre o VAA mínimo de cada tipologia da proposta em relação ao VAA mínimo do Fundeb 2018⁵. Além da variação em relação ao VAA de cada tipologia para as UFs que recebem complementação da União (VAA mínimo), ainda são apresentados nessa tabela a média, o mínimo e o máximo observado para a variação de VAA, considerando todas as UFs, e não apenas as que recebem complementação da União.

A Tabela A1 traz os efeitos sobre os VAAs de cada tipologia considerando os FP do Fundeb 2021 em relação aos FP aplicados no Fundeb 2018. Nota-se que as variações foram pequenas, já que houve alteração de baixa magnitude em apenas dois FP (creche e pré-escola parcial). Conforme esperado, a alteração observada para o VAA da tipologia de referência (ensino fundamental anos iniciais urbano jornada parcial) é exatamente a mesma que ocorre para as tipologias em que não ocorreu alteração nos FP (redução de 1,2% no VAA mínimo). Para as duas tipologias que tiveram mudanças, creche parcial e pré-escola parcial, os aumentos de 20,0% e de 10% em seus FP implicaram, respectivamente, um aumento de 18,5% e 8,6% nos VAAs dessas etapas para as UFs que recebem complementação.

A Tabela A2 traz os efeitos sobre os VAAs de cada tipologia, considerando a proposta de FP da Fineduca, e a Tabela A3 traz os efeitos promovidos pela proposta do Oppen Social/Itaú Educação e Trabalho. Como nessas duas propostas há alterações de magnitudes mais elevadas e em diversas tipologias do Fundeb, os efeitos foram bem mais expressivos. As tipologias que não tiveram aumento em seus FP são as que sofrem maior redução, sendo essa redução proporcional aos efeitos observados para a categoria de referência. As tipologias que tiveram elevação em seus FP, em geral, tendem a elevar o seu VAA, mas isso nem sempre é verdade. Observa-se, por exemplo, o caso da creche parcial na proposta do Oppen Social/Itaú apresentada na Tabela A3. Essa tipologia teve um aumento de 30% em seu FP, mas o valor do seu VAA para as UFs que recebem complementação reduziu em 1% e, para o estado do Tocantins, UF com maior redução percentual, a VAA dessa etapa reduziu em 8,1%. Dessa forma, um aumento no FP de determinada etapa pode não implicar necessariamente um aumento de seu VAA, pois isso dependerá, também, da distribuição das matrículas em cada tipologia e das alterações promovidas nos FP das demais tipologias.

⁵ O VAA mínimo de cada uma das tipologias se refere ao VAA das UFs que recebem complementação da União.

Para a proposta da Fineduca (Tabela A2), as tipologias que apresentaram maior elevação em seus VAAs mínimos foram a EJA integrada à educação profissional de nível médio (46,2%), o ensino médio integrado à educação profissional e a creche integral (34,9%), e a EJA com avaliação de processos (31,5%), sendo que todas essas etapas apresentaram aumento de pelo menos 50% em seus FP. As etapas que não tiveram alterações em seus fatores de ponderação apresentaram queda em seu VAA mínimo na mesma proporção da etapa de referência (12,3%).

Para a proposta do Oppen Social/Itaú Educação e Trabalho (Tabela A3), a média de variação nos valores de VAA seria próxima de 100% para as turmas de educação em tempo integral (creche, pré-escola e ensino médio). Para a creche conveniada em tempo integral, a média de variação seria de 51,9%, e para o ensino médio integrado à educação profissional seria de 83,6%. As tipologias que não apresentam alterações em seus FP tiveram queda no VAA mínimo equivalente ao observado na etapa de referência (etapa de referência, ensino fundamental séries finais rural e urbano, ensino médio urbano, AEE, educação indígena e quilombola e turmas conveniadas, com exceção da creche integral). Considerando todas as UFs, essas tipologias tiveram em média uma redução em torno de 20% em seu VAA.

Como pôde ser observado, a alteração nos FP impacta diretamente nos VAAs de cada uma das tipologias definidas no Fundeb em cada UF. A alteração dos VAAs também gera efeito sobre o que cada ente (estados e municípios) passa a receber do Fundo. Na próxima seção, são discutidos os efeitos redistributivos ocorridos em virtude das alterações nos valores finais a que cada ente fará jus, após a aplicação dos FP do Fundeb 2021 e das propostas da Fineduca e do Oppen Social/Itaú.

3.2 EFEITOS REDISTRIBUTIVOS ENTRE AS REDES

Nesta subseção, são apresentados, para cada uma das configurações de FP analisadas (FP do Fundeb 2021, proposta transitória da Fineduca e estudo do Oppen Social/Itaú Educação e Trabalho), os efeitos redistributivos entre as redes, considerando as perdas e os ganhos de recursos e as características socioeducacionais dos municípios. As simulações foram construídas utilizando-se as mesmas bases de dados da seção anterior, referindo-se, portanto, aos parâmetros de operacionalização do Fundeb de 2018 (FNDE, Portaria nº 6 de 12 de dezembro de 2018) e às matrículas na educação básica em cada rede para o ano de 2018. Dessa maneira, as perdas e os ganhos de recursos referem-se à comparação entre a situação de cada rede em virtude da aplicação dos novos FPs em relação aos FPs definidos no Fundeb 2018.

O Gráfico 1 apresenta o percentual de redes municipais e estaduais que perdem recursos em cada uma das configurações analisadas. O percentual de redes estaduais com perdas é muito elevado, variando de 88,9% (Fineduca e Oppen Social/Itaú)

a 100% (Fundeb 2021)⁶. Já o percentual de redes municipais com perdas é menor (15,3%) considerando os FP do Fundeb 2021, cerca de ¼ na proposta da Fineduca e atingindo um percentual bem elevado na proposta do Oppen Social/Itaú (45,5%). Ou seja, próximo de metade das redes municipais perderiam recursos com essa última proposta.

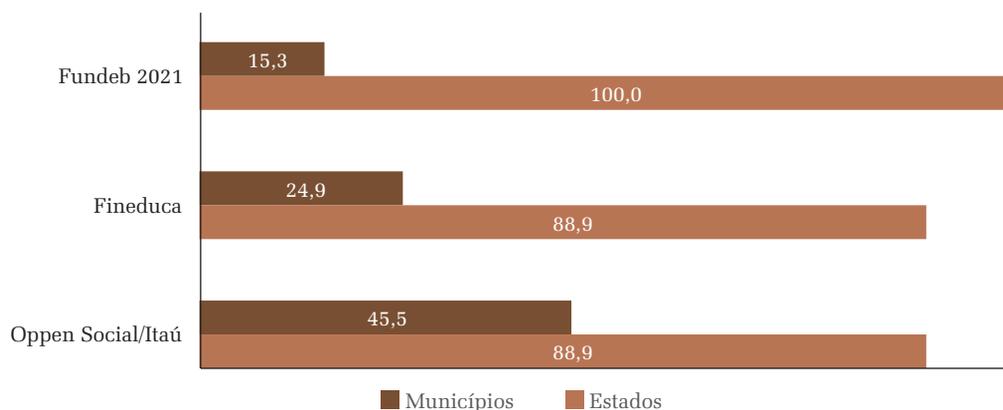


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS E ESTADUAIS QUE PERDEM RECURSOS A PARTIR DAS PROPOSTAS CONSIDERADAS

Fonte: Elaboração própria baseada Brasil (2018), FNDE (2021), Brasil (2020), Fineduca (2020) e Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020).

Com esses elevados percentuais de redes com perdas, principalmente, no estudo do Oppen Social/Itaú, cabe enfatizar uma observação: tanto o estudo do Oppen Social/Itaú quanto a proposta transitória da Fineduca registram a necessidade de se considerar outros aspectos nas alterações dos fatores de ponderação. No caso do Oppen Social/Itaú, eles não chegam a recomendar diretamente os fatores de ponderação obtidos com seu estudo (Oppen Social/Itaú, 2020, p. 37), e sim afirmam que é preciso considerar efeitos de aumento de desigualdade causados por alterações que considerem apenas os custos reais:

[...] é preciso estar atento aos efeitos do aumento das desigualdades que políticas baseadas apenas nos custos reais podem ocasionar, considerando tanto a migração de recursos entre etapas da educação básica quanto a reprodução de desigualdades de atendimento e qualidade atualmente existentes. Por exemplo, destinar mais recursos para o ensino médio em tempo integral ou para a creche pode ter o efeito de reduzir a disponibilidade fiscal de redes de ensino mais vulneráveis, que ainda não têm condições financeiras de ofertar vagas de padrão mais custoso. (Oppen Social/Itaú, 2020, p. 36).

⁶ Os resultados trazidos no Gráfico 1 não incluem o Distrito Federal, por ter apenas uma rede (distrital), ou seja, não faz sentido falar em efeito redistributivo para essa localidade.

No caso da proposta transitória da Fineduca, os autores também argumentam sobre a necessidade de que outros dispositivos legais do financiamento da educação básica brasileira sejam cumpridos, como o CAQ e CAQi e os adicionais advindos dos indicadores de vulnerabilidade social das famílias. Nas palavras dos autores:

É fundamental que a regulamentação do Fundeb estabeleça um prazo para aprovação dos parâmetros e dos valores do padrão mínimo de qualidade de ensino e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) para as diferentes etapas de modalidades, assim como os respectivos adicionais a serem criados considerando os indicadores de vulnerabilidade social das famílias. A proposta, inserida no Relatório Final do Dep. Felipe Rigoni, de contemplar uma referência de “custos médios” retrocede diante de propostas mais amplamente discutidas, bem como de disposições da EC nº 108/2020 e do PNE. Se os respectivos valores do padrão mínimo de qualidade (o CAQi previsto na Meta 20 do PNE) já estivessem fixados, questões como as relativas aos fatores de ponderação e complementação da União seriam resolvidas de forma muito mais simples e racional. (Fineduca, 2020, p. 19).

Assim, considera-se que os resultados discutidos nesta seção complementam análises que os próprios autores dos estudos tratados já afirmaram que seria preciso levar em conta. Com isso, é possível avançar nos estudos dos fatores de ponderação de uma maneira mais integrada com a realidade do financiamento educacional brasileiro.

Nesse sentido de avaliar mais detidamente os efeitos das novas configurações de FP nas redes, é preciso detalhar um pouco mais as perdas e os ganhos de receitas dos entes. O Gráfico 2 apresenta esse resultado por faixas de variação de receita. Os intervalos foram construídos para verificar a intensidade das variações, sendo variações de 0 a 2% e de 0 a -2%, como neutras ou de pequena magnitude, e as demais registrando perdas ou ganhos crescentes de 2% a 5%; de 5% a 10%; de 10% a 15% e acima de 15%.

É possível observar, claramente, que as alterações do Fundeb 2021 levariam a efeitos redistributivos pequenos, haja vista que houve alterações pequenas e em apenas dois FP. Nota-se que as redes públicas (estaduais e municipais) se concentrariam nos intervalos do centro da distribuição (-2% a 0%, 0% a 2% e 2% a 5%). Já as outras duas configurações de FP teriam efeitos muito maiores, com mais redes se concentrando nas faixas com maiores variações. No caso da proposta da Fineduca, 13,1% das redes teriam perdas acima de 2%, mas com muitas redes com ganhos acima de 2% e até mesmo acima de 10% (25,8% de 2% a 5%; 23,8% de 5% a 10%; 7,1% de 10% a 15%; e 2% acima de 15%). Já o estudo do Oppen Social/Itaú levaria a uma distribuição de mais redes nos intervalos mais extremos, com mais redes com maiores ganhos, mas também com mais redes com muitas perdas. Destaca-se que 25,5% das redes teriam ganhos acima de 15%, mas 13,2% teriam perdas na mesma magnitude.

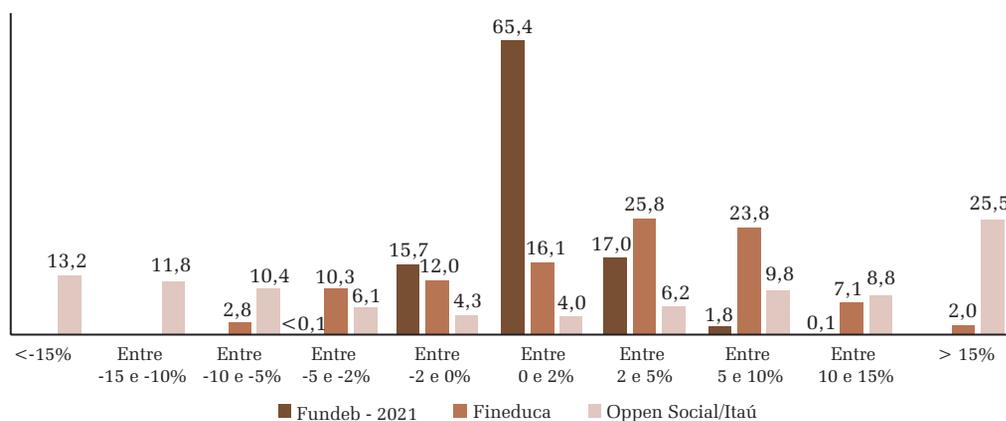


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE REDES PÚBLICAS (ESTADUAIS E MUNICIPAIS) SEGUNDO A VARIAÇÃO PERCENTUAL ENTRE AS RECEITAS OBTIDAS A PARTIR DE CADA UMA DAS TRÊS PROPOSTA DE ALTERAÇÕES NOS FP EM RELAÇÃO À RECEITA UTILIZANDO OS FP DO FUNDEB 2018

Fonte: Elaboração própria baseada Brasil (2018), FNDE (2021), Brasil (2020), Fineduca (2020) e Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020).

A Tabela 7 detalha um pouco mais os resultados discutidos anteriormente, com foco nos efeitos sobre as redes estaduais. Como destacado anteriormente (Gráfico 1), as redes estaduais, em geral, tendem a perder recurso em qualquer uma das configurações de FP. Considerando os fatores do Fundeb 2021, todos os estados perdem recursos. Resultado esperado, já que, para essa situação, houve um leve aumento nos FP ligados à educação infantil, que é de responsabilidade dos municípios. Em geral, as perdas de recursos ficaram entre -2,1% e -0,8%. Já na proposta da Fineduca, as maiores perdas observadas ocorreram para os estados do Maranhão (-6,9%), do Pará (-6,6%) e do Amazonas (-6,3%). Os estados do Amapá, Roraima e Piauí não tiveram perdas, sendo que os dois primeiros ficaram em posição praticamente neutra e o último teve um ganho de receita de 8,1%. Na proposta Oppen Social/Itaú, diversas UF's tiveram perdas superiores a 10%. As maiores perdas superaram 15%, com destaque para o Pará (-16,6%) e o Maranhão (-15,5%). Os estados do Rio Grande do Norte, Piauí e Pernambuco tiveram acréscimo em suas receitas de 2%, 7,4% e 18,8%, respectivamente. Na Tabela 7, também foi incluída a rede distrital, que não possui alteração nas suas receitas, já que atende a todas as etapas da educação básica.

TABELA 7

VARIAÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS EM CADA CONFIGURAÇÃO DE FP EM RELAÇÃO
À RECEITA DO FUNDEB 2018 – REDES ESTADUAIS

Região	UF	Fundeb_2021	Fineduca	Oppen Social/Itaú
Norte	AM	-1,3	-6,3	-7,7
	PA	-1,3	-6,6	-16,6
	AC	-1,2	-1,0	-4,3
	RO	-1,0	-2,3	-1,4
	TO	-1,2	-2,8	-8,1
	AP	-1,0	0,2	-1,8
	RR	-1,1	0,4	-0,5
Nordeste	MA	-1,3	-6,9	-15,5
	PI	-1,3	8,1	7,4
	CE	-1,3	-2,7	-2,1
	PB	-1,3	-2,2	-3,8
	PE	-1,3	-0,6	18,8
	AL	-1,3	-4,3	-10,6
	BA	-1,3	-1,9	-4,2
	RN	-2,0	-2,7	2,0
	SE	-1,2	-5,7	-6,6
Sudeste	ES	-2,1	-1,7	-4,3
	MG	-1,1	-2,9	-7,8
	RJ	-1,0	-3,2	-12,5
	SP	-1,2	-3,8	-11,8
Sul	PR	-0,8	-2,7	-13,5
	SC	-1,2	-5,0	-13,8
	RS	-0,8	-3,1	-9,8
Centro-Oeste	MT	-1,6	-1,8	-7,5
	GO	-0,9	-2,8	-7,1
	MS	-1,1	-3,9	-10,3
	DF	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria baseada Brasil (2018), FNDE (2021), Brasil (2020), Fineduca (2020) e Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020).

Os efeitos redistributivos ocorridos nas redes municipais também foram avaliados considerando os resultados desagregados por características demográficas, sociais e educacionais. Na Tabela 8, é apresentado o quantitativo de municípios em cada região que tiveram perdas de receitas em virtude da aplicação dos FP do Fundeb 2021 e das propostas da Fineduca e do Oppen Social/Itaú quando comparadas com a receita recebida a partir dos FP do Fundeb 2018. Considerando os FP do Fundeb 2021, a região Nordeste foi aquela que apresentou maior percentual de municípios com perda

de receitas, cerca de 23%. Para o Centro-Oeste, existem apenas 8% dos municípios com perda de receita em virtude dessa alteração. Na proposta da Fineduca, nota-se que mais de 30% dos municípios do Norte e do Nordeste tiveram redução em suas receitas quando comparadas com a receita a que faziam jus a partir dos FP do Fundeb 2018. Já na proposta do Oppen Social/Itaú, uma parcela maior de municípios fez jus a uma receita menor do que aquela a que teriam direito a partir da aplicação dos FP do Fundeb 2018. Esse percentual de municípios com perda de receita foi maior para os municípios da região Norte (73%) e menor para os municípios da região Sul (32%).

TABELA 8

QUANTIDADE E PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS QUE PERDEM RECURSOS EM CADA UMA DAS TRÊS PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NOS FP – RESULTADOS DESAGREGADOS POR GRANDES REGIÕES

Regiões	Total Municípios	Fundeb - 2021		Fineduca		Oppen Social/Itaú	
		Perdem	% Redes que perdem	Perdem	% Redes que perdem	Perdem	% Redes que perdem
Norte	450	57	13%	152	34%	330	73%
Nordeste	1793	404	23%	550	31%	903	50%
Sudeste	1668	171	10%	356	21%	696	42%
Sul	1191	182	15%	191	16%	382	32%
Centro-Oeste	466	38	8%	137	29%	222	48%

Fonte: Elaboração própria baseada Brasil (2018), FNDE (2021), Brasil (2020), Fineduca (2020) e Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020).

A Tabela 9 traz a quantidade e o percentual de redes municipais que tiveram redução em suas receitas em virtude das alterações nos FP em relação aos definidos no Fundeb 2018, sendo os resultados desagregados de acordo com o indicador de nível socioeconômico dos estudantes da rede (Inse – 2015), com o índice de vulnerabilidade socioeconômica do município (Alves; Souza, 2021) e com o Ideb do ensino fundamental anos iniciais da rede municipal para o ano de 2017.

Considerando as alterações ocorridas no Fundeb 2021 em relação ao Fundeb 2018, nota-se que houve perda de receita para 19% dos municípios com menor Inse e com maior vulnerabilidade e para 22% dos municípios com menor Ideb. Em geral, não há grandes diferenças na proporção de municípios que tiveram redução nas receitas quando desagregamos pelas condições socioeducacionais. Já na proposta da Fineduca, parece haver menor percentual de municípios com perdas de receita para as redes de maior Inse, menor vulnerabilidade e maior Ideb. Note que, para o nível mais alto do Inse (acima de 0,6), tem-se 20% dos municípios com redução na receita contra 28% nos dois níveis mais baixos de Inse (abaixo de 0,4 e entre 0,4 e 0,6). Entre os municípios com baixa vulnerabilidade, 19% deles tiveram redução de receita contra 27% do grupo de municípios com alta vulnerabilidade e 28% do grupo com vulnerabilidade

intermediária. Entre o grupo de municípios de maior Ideb, o percentual de municípios com perda de receita foi de 22%, contra 27% dos municípios de menor Ideb e 30% dos municípios com Ideb entre 5 e 6. Dessa forma, na proposta da Fineduca, parece haver, entre os municípios com características socioeducacionais desfavoráveis, uma maior chance de redução de receita em virtude das alterações dos FP sugeridos nessa proposta.

Por fim, avaliamos o percentual de municípios com perda de receita na proposta do Oppen Social/Itaú. Nessa proposta, fica mais evidente que os municípios com condições socioeducacionais mais desfavoráveis são exatamente aqueles que têm maior chance de perder receita em virtude dessa proposta de alteração nos FP. Note que, para o grupo de municípios com menor Inse, mais da metade (55%) teve redução de receita, sendo esse percentual bem menor para o grupo de maior Inse (30%). Em relação ao índice de vulnerabilidade, entre os municípios com mais alta vulnerabilidade, 56% sofreram redução de receita contra 26% do grupo de municípios com baixa vulnerabilidade. Já em relação ao Ideb, quando consideramos o grupo de municípios com Ideb abaixo de 4, temos um total de 57% com perda de receitas, contra 34% do grupo de municípios com Ideb acima de 6.

Importante observar que, na proposta do Oppen Social/Itaú, no que tange à responsabilidade dos municípios, há uma elevação expressiva nos FP da creche, da pré-escola e do ensino fundamental integrais. Paralelo a isso, os municípios com menos recursos e piores condições socioeducacionais tendem a ter dificuldade para ofertar matrículas integrais, já que estas terão custos bem maiores. A elevação dos FP para o ensino integral afetaria municípios mais precários, que não têm condições e estrutura física para esse tipo de oferta, assim, eles tendem a perder recursos para as redes mais estruturadas. Isso seria um dos fatores que poderia explicar o efeito redistributivo não desejável ocorrido ao se aplicar os FP da proposta do Oppen Social/Itaú.

TABELA 9

QUANTIDADE E PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS QUE PERDEM RECURSOS EM CADA UMA DAS TRÊS PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NOS
FP – RESULTADOS DESAGREGADOS PELO INSE, VULNERABILIDADE E IDEB

Fatores	Níveis	Total Municípios	Fundeb - 2021		Fineduca		Oppen Social/Itaú	
			Perdem	% Redes que perdem	Perdem	% Redes que perdem	Perdem	% Redes que perdem
Inse	Até 0,4	2208	424	19%	619	28%	1218	55%
	Entre 0,4 e 0,6	1536	149	10%	428	28%	707	46%
	Acima de 0,6	1406	232	17%	284	20%	419	30%
Vulnerabilidade	Alta	2181	418	19%	593	27%	1232	56%
	Intermediária	1865	190	10%	528	28%	822	44%
	Baixa	1100	196	18%	209	19%	288	26%
Ideb	Abaixo de 5	1803	397	22%	484	27%	1032	57%
	Entre 5 e 6	1556	181	12%	473	30%	708	46%
	Acima de 6	1842	241	13%	402	22%	620	34%

Fonte: Elaboração própria baseada Brasil. Inep (2015), IBGE, 2017, Brasil (2018), FNDE (2021), Brasil (2020), Fineduca (2020), Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020), e Atlas... (c2021).
Nota: A classificação da vulnerabilidade do município se deu a partir de uma análise de conglomerados aplicada aos indicadores: Inse, IDHM, Gini, e PIB per capita.

No Apêndice, na Tabela A4, também podem ser conferidos a quantidade e o percentual de municípios que têm redução na sua receita em cada uma das propostas de alterações de FP desagregados por outros indicadores, a saber, IDHM, Gini, PIB *per capita* e tamanho da população. Os resultados para IDHM, Gini e PIB *per capita* apresentam conclusões parecidas com o que foi discutido com base nos resultados apresentados na Tabela 5. Para o porte do município, medido a partir do tamanho populacional, o percentual de municípios com perdas de receita foi levemente maior para os grupos de maior população, quando se consideram os FP do Fundeb 2021. Na proposta da Fineduca, não encontramos uma tendência linear, tendo os grupos de maior e menor porte (população acima de 200 mil e população menor que 5 mil) com maior proporção de municípios com perdas de receita (44% e 33%, respectivamente). Já na proposta do Oppen Social/Itaú, os grupos com menor população apresentam um percentual maior de municípios com perdas de recursos.

CONCLUSÃO

Conforme analisado neste artigo, é possível identificar contribuições importantes para a definição dos custos médios por aluno dos diferentes tipos de turma da educação básica brasileira. Entretanto, apesar dos avanços observados, ainda há limitações que precisam ser consideradas e aprimoramentos a serem realizados.

Dado o impacto da definição de valores de custos médios para o financiamento da educação básica, especialmente, em alterações nos FPs do Fundeb, é necessário que a definição seja muito bem fundamentada, independentemente da abordagem ou da combinação de abordagens utilizadas.

Dos estudos analisados, a principal lacuna é empírica. Não foram encontradas pesquisas atualizadas, com representatividade estatística nacional e com robustez suficiente na definição dos custos médios de cada tipo de matrícula que pudessem fundamentar alterações nos fatores de ponderação considerados no Fundeb. Parte das pesquisas consideradas estão desatualizadas: a do Inep é de 2003, e a da Undime, de 2010. Mais importante ainda é a falta de representatividade estatística. Nenhuma dessas pesquisas pode ser considerada com representatividade estatística nem ao menos em nível de Brasil. Embora o estudo da Oppen Social e Itaú – Educação e Trabalho seja atualizado (2020) e tenha algum grau de representatividade estatística nacional, há limitações com relação à utilização da amostra da Pnad-c para estimar a remuneração de professores para diferentes etapas/modalidades e não há estimação dos custos para os demais insumos necessários à oferta educacional para as diferentes etapas. A proposta da Fineduca, que teve um objetivo mais imediato de realizar alterações urgentes ainda em 2020 na regulamentação do Fundeb, utilizando-se dos

principais estudos existentes naquele momento, principalmente Custos do Inep, de 2003, Campanha e SimCAQ, reconheceu a necessidade de se realizar mais análises para as alterações permanentes dos FP (Fineduca, 2020: 6).

Considerou-se que, em termos de estudos de custos mais amplos, a contribuição com maior robustez foi a do SimCAQ (2020), que, assim como a contribuição da Campanha (2018), é baseada na abordagem por insumos. Contudo, na própria página do SimCAQ na internet, consta o reconhecimento de que os parâmetros considerados no PQR são um esforço para se elaborar cenários para o financiamento da educação básica em nível nacional ou nos estados e municípios e que seriam necessárias validações públicas para sua utilização como política pública. Mas, fundamentalmente, para além de validações públicas, e eventuais aprimoramentos, ainda há carência de estudos empíricos com representatividade nacional e atualizados. Seria desejável que pudéssemos contar com estudos empíricos nacionais que adotassem a abordagem por resultados, ou seja, que estimassem os custos médios de cada etapa, tomando como referência as redes que apresentam resultados educacionais adequados, pois, conforme observado, os estudos mais robustos aqui discutidos foram construídos com base na abordagem por insumos. Por exemplo, o caso do SimCAQ, que tem seus parâmetros (PQR) definidos, em sua maioria, pelo atendimento à legislação educacional brasileira.

Para além da definição dos custos médios de cada tipo de matrícula definida no Fundeb, esse estudo aponta ainda para a necessidade de que quaisquer alterações feitas nos FP do Fundeb sejam acompanhadas das devidas avaliações de impacto sobre os VAA de cada tipo de matrícula, bem como dos efeitos redistributivos entre as redes.

Qualquer alteração dos fatores de ponderação na ausência de definição do CAQ implicará também variação do valor de referência do financiamento da educação básica e conseqüentemente gerará perdas e ganhos de recursos do Fundeb entre as redes públicas de ensino. Tais variações impactarão a base atual de financiamento dos sistemas de ensino em termos dos recursos do Fundeb e precisam ser avaliadas previamente quanto a sua extensão, severidade e justiça distributiva, especialmente em um cenário em que há muitas redes vulneráveis e já subfinanciadas.

Neste artigo, com as análises realizadas, conclui-se que, apesar da importância das propostas apresentadas e da necessidade dos FP do Fundeb refletirem os custos reais, ainda existem lacunas e deficiências importantes a serem consideradas para uma adequada alteração dos FP, ainda mais considerando preocupações já levantadas pelos proponentes, como os efeitos de redução nos valores de VAA da maioria dos tipos de matrículas, na redução de recursos para boa parte das redes, que já operam com subfinanciamento, e do aumento da desigualdade no sistema educacional brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. A.; SOUZA, L. M. Investimentos em educação dos municípios brasileiros: desigualdades e relação com indicadores educacionais. In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. *Base de dados*. [S.l.], c2021. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). *Fundeb: ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!* São Paulo: Fineduca, 2020. Nota Técnica. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/2020/12/09/fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-para-redistribuir-com-mais-equidade/>>. Acesso em: 8 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 mar. 2021. Seção 1, p. 4.

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). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição Extra C.

BRASIL. Câmara dos Deputados (CAM). *Projeto de Lei nº 4372, 27 de agosto 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; e dá outras providências. Transformado na Lei Ordinária 14113/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261121>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nível Socioeconômico [Inse]*: 2015. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/nivel socioeconomico>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estudos Educacionais (Direde). Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime). Nota Técnica nº 25, de 2021. Proposta técnica quanto aos fatores de ponderação do Fundeb definidos no § 1º do artigo 43 da Lei nº 14.113 para vigência no exercício de 2022, dando cumprimento ao disposto no § 3º, art. 43 da Lei nº 14.113/2020 e art. 47 do Decreto nº 10.656/2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 out. 2021. Seção 1, p. 53.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 4, de 30 de junho de 2010*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2011. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3582-portaria-mec-n%C2%BA-873-de-1%C2%BA-de-julho-de-2010>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 1, de 28 de julho de 2016*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jul. 2016. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 1, de 27 de novembro de 2017*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 2017. Seção 1, p. 39.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 1, de 6 de dezembro de 2018*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 dez. 2018. Seção 1, p. 78.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Resolução nº 1, de 11 de dezembro de 2019*. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 2019. Seção 1, p. 64.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Ministério da Fazenda (MF). Portaria Interministerial nº 6, de 26 de dezembro de 2018. Altera a Portaria Interministerial

MEC/MF nº 10, de 28 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 2018. Seção 1, p. 83.

BRASIL. Senado Federal (SF). Projeto de Lei nº 4519, 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; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144627>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

BUENO, E. N.; PERGHER, C. J. Analisando a no FUNDEB: 2007-2016. *FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 7, p. 1-19, maio 2017.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Campanha). *Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?* São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Campanha). *CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?* São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Planilha do Censo Escolar 2018 com filtros e outras alterações aplicadas pelo FNDE* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <fabiana.alves@inep.gov.br> em 17 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Produto Interno Bruto dos municípios*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dosmunicipios.html?t=resultados>>. Acesso em: 10 maio 2021.

OPPEN SOCIAL; ITAÚ - EDUCAÇÃO E TRABALHO. *Relatório 1: custos das etapas e tipos de ensino da Educação Básica*. [S.l.]: Itaú, 2020. Apoio técnico: Todos pela Educação.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR) et al. *SimCAQ: Simulador de Custo-Aluno Qualidade*. [S.l.], c2022a. Disponível em: <<https://simcaq.c3sl.ufpr.br>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR) et al. *SimCAQ*: Simulador de Custo-Aluno Qualidade. Apresentação. [S.l.], c2022b. Disponível em: <<https://simcaq.c3sl.ufpr.br>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR) et al. *SimCAQ*: Simulador de Custo-Aluno Qualidade. *Consulte os Valores do SimCAQ*. [S.l.], c2020. Pesquisa realizada com os valores de 2020. Disponível em: <<https://simcaq.c3sl.ufpr.br/simulator/results/caqreport>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

VERHINE, R. E. *Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica*: 2ª etapa: relatório nacional da pesquisa. Brasília: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

SIMÕES, A. A. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica. Há uma armadilha legal-cognitiva no Brasil? In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

TABELA A1

EFEITO SOBRE O VAA DE CADA TIPOLOGIA DO FUNDEB, CONSIDERANDO OS FP DO FUNDEB 2021 EM RELAÇÃO AOS FP DO FUNDEB 2018 (continua)

Etapas/Modalidade	FP Fundeb 2021	FP Fundeb 2018	Varição entre FP	VAA (R\$) Mínimo Fundeb 2018	VAA (R\$) Mínimo Fundeb 2021	Varição VAA Mínimo	Média Varição VAA	Mínimo Varição VAA	Máximo Varição VAA
Creche Integral	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Creche Parcial	1,20	1,00	20,0%	3.048,73	3.612,79	18,5%	18,6%	17,4%	19,1%
Pré-Escola Integral	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Pré-Escola Parcial	1,10	1,00	10,0%	3.048,73	3.311,73	8,6%	8,7%	7,6%	9,2%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Urbana	1,00	1,00	0,0%	3.048,73	3.010,66	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Rural	1,15	1,15	0,0%	3.506,04	3.462,26	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Ensino Fundamental Séries Finais Urbana	1,10	1,10	0,0%	3.353,60	3.311,73	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.612,79	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Ensino Fundamental Tempo Integral	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Ensino Médio Urbano	1,25	1,25	0,0%	3.810,91	3.763,33	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Ensino Médio Rural	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Ensino Médio Tempo Integral	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Educação Especial	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.612,79	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
AEE	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.612,79	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
EJA Avaliação no Processo	0,80	0,80	0,0%	2.438,98	2.408,53	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%

TABELA A1

EFEITO SOBRE O VAA DE CADA TIPOLOGIA DO FUNDEB, CONSIDERANDO OS FP DO FUNDEB 2021 EM RELAÇÃO AOS FP DO FUNDEB 2018

(conclusão)

Etapas/Modalidade	FP Fundeb 2021	FP Fundeb 2018	Variação entre FP	VAA (R\$)		Variação VAA Mínimo	Média Variação VAA	Mínimo Variação VAA	Máximo Variação VAA
				Mínimo Fundeb 2018	Mínimo Fundeb 2021				
EJA Integração à Educação Profissional de Nível Médio	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.612,79	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Educação Indígena/Quilombola	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.612,79	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniadas - Creche Integral	1,10	1,10	0,0%	3.353,60	3.311,73	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniadas - Creche Parcial	0,80	0,80	0,0%	2.438,98	2.408,53	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniadas - Pré-Escola Integral	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniadas - Pré-Escola Parcial	1,00	1,00	0,0%	3.048,73	3.010,66	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniadas - Educação Especial	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.612,79	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniada Formação por Alternância - Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniada Formação por Alternância - Ensino Médio Rural	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniada Formação por Alternância - Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.913,86	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniada Formação por Alternância - Educação Indígena/Quilombola	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.612,79	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniada Formação por Alternância - EJA - Avaliação no Processo	0,80	0,80	0,0%	2.438,98	2.408,53	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%
Conveniada Formação por Alternância - EJA - Integrado à Educação Profissional de Nível Médio	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.612,79	-1,2%	-1,2%	-2,1%	-0,8%

Fonte: Elaboração própria baseado em Brasil (2018), FNDE (2021) e Brasil (2020).

TABELA A2
EFEITO SOBRE O VAA DE CADA TIPOLOGIA DO FUNDEB, CONSIDERANDO OS FP DA PROPOSTA DA FINEDUCA EM RELAÇÃO AOS FP DO FUNDEB 2018

(continua)

Etapas/Modalidade	FP Fineduca	FP Fundeb 2018	Variação entre FP	VAA (R\$) Mínimo Fundeb 2018	VAA (R\$) Mínimo Fineduca	Variação VAA Mínimo	Média Variação VAA	Mínimo Variação VAA	Máximo Variação VAA
Creche Integral	2,00	1,30	53,8%	3.963,35	5.347,18	34,9%	37,5%	33,0%	43,6%
Creche Parcial	1,20	1,00	20,0%	3.048,73	3.208,31	5,2%	7,2%	3,7%	12,0%
Pré-Escola Integral	1,50	1,30	15,4%	3.963,35	4.010,39	1,2%	3,1%	-0,3%	7,7%
Pré-Escola Parcial	1,10	1,00	10,0%	3.048,73	2.940,95	-3,5%	-1,7%	-4,9%	2,7%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Urbana	1,00	1,00	0,0%	3.048,73	2.673,59	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Rural	1,50	1,15	30,4%	3.506,04	4.010,39	14,4%	16,6%	12,7%	21,8%
Ensino Fundamental Séries Finais Urbana	1,10	1,10	0,0%	3.353,60	2.940,95	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,50	1,20	25,0%	3.658,48	4.010,39	9,6%	11,7%	8,0%	16,7%
Ensino Fundamental Tempo Integral	1,50	1,30	15,4%	3.963,35	4.010,39	1,2%	3,1%	-0,3%	7,7%
Ensino	1,25	1,25	0,0%	3.810,91	3.341,99	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Ensino Médio Rural	1,50	1,30	15,4%	3.963,35	4.010,39	1,2%	3,1%	-0,3%	7,7%
Ensino Médio Tempo Integral	1,50	1,30	15,4%	3.963,35	4.010,39	1,2%	3,1%	-0,3%	7,7%
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	2,00	1,30	53,8%	3.963,35	5.347,18	34,9%	37,5%	33,0%	43,6%
Educação Especial	1,50	1,20	25,0%	3.658,48	4.010,39	9,6%	11,7%	8,0%	16,7%
AEE	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.208,31	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
EJA Avaliação no Processo	1,20	0,80	50,0%	2.438,98	3.208,31	31,5%	34,1%	29,6%	40,0%
EJA Integrado à Educação Profissional de nível médio	2,00	1,20	66,7%	3.658,48	5.347,18	46,2%	49,0%	44,0%	55,6%
Educação Indígena/Quilombola	1,50	1,20	25,0%	3.658,48	4.010,39	9,6%	11,7%	8,0%	16,7%

TABELA A2
EFEITO SOBRE O VAA DE CADA TIPOLOGIA DO FUNDEB, CONSIDERANDO OS FP DA PROPOSTA DA FINEDUCA EM RELAÇÃO AOS FP DO FUNDEB 2018

Etapas/Modalidade	FP Fineduca	FP Fundeb 2018	Variação entre FP	VAA (R\$) Mínimo Fundeb 2018	VAA (R\$) Mínimo Fineduca	Variação VAA Mínimo	(conclusão)		
							Média Variação VAA	Mínimo Variação VAA	Máximo Variação VAA
Conveniadas - Creche Integral	1,10	1,10	0,0%	3.353,60	2.940,95	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniadas - Creche Parcial	0,80	0,80	0,0%	2.438,98	2.138,87	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniadas - Pré-Escola Integral	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.475,67	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniadas - Pré Escola Parcial	1,00	1,00	0,0%	3.048,73	2.673,59	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniadas - Educação Especial	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.208,31	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniada Formação por Alternância - Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.475,67	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniada Formação por Alternância - Ensino Médio Rural	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.475,67	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniada Formação por Alternância - Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.475,67	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniada Formação por Alternância - Educação Indígena/Quilombola	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.208,31	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniada Formação por Alternância - EJA - Avaliação no Processo	0,80	0,80	0,0%	2.438,98	2.138,87	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%
Conveniada Formação por Alternância - EJA - Integrado à Educação Profissional de Nível Médio	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	3.208,31	-12,3%	-10,6%	-13,6%	-6,6%

Fonte: Elaboração própria baseado em Brasil (2018), FNDE (2021) e Fineduca (2020).

TABELA A3
EFEITO SOBRE O VAA DE CADA TIPOLOGIA DO FUNDEB, CONSIDERANDO OS FP DA PROPOSTA OPPEN SOCIAL/ITAÚ EM RELAÇÃO AOS FP DO FUNDEB 2018
(continua)

Etapas/Modalidade	FP Oppen Social / Itaú	FP Fundeb 2018	Variação entre FP	VAA (R\$)		Variação VAA Mínimo	Média Variação VAA	Mínimo Variação VAA	Máximo Variação VAA
				Mínimo Fundeb 2018	Mínimo Oppen Social/Itaú				
Creche Integral	3,20	1,30	146,2%	3.963,35	7.429,33	87,5%	95,9%	73,9%	122,9%
Creche Parcial	1,30	1,00	30,0%	3.048,73	3.018,17	-1,0%	3,4%	-8,1%	17,7%
Pré-Escola Integral	3,30	1,30	153,8%	3.963,35	7.661,50	93,3%	102,0%	79,4%	129,9%
Pré-Escola Parcial	1,20	1,00	20,0%	3.048,73	2.786,00	-8,6%	-4,5%	-15,2%	8,7%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Urbana	1,00	1,00	0,0%	3.048,73	2.321,67	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Ensino Fundamental Séries Iniciais Rural	1,20	1,15	4,3%	3.506,04	2.786,00	-20,5%	-17,0%	-26,3%	-5,5%
Ensino Fundamental Séries Finais Urbana	1,10	1,10	0,0%	3.353,60	2.553,83	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	2.786,00	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Ensino Fundamental Tempo Integral	2,70	1,30	107,7%	3.963,35	6.268,50	58,2%	65,3%	46,8%	88,1%
Ensino Médio Urbano	1,30	1,25	4,0%	3.810,91	3.018,17	-20,8%	-17,2%	-26,5%	-5,8%
Ensino Médio Rural	1,50	1,30	15,4%	3.963,35	3.482,50	-12,1%	-8,2%	-18,5%	4,5%
Ensino Médio Tempo Integral	3,30	1,30	153,8%	3.963,35	7.661,50	93,3%	102,0%	79,4%	129,9%
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	3,00	1,30	130,8%	3.963,35	6.965,00	75,7%	83,6%	63,1%	109,0%
Educação Especial	1,30	1,20	8,3%	3.658,48	3.018,17	-17,5%	-13,8%	-23,4%	-1,9%
AEE	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	2.786,00	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
EJA Avaliação no Processo	1,10	0,80	37,5%	2.438,98	2.553,83	4,7%	9,4%	-2,8%	24,5%
EJA Integrado à Educação Profissional de Nível Médio	1,90	1,20	58,3%	3.658,48	4.411,17	20,6%	26,0%	11,9%	43,4%

TABELA A3

EFEITO SOBRE O VAA DE CADA TIPOLOGIA DO FUNDEB, CONSIDERANDO OS FP DA PROPOSTA OPPEN SOCIAL/ITAÚ EM RELAÇÃO AOS FP DO FUNDEB 2018

Etapas/Modalidade	FP Oppen Social / Itaú	FP Fundeb 2018	Variação entre FP	VAA (R\$) Mínimo Fundeb 2018	VAA (R\$) Mínimo Oppen/Itaú	Variação VAA Mínimo	(conclusão)		
							Média Variação VAA	Mínimo Variação VAA	Máximo Variação VAA
Educação Indígena/Quilombola	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	2.786,00	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias - Creche Integral	2,10	1,10	90,9%	3.353,60	4.875,50	45,4%	51,9%	34,9%	72,9%
Convênias - Creche Parcial	0,80	0,80	0,0%	2.438,98	1.857,33	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias - Pré-Escola Integral	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.018,17	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias - Pré-Escola Parcial	1,00	1,00	0,0%	3.048,73	2.321,67	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias - Educação Especial	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	2.786,00	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias Formação por Alternância - Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.018,17	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias Formação por Alternância - Ensino Médio Rural	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.018,17	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias Formação por Alternância - Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30	1,30	0,0%	3.963,35	3.018,17	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias Formação por Alternância - Educação Indígena/Quilombola	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	2.786,00	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias Formação por Alternância - EJA - Avaliação no Processo	0,80	0,80	0,0%	2.438,98	1.857,33	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%
Convênias Formação por Alternância - EJA - Integrado à Educação Profissional de Nível Médio	1,20	1,20	0,0%	3.658,48	2.786,00	-23,8%	-20,4%	-29,3%	-9,4%

Fonte: Elaboração própria baseado em Brasil (2018), FNDE (2021) e Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020).

TABELA A4

QUANTIDADE E PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS QUE PERDEM RECURSOS EM CADA UMA DAS TRÊS PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NOS
FP – RESULTADOS DESAGREGADOS PELO IDHM, GINI, PIB PER CAPITA E TAMANHO POPULACIONAL

Fatores	Níveis	Total Municípios	Fundeb - 2021		Fineduca		Oppen Social/Itaú	
			Perdem	% Redes que perdem	Perdem	% Redes que perdem	Perdem	% Redes que perdem
IDHM - 2010	Baixo ou Muito Baixo	1399	293	21%	320	23%	844	60%
	Médio	2233	257	12%	685	31%	1141	51%
	Alto ou Muito Alto	1931	301	16%	380	20%	546	28%
Gini - 2010	< 0,40	458	96	21%	96	21%	136	30%
	0,40 a 0,45	1096	127	12%	297	27%	454	41%
	0,45 a 0,50	1643	250	15%	408	25%	696	42%
	0,50 a 0,55	1443	224	16%	367	25%	723	50%
	0,55 a 0,60	662	105	16%	155	23%	354	53%
	> 0,60	261	49	19%	62	24%	168	64%
PIB per capita - 2017	< 8 mil	861	147	17%	191	22%	474	55%
	8 a 15 mil	1667	268	16%	527	32%	924	55%
	15 a 30 mil	1887	258	14%	442	23%	769	41%
População - 2017	> 30 mil	1153	179	16%	226	20%	366	32%
	< 5 mil	1236	186	15%	403	33%	648	52%
	5 a 15 mil	2033	233	11%	492	24%	954	47%
	15 a 50 mil	1641	306	19%	306	19%	697	42%
	50 a 200 mil	511	95	19%	121	24%	177	35%
	> 200 mil	147	32	22%	64	44%	57	39%

Fonte: Elaboração própria baseada Brasil. Inep ([2015]), IBGE, 2017, Brasil (2018), FNDE (2021), Brasil (2020), Fineduca (2020), Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2020), e Atlas... (c2021).



 CC BY-NC

VENDA PROIBIDA